

**RISQUE**  
**et**  
**RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE**  
**(extra-contractuelle).**

**Carole Hermon, Maître de conférences à l'Université des sciences  
sociales de Toulouse I.**

**Laurence Molinero, Maître de conférences à l'Université de Bretagne  
Sud.**

Classiquement, la doctrine présente la responsabilité administrative en opposant les mécanismes de responsabilité pour faute à ceux de la responsabilité dite sans faute.

En application du premier régime, la responsabilité de l'Administration n'est engagée que s'il y a eu faute de l'agent ou du service, et parce qu'il y a eu faute.

S'agissant du second dispositif, le juge administratif engage la responsabilité de l'Administration en l'absence même de faute ou, plus exactement, sans considération de la faute -alors éventuelle. Deux régimes sont distingués : la responsabilité sans faute dite pour risque, la responsabilité sans faute dite pour rupture de l'égalité devant les charges publiques.

La rupture de l'égalité devant les charges publiques conditionne - *via* les notions de préjudice anormal et spécial- et fonde l'engagement de la responsabilité administrative soit que l'Administration ait adopté régulièrement une décision, ou entrepris régulièrement une opération de travaux publics, soit que le législateur ait voté une loi ou ratifié une convention, et sacrifié de ce fait l'intérêt d'une personne tierce ou d'un groupe de personnes tierces à des fins d'intérêt général. L'aléa, compris dans le risque, disparaît ici.

La responsabilité sans faute dite pour risque, selon la doctrine dominante, couvre quatre champs : celui où l'Administration a exposé la victime à un risque et en assume financièrement les conséquences, celui où le dommage, garanti par l'Etat, résulte d'un crime ou délit commis à l'occasion d'un attroupement ou rassemblement, celui où un tiers est affecté par un dommage accidentel causé par un travail ou un ouvrage public, celui où la victime s'est exposée elle-même au risque pour servir l'Administration qui indemniserà, par suite, le préjudice dû à cette collaboration.

Programme « Risques collectifs et Situations de crise »  
Contrat « Responsabilité, exercice des compétences et démocratie »  
Rapport final

Sachant que, à l'inverse, la victime s'exposant à un risque peut également se le voir opposer en tant que circonstance exonératoire de responsabilité, que son attitude soit qualifiée d'imprudente ou par référence à l'idée d'acceptation des risques.

Ainsi, classiquement, la notion de risque n'apparaît au soutien de l'engagement de la responsabilité administrative extracontractuelle qu'en matière de responsabilité sans faute ou, plus marginalement, comme circonstance exonératoire de responsabilité.

Or, on avait le sentiment que le risque (ici conçu par référence à deux indices, un indice d'aléa - le risque comporte une part d'aléa-, un indice de dangerosité - le risque suppose une situation de danger-), d'une part ne s'arrêtait pas aux frontières de la responsabilité sans faute, d'autre part que des blocs contentieux étaient artificiellement maintenus en cohérence sous la bannière du risque, parce que la notion de risque, contrairement notamment à celle d'égalité devant les charges publiques, n'a pas de contenu juridique défini.

Ainsi, sur le premier point, la décision de prendre le risque, ou l'abstention face au risque, peuvent être fautives, et engager de ce fait la responsabilité de la Puissance Publique.

Sur le second point, ce sont des motifs de solidarité, sur lesquels se greffe artificiellement l'idée de risque, qui fondent la responsabilité sans faute en matière de collaboration occasionnelle et bénévole au service public ou d'attroupement et de rassemblement.

Au demeurant, le juge a abandonné toute référence au risque lorsqu'il a élargi le régime de responsabilité sans faute des collaborateurs, agents de l'administration, à ses collaborateurs occasionnels et bénévoles <sup>1</sup>. De sorte

---

<sup>1</sup> - Dans l'arrêt *Cames*, ouvrant le régime de responsabilité sans faute pour les agents de l'Administration, le commissaire du gouvernement Romieu justifiait ce mécanisme par référence au « risque résultant des travaux (que l'Etat) fait exécuter (à ses ouvriers) », au « risque professionnel ». C.E. 21 juin 1895 *Cames* ; Rec. p. 509.

que la responsabilité sans faute dite « pour risque » est, en la matière, une construction doctrinale et non juridictionnelle. On ne peut du reste que constater que toute situation de collaboration n'expose pas à un danger particulier, à un risque. Alors que le collaborateur qui se substitue au service public défaillant en venant par exemple en aide à une personne en passe de se noyer <sup>2</sup>, ou intoxiquée par des émanations de gaz <sup>3</sup>, prend un risque, il n'en est pas de même pour celui qui se porte au secours de sa voisine, tombée dans une fosse de son jardin <sup>4</sup>. Les deux bénéficient pourtant du même régime de responsabilité.

Dès lors que le Conseil d'Etat a admis que la responsabilité de l'Administration est engagée d'une part alors même qu'elle n'a ni requis ni sollicité le collaborateur, à savoir dès lors qu'il a admis l'idée de collaboration spontanée <sup>5</sup>, d'autre part alors même que l'inorganisation du service public inexistant matériellement, qui a incité le collaborateur à intervenir, ne peut être reprochée à l'autorité administrative <sup>6</sup>, on a créé une responsabilité non seulement sans faute, mais encore sans fait administratif. De sorte que le régime dont bénéficient les collaborateurs occasionnels et bénévoles s'apparente plus à un mécanisme de garantie sociale appuyée sur l'idée de solidarité qu'à un régime de responsabilité ancrée dans le risque.

Il en est de même en matière d'attroupement et de rassemblement. Aux termes de l'article 92 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, l'Etat est « civilement responsable des dégâts et dommages résultant de crimes et délits commis à force ouverte ou par violence par des attroupements ou

---

<sup>2</sup> - C.E. 25 septembre 1970 Commune de Batz-sur-mer et Dame veuve Tesson ; D. 1971 J. p. 55 avec les conclusions M. Morisot, R.T.D.S.S. 1971 p. 294 note L. Dubouis, A.J.D.A. 1971 p. 60 avec une chronique MM. Labetoulle et Cabanes p. 37.

<sup>3</sup> - C.E. sect. 11 octobre 1957 Commune de Grigny ; Rec. p. 524, R.D.P. 1958 p. 306 avec les conclusions J. Kahn.

<sup>4</sup> - C.E. sect. 9 octobre 1970 Sieur Gaillard (Etienne) ; Rec. p. 565 avec les conclusions M. Rougevin-Baville.

<sup>5</sup> - C.E. 17 avril 1953 Pinguet ; D. 1954 J. p. 7 avec une note G. Morange.

<sup>6</sup> - C.E. 25 septembre 1970 Commune de Batz-sur-mer et Dame veuve Tesson ; précité.

rassemblements ». La doctrine voit communément là un mécanisme de responsabilité sans faute pour risque, pour « risque social »<sup>7</sup>. Mais là encore, nul fait de l'Administration ne justifie l'imputation du dommage à l'Etat, nul danger particulier non plus, sauf à considérer qu'un groupe de personnes représente un danger, un risque endémique. Par ailleurs, le fait dommageable devant être constitutif d'un crime ou délit « commis à force ouverte ou par violence », l'élément intentionnel le privera communément de l'aléa caractérisant le risque. Aussi la solidarité, plus que le risque, est-elle au coeur du dispositif. Ceci apparaît au demeurant nettement depuis que le législateur a transféré la garantie des communes à l'Etat, plus solvable et plus à même d'indemniser les victimes. En ce sens, P. Talbot note que « la responsabilité (de l'Etat) n'est qu'une fiction juridique destinée à garantir l'indemnisation des victimes »<sup>8</sup>.

Enfin, s'agissant des dommages accidentels causés aux tiers par des travaux ou ouvrages publics, on rattache communément le mécanisme de responsabilité sans faute en vigueur au risque. Pour autant, on voit mal le danger porté en eux-mêmes par des égouts, des canalisations ou des routes par exemple<sup>9</sup>. Le risque n'est pas compris dans l'ouvrage; celui-ci peut simplement être une courroie de transmission du dommage justifiant de ce seul fait le report de l'indemnisation sur le patrimoine du maître de l'ouvrage, de l'entrepreneur ou du concessionnaire de travaux publics. Ainsi et pour exemple, « à la suite des pluies abondantes..., les égouts de la ville ont débordé..., à la hauteur de l'hôtel-restaurant... dont l'établissement a été inondé; que les dégâts subis par la société, qui a la qualité de tiers par

---

<sup>7</sup> - La loi du 16 avril 1914 sur la responsabilité des communes en matière de rassemblement et d'attroupement se réfère à cette idée de « risque social ».

Sur le fait que cette notion de « risque social » ne doit pas être confondue avec la théorie du risque, en ce qu'elle renvoie « seulement à un système d'indemnisation dominée par le principe d'une solidarité collective », cf. R. Letteron "Le juge administratif et la responsabilité du fait des attroupements" ; R.D.P. 1990 p. 498.

<sup>8</sup> - "L'indemnisation par l'Etat des victimes d'attroupements ou de rassemblements" ; R.A. 1991 n° 263 p. 397.

<sup>9</sup> - cf. en ce sens J. Moreau « La responsabilité administrative » ; P.U.F., coll. Q.S.J. p. 109.

Programme « Risques collectifs et Situations de crise »  
Contrat « Responsabilité, exercice des compétences et démocratie »  
Rapport final

rapport au réseau d'assainissement de la ville, engage la responsabilité de la société des Eaux de Marseille, concessionnaire de ce réseau »<sup>10</sup>.

Aussi s'agit-il d'identifier le risque dans l'ensemble du contentieux de la responsabilité administrative extra-contractuelle, et ses incidences d'éclairer la cohérence de cette nouvelle structure, de cette reconstruction de la responsabilité autour du risque.

Deux fonctions contentieuses s'attachent au risque : d'une part le risque intervient au soutien de l'engagement de la responsabilité administrative; d'autre part le risque constitue une circonstance exonératoire de responsabilité (soit qu'il ait été pris par la victime, soit que, imprévisible, il naisse d'une circonstance extérieure à la volonté des parties).

---

<sup>10</sup> - C.E. 10 mai 1985 Société des Eaux de Marseille ; req. n° 44. 665.

## **PARTIE I -**

### **LE RISQUE ET L'ENGAGEMENT**

#### **DE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE**

La responsabilité pour faute comme sans faute peuvent être engagées sur le fondement du risque.

#### **I - LE RISQUE ET LA FAUTE ; « LA RESPONSABILITE POUR FAUTE POUR RISQUE ».**

Aux termes de la jurisprudence administrative, la faute naît du risque dans deux circonstances : soit qu'il y ait eu décision - fautive- de prendre le risque, soit, plus communément, qu'il y ait eu carence - fautive- face au risque.

##### **A- La décision de prendre le risque.**

L'identification de la décision de prendre le risque reste marginale dans le contentieux administratif. Il n'est guère que dans le contentieux de la responsabilité hospitalière que l'on puisse trouver illustrations.

Cela peut surprendre ; d'évidence les processus décisionnels intègrent le calcul du coût et de l'avantage de la prise de risque pour évaluation des

Programme « Risques collectifs et Situations de crise »  
Contrat « Responsabilité, exercice des compétences et démocratie »  
Rapport final

politiques publiques ou d'une opération donnée, arrêtent « le niveau de risque humain et économique en deçà duquel on veut se protéger mais au delà duquel on choisit de ne pas se protéger »<sup>11</sup>. Pour autant, semblable appréciation demeure peu transparente ; aussi la décision de prendre le risque ne fait-elle guère l'objet de traduction contentieuse. Dès lors que le juge a matière à imputation du dommage à la personne publique dont la responsabilité est recherchée, il arrêtera là sa recherche de la faute, appréhendée communément comme une carence face au risque, donc comme une faute passive plutôt qu'active.

Ceci étant, la décision de prendre le risque, en matière médicale, est fautive lorsque sa nécessité n'est pas établie, à savoir lorsque le recours à l'intervention chirurgicale, à l'examen médical, ne s'imposait pas assurément et de façon urgente.

Ainsi, la Cour administrative d'appel de Paris juge : « l'opération (d'une hernie discale du rachis cervical) a été décidée ... alors même qu'aucune urgence ne s'imposait, ... sans que soit établie de manière certaine... l'existence d'une hernie discale cervicale ; que, dans ces conditions,... la responsabilité de (l'hôpital) est engagée... pour la faute médicale commise lors de la décision de pratiquer une opération alors que le diagnostic avait été posé sans examen préalable approfondi »<sup>12</sup>. De même, dès lors que l'anesthésie générale, nécessitée par l'intervention chirurgicale, exigeait une intubation de la trachée artère, intubation qui présentait « un risque particulier » au vu de l'âge de la patiente et de la « raideur de sa nuque (empêchant) de la placer en hyperextension alors que cette position est la seule qui permette... de s'assurer du cheminement correct (de la sonde) dans la trachée », l'insistance de l'anesthésiste, qui a effectué plusieurs tentatives

---

<sup>11</sup> - M. Chocheyras, conclusions sur T.A. Grenoble 22 octobre 1993 Société Sogilem, cité in F. Servoin « La responsabilité des collectivités publiques à l'occasion des catastrophes naturelles » ; Espaces 134 juillet-août 1995, p. 46.

<sup>12</sup> - C.A.A. Paris 9 juin 1994 M. Esteves ; req. n° 91PA00589.



avant de réussir l'intubation, constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'hôpital, « en l'absence de toute urgence concernant l'intervention chirurgicale »<sup>13</sup>. Ou encore « l'extension opératoire réalisée à l'occasion (de l'intervention chirurgicale pour laquelle la victime avait été hospitalisée) n'était pas justifiée par la nécessité et présentait un risque supplémentaire, que c'est à l'occasion de cette intervention secondaire que la rate a été lésée » ; il y a là une faute de nature à engager la responsabilité de l'hôpital<sup>14</sup>.

*A contrario*, la décision de procéder à un acte médical comportant un risque pour le patient, acte néanmoins nécessaire pour sa santé, n'est plus fautive. La réalisation du risque constitue alors un aléa thérapeutique, non imputé au centre hospitalier.

La solution est constante. Ainsi et pour exemples :

Le requérant qui subit des lésions suite à une ablation partielle d'une tumeur cérébrale, intervention « urgente » et « rendue nécessaire par son état », ne peut en obtenir réparation sur le fondement de la faute ; « l'intervention chirurgicale n'a pas fait courir au patient de risques inutiles, mais était motivée par la nécessité de l'exérèse de la tumeur ; que les séquelles dont il reste atteint sont la conséquence de l'ablation de cette tumeur, compte tenu de son siège et de son volume »<sup>15</sup>.

Dans ce sens également, « il ne résulte pas de l'instruction que cette intervention, qui n'avait pas la nature de pratique courante et de caractère bénin, ait été décidée prématurément (et n'ait pas été conduite selon les règles de l'art) » ; partant, le dommage qui en résulte ne peut être imputé au centre hospitalier<sup>16</sup>.

La responsabilité de l'hôpital ne peut pas plus être engagée pour la faute que constituerait « la décision d'opérer (dès lors que) l'intervention

---

<sup>13</sup> - C.A.A. Lyon 9 décembre 1992 Mme Yvonne Gandy ; req. n° 92LY00162.

<sup>14</sup> - C.E. 27 septembre 1989 Mme le Quer ; R.D.P. 1990 p. 1163.

<sup>15</sup> - C.E. 19 mai 1983 M. Ali Moudjahed ; req. n° 33.587.

<sup>16</sup> - C.E. 6 juillet 1984 Mlle Virginie Puccio ; req. n° 36.442.

pratiquée... était justifiée par l'affection que présentait la patiente et a été conduite selon les règles de l'art»<sup>17</sup>.

Enfin, «le diagnostic établi par le médecin du centre hospitalier, le choix des interventions initiales et de celles pratiquées par la suite et qui étaient rendues nécessaires par l'évolution de l'affection dont souffrait (le requérant) en coxarthrose bilatérale évolutive ne permettent de relever aucune faute médicale de nature à engager la responsabilité de l'établissement public »<sup>18</sup>.

Sachant que le caractère fautif ou non de la décision de procéder à un acte médical est apprécié au vu de l'état des connaissances médicales du moment et des techniques médicales disponibles.

Ainsi le Conseil d'Etat a pu relever à l'appui de sa conclusion au terme de laquelle « l'examen (n'a pas fait courir à la victime) des risques inutiles » : « compte tenu de la symptomatologie et de l'état des techniques médicales de l'époque, d'autres méthodes n'offraient pas la possibilité d'investigations équivalentes à celles de la méthode choisie »<sup>19</sup>.

Dans ce sens également la Cour administrative d'appel de Bordeaux juge « que la méthode retenue était alors couramment employée pour traiter ce genre de cicatrice ; que l'autre méthode... dont le requérant invoque l'application, n'était pas utilisée à l'époque des faits ; [...] ; que, dans ces conditions, aucune faute de nature à engager la responsabilité de l'hôpital ne peut être retenue »<sup>20</sup>.

Reste, on le verra, que cette jurisprudence est amenée à se réduire, l'aléa thérapeutique entrant dorénavant largement dans le champ de la responsabilité sans faute (cf. *infra* §II- «le risque créé, fondement d'une responsabilité sans faute ; 'la responsabilité sans faute pour risque' »).

---

<sup>17</sup> - C.E. 6 juillet 1984 Mme Debarnot ; req. n° 38.866.

<sup>18</sup> - C.A.A. Bordeaux 19 novembre 1993 M. Serge Bascoul ; req. n° 91BX00536.

<sup>19</sup> - C.E. 6 mai 1985 Consorts Jouffroy ; req. n° 53.597.

<sup>20</sup> - C.A.A. Bordeaux 23 novembre 1993 M. Joël Le Touze ; req. n° 92BX00797.

## **B- La carence face au risque.**

Avant d'examiner plus précisément deux contentieux où se cristallisent, se sont cristallisées, les carences administratives face au risque (affaire du sang contaminé, risques naturels), nous dégagerons de l'ensemble du contentieux administratif les standards d'identification de la faute en cas d'inaction en présence d'un risque.

### *1- Les standards d'identification de la faute.*

La carence des autorités administratives face au risque est fautive lorsque, d'une part, le risque est connu, identifié ou tout au moins probabilisable, et, d'autre part, pouvait être prévenu, au vu des techniques disponibles, voire à un coût raisonnable.

Le risque doit en effet être connu, ou aurait dû l'être, à défaut l'absence de prévention ne peut être reprochée aux autorités compétentes.

La Cour administrative d'appel de Bordeaux relève par exemple que « le maire... avait été prévenu par une lettre en date du 24 mars 1980 (par l'ancien propriétaire de l'immeuble) des désagréments engendrés par l'état d'abandon de l'immeuble jouxtant le sien et du danger sérieux qu'il constituait pour la sécurité publique de par les risques d'effondrement qu'il présentait ». L'inaction du maire, qui « n'a pris aucune mesure utile pour

éviter l'effondrement dudit immeuble » engage donc la responsabilité de la commune <sup>21</sup>.

Pareillement, la responsabilité du fait des dommages résultant de glissements de terrain, survenus lors de travaux de terrassement pour la réalisation d'un terrain de sports communal, incombe à l'Etat, en sa qualité de concepteur maître d'oeuvre de l'ouvrage *via* la direction départementale de l'équipement, « dès lors qu'ayant commandé au laboratoire régionale de l'équipement, à la même époque que celle à laquelle il établissait l'avant-projet d'aménagement du terrain de sports, une étude de délimitation dans sept communes du district (dont la commune affectée) des zones exposées à des risques liés aux mouvements du sol et du sous-sol, il connaissait le risque d'instabilité des terrains dans la commune ». Aussi, et dans ces circonstances, a-t-il commis des erreurs de conception « en se limitant à une étude sommaire du sol sur l'emplacement choisi » et dans le choix du système de drainage des eaux <sup>22</sup>.

Le risque connu doit encore pouvoir être prévenu. Sans quoi, l'abstention face au risque ne peut constituer une carence fautive.

Ainsi, « s'il doit être tenu pour établi qu'un lien de cause à effet existe entre l'oxygénothérapie à laquelle l'enfant a ... été soumise durant 7 jours et la cécité quasi-totale dont elle est atteinte, il résulte de l'instruction d'une part que ce traitement était rendu nécessaire par l'état de l'enfant, d'autre part qu'aucune faute de service, ni aucune faute lourde d'ordre médical, n'ont été commises à l'occasion de l'administration ou de la surveillance de ce traitement ;... l'absence, durant le même traitement, d'exams ophtalmologiques ne saurait être constitutive d'une faute lourde, dès lors que l'état de l'enfant ne permettait pas de réduire la dose d'oxygène ; qu'une telle faute ne peut non plus résulter du fait que l'infirmité, qui est irréversible lorsqu'elle s'est manifestée, n'a pas été décelée avant la sortie de

---

<sup>21</sup> - C.A.A. Bordeaux 27 décembre 1993 M. Henri Boelle ; req. n° 92BX00990.

<sup>22</sup> - C.A.A. Lyon 17 juin 1992 Ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports c. Commune d'Espaly-Saint-Marcel ; req. n° 90LY00087.

l'enfant du service ; enfin la responsabilité du centre hospitalier... ne peut être engagée par le fait que les parents... n'ont pas été prévenus du risque que comportait le traitement, dès lors que l'état de grand prématuré de l'enfant nécessitait qu'il y soit procédé d'urgence et qu'aucun autre traitement ne pouvait être appliqué ». Partant, la réalisation du risque ne pouvant être prévenue, de quelque manière que ce soit, face à l'aléa thérapeutique la responsabilité du centre hospitalier n'est pas engagée <sup>23</sup>.

En revanche, un enfant ayant été tué par un véhicule sur une autoroute sur laquelle il s'était introduit à la faveur d'une brèche ouverte dans le grillage de protection, la responsabilité de l'Etat est engagée : « si l'administration n'est pas tenue de façon générale de mettre en place une clôture de protection pour assurer le respect de l'interdiction d'accès des autoroutes aux piétons, il en est autrement lorsque la situation des lieux, dans les zones d'habitation dense, crée un risque particulier, notamment pour les enfants ; [...] ; que les dégradations systématiques dont le grillage de protection faisait l'objet en cet endroit ne dispensaient pas l'Etat de l'obligation d'entretenir l'ouvrage public ; que la circonstance que le grillage était périodiquement remis en état ne suffit pas à établir son entretien normal alors que l'administration ne rapporte pas la preuve que la brèche, dont l'ouverture était prévisible eu égard aux précédents actes de vandalisme, a été pratiquée trop peu de temps avant l'accident pour qu'elle puisse en avoir connaissance et prendre les mesures appropriées » <sup>24</sup>.

Plus précisément, et lorsque ces facteurs sont invoqués en défense, cette aptitude à la prévention du risque connu peut être mesurée au vu de deux données : les connaissances et techniques disponibles, le coût de la prévention.

Ainsi, le fait pour un département d'avoir différé la réalisation des travaux nécessaires à la stabilisation d'une paroi rocheuse surplombant un chemin départemental et de s'être abstenu de prendre, entre temps, des

---

<sup>23</sup> - C.E. 25 avril 1980 Centre hospitalier départemental de la Roche-sur-Yon ; req. n° 5. 780.

<sup>24</sup> - C.E. 22 juin 1984 Ministre des Transports c. M et Mme Motheron ; req. n° 44. 718.

dispositions propres à assurer la sécurité des usagers de la voie, constitue un défaut d'entretien normal de l'ouvrage, c'est-à-dire une faute, dès lors qu'une étude avait été réalisée sept ans plus tôt qualifiant le danger d'élevé à très élevé en raison des risques de chutes de pierres, et « que les mesures nécessaires pour y remédier n'étaient ni d'un coût ni d'une difficulté technique exceptionnels ». L'accident mortel survenu sur la voie départementale du fait d'un rocher qui s'était détaché de la falaise engage donc la responsabilité du département <sup>25</sup>.

*A contrario*, dans des circonstances de fait identiques, à savoir un accident provoqué par une chute de pierre qui s'est détachée de la falaise dominant la route nationale, la responsabilité de l'Etat est écartée ; « ni le tracé de la route ni le choix faits par l'administration en ce qui concerne les ouvrages destinés à parer aux risques de chutes de pierres ou à limiter leurs conséquences, ne révèlent un défaut d'aménagement ou vice de conception, compte tenu notamment de la configuration des lieux ainsi que du coût et des difficultés techniques que les autres solutions envisageables auraient comporté » <sup>26</sup>.

*In fine*, le juge administratif se situe donc dans une logique de prévention des risques, et non de précaution face aux risques. Le principe de prévention consiste à empêcher la survenance de risques prévisibles ; il s'agit d'anticiper plutôt que d'agir *a posteriori* par la réparation ou la répression. Au-delà, le principe de précaution renvoie à un devoir de projection dans un avenir incertain, voire imprévisible, de prise en compte du risque non probabilisable. « Contrairement à la prévention, laquelle suppose un risque bien cerné, la précaution est une attitude édictée par l'incertitude » <sup>27</sup>. En d'autres termes, Gilles Martin présente ainsi les deux notions : « la prévention consiste à prendre les mesures nécessaires à la non survenance

---

<sup>25</sup> - C.A.A. Nancy 10 décembre 1992 Département du Jura ; req. n° 91NC00485.

<sup>26</sup> - C.A.A. Paris 16 mai 1989 Ministre de l'Équipement c. M. Marcadet ; req. n° 89PA00100.

<sup>27</sup> - M. Rémond-Gouilloud « Le risque de l'incertain : la responsabilité face aux avancées de la science » ; *La vie des sciences*, 1993, t. 10, n° 4, p. 354.

d'un événement prévisible ou, en tout cas, probabilisable. [...]. La précaution consiste, quant à elle, à aller plus loin, soit en multipliant, au-delà de ce que la probabilité rend nécessaire, les mesures de protection, soit en adoptant des mesures de protection à l'encontre des risques qui ne sont même pas probabilisables » <sup>28</sup>.

Le principe de précaution n'est donc, à ce jour, pas intégré dans les schémas juridictionnels. Pour autant, aux termes de l'article 1-I de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, les activités d'aménagement et d'exploitation des ressources naturelles doivent dorénavant répondre au principe de prévention et « de correction par priorité à la source, des atteintes à l'environnement en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable » (on retrouve là les standards juridictionnels d'identification de la faute en cas de carence face au risque), mais aussi et surtout au principe de précaution « selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement, à un coût économiquement acceptable ».

Ce nouveau dispositif pourrait renouveler la faute. En ce sens M. Rémond-Gouilloud note : « l'obligation d'assurer le risque... fait place à une éthique de prudence, où chacun est prié de multiplier les précautions face à l'inconnu : la faute sanctionnant ces devoirs est rénovée, inédite » <sup>29</sup>. Sous réserve du coût économiquement acceptable, le principe de précaution pourrait en effet impliquer, d'une part, que l'on suspende les activités sur l'innocuité desquelles pèse un doute scientifique, et d'autre part, que l'on interdise les interventions dont on ignore les conséquences.

---

<sup>28</sup> - « Précaution et évolution du droit » ; D. 1995 chron. p. 299.

<sup>29</sup> - « Le risque de l'incertain : la responsabilité face aux avancées de la science » ; précité, p. 354.

Programme « Risques collectifs et Situations de crise »  
Contrat « Responsabilité, exercice des compétences et démocratie »  
Rapport final

A tout le moins, on peut attendre du juge administratif plus de sévérité dans ses appréciations de l'action ou de la carence des autorités administratives dotées d'un pouvoir d'initiative, d'autorisation et/ou de contrôle en matière environnementale. Selon G. Martin, «devra être considéré comme fautif, non seulement celui qui n'aura pas pris les mesures de prévention du risque connu ou prévisible, mais également celui qui, en situation d'incertitude ou de doute, n'aura pas adopté une démarche de précaution, consistant, par exemple, à retarder la mise en vente d'un produit pour poursuivre les recherches, ou à surdimensionner les protections, ou encore à soumettre les protocoles d'expérience et leurs résultats à des expertises extérieures »<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> - « Précaution et évolution du droit » ; précité, p. 304.



## 2- Examen de deux contentieux-test.

### a- « L'affaire du sang contaminé ».

Seules les responsabilités de l'Etat, s'agissant des produits stables prescrits aux hémophiles, et des structures hospitalières, pour les produits labiles transfusés aux non hémophiles, insusceptibles de bénéficier de la technique du chauffage, ont été résolues sur le fondement de la faute. On verra en effet que la responsabilité des centres publics de transfusion sanguine a été engagée sur le fondement du risque, mécanisme de responsabilité sans faute ( cf. infra §II «Le risque créé, fondement d'une responsabilité : 'la responsabilité sans faute pour risque' »).

Avant d'aborder le contentieux, rappelons quelques données de faits <sup>31</sup>. En juin 1981, un syndrome inconnu est signalé par le centre de contrôle des maladies d'Atlanta. Le virus, à l'origine du Sida, est identifié en février 1983. La possibilité d'une transmission de ce virus, par transfusion, est perçue progressivement. Dès mai 1983, le phénomène est suspecté. Un article paru dans les « Infos médicales », sous la signature du Docteur Casteret, tient l'hypothèse pour certaine. Après une enquête réalisée sur 2300 hémophiles en 1982-avril 1983 qui n'a révélé aucun cas de contamination, mais seulement 6 cas suspects, le 20 juin, les préfets sont informés, par voie de circulaire, que la transmission du Sida par le sang est « suspectée mais non établie » et, partant, qu'il convient d'inviter les centres de transfusion sanguine à adopter des mesures de prudence à l'égard des donneurs appartenant aux populations dites « à risque ».

En France, le lancement d'une étude sur l'inactivation du virus par chauffage est annoncé le 9 juin 1983, date à laquelle des firmes américaines commercialisaient déjà des produits chauffés et les proposaient à l'exportation. Le 29 septembre 1984, un article paru dans la revue «The

---

<sup>31</sup> - retracés par M. Dacre-Wright, conclusions sur C.A.A. Paris 16 juin 1991 Ministre des affaires sociales et de l'intégration c. MM. X, Y, Z (3 arrêts) ; L.P.A. 24 juillet 1992, n° 89, p. 11, H. Legal, conclusions sur C.E. 9 avril 1993 M. G ; D. 1993 J. p. 319.

Programme « Risques collectifs et Situations de crise »  
Contrat « Responsabilité, exercice des compétences et démocratie »  
Rapport final

Lancet » fait état des résultats concluants de tests sur la méthode de chauffage.

Après une réunion au laboratoire national de la santé le 8 octobre 1984, un compte rendu a été présenté au directeur général de la santé le 19 octobre, au Comité consultatif de la transfusion sanguine le 22 novembre (rapport du Docteur Brunet), compte rendu où il est fait état :

- du rôle de la transfusion dans la transmission du SIDA
- de l'apparition des premiers SIDA chez les hémophiles recevant des facteurs de coagulation
- de la recommandation du Centre for Disease Contrôle (26 octobre) de ne plus utiliser que des produits chauffés
- du fait que l'inactivation du virus par le chauffage des dérivés est établie
- que 10 % des porteurs d'anticorps Lav développaient un Sida dans les cinq ans et dans 70 % des cas l'issue avait été fatale.

Une note interne de la Direction générale de la santé, du 12 mars 1985, reconnaît enfin que « la transfusion est un mode de transmission efficace de l'infection par le Lav », « le temps de contagiosité semble long », « qu'il est probable que tous (souligné dans le texte) les produits sanguins préparés à partir de pools de donneurs parisiens sont actuellement contaminés ».

Le 23 juillet 1985, un arrêté du ministre de la Santé décide que les produits non chauffés ne seraient plus remboursés à partir du 1<sup>er</sup> octobre. Une circulaire du 20 octobre 1985 interdit la délivrance des produits non chauffés.

En ce qui concerne les tests de dépistage du virus, en 1985, la société américaine Abbott a élaboré un test dont elle a demandé l'introduction en France. Parallèlement, l'Institut Pasteur était en voie d'aboutir à la mise au point de son propre test. Lors d'une réunion interministérielle en date du 9 mai 1985, il a, dans ces circonstances, été décidé de retarder l'enregistrement du test Abbott. Le 21 juin 1985, le laboratoire national de santé délivre l'autorisation de mise sur le marché du test Pasteur, puis le 21 juillet du test

américain. Le 23 juillet 1985, un arrêté rend obligatoire le dépistage des anticorps anti-Lav.

Dans ces circonstances, s'agissant de la responsabilité des hôpitaux ayant pratiqué des transfusions contaminantes, les tribunaux administratifs ont offert des traitements différenciés aux actions menées devant eux.

Classiquement, les tribunaux de Paris le 4 mai 1988 ou de Marseille le 15 avril 1991 ont recherché l'existence d'une éventuelle faute. Le risque ne pouvant être prévenu à la date des transfusions, la faute n'est pas établie et la responsabilité rejetée.

Le tribunal administratif de Paris juge : « à supposer même que l'affection, cause du décès de Mme Ojalvo, ait son origine dans la transfusion sanguine du 3 janvier 1983, dont il n'est pas contesté qu'elle était nécessaire, il ne peut être rien reproché à l'administration générale de l'Assistance publique dès lors qu'à cette date il n'existait aucun moyen de déceler le virus du SIDA dans le sang des donneurs » <sup>32</sup>.

Pareillement le tribunal administratif de Marseille motive ainsi sa décision de rejet, la transfusion ayant eu lieu en 1984 : « ce n'est qu'à partir du 1<sup>er</sup> août 1985, soit près de 18 mois après l'intervention chirurgicale, que la détection du virus de SIDA a été rendue obligatoire ... ; que le Centre hospitalier ne peut donc être tenu pour responsable de l'absence de vérification de l'innocuité... Il ne peut non plus être considéré que l'hôpital... aurait commis une faute en ne prenant pas de sa propre initiative la décision de vérifier ou de traiter le sang utilisé alors même que la réglementation ne l'imposait pas » <sup>33</sup>.

Le tribunal administratif de Paris le 11 janvier 1991 entame un autre raisonnement, suivant la jurisprudence aux termes de laquelle la faute dans l'organisation ou le fonctionnement du service hospitalier est présumée

---

<sup>32</sup> - T.A. Paris 4 mai 1988 M. Ojalvo ; L.P.A. 16 octobre 1991, n° 124, p. 5 in A. Holleaux « Transfusion sanguine, séropositivité et responsabilité juridique ».

<sup>33</sup> - T.A. Marseille 15 avril 1991 P... c. hôpital de Cavaillon, cité in C. Esper « Responsabilité des hôpitaux publics et de l'Etat liées à la transfusion sanguine » ; G.P. 1995 chron. p. 36.

lorsqu'un dommage survient, sans lien avec l'affection pour le traitement de laquelle le malade a été hospitalisé <sup>34</sup>. Ainsi jugeait-il que « si aucune faute lourde médicale ne peut être reprochée aux praticiens qui ont effectué l'intervention (le 7 septembre 1987), dès lors que le sang transfusé avait fait l'objet du test réglementaire mais que celui-ci, effectué en période de séroconversion, ne pouvait pas rendre compte fidèlement de la séropositivité du donneur, l'introduction dans l'organisme du patient d'un sang gravement contaminé révèle une faute dans l'organisation et le fonctionnement du service hospitalier de nature à engager la responsabilité de l'assistance publique à Paris » <sup>35</sup>. Si ce n'est que la jurisprudence antérieure, à laquelle renvoie le tribunal administratif de Paris, admet que l'administration hospitalière puisse rapporter la preuve contraire, puisse établir l'absence de faute dans l'organisation ou le fonctionnement du service à l'origine du dommage. Or, dans le cas de l'espèce, l'administration démontrait qu'elle n'avait pas commis de faute : le sang contaminant avait fait l'objet d'un dépistage, mais ce dépistage avait eu lieu en période muette de séroconversion. Aussi, aux termes de la jurisprudence dominante, le risque ne pouvant être prévenu, la responsabilité aurait due être rejetée. C'est ainsi un système de présomption de faute irréfragable qu'instituait le tribunal, doublé d'une présomption de faute fictive.

Aussi le jugement du tribunal administratif de Marseille en date du 6 juin 1991 est-il plus clair. En l'absence de faute, la seule situation de risque

---

<sup>34</sup> - C.E. 23 février 1962 Meier ; Rec. p. 122.

C.E. 9 décembre 1988 Cohen ; Rec. p. 431, A.J.D.A. 1989 p. 405 avec des observations J. Moreau, D. 1989 som. com. p. 347 avec des observations F. Moderne et P. Bon, D. 1990 p. 487 avec une note J.-J. Thouroude et J.-F. Touchard, Q.J. 23 février 1989 p. 7 avec une note F. Moderne.

<sup>35</sup> - T.A. Paris 11 janvier 1991 ; A.J.D.A. 1992 p. 85 avec une note J.-L. Duvillard.

suffit à engager la responsabilité des deux hôpitaux ayant pratiqué les transfusions contaminantes <sup>36</sup>.

« En l'état des connaissances et des techniques à la date d'hospitalisation de M. Nothelfer (du 19 octobre 1984 au 5 février 1985), le centre hospitalier général de Toulon, gérant du centre local de transfusion sanguine, a pu ne commettre aucune faute de nature à engager sa responsabilité en ne pratiquant pas le dépistage systématique du virus H.I.V. et en ne chauffant pas les poches de sang et de produits dérivés administrées ; qu'il en est de même pour l'hôpital Sainte-Marguerite... qui n'était pas tenu d'analyser les poches de sang scellées qui lui étaient fournies par le centre de transfusion sanguine ; que toutefois si à la date de l'hospitalisation..., les techniques spécifiques de dépistage et d'inactivation du virus n'étaient pas pratiquées couramment, faute d'être parfaitement maîtrisées et rendues obligatoires... les risques de contamination par le sang et les produits dérivés transfusés étaient parfaitement connus ; qu'il en résulte qu'en pratiquant des transfusions sanguines sans inactiver le virus H.I.V.... les services publics hospitaliers ont fait courir à leurs usagers un risque de contamination dont les conséquences excèdent très largement les limites de celles qui résultent normalement de leur activité ; que de tels risques sont de nature, en cas d'inoculation accidentelle du virus H.I.V. à engager indépendamment de toute faute la responsabilité des services publics hospitaliers ».

En appel, les Cours administratives de Lyon et de Paris se sont prononcées. Seule la faute, la faute prouvée, peut fonder l'engagement de la responsabilité des hôpitaux.

La Cour administrative d'appel de Lyon a annulé, le 9 juillet 1992, le jugement du tribunal administratif de Marseille du 11 juin 1991, en rappelant que la responsabilité hospitalière ne peut, en principe, être

---

<sup>36</sup> - T.A. Marseille 6 juin 1991 Consorts Nothelfer c. A.A.P.M.-C.H. à Toulon ; L.P.A. 16 octobre 1991, n° 124, p. 4 in A. Holleaux « Transfusion sanguine, séropositivité et responsabilité juridique ».

Programme « Risques collectifs et Situations de crise »  
Contrat « Responsabilité, exercice des compétences et démocratie »  
Rapport final

engagée qu'en présence d'une faute, à savoir et notamment que si le risque connu peut être prévenu. Or, « les soins à prodiguer... nécessitaient d'urgence des transfusions de sang ;... en l'état des connaissances scientifiques sur le V.I.H. à l'époque des faits, les établissements hospitaliers ne disposaient d'aucun moyen leur permettant soit de s'assurer que les lots de sang et de produits dérivés qu'ils utilisaient n'étaient pas contaminés par ce virus soit d'inactiver celui-ci notamment en ce qui concerne les produits labiles qui ont été administrés à l'intéressé ». La responsabilité de l'Assistance publique de Marseille et du centre hospitalier régional de Toulon ne pouvait donc être engagée <sup>37</sup>.

Quant à la Cour administrative d'appel de Paris, elle a annulé le jugement du tribunal administratif de Paris du 11 janvier 1991. L'Administration a « pris les précautions qui s'imposaient en l'état de la connaissance médicale à l'époque des faits (à savoir l'interrogation du donneur et le test de dépistage du virus) pour les produits du sang dits 'labiles' pour lesquels, par ailleurs, l'inactivation de ce virus par chauffage ne peut être réalisée ; ... si de telles méthodes laissent subsister... un risque de contamination de 0,003% correspondant à l'inefficacité des tests de dépistage pendant la période de latence précédant la séroconversion, il ne peut être reproché à l'Administration générale de l'Assistance publique à Paris... d'avoir commis une faute en s'abstenant d'employer la technique de l'autotransfusion pour supprimer un tel risque, à supposer, au demeurant, que cette méthode ait pu être mise en oeuvre en l'espèce » <sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> - C.A.A. Lyon, Plénière, 9 juillet 1992 Assistance publique de Marseille et Centre hospitalier régional Font-Pré de Toulon ; R.F.D.A. 1992 p. 1037.

<sup>38</sup> - C.A.A. Paris, Plénière, 20 octobre 1992 Administration générale de l'Assistance publique à Paris c. M. X ; R.F.D.A. 1992 p. 1038.

Dans le même sens C.A.A. Paris, Plénière, 20 octobre 1992 Administration générale de l'Assistance publique à Paris c. Héritiers de M. Y ; R.F.D.A. 1992 p. 1039.

Cette solution a été reprise, s'agissant de transfusions de produits du sang dits « labiles », pratiqués à la fin de l'année 1984 pour lesquelles un interrogatoire des donneurs avait été pratiqué. C.A.A. Paris 31 mars 1994 (4 espèces) ; n° 93PA00293, 93PA01069, 93PA00406, 93PA00286.

Programme « Risques collectifs et Situations de crise »  
Contrat « Responsabilité, exercice des compétences et démocratie »  
Rapport final

*In fine*, le Conseil d'Etat, dans une décision du 26 mai 1995, a clarifié les compétences respectives des hôpitaux, procédant aux transfusions sanguines, et des centres de transfusion sanguine, délivrant les produits sanguins, distinction n'apparaissant pas, ou pas nettement, dans la jurisprudence antérieure, et a en conséquence déchargé les centres hospitaliers de toute responsabilité s'agissant de la qualité des produits. Dès lors que le dommage est « uniquement imputable au produit sanguin vicié fourni par le centre de transfusion » - la transfusion sanguine était nécessaire, et aucun « autre élément (n'a) concouru à la réalisation » du dommage- l'hôpital ne peut être tenu pour responsable. Seul le centre de transfusion sanguine le peut. « Les centres de transfusion sanguine ont le monopole des opérations de contrôle médical des prélèvements sanguins ; qu'ainsi le préjudice résultant pour un malade de sa contamination par des produits sanguins transfusés est imputable à la personne morale publique ou privée dont relève le centre de transfusion sanguine qui a élaboré les produits utilisés » <sup>39</sup>. A savoir, lorsque le centre de transfusion est extérieur à la structure hospitalière, c'est la responsabilité de ce centre qui doit être recherchée. Dans l'hypothèse où le centre de transfusion et le groupe hospitalier forment une seule et même personne juridique, la responsabilité de cette personne morale peut être engagée mais « non sur le fondement des principes qui gouvernent la responsabilité des hôpitaux en tant que dispensateurs de prestations médicales mais...sur la base des règles propres à son activité de gestionnaire d'un centre de transfusion sanguine ».

Les hôpitaux ne sont donc responsables que d'éventuelles fautes qu'ils pourraient commettre dans l'utilisation des produits dérivés <sup>40</sup>.

S'agissant de la responsabilité de l'Etat à l'égard des hémophiles contaminés par le V.I.H., le tribunal administratif de Paris, la Cour

---

<sup>39</sup> - C.E. Ass. 26 mai 1995 Consorts Pavan ; R.F.D.A. 1995 p. 748 avec les conclusions S. Daël.

<sup>40</sup> - S. Daël, conclusions précitées, p. 759.

administrative d'appel de Paris puis le Conseil d'Etat se sont successivement prononcés.

Deux problèmes juridiques étaient posés : le degré de faute nécessaire pour engager la responsabilité, faute simple ou faute lourde, sur lequel nous nous arrêterons rapidement, et, liées partiellement au premier problème, les dates à compter desquelles court et prend fin la responsabilité de l'Etat.

Sur le degré de la faute, la Cour administrative d'appel a statué sur le fondement de la faute lourde au vu, jugeait-elle, « des difficultés inhérentes à l'exercice des attributions » de l'Etat, à savoir le contrôle des établissements de transfusion sanguine et la réglementation des conditions de prélèvement et d'utilisation du sang, du plasma et de leurs dérivés <sup>41</sup>. Le Conseil d'Etat réforme l'arrêt de la Cour. Une faute simple suffit <sup>42</sup>. Le Commissaire du gouvernement a fait alors valoir devant la Haute Juridiction d'une part « la raréfaction des hypothèses de faute qualifiée », et d'autre part que « la difficulté n'est pas le seul critère... la jurisprudence permet de prendre en considération la gravité des conséquences que peut avoir une action pour déterminer le régime de faute qui s'applique » <sup>43</sup>. Par ailleurs, ainsi que le soulignent C. Maugué et L. Touvet, « les hésitations éventuelles de l'Assemblée ont été levées par la prise en considération de la finalité des pouvoirs dévolus à l'Etat : la protection de la santé publique constitue un

---

<sup>41</sup> - C.A.A. Paris 16 juin 1992 M. Y, Ministre des Affaires sociales et de l'Intégration c. MM. X., Y., Z. ; L.P.A. 24 juillet 1992, n° 89, p. 8 avec les conclusions M. Dacre-Wright, A.J.D.A. 1992 p. 678 avec une note L. Richer.

C.A.A. Paris 29 décembre 1992 (3 espèces) ; R.F.D.A. 1993 p. 145.

En ce sens également, le Commissaire du gouvernement devant le tribunal administratif de Paris relevait que « l'appréciation du risque Sida... revêtait un caractère technique particulièrement délicat » et invitait le tribunal, qui ne l'a pas suivi sur ce point, à statuer sur le fondement de la faute lourde. E. Stahlberger, conclusions sur T.A. Paris 20 décembre 1991 MM. D., B. et G. (3 espèces) ; R.F.D.A. 1992 p. 554.

<sup>42</sup> - C.E. Ass. 9 avril 1993 M. G. ; D. 1993 J. p. 312 avec les conclusions H. Legal, R.F.D.A. 1993 p. 583 avec les conclusions H. Legal, A.J.D.A. 1993 p. 381 avec une chronique C. Maugué et L. Touvet p. 344.

<sup>43</sup> - conclusions précitées ; D. pp. 316 et 317.



enjeu tel que l'Etat doit faire preuve d'une vigilance tout à fait particulière, qui ne peut laisser de place à un système de faute lourde » <sup>44</sup>.

S'agissant de la période où la responsabilité de l'Etat est encourue, les juges ont retenu successivement comme point de départ soit le 12 mars 1985, date de la note interne de la Direction générale de la Santé, soit la date du rapport Brunet, c'est-à-dire le 22 novembre 1984, et comme date butoir soit le 1<sup>er</sup> octobre 1985, date limite de remboursement par la sécurité sociale des produits chauffés en vertu de l'arrêté du ministre de la Santé du 23 juillet, soit le 20 octobre 1985, date de la circulaire interdisant la prescription de produits non chauffés.

Le tribunal administratif de Paris arrêta la responsabilité de l'Etat du 12 mars 1985 au 1<sup>er</sup> octobre 1985, à savoir jusqu'au jour où le remboursement des produits non chauffés n'est plus assuré par la Sécurité sociale, mesure considérée comme une interdiction de fait de distribution, et à compter de la note informant « de manière certaine de la très forte probabilité de ce qu'en région parisienne 'tous les produits sanguins préparés à partir de pools de donneurs parisiens (sont) actuellement contaminés' ; [...] ; qu'ainsi, en n'édicant pas immédiatement une mesure d'interdiction de distribution desdits produits, en droit ou en fait, (le ministre de la santé) a commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat ».

L'analyse du Commissaire du gouvernement est ainsi suivie ; les connaissances antérieures au 12 mars 1985 sont jugées insuffisantes pour « mesurer l'ampleur des risques de contamination et pour engager les services compétents à prendre des mesures aussi radicales que l'interdiction de l'usage des produits non chauffés » <sup>45</sup>. En d'autres termes, le risque est considéré comme trop mal cerné pour engager les autorités administratives à agir. L'inaction n'est donc pas de nature à mettre en jeu la responsabilité de l'Etat. En revanche, dès lors que « l'autorité ministérielle a été avertie le 12 mars 1985 de façon certaine et sans ambiguïté possible des risques de

---

<sup>44</sup> - chronique précitée, p. 346.

<sup>45</sup> - conclusions précitées, p. 559.

contagiosité de l'infection par le Lav à travers la transfusion sanguine [...], (qu'elle avait) une pleine connaissance du degré de contamination des lots et de la dangerosité que constituait la prescription de produits sanguins contaminés », la carence est fautive.

La Cour administrative de Paris suit le tribunal sur cette appréciation. «Eu égard au caractère contradictoire et incertain des informations scientifiques disponibles avant le début de l'année 1985, y compris celles résultant de la communication faite à la séance du 22 novembre 1984 de la commission consultative de la transfusion sanguine, il ne peut être reproché à l'administration de ne pas avoir, dès cette époque, d'une part, décidé de généraliser la substitution des produits sanguins non chauffés par les produits chauffés, d'autre part, imposé pour les donateurs de sang la pratique d'un test de dépistage alors qu'aucun test officiellement approuvé n'était disponible avant le mois de mars 1985». S'agissant du rapport Brunet, le Commissaire du gouvernement considérait que «ces données étaient insuffisantes pour permettre à l'autorité de contrôle de savoir si l'on était en présence de drames accidentels ou d'un danger majeur et général »<sup>46</sup>.

En revanche, la mesure de suspension de remboursement des produits non chauffés, prescrite par l'arrêté du 23 juillet 1985, est jugée insuffisante, parce qu'elle n'empêchait pas, juridiquement, l'écoulement de stocks contaminés. Aussi la responsabilité de l'Etat court-elle jusqu'au 20 octobre 1985, date de la circulaire interdisant la délivrance de ces produits.

Enfin, le Conseil d'Etat engage également la responsabilité de l'Etat du fait des transfusions contaminantes pratiquées jusqu'au 20 octobre 1985. Mais il avance la date à compter de laquelle la faute est jugée constituée. Ce n'est plus la note du 12 mars 1985 qui donne les informations nécessaires et suffisantes, mais le rapport du 22 novembre 1984. Pour le Conseil d'Etat, «il appartenait à l'autorité administrative, informée à la date du 22 novembre 1984, de façon non équivoque, de l'existence d'un risque sérieux de

---

<sup>46</sup> - conclusions M. Dacre-Wright précitées, p. 12.

contamination des transfusés et de la possibilité d'y parer par l'utilisation des produits chauffés qui étaient alors disponibles sur le marché international, d'interdire sans attendre d'avoir la certitude que tous les lots de produits dérivés du sang étaient contaminés, la délivrance des produits dangereux ».

La substitution du fondement de la faute simple à celui de la faute lourde a certes contribué à avancer la date à laquelle la responsabilité de l'Etat est engagée ; « la faute simple ne requiert pas en effet le même caractère d'évidence et de gravité que la faute lourde »<sup>47</sup>. Mais ceci ne saurait justifier seul cela. Ainsi que la notent C. Maugué et L. Touvet : « s'agissant d'atteintes à la santé publique, l'Etat ne doit donc pas attendre d'avoir des certitudes pour agir : une conjonction d'indices inquiétants suffit à justifier des mesures sanitaires dès lors qu'ils sont suffisamment sérieux ».

Pour autant, on ne saurait voir là, à notre sens, comme M. Rémond-Gouilloud l'a écrit<sup>48</sup>, une application du principe de précaution. En effet, alors même que l'on peut admettre que le principe de précaution navigue de l'absence de certitude scientifique absolue à l'incertitude scientifique<sup>49</sup>, en l'espèce les éléments de doute subsistants le 22 novembre 1984 étaient relatifs d'une part à l'ampleur du risque (le Commissaire du gouvernement devant le Conseil d'Etat remarque qu'entre novembre 1984 et mars 1985, on est simplement « passé d'un péril mortel dans certains cas à un péril mortel dans tous les cas »<sup>50</sup>), d'autre part aux éventuels effets secondaires du chauffage du sang. En revanche, le risque en lui-même, à savoir la contamination par la voie de la transfusion sanguine, plus précisément par les produits non chauffés, était connu. Aussi baignait-on dans une ambiance plus proche de la certitude que du doute, de la prévention d'un risque établi que de la précaution face au risque incertain. En ce sens, le

---

<sup>47</sup> - chronique C. Maugué et L. Touvet précitée, p. 347.

<sup>48</sup> - « Le risque de l'incertain : la responsabilité face aux avancées de la science » ; précité, p. 355.

<sup>49</sup> - cf. sur ce point C. Giraud « Le droit et le principe de précaution : leçons d'Australie » ; R.J.E. 1-1997 p. 21.

Commissaire du gouvernement note : « face à un risque connu comme mortel pour un certain nombre de patients au moins, il serait évidemment irréaliste d'affirmer que seule une certitude scientifique fait obligation d'agir. Entre l'ignorance et une connaissance certaine des mécanismes selon lequel agit un produit, il y a au moins deux stades : celui de l'accumulation d'indices qui aboutit à la formulation d'une hypothèse et celui où une vérification pragmatique permet de regarder cette hypothèse comme confirmée sans que pour autant les raisons scientifiques de sa validité soient parfaitement élucidées. Il nous semble que l'on avait atteint ce stade, en ce qui concerne la transmission du virus de l'immunodéficience par la voie sanguine, au plus tard en novembre 1983 et, en ce qui concerne la possibilité d'inactiver le virus par le chauffage des produits sans en réduire de façon perceptible les valeurs thérapeutiques, au plus tard en octobre 1984. [...]. Nous estimons qu'au plus tard (le 22 novembre 1984, date à laquelle ces faits sont consignés dans le rapport Brunet) une administration convenablement informée et disposant de capacités de décision... ne pouvait pas, sans faute, alors qu'il ne s'agissait que de la confirmation d'une alerte lancée depuis plusieurs mois, se borner à laisser les études se poursuivre et les tergiversations intéressées (ou d'ailleurs de bonne foi) perdurer »<sup>51</sup>.

En revanche, le Conseil d'Etat suit les conclusions du Commissaire en jugeant « qu'en regard au caractère contradictoire et incertain des informations antérieurement disponibles tant sur l'évolution de la maladie que sur la technique susceptible d'être utilisée pour en éviter la transmission, il ne peut être reproché à l'administration de n'avoir pris avant (le 22 novembre 1984) de mesures propres à limiter les risques de contamination par transfusion sanguine ». Or, le principe de précaution aurait exigé une intervention dès lors que le risque est apparu, à savoir dès le mois de juin 1983, dès lors que la transmission du Sida par le sang était « suspectée » (circulaire du 20 juin) et que des produits chauffés étaient

---

<sup>50</sup> - conclusions H. Legal précitées, p. 319.

<sup>51</sup> conclusions H. Legal précitées, pp. 318-319.

disponibles sur le marché, alors même que le résultat du procédé demeurerait incertain.

Restent, pour finir, deux remarques :

- d'une part la responsabilité de l'Etat n'a été engagée qu'à raison de sa carence dans la réglementation des produits sanguins stables. Le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur le cas des produits labiles, pour lesquels le chauffage ne peut être employé pour inactiver le virus, et ne subsistent donc que les tests de dépistage. La responsabilité de l'Etat pourrait donc, à nouveau, être engagée pour retard à agréer les tests de dépistage puis à les rendre obligatoires.

- d'autre part, l'argument financier, à savoir le coût de l'importation massive de produits non chauffés, n'a pas été invoqué, si ce n'est de manière elliptique par le Commissaire du gouvernement devant le tribunal administratif de Paris<sup>52</sup>. On a vu que l'aptitude à prévenir un risque s'apprécie au regard de son coût, on aurait dû rajouter que l'argument ne devient dirimant que lorsque ce coût est manifestement disproportionné au regard de l'ampleur du risque.

b- Les risques naturels.

La prévention des risques naturels se caractérise par l'imbrication des textes définissant différents niveaux de compétence, au sein desquels l'Etat et la commune se dégagent et constituent les « destinataires essentiels (des) actions en responsabilité dirigées contre la puissance publique »<sup>53</sup>.

Le maire est compétent, d'une part en sa qualité d'autorité de police municipale, pour veiller à la sûreté publique ou, plus précisément, pour prévenir « les accidents et les fléaux calamiteux, ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues,

---

<sup>52</sup> - conclusions précitées, p. 560.

<sup>53</sup> - F. Moderne « Responsabilité de l'Etat et des communes en cas de réalisation de risques naturels et technologiques majeurs » ; Droit et ville 1986, n° 21, p. 157.

les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels », en vertu des articles L. 2213-1, L. 2212-2-5° et L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales (anciens articles 96, 97-6° et 101 du Code de l'administration communale, L. 132-1, L. 131-2-6 et L. 131-7 du Code des communes) <sup>54</sup>. Il peut également, *via* l'attribution ou le refus d'une autorisation d'urbanisme, notamment d'un permis de construire, prévenir un risque, sachant que cette autorisation est accordée au nom de la commune si celle-ci est dotée d'un P.O.S. approuvé, au nom de l'Etat en situation contraire.

Le préfet, dans certaines matières limitativement énumérées aux articles L. 421-2-1 et R. 421-36 du Code de l'urbanisme, est pareillement compétent pour attribuer ou refuser les autorisations d'urbanisme. Il délimite par ailleurs les zones exposées à des risques, plan d'exposition aux risques (P.E.R.), zones arrêtées sur le fondement de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme <sup>55</sup>, dorénavant unifiés sous un document unique, le plan de prévention des risques naturels prévisibles (P.P.R.).

---

<sup>54</sup> - art. L. 2212-1 C.G. collec. terr : « la police a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique ».

art. L. 2212-2-5° C.G. collec. terr. : « La police municipale... comprend notamment... le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels,..., de pouvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ».

art. L. 2212-4 C.G. collec. terr. : « dans le cas de danger grave ou imminent, tels que les accidents naturels..., le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites ».

<sup>55</sup> - « la construction sur des terrains exposés à un risque, tel que : inondation, érosion, affaissement, éboulement, avalanche, peut, si elle est autorisée, être subordonnée à des conditions spéciales.

Ces terrains sont délimités par arrêté préfectoral ... »

Enfin, si le risque naturel se réalise sur une voie publique, c'est alors la personne publique dont la voie relève (commune, département, Etat) qui peut voir sa responsabilité engagée.

*1- La responsabilité de la commune du fait de la carence du maire, autorité de police municipale.*

S'agissant de la responsabilité de la commune du fait de la carence du maire, autorité de police municipale, elle peut être engagée pour défaut de l'exercice de son pouvoir de réglementation face à la menace, ou pour défaillance dans la réalisation de travaux pour parer au risque.

Le maire est en effet tenu d'user de son pouvoir de réglementation pour limiter les conséquences dommageables du risque naturel, en adoptant par exemples, au vu du risque, des mesures « d'évacuation de la zone de terrain dominée par un rocher qui menaçait de tomber »<sup>56</sup>, d'interdiction d'habiter, de circuler, de stationner dans la zone de terrains dominée par une falaise menaçant de s'ébouler<sup>57</sup>, d'interdiction de pratiquer du ski dans une zone particulièrement exposée au risque d'avalanches, jusqu'au rétablissement de conditions météorologiques plus favorables<sup>58</sup>, ou de circuler pour les piétons sur une voie également exposée à des menaces d'avalanches<sup>59</sup>.

A défaut, dès lors que le risque est connu, le maire commet une faute de nature à engager la responsabilité de la commune. Ainsi, « alors que les conditions météorologiques et l'enneigement laissaient prévoir le déclenchement d'avalanches avec une quasi certitude dans la zone (affectée), les mesures prises par le maire... furent limitées à la mise en place du drapeau annonciateur d'avalanche, à la diffusion des notes relatives aux

---

<sup>56</sup> - C.E. sect. 14 mars 1958 Dame Fleury ; Rec. p. 166.

<sup>57</sup> - C.E. 17 janvier 1964 Société thermale de l'Aude ; Rec. p. 25.

Voir également pour une « invitation » à quitter une maison exposée à des risques d'éboulement de la falaise dominante, T.A. Nice 8 juillet 1981 Mme Sice ; Rec. p. 537.

<sup>58</sup> - C.E. 22 janvier 1982 Association « Foyer de ski de fond de Crévoux » ; Rec. p. 30.

périodes d'état d'alerte et à l'interdiction de circulation des piétons sur (une route)... ; qu'en n'interdisant pas totalement tout accès aux immeubles..., susceptibles d'être atteints par cette avalanche imminente, et en ne diffusant pas plus d'informations à l'usage des nouveaux venus dans la station, le maire... a, dans les circonstances de l'espèce, commis dans l'exercice des pouvoirs de police qu'il tenait de l'article L. 131-2-6 du Code des communes, une faute lourde de nature à engager la responsabilité de la commune », l'avalanche ayant tué deux personnes <sup>60</sup>.

La commune engage pareillement sa responsabilité à l'égard d'un skieur blessé par une avalanche, si ce n'est que le Conseil d'Etat se prononce sur le fondement de la faute simple, lorsque un piste de ski est ouverte « alors que de sérieux dangers d'avalanche existaient... du fait d'une couche épaisse de neige fraîche qui... n'était pas encore stabilisée sur les pentes ; que la reconnaissance de la piste, faite trop tôt dans la matinée, alors que l'action du soleil ne s'était pas encore manifestée, ne permettait pas de constater que ces dangers avaient disparu » <sup>61</sup>, ou lorsque seule une piste a été fermée, celle particulièrement exposée au risque d'avalanches, alors que la piste voisine, laissée ouverte, permettait aux skieurs de passer aisément de la piste ouverte à la piste fermée. Aussi la mesure était-elle insuffisante, des skieurs indisciplinés ayant pu déclencher l'avalanche, tuant sept personnes <sup>62</sup>.

En revanche, le juge n'engage guère la responsabilité de la commune pour défaut de réalisation de travaux pour prévenir le risque, travaux de confortation d'une falaise en passe de s'effondrer, de construction de

---

<sup>59</sup> - C.E. 12 mai 1976 Compagnie d'assurances Zurich ; Rec. p. 247.

<sup>60</sup> - C.A.A. Lyon 1 février 1990 Consorts Pressigout ; req. n° 89LY0098.

<sup>61</sup> - C.E. sect. 28 avril 1967 Sieur Lafont ; Rec. p. 182, A.J.D.A. 1967 p. 306 avec une chronique MM. Lecat et Massot p. 272.

<sup>62</sup> - C.E. 10 juillet 1981 Commune de Bagnères-de-Bigorre ; Rec. p. 905, D. 1982 I.R. p. 58.



Programme « Risques collectifs et Situations de crise »  
Contrat « Responsabilité, exercice des compétences et démocratie »  
Rapport final

paravalanche...<sup>63</sup>, sans que l'on puisse, semble-t-il, noter de différence majeure entre les hypothèses où il se situe sur le terrain de la faute lourde, à savoir en cas de danger imminent, ou sur celui de la faute simple, en dehors d'une urgence pressante<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> - Sachant qu'en l'absence de dispositions contraires, les communes, pas plus que l'Etat, n'ont l'obligation d'assurer la protection des propriétés privées voisines de la mer ou des cours d'eau, contre leurs atteintes, protection qui n'incombe qu'aux propriétaires intéressés.

<sup>64</sup> - On distingue en effet les cas où le juge statue sur le fondement de l'article L. 2212-2-5° C. G. coll. terri., la faute simple suffit alors, de ceux où il statue au vu de l'article L. 2212-4, une faute lourde est ici exigée, la première hypothèse correspondant à celle où il n'y a pas d'urgence, où la commune engage une politique préventive avant l'émergence d'une menace, la seconde à celle où la commune obéit à une urgence.

Pour une présentation en ce sens cf. notamment :

J. Hermann « Les décisions administratives à l'épreuve des risques naturels : les sanctions du juge administratif » in « La prévention des risques naturels. Echec ou réussite des plans d'exposition aux risques ? » ; C.R.E.C.O.-C.N.R.S., 1993, p. 96.

B. Lasserre, conclusions sous C.E. 14 mars 1986 Commune de Val-d'Isère c. Mme Bosvy et autres ; J.C.P. 1986 II n° 20670.

Reste que la jurisprudence ne répond pas toujours à cette opposition avec une parfaite clarté, que ce soit dans l'appréciation de l'imminence du danger, justifiant l'application de l'article L. 2212-4 C.G. coll. terri., ou dans celle du degré de la faute exigé. Voir pour comparaisons :

- les conclusions précitées B. Lasserre sous C.E. 14 mars 1986 Commune de Val-d'Isère c. Mme Bosvy et autres, revenant sur le jugement de première instance, dans le sens de l'imminence du danger, justifiant l'application de l'article L. 131-7 C. des communes, et l'exigence de la faute lourde, s'agissant d'une avalanche menaçant depuis plus d'une semaine, et l'arrêt Lafont (C.E. sect. 28 avril 1967 ; précité) statuant sur le fondement de l'article 97-6° C. de l'administration communale et de la faute simple s'agissant du risque d'avalanche apparu le matin, avant l'ouverture des pistes.

- l'arrêt du 12 mai 1976 Cie d'assurance de Zurich, précité, statuant sur le fondement de la faute lourde au vu de l'article 97-6 C. de l'administration communale s'agissant d'une interdiction de circuler sur une voie publique exposée à des menaces d'avalanches, et l'arrêt du 22 février 1982 Foyer de ski de fond de Crevoux, précité, statuant également au vu de l'article L. 131-2-6 C. des communes mais sur le fondement de la faute simple s'agissant d'une interdiction de skier dans une zone pareillement exposée à des menaces d'avalanches.

Ainsi, suite à des glissements de terrains ayant entraîné la ruine d'une propriété privée, le Conseil d'Etat juge que la ville n'a commis aucune faute lourde de nature à engager sa responsabilité en n'ayant pas « fait rapidement combler une excavation provoquée quelques mois plus tôt par un premier affaissement du terrain, au bas de la falaise », ni pris aucune autre mesure <sup>65</sup>.

De même, alors qu'une commune avait, avant qu'une crue violente ne se produise, conçu un plan de défense contre les inondations, en d'autres termes alors qu'elle connaissait le risque, sa responsabilité n'est pas engagée alors même que « le plan (n'a) été que partiellement exécuté à l'époque du sinistre et que les ouvrages déjà construits se (sont) révélés insuffisants à contenir les eaux ». Il n'y a pas là de faute (simple) de nature à engager la responsabilité de la commune <sup>66</sup>.

Face à une menace d'éboulement de terres, le maire « en se bornant... à ordonner l'évacuation (de la zone de terrain menacée) et en tardant, comme il l'a fait, à prendre l'autre mesure de sûreté qu'appelait le danger et consistant en la destruction du rocher », n'a pas plus commis de faute lourde engageant la responsabilité de la commune <sup>67</sup>.

De fait, et partant, il semblerait que la jurisprudence soit inspirée par l'idée qu'aux communes incombe une gestion à court terme du risque, impliquant essentiellement la protection des personnes contre une menace, mission que le pouvoir de réglementation du maire suffit communément à satisfaire. En revanche, le juge se montre plus hésitant à imposer aux communes un aménagement du risque, emportant protection durable des personnes, mais aussi des biens, une politique de long terme face au risque, alors même que l'on analyse l'article L. 2212-2-5° C.G. coll. terr. comme imposant aux communes de mener une telle prévention à long terme du

---

<sup>65</sup>- C.E. 6 janvier 1971 Dame Louvet ; Rec. p. 6.

<sup>66</sup> - C.E. 31 mars 1965 Consorts Peydessus c. Commune de Loudenvielle ; Rec. p. 213.

<sup>67</sup> C.E. sect. 14 mars 1958 Dame Fleury ; précité.

risque <sup>68</sup>. On peut lire dans la jurisprudence une considération qui constitue probablement un clé majeure de ce contentieux : le coût de la prévention.

En ce sens l'arrêt du Conseil d'Etat du 17 janvier 1964 *Société thermale de l'Aude* dispose : « le maire... auquel il appartenait de prescrire, ... les mesures de sûreté exigées par les circonstances en cas de danger grave et imminent, tel que celui afférent à une menace d'éboulement, a... interdit l'habitation, la circulation et le stationnement dans la zone de terrains... dominée par une falaise menaçant de s'ébouler... ; ... en se bornant à prononcer l'interdiction... après avoir examiné les moyens de remédier au danger dont s'agit et provoqué l'intervention de l'administration supérieure, et en n'entreprenant pas, avec les moyens limités dont disposait la commune, les travaux considérables nécessaires pour parer à ce danger » n'a pas commis de faute lourde <sup>69</sup>.

Dans ce sens également, le tribunal administratif de Nice juge, s'agissant de menaces d'éboulement d'une falaise, qu'en n'ayant pris qu'une mesure d'éloignement de la population, le maire a satisfait l'article L. 131-2-6° du Code des communes et n'engage pas à ce titre la responsabilité de la commune. « L'administration ayant saisi le centre d'études techniques de l'équipement d'Aix-en-Provence, il ressort de ses travaux et de ceux de la direction de l'équipement du Var que les interventions de sécurité nécessaires, dans une première phase, pour faire cesser le danger résultant de l'état de la falaise, s'élèvent à 320 000 francs alors que le budget annuel de la commune est de 300 000 francs ; qu'ainsi... le maire, en se bornant à prononcer l'interdiction (d'habiter une maison), après avoir examiné les moyens de remédier au danger et provoqué l'intervention de l'administration supérieure et en n'entreprenant pas... les travaux importants nécessaires

---

<sup>68</sup> - cf. en ce sens notamment B. Lasserre, conclusions sous C.E. 14 mars 1986 Commune de Val-d'Isère c. Mme Bosvy et autres ; précité, M. Azibert et M. Fornacciari, chronique sous le même arrêt ; A.J.D.A. 1986 p. 301.

<sup>69</sup> - précité.

pour parer au danger, (n'a pas) commis dans l'exercice de la police municipale une faute lourde »<sup>70</sup>.

Ou encore, dans une zone exposée à des risques d'avalanches, délimitée en tant que telle par arrêté préfectoral du 8 novembre 1972, la commune qui « a décidé et fait exécuter en 1974 et 1975 des travaux destinés à protéger les habitations », n'engage pas sa responsabilité du fait de la destruction d'un chalet par une avalanche « bien que les ouvrages ainsi construits n'aient pas été suffisamment efficaces... des travaux plus importants auraient été hors de proportion avec ses ressources »<sup>71</sup>.

On retrouve ici, en filigrane, la distinction classique du droit civil entre l'obligation de résultat et l'obligation de moyen. En principe le juge administratif n'engage pas la responsabilité de la commune qui a oeuvré pour prévenir le risque, alors même que son action est demeurée inefficace, notamment pour des raisons financières.

Par exception, le Conseil d'Etat a engagé, dans des circonstances qui demeurent à ce jour marginales, la responsabilité d'une commune, celle de Val d'Isère, pour insuffisance de son dispositif de sécurité contre les avalanches. Dans une zone particulièrement exposée au risque, trois avalanches y avaient déjà eu lieu dans les cinquante trois années passées, l'Union Nationale des Centres Sportifs de Plein Air (U.C.P.A.) possédait un chalet, chalet qui fut frappé en 1970 par une avalanche particulièrement forte qui tua 38 personnes et en blessa 39 autres. En sus de la responsabilité

---

<sup>70</sup> - T.A. Nice 8 juillet 1981 Mme Sice ; Rec. p. 537.

confirmé par C.E. 25 novembre 1983 Mme Sice Alice ; req. n° 34. 444.

<sup>71</sup> - C.E. 16 juin 1989 Association « le ski alpin murois » ; Rec. p. 141.

Dans le même sens C.E. 27 juillet 1979 M. Carot et autres ; Droit et ville 1979, n° 8, p. 279 in chronique F. Bouyssou « Construction dans les zones de risque (avalanches-inondations) et responsabilité administrative » : une avalanche ayant détruit 12 chalets et 5 immeubles collectifs, le Conseil d'Etat dégage la commune de Tignes de toute responsabilité dès lors qu'elle avait réalisé des ouvrages pare-avalanches, alors même que ceux-ci s'étaient révélés insuffisants, car « des travaux plus importants... eussent été à l'époque hors de proportion avec ses ressources ».

Programme « Risques collectifs et Situations de crise »  
Contrat « Responsabilité, exercice des compétences et démocratie »  
Rapport final

de l'Etat qui n'avait pas entrepris de délimitation de la zone sur le fondement de l'article R. 110-3 du Code de l'urbanisme (cf. *infra*), le tribunal administratif jugeait fautive également la commune pour, d'une part, n'avoir pas suffisamment cerné et prévu le risque et, d'autre part, n'avoir pas ordonné l'évacuation des lieux <sup>72</sup>. Le juge de première instance restait ainsi sur le terrain classique de la carence pour défaut de réglementation face à la menace. Le Conseil d'Etat engage également la responsabilité de la commune pour moitié, mais sur un fondement autre. La responsabilité de la commune est engagée pour défaut de prévision, « il n'a pas été procédé de façon approfondie à l'étude des zones exposées à des risques d'avalanche », - l'absence de planification par l'Etat ne dégage donc pas les communes d'une égale obligation de prévision dans la mesure, pour reprendre les termes du Commissaire du gouvernement, où « la prévision fait partie intégrante de l'obligation de prévention »-, et défaut de prévention, « la commune n'avait... entrepris qu'une part très réduite du programme de construction des ouvrages de protection qui eussent été nécessaires pour assurer une protection efficace contre les avalanches (un rapport indiquait qu'elle avait effectué entre 1959 et 1970 des travaux pour un montant d'environ 830 000 F, alors que, selon les Eaux et Forêts, les dépenses nécessaires s'élevaient à 8 millions de francs), et dont il ne ressort pas des pièces du dossier que la réalisation eût été hors de proportion avec les ressources de la commune ». « Dans les circonstances de l'affaire et compte tenu tant de l'importance du développement de la station de sports d'hiver (en 1968, Val-d'Isère qui comptait environ 1 400 habitants avait décidé de porter la capacité d'accueil de la station à 13 000 lits) que de la gravité des risques encourus (entre 1958 et 1968, onze avalanches s'étaient produites provoquant de graves dommages), l'insuffisance de mesures de prévision et de prévention prises par la commune a constitué une faute de nature à engager

---

<sup>72</sup> - T.A. Grenoble 19 juin 1974 Dame Bosny et autres c. Ministre de l'Equipement et Commune de Val-d'Isère ; J.C.P. 1975. II. 7956 avec des observations F. Moderne.

se responsabilité »<sup>73</sup>. En revanche, le Commissaire du gouvernement refusait de voir une faute dans le fait que le maire n'ait pas ordonné l'évacuation du chalet. Si « les conditions météorologiques... rendaient très probable le risque d'avalanches, [...], si... la situation qui a immédiatement précédé l'avalanche... était caractérisée par un danger grave et imminent, qui était connu du maire, nous pensons cependant que ce dernier n'a pas commis de faute lourde en s'abstenant de faire évacuer le chalet de l'U.C.P.A. ... (le maire) a seulement l'obligation de parer aux dangers les plus pressants c'est-à-dire ceux qui, compte tenu de l'expérience du passé et des données de fait portées à sa connaissance, risquent de se produire avec le plus de certitude. Or, en février 1970, personne ne pensait que la zone dans laquelle se trouvait le chalet de l'U.C.P.A. se trouvait spécialement exposée au risque d'avalanche, tant était ancrée dans la croyance générale l'idée que la canalisation de l'Isère constituait une barrière infranchissable ». Si ce n'est que l'on peut remarquer, d'une part, que « l'imminence » du danger était pressenti depuis plus d'une semaine puisque, l'avalanche ayant eu lieu le 10 février, dès le 3 février la commission de sécurité s'était réunie autour du maire, d'autre part, que l'avalanche a été jugée trop prévisible pour que la théorie de la force majeure puisse s'appliquer, mais trop imprévisible pour que le maire ait dû prononcer une mesure d'évacuation du chalet. Une telle graduation de la prévisibilité/ imprévisibilité est d'évidence concevable, mais elle peut sembler redoutable ou sans objet dans des hypothèses où l'excès de prévention a un coût évidemment moindre que sa déficience.

*2- Le responsabilité de l'Etat du fait de l'absence de limitation des périmètres exposés aux risques.*

---

<sup>73</sup> - C.E. 14 mars 1986 Commune de Val-d'Isère c. Mme Bosvy et autres ; J.C.P. 1986. II. 20670 avec les conclusions précitées B. Lasserre, A.J.D.A. 1986 p. 337 avec une chronique M. Azibert et M. Fornacciarri p. 298.

*2- La responsabilité de l'Etat du fait de l'absence de limitation des périmètres exposés aux risques.*

La jurisprudence est sur ce point restée peu abondante, et seule, à notre connaissance, la carence du préfet dans la délimitation de zones exposées au risque en vertu de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme a été mise en cause. L'échec de la politique de planification lancée par la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (chargeant l'Etat d'élaborer les plans d'exposition aux risques naturels prévisibles -P.E.R.-) n'a, apparemment, pas eu de répercussion contentieuse en matière de responsabilité administrative. La jurisprudence est par ailleurs particulièrement prudente dans ses énoncés, renvoyant essentiellement aux circonstances de l'espèce et aux pièces du dossier. Partant, on peut éprouver des difficultés à en tirer des enseignements fiables.

Ceci étant, les contentieux qui se sont noués interviennent dans des circonstances identiques : les requérants recherchent la responsabilité de l'Etat du fait de leur préjudice qu'ils imputent à l'absence de délimitation d'une zone exposée à des risques naturels.

On peut dégager quatre vecteurs établissant la présence d'une faute : la durée de la carence, la connaissance des risques auxquels était exposée la zone, l'intensité et l'ampleur de ces risques, l'importance démographique et/ ou les perspectives d'urbanisation de la commune <sup>74</sup>.

Venant appuyer ces indices, un autre élément a pu être considéré par le juge : la relative facilité de la tâche à accomplir pour les services de l'Etat disposant d'ores et déjà d'informations précises sur l'état des risques.

---

<sup>74</sup> - Les deux derniers vecteurs sont dégagés par P. Frydman, dans ses conclusions sur C.E. 16 juin 1989 Association «Le ski alpin murois», citées in J. Hermann «Les décisions administratives à l'épreuve des risques naturels... » ; précité, p. 100.

Ainsi, le tribunal administratif de Grenoble, dans l'affaire susvisée de Val d'Isère du 10 février 1970, retient la responsabilité de l'Etat pour n'avoir pas mis en oeuvre l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme. On l'a vu, le risque d'avalanches dans la zone où était construit le chalet de l'U.C.P.A. était connu. L'obligation de délimiter les « terrains exposés à un risque naturel tel que... (les) avalanches » était posée depuis 1955 (décret du 29 août 1955). Par ailleurs, l'Administration disposait d'instruments solides lui permettant d'accomplir plus facilement sa mission ; « le service des Eaux et Forêts de la Savoie tient à jour depuis le début du siècle des fiches d'avalanches et établit des cartes faisant apparaître leur tracé ; l'expérience irremplaçable ainsi acquise par ce service a été peu ou mal utilisée ». Partant, la carence de l'Etat, qui, quinze ans après l'adoption des dispositions aujourd'hui codifiées sous l'article R. 111-3 C.U., n'avait pas même commencé à mettre en oeuvre cette procédure, est fautive et a participé à la survenance du dommage, « le déroulement des procédures réglementaires et notamment de l'enquête publique prévue par le décret ... du 29 août 1955 aurait normalement amené les autorités compétentes à prendre conscience de la précarité... de l'emplacement envisagé » pour le chalet <sup>75</sup>.

Dans le même sens, le Conseil d'Etat a jugé, le 27 juillet 1971, qu'engage la responsabilité de l'Etat, sur le fondement de la faute commise, le préfet qui « s'est abstenu jusqu'en 1970 de mettre en oeuvre la procédure de délimitation des zones exposées aux risques naturels prévue par l'article 2... du décret du 29 août 1955 dans un secteur de haute montagne promis, en vertu du plan d'urbanisme directeur... approuvé en 1965, à une urbanisation importante et dont il ne ressort pas des pièces versées au dossier qu'il ait pu être regardé comme exempt de risques d'avalanches » <sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> - T.A. Grenoble 19 juin 1974 Dame Bosvy et autres c. Ministre de l'Equipement et Commune de Val-d'Isère ; précité.

<sup>76</sup> - C.E. 27 juillet 1979 Sieur Blanc ; Droit et ville 1979, n° 8, p. 253 in chronique précitée F. Bouyssou.



Programme « Risques collectifs et Situations de crise »  
Contrat « Responsabilité, exercice des compétences et démocratie »  
Rapport final

En revanche, l'Etat n'engage pas sa responsabilité si l'état des connaissances sur le risque couru ne justifiait pas la mise en oeuvre de la procédure de l'article R. 111-3 C.U..

« Si le chalet (détruit par une avalanche) est situé dans une zone présentant des risques d'avalanche, telle qu'elle a été délimitée par un arrêté du préfet de l'Isère en date du 8 novembre 1972, ... à la date où a été délivré... (le) permis de construire, soit le 18 janvier 1966, compte tenu des informations possédées à l'époque sur les risques d'avalanche que présentait ladite zone alors que, depuis 1905, aucune avalanche n'avait franchi la forêt située en contre-haut du chalet..., l'Etat n'a pas commis de faute susceptible d'engager sa responsabilité... en n'ayant pas encore mis en oeuvre à la date de la délivrance du permis de construire la procédure de délimitation des zones exposées à des risques naturels » <sup>77</sup>. Dans cette espèce, le Commissaire du gouvernement motivait le rejet de la requête en faisant valoir d'une part que la commune « qui ne compte que 120 habitants et ne fait l'objet d'aucun projet de développement massif, ne satisfait pas, à l'évidence, aux critères démographiques.... De ce point de vue, la solution retenue par votre décision *Blanc*, qui concernait la commune de Tignes, n'est à l'évidence pas transposable au cas de la présente espèce. D'autre part et surtout, ... l'existence d'un risque d'avalanche au lieu précis où étaient implantés les chalets n'était pas véritablement connu à l'époque de la délivrance des permis de construire. Les précédentes avalanches, de moindre importance, qui s'étaient produites sur ce versant montagneux, avaient en effet été systématiquement arrêtées, à l'altitude de 1550 mètres, par... une petite forêt de hêtres. Avant d'être... dévastée par l'avalanche de 1981, cette futaie, de peuplement quasi-centenaire, avait ainsi pu faire figure de protection naturelle des chalets, situés 200 mètres en aval. Quant à la grave avalanche de 1905..., elle n'était alors visiblement pas connue des autorités, l'expert précisant dans son rapport que son souvenir avait... quitté la mémoire collective des villageois... Dans ces conditions, ce n'est pas... faire preuve de cynisme que d'observer que l'administration pouvait légitimement consacrer

---

<sup>77</sup> - C.E. 16 juin 1989 Association « Le ski alpin murois » ; précité.

prioritairement ses efforts à d'autres communes, en apparence plus menacées, et que le retard constaté en l'espèce n'était ainsi pas constitutif d'une faute» <sup>78</sup>.

Dans le même sens, un chalet, ayant été gravement endommagé par une avalanche en 1978, le préfet n'a pas commis de faute dès lors que « si (le chalet) se trouve au pied d'une forte pente et dans une zone très enneigée, il ne résulte pas de l'instruction qu'il ait été, avant 1969 (date à laquelle une première coulée de neige l'avait touché), atteint par des avalanches ; ... compte tenu des caractéristiques de la zone telles qu'elles étaient connues en 1962, l'Etat n'a pas commis de faute susceptible d'engager sa responsabilité... en n'ayant pas encore mis en oeuvre à cette date la procédure de délimitation des zones exposées à des risques naturels » <sup>79</sup>.

Ou encore, une avalanche ayant endommagé des immeubles en 1986 et la responsabilité de l'Etat étant recherchée : « si le chalet... est situé dans une zone à risque atténué d'avalanche, telle qu'elle a été délimitée par le préfet... dans un plan intégré dans le plan d'occupation des sols... approuvé le 11 décembre 1981, et que les deux appartements... ne sont pas classés dans une zone exposée à ce risque, il résulte de l'instruction qu'à la date à laquelle le lotissement où se trouvent ces immeubles a été autorisé, soit le 17 août 1972, compte tenu des informations possédées à l'époque sur les risques d'avalanche que présentait ladite zone alors qu'il n'est même pas établi de façon certaine que l'avalanche de 1942... ait atteint la commune elle-même, l'Etat n'a pas commis de faute... en n'ayant pas encore mis en oeuvre à la date de la délivrance de l'autorisation de lotir la procédure de délimitation des zones exposées à des risques naturels... ; que, pour les mêmes raisons, l'Etat (n'a pas commis de faute) en ne définissant qu'en

---

<sup>78</sup> - P. Frydman, conclusions citées in J. Hermann « Les décisions administratives à l'épreuve des risques naturels... » ; précité, pp. 101-102.

<sup>79</sup> - C.E. 25 octobre 1985 Monsieur Poinsignon Guy ; req. n° 39288.

Programme « Risques collectifs et Situations de crise »  
Contrat « Responsabilité, exercice des compétences et démocratie »  
Rapport final

1981 la zone à risque et en n'incluant pas dans cette zone les appartements» <sup>80</sup>.

Pour finir, la Cour administrative d'appel de Nantes a jugé que seules les personnes bénéficiant ou ayant sollicité une décision administrative «pour la délivrance de laquelle la délimitation (des zones exposées aux risques naturels) aurait été nécessaire», peuvent se prévaloir de la carence du préfet <sup>81</sup>. Dans les espèces jugées, s'agissant de personnes propriétaires des immeubles affectées mais n'ayant pas sollicité le permis de construire, si l'on a bien compris l'arrêt s'agissant donc de personnes ayant acheté leur bien d'ores et déjà construit ou en ayant hérité, «la circonstance que le préfet n'ait pas prescrit, comme il y était cependant tenu, la délimitation d'une zone exposée aux risques naturels est sans influence sur la situation des requérants qui n'ont ni obtenu ni sollicité une décision administrative... ; que, dès lors, ils ne sont pas fondés à soutenir qu'ils auraient été dans une situation semblable à celle d'une victime qui avait obtenu un permis de construire et indemnisée de ce fait». La solution est étonnante et demeure, à notre connaissance, à ce jour isolée. D'abord parce qu'il n'y a pas coïncidence exacte entre permis de construire et arrêté portant délimitation d'un périmètre exposé à un risque naturel, contrairement à ce que laisse entendre l'arrêt. Notamment, un permis de construire ne peut être attribué dans une zone exposée à des risques, en l'absence même de délimitation préalable par le préfet. De plus, on ne cerne pas la différence existant entre deux catégories de propriétaires que seraient ceux qui ont obtenu le permis de construire, et ceux qui ne l'ont ni sollicité ni obtenu

---

<sup>80</sup> - C.A.A. Bordeaux 27 décembre 1993 M. et Mme Jean-Louis Goutereau et autres ; 91BX00685

Voir pour deux solutions identiques s'agissant d'habitations qui ont subi de graves désordres à la suite d'affaissements de terrain, C.E. 23 février 1983 Epoux Dubroca ; req. n° 22. 195, C.E. 13 mars 1989 Bousquet et autres ; Rec. p. 89.

<sup>81</sup> - C.A.A. Nantes 9 juin 1993 M. et Mme Picquenard, Mme Fernande Deshayes, M. Jean-Claude Lothe, Mme Laura de la Porte des Vaux, Mme Jeanine Atigheti ; req. 91NT00679, 91NT00680, 91NT00681, 91NT00682, n° 91NT00683.

parce qu'ils ont racheté un immeuble construit ou en ont hérité. Le rapport de causalité entre la carence du préfet et le préjudice subi se présente certes différemment, dans le premier cas l'existence d'un arrêté aurait pu justifier un refus de permis, dans le second il aurait pu justifier un refus d'achat ou une revente ; mais dans les deux cas un lien de cause à effet peut être établi entre le préjudice subi et l'absence de délimitation du périmètre de la zone exposée à des risques. Et quelle réponse apportera-t-on aux propriétaires disposant d'un permis de construire portant transformation, agrandissement d'un immeuble préexistant ?

*3- La responsabilité de l'Etat ou des communes du fait de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme.*

L'Etat, essentiellement en l'absence de P.O.S., les communes, en présence d'un P.O.S., peuvent voir leur responsabilité engagée du fait de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, notamment d'un permis de construire ou d'une autorisation de lotissement, dans une zone exposée à des risques naturels.

On a vu que l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme obligeait le préfet à délimiter les périmètres exposés aux risques naturels. Partant, en application de l'arrêté préfectoral, les autorisations d'urbanisme, dans ces zones, pourront être refusées ou assorties de prescriptions spéciales de nature à préserver des risques. Mais, même en l'absence d'une telle délimitation, le Conseil d'Etat a jugé qu'une autorisation d'urbanisme, en l'occurrence un permis de construire, peut être refusée sur le fondement de l'article R. 111-3 C.U., dès lors que le terrain est exposé à un risque connu <sup>82</sup>. Au demeurant, avant même que le Conseil d'Etat ne tranche en ce sens, l'article R. 111-2 du Code aux termes duquel « le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de

---

<sup>82</sup> - C.E. 23 octobre 1987 Jean-Noël Albout ; R.F.D.A. 1988 p. 543 avec une note H. Jacquot.

Programme « Risques collectifs et Situations de crise »  
Contrat « Responsabilité, exercice des compétences et démocratie »  
Rapport final

prescriptions spéciales si les constructions par leur situation ou leurs dimensions sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique » permettait de justifier des refus de permis, par une interprétation en quelque sorte inversée, lorsque la construction devait être exposée à des risques <sup>83</sup>.

Partant, lorsque l'autorisation d'urbanisme est accordée, la responsabilité de l'Etat ou de la commune sera engagée dès lors que le risque, auxquels était exposée la construction, était connu.

«Le préfet... était informé, lorsqu'il a accordé (l'autorisation de lotir), de l'existence d'une ancienne galerie souterraine sous le terrain d'assise du projet de lotissement... ; que, dans le rapport qu'il avait établi à la demande du directeur départemental de l'Equipement, l'ingénieur subdivisionnaire des mines avait recommandé que fussent réalisés par le promoteur des sondages 'devant permettre d'apprécier l'importance du vide, son état actuel, de décider des remblaiements de terrain nécessaires ainsi que de la création, en tant que de besoin, d'une zone non aedificandi protégeant du risque d'éboulement' ; que, malgré ces recommandations, l'autorisation de lotir accordée... n'était assortie d'aucune réserve ; que, dans ces circonstances, le préfet... a commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat » <sup>84</sup>.

*A contrario*, la responsabilité administrative ne peut être mise en oeuvre en l'absence d'identification des risques. Dès lors que la construction, au jour de son autorisation, n'était pas exposée à un risque connu, il n'y a

---

<sup>83</sup> - cf. *a contrario* C.E. 25 octobre 1985 Monsieur Poinsignon Guy ; req. n° 39288 : s'agissant d'un permis de construire un chalet en zone montagne, le Conseil d'Etat juge, qu'en l'espèce, « aucune erreur manifeste d'appréciation, au regard des dispositions de l'article R. 111-2 du code l'urbanisme (plus précisément au regard du risque d'avalanches), ne peut être reprochée à l'Etat dans la délivrance du permis de construire ».

<sup>84</sup> - C.E. 3 novembre 1989 Société en nom collectif Sanz-Samenayres ; L.P.A. 31 octobre 1990, n° 131, p. 13.

Programme « Risques collectifs et Situations de crise »  
Contrat « Responsabilité, exercice des compétences et démocratie »  
Rapport final

pas de faute de l'autorité qui a délivré ladite autorisation, alors même qu'un risque serait apparu ultérieurement.

Par exemple, si, en 1972, le préfet a délimité une zone exposée à des risques d'avalanches, périmètre recouvrant la parcelle d'un chalet endommagé par une avalanche en 1981, à la date où le permis de construire a été attribué, soit le 18 janvier 1966, « compte tenu des informations possédées à l'époque sur les risques d'avalanche que présentait ladite zone alors que, depuis 1905, aucune avalanche n'avait franchi la forêt située en contre-haut du chalet..., le maire... agissant au nom de l'Etat n'a pas commis de faute en délivrant... le permis de construire... sans mettre en garde (la requérante) contre le risque d'avalanche que présentait l'emplacement qu'elle avait choisi pour implanter son chalet » <sup>85</sup>.

Dans le même sens, le Conseil d'Etat juge : « compte tenu des caractéristiques de la zone où se situe la propriété dont s'agit, telle qu'elles étaient connues lorsqu'a été délivré, le 7 juin 1968, le permis de construire... le maire..., en délivrant ledit permis, (n'a) commis aucune faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat » <sup>86</sup>.

N'est pas plus fautive la délivrance d'un permis de construire, le terrain n'ayant pas été regardé comme exposé à un risque d'inondation, dès lors que « le relevé pluviométrique... établit la survenance de précipitations comparables et même supérieures à celles d'octobre 1987 au cours des 10 années précédentes, notamment en 1985 et 1986 sans qu'il soit fait mention d'inondations à l'époque » <sup>87</sup>.

Ou encore « compte tenu de l'absence de cartes d'avalanches en 1965, de l'état des documents d'urbanisme à cette date... », l'administration qui a accordé un permis de construire n'a pas commis de faute susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat <sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> - C.E. 16 juin 1989 Association « Le ski alpin murois » ; précité.

<sup>86</sup> - C.E. 23 février 1983 Epoux Dubroca ; req. n° 22.195.

<sup>87</sup> - C.A.A. Bordeaux 12 mai 1992 M. Olivier Gachelin ; req. n° 90BX00170.

<sup>88</sup> - C.E. 26 juin 1985 Société civile immobilière de la Chalpe ; J.C.P. 1986. II. 20649 avec des observations J.-B. Auby (sol. impl.).

Un point demeure incertain, la jurisprudence n'ayant pas été amenée à se prononcer, à savoir : une autorité administrative peut-elle accorder une autorisation d'urbanisme en présence d'un risque connu, mais dont la réalisation est peu probable ? Autrement dit tout risque connu, quelles que soient son ampleur ou sa probabilité, oblige-t-il l'autorité administrative à refuser l'autorisation, dès lors qu'il ne peut être prévenu ?

Enfin, lorsqu'un risque naturel se réalise sur une voie publique, la victime peut mettre en jeu la responsabilité de la personne chargée de son entretien. C'est alors un mécanisme de responsabilité pour faute présumée qui vaut ; c'est-à-dire qu'il appartient à la personne dont la responsabilité est recherchée, d'établir qu'elle a entretenu normalement l'ouvrage <sup>89</sup>.

*4- La responsabilité du maître de l'ouvrage ou du concessionnaire du fait de l'entretien de l'ouvrage public.*

On retrouve ici les deux critères classiques déjà énoncés : la connaissance du risque, et la possibilité de le prévenir. Il ne peut y avoir défaut d'entretien normal que d'une voie publique exposée à un risque connu ou tout au moins prévisible, que l'on peut prévenir.

Un accident de la circulation ayant été provoqué par l'éboulement d'une paroi rocheuse lors du passage du véhicule, « eu égard à la fragilité de certaines parties de la falaise rocheuse qui surplombe la voie, la chute de pierres au lieu de l'accident ne peut être regardée comme imprévisible, et qu'elle aurait pu être prévenue par un dispositif approprié ». Partant, la responsabilité du département peut être engagée <sup>90</sup>.

La responsabilité de l'Etat peut pareillement être engagée à raison de l'accident « provoqué par le dérapage du véhicule... sur une importante nappe

---

<sup>89</sup> - On rappellera pour mémoire que si un ouvrage public participe à la réalisation d'un risque naturel, les tiers bénéficient d'un mécanisme de responsabilité sans faute.

<sup>90</sup> - C.E. 21 octobre 1983 M. et Mme Raymond Cavalier ; req. n° 38. 847.

Programme « Risques collectifs et Situations de crise »  
Contrat « Responsabilité, exercice des compétences et démocratie »  
Rapport final

de verglas, prévisible, en raison de la température nocturne constatée..., et en raison de l'immédiate proximité du Rhône » <sup>91</sup>.

Dans ces circonstances, la responsabilité de l'Administration ou du concessionnaire sera engagée essentiellement pour défaut de signalisation du risque, voire pour absence de dispositif de protection approprié des usagers de la voie.

Le risque menaçant la voie publique doit être signalé aux usagers, et « la signalisation doit donner à l'utilisateur une appréciation suffisante du danger qu'il court » <sup>92</sup>. La preuve de l'entretien normal de la voie n'est pas apportée dès lors que « le danger résultant (de la fragilité de la falaise surplombant la voie) pour les usagers... n'était pas annoncé de façon appropriée par un panneau signalant le risque de chutes de pierres sur la chaussée » <sup>93</sup>, qu'il n'est pas établi « que des panneaux amovibles 'risque de verglas'... avaient été installés ; que l'existence des panneaux fixes n'a pas constitué une signalisation suffisante du danger » <sup>94</sup>, qu'« une importante nappe d'eau... qui avait provoqué trois heures plus tôt un autre accident, n'avait fait l'objet d'aucune signalisation » <sup>95</sup>, que « cette portion de voie inondable (n'a pas) fait l'objet d'une signalisation spécifique, alors qu'il ressort des témoignages de plusieurs automobilistes ayant été confronté au même endroit aux mêmes difficultés, que cette anomalie présentait un caractère récurrent » <sup>96</sup>. Ou encore, un accident de la circulation ayant été provoqué par la présence sur la voie d'un rocher provenant de la falaise dominant la route, la Cour administrative d'appel de Paris retient la

---

<sup>91</sup> - C.A.A. Lyon 21 juin 1994 Ministre de l'Équipement c. MACIF et Rajaobelison ; req. n° 93LY01150.

<sup>92</sup> - D. Labetoulle, conclusions sur C.E. sect. 11 avril 1975 Département de la Haute Savoie ; A.J.D.A. 1975 p. 531.

<sup>93</sup> - C.E. 21 octobre 1983 M. et Mme Raymond Cavalier ; précité.

<sup>94</sup> - C.A.A. Lyon 21 juin 1994 Ministre de l'Équipement c. MACIF et Rajaobelison ; précité.

<sup>95</sup> - C.E. 1<sup>er</sup> juillet 1988 Caisse primaire d'assurance maladie de Saône-et-Loire ; req. n° 69.840.

<sup>96</sup> - C.A.A. Lyon 27 décembre 1991 Département de la Haute-Savoie ; req. n° 90LY00955.



Programme « Risques collectifs et Situations de crise »  
Contrat « Responsabilité, exercice des compétences et démocratie »  
Rapport final

responsabilité de l'Etat: « en se bornant à signaler la présence du rocher situé en fin de virage par une lampe de chantier et par deux cônes blanc et rouge dont il n'est pas contesté qu'ils avaient été placés trop près de l'obstacle, l'administration n'apporte pas la preuve de l'entretien normal de la voie alors même que ce tronçon de route a fait l'objet d'importants aménagements, qu'il est surveillé et que les risques de chutes de pierres sont signalés » <sup>97</sup>.

En revanche, dès lors que « l'attention des usagers avait été appelée par une signalisation suffisante sur les risques (de verglas) qu'ils couraient du fait de la chute de température » <sup>98</sup>, « une signalisation appropriée avait prévenu » les requérants du risque d'avalanche <sup>99</sup>, ou que « le service de l'équipement avait installé un dispositif de signalisation en vue de prévenir les usagers de la voie publique du risque (de chute de pierres) qu'ils couraient » <sup>100</sup>, l'entretien normal de la voie est établi.

Au-delà d'une seule signalisation du risque, la responsabilité du maître de l'ouvrage ou de l'entrepreneur peut être retenue en l'absence de dispositif de protection contre le risque, lorsqu'un tel dispositif est réalisable et utile.

Dès lors que « à l'époque à laquelle est survenu l'accident..., la nouvelle route venait d'être ouverte à la circulation sans que la construction des dispositifs de protection ait été entièrement achevée... ; l'éboulement à l'origine de l'accident s'est produit à la suite de pluies particulièrement abondantes et qu'un autre accident s'était produit (le jour même); l'administration s'est abstenue de vérifier l'état de la falaise après ces pluies... et a omis de prendre les mesures préventives qui s'imposaient », la

---

<sup>97</sup> - C.A.A. Paris 31 décembre 1991 Mme Philogene ; req. n° 89PA00740.

<sup>98</sup> - C.E. 21 décembre 1983 Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF) ; req. n° 39. 292.

<sup>99</sup> - C.E. sect. 11 avril 1975 Département de la Haute Savoie ; A.J.D.A. 1975 p. 528 avec les conclusions D. Labetoulle, J.C.P. 1976 II n° 18244 avec des observations F. Moderne.

<sup>100</sup> - C.E. 11 juillet 1983 Ministre des Transports c. S.A.R.L. Balbotia-Autos ; R.D.P. 1983 p. 1389 avec une note J. Waline.

responsabilité de l'Etat est engagée pour défaut d'entretien normal de l'ouvrage <sup>101</sup>.

En revanche, si « l'administration soumettait la roue nationale... à une surveillance régulière et n'avait relevé l'existence d'aucune chute de pierres au point où est survenu l'accident ;... il ne saurait, dès lors, lui être fait grief de n'avoir pas à ce point doté cette route d'un grillage protecteur analogue à celui qu'elle a mis en place dans des secteurs plus exposés, qui d'ailleurs eût été en l'espèce inefficace ;... le danger de chute de pierres sur l'ensemble de cette portion de route était abondamment signalé ; ... l'administration établit avoir assuré l'entretien normal de la voie » <sup>102</sup>. Pareillement, la responsabilité de l'Etat n'est pas engagée du fait d'un accident de la circulation, survenu à 7 heures 45, « imputable à l'existence d'une plaque de verglas (qui) s'était formée peu de temps avant l'accident et dont... une reconnaissance du réseau effectuée à deux reprises vers 6 heures et 7 heures 30 n'avait pas révélé la présence ; que les services de l'équipement n'avaient donc pas eu la possibilité matérielle d'assurer le sablage de la chaussée ou la signalisation de cet obstacle » <sup>103</sup>. Dans le même sens, s'agissant de la chute d'une pierre qui s'était détachée de la falaise dominante et avait blessé un automobiliste, la Cour administrative de Paris rejette la responsabilité de l'Etat en ces termes : « une signalisation propre à prévenir les usagers des risques de chutes de pierres a été installée et un panneau était placé à 360 mètres avant le lieu de l'accident ; une surveillance régulière de la falaise et de la route était... exercée par les agents des ponts-et-chaussées ; ... l'absence, dans les circonstances de l'espèce, de conditions météorologiques défavorables susceptibles d'aggraver les risques d'éboulement n'impliquaient pas dans le cas présent, qu'aient été prises des

---

<sup>101</sup> - C.E. 27 février 1985 Ministre des Transports c. M. Fontaine

<sup>102</sup> - C.E. 25 février 1983 Ministre des transports c. Mlle Baumelieille et autres ; R.D.P. 1983 p. 1389 avec une note J. Waline.

<sup>103</sup> - C.A.A. Nancy 19 mai 1994 M. Jean-Claude Vanderbauwede

mesures spéciales destinées à éviter des chutes de roches provenant de la falaise »<sup>104</sup>.

Sachant que, dans l'appréciation de l'entretien normal ou du défaut d'entretien normal de l'ouvrage, la considération du coût de la prévention du risque intervient, de même qu'elle participe à l'appréhension de la faute de l'autorité de police municipale (cf. *supra* 1-). Au vu du coût très élevé du dispositif de protection des voies publiques contre les avalanches, le Commissaire du gouvernement Labetoulle concluait en 1975 : « il en résulte bien évidemment qu'il est hors de question d'adopter une solution impliquant la mise à la charge de la puissance publique des conséquences de tout accident qui aurait pu être évité par l'installation d'un dispositif pare-avalanche » ; le coût de semblable dispositif appelle des arbitrages qui ne relèvent pas de la compétence du juge<sup>105</sup>. Dans ce sens, le Conseil d'Etat rejette l'action en responsabilité du département, s'agissant d'un accident mortel survenu sur une voie départementale à la suite d'une chute de pierres, en ces termes : « l'absence... d'ouvrages destinés à parer aux risques de chutes de pierres ne révélait, dans les circonstances de l'affaire, ni un défaut d'aménagement, ni un vice de construction, compte tenu notamment du coût et des difficultés techniques que leur édification aurait comportés »<sup>106</sup>. A l'opposé, dès lors que les mesures nécessaires pour remédier à un danger, qualifié d'élevé à très élevé en raison toujours des chutes de pierres par une étude réalisée pour le département, « n'étaient ni d'un coût ni d'une difficulté technique exceptionnelle », la responsabilité du département, resté inactif pendant sept ans, est retenue du fait de l'accident mortel survenu sur la voie départementale<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> - C.A.A. Paris 11 octobre 1990 Ministre de l'Equipement c. M. Privat ; req. n° 89PA2326.

<sup>105</sup> - conclusions précitées, p. 530.

<sup>106</sup> - C.E. 20 mars 1987 Consorts Garzino ; Rec. p. 101.

<sup>107</sup> C.A.A. Nancy 10 décembre 1992 Département du Jura ; req. n° 91NC00485.

## **II- LE RISQUE CRÉÉ, FONDEMENT D'UNE RESPONSABILITÉ : « LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE POUR RISQUE ».**

Le risque constitue le fondement de l'engagement de la responsabilité administrative, en l'absence de faute, ou tout au moins en l'absence de faute identifiée ou désignée, dans des hypothèses qui restent circonscrites. Le principe est en effet qu'une faute est exigée pour que la responsabilité de la Puissance Publique soit soulevée. En l'absence de faute, et dans certaines circonstances, telles que dégagées par la jurisprudence ou, plus rarement, par le législateur, la responsabilité administrative peut néanmoins être engagée, automatiquement, sur le fondement du risque. L'idée qui domine ici est que lorsqu'une activité administrative crée un risque dans l'intérêt général, ses conséquences ne doivent pas être supportées par certains.

De plus, lorsque le juge découvre un nouveau gisement du risque, on se trouve dans des circonstances toujours proches, à savoir un dommage grave a été porté sans qu'une faute ait été commise, ou tout au moins une faute trop légère pour engager la responsabilité de l'Administration dans des hypothèses où la faute lourde est traditionnellement exigée. Le juge se trouve alors dans l'alternative suivante : ou maintenir les mécanismes de responsabilité en vigueur et ne pas réparer, ou réparer en créant un nouveau cas de responsabilité sans faute. M. Waline, sous les arrêts *Lecomte, Franquette et Daramy*, notait en ce sens : « Il ne faut pas oublier que les considérations qui ont fait abandonner l'exigence de la faute lourde sont d'abord des considérations d'équité, qui n'ont leur pleine valeur que s'il s'agit de dommages d'une réelle gravité » <sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> - R.D.P. 1949 p. 596.

On peut distinguer trois pôles de la responsabilité pour risque créé, que nous présenterons successivement : les choses dangereuses, les méthodes dangereuses et les activités médicales.

### **A- Les choses dangereuses.**

Les choses dangereuses recouvrent, d'une part, les explosifs et armes à feu, d'autre part, pour reprendre la terminologie juridictionnelle, les ouvrages publics « exceptionnellement dangereux ».

#### **1- Les explosifs et armes à feu.**

C'est par un arrêt du 28 mars 1919 *Regnault-Desroziers* que le Conseil d'Etat a amorcé sa jurisprudence sur les choses dangereuses, engageant la responsabilité de la Puissance publique, même en l'absence de faute.

La régime de responsabilité ainsi institué semblait devoir rester marginal tant les circonstances qui l'avait généré devaient demeurer singulières. Il s'agissait d'un stock de munitions, constitué en 1915, qui avaient explosé accidentellement. Le Conseil d'Etat juge que « les opérations (de stockage et de maniement des explosifs) effectuées dans des conditions d'organisation sommaire, sous l'empire des nécessités militaires, comportaient des risques excédant les limites de ceux qui résultent normalement du voisinage, et que de tels risques étaient de nature, en cas d'accident survenu en dehors de tout fait de guerre, à engager, indépendamment de toute faute, la responsabilité de l'Etat » <sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> - D.P. 1920. III. 6 avec une note J. Appleton, S. 1918-1919. 3. 25 avec une note M. Hauriou.

Pourtant en 1949, cette jurisprudence a été étendue à l'utilisation dommageable d'armes à feu par la police ; elle engage également la responsabilité, sans faute, de l'Etat.

Aux termes des arrêts *Lecomte, Franquette et Daramy* « si, en principe, le service de police ne peut être tenu pour responsable que des dommages imputables à une faute lourde commises par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée, même en l'absence d'une telle faute, dans le cas où le personnel de la police fait usage d'armes ou d'engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens, et où les dommages subis dans de telles circonstances excèdent, par leur gravité, les charges qui doivent être normalement supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant de l'exercice de ce service public » <sup>110</sup>. Dans les deux hypothèses jugées, des passants avaient été tués accidentellement par des policiers poursuivant des délinquants ; dès lors la responsabilité de l'Etat est engagée sur le fondement du risque créé.

Le Conseil d'Etat évite ainsi de se prononcer sur l'usage fait de l'arme à feu -le Commissaire du Gouvernement notait en ce sens « la question n'est pas ici de savoir s'il est toujours fait usage des armes à bon escient ; ... c'est à l'autorité de police seule qu'appartient le choix des moyens qu'elle croit les plus propres à lui permettre d'assurer sa mission »- tout en réparant le préjudice, d'autant que, comme le rappelle la Haute Juridiction, une faute lourde aurait alors due être exigée, s'agissant d'activités de police matérielles difficiles, ce qui d'une part aurait laissé, dans nombre d'hypothèses, des victimes innocentes sans réparation et ce qui aurait amené d'autre part le juge à se lancer dans des appréciations délicates sur l'utilisation des armes. Or, ainsi que le note M. Waline commentant l'arrêt, il est des circonstances où « le Conseil d'Etat répugne beaucoup moins à condamner l'administration

---

<sup>110</sup> - C.E. 24 juin 1949 Consorts Lecomte et Franquette et Daramy (2 espèces) ; Rec. p. 307, J.C.P. 1949. II. 5092 avec les conclusions M. Barbet et une note G. H. George, R.D.P. 1949 p. 583 avec une note M. Waline.

à des dommages-intérêts, qu'à déclarer que celle-ci s'est mise en faute. Car c'est cette affirmation de la faute qui lui répugne » <sup>111</sup>.

Sachant que le Conseil a précisé deux ans plus tard que la responsabilité sans faute ne s'applique que lorsque les coups de feu ont touché des personnes tierces. Lorsque ce sont les personnes visées par les opérations de police qui sont blessées ou tuées, c'est un régime de faute simple qui s'applique, alors même que l'on se trouve ici dans le cas d'opérations de police administrative sur le terrain, présentant des difficultés, justifiant traditionnellement un mécanisme de faute lourde <sup>112</sup>.

Par ailleurs, les grenades lacrymogènes et les matraques n'ont pas été jugées comme des armes dangereuses emportant application du mécanisme de responsabilité sans faute.

## **2- Les ouvrages publics « exceptionnellement dangereux ».**

Ce nouveau cas de responsabilité sans faute a été ouvert, dans un premier temps, aux dommages causés par les ouvrages de transport et de distribution de l'électricité, du gaz et de l'eau, jurisprudence aujourd'hui abandonnée, puis étendu par le Conseil d'Etat en 1973 aux voies routières, s'agissant d'un accident de la circulation provoqué par un éboulement d'une falaise surplombant la voie, falaise « notoirement instable et sujette à des éboulements constants dont le risque a été accru par les abattages nécessaires à la réalisation de la route, et où s'étaient d'ores et déjà produits de nombreux accidents mortels. Pour autant, la présomption de défaut d'entretien normal de l'ouvrage (cf. *supra* §I «Le risque et la faute ; la responsabilité pour faute pour risque'») ne pouvait être maintenue en présence de mesures de surveillance et d'entretien prises par

---

<sup>111</sup> - note précitée, p. 593.

<sup>112</sup> - C.E. 27 juillet 1951 Dame Aubergé et Dumont ; Rec. p. 447, D. 1952 J. p. 108 avec les conclusions F. Gazier et une note G. Morange.

l'Administration. La responsabilité de l'Etat est néanmoins engagée sur le fondement du risque, « le tronçon de la route nationale... doit être regardé comme présentant par lui-même le caractère d'un ouvrage exceptionnellement dangereux de nature à engager la responsabilité de l'Etat... à l'égard des usagers, même en l'absence d'un vice de conception ou d'un défaut d'aménagement ou d'entretien normal » <sup>113</sup>.

Deux critères caractérisent l'ouvrage public exceptionnellement dangereux : le risque continu qu'il représente pour les usagers, le degré de gravité élevé du risque, apprécié notamment au regard de la fréquence des accidents survenus <sup>114</sup>.

Mais l'arrêt *Dalleau* est resté isolé, le juge concluant communément, de façon lapidaire, à l'absence de caractère exceptionnellement dangereux de l'ouvrage. Ainsi, dans un arrêt de 1992, le Conseil d'Etat infirme un arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon jugeant qu'« une paroi rocheuse... très fissurée verticalement et (présentant) localement des éléments rocheux totalement isolés de la paroi et souvent retenus uniquement par quelques points de matière à la limite de la rupture » constitue un ouvrage exceptionnellement dangereux susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat, même sans faute <sup>115</sup>. Si, concluait le Commissaire du gouvernement,

---

<sup>113</sup> - C.E. Ass. 6 juillet 1973 *Ministre de l'Équipement et du Logement c. Dalleau* ; J.C.P. 1974. II. 17625 avec des observations P. Tedeschi, D. 1973. J.p. 740 avec une note F. Moderne, A.J.D.A. 1973 p. 607 avec une chronique MM. Léger et Boyon p. 588.

<sup>114</sup> - G. Le Chatelier, conclusions sur C.E. sect. 5 juin 1992 *Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer c. M. et Mme Cala* ; R.F.D.A. 1993 p. 69.

<sup>115</sup> - C.E. sect. 5 juin 1992 *Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer c. M. et Mme Cala* ; A2.J.D.A. 1992 p. 696 avec une chronique C. Maugué et R. Schwartz p. 650, R.F.D.A. 1993 p. 68 avec les conclusions G. Le Chatelier.

infirmant C.A.A. Lyon, Plénière, 18 janvier 1990 *Epoux Cala* ; Rec. p. 410.

Voir également en ce sens :

C.E. sect. 11 avril 1975 *Département de la Haute Savoie* ; A.J.D.A. 1975 p. 528 avec les conclusions D. Labetoulle, J.C.P. 1976. II. 18244 avec des observations F. Moderne.



les chutes de rochers sur la route étaient constantes, seuls cinq accidents avaient eu lieu en vingt ans, dont un mortel provoqué par des tirs de mines <sup>116</sup>. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat, suivant son Commissaire, juge que « les risques auxquels sont exposés les usagers du tronçon dont il s'agit..., comparés avec ceux auxquels sont exposés les usagers de nombreuses routes de montagne, (ne) présentent (pas) un caractère exceptionnel de gravité ».

De sorte que si le principe selon lequel les usagers d'une voie routière exceptionnellement dangereuse bénéficient d'un mécanisme de responsabilité sans faute, demeure en vigueur, il n'est aujourd'hui *de facto* plus appliqué.

### **B- Les méthodes dangereuses.**

Ouvrant en 1956 le bénéfice de la responsabilité sans faute aux victimes de dommages provoqués par les méthodes nouvelles de rééducation de la jeunesse délinquante, le Conseil d'Etat a étendu ce nouveau champ de la responsabilité fondée sur le risque aux dommages causés par les personnes hébergées en hôpital psychiatrique en sortie d'essai et aux détenus, bénéficiaires d'une permission de sortir, d'une libération conditionnelle ou d'une mesure de semi-liberté. Le tribunal administratif de

---

C.E. 11 juillet 1983 Ministre des Transports c. S.A.R.L. Balbotia-Autos ; R.D.P. 1983 p. 1389 avec une note J. Waline.

C.E. 20 mars 1987 Consorts Garzino ; Rec. p. 101.

Après avoir fait l'objet de travaux, la route nationale à l'origine de l'arrêt *Dalleau elle-même* ne constitue plus un ouvrage public exceptionnellement dangereux,

C.E. 3 novembre 1982 Ministre des Transports c. Payet et autres ; Rec. p. 367.

C.E. 11 juillet 1983 Ministre des Transports c. Kichenin ; R.D.P. 1983 p. 1389 avec une note J. Waline.

<sup>116</sup> - conclusions précitées p. 70.

Grenoble a également transposé cette jurisprudence à la matière de la protection rapprochée des personnalités étrangères.

### **1- Les méthodes de rééducation de la jeunesse délinquante.**

Le Conseil d'Etat a étendu sa jurisprudence sur les choses dangereuses aux méthodes dangereuses en considération du risque pour les tiers causé par l'utilisation des nouvelles méthodes de rééducation des jeunes délinquants, en milieu semi-ouvert, instituées par l'ordonnance du 2 février 1945.

En cas de dommages causés aux tiers par les personnes placées, en vertu de l'ordonnance de 1945, dans des institutions d'éducation surveillée, publiques ou privées <sup>117</sup>, c'est-à-dire en cas de dommages causés à la suite d'une évasion, la responsabilité de l'Etat est engagée sans faute sur le fondement du risque créé.

A la suite d'un cambriolage par des pensionnaires d'une institution d'éducation surveillée en fuite, le Conseil juge : « il résulte de l'ensemble des prescriptions de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante,... que le législateur a entendu mettre en oeuvre... des méthodes nouvelles de rééducation, caractérisées par la substitution au régime antérieur d'incarcération d'un système plus libéral d'internat surveillé ; que lesdites méthodes créent, lorsqu'elles sont utilisées dans ceux de ces établissements d'éducation surveillée... un risque spécial pour les tiers résidant dans le voisinage, lesquels ne bénéficient plus des garanties qui

---

<sup>117</sup> - C.E. sect. 19 décembre 1969 Etablissements Delannoy ; J.C.P. 1971. II. 16668, D. 1970 J. 270 avec une note Garrigou-Lagrange.

... que l'institution privée ait été habilitée, en vertu de l'article 10-3° de l'ordonnance de 1945, à recevoir des mineurs délinquants ou soit simplement liée, par convention de prise en charge, à l'administration de l'éducation surveillée en qualité de « personne digne de confiance » en vertu de l'article 10-1° de l'ordonnance, C.A.A. Nantes 8 juillet 1992 Ministre de la Justice c. M. Norbert Pelle ; A.J.D.A. 1993 p. 151 avec une chronique J.-P. Jouguelet, J.-F. Gipoulon, P. Cadenat p. 104.

résultaient pour eux des règles de discipline anciennement en vigueur ; qu'il suit de là que la responsabilité du service public en raison des dommages causés aux tiers... par les pensionnaires de ces établissements ne saurait être subordonnée à la preuve d'une faute commise par l'administration, mais découle des conditions mêmes dans lesquelles fonctionne le service » <sup>118</sup>.

Le Conseil d'Etat ne peut en effet alors plus qualifier de faute le défaut de surveillance ayant permis la réalisation du dommage, dès lors que le relâchement de la surveillance constitue précisément l'élément central du système pénitentiaire introduit par le législateur <sup>119</sup>. Pour autant, dans un souci d'assurer la réparation des dommages subis par les tiers, le Conseil trouve dans le risque le fondement permettant d'asseoir une indemnisation.

Partant, seuls les dommages causés par des mineurs relevant de l'ordonnance de 1945 engagent la responsabilité de l'Etat en l'absence de faute, les mesures d'éducation des mineurs non délinquants ne comportant pas, de façon générale, la part de danger, de risque comprise dans l'éducation surveillée des mineurs délinquants <sup>120</sup>. De plus, seuls les mineurs placés en institution, et non ceux remis à la garde de leurs parents dans le cadre du régime de la liberté surveillée, relèvent de la jurisprudence *Thouzellier* <sup>121</sup>.

---

<sup>118</sup> - C.E. sect. 3 février 1956 *Thouzellier* ; Rec. p. 49, A.J.D.A. 1956. 2. 96 avec une chronique F. Gazier, D. 1956 J. p. 596 avec une note J.-M. Auby, D.A. 1956 n° 79 p. 51 avec une note F.-P. Benoit, J.C.P. 1956. II. 9608 avec des observations D. Lévy, R.D.P. 1956 p. 854 avec une note M. Waline.

<sup>119</sup> - Cf. en ce sens M. Waline, note précitée, p. 855.

<sup>120</sup> - cf. sur ce point :

C.E. 3 novembre 1976 *Ministre de la Justice c. Nemoz* ; R.D.S.S. 1977 p. 437.

C.E. 14 juin 1978 *Garde des Sceaux c. SOCOFA* ; R.D.S.S. 1978 p. 562 avec les conclusions D. Labetoulle, A.J.D.A. 1978 p. 590 avec une chronique O. Dutheillet de Lamothe et Y. Robineau p. 556.

C.E. 25 mars 1983 *Héritiers de M. Jean Bacou* ; J.C.P. 1984. II. 20287 avec des observations E. Mirieu de Labarre.

C.E. 30 juin 1986 ; J.C.P. 1987. IV. p. 6.

<sup>121</sup> - C.E. sect. 19 décembre 1969 *Etablissements Delannoy* ; précité.

Ainsi que le note Mme Grévisse dans ses conclusions sur l'arrêt *Ministre de la Justice c. Schmidt*, « la brèche ainsi ouverte par (la jurisprudence *Thouzellier*)... demeure étroite » <sup>122</sup>.

Cette jurisprudence a néanmoins par la suite été étendue aux dommages causés aux tiers par les malades mentaux, hébergés dans les hôpitaux psychiatriques, en « sortie d'essai » destinée à les réadapter progressivement à la vie extérieure, puis aux dommages causés par des détenus en permission de sortir. Le fondement reste le même : le risque que font courir aux tiers des méthodes dont l'intérêt social est cependant apparu au législateur suffisant pour que ledit risque soit pris, pendant que le relâchement de la surveillance ayant permis la réalisation du dommage ne peut être jugé fautif dès lors qu'il constitue le coeur de la méthode instituée.

## **2- Les sorties d'essai des malades hébergés en hôpital psychiatrique.**

S'agissant des malades mentaux, le Conseil d'Etat a jugé, à propos d'une personne internée en hôpital psychiatrique depuis le 30 juin 1958 ayant fait l'objet, le 3 janvier 1959, d'une décision de sortie d'essai, en vertu de la circulaire du 4 décembre 1957, pour une durée de trois mois en considération de l'amélioration de son état de santé, pendant laquelle il avait allumé un incendie, « les sorties d'essai organisées par la circulaire ministérielle du 4 décembre 1957 font partie des traitements propres à assurer la réadaptation progressive des malades mentaux à des conditions normales de vie ; que cette méthode thérapeutique crée un risque spécial pour les tiers, lesquels ne bénéficient plus de garanties de sécurité inhérentes aux méthodes habituelles d'internement ». Par suite, le dommage causé pendant la sortie d'essai engage, sans faute, la responsabilité du

---

<sup>122</sup> - C.E. 12 novembre 1975 ; R.T.D.S.S. 1976 p. 715.

département gérant l'hôpital <sup>123</sup>. Responsabilité sans faute en effet dès lors que le juge administratif répugnerait à apprécier le bien fondé de la décision du médecin ayant accordé la sortie d'essai, ou le principe même de la méthode de traitement « dont les médecins psychiatres attendent les plus heureux effets et qui est, paraît-il, susceptible de faciliter dans bien des cas les guérisons » <sup>124</sup>.

Cette jurisprudence a été étendue à la méthode dite du « placement familial surveillé », définie par un règlement établi par le centre hospitalier lui-même, appliquée pour les malades dont l'état s'est amélioré sans que soit envisageable toutefois un retour au foyer. La personne est alors placée dans une famille d'accueil et visitée régulièrement par des infirmiers de l'établissement hospitalier dont elle continue à relever. Le Conseil d'Etat reprend la solution et la terminologie utilisées en 1967 : « le placement familial surveillé fait partie des traitements propres à assurer la réadaptation progressive des malades mentaux à des conditions normales de vie ; que si, durant le temps où cette méthode thérapeutique est appliquée, les malades restent sous la responsabilité de l'hôpital, cette méthode crée un risque spécial pour les tiers qui ne bénéficient plus des garanties inhérentes aux habituelles méthodes d'internement ; que la responsabilité de l'hôpital se trouve en conséquence engagée, même sans faute de sa part, pour les dommages que cause aux tiers un malade placé sous ce régime » <sup>125</sup>.

En revanche, dès lors que la forme d'hospitalisation choisie ne constitue pas, en soi, une méthode thérapeutique éventuellement dangereuse pour les tiers, le mécanisme de responsabilité sans faute ne joue plus, de la même manière que s'agissant des mineurs, seuls les mineurs délinquants relevant de l'ordonnance de 1945 et placés dans une institution d'éducation

---

<sup>123</sup> - C.E. sect. 13 juillet 1967 Département de la Moselle ; Rec. p. 341, A.J.D.A. 1968 p. 419 avec une note J. Moreau, R.D.P. 1968 p. 391 avec une note M. Waline.

<sup>124</sup> - M. Waline, note précitée pp. 393-394.

surveillée engagent la responsabilité de l'Etat. Ainsi en a jugé le Conseil d'Etat à propos de l'hospitalisation en service libre, la personne devant intégrer l'hôpital le soir mais demeurant sans aucune surveillance toute la journée <sup>126</sup>. Reste que, si on peut suivre les commentateurs de l'arrêt qui expliquent cette solution par le fait que l'on ne se trouverait pas là « en présence d'une véritable méthode thérapeutique, alors que les circonstances du litige donnaient plutôt le sentiment que l'hôpital se bornait à assurer, sans réelle prise en charge médicale, l'hébergement d'inadaptés sociaux qui n'avaient plus guère d'autres points de chute » <sup>127</sup>, on ne peut que relever la fragilité de la frontière entre les activités engageant, ou non, la responsabilité administrative sur le fondement du risque. Elle est essentiellement fonctionnelle parce qu'elle correspond à des situations juridiques clairement établies (personnes placées sous le régime des « sorties d'essai », ou non, mineurs placés en vertu de l'ordonnance de 1945 ou non), et permet ainsi de repérer et de marquer aisément les limites de la responsabilité de la puissance publique, mais cette démarcation ne répond probablement pas à une opposition radicale entre méthode dangereuse et méthode non dangereuse.

### **3- Les permissions de sortir, les mesures de libération conditionnelle et de semi-liberté des personnes incarcérées.**

S'agissant des détenus bénéficiaires d'une permission de sortir, qui, n'ayant pas réintégré leur établissement pénitentiaire, causent un dommage, le Conseil d'Etat reprend pareillement la solution de l'arrêt *Thouzellier* en la

---

<sup>125</sup> - C.E. 13 mai 1987 Mme Andréa Piollet et M. Maurice Anson ; A.J.D.A. 1987 p. 489 avec une chronique M. Azibert et M. de Boisdeffre p. 454.

<sup>126</sup> - C.E. sect. 30 juin 1978 Hôpital psychiatrique départemental de Rennes c. Dame Clotault (Rosalie) ; A.J.D.A. 1978 p. 590 avec une chronique O. Dutheillet de Lamothe et Y. Robineau p. 556, R.D.S.S. 1978 p. 503 avec les conclusions M. Morisot.

<sup>127</sup> - chronique précitée p. 557.

motivait ainsi : « en instituant le régime des permissions de sortir, le législateur a entendu mettre en oeuvre des méthodes nouvelles dans l'exécution des peines privatives de liberté, en vue notamment de favoriser le maintien des liens familiaux ou la préparation à la réinsertion sociale ; que lesdites méthodes créent, lorsqu'elles sont utilisées, un risque spécial pour les tiers qui ne bénéficient plus des garanties qui résultaient pour eux de l'application plus rigoureuse des peines privatives de liberté ; qu'il suit de là que la responsabilité du service public en raison des dommages causés aux tiers ne saurait être subordonnée à la preuve d'une faute commise par l'administration, mais découle des conditions même dans lesquelles fonctionne le service » <sup>128</sup>. Comme dans les deux matières susvisées, ainsi que le note B. Pacteau, le terrain de la faute serait, en cas de dommage causé du fait d'une permission de sortir, « inadéquat. Il serait en effet bien difficile de reprocher à l'autorité qui a délivré la permission de n'avoir pas su ou pu en prévoir l'abus. Cette évaluation était quasi-impossible. La contrôler après coup serait inévitablement artificiel et plus probablement encore inopérant dans le plus grand nombre de cas. Le fondement de la faute aboutirait en réalité soit à interdire toute réparation publique, soit à condamner à terme le système même des permissions » <sup>129</sup>.

Par suite, ce mécanisme de responsabilité a été également étendu aux dommages liés à des mesures de libération conditionnelle et de semi-liberté <sup>130</sup>.

Pour finir, deux précisions doivent être apportées.

---

<sup>128</sup> - C.E. 2 décembre 1981 Theys ; Rec. p. 456, D. 1982 J. p. 550 avec une note P. Tedeschi, D. 1982 I.R. p. 447 avec des observations F. Moderne et P. Bon, J.C.P. 1982 II n° 19905 avec des observations B. Pacteau.

<sup>129</sup> - observations précitées.

<sup>130</sup> - C.E. section 29 avril 1987 Garde des Sceaux, ministre de la Justice c. Banque populaire de la région économique de Strasbourg ; A.J.D.A. 1987 p. 488 avec une chronique M. Azibert et M. de Boisdeffre p. 454.

Cette jurisprudence, initialement accrochée à l'idée de risque de voisinage, ne l'est plus. Dans l'arrêt *Thouzellier*, le Conseil d'Etat fonde la responsabilité sans faute de l'Etat sur « le risque spécial pour les tiers résidant dans le voisinage ». Cette formule est abandonnée, seul le « risque spécial pour les tiers » est dorénavant invoqué au soutien de l'engagement de la responsabilité de la puissance publique <sup>131</sup>. La proximité dans l'espace du lieu de détention, d'hébergement, n'est plus posée.

En revanche, lorsqu'un temps trop long s'est écoulé entre le jour de l'évasion et le jour où s'est réalisé le dommage, le juge administratif a tendance à considérer qu'il n'y a pas de lien de causalité entre l'utilisation de la méthode libérale, justifiant l'engagement de la responsabilité administrative, et le dommage. Il s'agit là d'une notion fonctionnelle destinée à ce que l'Administration ne reste indéfiniment responsable. Ainsi et pour exemple, une personne ayant été tuée le 8 avril 1976 par un détenu qui n'avait pas regagné la maison d'arrêt où il était incarcéré, à l'issue d'une permission de sortir accordée pour la période du 27 au 30 septembre 1975, le Conseil d'Etat rappelle que « la responsabilité de l'Etat peut être engagée, même sans faute, en raison du risque spécial créé à l'égard des tiers par des détenus bénéficiaires d'une permission de sortir ». En l'espèce, la demande de réparation est néanmoins rejetée : « il ne résulte pas de l'instruction que, dans les circonstances de l'affaire, un lien direct de cause à effet ait existé entre le fonctionnement du service et le dommage » <sup>132</sup>. Ou encore, la responsabilité de l'Etat étant recherchée dans des circonstances de fait identiques, la Cour administrative d'appel de Bordeaux juge : « il ne résulte pas de l'instruction que, dans les circonstances de l'affaire, eu égard notamment au délai de près de quinze mois qui s'est écoulé entre la permission de sortir et l'agression, un lien direct de cause à effet ait existé entre le fonctionnement du service pénitentiaire et les faits

---

<sup>131</sup> - C.E. 9 mars 1966 *Trouillet* ; J.C.P. 1966. II. 14811 avec les conclusions G. Braibant et des observations F. Moderne.

C.E. sect. 19 décembre 1969 *Etablissements Delannoy* ; précité.

C.A.A. Nantes 8 juillet 1992 *Ministre de la Justice c. M. Norbert Pelle* ; précité.



dommageables »<sup>133</sup>. La responsabilité de l'Administration est en revanche retenue s'agissant de dommages causés le jour même de l'évasion<sup>134</sup>, ou trois jours après l'évasion<sup>135</sup>.

Enfin, le tribunal administratif de Grenoble a transposé la jurisprudence sur les choses et méthodes dangereuses à l'activité de police que constitue la protection des personnalités étrangères.

#### **4- La protection des personnalités étrangères.**

Aux termes d'un jugement en date du 4 novembre 1991, « si, en principe, le service de police ne peut être tenu pour responsable que des dommages imputables à une faute lourde commise par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, la responsabilité de l'Etat se trouve engagée même en l'absence d'une telle faute dans le cas où, assurant la sécurité de hautes personnalités étrangères sur le territoire français, il crée, compte tenu des conditions dans lesquelles est mise en oeuvre cette police spéciale et des objectifs qu'elle poursuit, des risques exceptionnels pour les personnes et les biens et où les dommages subis dans de telles circonstances excèdent, par leur gravité, les charges qui doivent normalement être supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant de l'existence de ce

---

<sup>132</sup> - C.E. 27 mars 1985 Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Mme Henry ; Rec. p. 92.

<sup>133</sup> - C.A.A. Bordeaux 30 juillet 1993 Consorts Varin et époux Gegu

<sup>134</sup> - C.E. sect. 3 février 1956 Thouzellier ; précité.

<sup>135</sup> - C.E. 9 mars 1966 Trouillet ; précité.

Pour des solutions contraires s'agissant de délais de 4 ou 20 jours séparant l'évasion d'un mineur placé dans une institution d'éducation surveillée et la commission du dommage, cf. respectivement C.E. 26 mars 1965 Ministre de la Justice c. Compagnie d'assurances « La Zurich » et C.E. 24 février 1965 Caisse primaire centrale de sécurité sociale de la région parisienne ; A.J.D.A. 1965 p. 370 avec une chronique Mme Puybasset et M. Puissochet p. 339, D. 1966. J. p. 322 avec une note J. Vincent et J. Prévault.

service public»<sup>136</sup>. La parenté avec les arrêts *Lecomte, Franquette et Daramy* est ici patente, si ce n'est qu'en l'espèce, nulle arme à feu n'a provoqué le dommage. Il y a donc bien un nouveau cas de responsabilité sans faute fondée sur le risque que comporte l'activité.

Toutefois, il demeure étroitement circonscrit du fait de l'activité en cause, la surveillance de personnalités étrangères sur le territoire français, et des conditions posées, à savoir d'une part seuls les tiers peuvent se prévaloir du mécanisme de responsabilité sans faute, les personnes sous protection relèvent toujours de la faute, et même de la faute lourde<sup>137</sup>, d'autre part le préjudice doit être anormal. Par ailleurs et d'évidence, la portée de cette solution doit être relativisée s'agissant d'un jugement de première instance que le Conseil d'Etat n'a ni infirmée ni confirmée. En l'espèce, la décision n'a pas été frappée d'appel. Reste que l'on retrouve, dans la construction de cette décision, une logique classique, à savoir en l'absence, dans le cas de l'espèce, d'une faute suffisamment grave clairement établie pour engager la responsabilité de l'Etat et en présence d'un préjudice, que l'équité commande de réparer, le juge actionne un second ressort de la responsabilité, le risque, en créant un nouveau cas de responsabilité sans faute.

---

<sup>136</sup> - T.A. Grenoble 4 novembre 1991 Mme Colombier ; D. 1993 J. p. 161 avec une note J.-F. Couzinet.

<sup>137</sup> - C.E. 29 avril 1987 Consorts Yéner et consorts Erez ; Rec. p. 152.

### **C- Les activités médicales.**

Les activités médicales, entendues largement, ressortent de la responsabilité sans faute en vertu d'un texte de loi (vaccinations obligatoires, recherche biomédicale) ou d'une décision juridictionnelle (thérapeutiques nouvelles, aléa thérapeutique, fourniture de produits sanguins).

#### **1- Les vaccinations obligatoires.**

C'est le législateur qui a d'abord eu recours à la responsabilité sans faute en matière de santé publique, s'agissant des préjudices résultant de vaccinations obligatoires.

Alors que le Conseil d'Etat maintenait jusqu'alors l'exigence d'une faute, faute prouvée puis présumée <sup>138</sup>, contrairement aux impulsions données par certains tribunaux dans le sens de la responsabilité sans faute <sup>139</sup>, la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1964 dispose que « la réparation de tout dommage imputable directement à une vaccination obligatoire... est supportée par l'Etat », entendons supportée automatiquement par l'Etat, en l'absence même de faute. Dès lors que la vaccination est rendue obligatoire, que le législateur soumet les personnes assujetties à un risque, l'Etat doit assumer ce risque.

---

<sup>138</sup> - C.E. 7 mars 1958 Dejus ; R.D.P. 1958 p. 1087 avec les conclusions de M. Jouvin.

<sup>139</sup> - Cf. en ce sens :

T.A. Bordeaux 29 février 1956 Meunier et Caisse primaire de sécurité sociale de la Gironde c. Ministres de l'Intérieur, de l'Education nationale, de la Santé publique et de la Population ; D. 1956. J. 462 avec une note J.-M. Auby.

T.A. Lyon 17 juin 1960 Golliza ès-qualité c. Ministre de la Santé publique ; G.P. 1960. 2. 154.

T.A. Lyon 14 juin 19643 Giraud ; D. 1964. J. p. 344 avec une note R. Savatier.

## **2- La recherche biomédicale.**

Plus récemment la loi n° 88-1138 du 20 décembre 1988 relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales a également opté pour la responsabilité sans faute du promoteur des recherches (i.e. celui qui prend l'initiative de la recherche) au bénéfice des personnes qui s'y prêtent sans bénéfice thérapeutique direct, mécanisme de responsabilité couplé avec un système d'assurance obligatoire.

Le risque est inhérent à l'activité de recherche biomédicale et la loi de 1988 a entendu l'encadrer, sous le contrôle des comités consultatifs de protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales (CCPPRB). D'une part, « aucune recherche ne peut être effectuée sur l'être humain si le risque encouru par les personnes qui se prêtent à la recherche est hors de proportion avec le bénéfice escompté pour cette personne ou l'intérêt de la recherche » (art. L. 209-2 Code de la santé publique), d'autre part « les recherches sans bénéfice individuel direct ne doivent comporter aucun risque prévisible sérieux pour les personnes qui s'y prêtent » (art. L. 209-14 C.S.P.). Reste que, en cas de réalisation accidentelle du risque, le mécanisme de responsabilité automatique du promoteur de la recherche pourra jouer, dès lors que la victime pourra établir un lien de causalité entre l'administration du produit, fruit de la recherche, et le dommage <sup>140</sup>.

## **3- L'utilisation d'une thérapeutique nouvelle.**

Suivant le législateur, c'est la Cour administrative d'appel de Lyon qui s'est appuyée pour la première fois sur le risque, plus précisément sur le

---

<sup>140</sup> - Ce contentieux relève en vertu de l'article L. 209-22 C.S.P. du juge civil, quels que soient le lieu de la recherche et le service qui l'a effectuée.

« risque spécial » que comporte l'utilisation d'une thérapeutique nouvelle, pour engager la responsabilité d'un hôpital, en l'absence de faute.

La Cour juge, par un arrêt en date du 21 décembre 1990, que, en l'absence de faute (lourde) médicale dans le choix de la méthode thérapeutique utilisée et lors de l'intervention chirurgicale, en l'absence également de faute dans les soins post-opératoires, « l'utilisation d'une thérapeutique nouvelle crée, lorsque ses conséquences ne sont pas entièrement connues, un risque spécial pour les malades qui en sont l'objet ». Partant, « lorsque le recours à une telle thérapeutique ne s'impose pas pour des raisons vitales, les complications exceptionnelles et anormalement graves qui en sont la conséquence directe engagent même en l'absence de faute, la responsabilité du service public hospitalier » <sup>141</sup>.

Ainsi, la responsabilité de l'hôpital est engagée sous quatre conditions : le fait dommageable consiste en l'utilisation faite d'une thérapeutique nouvelle dont les conséquences ne sont pas entièrement connues, de l'utilisation de cette thérapeutique résulte un dommage, un dommage très lourd, alors qu'elle ne s'imposait pas, en d'autres termes alors que le praticien a choisi de recourir à la technique alors même qu'elle présentait des risques connus, mais mal cernés. En l'espèce, il existait une autre méthode pour soigner le patient, la méthode choisie, moins ancienne, était déjà utilisée aux Etats-Unis depuis plus de cinq ans où elle avait donné des résultats satisfaisants, et elle avait été utilisée en France au cours de 70 interventions. Les experts désignés par le tribunal indiquaient que néanmoins les accidents liés à ce type d'opération se situent environ entre 1 et 4 %.

---

<sup>141</sup> - C.A.A. Lyon 21 décembre 1990 Consorts Gomez ; R.D.S.S. 1991 p. 258 avec une note R.-M. Medouze, J.C.P. 1991 II n° 21698 avec des observations J. Moreau, G.P. 1991 J. p. 440 avec une note D. Chabanol, R.F.D.A. 1991 p. 466 avec des observations C. Buniet, A.J.D.A. 1991 p. 167 avec une chronique J.-P. Jouguelet et F. Loloum p. 126.

On a vu que la décision de prendre le risque, en matière médicale, est fautive lorsque sa nécessité n'est pas établie, à savoir lorsque le recours à l'intervention chirurgicale, à l'examen médical, ne s'imposait pas assurément et de façon urgente. Aussi doit-on déduire de l'arrêt *Gomez* qu'il en est autrement en matière de thérapeutique nouvelle, sans l'utilisation desquelles tout progrès thérapeutique serait freiné, voire annihilé. Telle est probablement une des considérations de la Cour intervenues au soutien de cette nouvelle extension de la responsabilité sans faute pour risque <sup>142</sup>. Pour autant, on peut penser que le choix trop précoce d'une thérapeutique nouvelle -alors qu'aucune raison vitale ne l'impose- peut régénérer une nouvelle faute, parce que le risque pris serait alors trop grand au regard des bénéfices collectifs attendus.

En l'absence de recours en cassation, le Conseil d'Etat n'a pas eu à confirmer ou infirmer l'arrêt *Gomez*.

Celui-ci a en revanche été repris par le Tribunal administratif de Toulouse le 16 novembre 1995 : « il résulte de l'instruction... d'une part, que l'intervention... pratiquée... est de description relativement récente et de réalisation peu fréquente, d'autre part, que les complications qu'elle a entraînées, qui n'étaient pas connues et décrites dans la littérature chirurgicale à l'époque de l'intervention, constituent un risque exceptionnel ; qu'en outre, cette thérapeutique n'était pas la seule possible pour remédier à sa maladie ; qu'en revanche, il ne résulte pas de l'instruction que les jours de Mme D aient été en danger au moment de l'intervention ; Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le risque inhérent à la thérapeutique choisie et ses conséquences, particulièrement graves et anormales (à savoir le décès de la patiente), sont de nature à engager la responsabilité du centre hospitalier » <sup>143</sup>.

---

<sup>142</sup> - en ce sens note C. Buniet précitée, p. 467.

<sup>143</sup> - T.A. Toulouse 16 novembre 1995 Consorts D., C.P.A.M. de Tarn-et-Garonne c. Centre hospitalier de Montauban ; L.P.A. 10 juin 1996, n° 70, p. 11 avec une note N. Albert, A.J.D.A. 1996 p. 88.

Reste à savoir ce qu'est une thérapeutique « nouvelle » et ce que sont ces conséquences « non encore entièrement connues », visées par la Cour administrative de Lyon. Daniel Chabanol, commentant l'arrêt, proposait l'approche suivante : demeure une thérapeutique nouvelle la thérapeutique pour laquelle le nombre d'observations est trop faible pour que l'extrapolation à partir de l'échantillon disponible puisse conduire à une appréciation statistiquement significative du risque d'accidents <sup>144</sup>. Telle est la piste suivie par le tribunal de Toulouse se référant d'une part au caractère « récent » de la thérapeutique et, d'autre part à sa « réalisation peu fréquente », donc à un critère temporel doublé d'un critère quantitatif. S'agissant de l'état des connaissances des conséquences de la thérapeutique, le juge renvoie aux articles de « la littérature chirurgicale ». Ces précisions étant apportées, la jurisprudence doit encore construire le seuil entre la thérapeutique nouvelle et celle dont le risque est connu.

#### **4- L'aléa thérapeutique.**

Le Conseil d'Etat a eu lui aussi recours à l'idée de risque thérapeutique, comme fondement de la responsabilité hospitalière.

En l'absence de faute ayant concouru à la réalisation du dommage, qui constituait « un risque inhérent » à l'examen pratiqué, le Conseil d'Etat juge : « lorsqu'un acte médical nécessaire au diagnostic ou au traitement du malade présente un risque dont l'existence est connue mais dont la réalisation est exceptionnelle et dont aucune raison ne permet de penser que le patient y soit particulièrement exposé, la responsabilité du service public hospitalier est engagée si l'exécution de cet acte est la cause directe de

---

<sup>144</sup> - note précitée, p. 442.

dommages sans rapport avec l'état initial du patient comme avec l'évolution prévisible de cet état et présentant un caractère d'extrême gravité » <sup>145</sup>.

C'est ainsi l'aléa thérapeutique, l'inéluctable aléa thérapeutique, qui ouvre droit à indemnisation.

Dans l'arrêt *Gomez*, c'est l'utilisation dommageable d'une thérapeutique nouvelle dont les risques n'ont pas été clairement identifiés ni quantifiés qui ouvre droit à réparation en l'absence de faute, dans l'arrêt *Bianchi*, c'est l'utilisation d'une technique médicale éprouvée, qui comporte des risques répertoriés mais dont la probabilité de réalisation est suffisamment négligeable pour que l'on ne renonce pas à recourir à la méthode. S'agissant de l'examen pratiqué dans l'affaire *Bianchi*, une artériographie vertébrale, les accidents se réalisent dans une proportion de 3 à 4 pour 10.000.

Par ailleurs, on a vu que, d'une part, la décision de procéder à un acte médical comportant un risque pour le patient, acte néanmoins nécessaire pour sa santé, n'est plus fautive et que, d'autre part, le risque connu doit encore pouvoir être prévenu, sans quoi l'abstention face au risque ne peut constituer une carence fautive (cf. supra §I- «Le risque et la faute ; la responsabilité pour faute pour risque' »). La réalisation du risque constituait dans ces hypothèses un aléa thérapeutique, à ce jour non imputé au centre hospitalier. C'est cette position que renverse le Conseil d'Etat, tout au moins s'agissant des dommages les plus graves.

Le Conseil d'Etat a peut être ici été sensible au mouvement d'opinion qui réclame depuis quelques années l'indemnisation du risque thérapeutique et qui s'est traduit par un grand nombre de propositions et projets de lois, dont aucun n'a pu à ce jour aboutir. Néanmoins, on ne peut manquer de

---

<sup>145</sup> - C.E. Ass. 9 avril 1993 *Bianchi* ; , R.F.D.A. 1993 p. 573 avec les conclusions S. Daël, L.P.A. 19 mai 1993 n° 60 p. 15 avec une note F. Thiriez, R.D.P. 1993 p. 1099 avec une note M. Paillet, J.C.P. 1993 II n° 22061 avec une note J. Moreau.



s'interroger sur la légitimité de ce(s) -la remarque vaut également pour l'arrêt *Gomez*- nouveau(x) mécanisme(s) de responsabilité hospitalière.

Est-ce véritablement aux hôpitaux d'assumer financièrement la charge du risque thérapeutique et au juge de construire un mécanisme de responsabilité pour risque thérapeutique ?

Ne serait-ce pas plutôt à la société toute entière *via* un fonds d'indemnisation, d'assurer une indemnisation, en d'autres termes ne serait-ce pas plutôt au législateur d'en appeler à la solidarité nationale, comme il l'a fait pour l'affaire du sang contaminé ?

Reste que le champ de cette nouvelle responsabilité pour risque, de même que celle ouverte par l'arrêt *Gomez*, demeure strictement délimité et ne devrait répondre qu'à des hypothèses marginales. Pour autant, l'arrêt *Bianchi* a d'ores et déjà été repris à propos du « risque inhérent aux anesthésies générales » qui répond aux conditions posées par le Conseil d'Etat <sup>146</sup>.

S'agissant de la première condition, la nécessité de recourir à l'acte médical litigieux pour le diagnostic ou le traitement du malade, on peut noter qu'elle s'impose dès lors que le fait de pratiquer inutilement un acte médical qui présente un risque, même exceptionnel, doit être considérée comme fautif.

S'agissant de la deuxième condition, la réalisation du risque ne doit pas être totalement imprévisible, puisque l'existence du risque doit être « connue », contrairement à ce que proposait le Commissaire du gouvernement <sup>147</sup>, mais doit demeurer tout à fait inhabituelle, « exceptionnelle ». Le Commissaire du gouvernement notait en ce sens : « les accidents ou effets secondaires statistiquement significatifs ne sauraient être pris en compte ». C'est-à-dire que la solution ici donnée ne peut s'appliquer

---

<sup>146</sup> - C.A.A. Lyon 20 septembre 1993 Hôpital Joseph Imbert d'Arles ; Rec. p. 470.

<sup>147</sup> - conclusions précitées p. 579-580, M. Daël repoussait la condition en considération des « premières victimes d'un risque exceptionnel » qui ne devaient pas rester, selon lui, sans indemnisation.

aux cas de contamination par le virus H.I.V. ou par celui de l'hépatite C, tout au moins avant l'introduction des dépistages automatiques. S'agissant du V.I.H., depuis l'introduction des tests, le risque de contamination est évalué à 0,003 % et ressort donc de la jurisprudence *Bianchi*.

S'agissant de la troisième condition, à savoir qu'aucune raison ne permet de penser que le patient soit particulièrement exposé au risque, on peut noter qu'il pourrait y avoir faute à recourir à une thérapie présentant des risques au vu d'une prédisposition particulière du patient.

## **5- La fourniture de produits sanguins**

Appelé à juger de la responsabilité des centres publics de transfusion sanguine dans l'affaire du sang contaminé, s'agissant des produits labiles, le Conseil d'Etat a résolu le litige sur le fondement de la responsabilité sans faute pour risque en jugeant : « eu égard tant à la mission qui leur est confiée par la loi (à savoir le contrôle médical des prélèvements sanguins, le traitement, le conditionnement et la fourniture... des produits sanguins), qu'aux risques que présente la fourniture de produits sanguins, les centres de transfusion sont responsables, même en l'absence de faute, des conséquences dommageables de la mauvaise qualité des produits fournis » <sup>148</sup>.

Dans les dossiers traités étaient en cause des transfusions effectuées soit avant l'agrément des tests de dépistage, soit avec des lots de sang dont un des donneurs était en période muette de séroconversion. De ce fait, le Commissaire du gouvernement concluait à l'absence de faute des centres de transfusion ayant délivré les produits contaminés. Pour autant, avant

---

<sup>148</sup> - C.E. Ass. 26 mai 1995 Consorts NGuyen, M. Jouan (2 espèces) ; A.J.D.A. 1995 p. 577 avec une chronique J.-H. Stahl et D. Chauvaux p. 508, R.F.D.A. 1995 p. 748 avec les conclusions S. Daël, J.C.P. 1995 II n° 22468 avec une note J. Moreau, R.D.P. 1995 p. 1609 avec une note A. de Lajartre.

l'agrément des tests, avant que leur utilisation ne soit rendue obligatoire par l'arrêté du 23 juillet 1985 (cf. supra §I- « Risque et faute ; la responsabilité pour faute pour risque »), des examens sérologiques avaient été mis en place à l'hôpital Cochin en novembre 1984 puis abandonnés jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 1985, et à la Pitié-Salpêtrière le 1<sup>er</sup> juillet 1985 <sup>149</sup>. A ce titre, le Commissaire du gouvernement, commençait par noter : « la nature des précautions prises (par l'Etat) n'interdit pas néanmoins de s'interroger sur le point de savoir si certaines d'entre elles n'auraient pu et dû être mises en oeuvre spontanément plus tôt par les centres de transfusion » <sup>150</sup>. Toutefois, dans le cadre du contrôle de cassation, le Commissaire conclut à l'absence de dénaturation des faits, seule contrôlée, par la Cour qui avait jugé que les centres de transfusion ne disposait d'aucun moyen reconnu de s'assurer de la non- contamination des produits sanguins avant l'agrément des tests <sup>151</sup>.

De fait, ce sont des considérations d' « opportunité », selon les termes de S. Daël (p. 754), qui l'ont incité, ainsi que le Conseil d'Etat, à écarter la faute et à statuer sur le fondement du risque. La Cour de Cassation, statuant le 12 avril 1995, avait en effet engagé la responsabilité des centres privés de transfusion sanguine sur le fondement de l'obligation qui leur incombe de « fournir aux receveurs des produits exempts de risque », obligation « de sécurité » dont ils ne peuvent s'exonérer que par la preuve d'une cause étrangère qui ne puisse leur être imputée, sachant que « le vice interne du sang, même indécélable, ne constitue pas, pour l'organisme fournisseur, une cause qui lui est étrangère » <sup>152</sup>. Partant, le mécanisme de la responsabilité sans faute constituait le « régime offrant des garanties à peu

---

<sup>149</sup> ainsi qu'il ressort des conclusions du Commissaire du gouvernement, précitées, p. 751.

<sup>150</sup> - conclusions précitées p. 757.

<sup>151</sup> - conclusions précitées, p. 762.

<sup>152</sup> - Cass. civ., 1<sup>re</sup>, 12 avril 1995 Consorts Martial c. C.D.T.S. de Toulouse Purpan ; C.D.T.S. de l'Essonne et autres c. Dupuy et autres ; Clinique de l'Essonne c. F... et autres ; J.C.P. 1995. II. 22467 avec une note P. Jourdain, L.P.A. 24 juillet 1995, n° 86, p. 26 avec une note M.-G. Feuerbach-Steinle.

près équivalentes », recherché par le Commissaire du gouvernement <sup>153</sup>, afin d'offrir aux personnes transfusées avec des produits délivrés par des centres publics de transfusion un traitement comparable à celles transfusées par des produits livrés par des centres privés.

Il est à noter, au regard de la généralité des termes employés par le Conseil d'Etat, que la contamination par le virus de l'hépatite C peut pareillement engager la responsabilité des centres de transfusion sanguine, même en l'absence de faute.

*In fine*, en matière de responsabilité sans faute, le juge est face à des décisions de prendre le risque ou à une abstention face au risque dont il ne peut se saisir du bien fondé, s'agissant des décisions du législateur, ou dont il ne veut se saisir s'agissant des décisions qu'il entend laisser dans le domaine de la pure opportunité administrative ou encore de la seule appréciation du médecin. En ce sens, B. Odent affirmait que la responsabilité sans faute concerne les activités « sur le caractère desquelles la juridiction administrative préfère n'avoir point à se prononcer » <sup>154</sup>. Alors, le processus décisionnel disparaît, s'efface derrière le risque. Il n'y a plus d'identification, plus de dénonciation de la décision de prendre le risque ou de s'abstenir face au risque, du comportement, par exemples de la décision de prononcer une sortie d'essai d'un patient hébergé en hôpital psychiatrique, voire du principe même de la méthode, de la décision du juge de l'application des peines s'agissant des permissions de sortir, de la décision de construire un ouvrage exceptionnellement dangereux, du comportement du policier usant de son arme à feu...

---

<sup>153</sup> - conclusions précitées, p. 754.

<sup>154</sup> - Cours de contentieux administratif, 2<sup>e</sup> édition, pp. 491 et 495.

Programme « Risques collectifs et Situations de crise »  
Contrat « Responsabilité, exercice des compétences et démocratie »  
Rapport final

Si la première fonction contentieuse de la référence au risque réside dans le soutien de la responsabilité administrative - pour ou sans faute -, la seconde, à l'opposé, consiste à concourir à l'exonération de cette même responsabilité.

**PARTIE II -**

**LE RISQUE,**

**CIRCONSTANCE EXONÉRATOIRE**

**DE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE**

Le risque contribue à l'exonération, totale ou partielle, de la responsabilité administrative lorsqu'il est pris par la victime, d'une part (I), et lorsque sa réalisation se traduit par un événement de force majeure, d'autre part (II).

## **I - LE RISQUE PRIS PAR LA VICTIME**

La situation ou le comportement de la victime influe sur la réparation du préjudice qu'elle a subi.

La victime est jugée avoir pris un risque, contribuant ou étant la cause exclusive du dommage, lorsqu'est établie son acceptation du risque ou son imprudence.

### **A - L'acceptation du risque**

L'acceptation du risque "est de nature à provoquer le refus du droit à réparation pour les dommages prévisibles auxquels une personne a, en connaissance de cause, pris le risque de s'exposer"<sup>155</sup>. Selon le juge judiciaire, "l'acceptation des risques s'entend des risques normalement prévisibles"<sup>156</sup>.

Le juge administratif adopte la même définition lorsqu'il oppose cette notion au requérant demandant réparation du préjudice subi du fait du refus de l'autorisation demandée, au motif que, eu égard aux circonstances, il devait envisager cette éventualité et en "a assumé le risque en toute connaissance de cause"<sup>157</sup>. De même est rejetée l'action en responsabilité de randonneurs victimes d'une avalanche alors qu'ils s'étaient engagés sur un

---

<sup>155</sup> - R. CHAPUS, Droit administratif général, précité, n° 1227.

<sup>156</sup> - Civ. 2°, 8 mars 1995, Époux Bizouard et autres c/ AGF et autres, J.C.P. 1995.II.22499, note Jérôme GARDACH.

<sup>157</sup> - C.E. Ass. 29 juin 1962, Société Manufacture des machines du Haut-Rhin, Rec. p. 432, conclusions P. Ordonneau (refus d'autorisation d'exporter) ; cf. aussi C.E. 22 juillet 1977, Société nouvelle du Palais des sports, Rec. p. 370 (refus de permis de construire) et C.E. 13 mars 1985, Société Barlocher-France-Production, Rec. p. 79, A.J.D.A. 1985, p. 375, observations J. Moreau (refus d'approbation ministérielle de la passation d'un contrat)..

chemin signalé comme exposé à ce phénomène, car le dommage "doit être regardé comme la réalisation d'un risque qu'ils avaient accepté"<sup>158</sup>. Peut encore être cité le rejet de la demande de réparation du préjudice résultant de la fermeture administrative d'un commerce installé dans une cave creusée dans un rocher en raison de risques d'éboulements souterrains : le Conseil d'État, juge de cassation, considère que l'exploitant de ce commerce n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes rejetant sa demande d'indemnité "après avoir relevé, d'une part, que M. Meunier, en installant son commerce dans des caves dont 'la solidité dépend nécessairement de la stabilité du terrain environnant, doit être considéré comme ayant pris en compte l'éventualité d'une mesure d'interdiction pour des motifs de sécurité publique' et, d'autre part, que l'intéressé 'ne pouvait ignorer les risques que comportait l'aménagement d'un établissement recevant du public dans un tel site alors que, par lettre du 20 juin 1981, le maire avait attiré son attention sur l'existence de mouvement de terrain susceptibles d'affecter la stabilité de ses caves' ; qu'après avoir souverainement estimé qu'il résultait de ces constatations que M. Meunier avait accepté en connaissance de cause les risques d'instabilité auxquels était exposé son établissement, la cour n'a pas méconnu les règles qui régissent la responsabilité des personnes publiques en décidant que le préjudice résultant d'une situation à laquelle M. Meunier s'était sciemment exposé ne lui ouvrait pas droit à réparation"<sup>159</sup>.

Pareillement, et représentant une part importante de la jurisprudence relevant ce motif de non-indemnisation de la victime, l'acceptation du risque est opposée à la réparation du préjudice subi par le voisin d'une source de nuisances. Elle est le fondement principal de la théorie jurisprudentielle de

---

<sup>158</sup> - C.E. Section, 11 avril 1975, Département de la Haute-Savoie, Rec. p. 230, A.J.D.A. 1975, p. 528, conclusions D. Labetoulle, D. 1976, p. 178, note C. Horrut, J.C.P. 1976, n° 18244, note F. Moderne.

<sup>159</sup> - C.E. 10 juillet 1996, M. Meunier, R.F.D.A. 1996, p. 1054.



la pré-occupation individuelle de l'espace, laquelle se distingue de la pré-occupation collective.

La pré-occupation collective de l'espace, c'est-à-dire l'état du site antérieurement à la survenance de la nuisance, est prise en considération par le juge pour caractériser l'anormalité du dommage. L'état antérieur des lieux avoisinant l'immeuble de la victime va permettre de déterminer le seuil d'anormalité au delà duquel la responsabilité de la Puissance publique pourra être engagée.

La pré-occupation individuelle renvoie, quant à elle, à l'appréciation de la connaissance qu'avait la victime, au moment de son installation, de l'existence d'une source de nuisances préexistante<sup>160</sup> et des inconvénients qu'elle génère. Elle a donc trait à la prévisibilité du dommage par la victime, et non à l'évaluation de sa gravité. Cette théorie jurisprudentielle consacre le droit du premier occupant. "La victime ne peut demander réparation d'un inconvénient excessif dès lors que son établissement est postérieur à celui de l'auteur du trouble. Elle est censée avoir accepté la situation anormale et elle ne peut agir que contre une augmentation du trouble. Ce système privilégie les initiatives dommageables et autorise à imposer sa loi, en toute impunité, aux voisins"<sup>161</sup>.

Les jurisprudences administrative et judiciaire divergent sur ce point. La Cour de Cassation avait rejeté la théorie de la pré-occupation par un arrêt de principe du 10 février 1907<sup>162</sup>, confirmé ultérieurement<sup>163</sup>. L'écart

---

<sup>160</sup> ...ou projetée. Cf. *infra*.

<sup>161</sup> - P. Capoulade, Rapport français sur les troubles de voisinage, Travaux de l'association Henri Capitant, Tome 27, 1976, La protection du voisinage et de l'environnement, pp. 104-105.

<sup>162</sup> - Civ. 10 février 1907, D.P. 1907.385, note Ripert.

<sup>163</sup> - Cf. par ex. : Civ; 2°, 30 novembre 1961, Bull. I, n° 815, p. 512 ; Civ. 2°, 22 octobre 1964, D. 1965.344, note Raymond, J.C.P. 1965.II.14288, note Esmein ; Civ. 1°, 20 février 1968, D. 1968, 350, R.T.D.C. 1968, 565, note Bredin ; T.G.I. Caen, 12 juin 1973, AJPI 1974.424 ; Civ. 3°, 10 octobre 1984, Bull. III, n° 165, p. 128.

entre les deux ordres juridictionnels a été réduit par l'intervention du législateur<sup>164</sup>, conduisant le juge judiciaire à reconnaître l'antériorité de la source de nuisances comme cause de suppression du droit à réparation des dommages subies par la victime. L'actuel article L. 112-16 du Code de la construction et de l'habitation<sup>165</sup>, ayant succédé à l'article L. 421-9 du Code de l'urbanisme<sup>166</sup>, dispose : "Les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales ou commerciales n'entraînent pas droit à réparation lorsque le permis de construire afférent au bâtiment exposé à ces nuisances a été demandé ou l'acte authentique constatant l'aliénation ou la prise de bail établi postérieurement à l'existence des activités les occasionnant dès lors que ces activités s'exercent en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et qu'elles se sont poursuivies dans les mêmes conditions".

Michel Prieur avait noté, concernant la première loi, que "ce texte s'applique indistinctement au contentieux de la responsabilité devant les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs"<sup>167</sup>. La mise en œuvre de la théorie de la pré-occupation individuelle aurait alors été soumise à des conditions identiques, quel que soit l'ordre de juridiction saisi.

Si les dispositions législatives ont imposé la reconnaissance d'une théorie de la pré-occupation privative de droit à réparation devant le juge judiciaire, leur application aurait, à l'inverse, entraîné une raréfaction du

---

<sup>164</sup> Sur l'origine des textes, cf. F. Caballero, Essai sur la notion juridique de nuisance, L.G.D.J. 1981, Bibliothèque de droit public Tome 140, p. 272, n°220 ; M. Prieur, Le Parlement contre l'environnement, R.J.E. 2-1977, p. 134.

Sur la contestation de leur constitutionnalité, cf. notamment R. Léost, La légitimité des nuisances résultant d'activités économiques. L'inconstitutionnalité de l'article L. 112-16 du Code de la construction et de l'habitation, A.J.P.I. 1996, p. 287, p. 286.

<sup>165</sup> Issu de la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 (loi d'orientation agricole).

<sup>166</sup> Issu de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976.

<sup>167</sup> - M. Prieur, Le parlement contre l'environnement, R.J.E. 2 - 1977, p. 133. Cf. aussi, du même auteur, Droit de l'environnement, Précis Dalloz, Droit public et science politique, 3e éd., 1996, n° 969, p. 860. et J.F. Flauss, La Convention européenne des droits de l'homme au secours des voisins des installations classées ?, L.P.A. 8 février 1989, n° 17, p. 4.

recours au droit d'antériorité par le juge administratif, de par la délimitation des conditions subordonnant l'exonération. En effet, les conditions d'application de la théorie de la pré-occupation individuelle fixées par le juge administratif sont plus souples que celles définies à l'article L. 112-16 du Code de la construction et de l'habitation, permettant d'exclure ou de limiter plus largement le droit à réparation de la victime.

Cependant, le Conseil d'État refuse de se référer à ces dispositions. Dans l'arrêt "Société Citroën c/ société S.E.C.I.P.- U.I.O.M. et autres"<sup>168</sup>, la Haute Juridiction administrative affirme que "ces dispositions ne peuvent être utilement invoquées dans un litige relatif à un dommage de travaux publics", alors même qu'en l'espèce, ce dommage était causé par l'exploitation d'une installation classée : une usine d'incinération d'ordures ménagères.

Les conditions définies par le juge administratif s'agissant de la victime permettent une admission plus large du droit d'antériorité que celle qu'autorise l'article L. 112-16 : le Conseil d'État étend l'exclusion du droit à réparation des préjudices à l'occupant d'un terrain non bâti<sup>169</sup> et à la victime ayant procédé à l'extension ultérieure de son activité ou de son bâtiment, alors qu'elle s'est établie antérieurement à l'implantation ou à la réalisation (effectives ou projetées<sup>170</sup>) de la source de nuisances<sup>171</sup>.

---

<sup>168</sup> - C.E. 25 novembre 1988, Société Citroën c/ société S.E.C.I.P.- U.I.O.M. et autres, R.J.E. 2-1989, p. 195.

<sup>169</sup> - Cf. C.E. 25 novembre 1988, Société Citroën c/ société S.E.C.I.P.- U.I.O.M. et autres, précité. Comp. Civ. 3<sup>e</sup>, 3 juin 1986, Époux Duclaud, cité dans les annotations (n<sup>o</sup> 5) de F. Moderne et P. Dubois sous l'art. L. 112-16 C.C.H., Code Dalloz, 8e éd., 1996, p. 72.

<sup>170</sup> Cf. *infra*.

<sup>171</sup> - Cf. C.E. 31 janvier 1968, Société d'économie mixte pour l'aménagement et l'équipement de la Bretagne et ville de Brest, Rec. p. 83 ; C.E. 5 juin 1918, Sieur Cousteix c/ Compagnie des chemins de fer de Paris à Orléans, Rec. p. 540 ; *a contrario*, C.A.A. Nancy, 1<sup>ere</sup> chambre, 27 mai 1992, Commune de La Cheppe, Req. n<sup>o</sup> 90NC00472 et 91NC00609.

Programme « Risques collectifs et Situations de crise »  
Contrat « Responsabilité, exercice des compétences et démocratie »  
Rapport final

Cette théorie concerne certes, majoritairement, la responsabilité administrative sans faute, mais aussi, parfois, la responsabilité pour faute de la Puissance publique<sup>172</sup>. Dans le premier cas, elle retire à la victime tout droit à indemnité<sup>173</sup>. Dans la seconde hypothèse, elle conduit à minorer l'indemnité<sup>174</sup>.

L'examen des conditions relatives à la source de nuisances permettra d'apprécier le caractère prévisible du dommage, condition préalable à l'établissement de l'acceptation du risque par le voisin. Le juge conclura "qu'il a ainsi pris, en parfaite connaissance de cause, les risques des conséquences cependant prévisibles"<sup>175</sup>, ou qu'"il s'est (...) exposé volontairement aux inconvénients qu'il connaissait ; (...) dès lors que le demandeur s'est exposé sciemment au préjudice dont il se plaint, sa requête doit être rejetée"<sup>176</sup>.

La théorie de la pré-occupation individuelle ne s'oppose au droit à réparation de la victime que si le fait dommageable bénéficie d'une antériorité - parfois très relative - par rapport à l'installation de la victime à

---

<sup>172</sup> - Cf. T.A. Orléans, 26 janvier 1982, M. Merdy, époux Croteau et autres, req. 6457-8812 à 8818.

<sup>173</sup> - C.E. 2 février 1938, Commune de Lumbres, Rec. p. 126 ; C.E. 13 juin 1941, Sieur Arnaud, Rec. p. 111 ; C.E. 12 juin 1985, Société "Le Géant du meuble", Dr. adm. 1985, n° 391 ; T.A. Paris, 8 décembre 1981, Époux Lalçon, Rec. T. p. 957 ; C.E. 1er juillet 1983, Ville de Marseille c/ Consorts Deconinck, R.D.P. 1984, p. 849, (46) ; C.E. 26 septembre 1984, Société de l'Autoroute Estérel-Côte d'Azur c/ Époux Dorange, req. n° 38.476 ; C.E. 13 décembre 1985, M. René Monnerie, Dr. adm. 1986, n° 129 ; C.E. 27 mai 1988, Société d'exploitation thermique du Mirail, R.D.P. 1989, p. 545 (41), Rec. T. p. 1013...

<sup>174</sup> - T.A. Orléans, 26 janvier 1982, M. Merdy, époux Croteau et autres, précité.

<sup>175</sup> - T.A. Bordeaux, 2 mai 1969, Yanitch c/ Commune de Créon, J.C.P. 1970.II.16529, observations M. Despax ; C.A.A. Paris, 9 juillet 1991, Syndicat des copropriétaires de la résidence de la Défense Exprodef 1 et Exprodef 2, R.D.P. 1991, p.1433, conclusions G. Dacre-Wright.

<sup>176</sup> - Conseil de préfecture interdépartemental de Lille, 27 janvier 1953, Dauchy, Olivier et autres c/ Électricité de France, D. 1953. Juris., p. 157.

proximité. Le moment pris en considération, quant aux travaux, à l'ouvrage ou à l'installation, fait l'objet d'une appréciation propre au juge administratif (1-), et l'absence de modification ultérieure aggravante et imprévisible est nécessaire à l'application de cette jurisprudence (2-).

### **1 - L'antériorité du fait dommageable**

L'antériorité du fait dommageable est appréhendée en termes de connaissance tenue pour nécessaire, par la victime, de la source de nuisances (a) et des inconvénients générés par celle-ci (b), permettant au requérant d'évaluer le préjudice subi. Aussi bien s'agit-il d'apprécier le caractère prévisible du dommage.

#### **a - La connaissance de la source de nuisances**

Les sources de nuisances dont la connaissance par la victime est reconnue peuvent bénéficier d'un droit d'antériorité quelle que soit l'activité nuisible, le juge administratif ne s'estimant pas contraint d'observer la liste limitative<sup>177</sup> figurant dans les dispositions de l'article L. 112-16 du Code de la construction et de l'habitation, et qu'elles aient été autorisées et fonctionnent en conformité avec la réglementation ou non<sup>178</sup>.

Jean-Pierre Théron note que "le Conseil d'État se montre très exigeant envers les particuliers, refusant toute indemnisation non seulement lorsque l'ouvrage ou le travail public bénéficie d'une antériorité, mais encore

---

<sup>177</sup> Sur les demandes d'extension des catégories d'activités visées, cf. M. Prieur, Droit de l'environnement, précité, n° 969, p. 861.

<sup>178</sup> T.A. Orléans, 26 janvier 1982, M. Merdy, Époux Croteaux et autres, in La responsabilité de l'État en matière d'installation classées, extraits de jurisprudence, Secrétariat d'État à l'Environnement et à la Qualité de la vie, Direction de la prévention des pollutions, Service de l'environnement industriel, Janvier 1984, p. 51.

lorsque la victime pouvait prévoir des dommages futurs et non encore réalisés au moment de son installation”<sup>179</sup>.

Cette dernière circonstance se présente notamment lorsqu'il n'y a pas de “pré-installation” de la source de nuisances. Particularité de la jurisprudence administrative, la théorie de la pré-occupation n'est, en effet, pas réservée aux cas de préexistence effective de l'ouvrage ou de commencement antérieur des travaux publics. Elle est susceptible de s'appliquer, que la source de nuisances soit largement antérieure à l'installation de la victime<sup>180</sup>, ne précède celle-ci que de quelques jours<sup>181</sup>, ou n'existe qu'à l'état de projet<sup>182</sup>.

#### **- Existence préalable de la source de nuisances**

Le Tribunal administratif de Bordeaux, dans un considérant de principe, énonce que “si un tiers peut demander à la collectivité propriétaire

---

<sup>179</sup> - J.-P. Théron, Responsabilité pour trouble anormal de voisinage en droit public et en droit privé, J.C.P. 1976.I.2802, § 64.

<sup>180</sup> - Cf. C.E. 13 février 1974, Sieur Thuilliez, Dr. adm. 1974, n° 106 : “la sonnerie fonctionnait depuis de très longues années lorsque le sieur Thuilliez a fait l'acquisition de l'immeuble où il en perçoit les bruits” ; T.A. Bordeaux, 2 mai 1969, Yanitch c/ Commune de Créon, J.C.P. 1970.II.16529, observations M. Despax : “considérant qu'il est constant que les égouts de Créon remontent à plusieurs centaines d'années”, alors que le requérant ne s'est installé qu'en 1957 ; C.E. 22 janvier 1936, Sieur Gaucci, Rec. p. 103 : “Considérant qu'au 24 mars 1932, date où le sieur Gaucci est devenu acquéreur de la propriété du sieur Ganillière qui est située en bordure de l'oued Skroum, cet oued recevait depuis longtemps déjà les eaux d'égout de la ville de Guelda”.

<sup>181</sup> - Cf. C.E. 25 novembre 1988, Société Citroën c/ société S.E.C.I.P.- U.I.O.M. et autres, précité : acquisition du terrain par la société le 10 octobre 1973, alors que les générateurs de l'usine d'incinération d'ordures ménagères ont été mis en service le 20 septembre 1973 ; T.A. Poitiers, 19 décembre 1990, Brisson c/ E.D.F., C.J.E.G. 1991, p. 228 : acquisition en novembre 1985 d'un immeuble à proximité du chantier de construction d'une centrale nucléaire ouvert en septembre de la même année.

<sup>182</sup> Cf. *infra*.

d'un ouvrage public réparation d'un préjudice qu'il estime imputable audit ouvrage, il n'y saurait être fondé lorsqu'il n'a établi l'installation endommagée qu'après le moment où les causes du dommage étaient déjà existantes et apparentes et qu'il a ainsi pris, en parfaite connaissance de cause, les risques des conséquences cependant prévisibles<sup>183</sup>.

Est expressément mentionnée l'antériorité du commencement des travaux publics - "lorsque le requérant a installé cet élevage, au mois de février 1962, il ne pouvait ignorer (...) que les travaux de construction du canal du Nord, qui avaient commencé au mois d'août 1961 et étaient momentanément interrompus pendant l'hiver, allaient reprendre à proximité immédiate de son exploitation"<sup>184</sup> - ou l'implantation de l'ouvrage - "il est constant que la rigole de la plaine a été construite à une époque antérieure à l'édification des immeubles du sieur Arnaud"<sup>185</sup>.

L'absence d'une telle antériorité peut également être mentionnée, alors même qu'elle ne serait pas invoquée. Ainsi le Tribunal administratif de Rouen observe-t-il "que les installations de la SARL Etablissements Picault sont implantées à 120 mètres de la maison d'habitation sise (...) à proximité de la zone industrielle de Bolbec et dont il n'est pas contesté qu'elle a été construite et que Mme Le Gallic l'occupe depuis une date antérieure à celle de l'implantation des installations à l'origine des nuisances dont elle se plaint"<sup>186</sup>.

---

<sup>183</sup> - T.A. Bordeaux, 2 mai 1969, Yanitch c/ Commune de Créon, J.C.P. 1970.II.16529, observations M. Despax.

<sup>184</sup> - C.E. 20 décembre 1967, Sieur Chambellan, Rec. p. 521.

<sup>185</sup> - C.E. 13 juin 1941, Sieur Arnaud, Rec. p. 111.

<sup>186</sup> - T.A. Rouen, 5 septembre 1980, Mme Lucienne Le Gallic c/ Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie, ministère de l'Industrie, Laiterie Picault, in La responsabilité de l'État en matière d'installation classées, extraits de jurisprudence, Secrétariat d'État à l'Environnement et à la Qualité de la vie, Direction de la prévention des pollutions, Service de l'environnement industriel, Janvier 1984, p. 19.

La préexistence de la source de nuisances à l'installation de la victime constitue la circonstance la moins défavorable à celle-ci, dans la mesure où l'on peut estimer sa connaissance effective ou, tout au moins, probable. Il en va différemment lorsque la demande de réparation du requérant est rejetée alors que le préjudice est causé par un ouvrage ou des travaux publics simplement projetés au moment de son installation.

### **- Connaissance du projet de mise en service de la source de nuisances**

Pour exclure le droit à réparation des dommages causés aux voisins, l'article L. 112-16 du Code de la construction et de l'habitation retient la seule postériorité de "l'établissement"<sup>187</sup> de la victime "à l'existence des activités" occasionnant les nuisances.

En revanche, la jurisprudence administrative tient compte, au surplus, de l'antériorité du projet de réalisation des travaux ou ouvrages générant les inconvénients subis par le voisin. La "pré-occupation" de la source de nuisances n'existe pas, alors, et la prise en considération de la connaissance du projet apparaît comme une extension de l'application de la théorie.

Le juge ne s'attache pas tant à l'antériorité de la nuisance qu'à la connaissance de celle-ci et au caractère prévisible de la survenance, certaine mais future, du dommage.

Lorsqu'est opposée à la victime la connaissance qu'elle avait, au moment de son installation, d'un simple projet, cette connaissance ne peut résulter que d'une information expresse.

L'antériorité du projet, par rapport à l'établissement de la victime, peut être appréciée au vu de la date à laquelle a été rendu public le projet de

---

<sup>187</sup> Précisément : la date de la demande du permis de construire, de l'acte authentique constatant l'aliénation ou la prise de bail.



réalisation de l'ouvrage<sup>188</sup>. Le caractère préalable du schéma directeur comportant le projet d'implantation de l'ouvrage<sup>189</sup>, de la déclaration d'utilité publique des travaux<sup>190</sup> ou de l'ouvrage public<sup>191</sup> sert parfois de référence, mais la date de la publication de ces actes, formalité conditionnant la présomption de leur connaissance officielle, est rarement précisée<sup>192</sup>.

Les requérants ne peuvent se plaindre de préjudices imputables à la construction de l'ouvrage public dès lors qu'avait été approuvé, avant leur acquisition, "le plan d'urbanisme directeur de la ville de Marseille, (...) qui a été publié, (et) prévoyait le passage de la rocade U 53 sur la propriété de M. et Mme Deconinck (et que) le certificat d'urbanisme, (...) annexé à l'acte de vente de cette villa aux intéressés, mentionnait que le projet de création de cette voie destinée, notamment, à desservir le port de plaisance de la Pointe Rouge dont la création était également envisagée, était en cours d'étude"<sup>193</sup>.

La seule indication d'un projet "en cours d'étude" ne paraît cependant pas présenter un degré de précision suffisant pour que les victimes apparaissent avoir connaissance d'un projet certain, sans que cela ne s'oppose à l'application de la théorie de la pré-occupation individuelle. La lecture de l'arrêt "Société de l'Autoroute Estérel-Côte d'Azur c/ Époux Dorange" confirme ce sentiment : les époux Dorange "ne pouvaient ignorer la prochaine réalisation de l'autoroute", alors que la déclaration d'utilité publique de celle-ci n'a été publiée qu'ultérieurement à l'acquisition de leur propriété : "considérant (...) que les époux Dorange ont acquis, le 10

---

<sup>188</sup> - C.E. 21 juillet 1980, M. Michoux c/ Époux Spelle, R.D.P. 1981, p. 1121, (54) (construction d'une rocade).

<sup>189</sup> - T.A. Paris, 8 décembre 1981, Époux Lalçon, Rec. T. p. 957.

<sup>190</sup> - C.E. 13 décembre 1985, M. René Monnerie, Dr. adm. 1986, n° 129 (aménagement d'un cours d'eau).

<sup>191</sup> - Cf. toutefois C.E. 12 juin 1985, Société "Le Géant du meuble", Dr. adm. 1985, n° 391 (publication de la D.U.P.) ; T.A. Paris, 8 décembre 1981, Époux Lalçon, précité (publication du S.D.A.U.).

<sup>192</sup> - C.E. 17 mai 1974, Commune de Bonnieux, Rec. p. 295.

<sup>193</sup> - C.E. 1er juillet 1983, Ville de Marseille c/ Consorts Deconinck, R.D.P. 1984, p. 849, (46).

septembre 1964, une villa sise (...) à Cagnes-sur-Mer ; que l'acte de vente signé à cette date devant notaire se référait expressément à un certificat d'urbanisme délivré par la préfecture des Alpes-Maritimes le 31 août 1964 (...) qui précisait notamment 'que cet immeuble était susceptible d'être intéressé par la création de l'autoroute' ; que l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique de la section concernée de l'autoroute s'est déroulée avant la date à laquelle les époux Dorange ont acquis leur villa, l'avis du commissaire-enquêteur ayant été rendu le 2 septembre 1964, ainsi que cela ressort des visas du décret du 24 août 1965 déclarant d'utilité publique la construction de ladite section, publié au Journal officiel du 27 août 1965"<sup>194</sup>.

Au contraire, le Conseil d'État a pu réfuter la connaissance alléguée du projet de construction d'une rocade lors de la délivrance aux requérants du permis de construire l'extension de leur maison d'habitation au motif de la postériorité de la déclaration d'utilité publique, outre le fait que la lettre adressée aux pétitionnaires, à laquelle se réfère le ministre, "se bornait à indiquer que le service des Ponts et Chaussées 'consulté en raison d'une voie de rocade prévue dans le quartier' venait de donner un avis favorable à la délivrance du permis de construire sollicité"<sup>195</sup>.

Si, parfois, l'absence du caractère incertain du projet est expressément relevé pour permettre le rejet de la demande de la victime, son appréciation apparaît néanmoins indulgente, puisqu'est jugé que "même si elle ne pouvait prévoir la date exacte du début des travaux et si une modification a été apportée au projet initial pour permettre le passage du métro sur le terre-plein central de la voie rapide, la société ne peut se

---

<sup>194</sup> - C.E. 26 septembre 1984, Société de l'Autoroute Estérel-Côte d'Azur c/ Époux Dorange, req. n° 38.476.

<sup>195</sup> - C.E. 27 janvier 1989, Ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports c/ Époux Bordes, Dr. adm. 1989, n° 144.

prévaloir de cette double circonstance pour prétendre que le projet avait un caractère incertain<sup>196</sup>.

De même, "si une modification a été apportée au projet primitif aboutissant à ce que le projet de la rocade, au lieu d'emprunter la propriété des conjoints Deconinck, passe en contrebas de celle-ci d'environ deux mètres, les intéressés ne peuvent se prévaloir d'une telle modification, qui leur est d'ailleurs favorable, pour prétendre que le projet initial avait un caractère imprécis et aléatoire et que les préjudices invoqués n'étaient pas prévisibles"<sup>197</sup>.

### **b - La connaissance des nuisances**

Le juge administratif précise parfois que, outre l'existence de la source des nuisances, la victime était en mesure d'apprécier les inconvénients générés par sa réalisation, son existence ou son fonctionnement.

Une telle référence à l'étendue de l'objet de la connaissance des requérants se rencontre dans les espèces concernant l'existence d'un simple projet au moment de leur installation. Ainsi est-il mentionné qu'"en acquérant leur propriété, les époux Dorange ne pouvaient ignorer la prochaine réalisation de l'autoroute et les nuisances qui devaient en résulter"<sup>198</sup>.

La connaissance des inconvénients peut être simplement déduite de celle du projet, le Conseil d'État se limitant à signaler "qu'à la date où la société "Le Géant du meuble" a décidé de s'implanter avenue de Frais Vallon, elle n'ignorait pas l'existence du projet de construction d'une voie rapide, déclarée d'utilité publique par arrêté préfectoral du 29 mai 1970, et d'une

---

<sup>196</sup> - C.E. 12 juin 1985, Société "Le Géant du meuble", précité.

<sup>197</sup> - C.E. 1er juillet 1983, Ville de Marseille c/ Consorts Deconinck, R.D.P. 1984, p. 849, (46).

<sup>198</sup> - C.E. 26 septembre 1984, Société de l'Autoroute Estérel-Côte d'Azur c/ Époux Dorange, précité.

ligne de métro ; qu'ainsi la société était en mesure de connaître la nature et l'importance des travaux projetés et dès lors, les risques que pouvait présenter leur exécution”<sup>199</sup>.

L'indication de la connaissance des inconvénients n'est toutefois pas réservée aux hypothèses de seuls projets de réalisation de travaux ou d'ouvrages au moment de l'établissement de la victime.

La connaissance des incidences de l'implantation de l'ouvrage public peut être présentée comme un simple constat, une évidence. C'est le cas lorsqu'il est considéré “que lors de l'acquisition qu'il a faite en 1985 du terrain en forte pente sur lequel il a construit une maison où il s'est installé le 1er janvier 1986, M. Jean Bart ne pouvait ignorer l'existence du chemin communal qui surplombait ce terrain et les inconvénients que pouvait comporter l'état des lieux”<sup>200</sup>.

La préexistence des inconvénients est parfois précisée : est ainsi relevé que “les effets nuisibles, en temps de crue, de ces ouvrages (le remblai d'une route nationale et un pont), dont l'exécution remonte à 1840, s'étaient révélés avant 1923, époque à laquelle le sieur Ginoux est devenu locataire de la tuilerie”<sup>201</sup>, ou encore que “la pollution (créée par le déversement dans son étang d'eaux industrielles d'une unité de stockage de gaz appartenant à Gaz de France) existait avant la date à laquelle la propriété contenant ledit étang a été acquise par M. Dejardin qui ne pouvait ignorer son existence et ses conséquences”<sup>202</sup>.

---

<sup>199</sup> - C.E. 12 juin 1985, Société "Le Géant du meuble", précité. Cf. aussi C.E. 1er juillet 1983, Ville de Marseille c/ Consorts Deconinck, précité.

<sup>200</sup> - C.A.A. Paris, 8 novembre 1994, Commune de Saint-Esprit, req. n° 93PA00849. Pour une circonstance similaire, la victime des inondations ayant alors acquis une construction préexistante, cf. C.A.A. Nantes, 3 décembre 1992, M. et Mme Patrick Tedesco, req. n° 89NT01493.

<sup>201</sup> - C.E. 7 novembre 1929, Sieur Ginoux c/ Ministre des Travaux publics, Rec. p. 969.

<sup>202</sup> - C.E. 24 octobre 1984, M. Dejardin, C.J.E.G. 1985, p. 264.

Le juge administratif étaye parfois son raisonnement en précisant les motifs pour lesquels il estime que les nuisances étaient connues des victimes. M. Yanitch, exploitant un élevage piscicole, “ne pouvait (...) ignorer que cette rivière recevait, à 10 km en amont, les égouts de la ville de Créon et que, compte tenu de l'importance du déversement de ces égouts, de la faible pente et du débit réduit de la Pimpine, elle risquait, notamment en été, d'atteindre un seuil de pollution de nature à perturber l'exploitation d'un établissement piscicole”<sup>203</sup>.

La démonstration apparaît spécieuse dans l'espèce opposant M. Brisson à E.D.F., s'agissant des dommages causés par le chantier de construction de la centrale nucléaire, ouvert par E.D.F. deux mois avant l'acquisition de leur immeuble. Le Tribunal administratif de Poitiers estime en effet “qu'en raison de l'importance dudit chantier et de la présence ultérieure de l'ouvrage public ainsi édifié, les requérants, qui étaient suffisamment informés, ne pouvaient ignorer les inconvénients de voisinage qui résulteraient pour eux de la présence du chantier”<sup>204</sup>...

Comme en matière de projets, la connaissance des nuisances peut aussi être jugée comme la conséquence nécessaire de celle des travaux publics, elle même déduite, ici, de l'antériorité de leur commencement<sup>205</sup>. L'inconvénient est alors présenté comme étant le corollaire inévitable de la réalisation de ces travaux<sup>206</sup>.

---

<sup>203</sup> - C.E. 24 février 1971, Sieur Yanitch, Rec. p. 159.

<sup>204</sup> - T.A. Poitiers, 19 décembre 1990, Brisson c/ E.D.F., C.J.E.G. 1991, p. 228.

<sup>205</sup> - C.E. 20 décembre 1967, Sieur Chambellan, précité : “lorsque le requérant a installé cet élevage, au mois de février 1962, il ne pouvait ignorer ni que les travaux de construction du canal du Nord, qui avaient commencé au mois d'août 1961 et étaient momentanément interrompus pendant l'hiver, allaient reprendre à proximité immédiate de son exploitation, ni que le bruit accompagnant inévitablement l'exécution de tels travaux risquait de nuire à la ponte de ses volailles”.

<sup>206</sup> - Cf. C.E. 20 décembre 1967, Sieur Chambellan, précité.

Toutefois, la préexistence de l'ouvrage public ou la connaissance du projet ne permettent pas nécessairement à la victime venant s'installer à proximité d'apprécier l'importance des nuisances auxquelles elle sera exposée. Disparaît alors la prévisibilité du préjudice en résultant. Le jugement du Tribunal administratif d'Orléans, "Salomon contre E.D.F.", illustre cette solution en matière de "pré-installation" de la source de nuisances, admettant que les requérants, "qui ne pouvaient raisonnablement prévoir lorsqu'ils sont venus s'installer à proximité d'installations d'E.D.F., que celles-ci seraient susceptibles un jour de générer des nuisances (sonores, produites par des transformateurs de 20 MVA) du niveau de celles qui ont été constatées, sont fondés à demander à être indemnisés des frais engagés pour se prémunir contre lesdites nuisances et à être réparés des troubles de jouissance qui en ont résultés"<sup>207</sup>.

Le Conseil d'État avait antérieurement reconnu la déconnexion possible entre connaissance du projet au moment de l'établissement de la victime et celle des nuisances futures, "considérant que l'arrêté préfectoral (...), déclarant d'utilité publique la construction d'une station d'épuration des eaux sur le territoire de la commune de Bonnieux, a été publié avant que les époux Sachs aient acquis leur propriété (...), mais que l'ouvrage litigieux n'a été construit (...) et a donc été mis en service après cette acquisition ; que, par leur persistance et leur gravité, les odeurs provenant de la station d'épuration des eaux de Bonnieux causaient au voisinage (...) un préjudice qui excédait notablement les inconvénients résultant du fonctionnement normal d'une station d'épuration ; que, si les époux Sachs s'étaient exposés à subir une certaine gêne, en raison de la proximité du terrain sur lequel la station d'épuration devait être implantée, ils ne pouvaient cependant s'attendre à ce que les conditions d'habitation de leur propriété soient aussi gravement modifiées ; qu'ils ont subi de ce fait un trouble de jouissance de nature à leur ouvrir droit à indemnité"<sup>208</sup>.

---

<sup>207</sup> - T.A. Orléans, 3 mai 1991, Salomon c/ E.D.F., C.J.E.G. 1991, p. 228.

<sup>208</sup> - C.E. 17 mai 1974, Commune de Bonnieux, Rec. p. 295.

Si la connaissance préalable du fait dommageable est une condition nécessaire de l'application de la théorie de la pré-occupation individuelle par le juge administratif, elle n'est néanmoins pas suffisante. Au surplus, et dans un second temps, la source de nuisances - préexistante ou telle que projetée - et les inconvénients engendrés ne doivent pas avoir été modifiés. L'indemnisation de la victime est subordonnée à l'imprévisibilité de ces modifications.

## **2 - L'absence de modification aggravante ultérieure**

La subordination du bénéfice de la pré-occupation à l'absence de modification de l'activité nuisante a permis de qualifier la théorie d'"anti-économique"<sup>209</sup>, puisqu'elle "risque de constituer un frein à l'évolution technique en ce que le pollueur peut hésiter à changer les conditions d'exercice de son activité de peur d'ouvrir la porte à une réclamation de la victime"<sup>210</sup>.

L'article L. 112-16 du Code de la construction et de l'habitation ne subordonne pas expressément l'exonération à l'absence d'aggravation des nuisances, mais, cumulativement, à l'exercice de l'activité en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, à ce "qu'elles se (soient) poursuivies dans les mêmes conditions". Jérôme Huet envisage une interprétation de cette dernière condition ne se limitant pas à la seule aggravation des inconvénients : "si les pollutions ou nuisances devaient s'aggraver - ou même peut-être simplement changer - depuis l'installation de la victime à proximité, celle-ci recouvrerait son droit à réparation"<sup>211</sup>. Michel Prieur exclut toute modification - aggravation ou diminution - dans la

---

<sup>209</sup> - M. Prieur, *Droit de l'environnement, Précis Dalloz, Droit public, Science politique*, 3e éd., 1996, n° 969, p. 861.

<sup>210</sup> - J. Huet, *Le développement de la responsabilité civile pour atteinte à l'environnement (1ère partie)*, L.P.A. 5 janvier 1994, n° 2, p. 15.

<sup>211</sup> *Ibid.*

poursuite des activités nuisibles<sup>212</sup>. Cependant, le juge judiciaire paraît, raisonnablement, n'écarter l'exonération qu'en cas d'aggravation des nuisances après l'installation de la victime<sup>213</sup>.

Le juge administratif en fait de même, bien qu'adoptant une conception plus restrictive de l'aggravation écartant l'application de la pré-occupation.

Pour apprécier cette condition supplémentaire à l'admission de l'exonération de la responsabilité publique, le juge administratif va d'abord se prononcer sur la survenance d'une modification depuis l'établissement de la victime (a). C'est seulement en cas de réponse positive qu'il examinera si cette évolution a entraîné une aggravation imprévisible des nuisances (b).

#### **a - L'absence de modification dans la consistance ou le fonctionnement de l'ouvrage**

Le constat de l'absence de modification dans la consistance ou l'exploitation de l'ouvrage, suivant la reconnaissance de l'antériorité - telle que précédemment définie - du fait dommageable, permet au juge administratif d'opposer la pré-occupation individuelle à la demande en réparation de la victime.

En matière d'antériorité du seul projet d'installation de la source de nuisances, le juge administratif se réfère à "l'absence de modification sensible" de son implantation comparée à celle projetée<sup>214</sup>.

---

<sup>212</sup> - M. Prieur, Droit de l'environnement, précité, n° 969, p. 860.

<sup>213</sup> - C.A. Dijon, 29 juin 1989, Robin, D. 1991. Somm. 22, observations A. Robert ; Civ. 2°, 7 novembre 1990, Maciosick, Bull. civ. II, p. 115, n° 225 ; Civ. 2°, 17 juillet 1991, Gandia, Bull. civ. II, p. 122, n° 234, J.C.P. 1991.IV.367 ; Civ. 2°, 3 février 1993, Société La Milanaise, Bull. civ. II, n° 44.

<sup>214</sup> - T.A. Paris, 8 décembre 1981, Époux Laçon, précité (tracé d'autoroute).



Programme « Risques collectifs et Situations de crise »  
Contrat « Responsabilité, exercice des compétences et démocratie »  
Rapport final

Alors que l'ouvrage public préexiste à l'installation de la victime, la demande en réparation du préjudice subi par M. Arnaud est rejetée au motif que “celui-ci ne justifie d'aucune circonstance, survenue depuis la construction (de ses) immeubles, qui ait été de nature à rendre leur situation plus défavorable en cas d'inondation”<sup>215</sup>.

Au contraire, l'extension de la gare située à proximité de la propriété du requérant, lequel ne pouvait prévoir les aménagements et équipements réalisés postérieurement à l'acquisition de celle-ci, constituent des “modifications (...) apportées à l'état de choses antérieur” nécessitant l'appréciation d'une aggravation des inconvénients subis par le voisin depuis son installation<sup>216</sup>. La modification consiste, concernant une rotonde à locomotive, en ce que la Compagnie des chemins de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée “a mis en service des machines d'un type plus puissant et en a réuni un plus grand nombre dans son dépôt”<sup>217</sup>, en l'allongement de la piste principale d'un aéroport<sup>218</sup>, l'extension d'un dépôt d'ordures ménagères<sup>219</sup>, le nouvel aménagement d'un terrain de football<sup>220</sup>...

Mais, alors même qu'un nouvel aménagement de l'ouvrage préexistant aurait été réalisé, il n'induit pas une aggravation des nuisances de nature à écarter les effets de la pré-occupation<sup>221</sup>.

---

<sup>215</sup> - C.E. 13 juin 1941, *Sieur Arnaud*, Rec. p. 111.

<sup>216</sup> - C.E. 11 juillet 1960, *S.N.C.F. c/ Sieur Goncet*, Rec. p. 476.

<sup>217</sup> - C.E. 29 avril 1910, *Sieur Laget*, Rec. p. 369.

<sup>218</sup> - C.E. Section 20 novembre 1992, *Commune de Saint-Victoret*, R.F.D.A. 1993, p. 196.

<sup>219</sup> - C.E. Section 25 janvier 1935, *Sieurs Loubal et autres*, Rec. p. 110.

<sup>220</sup> - C.E. 22 mars 1991, *Rivat*, Rec. T. p.1224.

<sup>221</sup> - Cf. C.E. 26 mai 1989, *Époux Lesage*, précité ; cf. aussi C.E. 7 novembre 1929, *Sieur Ginoux c/ Ministre des Travaux publics*, précité.

### **b - L'absence d'aggravation imprévisible des nuisances**

Après avoir affirmé que “lorsque le demandeur s'est exposé sciemment au préjudice dont il se plaint, sa requête doit être rejetée”, le Conseil de préfecture interdépartemental de Lille énonçait une exception, “considérant que, s'il résultait de l'instruction que les inconvénients de voisinage se sont aggravés depuis la réinstallation du demandeur, ce dernier serait alors fondé à réclamer une indemnité”<sup>222</sup>.

Cependant, toute aggravation n'écarte pas l'application de la pré-occupation par le juge administratif. En effet, elle doit, pour ce faire, avoir été imprévisible au moment de l'installation de la victime.

#### **- L'absence d'aggravation des nuisances**

La modification constatée ne fait obstacle à l'exonération de responsabilité qu'au cas où elle occasionne une aggravation des nuisances<sup>223</sup>.

Il en va différemment lorsqu’“il résulte de l'instruction que les inconvénients allégués, loin de s'être aggravés depuis cette acquisition, n'ont pu que diminuer depuis la mise en exploitation en 1977 d'un système de filtrage des eaux par Gaz de France”<sup>224</sup>, ou encore, à défaut de réduction, lorsque leur accroissement n'est pas avéré. Ainsi, “si les syndicats requérants soutiennent que le tracé définitif des voies de l'avenue du Président-Wilson l'a placée à 34 m de la résidence au lieu des 39 m initialement prévus, ils n'établissent pas que cette modification, à la supposer établie, ait aggravé les

---

<sup>222</sup> - Conseil de préfecture interdépartemental de Lille, 27 janvier 1953, Dauchy, Olivier et autres c/ Électricité de France, précité.

<sup>223</sup> - Cf. C.E. 29 avril 1910, Sieur Laget, précité ; C.E. Section 25 janvier 1935, Sieurs Loubal et autres, précité ; C.E. 2 février 1938, Commune de Lumbres, Rec. p. 126 ; C.E. 28 avril 1938, Sieur Aviat, Rec. p. 383 ; C.E. 15 décembre 1943, Commune de Chazelles-sur-Lyon, précité ; C.E. 22 mars 1991, Rivat, précité ; C.E. Section 20 novembre 1992, Commune de Saint-Victoret, précité ; C.A.A. Paris, 8 novembre 1994, Commune de Saint-Esprit, précité...

<sup>224</sup> - C.E. 24 octobre 1984, M. Dejardin, C.J.E.G. 1985, p. 264.

nuisances dont ils se plaignent ; (...) ils ne sauraient dès lors prétendre à une indemnité au titre de ces aggravations alléguées<sup>225</sup>. Dans ce sens encore, les travaux réalisés ultérieurement à l'établissement du requérant n'ayant "pas augmenté le débit des eaux s'écoulant sur sa propriété, (ils) ne sauraient, dès lors, engager la responsabilité de la commune envers l'intéressé, alors même qu'ils n'auraient pas été suffisants pour empêcher les inondations en cas de pluie"<sup>226</sup>. L'absence d'aggravation des inconvénients peut être notée par le juge administratif alors même qu'elle ne serait pas alléguée<sup>227</sup>.

#### **- La prévisibilité de l'aggravation**

Alors que les dispositions de l'article L. 112-16 n'en font pas état, se limitant, sur ce point, à subordonner l'exclusion du droit à réparation des dommages à la poursuite des activités nuisantes "dans les mêmes conditions", la jurisprudence administrative exige, pour que soient levés les effets de la pré-occupation, que l'aggravation soit imprévisible au moment de l'installation de la victime.

Cette condition écarte nécessairement tout effet d'une augmentation des inconvénients survenue antérieurement à l'arrivée du requérant à proximité des travaux ou de l'ouvrage publics<sup>228</sup>.

S'agissant de la période ultérieure à l'établissement de la victime à proximité de la source de nuisances, le juge administratif se réfère

---

<sup>225</sup> - C.A.A. Paris, 9 juillet 1991, Syndicat des copropriétaires de la résidence de la Défense Exprodef 1 et Exprodef 2, R.D.P. 1991, p.1433, conclusions G. Dacre-Wright.

<sup>226</sup> - C.A.A. Paris, 8 novembre 1994, Commune de Saint-Esprit, req. n° 93PA00849.

<sup>227</sup> - C.E. 22 janvier 1936, Sieur Gaucci, Rec. p. 103.

<sup>228</sup> - C.A.A. Paris, 8 novembre 1994, Commune de Saint-Esprit, précité. Cf. aussi C.E. 28 avril 1938, Sieur Aviat, Rec. p. 383, C.E. 2 février 1938, Commune de Lumbres, Rec. p. 126.

expressément à l'existence<sup>229</sup> ou à l'absence d'une "aggravation imprévisible des inconvénients"<sup>230</sup>.

L'examen de la jurisprudence administrative permet de tirer deux enseignements.

D'une part, est admise largement la connaissance de la source de nuisances et des inconvénients générés par celle-ci, rendant le dommage prévisible et permettant au juge de fonder l'absence d'indemnisation de la victime sur l'acceptation du risque.

D'autre part, le recours à la notion d'acceptation du risque comme fondement de la pré-occupation individuelle apparaît souvent artificiel. Le dommage subi par la victime est généralement permanent, hors l'hypothèse de l'ouvrage public préexistant à l'installation de la victime et ayant aggravé les conséquences dommageables d'un phénomène naturel, l'intéressé étant alors considéré "à même de se rendre compte des risques que pouvait comporter l'état des lieux"<sup>231</sup>. Un dommage non accidentel ne comporte pas de caractère aléatoire. Dans cette circonstance, il s'agit davantage d'une acceptation des inconvénients par celui qui s'y expose.

La référence au risque apparaît davantage fondée lorsqu'est relevée l'imprudence de la victime.

---

<sup>229</sup> - C.E. 24 février 1971, *Sieur Yanitch*, précité. Cf. aussi C.A.A. Nantes, 3 décembre 1992, *M. et Mme Patrick Tedesco*, req. n° 89NT01493.

<sup>230</sup> - C.E. 12 juillet 1969, *Lejeune*, Rec. T. p. 981.

<sup>231</sup> - Par ex. : C.E. 28 avril 1938, *Sieur Aviat*, Rec. p. 383 (existence d'un pont de chemin de fer et du remblai de la voie ferrée ayant aggravé les effets d'une crue) ; C.E. 2 février 1938, *Commune de Lumbres*, Rec. p. 126 (existence d'un chemin vicinal ayant aggravé les effets d'une inondation)

## **B - L'imprudence de la victime**

L'imprudence de la victime, face à un risque, est une cause exonératoire de la responsabilité de la personne publique. L'imprudence est définie par Claude-Albert Colliard comme "le mépris du danger"<sup>232</sup>, constituant un "aspect particulier de la faute"<sup>233</sup>. Quant à la jurisprudence, tantôt elle la qualifie expressément de faute de la victime<sup>234</sup>, tantôt elle semble distinguer ces deux comportements imprudent et fautif, tout en leur attribuant le même effet<sup>235</sup>.

"Le mot faute, si employé dans la terminologie juridique, ne laisse pas d'être délicat à définir. Une distinction est traditionnelle, celle de Planiol, faute contre la légalité, faute contre l'habileté : comportement illégal, comportement maladroit"<sup>236</sup>. "Le comportement maladroit englobe diverses notions : l'imprudence, la fausse manœuvre, l'impéritie, enfin, la simple négligence"<sup>237</sup>.

Si l'on considère traditionnellement que "l'activité non fautive de la victime demeure (...) sans influence sur son droit à réparation"<sup>238</sup>, certains auteurs relèvent que "le comportement de la victime n'a pas à être fautif pour constituer une cause d'exonération de la responsabilité de

---

<sup>232</sup> - C.-A. Colliard, *Le préjudice dans la responsabilité administrative*, Dalloz, Paris, 1938, p. 109.

<sup>233</sup> - C.-A. Colliard, *Le préjudice dans la responsabilité administrative*, précité, p. 104. Cf. aussi J.P. Paye, article précité, p. 401.

<sup>234</sup> - Cf. par ex. C.A.A. Nantes, 29 novembre 1990, M. Dominique Boisaubert c/ Commune de Sainte-Marguerite-sur-Mer, req. n° 89NT00423.

<sup>235</sup> - C.A.A. Nancy, 25 juin 1992, Commune de Tomblaine, req. n° 90NC00240 : "en s'installant dans le quartier concerné, M. Millet n'a pas eu de comportement imprudent ou fautif".

<sup>236</sup> - C.-A. Colliard, *op. cit.*, p. 105.

<sup>237</sup> *Ibidem*.

<sup>238</sup> - C.-A. Colliard, *op. cit.*, p. 104. Cf. aussi R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, Domat Droit public, 9e éd., n° 1220.

l'Administration"<sup>239</sup>. En effet, concernant l'application de la théorie de la pré-occupation individuelle, dont le fondement, alternatif à l'acceptation du risque, est la faute de la victime, peut-on estimer que commet une faute la victime s'établissant, régulièrement, à proximité d'une source de nuisances ou du lieu où il est projeté de l'implanter ?

Jean-Nicolas Clément est d'avis que cette installation de la victime ne constitue pas "au sens strict (...) une faute de la victime"<sup>240</sup>. Selon Michel PRIEUR, "ce qui est reproché à la victime c'est beaucoup plus son imprévoyance qu'une véritable faute"<sup>241</sup>.

Cependant, la jurisprudence, relevant cette imprévoyance du requérant<sup>242</sup>, la qualifie parfois "d'imprudance"<sup>243</sup>, relevant ainsi le caractère fautif du comportement de la victime. De la même façon, la négligence peut être expressément assimilée à une imprudence<sup>244</sup>.

---

<sup>239</sup> - M. Deguegue, note sous C.A.A. Paris, 18 avril 1995, Commune de Sainte-Luce, *Q.J.* 11 janvier 1996, n° 4. Cf. aussi, par ex., Carole Hermon, *Le juge administratif et l'environnement - Recherche sur le traitement juridictionnel des atteintes à l'environnement*, Thèse, Nantes, 1995, Tome 2, p. 498.

<sup>240</sup> - J.-N. Clément, *Réparation des dommages à l'environnement causés par une faute de l'administration*, *Juris-classeur Environnement*, Fasc. 1090, 1993, § 37. Cf. cependant F. Koechlin, *La responsabilité de l'État en dehors des contrats de l'An VIII à 1873*, L.G.D.J. 1957, Bibliothèque de Droit public, Tome 12, p. 59, n° 206 : l'auteur illustre le fait que "la faute de la victime ôte à celle-ci tout droit de réclamer" par la circonstance où la victime s'est placée elle-même dans la position dommageable", notamment lorsqu'elle "s'est établie volontairement dans le voisinage d'un établissement incommode préexistant".

<sup>241</sup> - M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, Droit public, science politique, 3e édition, 1996, n° 960, p. 854.

<sup>242</sup> - C.E. 19 mars 1915, Duvigneau et Brot c/ Ville du Havre, *Rec.* p. 83 ; C.E. 24 février 1971, *Sieur Yanitch*, *Rec.* p. 159 ; T.A. Poitiers, 19 décembre 1990, *Brisson c/ E.D.F.*, *C.J.E.G.* 1991, p. 228.

<sup>243</sup> - C.E. 8 décembre 1980, *Ville de Tarbes*, *R.D.P.* 1981, p. 1120, (53) ; C.A.A. Nantes, 3 décembre 1992, *M. et Mme Patrick Tedesco*, req. n° 89NT01493.

<sup>244</sup> - Cf. C.A.A. Lyon, 16 avril 1992, *Département de la Savoie c/ M. Tempette*, req. n° 91LY00384.

L'imprudence de la victime, ainsi définie *lato sensu*, peut être relevée par le juge administratif comme résultant de l'absence de faute de l'Administration, et donc de l'absence de responsabilité de celle-ci à l'égard des usagers d'ouvrages publics (A). Elle est encore constatée alors qu'une faute de la personne publique a été relevée, atténuant ou exonérant la responsabilité de cette dernière (B).

### **1 - L'imprudence de la victime et l'absence de faute de l'Administration**

Est ici visée l'hypothèse dans laquelle la victime, par son comportement et eu égard aux circonstances, aurait dû éviter la production du dommage.

En matière d'entretien de l'ouvrage public, lorsque le risque auquel est exposé l'utilisateur pouvait être prévenu par lui, le défaut d'entretien normal peut ne pas être présumé.

Aussi, "si le chemin communal en cause présentait une assez forte déclivité, de l'ordre de 15 à 25 %, et un revêtement disparate réduisant l'adhérence des roues des véhicules, les risques qu'il présentait pour la circulation étaient, à l'heure de l'accident, perceptibles pour un conducteur attentif auquel il appartenait d'y adapter sa conduite ; qu'ainsi l'absence de signalisation ou d'une protection spéciales ne sauraient être regardée, dans les circonstances de l'espèce, comme ayant constitué un défaut d'entretien normal de l'ouvrage public de nature à engager la responsabilité de la commune"<sup>245</sup>.

---

<sup>245</sup> - C.A.A. Lyon, 10 octobre 1990, M. Dominique Vincent Carlotti, req. n° 89LY01046. Cf. aussi C.A.A. Paris, 18 avril 1995, Commune de Sainte-Luce, Q.J. 11 janvier 1996, n° 4, note Maryse Deguergue.

Maryse Deguerge relève "l'ambiguïté de la théorie du défaut d'entretien normal, laquelle ne peut être fondée que sur une faute du maître de l'ouvrage, mais où la méthode d'identification de cette dernière semble bien être le risque que présente l'ouvrage pour la victime, compte tenu de sa connaissance du danger ou de son imprudence à ne pas le considérer"<sup>246</sup>.

Le juge administratif apprécie la normalité du risque au regard d'un comportement standard de la victime. "La sévérité du juge est fréquemment relevée par les commentateurs, note Maryse Deguerge, parce qu'il apprécie le comportement de la victime par référence à ce qui aurait dû être son comportement normal, recourant aux standards de l'administré idéal, du professionnel averti ou du bon père de famille"<sup>247</sup>.<sup>248</sup>.

Aussi est-il fait référence à un "conducteur attentif"<sup>249</sup>, à un individu "normalement attentif"... Lors du passage du cyclone Hugo sur la région de Pointe-à-Pitre, dont la population a été avertie, le déclenchement du plan Orsec Ouragan comportant l'émission de bulletins spéciaux périodiques indiquant le caractère extrêmement dangereux du cyclone. Dès lors, "il appartenait à tout propriétaire d'aéronef normalement attentif à la conservation de son bien de prendre les mesures nécessaires notamment en le déplaçant hors de la zone atteinte par le cyclone pour en empêcher la destruction ; (...) en s'abstenant de prendre de telles mesures préventives, Mme Marie a, compte tenu du danger présenté par la violence de l'ouragan, commis une imprudence qui est la cause exclusive de la destruction de son appareil". Ne constitue donc pas une faute de l'État et de la Chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre le fait que, préalablement, il n'ait

---

<sup>246</sup> Maryse Deguerge, note sous C.A.A. Paris, 18 avril 1995, Commune de Sainte-Luce, Q.J. 11 janvier 1996, n° 4.

<sup>247</sup> Sur le comportement standard, cf. J. Moreau, L'influence de la situation et du comportement de la victime sur la responsabilité administrative, L.G.D.J. 1956, pp. 199 et s. ; J.P. PAYRE, Faute et fait de la victime dans le contentieux de la responsabilité administrative extra-contractuelle, A.J.D.A. 1980, 400.

<sup>248</sup> - M. Deguerge, note sous C.A.A. Paris, 18 avril 1995, Commune de Sainte-Luce, précitée.



pas été procédé à l'enlèvement d'une épave d'aéronef, dont des morceaux ont été projeté sur l'appareil de la requérante<sup>250, 251</sup>.

Si l'éventualité du risque devait être anticipée par un individu adoptant un comportement conforme au standard, alors la production d'un dommage est nécessairement imputable au comportement fautif de cette victime.

Pour exemple, alors qu'un cyclomotoriste, remontant rapidement un virage accentué, sans visibilité et fortement dénivelé, n'a pu se rétablir à la sortie du virage, s'est retrouvé à gauche de la chaussée face à un autobus, a dérapé en tentant de rectifier sa trajectoire, et impute sa chute à l'existence d'une flaque d'eau, la Cour administrative d'appel de Lyon considère que "la présence d'eau sur la chaussée n'excédant pas les risques auxquels doivent s'attendre les usagers de la voie, l'accident dont s'agit doit être regardé

---

<sup>249</sup> - C.A.A. Lyon, 10 octobre 1990, M. Dominique Vincent Carlotti, précité.

<sup>250</sup> - C.A.A. Paris, 9 juin 1994, Cie d'assurances La Concorde, Mme Marie, req. 93PA00764 et 93PA00765 ; cf. également C.A.A. Paris 9 juin 1994, Cie d'assurances La Réunion aérienne, société d'assainissement des Iles du Nord, req. n° 93PA00766 et 93PA00767, et C.A.A. Paris, 9 juin 1994, Cie d'assurances La Concorde, Société Locair, req. n° 93PA00762 et 93PA00763.

<sup>251</sup> De même, pour la mise en œuvre de la pré-occupation individuelle, le juge administratif se réfère, pour établir l'imprudence ou l'imprévoyance de la victime, aux "risques d'inondations qui ne pouvaient échapper à une personne normalement attentive" (C.A.A. Nantes, 3 décembre 1992, M. et Mme Patrick Tedesco, req. n° 89NT01493), ou plus exigeant à l'égard d'un professionnel, à "la vigilance qui peut raisonnablement être attendue d'un agriculteur en cette matière" (T.A. Nantes, 22 novembre 1989, M. Bernard Pinot, req. 86-1213). La Cour de Cassation se réfère à la "prudence élémentaire" dont aurait dû faire preuve une société constructrice d'immeubles, alors qu'il est "constant depuis longtemps que le trafic aérien aux abords des aéroports provoquait une gêne pour les personnes habitant à proximité" ; cette société a ainsi "commis une faute en s'exposant volontairement à subir un dommage dont elle demand(e) réparation et (...) cette faute (est) de nature à exonérer, en tout ou en partie la Compagnie Air-France de la responsabilité lui incombant" (Civ. 2°, 8 mai 1968, Compagnie Air-France c/ Société E.R.V.E. et autres, D.S. 1968, J, p. 609).

comme exclusivement imputable au défaut de maîtrise dont a fait preuve M. Rossi<sup>252</sup>.

La Cour administrative de Nantes, de même, relève le caractère prévisible du risque, et, en outre, la nécessité pour l'usager de s'en protéger, dans une affaire concernant un enfant de 5 ans, gravement brûlé en chutant sur un tas de paille qui se consumait dans une décharge publique communale, alors qu'il courait rejoindre son père qui s'était éloigné de lui : "compte tenu de la destination d'une décharge publique, la présence de braises sous la paille se consumant ne présente pas d'autres risques que ceux que comporte normalement l'usage d'un tel ouvrage et contre lesquels il appartient aux usagers de se prémunir eux-mêmes et le cas échéant, s'ils s'agit de parents, de prémunir les enfants dont ils ont la garde ; (...) dans ces conditions, l'accident dont a été victime (l'enfant) est exclusivement imputable à l'imprudence commise par son père qui l'a laissé sans surveillance"<sup>253</sup>.

Au contraire, le comportement de la victime n'est pas en cause lorsque "l'obstacle (trois blocs rocheux immergés dans un canal) créait un risque pour la navigation excédant, même pour les usagers habitués de cette voie navigable, les risques contre lesquels ils doivent se prémunir"<sup>254</sup>. De même, "M. Longeval ne saurait se voir reprocher de n'avoir pas prévu le danger que représentait la plaque de verglas, dès lors que celle-ci n'était pas signalée et excédait par son importance les obstacles que les usagers de la voie devaient s'attendre à rencontrer"<sup>255</sup>.

---

<sup>252</sup> - C.A.A. Lyon, 28 novembre 1990, M. Rossi, req. n° 88LY00001.

<sup>253</sup> - C.A.A. Nantes, 7 mai 1991, Caisse primaire d'assurance maladie de l'Eure c/ Commune de Quittebeuf, req. n° 89NT01502.

<sup>254</sup> - C.E., 20 avril 1988, Ministre délégué chargé des transports c/ M. Audureau, req. n° 86.497.

<sup>255</sup> - C.A.A. Bordeaux, Département de la Corrèze c/ Melle Dubois, M. Longeval, M. Devido, La compagnie d'assurances "La Protectrice", et la Caisse primaire d'assurance maladie de la Corrèze, req. n° 89BX01714.

Comme le suggère ce dernier arrêt, la connaissance des lieux par la victime influe sur l'exigence jurisprudentielle quant à son comportement. De la circonstance "que M. Dupuy (...) connaissait les lieux et l'état de la chaussée, dès lors qu'il avait emprunté récemment cette voie pour se rendre à son domicile", il résulte "que son défaut de maîtrise est donc seul à l'origine de l'accident dont s'agit ; que cette faute est de nature à exonérer le département de l'Ariège de toute responsabilité dans cet accident"<sup>256</sup>.

## **2 - L'imprudence de la victime et la faute de l'Administration**

L'hypothèse est ici celle de la coexistence d'une faute de l'Administration et de l'imprudence de la victime. Elle ne se résout pas nécessairement en un partage de responsabilité ; en effet, le dommage peut être alors imputé intégralement à la faute de la victime.

### **a - Atténuation de la responsabilité de la personne publique**

Une fois la faute de la personne publique établie, l'imprudence de la victime va être appréciée selon les mêmes critères que dans l'hypothèse précédente. Le dommage procède de l'une et de l'autre, et la part de responsabilité de chacune des parties va être appréciée en fonction de sa contribution à la réalisation de ce dommage.

Le comportement standard, dont se démarque celui de la victime, est encore la référence. Ainsi, la responsabilité de la commune est retenue pour défaut d'entretien normal d'un parking public sur lequel la victime, après avoir stationné son véhicule, a fait une chute dans une excavation ni protégée, ni signalée, destinée à la pose d'un lampadaire. Mais elle est

---

<sup>256</sup> - C.A.A.Bordeaux, 18 octobre 1990, M. Eric Dupuy et la compagnie UAP, req. n° 89BX00655.

atténuée de moitié par la circonstance que "l'excavation, bordée par un tas de déblais et par la barrière (placée derrière celle-ci) était visible par un piéton attentif à ses déplacements ; (...) Mme Herbreteau, qui faisait face au trottoir lorsqu'elle s'est dirigée vers le coffre de son véhicule, a commis une imprudence engageant sa propre responsabilité en effectuant un mouvement de recul sans prêter attention aux obstacles qu'elle pouvait rencontrer"<sup>257</sup>.

Le comportement de la victime apparaît d'autant plus imprudent qu'elle connaissait soit le risque et n'avait pas pris les dispositions appropriées<sup>258</sup>, soit les lieux, comme le montrent ces deux espèces relatives à des usagers de la voies publiques.

La première concerne un accident de la circulation, sur un chemin départemental, imputable à la présence d'une importante plaque de verglas recouvrant toute la largeur de la chaussée sur 200 mètres. Le défaut d'entretien normal de la voie publique engage la responsabilité du département envers le conducteur et son assureur, la collectivité publique n'ayant ni fait sabler cette zone verglacée, ni averti les usagers par une signalisation suffisante et appropriée, alors qu'elle ne pouvait ignorer les risques de verglas eu égard aux conditions météorologiques. "Toutefois, (...) M. Jezequel a perdu la maîtrise de son véhicule à un moment où il était déjà engagé sur la plaque de verglas, pour avoir freiné à la vue d'un camion venant en sens inverse ; (...) ces circonstances caractérisent une attention insuffisante de l'intéressé à la conduite de son autocar dans une portion de la voie dont il ne pouvait ignorer les dangers pour l'avoir empruntée le matin même dans le sens inverse ; (...) cette imprudence est constitutive d'une

---

<sup>257</sup> - C.A.A. Bordeaux, 16 juillet 1991, Mme Paulette Herbreteau, req. n° 90BX00824.

<sup>258</sup> - C.A.A. Bordeaux, 5 novembre 1991, Secrétariat d'État chargé de l'Environnement, req. n° 89BX01931 : responsabilité pour faute de l'État du fait de la délivrance d'une autorisation d'extractions dans une section du Lot alors que les berges étaient fragilisées, mais connaissance de cette fragilité des berges de leur propriété par les victimes qui n'ont pris aucune mesure de protection : 50 % des dommages leur demeurent imputables.

faute qui est de nature, dans les circonstances de l'affaire, à atténuer la responsabilité du département dans la limite des 50 %<sup>259</sup>.

Dans la seconde, le département et la commune sont solidairement responsables du dommage subi par la conductrice d'un véhicule ayant dérapé sur un dépôt de boue, dont la présence n'était pas exceptionnelle, se trouvant sur la chaussée du chemin départemental et provenant d'une décharge publique communale, "en l'absence de signalisation du risque ainsi créé pour les usagers du chemin départemental". Mais leur responsabilité est limitée au quart du dommage car l'usure des pneumatiques du véhicule de la victime rendait "la conduite de ce véhicule dangereuse ; (...) en outre, malgré ce risque, il est établi que Mme Palouller circulait à la vitesse maximale autorisée ; (...) au surplus, connaissant les lieux, elle devait adapter la conduite du véhicule à la situation des lieux, même en l'absence de signalisation particulière"<sup>260</sup>. En l'espèce, la responsabilité pour faute du département (la victime est un usager du chemin départemental) comme la responsabilité sans faute de la commune (la victime est un tiers à l'égard de la décharge) sont atténuées du fait de la faute de la conductrice.

#### **b - Exonération totale de la responsabilité de la personne publique**

Lorsque l'imprudence est caractérisée, d'une particulière gravité, elle devient la cause exclusive du dommage, nonobstant la faute, même lourde, de l'Administration.

L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes, "M. Dominique Boisaubert contre Commune de Sainte-Marguerite-sur-Mer", illustre cette occurrence, s'agissant d'une victime usager d'un plongeur : le "risque (présenté par l'utilisation d'un plongeur à marée basse) qui est la

---

<sup>259</sup> - C.A.A. Nantes, 16 mai 1991, Département des Côtes d'armor c/ M. François Jezequel et UAP, req. n° 89NT00653.

<sup>260</sup> - C.E. 23 septembre 1988, Mme Patricia Palouller, req. n° 70-876.

conséquence normale du phénomène régulier des marées et contre lequel les baigneurs doivent naturellement se prémunir en s'abstenant de se servir d'une installation dont il est évident qu'à marée basse elle devient momentanément inutilisable", ne nécessitait pas de signalisation. Alors qu'a été commise "une faute lourde dans l'exécution du service de surveillance de la baignade, de nature à engager la responsabilité de la commune" - le poste de surveillance était inoccupé et la plage n'était soumise à aucune surveillance appropriée par un personnel spécialisé -, cette responsabilité est entièrement exonérée par la faute de la victime, la Cour administrative d'appel de Nantes "considérant que M. Boisaubert a commis une imprudence d'une particulière gravité en effectuant un plongeon à un endroit où, sous l'effet de la marée descendante, l'eau n'atteignait qu'une profondeur de l'ordre de 80 cms, et alors que les difficultés d'accès au premier barreau du plongeur du fait de l'abaissement du niveau de la mer ainsi que les avertissements lancés par d'autres baigneurs auraient dû attirer son attention sur le danger qu'un plongeon d'une hauteur de 5 mètres lui faisait inévitablement courir ; qu'en faisant preuve d'une aussi grande imprudence, la victime a commis une faute qui, dans les circonstances particulières de l'espèce, doit être regardée comme de nature à exonérer totalement la responsabilité encourue par la commune"<sup>261</sup>.

L'imprudence paraît nettement moins caractérisée dans une affaire, jugée par la Cour administrative de Lyon, où la même solution a cependant été retenue : après avoir considéré que "la responsabilité du département (était) en principe engagée à l'égard des victimes" dont le véhicule avait chuté dans un ravin, le chemin départemental présentant un défaut de conception et d'entretien normal, la Cour administrative de Lyon estime, "toutefois, qu'en abordant de nuit une portion de voie urbaine - qui ne lui était d'ailleurs pas totalement inconnue dès lors qu'il l'avait pratiquée à l'occasion de précédentes vacances d'hiver -, en négligeant de prendre toutes

---

<sup>261</sup> - C.A.A. Nantes, 29 novembre 1990, M. Dominique Boisaubert c/ Commune de Sainte-Marguerite-sur-Mer, req. n° 89NT00423.

Programme « Risques collectifs et Situations de crise »  
Contrat « Responsabilité, exercice des compétences et démocratie »  
Rapport final

les précautions exigées par les circonstances, notamment en adaptant son allure non seulement aux risques d'une traversée en agglomération, mais encore aux aléas d'une route de montagne, M. Tempette a commis une imprudence de nature à exonérer entièrement de sa responsabilité le département<sup>262</sup>.

À l'instar de Maryse Deguergue, on est amené à constater "l'incidence par trop fréquente (du comportement de la victime) dans la chaîne de causalité en droit administratif"<sup>263</sup>.

Si la reconnaissance du risque pris par la victime, venant limiter ou supprimer la réparation du dommage par l'Administration, repose sur la prévisibilité du "risque", l'admission de la force majeure, en revanche, est subordonnée à l'imprévisibilité de celui-ci.

---

<sup>262</sup> - C.A.A. Lyon, 16 avril 1992, Département de la Savoie c/ M. Tempette, req. n° 91LY00384.

<sup>263</sup> - M. Deguergue, note sous C.A.A. Paris, 18 avril 1995, Commune de Sainte-Luce, Q.J. 11 janvier 1996, n° 4.

## **II - LA FORCE MAJEURE**

La force majeure, théorie jurisprudentielle élaborée au début du siècle, est traditionnellement définie par trois caractères de l'événement : son extériorité par rapport au défendeur, l'imprévisibilité de sa survenance et l'irrésistibilité de ses effets<sup>264</sup>.

La réalisation d'un risque naturel est susceptible de constituer un cas de force majeure. Le juge est seul compétent pour la reconnaissance de cette qualification, laquelle ne peut résulter d'une décision administrative. La déclaration de l'événement, par arrêté ministériel, de "catastrophe naturelle" au sens de la loi du 13 juillet 1982 n'emporte pas la reconnaissance du caractère de force majeure de l'événement par le juge. Ainsi en a décidé la Cour administrative d'appel de Lyon s'agissant d'un glissement de terrain ayant détérioré l'immeuble appartenant à la victime et "imputable tant à la rupture d'une canalisation du réseau communal qu'à l'instabilité géologique du sol aggravée par des circonstances météorologiques inhabituelles"<sup>265</sup>.

Le constat de la force majeure de l'événement naturel, selon des critères jurisprudentiels (A), conduit à s'intéresser à son caractère exonératoire de la responsabilité administrative (B). Le maintien de cette théorie pourrait apparaître paradoxal dès lors que se développe l'obligation, pour les collectivités publiques, de mener une politique de prévention (C).

---

<sup>264</sup> Sur les hypothèses dans lesquelles la survenance de l'évènement était prévisible et des mesures préventives devaient être adoptées, cf. *supra* La carence face au risque, in "La responsabilité pour faute pour risque".

<sup>265</sup> - C.A.A. Lyon, 7 novembre 1990, Consorts Letourneur, req. n° 89LY01345 ; Cf. aussi C.E. 2 octobre 1987, Commune de Labastide-Clairence c/ Lerchundi, req. n° 71.122 ; C.A.A. Lyon, 22 janvier 1991, Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer c/ M. Cinquini, req. n° 90LY00135 ; Cass. Civ 3e, 24 mars 1993, Commune d'Ossun, R.T.D.C. 1993, p. 595, Obs. P. Jourdain.



## **A - L'appréciation de la force majeure des événements naturels**

La survenance de risques naturels ne constitue en principe un cas de force majeure exonérant la responsabilité de la personne publique que si elle répond à la triple exigence caractérisant un tel cas. Cependant, "en ce domaine, le constat de la force majeure peut se fonder sur deux des trois conditions seulement, ou parfois même une seule d'entre elles, puisque, le plus souvent, seule l'imprévisibilité est invoquée"<sup>266</sup>.

Concernant la condition d'extériorité, elle est nécessairement remplie s'agissant d'un événement naturel. La doctrine s'interroge essentiellement sur le maintien de l'examen de l'irrésistibilité de l'événement. Géraldine Dérozier, notamment, reconnaît que, sur plus d'une centaine d'arrêts étudiés évoquant la force majeure dans une hypothèse de catastrophe naturelle, seuls trois se réfèrent expressément à la notion d'irrésistibilité<sup>267</sup>. Le caractère d'imprévisibilité semble constituer l'unique critère de la force majeure. Cependant, l'auteur conclut, à l'instar de F.-P. Benoit pour qui "l'irrésistibilité se fonde dans l'imprévisibilité"<sup>268</sup>, que "le juge examine (...) à la fois l'imprévisibilité et l'irrésistibilité de l'événement, mais les regroupe sous le seul terme d'imprévisibilité"<sup>269</sup>. Selon G. Dérozier, une probabilité extrêmement faible caractérise l'imprévisibilité, alors que l'extrême violence détermine l'irrésistibilité<sup>270</sup>.

L'ampleur du phénomène, rendant ses effets inévitables, renvoie à la dangerosité de l'événement (2 -), alors que son imprévisibilité est fonction de son caractère aléatoire (3 -).

---

<sup>266</sup> - G. Dérozier, Le juge administratif et la force majeure : vers une disparition de l'imprévisibilité ?, L.P.A. 12 juillet 1996, n° 84, p. 16.

<sup>267</sup> - G. Dérozier, article précité, p. 17.

<sup>268</sup> - F.-P. Benoit, Le droit administratif français, Dalloz, 1968, n° 1094.

<sup>269</sup> - G. Dérozier, article précité, p. 19.

<sup>270</sup> *Ibidem*.

On retrouve ici chacun des deux paramètres par lesquels on a caractérisé le risque - dangerosité et aléa<sup>271</sup> -, qui fait l'objet d'un examen individualisable et d'une interprétation jurisprudentielle restrictive.

Préalablement à l'examen de ces conditions, il convient de présenter la méthode utilisée par le juge pour apprécier la qualification de force majeure (1 -).

### **1 - Une appréciation par référence**

Le juge apprécie l'événement par référence à des précédents, phénomènes de même nature survenu aux même endroit<sup>272</sup>. Le précédent doit être pertinent pour être utilement utilisé afin d'apprécier la prévisibilité du phénomène. Il doit être précisément localisé et quantifié par les services de météorologie<sup>273</sup>.

François Servoin note que "la notion de précédent n'a de sens que si l'événement du passé est identique à celui du présent par son ampleur et sa localisation. (...) Ce sont les caractéristiques propres de chaque catastrophe éclairées par les connaissances qu'on en avait auparavant qui devront être examinées"<sup>274</sup>.

L'absence de précédent comparable, dans leur survenance et dans leur ampleur, depuis un certain laps de temps permettra de constater la force

---

<sup>271</sup> Le risque a été défini préalablement par référence aux indices d'aléa et de dangerosité. Cf. *supra* p. 3.

<sup>272</sup> Le champ géographique de la comparaison peut ne pas être limité au lieu de la catastrophe et s'étendre à la région : C.A.A. Nantes 22 juin 1992, Commune de Charge, req. n° 90NT00383.

<sup>273</sup> - Cf. T.A. Grenoble, 2 juin 1994, Claude Raymont et autres, L.P.A. 10 février 1995, n° 18, p. 16.

<sup>274</sup> - F. Servoin, note sous T.A. Grenoble, 2 juin 1994, Claude Raymont et autres, L.P.A. 10 février 1995, n° 18, p. 17.

majeure. La circonstance que "certains ponts anciens ont été submergés et emportés"<sup>275</sup> permet d'établir l'absence de précédent comparable depuis une longue période.

Dans le cas contraire, "le précédent crée (...) la connaissance du risque"<sup>276</sup> et exclut cette qualification de l'événement.

Peut encore être pris en référence non l'écart entre les dates de deux sinistres mais le temps de retour de l'événement, qui "ne correspond qu'à une notion statistique"<sup>277</sup>. Mais une durée de retour, dont le caractère suffisant de la longueur est apprécié discrétionnairement, arbitrairement<sup>278</sup> par le juge, ne pourrait permettre d'établir l'imprévisibilité de la catastrophe si un ou plusieurs événements identiques s'étaient produits peu auparavant.

C'est par référence à ces informations que le juge examine la dangerosité et le caractère aléatoire de l'événement.

## **2 - La dangerosité de l'événement**

La survenance de risques naturels ne peut constituer un cas de force majeure que si elle présente une ampleur extrême.

Constitue un cas de force majeure le cyclone provoquant des pluies d'une "violence et d'une intensité exceptionnelles et imprévisibles par rapport à tous les précédents connus"<sup>279</sup>. Au contraire, ne présente pas le caractère de force majeure une averse survenue en 1959, au motif que "des

---

<sup>275</sup> - C.E. 13 mai 1970 Commune de Tournissan, Rec. T. p. 1188.

<sup>276</sup> - G. Dérozier, article précité, p. 17.

<sup>277</sup> - F. Servoin, note précitée, p. 18.

<sup>278</sup> - Cf. F. Servoin, note précitée, p. 18.

précipitations atmosphériques d'une importance au moins égale s'étaient produites en 1935"<sup>280</sup>.

Les arrêts constatant la force majeure précisent que le phénomène naturel est d'une "intensité exceptionnelle et imprévisible"<sup>281</sup>, d'une "violence et (d'une) intensité exceptionnelles et imprévisibles"<sup>282</sup>, d'une "durée et (d'une) intensité exceptionnelles et imprévisibles"<sup>283</sup> ...

La conjonction des deux adjectifs démontre que la violence caractérisée ne suffit pas à qualifier la survenance d'un risque naturel de cas de force majeure ; sa production doit encore être aléatoire, et non revêtir un caractère prévisible.

### **3 - Le caractère aléatoire de l'événement**

En second lieu, donc, la part d'aléa que comporte le risque de survenance d'un tel événement, conditionnant la reconnaissance de son imprévisibilité, est appréciée restrictivement. Le Conseil d'État estime que "les pluies qui se sont abattues (...) lors du passage du cyclone 'Cliff' (...), eu égard à leur caractère prévisible dans une telle région [la Nouvelle Calédonie], ne constituaient pas, malgré leur extrême violence, un

---

<sup>279</sup> - C.E. 27 juillet 1988, Compagnie marseillaise de Madagascar, R.D.P. 1989, p. 546.

<sup>280</sup> - C.E. 22 février 1967, Ville de Royan, Rec. p. 951.

<sup>281</sup> - C.E. 27 avril 1984, Compagnie générale des eaux, req. n° 33-304.

<sup>282</sup> - C.E. 23 janvier 1981, Ville de Vierzon, Rec. p. 28 ; C.E. 27 juillet 1988, Compagnie marseillaise de Madagascar, R.D.P. 1989, p. 546 ; C.E. 25 mai 1990, Abadie, R.D.P. 1991, p. 1462, A.J.D.A. 1990, p. 824, note G. Darcy, D. 1990, Somm. comm., p. 232, obs. P. Bon et P. Terneyre...

<sup>283</sup> - C.E. 26 juin 1963, Calkus, Rec. p. 401.

événement de force majeure<sup>284</sup>. De même, la Haute juridiction administrative n'a pas retenu le caractère de force majeure d'une avalanche "malgré sa violence exceptionnelle", au motif que de tels phénomènes se sont produits au même endroit "trois fois au moins depuis 1917"<sup>285</sup>. La même solution est appliquée à des pluies survenues en 1952 au motif que celles de 1855 constituaient un précédent comparable<sup>286</sup>

En revanche, constituent un cas de force majeure les pluies, ayant provoqué le débordement d'une rivière, "qui n'avaient pas été enregistrées depuis plus de 100 ans"<sup>287</sup>. S'agissant de la catastrophe du Grand-Bornand - l'inondation consécutive à un violent orage provoquant la crue de torrents avait dévasté un terrain de camping, entraînant la mort de 21 personnes et la disparition de deux autres -, le Tribunal administratif de Grenoble, après constatation de l'absence de précédent pertinent, relève que "les précipitations de l'intensité de celles qui se sont abattues sur le territoire de la commune du Grand-Bornand le jour du sinistre, concentrées sur une période de trois heures, sont d'une durée de retour de l'ordre de 200 ans et que les crues du Borne, évaluées à 200 m<sup>3</sup> par seconde (...), sont d'une durée de retour de l'ordre de 170 ans"<sup>288</sup>.

La force majeure semble exclue dès lors qu'un événement comparable a été enregistré dans les cent années précédentes, ou que le temps de retour est inférieur à cette durée.

---

<sup>284</sup> - C.E. 25 mars 1988, Territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, R.D.P. 1989, p. 546.

<sup>285</sup> - C.E. 14 mars 1986, Commune de Val d'Isère, Rec. p. 711, A.J.D.A. 1986, p. 300, chronique M. Azibert et M. Fornacciari, J.C.P. 1986, éd. G., n° 20670, conclusions B. Lasserre, note F. Moderne, L.P.A. 7 mai 1986, p. 9, conclusions..

<sup>286</sup> - C.E. 4 avril 1962, Ministre des Travaux publics et des Transports c/ Société Chais d'armagnac, Rec. p. 245, A.J.D.A. 1962, p. 595, conclusions Braibant.

<sup>287</sup> - C.E. 14 février 1986, Syndicat interdépartemental d'assainissement de l'agglomération parisienne, Dr. adm. 1986, n° 184.

<sup>288</sup> - T.A. Grenoble, 2 juin 1994, Claude Raymond et autres, L.P.A. 10 février 1995, n° 18, p. 15, note F. Servoin.

Il en est ainsi, *a fortiori*, lorsqu'un phénomène équivalent ne date que de quelques jours : concernant le préjudice causé le 12 janvier 1982 à une péniche par le heurt de trois blocs rocheux immergés, situés au fond du canal latéral de la Garonne, le Conseil d'État note "qu'à la suite des pluies exceptionnelles survenues les 12 et 13 décembre 1981, des éboulements s'étaient produits dans le canal à ce même endroit le 14 décembre ; (...) que la pluviométrie (était) restée, dans les semaines qui avaient suivi, très supérieure à la normale, provoquant une crue de la Garonne et une interruption du trafic sur le canal, circonstances qui rendaient envisageables de nouveaux éboulements (...) ; qu'en ces circonstances, la présence des blocs rocheux pour n'être pas connue de l'Administration, n'était pas imprévisible et ne constituait donc pas un fait de force majeure de nature à exonérer l'Administration"<sup>289</sup>.

Le juge administratif ne subordonne pas la reconnaissance de la force majeure à une imprévisibilité absolue de la survenance de l'événement<sup>290</sup>. Il se réfère au standard de la prévision raisonnable. Selon René Chapus, seule l'imprévisibilité "simplement relative" de l'événement est requise : "il suffit que, dans l'espèce, il n'y ait eu aucune raison spéciale de penser que l'événement se produirait, que rien n'ait dû normalement, eu égard aux circonstances, à l'époque et au lieu, mettre en garde contre lui"<sup>291</sup>. Le jugement rendu par le Tribunal administratif de Grenoble concernant la catastrophe du Grand-Bornand le confirme : est écartée la commission par le maire d'une faute lourde dans l'organisation des secours au motif que la survenance de la crue, dont le caractère de force majeure a déjà été établi,

---

<sup>289</sup> - C.E., 20 avril 1988, Ministre délégué chargé des transports c/ M. Audureau, req. n° 86.497.

<sup>290</sup> - Cf. R. Chapus, Responsabilité publique et responsabilité privée - Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire, L.G.D.J. 1957, Bibliothèque de droit public, Tome 8, n° 439, p. 446 ; Fornacciari, Responsabilité administrative, Répertoire Dalloz ; J.-M. Pontier, L'imprévisibilité, R.D.P. 1986, p. 5.

<sup>291</sup> - R. Chapus, Responsabilité publique et responsabilité privée - Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire, précité, n° 439, p. 446.

"ne **pouvait être raisonnablement envisagée** au vu des seules prévisions météorologiques valables pour la journée du 14 juillet 1987 (date de la catastrophe) faisant état d'orages isolés, parfois violents, accompagnés de précipitations abondantes"<sup>292</sup>.

## **B - Le caractère exonératoire de l'événement naturel de force majeure**

Géraldine Dérozier constate que, "notamment pour les événements d'origine naturelle, reconnaître le cas de force majeure conduit à considérer que la personne publique n'a pas à supporter les conséquences financières d'un événement exceptionnel dont la survenance est due au hasard"<sup>293</sup>.

Néanmoins, une fois la force majeure établie, la responsabilité des personnes publiques n'est pas nécessairement écartée. Elle ne peut cependant être retenue que si les conséquences dommageables de cet événement ont été aggravées par des travaux ou des ouvrages publics leur appartenant ou par la commission de fautes - simples ou lourdes suivant le cas.

L'engagement de la responsabilité du fait de la participation d'un ouvrage public à la réalisation d'un risque naturel n'est pas, pour les dommages subis par les tiers, subordonné à l'existence d'une faute, et n'est donc pas conditionné par l'établissement de la prévisibilité de l'événement. En revanche, l'admission de la force majeure, donc, notamment, du caractère imprévisible de la réalisation du risque, va influencer sur l'appréciation du caractère fautif de certaines actions ou inactions de l'Administration. Comme le note François Servoin, expliquant pourquoi le Tribunal administratif a centré son raisonnement sur l'imprévisibilité, ne s'attardant pas sur les éléments d'extériorité et d'irrésistibilité, "c'est bien en

---

<sup>292</sup> - T.A. Grenoble, 2 juin 1994, Claude Raymond et autres, précité, p. 16.

<sup>293</sup> - G. Dérozier, Le juge administratif et la force majeure : vers une disparition de l'imprévisibilité ?, L.P.A. 12 juillet 1996, n° 84, p. 16.

effet la seule prévisibilité qui est susceptible d'engendrer les mesures de prévention nécessaires et donc de déboucher sur d'éventuelles carences fautives"<sup>294</sup>.

Pour reprendre l'exemple de la catastrophe du Grand-Bornand, le jugement<sup>295</sup> précise "qu'il ne résulte pas de l'instruction que le retard allégué qui aurait été apporté à la mise en œuvre d'un plan d'exposition aux risques ait contribué à aggraver le préjudice des requérants dès lors que (...) l'inondation de la zone où se situait le camping 'Le Borne' telle qu'elle s'est produite le jour du sinistre, n'était pas prévisible, compte tenu des informations possédées à l'époque sur ce risque". De même, "la circonstance que le plan d'occupation des sols approuvé par le Conseil municipal du Grand-Bornand le 4 juin 1984 ne contienne aucune disposition de nature à prévenir les risques d'inondation ne constitue pas une faute de la commune ayant aggravé le préjudice des requérants dès lors qu'à la date précitée ces risques n'étaient pas prévisibles". Pour cette raison encore, à savoir "l'absence de risque prévisible d'inondation du camping litigieux", "le maire de la commune du Grand-Bornand n'a pas commis de faute dans l'exercice de son pouvoir de police en s'abstenant d'interdire la pratique du camping à cet endroit"...

"Pour le juge tout découle de la force majeure. Rien ne pouvait être envisagé et donc exigé, ni à titre principal, ni à titre accessoire en matière de prévention dès lors que le danger était imprévisible"<sup>296</sup>.

---

<sup>294</sup> F. Servoin, note précitée, p. 17.

<sup>295</sup> - T.A. Grenoble, 2 juin 1994, Claude Raymond et autres, précité, p. 16.

<sup>296</sup> - F. Servoin, note précitée, p. 19.



### **C - Un maintien paradoxal de la théorie de la force majeure ?**

Les lois des 13 juillet 1982<sup>297</sup>, 22 juillet 1987<sup>298</sup> et 2 février 1995<sup>299</sup>, notamment, ont imposé aux collectivités publiques l'adoption d'une politique de prévention, induisant la prévision, et donc la connaissance du risque. Selon les propos du Commissaire du gouvernement Bruno Lasserre, la "prévision fait partie intégrante de l'obligation de prévention"<sup>300</sup>.

Notamment, les plans d'exposition aux risques naturels prévisibles - remplacés depuis la loi Barnier par les plans de prévention des risques - doivent prendre en considération toute catastrophe naturelle survenue dans les cinquante dernières années, et les plans d'occupation des sols doivent, depuis la loi de 1987, tenir compte de l'existence de risques naturels prévisibles.

Par conséquent, la réduction du champ de l'imprévisibilité de la réalisation des risques naturels, tendant à étendre la responsabilité publique, conduirait à l'abandon de l'application de la théorie de la force majeure en cette matière.

L'obligation de prévention doit néanmoins être circonscrite et la jurisprudence continue à écarter la responsabilité administrative lorsque la réalisation du risque naturel présente les caractères d'imprévisibilité et d'irrésistibilité.

"L'événement de force majeure semble contrarier tous les efforts d'une telle politique de prévention. Pourtant, l'étude de la jurisprudence en matière

---

<sup>297</sup> Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, J.O. du 14 juillet 1982.

<sup>298</sup> Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

<sup>299</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, J.O. du 3 février 1995.

<sup>300</sup> - B. Lasserre, conclusions sur C.E. 14 mars 1986, Commune de Val d'Isère, J.C.P. 1986 II n° 20670.

Programme « Risques collectifs et Situations de crise »  
Contrat « Responsabilité, exercice des compétences et démocratie »  
Rapport final

de responsabilité devant les événements naturels démontre que, loin de démentir la sévérité législative et jurisprudentielle, la reconnaissance de la force majeure demeure nécessaire dans certaines hypothèses, car elle constitue en quelque sorte la limite 'raisonnable' à l'obligation de prévention".