

LE COURRIER DES MAIRES

et des élus locaux



La responsabilité administrative

DE 1 À 8

Les fondements

Saisine du juge, enrichissement sans cause, responsabilité pour risque, égalité devant les charges publiques, dommages causés par les mineurs, dommages de travaux publics... p.3

DE 9 À 21

Les conditions d'engagement

Comportement fautif de l'administration, faute personnelle ou de service, dommage médical, présomption de faute, préjudice anormal d'une collectivité... p.5

DE 22 À 30

Les moyens de défense de l'administration

Responsabilité partagée, action récursoire, faute de la victime, indemnisation des préjudices, obligations assurantielles... p.8

DE 31 À 50

Le contentieux indemnitaire

Liaison du contentieux, demande indemnitaire préalable, recours en responsabilité, ministère d'avocat, réparation intégrale, préjudice, recours à l'expertise.. p.11



Principal actionnaire: Info Services Holding.

Société éditrice: Groupe Moniteur SAS au capital de 333900 euros.

Siège social: Antony Parc2 - 10, place du Général de Gaulle - La Croix de Berny - BP 20156 - 92186 Antony Cedex.

RCS: Nanterre 403 080 823.

Numéro de commission paritaire: 0425 T 86402.

ISSN: 1252-1574.

Président-directeur de la publication: Julien Elmaleh.

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.
- Loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics.
- Décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative.
- Code civil.
- Code général des collectivités locales (CGCT).
- Code général de la fonction publique (CGFP).
- Code de justice administrative (CJA).
- Code de procédure pénale (CPP).
- Code des relations entre le public et l'administration (CRPA).
- Code de la santé publique (CSP).
- Code de la sécurité intérieure (CSI).

RESSOURCES

● **Les polices administratives**, 50 questions du «*Courrier des maires*», février 2021.
courrierdesmaires.fr/article.25357

● **L'assurance des collectivités locales**, 50 questions du «*Courrier des maires*», décembre 2020.
courrierdesmaires.fr/article.24577

La responsabilité administrative

L'action publique est susceptible de causer à autrui des dommages de nature à engager la responsabilité de l'administration. Les hypothèses sont multiples (action illégale comme légale, inaction, non-respect des engagements contractuels, etc.) et les cas d'espèces innombrables. Cette responsabilité peut être pénale (condamnation à une peine en cas d'infraction) ou de nature civile (condamnation à des dommages et intérêts en réparation du préjudice subi par la victime) ; on parle, dans ce dernier cas, de responsabilité administrative

dès lors que le droit de la responsabilité civile ne s'applique pas aux personnes publiques. Plus précisément, sont abordés les différents fondements de la responsabilité administrative, les conditions nécessaires à son engagement, les moyens de défense à la disposition de l'administration, ainsi que les aspects contentieux de la matière. Les modalités de mise en œuvre de la responsabilité administrative des collectivités, voire des élus, sont interrogées au quotidien. Le sujet s'avère récurrent et un nombre croissant de recours de plein contentieux sont adossés à

des contentieux de l'excès de pouvoir. Sans compter que la question de la responsabilité administrative vient se nicher dans toutes les matières du droit public... Ce 50 questions-réponses revient sur les fondamentaux de la responsabilité administrative alors que les enjeux financiers peuvent être conséquents pour les collectivités territoriales.

Par **Alexandra Aderno, Elise Humbert, Agathe Delescluse, David Conerardy, Thomas Chevandier**, avocats, **Jalil Wilhelm**, élève-avocat, cabinet Seban et associés

1

Quelles sont les distinctions à opérer au sein des fondements de la responsabilité administrative ?

Il existe deux grandes distinctions, qui ont trait à l'origine du fait générateur du dommage. La première est celle opérée entre la responsabilité contractuelle, extracontractuelle et quasi-contractuelle.

Dans le premier cas, le litige oppose les parties à un contrat, l'une reprochant à l'autre un défaut ou une mauvaise exécution d'une obligation contractuelle. La responsabilité extracontractuelle ou (quasi) délictuelle est, en quelque sorte, le pendant pour l'administration de l'article 1240 du code civil (obligation de réparation du dommage à une personne). Quant à la responsabilité quasi-contractuelle, elle résulte du principe selon lequel nul ne doit s'enrichir aux dépens d'autrui et impose à celui qui a profité d'un avantage indûment reçu d'autrui de le compenser (répétition de l'indu et enrichissement sans cause).

La seconde distinction a trait aux cas de responsabilité pour faute ou sans faute détaillés ultérieurement.

2

Faut-il un texte spécifique pour engager la responsabilité de l'administration ?

Non, la responsabilité administrative est, avant tout, une construction prétorienne, et ce depuis la célèbre décision Blanco du 8 février 1873 du Tribunal des conflits qui a consacré l'autonomie du régime de responsabilité de l'administration par rapport aux principes établis dans le code civil pour les rapports de particulier à particulier. Cet édifice prétorien est en construction permanente. Ainsi, le Conseil d'Etat a récemment créé un cas d'engagement de responsabilité sans faute de l'Etat, fondé sur l'égalité des citoyens devant les charges publiques, en matière de perquisitions administratives ordonnées en période d'état d'urgence à l'égard des tiers (CE, avis, 6 juillet 2016, n° 398234). Toutefois, en parallèle, le législateur crée également des régimes légaux de responsabilité, qui assoient souvent la jurisprudence. Ainsi du régime des accidents du travail des agents publics, qui trouve son origine dans la décision du Conseil d'Etat Cames du 21 juin 1895, désormais codifié au sein du code général de la fonction publique.

3

La responsabilité administrative entraîne-t-elle nécessairement la saisine du juge administratif ?

Non, il existe deux cas dans lesquels la compétence du juge judiciaire se justifie. Soit parce que la matière en cause est réservée par nature à l'autorité judiciaire, soit par le choix du législateur fondé sur la bonne administration de la justice (Conseil constitutionnel, décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987). Dans le premier cas, les libertés individuelles et le droit de propriété sont les matières réservées au juge judiciaire. Ainsi, l'article 136 du code de procédure pénale prévoit que l'inobservation des formalités prescrites peut donner lieu à des sanctions disciplinaires contre le juge d'instruction, le juge des libertés et de la détention ou le procureur de la République, la responsabilité est engagée devant le juge judiciaire.

Dans le second cas, la responsabilité en matière fiscale est répartie entre les deux ordres de juridiction tandis que la responsabilité de l'Etat en cas de fonctionnement defectueux du service public de la justice ou du fait des accidents scolaires relève du juge judiciaire.

4

Qu'est-ce que l'enrichissement sans cause ?

C'est l'une des hypothèses d'engagement de la responsabilité quasi-contractuelle de l'administration. Il offre à tous ceux qui s'appauvrissent sans cause, tout en procurant à autrui un avantage, une action en justice appelée « De in rem verso » : il s'agit d'indemniser ceux qui effectuent des prestations pour le compte d'une collectivité publique sans y avoir pour autant été obligés par la loi, un contrat, une décision de justice, une intention libérale ou toute autre cause juridique. Une telle action suppose la démonstration d'un enrichissement de la collectivité publique concernée – lequel ne doit résulter d'aucune cause juridique –, corrélé à un appauvrissement du requérant, ainsi que l'assentiment de la collectivité.

L'action présente un caractère subsidiaire : elle n'est recevable que dans le cas où aucune autre voie de droit ne permet à l'appauvri d'obtenir la compensation de l'avantage qu'il a procuré à l'administration. Souvent, l'enrichissement sans cause sera invoqué entre les parties à un contrat entaché de nullité, ne pouvant ainsi plus servir de fondement à l'engagement de la responsabilité contractuelle de l'administration.

5

Qu'est-ce que la responsabilité pour risque ?

La responsabilité pour risque est une catégorie de responsabilité sans faute et regroupe divers cas : la responsabilité pour risque spécial, celle au profit des collaborateurs occasionnels du service public, celle concernant les tiers victimes d'accidents de travaux publics ou encore la responsabilité du fait des attroupements et rassemblements (figurant à l'art. L.211-10 du code de la sécurité intérieure). Son existence est justifiée par la réalisation d'un risque lié à l'activité de l'administration ou à la vie en société et dont le dommage en résultant doit être pris en charge par la collectivité publique.

Le risque spécial correspond à celui qui excède ce que tout un chacun doit supporter dans l'intérêt collectif. Il a trait en particulier à l'exercice des services publics régaliens comme ceux de la police et de la gendarmerie (v. CE, 28 mars 1919, Regnault-Desrozières pour la décision de principe) et à des ouvrages publics exceptionnellement dangereux (comme des canalisations assurant le transport du gaz et de l'électricité).

6

Une administration est-elle responsable des dommages causés par les mineurs placés sous sa garde ?

Oui (CE, 11 février 2005, GIE Axa Courtage, n° 242169). Il a été jugé que la personne publique à qui l'on confie la garde d'un mineur dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative se voit transférer la responsabilité d'organiser, de diriger et de contrôler la vie d'un mineur et est, dès lors, responsable, même sans faute, des dommages causés par ce mineur (que les victimes aient la qualité de tiers, d'usagers ou de bénéficiaires de l'activité du gardien – CE, 13 novembre 2009, n° 306517). Le champ d'application de cette décision est néanmoins limité puisque seules les personnes publiques susceptibles d'être juridiquement investies de la charge de gouverner la vie d'un mineur, à savoir l'Etat et les départements, sont qualifiées de gardien. En revanche, lorsque le transfert de responsabilité est bien intervenu (décision du juge des enfants), peu importe que le dommage soit causé alors que l'administration n'a pas la garde effective du mineur (CE, 3 juin 2009, n° 300924, cas d'un mineur hébergé chez ses parents au moment des faits).

7

Que recouvre la notion d'égalité devant les charges publiques ?

L'égalité devant les charges publiques est une notion qui justifie l'application d'un régime de responsabilité sans faute dans les cas où l'administration fait supporter, au nom de l'intérêt général, des charges particulières à certains membres de la collectivité. Pour résumer, l'indemnisation vient compenser la rupture d'égalité. Sont regroupés au sein de cette catégorie, les dommages permanents de travaux publics, la responsabilité du fait des décisions administratives régulières, qu'elles soient individuelles ou réglementaires, ainsi que la responsabilité du fait des lois et conventions internationales. Le point commun à toutes ces hypothèses est que, dans ce cadre, un préjudice anormal et spécial (qui permet d'établir la rupture d'égalité) doit être démontré.

8

Quels sont les différents types de dommages de travaux publics ?

On distingue deux types de dommages de travaux publics : permanents et accidentels. Les premiers correspondent à des dommages dont l'origine est inhérente à l'existence des travaux, d'un ouvrage public ou à l'activité qui s'y tient. Ce n'est pas leur durée qui les caractérise mais le fait qu'ils constituent un effet normal de l'exécution de cette activité ou de la présence ou du fonctionnement de cet ouvrage. Par exemple, la construction d'un parking public perturbe l'accès aux commerces riverains et l'implantation d'une ligne de TGV fait perdre de la valeur aux propriétés riveraines. Les victimes bénéficient du régime de responsabilité sans faute. Les seconds résultent d'un accident ayant pour origine l'exécution d'une opération de travaux publics, l'entretien, le mauvais ou l'absence d'entretien d'un ouvrage public. Ce sera le cas d'une explosion de gaz dans un collège. Ici il faut distinguer entre les tiers, qui bénéficient également du régime de responsabilité sans faute, des usagers, pour lesquels un régime pour faute s'applique, mais dans le cadre duquel la charge de la preuve de l'entretien normal pèse sur l'administration.

9

La faute suppose-t-elle une certaine gravité pour engager la responsabilité de l'administration ?

Depuis de nombreuses années, l'échelle de gravité des fautes ne compte plus, en droit administratif, que deux degrés : la faute simple et la faute lourde. Toutefois, la faute lourde connaît un déclin considérable et elle est, désormais, régulièrement substituée par la faute simple. Une des évolutions les plus marquantes de la jurisprudence concerne d'ailleurs l'abandon de l'exigence de la faute lourde pour la mise en jeu de la responsabilité des services hospitaliers du fait des actes médicaux et chirurgicaux (CE, 10 avril 1992, n° 79027). La faute lourde se distingue de la faute simple, non par l'importance des préjudices, mais par la gravité du comportement fautif. La jurisprudence l'a parfois caractérisé selon la difficulté que représentait l'exécution de l'activité pour l'administration. Elle demeure néanmoins utilisée pour engager la responsabilité de la puissance publique pour certains services en raison des difficultés d'exercice de leurs activités, tels que les activités du service public de la justice ou les activités de contrôle et de tutelle.

10

Qu'entend-on par comportement fautif de l'administration ?

La faute d'une personne publique susceptible d'engager sa responsabilité s'entend de ses actions ou de ses inactions, dès lors qu'elles sont contraires à l'état du droit applicable. La faute par action, dite aussi « faute classique », correspond à un agissement (soit un acte positif) illégal. Concrètement, il peut s'agir d'une décision individuelle de refus ou d'acceptation ne respectant pas le cadre juridique en vigueur, comme d'un acte réglementaire pris en violation des textes ayant une valeur normative supérieure. La faute par inaction, dite aussi « carence fautive », est naturellement plus délicate à apprécier dans la mesure où le fait générateur, l'absence d'action ou le retard, apparaît lui-même difficile à identifier. La caractérisation d'une carence fautive dépend ainsi naturellement d'éléments subjectifs inhérents à la nature du manquement identifié (en situation ou non de compétence liée, en parfaite connaissance ou non de l'obligation à satisfaire), obligeant le juge à qualifier ce qui peut constituer ou non un dysfonctionnement anormal et lui conférant ce faisant un pouvoir d'appréciation plus important.

11

La responsabilité d'une personne publique peut-elle être engagée pour s'être abstenue d'agir ?

Dès lors que l'Administration a le devoir d'agir, son inertie constitue une faute de nature à engager sa responsabilité. Il s'agit d'une carence fautive. Concernant la police administrative par exemple, le fait pour un maire et un préfet de s'être abstenus d'exercer leur pouvoir pour mettre un terme à des nuisances sonores résultant de la diffusion de musique par un établissement de nuit a conduit à la condamnation de la commune à verser au propriétaire voisin une somme d'environ 50 000 euros et à la condamnation de l'Etat à la garantir à hauteur de 50 % (CAA Bordeaux, 21 octobre 2021, n° 19BX03088). De même, les services de police sont tenus de mettre en mouvement la force publique pour assurer l'exécution d'une décision de justice. Il n'en va différemment que si certaines circonstances rendent son abstention légitime. Mais, même dans ces cas, la responsabilité de la puissance publique peut être recherchée sur la base d'une rupture de l'égalité devant les charges publiques (CE, 30 novembre 1923, Couitéas).

12

Quels sont les critères qui permettent de distinguer une faute personnelle d'un agent ou d'un élu d'une faute de service ?

La faute de service est celle qui est commise par l'agent dans le cadre de ses fonctions. La faute est alors réputée imputable exclusivement à l'administration dès lors qu'il ne s'agit pas d'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions (CGFP, art. L. 134-3).

La faute personnelle est, elle, polymorphe. Il peut s'agir d'une faute commise dans l'exécution du service, qui sera réputée détachable de ce dernier si elle est intentionnelle ou d'une extrême gravité (CE Ass., 12 avril 2002, Papon, n° 238689), ou encore d'un acte injustifié au regard des pratiques administratives normales ou résultant d'une motivation personnelle et extérieure au service. La gravité de la faute sera notamment évaluée au regard des fonctions exercées par l'agent pour la qualifier de personnelle (CE, 11 février 2015, n° 372359).

13

La responsabilité administrative peut-elle être engagée du fait d'une faute personnelle ?

Une faute personnelle qui est « non dépourvue de tout lien avec le service » peut engager la responsabilité de l'administration, notamment une faute commise en dehors du service mais avec des instruments obtenus dans le service (CE, ass., 18 novembre 1949 n° 91864), à l'exclusion des cas de faute intentionnelle (CE, 23 juin 1954, Veuve Litzler, Lebon p. 376). La doctrine distingue les fautes objectivement personnelles des fautes subjectivement personnelles. Les premières ont été commises hors du temps et du lieu du service et sans instrument fourni par le service et n'engagent pas l'administration. A l'inverse des secondes, qui sont soit intentionnelles soit révélatrices d'un comportement incompatible avec la qualité d'agent, mais ne sont pas « dépourvues de tout lien » car commises sur le lieu ou pendant le temps du service ou avec un instrument fourni par le service.

14

Existe-t-il une présomption de faute des personnes publiques ?

La charge de la preuve repose en principe sur la victime. Il arrive toutefois que cette dernière bénéficie d'un régime de présomption de faute de l'administration, c'est-à-dire que, pour se dégager de sa responsabilité, la puissance publique doit prouver qu'elle n'est pas à l'origine du dommage. Ce régime s'applique lorsqu'il est extrêmement difficile, sinon impossible, pour la victime de prouver une faute dont, en même temps, l'existence paraît très probable (CE, 7 mars 1958, Secrétaire d'État à la Santé publique c/ Dejous, Lebon p. 153).

C'est notamment le cas pour les usagers d'ouvrages publics victimes d'un dommage accidentel, pour les usagers des hôpitaux publics lorsque les soins ou actes entraînent des conséquences anormales (voir notamment CE, 21 octobre 2009, n° 314759), ou encore s'agissant des mineurs pris en charge par un service de l'aide sociale à l'enfance (CE Sect., 19 octobre 1990, n° 76160). C'est par ailleurs le cas pour le harcèlement au sein des collectivités où celle-ci est tenue de réparer, le cas échéant, le préjudice sans qu'une faute ne soit constatée (art. L. 134-5, code général de la fonction publique).

15

Quelles caractéristiques doit présenter un préjudice pour être indemnisé ?

Pour être indemnisé, le préjudice doit présenter un caractère certain et réparable. Il est certain dès lors que son existence est établie. La jurisprudence n'exige pas que le préjudice soit nécessairement actuel. Il peut être futur. La condition de certitude du préjudice apparaît également remplie lorsque celui-ci se traduit par la perte d'une chance suffisamment sérieuse pour être indemnisée. Le caractère réparable du préjudice revient à s'interroger sur la possibilité d'évaluer celui-ci en argent. La question ne se pose pas pour les dommages aux biens qui se traduisent par des pertes pécuniaires. Elle est en revanche plus délicate pour les dommages aux personnes.

La jurisprudence a évolué pour admettre désormais toutes les souffrances physiques comme des préjudices indemnisables (CE, sect., 6 juin 1958, n° 36253). Le préjudice esthétique, les troubles dans les conditions d'existence, l'atteinte portée à la réputation et à l'honneur peuvent également être indemnisés. L'indemnisation de la douleur morale est aussi admise (CE, ass., 24 nov. 1961, n° 48841).

16

Peut-on engager une action en responsabilité sans avoir subi « personnellement » le préjudice ?

En principe, le droit à réparation appartient à la victime directe du dommage, d'où l'exigence d'un préjudice dit « personnel ». Mais cette règle peut être tempérée. Il est possible, tout d'abord, pour les proches d'une victime de subir des préjudices par ricochet, dont ils sont recevables à solliciter réparation : le cas le plus classique est le préjudice moral de la famille de la victime en cas de décès ou d'invalidité. Il est possible encore pour les héritiers d'engager une action en réparation pour les préjudices subis par la victime, y compris les préjudices extrapatrimoniaux (CE, sect., 29 mars 2000, n° 195662). Il est possible, enfin, pour une association ou un groupement d'obtenir réparation des atteintes aux intérêts collectifs défendus, comme ce fut le cas, par exemple, pour une association de riverains indemnisée à hauteur de 3000 € en raison du préjudice moral subi du fait de la carence des autorités de police à assurer la sécurité du quartier (CE 9 nov. 2018, n° 411626).

17

Quelles sont les particularités du dommage médical ?

Le dommage médical est défini comme le dommage qui résulte directement de l'activité médicale, qu'il soit subi par le patient ou par sa famille et ses proches, qualifiés de victimes par ricochet. La particularité du dommage médical résulte du fait que s'il est causé par un accident médical, il peut être indemnisé soit par la personne publique dont l'activité est à l'origine de cet accident et du dommage, soit par la solidarité nationale. Pour être indemnisé par la solidarité nationale, quatre conditions, énoncées à l'art. L.1142-1 du code de la santé publique, doivent être remplies. Il s'agit d'une forme d'indemnisation subsidiaire tout d'abord, puisque le dommage ne peut être réparé par l'engagement de la responsabilité. Le dommage doit présenter un degré de gravité suffisant avec quatre critères alternatifs énoncés par le législateur. L'accident médical doit être imputable à un acte de soins. Le dommage doit enfin constituer une conséquence anormale de l'acte de soins, les critères de l'anormalité ayant été précisés par la jurisprudence (Cass, 1^{re} civ., 15 juin 2016, n° 15-16.824). Si ces conditions sont remplies, l'indemnisation est ouverte.

18

Qu'est-ce que le préjudice anormal et spécial, qui permet d'engager la responsabilité sans faute de l'administration ?

C'est principalement pour les dommages causés par l'action normative régulière de l'administration et pour les dommages permanents de travaux publics que la responsabilité sans faute de la puissance publique est subordonnée à l'existence d'un préjudice anormal et spécial.

Dans ces cas, le préjudice doit donc être établi comme anormal, c'est-à-dire qu'il doit présenter un certain niveau de gravité, identifié comme tel par le juge au cas par cas et en tenant compte des circonstances de chaque espèce. L'anormalité peut aussi découler du caractère insolite ou exceptionnel du préjudice. Quant à la spécialité, elle a trait à « la particularité de la situation dans laquelle se trouve la victime qui l'invoque par rapport au fait générateur du dommage dont elle entend obtenir réparation » (Stéphanie Hennette-Vauchez, responsabilité sans faute, juillet 2023, Dalloz, § 45).

19

Comment les préjudices corporels sont-ils appréciés par le juge ?

L'appréhension du préjudice est différente selon que le juge compétent est le juge administratif ou le juge judiciaire. S'agissant des dommages corporels, le juge judiciaire se réfère ainsi à la nomenclature Dintilhac de 2005 qui répertorie l'ensemble de postes de préjudice indemnifiables à la fois pour les victimes directes et indirectes.

Le juge administratif, en revanche, ne se réfère pas, en principe, à cette nomenclature – qui n'est à l'heure actuelle rendue obligatoire par aucun texte – mais à celle résultant de sa jurisprudence antérieure (CE sect., avis du 4 juin 2007, n° 303422 et 304214 ; CAA Paris, 20 décembre 2018, n° 17PA00200). La nomenclature retenue par le juge administratif est plus simple, dès lors qu'elle est ventilée autour de 6 postes contre 29 pour la jurisprudence Dintilhac. En revanche, elle conduit à une appréciation moins précise des préjudices subis par les victimes. Toutefois, la possibilité pour le juge administratif de se référer à la nomenclature Dintilhac a pu être admise par le Conseil d'Etat (CE, 7 octobre 2013, n° 337851).

20

Une personne publique victime peut-elle engager une action en responsabilité contre une autre ?

Oui. Une personne publique est naturellement fondée à engager une action en responsabilité contre une autre personne publique, si elle estime que la commission, par cette dernière, d'un comportement illégal ou un manquement à une convention les liant, lui aurait causé un préjudice présentant un caractère réparable. Au-delà des contentieux qui peuvent opposer deux collectivités territoriales entre elles, on constate des actions de plus en plus nombreuses introduites par une ou plusieurs collectivités territoriales à l'encontre de l'Etat. Ainsi, pour citer un exemple récent, on évoquera la décision du Conseil d'Etat du 22 décembre 2022 (n° 458724) par laquelle le département du Puy-de-Dôme est parvenu à obtenir la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 1 272 464 euros en réparation du préjudice financier afférent aux frais exposés pour l'hébergement d'urgence de familles vulnérables, du fait de la carence fautive de l'Etat à les prendre en charge.

21

Comment est appréciée la causalité entre le fait dommageable et le préjudice subi ?

Pour que la responsabilité de l'administration soit engagée, il est nécessaire que le préjudice se rattache à un fait qui lui est imputable, ce qui pose la question de l'appréhension du lien de causalité. Il existe deux principales approches de ce lien. D'une part, la théorie de l'équivalence des conditions selon laquelle un événement est réputé causal lorsque le dommage n'aurait pu survenir sans lui, même si cette cause est lointaine. D'autre part, la théorie de la causalité adéquate selon laquelle on ne peut mettre à la charge d'une personne que les conséquences normales et directes de ses actes. Ce mode de raisonnement conduit à opérer un tri entre l'ensemble des antécédents du dommage pour ne retenir que ceux qui devaient normalement et logiquement le provoquer. La jurisprudence semble privilégier cette seconde approche (CE sect., 14 octobre 1966, n° 60783). Dans certaines circonstances, l'appréciation de la causalité peut avoir pour conséquence une exonération ou une atténuation de la responsabilité.

22

La responsabilité peut-elle être partagée entre personnes publiques ?

Oui. En règle générale, si un dommage est causé par l'action de plusieurs personnes publiques, et que la responsabilité est engagée sur le fondement de la faute, la victime ne peut demander qu'à chaque coauteur que la réparation de la fraction du dommage correspondant à la part de responsabilité personnellement encourue pour chacun d'eux (président Raymond Odent, CE, 4 novembre 1929, Breton). Il s'agit alors de faire coïncider la causalité et l'imputation, chaque débiteur répondant des seuls préjudices résultats de sa faute. Le juge administratif apprécie concrètement la part de responsabilité de chacun en fonction du caractère direct ou non des liens de causalité. Plusieurs théories doctrinales permettent ainsi d'évaluer le lien de causalité de chaque personne responsable. La théorie de l'équivalence des conditions permet d'effectuer un partage de responsabilité en fonction de la gravité des fautes. En pratique, une personne publique défenderesse pourra, principalement en cas de chevauchement de compétences, mettre en cause une autre personne publique afin de ne pas assumer l'intégralité de la responsabilité d'un dommage.

23

En cas de cumul de fautes résultant d'auteurs différents, chacun doit-il être poursuivi ?

Le juge administratif est frileux à prononcer des condamnations solidaires. Même dans les cas où elle peut trouver à s'appliquer, la solidarité ne se présume pas (CE, sect., 25 juin 1971, Lebon p. 482) et elle doit être demandée par la victime (CE, 9 juin 1967, Lebon p. 241). Récemment, néanmoins, le Conseil d'Etat a rendu un avis éclairant sur le maniement de la solidarité et du partage de responsabilité (CE, avis, 20 janvier 2023, 468190). En effet, il a considéré que, lorsqu'un dommage trouve sa cause dans plusieurs fautes qui portaient chacune en elle le dommage lorsqu'elles se sont produites, alors la condamnation solidaire d'une des auteurs de la faute, ayant agi de façon indépendante, peut être sollicitée. Il y a donc là une indépendance des fautes qui permet de considérer que chacune aurait mené à un dommage similaire et qui conduit à inviter à la condamnation solidaire, quand bien même les auteurs des fautes sont de nature différente (en l'espèce, une personne publique et une personne morale de droit privé).

24

Dans quelles conditions une action récursoire peut-elle être formée ?

Une action récursoire se distingue d'une action subrogatoire (voir question n° 30). Une action récursoire signifie qu'une personne condamnée pour l'intégralité du dommage, alors même qu'un partage de responsabilité existait, peut appeler en garantie les autres responsables. Il s'agit donc de faire reporter une part de la dette sur un autre débiteur. Partant, l'action récursoire est indépendante de l'action primaire ce qui implique que le préjudice subi par le débiteur initial se distingue du préjudice de la victime. Cela signifie donc qu'il est possible que le juge administratif ne soit pas compétent pour connaître des conclusions dirigées contre le garant, qui seront alors portées devant le juge judiciaire. En effet, l'action récursoire peut aussi bien conduire des personnes morales de droit privé condamnées à rechercher la garantie d'une personne publique que l'inverse. L'action récursoire peut aussi être menée entre personnes publiques ou entre une personne publique et l'un de ses agents (sous réserve d'une faute personnelle imputable à l'agent).

25

Quelles sont les causes exonératoires de responsabilité de l'administration ?

Il existe quatre causes exonératoires ou de nature à atténuer la responsabilité d'une personne publique : le cas de force majeure, le cas fortuit, le fait du tiers et la faute de la victime. Une cause exonératoire signifie que, quand bien même la responsabilité de la personne publique devrait être retenue, le dommage subi par la victime ne peut lui être directement imputé. La cause exonératoire atténuée voire exonère totalement la personne publique. En matière de responsabilité administrative, la force majeure est étrangère à la personne publique, imprévisible et irrésistible. Le cas fortuit ne peut être invoqué que sur le fondement de la responsabilité pour faute et induit que la faute ne peut pas être imputée à l'administration (défaillance fortuite d'un matériel par exemple). Le fait de la victime caractérise une négligence ou une imprudence de sa part qui doit être contrebalancée avec celle de l'administration. Enfin, le fait du tiers implique une intervention fautive d'un tiers, sans lien avec l'administration, qui a eu une incidence sur le dommage.

26

La faute de la victime peut-elle partiellement exonérer l'administration de sa responsabilité ?

La faute de la victime doit être appréciée in concreto pour évaluer si la personne publique doit être totalement ou partiellement exonérée de sa responsabilité, quel que soit le fondement de cette responsabilité, pour ou sans faute. A cet égard, la jurisprudence n'a pas dégagé de faisceau d'indices mais elle s'appuie fréquemment sur la gravité de la faute (CE, 12 juin 2006, n° 228841) et, bien plus, elle cherche à comparer le comportement de la victime à un type idéal et abstrait (administré idéal, usager idéal) tout en prenant en compte les caractéristiques propres de la victime, comme l'âge, l'état de santé antérieur au dommage, les habitudes, etc. Reste encore pour le juge administratif à déterminer le partage de responsabilité entre l'administration et la victime, ce qui relève de son appréciation souveraine. Le fait de la victime, même non fautif, peut aussi être de nature à exonérer partiellement la responsabilité de l'administration, même si les cas sont rares.

27

Peut-on écarter contractuellement la responsabilité de l'administration ?

Oui, en matière de responsabilité contractuelle, sauf si le législateur l'exclut expressément. Par exemple, pour la responsabilité que les communes peuvent engager à l'égard de toute personne physique ou morale qu'elles rémunèrent sous quelque forme que ce soit, l'article L.2131-10 du CGCT interdit la renonciation à exercer toute action en responsabilité. Ainsi, hormis cette exception, des clauses qui aménagent ou limitent la responsabilité du cocontractant sont réputées licites. Toutefois, ces clauses n'ont pas une portée générale et absolue puisqu'elles ne sont opposables qu'entre les cocontractants. Cela signifie donc qu'elles ne peuvent être opposées aux tiers qui demandent réparation à la personne normalement responsable, qui peut ensuite appeler en garantie le cocontractant. Elles peuvent également être écartées si une faute lourde est commise (CE, 11 décembre 2000, n° 202971). Les clauses de décharge de responsabilité sont usuellement utilisées notamment dans les marchés de travaux publics.

28

Les préjudices peuvent-ils indéfiniment être indemnisés ?

Non, bien que leur existence et leur matérialité soient rapportées, certains préjudices ne pourront être indemnisés s'ils sont prescrits. Le principe est celui de la prescription quadriennale, résultant de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics. Elle s'applique aux créances détenues envers les personnes publiques qui sont notamment susceptibles de résulter d'un préjudice subi et d'engager la responsabilité de la personne publique (CE, 17 juin 2019, n° 413097).

A cet égard, la prescription commence à courir au jour où le préjudice est connu dans sa réalité et son étendue par la victime. Mais des délais spécifiques de prescription peuvent être appliqués. Le délai est ainsi par exemple de dix en matière de dommages corporels (article L. 1142-28 du code de la santé publique). Il en est de même en matière de travaux, avec la garantie décennale.

29

Quelles sont les obligations assurantielles d'une collectivité locale ?

Les obligations assurantielles des collectivités se sont renforcées ces dernières années. En effet, la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale a créé une assurance obligatoire pour toutes les communes couvrant la protection fonctionnelle des maires, des adjoints et des élus ayant reçu une délégation. L'assurance responsabilité civile automobile, responsabilité civile pour les assistantes maternelles ou encore les centres de vacances est obligatoire. Enfin, la commune a obligation de prendre une assurance dommage-ouvrage lorsqu'elle réalise des bâtiments à usage d'habitation. En revanche, les collectivités n'ont pas d'obligations de souscrire une assurance responsabilité civile générale qui a pour vocation à couvrir les conséquences pécuniaires de la responsabilité administrative ou civile de la collectivité du fait de l'exercice de ses activités et la mise en œuvre de ses compétences. Pourtant, compte tenu des potentiels sinistres susceptibles d'obérer les finances publiques et engager la responsabilité administrative de la collectivité, la souscription d'une telle police est recommandée.

30

Quelles sont les caractéristiques de l'action subrogatoire ?

L'action subrogatoire signifie qu'une personne, qui n'est pas le débiteur final de la dette, va indemniser la victime. La charge de la dette est donc reportée sur une autre personne. Une action subrogatoire est dite tripartite dès lors qu'elle met en jeu le subrogé, le subrogeant et le débiteur final et qu'elle opère un transfert de créance. La subrogation n'opère pas de transfert de compétence juridictionnelle : elle relève ainsi du juge qui aurait été compétent si la victime avait elle-même exercé ses droits (CAA Bordeaux, 20 décembre 2011, n° 10BX00212). Pour mener une action subrogatoire, une action contentieuse doit exister et la créance doit être transmise du subrogeant au subrogé. La première condition implique que le subrogeant n'ait pas renoncé, explicitement ou implicitement, à exercer tout recours. Bien plus, l'action doit avoir été transmise. A cet égard, la subrogation est expresse, une convention doit donc avoir été conclue. La seconde condition implique que la victime ait été intégralement indemnisée (CAA Lyon, 27 décembre 1991, n° 90LY00955) et que la preuve du paiement soit rapportée.

31

Qu'est-ce que l'exigence de liaison du contentieux ?

L'article R. 421-1 du code de justice administrative (CJA), dans sa rédaction issue du décret du 2 novembre 2016, précise que la juridiction ne peut être saisie, en toutes hypothèses, que par voie de recours formé contre une décision. Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, l'intéressé est tenu de former une demande préalable destinée à lier le contentieux en provoquant une décision. Il sera relevé que, depuis l'intervention du décret précité, les recours exercés en matière de travaux publics ne sont plus dispensés de l'exigence de liaison du contentieux.

La raison d'être de l'exigence d'une décision de l'administration préalable à la saisine du juge est discutée en doctrine. Concrètement, on peut considérer que le juge ne peut être saisi que s'il y a véritablement un litige dont l'existence ne peut être matériellement établie que par une décision de l'administration. Sous ce rapport, la demande indemnitaire préalable doit être regardée comme ayant pour objet et pour effet de délimiter précisément le cadre du recours contentieux.

32

Quelles sont les modalités de liaison du contentieux ?

En principe, l'intéressé doit adresser une demande par courrier même si la demande par voie dématérialisée peut être admise dans certains cas. En effet, la jurisprudence considère qu'en l'absence de toute disposition ou principe soumettant, à peine d'irrégularité, la présentation d'une demande préalable adressée à l'administration à l'envoi d'un courrier original authentifié par la signature de son destinataire, le contentieux est lié par l'envoi d'une télécopie (CE, 6 août 2021, n° 435790). S'agissant du contenu de la demande, l'intéressé peut se borner à demander à l'administration réparation d'un préjudice qu'il estime avoir subi, sans préciser le montant de l'indemnisation sollicitée, et ne chiffrer ses prétentions que devant le juge administratif (CE, 30 juillet 2003, Assistance publique-Hôpitaux de Paris c/ Benoît, n° 244618 ; CE, 28 mai 2014, n° 366888). Bien plus, le juge administratif apprécie la qualification de demande indemnitaire de manière relativement souple, en se référant aux termes employés dans la demande adressée à l'administration (CAA Marseille, 13 juillet 2023, n° 22MA02581 ; CAA Versailles, 28 juin 2021, n° 19VE01781).

33

A quelle date le juge apprécie-t-il la liaison du contentieux ?

Le juge apprécie l'exigence de liaison du contentieux à la date à laquelle il statue. Traditionnellement, la demande liait le contentieux, même si elle avait été formée postérieurement à l'introduction du recours, dès lors que l'administration l'avait rejetée expressément ou implicitement avant que le tribunal ait statué sur la requête (CE, 8 juillet 1970, n° 7289, Lebon p. 470 ; CE, 11 avril 2008, Établissement français du sang, n° 281374). Toutefois, si aucune décision (ni explicite ni implicite) de l'administration n'est encore née à la date à laquelle le juge statue, la requête est irrecevable (CE, 26 mars 2018, n° 409565). Si des interrogations ont pu naître sur le maintien de cette jurisprudence au regard des dispositions introduites à l'article R. 421-1 du CJA par le décret du 2 novembre 2016 qui précisent que lorsqu'elle tend au paiement d'une somme d'argent, la requête n'est recevable « qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle », le Conseil d'État a cependant confirmé sa jurisprudence antérieure (CE, avis, 27 mars 2019, n° 426472).

34

Le contentieux est-il lié en l'absence de réponse de l'administration à la demande indemnitaire préalable ?

Oui. Conformément aux articles L. 231-1 et L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet lorsque la demande « présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ». Ainsi, la décision implicite de rejet née du silence gardé pendant plus de deux mois sur la demande indemnitaire préalable a pour effet de lier le contentieux (CE 14 octobre 2011, Oliveira, n° 333542 ; CE, 4 décembre 2013, Meliane, n° 354386). Dans la continuité de l'avis du Conseil d'État du 27 mars 2019 précité, il a été jugé qu'il en va ainsi même si l'intéressé a présenté sa demande après avoir introduit sa requête dès lors que le silence gardé sur ladite demande a fait naître une décision implicite de rejet avant que le juge ne statue (CE, 21 juin 2021, commune de Montigny-lès-Metz, n° 437744).

35

La demande indemnitaire préalable adressée à une autorité incompétente lie-t-elle le contentieux ?

Oui. Les articles L. 114-2 et L. 114-3 du CRPA disposent que « lorsqu'une demande est adressée à une autorité administrative incompétente, cette dernière la transmet à l'autorité administrative compétente et en avise l'intéressé » et que « le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite de rejet court à compter de la date de réception de la demande par l'autorité initialement saisie ». Il résulte de l'application combinée de ces dispositions que lorsque l'intéressé adresse sa demande à une autorité administrative incompétente, elle est réputée avoir été implicitement rejetée par l'autorité administrative compétente à l'issue du délai de deux mois courant à compter de la date de sa réception par l'autorité incompétemment saisie (CE, 6 avril 2018, n° 403339; CE, avis du 15 novembre 2021, n° 454125).

36

Quelles sont les conséquences de l'absence de liaison du contentieux ?

Faute pour le requérant d'avoir lié le contentieux, ses conclusions tendant à la condamnation de l'administration seront rejetées comme irrecevables (CE, 2 octobre 2017, n° 408526). La jurisprudence considère que la décision de l'administration rejetant une réclamation tendant à la réparation des conséquences dommageables d'un fait qui lui est imputé lie le contentieux à l'égard du demandeur pour l'ensemble des dommages causés par ce fait générateur. Il en va ainsi quels que soient les chefs de préjudice auxquels se rattachent les dommages invoqués et que sa réclamation les ait ou non spécifiés (CE, avis du 19 février 2021, n° 439366). Le même avis précise toutefois qu'à peine d'irrecevabilité, la demande de condamnation de l'administration à indemniser des chefs de préjudice qui n'étaient pas mentionnés dans la réclamation doit être présentée dans les deux mois suivant la notification de la décision ayant rejeté sa réclamation.

Notons aussi que pour être recevable, la demande doit se fonder sur les mêmes causes juridiques que la réclamation préalable (CAA Toulouse, 18 juillet 2023, n° 21TL00884).

37

Quel est le délai pour engager un recours en responsabilité ?

Conformément à l'article R. 421-1 du CJA, le délai de recours est de deux mois à compter de l'intervention de la décision prise par l'administration sur la demande indemnitaire préalable dont elle a été saisie, que cette décision soit expresse ou implicite.

Il convient cependant de rappeler que ce délai de recours n'est opposable au requérant qu'à la condition d'avoir été mentionné, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision (art. R.421-5 du CJA) ou dans l'accusé de réception de la demande (art. L.112-6 du CRPA).

En l'absence de mention régulière des voies et délais de recours, le délai de recours contentieux ne commence pas à courir – étant observé que le délai raisonnable de recours d'un an issu de la jurisprudence Czabaj (CE, ass., 13 juillet 2016, n° 387763) ne s'applique pas aux actions en responsabilité dans la mesure où la prise en compte de la sécurité juridique est alors assurée par les règles de prescription existantes (CE, 17 juin 2019, n° 413097).

38

Le ministère d'avocat est-il obligatoire ?

L'État est, en toute hypothèse, dispensé du ministère d'avocat tant en première instance qu'en appel, qu'il agisse en qualité de requérant ou de défendeur (articles R. 431-7 et R. 811-10 du CJA).

En première instance, le ministère d'avocat est obligatoire « lorsque les conclusions de la demande tendent au paiement d'une somme d'argent » (article R. 431-2 du CJA). Il en résulte qu'en principe, dans le contentieux de la responsabilité, le requérant est tenu de constituer avocat à peine d'irrecevabilité de son recours contentieux. Cela étant, l'article R.431-3 du code dresse la liste des cas de dispense de ministère d'avocat. Sont notamment concernés les litiges en matière de travaux publics, de contrats relatifs au domaine public, dans lesquels le défendeur est une collectivité ou un établissement public en relevant, ceux portant sur l'exécution d'un jugement définitif ou encore ceux d'ordre individuels concernant les agents publics.

En appel et en cassation, le principe demeure celui du ministère d'avocat obligatoire (art. R.811-7 et R. 821-3 du CJA).

39

Quelles sont les modalités d'exécution de la condamnation d'une personne publique au paiement d'une somme d'argent ?

Lorsqu'une décision juridictionnelle a prononcé la condamnation d'une personne publique au paiement d'une somme d'argent, dont elle a fixé le montant, la somme doit être mandatée ou ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision (art. L.911-9 du CJA).

À défaut de mandatement ou d'ordonnement dans le délai de deux mois, si la condamnation concerne une collectivité ou un établissement public, le préfet de département ou l'autorité de tutelle procède au mandatement d'office, au besoin sur demande du créancier, bénéficiaire de la décision de justice. Si la condamnation concerne l'Etat, il appartient au bénéficiaire de la décision de s'adresser directement au comptable assignataire de la dépense qui doit, sur présentation de la décision, procéder au paiement. Dans le cas où le montant de la condamnation n'est pas fixé par la décision, le juge peut avoir à intervenir pour assurer son exécution (CJA, art. L.911-4).

40

Des intérêts peuvent-ils s'ajouter à l'indemnisation accordée par le juge ?

L'indemnité produit des intérêts qui sont fixés par le juge sur le fondement des articles 1231-6 et 1231-7 du code civil. Le requérant a droit à des intérêts moratoires sur le fondement de ces dispositions. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser que « même en l'absence de demande tendant à l'allocation d'intérêts, tout jugement prononçant une condamnation à une indemnité fait courir les intérêts du jour de son prononcé jusqu'à son exécution au taux légal, puis [...] au taux majoré s'il n'est pas exécuté dans les deux mois de sa notification » (CE, sect., 16 janvier 1987, Ribot, n° 66309). En pareille hypothèse toutefois, les intérêts commencent à courir à compter de la décision du juge et non de la réception de la demande indemnitaire préalable.

En cas de mauvaise volonté caractérisée de l'administration, le juge est également susceptible d'allouer, en sus des intérêts moratoires, des dommages intérêts compensatoires (CE, 2 mai 1962, Caucheteux et Desmonts).

41

Le juge peut-il enjoindre la personne publique à mettre fin à un dommage ?

Oui. Lorsque le juge administratif statue sur un recours indemnitaire tendant à la réparation d'un préjudice imputable à un comportement fautif d'une personne publique et qu'il constate que ce comportement et ce préjudice perdurent à la date à laquelle il se prononce, il peut, en vertu de ses pouvoirs de pleine juridiction et lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, enjoindre à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets (CE, 18 mars 2019, n° 411462). Même en matière de responsabilité sans faute, le prononcé d'une injonction apparaît également conditionné au constat par le juge de la persistance de ce même comportement fautif (CE, 6 décembre 2019, n° 417167). Dans un avis récent, le Conseil d'Etat a précisé, contrairement à ce qui avait pu être jugé (cf. CE, sect., 6 décembre 2019, n° 417167), que de telles conclusions à fin d'injonction ne peuvent être présentées qu'en complément de conclusions indemnitaires et ce, quel que soit le fondement de responsabilité – pour faute ou sans faute – invoqué (CE, avis du 12 avril 2022, n° 458176).

42

Qu'est-ce que le principe de réparation intégrale ?

Comme le juge civil, le juge administratif doit « faire du dommage une évaluation telle qu'elle assure à la victime l'entière réparation du préjudice » (CE, 21 mars 1947, Aubry, Lebon p. 123 ; CE, 24 novembre 2004, n° 247080).

En revanche, la réparation ne saurait excéder le montant du préjudice. En effet, une personne publique ne peut jamais être condamnée pour une somme qu'elle ne doit pas. Cette interdiction est d'ordre public et elle doit être soulevée d'office par la juridiction à laquelle une telle condamnation est demandée (CE sect., 19 mars 1971, Mergui, n° 79962 ; CE, 11 juillet 1980, n° 16149).

Dans le même ordre d'idées, la victime ne saurait obtenir une réparation excessive. Ainsi, il appartient au juge saisi d'éviter les doubles indemnisations et donc de tenir compte des indemnisations qui auraient déjà été perçues par la victime (CE, 28 juillet 1999, n° 190500).

43

Quelle forme prend l'indemnisation ?

L'indemnité peut être allouée sous forme de rente ou de capital. Généralement, le versement d'un capital est privilégié. Toutefois, dans de rares hypothèses, la jurisprudence a pu admettre une indemnisation en nature. Tel est notamment le cas en cas d'accord entre les parties (CE, 2 juillet 1956, Derrien, Lebon p. 284 ; CE, 22 octobre 1975, ville de Marseille, Lebon p. 525) ou lorsque la loi le prévoit. Ainsi, dans « L'Affaire du siècle », le tribunal administratif de Paris a reconnu l'Etat responsable d'une carence fautive créant un préjudice écologique du fait du non-respect de ses obligations en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Le tribunal a souligné que la réparation de ce préjudice devait prioritairement s'effectuer en nature, les dommages et intérêts n'étant prononcés qu'en cas d'impossibilité ou d'insuffisance des mesures de réparation (code civil, art. 1249). Il a rejeté pour ce motif les conclusions des associations requérantes tendant à la réparation pécuniaire du préjudice. En revanche, il a estimé que les requérantes étaient fondées à demander sa réparation en nature (TA Paris, 3 février 2021, n° 1904967).

44

Les conclusions indemnitaires peuvent-elles être modifiées ?

En 2007, le Conseil d'Etat a permis à la victime, sous conditions, d'invoquer devant le juge d'appel de nouveaux chefs de préjudices ou de modifier le montant des indemnités sollicitées (CE, 31 mai 2007, n° 278905). Trois conditions sont fixées pour ce faire : les nouveaux chefs de préjudices doivent se rattacher au même fait générateur que celui invoqué en première instance et sur la même cause juridique et les demandes indemnitaires doivent demeurer dans la limite du montant total de l'indemnité chiffrée en première instance. Il est également admis que l'enveloppe globale chiffrée en première instance soit augmentée notamment si des éléments nouveaux apparaissent après le jugement et à la condition que les demandes complémentaires reposent sur la même cause juridique et sur le même fait générateur. Par une décision du 18 décembre 2017 (CE, 18 décembre 2017, n° 401314), le Conseil d'Etat a précisé que ces éléments nouveaux pouvaient correspondre à une aggravation du dommage ou à une révélation dans toute son ampleur postérieurement au jugement attaqué.

45

A quelle date le juge évalue-t-il le préjudice ?

Plusieurs années séparent généralement la date du dommage de celle du jugement sur la réparation du préjudice. Une solution ancienne, par laquelle le juge administratif s'en tenait à l'évaluation du dommage à la date de sa réalisation, et non pas à la date de sa réparation, conduisait à des situations fréquemment inéquitables (CE, 17 avril 1942, Servant, Lebon p. 129).

En 1947, le Conseil d'Etat a mis fin à cet état du droit en distinguant selon que les dommages ont été causés aux biens ou aux personnes. Concernant les dommages matériels, l'évaluation s'effectue « à la date où, leur cause ayant pris fin et leur étendue étant connue, il pouvait être procédé aux travaux destinés à les réparer » (CE, ass., 21 mars 1947, Compagnie générale des eaux, n° 77529).

Concernant les dommages corporels, l'évaluation se fait à la date du jugement, sauf si la victime a présenté sa demande de dommages-intérêts avec un retard anormal (CE, ass., 21 mars 1947, n° 80338).

46

Les conclusions indemnitaires doivent-elles être chiffrées ?

Si le juge n'exige pas que la demande indemnitaire préalable soit chiffrée, il en va autrement des conclusions indemnitaires. En effet, « le juge ne pouvant statuer au-delà des conclusions dont il est saisi », le requérant qui demande la réparation d'un préjudice doit, à peine d'irrecevabilité des conclusions, l'identifier et le chiffrer (CE, 26 novembre 1975, n° 94124 ; CE, 7 mai 2008, n° 287729). Toutefois, cette exigence est parfois appréciée plus souplesment. Ainsi, la jurisprudence considère que la demande peut ne pas être chiffrée lorsqu'elle tend à l'application de textes législatifs ou réglementaires qui suffisent, à eux seuls, à déterminer le montant de la réparation auquel l'intéressé peut prétendre. Ce peut notamment être le cas en matière de rémunération des agents publics (CE, 23 février 2001, n° 194920). Par ailleurs, la détermination du quantum de la demande peut être subordonnée aux conclusions d'un expert et donc au dépôt de son rapport (CE, 21 février 1996, n° 121766). Si le juge refuse d'ordonner l'expertise sollicitée, il doit inviter l'intéressé à chiffrer ses prétentions (CE, sect., 6 janvier 1989, n° 79873).

47

Une victime peut-elle obtenir réparation sans engager un recours en responsabilité ?

Oui, elle peut obtenir le versement d'une provision. En effet, l'article R. 541-1 du CJA fixe les conditions de saisine du juge du référé-provision. Il n'est pas nécessaire d'avoir initié un recours de plein contentieux pour engager la responsabilité de la personne publique mais il doit être démontré que l'existence de l'obligation, dont le paiement est demandé, n'est pas sérieusement contestable, dans son principe comme dans son montant.

En matière de responsabilité, la victime doit donc s'attacher à démontrer que la créance résultant du dommage subi n'est pas sérieusement contestable et donc, a fortiori, que l'imputabilité ne fait aucun doute. A titre d'exemple, le juge a admis le caractère non sérieusement contestable de la créance dans le cas de dommages de travaux publics (TA Paris, 14 juin 2002, n° 0117033). En l'absence de procédure au fond, le débiteur condamné peut saisir le juge du fond pour qu'il se prononce sur le montant définitif de la créance (art. R.541-4 du CJA).

48

Quid du recours à l'expertise dans le contentieux de la responsabilité ?

L'expertise est une mesure d'instruction pouvant être ordonnée par le juge, d'office ou à la demande des parties. Elle consiste en la désignation d'un expert chargé d'apporter des éclaircissements sur des questions factuelles dont l'appréciation requiert des compétences techniques.

Si l'expertise couvre tout le spectre du contentieux, le contentieux de la responsabilité y est particulièrement propice dès lors qu'il s'agit de rechercher les causes d'un dommage et d'évaluer le montant. Elle est d'ailleurs souvent inévitable dans certains contentieux, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer l'étendue d'un préjudice corporel.

L'expertise présente toutefois un caractère facultatif et ne peut être prononcée que si elle est utile à la résolution du litige. À défaut, l'expertise est frustratoire et irrégulière. Il appartient au juge de déterminer, par sa décision, les points sur lesquels l'expert est appelé à se prononcer dans son rapport (art. R.621-1 du CJA). L'expert a droit à des honoraires et au remboursement des frais et débours. En principe, les frais d'expertise sont mis à la charge de la partie perdante.

49

A quoi sert l'expertise dans le contentieux de la responsabilité ?

Ainsi qu'il a été dit, le contentieux de la responsabilité se prête particulièrement bien à l'expertise. De manière générale dans le contentieux de la responsabilité, une expertise peut être ordonnée sur le point de savoir si un préjudice présente un caractère certain (CE, 31 mars 1971, n° 72929). En matière de responsabilité hospitalière, une expertise est souvent ordonnée pour rechercher s'il existe un lien de cause à effet entre une faute médicale alléguée et le dommage subi par le patient victime (CE, 18 novembre 1966, n° 63783).

En matière de dommages résultant de travaux publics, une expertise est prescrite par exemple pour rechercher l'origine des désordres allégués, décrire les travaux propres à y mettre un terme et évaluer le préjudice subi (CE, 24 mars 1989, n° 72019) ou pour apprécier l'état d'entretien d'un chemin départemental (CE, 16 mars 1977, n° 02219).

50

Quel est le rôle de la médiation et de la transaction en matière de responsabilité administrative ?

La médiation volontaire peut relever de l'initiative des parties, pour régler librement leur différend, y compris en dehors de toute procédure juridictionnelle (art. L.213-5 CJA), ou du juge lui-même, après avoir recueilli l'accord des parties. Certains domaines ont été investis davantage que d'autres par la médiation. Pour l'année 2021, les médiations engagées portent principalement sur les fonctionnaires et agents publics, le travail (Pôle Emploi) mais aussi l'urbanisme et l'aménagement. Néanmoins, les contentieux tendant à engager la responsabilité de la puissance publique restent particulièrement désignés pour faire l'objet d'une médiation et permettre aux demandeurs d'obtenir rapidement une satisfaction partielle de leur demande. Toutefois, dans la mesure où, conformément à une jurisprudence de principe, l'administration ne peut consentir des libéralités (CE, 19 mars 1971, n° 79962), la transaction, marquant le terme de la médiation, ne peut aboutir que si la responsabilité de l'administration est engagée de façon certaine.

