

Droit administratif : action et contrôle de l'administration

Leçon 6 : La responsabilité administrative

, Clotilde DEFFIGIER

, Hélène PAULIAT

Table des matières

Section 1 : Les principes généraux de la responsabilité administrative.....	p. 3
§1 : La spécificité de la responsabilité administrative.....	p. 3
A - La consécration jurisprudentielle.....	p. 3
B - La distinction avec les autres formes de responsabilité.....	p. 3
§2 : Le schéma traditionnel de l'engagement de la responsabilité administrative.....	p. 4
A - Le fait générateur.....	p. 4
B - Le préjudice.....	p. 4
1. Les caractères du préjudice.....	p. 4
2. La nature du préjudice.....	p. 5
3. La réparation du préjudice.....	p. 7
C - Le lien de causalité.....	p. 9
1. La notion de causalité.....	p. 9
2. La cause étrangère.....	p. 10
a) La force majeure.....	p. 10
b) La faute de la victime.....	p. 11
c) Le fait d'un tiers.....	p. 11
D - L'imputabilité.....	p. 12
Section 2 : La responsabilité pour faute.....	p. 14
§1 : Les caractères de la faute.....	p. 14
A - La notion de faute.....	p. 14
1. L'acte fautif.....	p. 14
a) Les variétés de fautes.....	p. 14
b) Acte fautif et illégalité.....	p. 16
2. La preuve de la faute.....	p. 17
B - Le degré de la faute.....	p. 18
1. La recherche généralisée d'une faute.....	p. 18
2. L'exigence résiduelle d'une faute lourde.....	p. 21
§2 : La responsabilité de l'administration et de ses agents.....	p. 23
A - La distinction faute personnelle/faute de service.....	p. 23
1. Les catégories de fautes personnelles.....	p. 23
a) La faute commise totalement en dehors de l'exercice de la fonction.....	p. 23
b) La faute commise dans l'exercice de la fonction, mais particulièrement grave ou révélant une intention de nuire.....	p. 24
c) La faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service.....	p. 24
2. La spécificité de la faute personnelle.....	p. 25
B - Le cumul de responsabilités.....	p. 25
1. Le cumul en cas de pluralité de fautes.....	p. 26
2. Le cumul en cas de faute unique.....	p. 27
C - Les actions récursoires.....	p. 28
1. L'action de l'administration contre son agent.....	p. 28
2. L'action de l'agent contre l'administration.....	p. 28
Section 3 : La responsabilité sans faute.....	p. 29
§1 : La responsabilité pour risque.....	p. 29
A - La responsabilité liée à un danger.....	p. 29
1 - Les choses dangereuses.....	p. 29

2. Les activités dangereuses.....	p. 30
3. Les situations dangereuses.....	p. 34
B - La responsabilité à l'égard des collaborateurs occasionnels du service public.....	p. 34
§2 : La responsabilité fondée sur la rupture d'égalité devant les charges publiques.....	p. 36
A - La responsabilité du fait des lois et conventions internationales.....	p. 36
1. L'activité législative.....	p. 36
2. L'activité internationale.....	p. 38
B - La responsabilité du fait des décisions administratives régulières.....	p. 40
1. L'édition de décisions administratives régulières.....	p. 40
2. Le refus de prêter le concours de la force publique.....	p. 41
Section 4 : Les régimes spéciaux de responsabilité.....	p. 44
§1 : Les régimes spéciaux fondés sur la faute.....	p. 44
A - La responsabilité des membres de l'enseignement public.....	p. 44
B - La responsabilité du fait des accidents de véhicule.....	p. 45
C - La responsabilité du fait du service de la justice.....	p. 46
§2 : Les régimes spéciaux en l'absence de faute.....	p. 49

Dans le domaine de la responsabilité, c'est le juge de plein contentieux qui est compétent ; ses autres champs d'intervention sont le contentieux électoral et le contentieux contractuel. La règle de la décision préalable impose à la victime de s'adresser d'abord à l'administration avant d'aller devant le juge, cette règle ayant été généralisée puisqu'elle joue également en matière de dommages de travaux publics depuis le décret du 2 novembre 2016 (art. [R. 421-1](#) du CJA). L'évolution générale va dans le sens de la recherche de la meilleure indemnisation des victimes et d'une meilleure prise en compte de ces victimes. Il existe aussi une nette tendance à la pénalisation des actions.

Section 1 : Les principes généraux de la responsabilité administrative

Il importe de déterminer, dans un premier temps, les spécificités de la responsabilité administrative (§1), pour présenter, dans un second temps, le schéma traditionnel de l'engagement de responsabilité (§2).

§1 : La spécificité de la responsabilité administrative

La spécificité de la responsabilité administrative a fait l'objet d'une consécration jurisprudentielle par l'arrêt Blanco (A), ce qui permet de la distinguer des autres formes de responsabilité (B).

A - La consécration jurisprudentielle

La décision TC, 8 février 1873, Blanco, met fin au principe de l'irresponsabilité de l'État, même s'il existe encore, parfois, des domaines dans lesquels l'Etat est irresponsable.

Exemple

Les opérations militaires ne sont, pas par nature, susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat ; seul le législateur peut prévoir expressément un droit à réparation : CE, 23 juillet 2010, Société Touax, n° [328757](#).

Selon la décision Blanco, la responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil pour les rapports de particulier à particulier ; cette responsabilité n'est ni générale ni absolue ; elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés. La responsabilité administrative obéit ainsi à ses règles propres, d'abord dégagées par le juge administratif, puis, pour certaines, déterminées par des textes. Elle se distingue donc des autres formes de responsabilité.

B - La distinction avec les autres formes de responsabilité

La responsabilité administrative est une responsabilité de type civil. Elle se distingue :

- **de la responsabilité disciplinaire**, qui sanctionne des manquements aux règles professionnelles ou déontologiques commis dans l'exercice d'une activité professionnelle ou éventuellement hors de cette activité. La sanction disciplinaire qui peut alors être infligée à l'agent et qui, comme on l'a vu, fait désormais l'objet d'un contrôle entier depuis l'arrêt Dahan de 2013, est exclusive de toute privation de liberté et ne se traduit pas par une peine d'amende. La sanction touche l'agent dans sa vie professionnelle (blâme, rétrogradation d'échelon, voire exclusion du service pendant une durée déterminée) ;
- **de la responsabilité pénale**, qui sanctionne les infractions définies par la loi pénale ; la sanction se traduit alors par une peine d'amende ou une peine d'emprisonnement. La responsabilité pénale peut concerner les agents publics, mais elle ne présente alors guère de spécificités (on verra qu'une infraction pénale peut constituer une faute personnelle ou une faute de service selon ses caractéristiques ; le Code pénal précise cependant que les fonctionnaires et agents publics ne peuvent être condamnés pénalement pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi

qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie). La responsabilité pénale des personnes morales de droit public existe (à l'exception de celle de l'Etat) mais elle ne joue que si les infractions sont commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégations de service public (art. 121-2 du Code pénal) ;

- **de la responsabilité civile**, qui permet de sanctionner celui qui a causé un dommage et de le condamner à réparer le préjudice (en droit civil, il s'agit d'une responsabilité délictuelle ou quasi-délictuelle), c'est une responsabilité réparatrice et non sanctionnatrice. La responsabilité administrative (qui sera examinée ici sous l'angle extra-contractuel puisque la responsabilité contractuelle renvoie à l'exécution du contrat administratif, voir la Leçon sur le contrat) conduit à indemniser la victime. Elle est donc bien de type civil, elle ne sanctionne pas, mais cherche à faire réparer le préjudice subi.

§2 : Le schéma traditionnel de l'engagement de la responsabilité administrative

L'engagement de la responsabilité administrative obéit à un schéma classique : il faut un fait générateur, un préjudice et un lien de causalité entre les deux ; il est évidemment indispensable de déterminer à qui incombe cette responsabilité, c'est-à-dire à qui est imputable le dommage.

A - Le fait générateur

C'est la condition primordiale qui va déterminer l'engagement de responsabilité. Il peut s'agir :

- d'une faute (cela apparaît encore comme le droit commun) : l'administration ou l'un de ses agents commet une faute dans l'activité qu'elle prend en charge ; on le verra, il peut s'agir d'une faute simple ou d'une faute lourde, la faute lourde étant de plus en plus rarement exigée ;
- de la réalisation d'un risque : l'administration, dans une de ses activités légales, fait courir un risque aux administrés ; si ce risque se réalise, elle devra réparer le préjudice subi ;
- de la matérialisation d'une rupture d'égalité devant les charges publiques : une activité de l'administration impose à un particulier ou à un groupe de particuliers des contraintes spécifiques, qui doivent, si les conditions sont réunies, être indemnisées.

Dans ces deux derniers cas, il s'agit alors d'une responsabilité sans faute.

B - Le préjudice

Le préjudice doit présenter certains caractères ; sa nature mérite d'être précisée ; il faut ensuite identifier le préjudice réparable, car tous les préjudices ne le sont pas nécessairement.

1. Les caractères du préjudice

Il doit exister et être certain : l'administration ne répare que les préjudices présents, actuels ; elle peut indemniser un préjudice futur dès lors que sa réalisation est inéluctable ;

Exemple

le juge a ainsi refusé d'indemniser ce qu'il a qualifié de préjudice futur, relatif à la contamination d'un usager par le virus de l'hépatite C ; en l'espèce, il existe des traitements qui laissent penser que la personne pourra être guérie, il est donc impossible de déterminer le préjudice (CE, 25 octobre 2017, n° 400950 : « dans le cas d'une pathologie évolutive insusceptible d'amélioration, l'absence de consolidation, impliquant notamment l'impossibilité de fixer définitivement un taux d'incapacité permanente, ne fait pas obstacle à ce que soit mise à la charge du responsable du dommage la réparation des préjudices matériels et personnels dont il est d'ores et déjà certain qu'ils devront être subis à l'avenir ; qu'en revanche, l'existence de traitements rendant possible une guérison fait obstacle à l'indemnisation des préjudices futurs, qui ne peuvent être regardés comme certains. »

Mais la jurisprudence n'admet pas la réparation d'un préjudice purement éventuel, celui dont on ne sait pas s'il se serait produit ou non. Pour autant, le juge établit des nuances : si l'indemnisation d'un préjudice éventuel demeure impossible, il peut arriver que des éléments permettent de le regarder comme direct et certain

Exemple

CE, 12 juillet 2017, SARL Negocimmo, n° [394941](#) : « la perte de bénéfices ou le manque à gagner découlant de l'impossibilité de réaliser une opération immobilière en raison du refus illégal opposé à la demande de lotissement revêt un caractère éventuel et ne peut, dès lors, en principe, ouvrir droit à réparation ; il en va, toutefois, autrement si le requérant justifie de circonstances particulières, telles que des engagements souscrits par de futurs acquéreurs des lots ou l'état avancé des négociations commerciales avec ces derniers, permettant de faire regarder ce préjudice comme présentant, en l'espèce, un caractère direct et certain ; ce dernier est alors fondé, si tel est le cas, à obtenir réparation au titre du bénéfice qu'il pouvait raisonnablement attendre de cette opération. »

Tous les préjudices sont réparables, qu'ils soient matériels ou moraux ;

Exemple

ainsi le préjudice moral d'un syndicat peut être réparé (CE, 15 déc. 2021, CGT, la CGT-FO et l'Union syndicale Solidaires, n° [443511](#)). Le juge estime en effet, en se fondant sur les articles L. 2131-1 et L. 2132-3 du Code du travail, que « tout syndicat professionnel peut demander, devant le juge administratif, réparation du préjudice résultant de l'atteinte portée, du fait d'une faute commise par l'administration, à l'intérêt collectif que la loi lui donne pour objet de défendre, dans l'ensemble du champ professionnel et géographique qu'il se donne pour objet statutaire de représenter. En application de l'article L. 2133-3 du même code, il en va de même d'une union de syndicats, sauf stipulations contraires de ses statuts ».

Mais ce préjudice porté à l'intérêt collectif des professions que les syndicats représentent doit être caractérisé.

Le juge accepte de réparer le préjudice écologique.

Exemple

CAA de Lyon, 23 avril 2009, Association Club mouche saumon allier et autre, n° [07LY02634](#) : une association agréée de protection de l'environnement est fondée à demander, sur le fondement de l'article [L. 142-2](#) du Code de l'environnement, la réparation du préjudice subi du fait d'un dommage écologique causé par une collectivité locale.

Dans la responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques, le préjudice doit, en plus :

- être anormal, c'est-à-dire dépasser un certain seuil de gravité :

Exemple

CE, 1^{er} février 2012, Bizouerne, n° [347205](#), le juge doit rechercher dans quelle mesure le préjudice subi dépasse l'aléa inhérent à l'exploitation afin, le cas échéant, de ne prévoir l'indemnisation que de la part de ce préjudice excédant les pertes résultant normalement de cet aléa ;

- et spécial, c'est-à-dire ne concerner qu'une seule personne ou un petit nombre de personnes :

Exemple

CE, 11 février 2011, Melle Susilawati, n° [325253](#) : « compte tenu de la rédaction des stipulations de conventions internationales en cause et du faible nombre des victimes d'agissements analogues imputables à des diplomates présents sur le territoire français, le préjudice dont elle se prévaut peut être regardé comme présentant un caractère spécial et, dès lors, comme ne constituant pas une charge incombant normalement à l'intéressée. »

2. La nature du préjudice

Il doit être évaluable en argent.

Exemple

Il peut s'agir de réparer la perte d'un bien ou d'un revenu, mais aussi l'atteinte à l'honneur ou à la réputation (CE, 29 décembre 2000, Treyssac, RFDA 2001, p. 276), l'atteinte au droit au respect d'une œuvre (CAA de Bordeaux, 17 décembre 1990, Valiente, RFDA 1991, p. 441), la douleur physique (CE, Sect., 6 juin 1958, Commune de Grigny, Rec., p. 322) ou morale (préjudice moral subi par un prêtre à la suite de l'ordre illégal

de sonner les cloches au passage d'un enterrement civil, CE, 7 mars 1934, Abbé Belloncle). Le juge accepte de réparer le préjudice lié à la perte d'un être cher (CE, Ass., 24 novembre 1961, Consorts Letisserand). Le juge a censuré l'arrêt d'une cour administrative d'appel qui avait jugé que les préjudices résultant, pour le parent, du décès de son fils devaient être indemnisés uniquement au titre de son préjudice d'affection, par le versement d'une somme forfaitaire majorée pour inclure, outre la douleur morale liée au décès de son fils, le retentissement pathologique avéré, notamment dépressif, qu'elle a subi, eu égard aux circonstances particulièrement traumatisantes du décès de son fils en sa présence et à son domicile, mais qu'en revanche, les préjudices patrimoniaux et extrapatrimoniaux découlant de sa pathologie dépressive étaient insusceptibles de donner lieu à indemnisation, en l'absence de lien direct avec les fautes commises (CE, 7 nov. 2024, n° 475952). Le Conseil d'Etat reconnaît, sous conditions, le droit à réparation pour le proche d'une victime d'un dommage corporel ayant noué des liens avec elle après la survenue du dommage (CE, 6 nov. 2025, Avis, n° 500904).

Le préjudice d'anxiété, admis par le Conseil d'Etat dès 2016, peut être présumé dès lors que l'ouvrier (exposé à l'amiante) a été intégré à un dispositif d'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité, compte tenu d'éléments personnels et circonstanciés tenant à des conditions de temps, de lieu et d'activité ; il n'a donc pas besoin de démontrer à nouveau le préjudice subi (CE, 3 mars 2017, Ministre de la Défense, n° 401395 ; cette solution a été étendue à d'autres personnes en lien avec l'amiante : CE, 28 mars 2022, n° 453378, Ministre des armées ; s'agissant des délais de prescription et de la nature continue ou évolutive du préjudice d'anxiété : CE, 19 avril 2022, n° 457560).

Le préjudice moral subi par un détenu à raison de conditions de détention attentatoires à la dignité humaine revêt un caractère continu et évolutif. Rien ne fait obstacle à ce que ce préjudice soit mesuré dès qu'il a été subi. Il s'ensuit que la créance indemnitaire qui résulte de ce préjudice doit être rattachée à chacune des années au cours desquelles il a été subi (CE, Sect., 3 déc. 2018, n° 412010). Le préjudice moral peut parfois être présumé ; ainsi, selon le Conseil d'Etat, il résulte des dispositions des articles L. 1111-7 et L. 1110-4 du Code de la santé publique « éclairées par les travaux parlementaires préparatoires à la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé dont elles sont issues, que le législateur a entendu autoriser la communication aux ayants droit d'une personne décédée des seules informations nécessaires à la réalisation de l'objectif poursuivi par ces ayants droit, à savoir la connaissance des causes de la mort, la défense de la mémoire du défunt ou la protection de leurs droits. L'absence de communication aux ayants droit des informations nécessaires pour éclairer les causes du décès comme le retard à les communiquer dans un délai raisonnable constituent des fautes et sont présumés entraîner, par leur nature même, un préjudice moral, sauf circonstances particulières en démontrant l'absence » (CE, 13 fév. 2024, n° 460187).

La naissance d'un enfant en bonne santé n'est pas un préjudice indemnisable même s'il y a eu échec d'une IVG.

Exemple

CE, Ass., 2 juillet 1982, Melle Riou, décision qu'il faut nuancer avec CE, 5 mai 2014, n° 357802 : les préjudices moraux résultant d'une grossesse non désirée, notamment les troubles psychologiques liés à la découverte de cet état et aux choix auxquels il confronte l'intéressée, sont susceptibles d'ouvrir droit à réparation lorsqu'ils résultent directement de la faute d'un centre hospitalier.

La question a également pu se poser d'un éventuel préjudice lié à la naissance d'un enfant handicapé : pour le Conseil d'Etat, les parents peuvent être indemnisés pour préjudice moral et troubles dans les conditions d'existence, mais pas l'enfant (CE, Sect., 14 février 1997, CHR de Nice c/ Époux Quarez) ; la Cour de cassation accepte d'indemniser l'enfant lui-même (arrêt Perruche). Le législateur (loi du 4 mars 2002, art. 1^{er}) intervient : nul ne peut se prévaloir d'un préjudice du seul fait de sa naissance. L'indemnisation relève désormais de la solidarité nationale.

Le juge n'exige pas que le dommage consiste en une atteinte à une situation juridiquement protégée.

Exemple

CE, Ass., 3 mars 1978, Dame Veuve Muësser, n° 94827 : la concubine d'un sapeur-pompier peut être indemnisée des préjudices liés au décès en service de cet agent, la relation qu'ils entretenaient apparaissant stable et continue.

La victime ne peut demander réparation du dommage consistant en une atteinte à la situation illégale ou immorale dans laquelle elle s'est placée.

Exemple

CE, 30 janvier 2013, Imbert, n° [339918](#) : « qu'en principe, toute illégalité commise par l'administration constitue une faute susceptible d'engager sa responsabilité, pour autant qu'il en soit résulté un préjudice direct et certain ; que la responsabilité de l'administration ne saurait être engagée pour la réparation des dommages qui ne trouvent pas leur cause dans cette illégalité mais découlent directement et exclusivement de la situation irrégulière dans laquelle la victime s'est elle-même placée, indépendamment des faits commis par la puissance publique, et à laquelle l'administration aurait pu légalement mettre fin à tout moment. »

Il faut donc distinguer les différents préjudices subis par la victime : soit ils découlent directement et exclusivement de la situation irrégulière dans laquelle s'était placée la victime et ils ne seront alors pas indemnisés ; soit les préjudices n'en découlent pas tous directement et la situation irrégulière de la victime n'entre pas en ligne de compte pour certains d'entre eux ; ils seront alors indemnisés.

3. La réparation du préjudice

Le préjudice doit être intégralement réparé, par une somme d'argent en principe, plus rarement en nature.

Exemple

Le juge accepte de réparer le préjudice consistant en la perte d'une chance sérieuse, soit d'obtenir un emploi (CE, 13 janvier 2010, Université de Provence Aix-Marseille I, n° [317631](#)), soit de voir son état de santé ne pas se dégrader (CE, Sect., 21 décembre 2007, CH de Vienne, n° [289328](#)) : *« dans le cas où la faute commise lors de la prise en charge ou le traitement d'un patient dans un établissement public hospitalier a compromis ses chances d'obtenir une amélioration de son état de santé ou d'échapper à son aggravation, le préjudice résultant directement de la faute commise par l'établissement et qui doit être intégralement réparé n'est pas le dommage corporel constaté, mais la perte de chance d'éviter que ce dommage soit advenu ; que la réparation qui incombe à l'hôpital doit alors être évaluée à une fraction du dommage corporel déterminée en fonction de l'ampleur de la chance perdue »*. L'indemnisation d'un préjudice résultant d'une perte de chance n'est pas nouvelle ; elle a été reconnue au départ au titre du défaut d'information préalable à une opération chirurgicale, et elle s'est traduite par la perte de chance de se soustraire au risque qui s'est réalisé (CE, Sect., 5 janvier 2000, Consorts Telle, n° [181899](#)). Le juge a explicité la jurisprudence en matière d'information et de consentement (CE, Sect., 20 nov. 2020, n° [419778](#)) : la perte de chance peut être écartée "s'il résulte de l'instruction, compte tenu de ce qu'était l'état de santé du patient et son évolution prévisible en l'absence de réalisation de l'acte, des alternatives thérapeutiques qui pouvaient lui être proposées ainsi que de tous autres éléments de nature à révéler le choix qu'il aurait fait, qu'informé de la nature et de l'importance du risque, il aurait consenti à l'acte en question". Trois éléments d'appréciation sont ainsi retenus par le juge pour éventuellement écarter toute perte de chance et considérer que le patient, pleinement informé, n'aurait pas refusé l'intervention médicale. Le fait qu'un patient ait des connaissances médicales ne dispense pas le praticien de satisfaire à son obligation de l'informer, par un entretien individuel, de manière loyale, claire et appropriée, sur son état de santé et les soins qu'il lui propose ; cette situation peut influencer sur la nature et les modalités de cette information ; s'agissant d'un acte à visée esthétique, l'obligation d'information est renforcée et doit porter sur les risques et inconvénients de toute nature susceptibles d'en résulter (CE, 22 déc. 2017, Conseil départemental de Gironde de l'ordre des médecins, n° [390709](#)). Les éléments relatifs à l'information résultent désormais de l'article [L. 1111-2](#) du Code de la santé publique, que le juge a eu l'occasion d'interpréter (CE, 11 mai 2022, n° [439623](#)). Lorsqu'une intervention destinée à remédier à un handicap échoue parce qu'elle a été conduite dans des conditions fautives, le patient peut être indemnisé des troubles liés à l'intervention inutile et de ses éventuelles conséquences dommageables, mais aussi des préjudices résultant de la persistance de son handicap, dans la limite de la perte de chance de guérison qu'il a subie, qui doit être évaluée en fonction de la probabilité du succès d'une intervention correctement réalisée ; le fait qu'une intervention réparatrice demeure possible ne fait pas obstacle à l'indemnisation, dès lors que l'intéressé n'est pas tenu de subir une telle intervention. L'indemnisation est alors limitée aux préjudices déjà subis à la date du jugement, à l'exclusion des préjudices futurs (CE, 18 juil. 2018, n° [409390](#)).

Le Conseil d'Etat reconnaît la possibilité d'indemniser deux pertes de chances distinctes, l'une consécutive à une faute technique du médecin, l'autre à un défaut de consentement du patient (CE, 8 juil. 2020, n° [425229](#)).

Le juge accepte également l'indemnisation de la perte de chance de refuser une intervention ; l'indemnisation du préjudice résultant pour un patient de n'avoir pu se préparer à l'éventualité de la réalisation de risques à la suite d'une opération est possible (CE, 10 octobre 2012, n° [350426](#), préjudice d'impréparation psychologique ; cette solution a été étendue dans un sens favorable aux victimes puisque le juge identifie une présomption de préjudice moral du fait de l'impréparation au risque qui s'est réalisé : CE, 16 juin 2016, n° [382479](#) : *« indépendamment de la perte d'une chance de refuser l'intervention, le manquement des médecins à leur obligation d'informer le patient des risques courus ouvre pour l'intéressé, lorsque ces risques se réalisent, le droit d'obtenir réparation des troubles qu'il a subis du fait qu'il n'a pas pu se préparer à cette éventualité ; que s'il appartient au patient d'établir la réalité et l'ampleur des préjudices qui résultent du fait qu'il n'a pas pu prendre certaines dispositions personnelles dans l'éventualité d'un accident, la souffrance morale qu'il a endurée lorsqu'il a découvert, sans y avoir été préparé, les conséquences de l'intervention doit, quant à elle, être présumée ; qu'il suit de là qu'en exigeant de M. B...qu'il établisse la réalité du préjudice résultant de cette souffrance, le tribunal administratif de Lyon a entaché son jugement d'une erreur de droit ; que ce jugement doit, pour ce motif, être annulé en tant qu'il statue sur la réparation du préjudice d'impréparation »*). Le juge accepte également de réparer le préjudice d'inquiétude (CE, 27 mai 2015, n° [371697](#) : possibilité d'indemniser le préjudice d'inquiétude du fait de la possible contamination d'une personne par le virus de l'hépatite C).

Le Conseil d'Etat a dégagé une autre présomption de préjudice en cas de méconnaissance des règles relatives aux durées maximales de travail et minimales de repos, permettant aux agents intéressés d'en demander la réparation sans avoir à en établir l'existence (CE, 18 juin 2024, n° [463484](#)).

Il existe donc un fait générateur et un préjudice ; mais le préjudice est-il dû à ce fait générateur ? C'est la question du lien de causalité.

C - Le lien de causalité

La victime doit prouver le lien entre le fait générateur et le préjudice, donc un lien de causalité entre les deux. La notion de causalité doit être définie, avant d'identifier les causes étrangères, qui peuvent donc venir rompre le lien de causalité entre le fait générateur et le préjudice.

1. La notion de causalité

Il doit exister une causalité directe entre les éléments qui ont concouru à la réalisation du préjudice et le dommage. Deux théories sont possibles :

- la théorie de l'équivalence des conditions (sont causes du dommage tous les événements dont on peut penser que, sans eux, le dommage ne se serait pas produit, utilisée en droit pénal) ;
- la théorie de la causalité adéquate (on isole l'évènement qui, d'après le cours ordinaire et normal des choses, a paru véritablement créé le dommage, celui qui est déterminant).

C'est cette dernière théorie qui est retenue par le juge administratif. C'est la raison pour laquelle le juge est particulièrement attentif au délai qui s'écoule entre le fait générateur supposé et la réalisation du dommage.

Exemple

CE, 27 mars 1985, affaire dite de Lulu le Dingue, n° [49928](#) : un détenu ne regagne pas sa prison après une permission de sortir en septembre 1975, et commet un meurtre en avril 1976 ; le lien de causalité n'est pas établi car le délai qui s'est écoulé entre le fait générateur (permission de sortie) et le préjudice (meurtre) est trop important ; en revanche, dans l'arrêt CE, 29 avril 1987, Garde des sceaux, Ministre de la justice contre Banque populaire de la région économique de Strasbourg, n° [61015](#), le lien de causalité est établi entre la sortie de prison de plusieurs délinquants (fait générateur) et l'attaque à main armée de la banque (préjudice) ; en effet, dès leur sortie de prison, les malfaiteurs ont conçu une association criminelle, ont commis des délits avant de réaliser l'agression à main armée. Le lien de causalité se matérialise par la continuité de l'action depuis la sortie de prison.

Le juge a tenu compte de l'intervention de la loi du 28 février 2017 pour l'indemnisation des victimes d'accidents nucléaires : dès lors qu'un demandeur satisfait aux conditions de temps, de lieu et de pathologie prévues par cette loi, il bénéficie de la présomption de causalité entre l'exposition aux rayonnements ionisants due aux essais nucléaires français et la survenance de sa maladie. Cette présomption « *ne peut être renversée que si l'administration établit que la pathologie de l'intéressé résulte exclusivement d'une cause étrangère à l'exposition aux rayonnements ionisants due aux essais nucléaires, en particulier parce qu'il n'a subi aucune exposition à de tels rayonnements* » (CE, Avis, 28 juin 2017, n° [409777](#)).

Le lien de causalité doit être démontré, mais cela s'avère parfois très délicat, comme en matière de vaccination ayant pu entraîner des troubles physiques. Le juge a donné aux juges du fond un mode d'emploi pour apprécier ce lien.

Exemple

A propos d'un litige opposant un jeune homme, vacciné pendant son service militaire et subissant depuis cette date des troubles de santé considérables, au ministère des armées, le juge casse l'arrêt d'appel qui avait écarté tout lien de causalité entre la vaccination et les troubles subis par la suite. Il décide en effet que, « *pour écarter toute responsabilité de la puissance publique, il appartenait à la cour, non pas de rechercher si le lien de causalité entre l'administration d'adjuvants aluminiques et les différents symptômes attribués à la myofasciite à macrophages était ou non établi, mais de s'assurer, au vu du dernier état des connaissances scientifiques en débat devant elle, qu'il n'y avait aucune probabilité qu'un tel lien existe* ». Si aucune probabilité n'existe, elle rejette la demande ; si elle conclut à une probabilité qu'un tel lien existe, elle doit procéder à l'examen des circonstances de l'espèce et ne retenir « *l'existence d'un lien de causalité entre les vaccinations obligatoires subies par l'intéressé et les symptômes qu'il avait ressentis que si ceux-ci étaient apparus, postérieurement à la vaccination, dans un délai normal pour ce type d'affection, ou s'étaient aggravés à un* ».

rythme et une ampleur qui n'étaient pas prévisibles au vu de son état de santé antérieur ou de ses antécédents et, par ailleurs, qu'il ne ressortait pas du dossier qu'ils pouvaient être regardés comme résultant d'une autre cause que ces vaccinations » (CE, 29 sept. 2021, M. D..., n° [435323](#), ce qui revient partiellement sur CE, 6 mai 2019, Baudalet de Livois et autres, n° [415694](#)).

Le Conseil d'Etat a précisé les critères requis pour engager la responsabilité de l'Etat du fait de préjudices possiblement nés de vaccinations obligatoires ; dans l'arrêt CE, 7 nov. 2024, n° [472707](#), le juge estime que « *Si aucun lien de causalité n'a pu être établi à ce jour entre l'administration de vaccins contenant des adjuvants à base de sels d'aluminium et des symptômes de douleurs musculaires et articulaires, d'asthénie et de troubles cognitifs susceptibles d'être rattachés aux lésions histologiques caractéristiques de la myofasciite à macrophages retrouvées, chez les patients concernés, autour du site d'injection, l'hypothèse qu'un tel lien existe a été envisagée par des travaux de recherche scientifique ayant donné lieu à des publications dans des revues reconnues, qui ne sont pas formellement démentis par les données actuelles de la science* ». Ainsi, en jugeant qu'au vu du dernier état des connaissances scientifiques en débat devant elle, il n'y avait aucune probabilité qu'existe un lien entre ces symptômes et la vaccination contre l'hépatite B, la cour administrative d'appel de Nantes a inexactement qualifié les faits de la cause. Dans un deuxième arrêt du même jour (n° [472625](#)), le Conseil d'Etat juge le délai qui s'est écoulé entre les injections de vaccins et le développement de pathologies chez une infirmière était trop long (plus de 5 ans) alors que le délai normal d'apparition des symptômes susceptibles d'être rattachés à maladie selon les études disponibles est compris entre un et deux ans entre la vaccination et les premiers signes cliniques de cette pathologie. Le lien de causalité n'est donc pas établi. Enfin, dans le troisième arrêt du 7 novembre 2024 (n° [466288](#)), le Conseil d'Etat précise que le juge de cassation exerce un contrôle de la qualification juridique des faits sur l'appréciation de ce qu'il n'y a aucune probabilité qu'un lien de causalité existe entre l'administration d'un vaccin obligatoire et une affection présentée par la personne vaccinée.

Le juge a retenu une conception élargie du lien de causalité dans une affaire où la mère d'un enfant décédé demandait l'indemnisation de ses préjudices (CE, 7 nov. 2024, n° [475952](#), concl. F. Roussel, AJDA 2025, p. 201 : les préjudices patrimoniaux et extrapatrimoniaux découlant d'une pathologie dépressive développée par le proche d'une personne à la suite du décès de cette dernière peuvent être en lien direct avec les faits à l'origine de ce décès et sont ainsi susceptibles de donner lieu à indemnisation).

2. La cause étrangère

Il y a un fait générateur, un préjudice, mais le lien entre les deux est rompu par un élément ou un évènement spécifique.

a) La force majeure

C'est un évènement extérieur au défendeur, imprévisible et irrésistible.

Exemple

CE, 13 novembre 2009, Commune des Bordes, n° [306992](#) : les pluies qui se sont abattues sur la commune n'ont pas présenté un caractère de violence imprévisible constituant un cas de force majeure, de tels événements se produisant à une fréquence au moins décennale ; CE, 10 avril 2009, Communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz, n° [295447](#) : les pluies particulièrement violentes ont certes donné lieu à l'état de catastrophe naturelle, mais ne constituent pas un événement de force majeure selon le juge. Il en est de même de la tempête Xynthia ; selon le juge, « *Malgré le caractère exceptionnel de la conjonction des phénomènes de grande intensité ayant caractérisé la tempête Xynthia, celle-ci n'était ni imprévisible en l'état des connaissances scientifiques de l'époque, ni irrésistible compte tenu de l'existence de mesures de protection susceptibles d'être prises pour réduire le risque d'inondation et ses conséquences* » (CE, 31 mai 2021, Association syndicale autorisée de la Vallée du Lay, n° [434733](#)).

En revanche, « *en jugeant que les inondations qui ont ravagé, notamment, la commune de Draguignan les 15 et 16 juin 2010, ne revêtaient pas la nature d'un cas de force majeure, alors que cet événement, qui a résulté de la conjonction imprévisible de plusieurs phénomènes, a présenté une intensité exceptionnelle, sans précédent dans ce département depuis 1827, le tribunal administratif a inexactement qualifié les faits de l'espèce* » (CE, 6 juillet 2015, Garde des Sceaux, Ministre de la justice, n° [373267](#)). Il en est de même de précipitations d'une ampleur exceptionnelle qui ne se produisent que deux ou trois fois par siècle (CE, 15 novembre 2017, Société Swisslife, n° [403367](#)).

La personne publique sera exonérée totalement ou partiellement de sa responsabilité, qu'il s'agisse d'une responsabilité pour faute ou sans faute. Pour le cas fortuit, la cause de l'accident réside dans le mécanisme ou le matériel qui était à disposition de la personne publique. Le juge est sévère sur ces conditions.

b) La faute de la victime

La victime a contribué à la réalisation du dommage qu'elle a subi ; cette cause exonératoire joue également quel que soit le fondement de la responsabilité. Le juge parle parfois d'inattention fautive.

Exemple

CE, 21 novembre 2014, n° [373581](#) : pour limiter la responsabilité de la commune de Dax, la CAA de Bordeaux a retenu que Mme D avait fait preuve d'une inattention fautive, dans la mesure où elle avait chuté en plein jour sur une place qu'elle connaissait, même si elle ne s'y rendait pas fréquemment et qu'elle se devait, en outre, de prêter d'autant plus attention à sa marche qu'elle ne circulait pas sur le trottoir ; il s'agit de ce que l'on a pu appeler l'affaire de la fontaine du légionnaire.

La faute de la victime peut exonérer totalement l'administration de sa responsabilité

Exemple

CE, 31 mai 2013, n° [348307](#) : un jeune homme de 16 ans a été victime d'un accident de vélo sur une aire aménagée par une commune pour la pratique acrobatique de la planche à roulettes ; le juge estime que le jeune homme ne pouvait ignorer, compte tenu de son âge, les périls présentés par l'utilisation d'un équipement par nature dangereux ; l'intéressé n'a pas adapté son comportement aux risques encourus, notamment en portant des protections ; l'accident dont il a été victime est donc exclusivement du à son imprudence.

c) Le fait d'un tiers

Le tiers a joué un rôle dans la réalisation du dommage ; cette cause exonératoire joue dans la responsabilité pour faute, mais pas dans le régime de responsabilité sans faute.

Exemple

CE, 14 mai 1986, Commune de Cilaos, n° [45296](#) :

« L'accident n'est pas seulement imputable à cette carence de l'autorité de police municipale mais également au fait que les responsables du collège d'enseignement secondaire ont laissé les enfants quitter l'établissement sans s'assurer qu'ils pouvaient le faire sans danger en dépit de la situation météorologique et à l'imprudence commise par les victimes en tentant de franchir un passage de la route submergée par un torrent en crue. »

L'on note qu'il existe donc dans l'arrêt non seulement une faute d'un tiers mais aussi une faute de la victime.

Dès lors que les trois éléments sont établis, un fait générateur qui a causé directement un préjudice, il reste à déterminer la personne responsable.

D - L'imputabilité

On utilise ce terme en principe pour identifier la personne publique responsable, donc le patrimoine qui va réparer. Cela peut poser problème lorsque la compétence est partagée.

Exemple

Cela a été le cas dans l'affaire de la fourniture de produits sanguins contaminés : la responsabilité revient-elle à l'hôpital qui procède à la transfusion ou au centre de transfusion qui fournit le produit ? C'est ici le centre de transfusion : CE, Ass., 9 avril 1993, n° [138653](#). Dans un tout autre domaine, quelle est l'institution responsable des erreurs qui ont conduit un usager à ne pas disposer de carte grise permettant la circulation de sa voiture ? Selon le Conseil d'Etat, *« lorsqu'un usager adresse une réclamation préalable à l'Agence nationale des titres sécurisés afin d'obtenir la réparation de préjudices qu'il estime avoir subis en raison de dysfonctionnements ou de retards lors de la délivrance, par cette agence, d'un titre sécurisé, cette réclamation doit être regardée comme adressée à la fois à l'agence et à l'Etat »* (CE, 27 mai 2021, n° [439199](#)).

La question peut aussi se poser lorsque le dommage est lié à une opération de police : est-ce alors la commune qui est responsable ou l'Etat ?

Il peut y avoir partage de responsabilités entre différents titulaires de pouvoirs de police dans l'exercice de missions de secours ; ainsi si une commune est jugée responsable des fautes qu'elle a commises dans l'exercice de ses missions d'assistance et de secours, cette responsabilité peut être atténuée si une autre personne morale (en l'occurrence, l'Etat par l'action du préfet de police) est intervenue en commettant elle-même des fautes (CE, 5 fév. 2020, Commune de Courbevoie, n° [423972](#)).

Exemple

La question se pose, par exemple, s'agissant de la police des déchets (CE, 18 déc. 2020, n° [420569](#)), le maire et le préfet disposant chacun de compétences étendues.

Une question s'est posée récemment : est-ce la responsabilité de l'Etat ou celle de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) qui doit être engagée en cas de retard anormal dans la délivrance d'une carte grise ? Le juge, conscient des difficultés inhérentes au mécanisme de la plateforme mise en place pour obtenir ce type de titres, permet à l'usager de rechercher la responsabilité de l'un ou de l'autre.

Exemple

CE, 27 mai 2021, M. A..., n° [439199](#). Ainsi, *« lorsqu'un usager demande à l'Etat la délivrance d'un titre sécurisé pour lequel l'ANTS exerce ses missions et qu'il doit, en conséquence, s'enregistrer sur la plate-forme de cet établissement public, les dysfonctionnements ou retards qui peuvent survenir à l'occasion des différentes étapes au cours desquelles, successivement, les données sont transmises par l'agence aux services de l'Etat, ceux-ci instruisent la demande et, si le titre est octroyé, l'agence assure son édition et son acheminement, tout en ayant en charge, tout au long du processus, un soutien à l'usager, peuvent avoir différentes causes, qui sont susceptibles d'engager, selon le cas, la responsabilité de l'agence ou celle de l'Etat mais dont l'usager n'est pas en mesure d'identifier l'auteur »*.

Dès lors, lorsqu'un usager adresse une réclamation préalable à l'ANTS afin d'obtenir la réparation de préjudices subis en raison de dysfonctionnements ou de retards lors de la délivrance, par cette agence, d'un titre sécurisé, cette réclamation doit être regardée comme adressée à la fois à l'agence et à l'Etat.

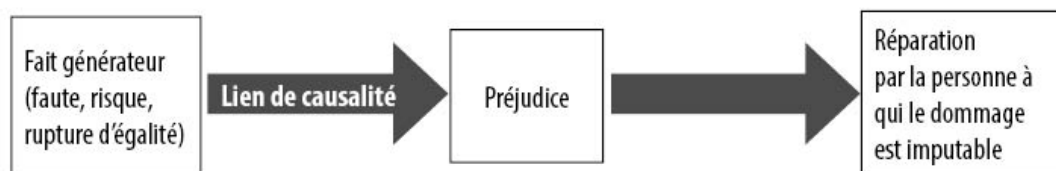
Une difficulté s'est également posée en matière de responsabilité liée à l'inscription d'un enfant dans un établissement d'enseignement. Ainsi, lorsque le maire dresse, en application des articles L. 131-1, L. 131-5 et L. 131-6 du code de l'éducation, la liste des enfants résidant sur le territoire de sa commune qui sont soumis à l'obligation scolaire, il agit au nom de l'Etat (CE 19 déc. 2018, n° 408710, Commune de Ris-Orangis; les décisions prises dans l'exercice de cette compétence ne peuvent engager que la responsabilité de l'Etat. Mais le maire agit au nom de la commune « lorsqu'il décide de l'inscription d'un enfant dans une école de la commune en fonction de la sectorisation définie par délibération du conseil municipal et délivre le certificat d'inscription qui indique l'école que l'enfant doit fréquenter » et c'est alors la commune qui est responsable en cas de faute (CE, 8 déc. 2023, n° 441979, Commune de Ris-Orangis).

Il existe également une présomption d'imputabilité à un fait générateur (CE, Sect., 19 octobre 2011, Vidal, n° [339670](#)), qui doit présenter un degré suffisamment élevé de vraisemblance.

Exemple

Tel est le cas pour la présomption d'imputabilité aux essais nucléaires d'une pathologie figurant sur une liste établie par décret (CE, 27 janv. 2020, Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires, n° [429574](#) ; CE, 6 nov. 2020, n° [439003](#)).

SCHÉMA SIMPLIFIÉ D'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ



Le schéma traditionnel d'engagement de la responsabilité est donc classique. Il faut désormais s'intéresser aux deux fondements possibles de la responsabilité, pour faute et sans faute.

Section 2 : La responsabilité pour faute

La responsabilité pour faute reste le principe. Pour engager la responsabilité de l'administration, il faudra donc démontrer l'existence d'une faute, le préjudice et le lien de causalité entre les deux.

§1 : Les caractères de la faute

La faute peut être définie comme le manquement à une obligation préexistante ou la violation d'une obligation.

A - La notion de faute

Cette faute trouve sa source dans un acte juridique ou dans un acte matériel. Il faut alors déterminer la notion de faute avant d'étudier la manière dont elle est prouvée, le juge facilitant, dans certains cas, la tâche du requérant.

1. L'acte fautif

Les fautes sont de nature variée ; une spécificité réside dans l'illégalité fautive.

a) Les variétés de fautes

La faute peut résulter d'un agissement positif de l'administration ou d'une abstention, d'un retard ou d'un refus d'agir (mais tout dépend de l'activité en cause :

Exemple

on comprend aisément qu'un retard de deux ans pour délivrer une carte de transport gratuite ne soit pas trop long, mais qu'un délai de trois jours pour lutter efficacement contre un incendie soit évidemment trop long), comme en matière d'édiction de décrets d'application d'une loi (CE, Ass., 27 novembre 1964, Dame Veuve Renard, Rec., p. 590 : délai raisonnable pour édicter un acte « largement dépassé » en l'espèce), d'une abstention (CE, 9 février 2011, n° [331251](#) : « *qu'en s'abstenant illégalement, ainsi qu'il vient d'être dit, de prendre les mesures susceptibles de permettre l'application du droit à la promotion interne garanti aux fonctionnaires reclassés comme de veiller au respect de ce droit, La Poste et l'Etat ont, respectivement, commis des fautes de nature à engager leur responsabilité.* »

Il peut s'agir d'une maladresse, d'une imprudence, d'une négligence.

Exemple

CE, Sect., 29 avril 1983, Michel Narcy, n° [36850](#) : le vétérinaire, en ne s'assurant pas de la contention de l'animal avant de procéder à l'opération de vaccination et en faisant preuve d'une particulière maladresse malgré l'écart de l'animal, a commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat pour le compte duquel il intervenait.

Il peut aussi s'agir d'une inertie, d'un défaut de surveillance.

Exemple

CE, 9 juillet 2007, Johnny D. : défaut de surveillance d'un usager du service public, en l'espèce d'un détenu ; aucun accompagnement particulier tenant compte de son état psychologique n'a été prévu ; il a été placé dans une cellule individuelle ; la ronde de surveillance prévue n'a pas été effectuée ; le juge a précisé sa jurisprudence : le défaut de surveillance ou de vigilance n'est retenu que si l'administration n'a pas pris, compte tenu des informations dont elle disposait, en particulier sur les antécédents de l'intéressé, son comportement et son état de santé, les mesures que l'on pouvait raisonnablement attendre de sa part pour prévenir le suicide (CE, 28 déc. 2017, n° [400560](#)). il en va de même des patients hospitalisés en service psychiatrique : le juge a précisé les conditions d'engagement de la responsabilité pour faute de l'administration dans l'hypothèse où une personne hospitalisée dans un centre psychiatrique en agresse violemment une autre, entraînant son décès (CE, 28 sept. 2021, Etablissement public de santé mentale (EPSM) de Lille-Métropole, n° [432627](#)). « Pour établir l'existence d'une faute dans l'organisation du service hospitalier au titre du défaut de surveillance d'un patient atteint d'une pathologie psychiatrique, le juge doit notamment tenir compte, lorsque l'état de santé de ce patient fait courir le risque qu'il commette un acte agressif à son égard ou à l'égard d'autrui, non seulement de la pathologie en cause et du caractère effectivement prévisible d'un tel passage à l'acte, mais également du régime d'hospitalisation, libre ou sous contrainte, ainsi que des mesures que devait prendre le service, compte tenu de ses caractéristiques et des moyens dont il disposait ». Aucun manquement fautif n'est reproché en l'espèce à l'administration.

La faute peut résulter du non-respect de promesses

Exemple

CE, 1^{er} mars 2012, SCI STEMO, n° [346673](#) :

« Si la décision du maire de Pézenas de soumettre ou non à l'approbation du conseil municipal la vente à la SCI STEMO du bâtiment dont elle était locataire a constitué un acte de disposition, pris indépendamment des stipulations liant la commune à la SCI, et si la faute commise par le maire en ne tenant pas sa promesse de soumettre au conseil municipal ce projet vente était susceptible d'engager la responsabilité extracontractuelle de la commune, la société ne pouvait prétendre qu'à la réparation du préjudice directement causé par cette faute » ; CAA de Marseille, 23 mai 2017, Société Electribent, n° [15MA05017](#) : la commune a donné des assurances précises et constantes, contrairement à ce qu'elle soutient, à la société Electribent sur la faisabilité de son projet d'implantation d'un parc éolien dans une zone où ce dernier ne pouvait pas être implanté eu égard à la sensibilité du site, qui n'est pas contestée par les parties ; la commune de Salses-le-Château a ainsi commis une faute de nature à engager sa responsabilité à l'égard de la société requérante ; CE, 6 décembre 2017, Département du Gard, n° [400406](#) : engagement ferme de la part du département du Gard non tenu par la suite alors que l'entreprise avait engagé divers travaux.

Il peut s'agir d'une carence fautive.

Exemple

Responsabilité de l'Etat pour ne pas avoir pris les mesures destinées à empêcher la prolifération d'algues vertes, ce qui a entraîné la mort d'un cheval : CAA de Nantes, 21 juillet 2014, n° [12NT02416](#) : « les carences de l'Etat dans la mise en œuvre de la réglementation européenne et nationale destinée à protéger les eaux de toute pollution d'origine agricole sont établies ; que ces carences sont constitutives d'une faute de nature à engager sa responsabilité. » ; tel est le cas dans l'hypothèse où le maire d'une commune, détenteur du pouvoir de police, ne prend aucune mesure alors qu'il existe des troubles avérés à l'ordre public ; il en est de même pour les carences de l'Etat dans la prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante (CE, Ass., 3 mars 2004, Ministre de l'emploi et de la solidarité, RFDA 2004, p. 612 ; désormais joue un mécanisme de solidarité reposant sur un fonds d'indemnisation mais la carence peut encore être relevée : CE, Ass., 9 novembre 2015, SAS Constructions mécaniques de Normandie, n° [342468](#) : « qu'en s'abstenant de prendre, entre le milieu des années soixante, période à partir de laquelle son personnel a été exposé à l'amiante, et 1977, des mesures propres à éviter ou du moins limiter les dangers liés à une exposition à l'amiante, l'Etat a commis une faute de nature à engager sa responsabilité »). Cette carence fautive de l'Etat trouve à s'appliquer dans le domaine du relogement des personnes en difficulté (CE, 15 juin 2018, n° [413799](#) : « lorsqu'une personne a été reconnue comme prioritaire et comme devant être logée ou relogée d'urgence par une commission de médiation, en application des dispositions de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, la carence fautive de l'Etat à exécuter cette décision dans le délai imparti engage sa responsabilité à l'égard du seul demandeur, au titre des troubles dans les conditions d'existence résultant du maintien de la situation qui a motivé la décision de la commission, que l'intéressé ait ou non fait usage du recours en injonction contre l'Etat »). On peut encore citer la responsabilité de l'Etat pour carence fautive du préfet dans l'usage de ses pouvoirs de police des cours d'eau non domaniaux (CE, 22 juil. 2020, SCI Les Vigneux, n° 425969).

La faute de l'Etat peut aussi résulter des nombreuses démarches non abouties qu'a du engager une personne pour faire constater les mentions erronées portées sur des fichiers relatifs aux permis de conduire, cette faute ayant engendré des troubles dans les conditions d'existence de la victime (CE, 25 juin 2024, n° [471252](#)).

De manière plus spécifique, mais parfaitement logique, **la faute peut résulter d'erreurs et de mensonges sciemment proférés par un ministre de la justice à l'occasion de déclarations à la presse mettant en cause des magistrats** (TA Paris, 16 janv. 2025, n° 2022217/5-1 : « En déclarant, dans les conditions rappelées au point précédent, que Mme H. et M. A., qui étaient nommément visés dans le communiqué de presse du 18 septembre 2020, avaient refusé de déférer aux convocations de l'inspection générale de la justice et de répondre à ses questions au cours de l'inspection de fonctionnement alors que ces allégations étaient démenties par les termes mêmes du rapport qui lui avait été remis le 15 septembre 2020, le garde des sceaux, ministre de la justice, a, eu égard au large traitement médiatique qu'il a entendu donner à ses propos erronés, commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat »).

b) Acte fautif et illégalité

Le principe est que toute illégalité est fautive (CE, Sect., 26 janvier 1973, Driancourt, n° [84768](#) ; CE, 10 juin 1992, Société Les Briqueteries Joly, RDP 1993, p. 261 : « en prenant une décision illégale, le préfet a commis une faute »). Mais ce n'est pas le cas si l'acte est entaché d'un simple vice de forme sans conséquence (CE, 2 mars 1988, Exiga, RDP 1989, p. 553) ; c'est le cas lorsque le licenciement d'un agent public est entaché d'un vice de procédure mais est justifié au fond (CE, 18 juin 1986, Krier, Rec. 166). En cas d'illégalité d'une décision fondée sur une incompétence, le préjudice dont le requérant demande réparation doit présenter un lien de causalité direct avec l'incompétence alléguée (CE, 24 juin 2019, EARL Valette, n° [407059](#)) : le juge administratif doit rechercher si la même décision aurait pu légalement intervenir. Dans le cas où il juge qu'une même décision aurait été prise par l'autorité compétente, le préjudice allégué ne peut être regardé comme la conséquence directe du vice d'incompétence qui entachait la décision administrative illégale.

Le juge a étendu en matière d'urbanisme le principe selon lequel toute illégalité est fautive (CE, 18 fév. 2019, Cne de L'Houmeau, n° [414233](#)) : l'autorité administrative ne doit pas appliquer un règlement illégal. Ce principe joue, même en l'absence de toute décision juridictionnelle qui en aurait prononcé l'annulation ou les aurait déclarées illégales, lorsque les dispositions d'un document d'urbanisme sont entachées d'illégalité, sauf si cette

illégalité résulte de vices de forme ou de procédure qui ne peuvent plus être invoqués par voie d'exception (art. [L. 600-1](#) du Code de l'urbanisme). Ces dispositions doivent donc être écartées, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, par l'autorité chargée de délivrer des certificats d'urbanisme ou des autorisations d'utilisation ou d'occupation des sols, qui doit alors se fonder, pour statuer sur les demandes dont elle est saisie, sur les dispositions pertinentes du document immédiatement antérieur ou, dans le cas où celles-ci seraient elles-mêmes affectées d'une illégalité dont la nature ferait obstacle à ce qu'il en soit fait application, sur le document encore antérieur ou, à défaut, sur les règles générales fixées par les articles [L. 111-1 et suivants](#) et [R. 111-1 et suivants](#) du Code de l'urbanisme. Un certificat d'urbanisme qui se borne à réitérer un PLU illégal est ainsi illégal et le classement d'une parcelle en zone constructible sur ce fondement permet d'engager la responsabilité de la commune.

Exemple

C'est bien une responsabilité pour faute qui peut être recherchée dans le cas où un inspecteur du travail refuse de se prononcer sur l'autorisation de licenciement d'un salarié protégé (CE, 7 oct. 2021, M. A..., n° [430899](#)). Le refus illégal de se prononcer sur une telle demande constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat à l'égard du salarié, pour autant qu'il en soit résulté pour lui un préjudice direct et certain. *« Lorsqu'un salarié sollicite, à ce titre, le versement d'une indemnité, il appartient au juge, dans l'hypothèse où la décision de l'autorisation administrative refusant de se prononcer sur la demande d'autorisation de licenciement est illégale, de rechercher, en forgeant sa conviction au vu de l'ensemble des pièces produites par les parties et, le cas échéant, en tenant compte du motif pour lequel le juge administratif a annulé cette décision, si une décision d'autorisation aurait pu légalement être prise ».*

Le Conseil d'Etat a précisé que *« lorsqu'est demandée l'indemnisation du préjudice résultant de l'illégalité d'une décision administrative, le point de départ de la prescription doit être déterminé en se référant à la date à laquelle il est établi que le titulaire du droit a eu connaissance de cette décision, notamment par sa notification »* (CE, Sect., 11 juill. 2025, n° [466060](#), Banque de France : la solution déroge ainsi au principe selon lequel le point de départ de la prescription est la date à laquelle la victime est en mesure de connaître l'origine du dommage).

A l'inverse, l'absence d'illégalité entraîne l'absence de faute. Cependant, une décision administrative légale peut permettre l'engagement de responsabilité de l'administration, sur le fondement non plus de la faute mais de la rupture d'égalité devant les charges publiques, donc au titre de la responsabilité sans faute.

Exemple

CE, 26 avril 1985, Entreprises maritimes Léon Vincent, n° [46228](#), qui rejette en premier lieu l'engagement de la responsabilité pour faute de l'Etat car l'acte contesté est légal, mais qui admet en second lieu l'engagement de la responsabilité sans faute ; le juge rejette cependant la demande d'indemnisation en l'absence de lien de causalité entre les arrêtés ministériels et le préjudice subi par l'entreprise.

Si la faute est requise pour rechercher la responsabilité de l'administration, le requérant doit en principe prouver cette faute.

2. La preuve de la faute

La victime doit prouver la faute, ce qui n'est pas toujours simple ; le principe est en effet la responsabilité pour faute prouvée.

Pour faciliter la tâche de la victime, le juge a mis en place, dans certains domaines particuliers, un mécanisme de présomption de faute : la victime doit apporter un commencement de preuve, mais c'est à l'administration de démontrer qu'elle n'a pas commis de faute.

C'est le cas en matière de responsabilité du fait des accidents causés aux usagers des ouvrages publics.

Exemple

Présomption de défaut d'entretien normal de l'ouvrage public, l'administration doit démontrer qu'elle a correctement entretenu l'ouvrage : CE, 20 novembre 1987, n° [70761](#), défaut d'entretien normal d'une autoroute où passent habituellement de grands animaux, comme des sangliers ; la société d'autoroute n'a pas apporté la preuve de l'entretien normal de la portion d'autoroute concernée, dans la mesure en particulier où le grillage qui le borde s'interrompt et est remplacé par de simples glissières ; voir également CE, 24 juillet 2009, Société Assurances du crédit mutuel, n° [298194](#).

C'est aussi le cas en matière de responsabilité du fait des actes de soins courants dans le domaine médical.

Exemple

CE, 9 janvier 1980, Mme Martins, Rec., p. 4 : les troubles subis par une patiente à la suite d'actes de soins courants révèlent une faute dans l'organisation ou le fonctionnement du service public.

Cette responsabilité pour faute présumée s'est étendue aux infections nosocomiales (CE, 9 décembre 1988, Cohen, Rec., p. 431 ; CE, 22 mars 2017, Centre hospitalier de Bastia, n° [399035](#)).

Un nouveau cas de présomption de faute a été retenu par le juge, en cas de divulgation d'informations confidentielles relatives à l'adoption d'un enfant né sous X (CE, 17 octobre 2012, Bussa, n° [348440](#)).

La circonstance « *que la mère biologique d'un enfant confié à sa naissance au service de l'aide sociale à l'enfance, puis adopté, ait eu connaissance des informations relatives à la nouvelle identité de cet enfant et à celle de ses parents adoptifs révèle une faute dans le fonctionnement du service de l'aide sociale à l'enfance du département de nature à engager la responsabilité de ce dernier, sauf à ce qu'il établisse que la divulgation de ces informations est imputable à un tiers ou à une faute de la victime* ». On comprend qu'il serait particulièrement difficile aux parents adoptifs de démontrer une faute précise des services départementaux ; mais à l'inverse, le département sera le plus souvent dans l'incapacité de démontrer qu'il n'a pas commis de faute et que toutes les précautions nécessaires avaient été prises.

On notera enfin qu'il existait un système de présomption de faute du service de l'aide sociale à l'enfance pour les dommages causés par les pupilles de l'Etat (CE, 19 octobre 1990, Ingremeau, RDP 1990, p. 1873, concl. De la Verpillière). Au regard de l'évolution de la jurisprudence, cette hypothèse semble avoir disparu au bénéfice d'une responsabilité fondée sur la garde (voir *infra*).

La faute doit donc être prouvée ; ce n'est que dans quelques domaines que le juge retient une présomption de faute. Lorsque la faute doit être prouvée, encore faut-il que la victime sache la nature de la faute qu'elle doit prouver, faute simple ou faute lourde.

B - Le degré de la faute

On distinguait faute simple et faute lourde, mais cette dernière est désormais très rarement exigée, ce qui permet, en principe, de faciliter l'indemnisation de la victime ; exiger une faute lourde rend évidemment la démonstration plus délicate.

1. La recherche généralisée d'une faute

La faute simple est celle que l'on recherche classiquement, c'est le mauvais fonctionnement du service public, un dysfonctionnement, une mauvaise organisation. Ainsi, par exemple, la carence avérée et prolongée de l'Etat à prendre en charge des familles relevant de l'hébergement d'urgence engage sa responsabilité (CE, 22 déc. 2022, n° [458724](#), Ministre des solidarités et de la santé). De même, c'est sur le fondement de la faute que, pour la première fois, le juge administratif a reconnu la responsabilité de l'Etat du fait des conditions de vie indignes réservées aux anciens supplétifs de l'armée française en Algérie et à leurs familles dans des camps et du fait des restrictions apportées à leurs libertés individuelles, en particulier, du contrôle de leurs courriers et de leurs colis, de l'affectation de leurs prestations sociales au financement des dépenses des camps et de l'absence de scolarisation des enfants dans des conditions de droit commun (CE, 3 oct. 2018, n° [410611](#)). Dans un autre domaine, le Conseil d'Etat a considéré que l'Etat n'avait commis aucune faute de nature à

engager sa responsabilité dans la gestion de la crise sanitaire de la Covid-19 (CE, 16 oct. 2025, n° [489593](#), Ministre de la santé et de la prévention).

Le juge administratif a progressivement abandonné l'exigence de faute lourde, dans les domaines où elle était exigée du fait du caractère délicat ou complexe de l'activité :

- Dans le **domaine médical** :

Exemple

CE, Ass., 10 avril 1002, Epoux V., Rec., p. 171, le juge recherche la faute de nature à engager la responsabilité de l'hôpital) ; il recherchait auparavant la faute lourde en distinguant selon que le préjudice trouvait son origine dans l'exécution d'un acte de soins courants (exigence d'une faute simple) ou dans l'exécution d'un acte médical ou chirurgical (exigence d'une faute lourde). Cette distinction avait été posée dans l'arrêt CE, 26 juin 1959, Rouzet, Rec., p. 405. Ainsi une erreur de diagnostic ne permettait l'engagement de responsabilité de l'administration qu'en cas de faute lourde.

L'idée était que certains actes présentaient une difficulté particulière et qu'ils ne pouvaient donc engager de manière systématique la responsabilité publique. Le commissaire du Gouvernement Legal dans l'affaire Epoux V. a expliqué les raisons de l'abandon de l'exigence de faute lourde en matière médicale : la faute lourde apparaissait comme une survivance historique limitant la responsabilité de la puissance publique, conférant *de facto* une certaine impunité aux hôpitaux publics puisque cette exigence implique que certaines fautes (simples) ne donnent pas lieu à réparation ; la faute lourde tendait à être banalisée, car le juge, pour permettre une indemnisation des préjudices de la victime, qualifiait de faute lourde une faute qui ne l'était pas vraiment, mais qui seule permettait l'engagement de responsabilité de la personne publique ; les progrès de la médecine rendent certains actes médicaux peu délicats, la faute lourde ne paraissant donc pas toujours exigée. Enfin, l'évolution vers une faute simple permettait de rapprocher la jurisprudence administrative de la jurisprudence judiciaire ; désormais donc, une faute commise lors d'un diagnostic suffit pour engager la responsabilité de l'hôpital (CE, 19 février 2003, AP-HP c/ Maurice, Rec., p. 41) ; c'est une faute simple qui est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat en cas de carence des autorités chargées de la police sanitaire dans le contrôle des dispositifs médicaux, en l'espèce les prothèses PIP (CE, 16 nov. 2020, Ministre des solidarités et de la santé, n° [437600](#)). Le fait, pour un médecin, d'accomplir un acte médical (en l'espèce une transfusion sanguine) en méconnaissance de la volonté du patient peut constituer une faute (CE, 27 nov. 2025, n° [469793](#)).

- Dans le domaine des **activités de secours** ; la faute lourde était traditionnellement exigée, ce qui était justifié, comme dans l'hypothèse précédente, par le caractère délicat et difficile de l'activité en question.

Exemple

CE, 18 janvier 1974, Millet, Rec., p. 48 : secours porté à une personne atteinte d'un malaise au fond d'un puits mais défectuosité du matériel.

Le juge a fait évoluer sa jurisprudence et n'exige plus qu'une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration.

Exemple

CE, Sect., 20 juin 1997, Theux, recherche d'une faute dans l'organisation des secours et du transport par le SAMU ; CE, Sect., 13 mars 1998, Améon, AJDA 1998, p. 418 : faute pour le sauvetage en mer ou le contrôle technique des navires.

- Dans le domaine de la **lutte contre l'incendie** ; le juge a exigé pendant longtemps la preuve d'une faute lourde (CE, 21 février 1964, Ville de Wattrelos, Rec., p. 118, concl. Braibant ; CE, 9 mars 1973, Ville de La Souterraine) ; il n'exige plus désormais que la faute de nature à engager la responsabilité de la puissance publique.

Exemple

CE, 29 avril 1998, Commune de Hannappes : la mise en marche d'un motopompe avec 40 minutes de retard constitue une faute de nature à engager la responsabilité de la communes ; cependant, la faute est imputable non à la commune mais au service d'incendie et de secours ; voir également CAA de Nancy, 30 octobre 2008, Société SOGITRANS, JCP-A 2009, 2028 : « *Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'un violent incendie s'est déclaré dans la nuit du 6 août 2000 à Monnet la Ville, dans les locaux de la société Diebolt, spécialisée dans l'équipement forestier, qui a détruit, outre des bâtiments d'exploitation, plusieurs véhicules et engins de chantier en attente de réparation ou d'aménagements ; qu'alertés à*

22h32, les pompiers du SDIS du Jura sont arrivés sur les lieux à 22h47 et ont entrepris immédiatement les premières opérations d'extinction à partir du poteau d'incendie situé à proximité du site ; qu'il est constant que le débit fourni par la bouche incendie s'est très vite révélé insuffisant ; que des renforts ont rapidement été demandés et l'ordre a été donné de faire procéder, par la commune, à l'ouverture de la vanne alimentant le poteau défaillant ; que cette opération n'a pu être effective que vers 23h15 dans la mesure où le maire et le fontainier, qui détenaient chacun un exemplaire de la clef d'accès, ne se trouvaient pas immédiatement joignables ; que la mise en œuvre d'une solution alternative par pompage dans la rivière a elle-même été tardive ; que du fait de ces carences dans l'accès, en urgence, à la réserve d'eau ou au cours d'eau voisin, l'alimentation en eau a manqué pendant un laps de temps estimé entre 20 à 30 minutes contribuant à l'aggravation des conséquences dommageables du sinistre ; que ce manquement dans l'organisation opérationnelle des secours constitue une faute de nature à engager, en vertu des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales, la responsabilité de la commune de Monnet la Ville. »

- Dans le domaine des **services pénitentiaires**, la faute lourde était constamment exigée (CE, 3 octobre 1958, Rakotoarivony, Rec., p. 470) ; le juge n'exige plus, là encore, qu'une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration (CE, 23 mai 2003, Mme Chabba, n° [244663](#)).

Exemple

Si une faute simple suffit aussi en principe pour engager la responsabilité de l'Etat du fait du suicide d'un détenu, le défaut de surveillance ou de vigilance n'est retenu que si l'administration n'a pas pris, compte tenu des informations dont elle disposait, en particulier sur les antécédents de l'intéressé, son comportement et son état de santé, les mesures que l'on pouvait raisonnablement attendre de sa part pour prévenir le suicide (CE, 28 déc. 2017, n° [400560](#)).

- Dans le domaine des **services fiscaux** ; le juge avait d'abord exigé une faute manifeste et d'une particulière gravité, exigence qui a été abandonnée au profit d'une faute lourde (CE, 21 décembre 1962, Dame Husson-Chiffre, Rec., p. 701). Puis, comme dans d'autres domaines, le juge a tenté de distinguer les opérations, qui, se rattachant aux procédures d'établissement ou de recouvrement de l'impôt, présentaient des difficultés particulières.

Exemple

CE, 27 juillet 1990, Bourgeois ; CE, Sect., 29 décembre 1997, Commune d'Arcueil, *RFDA* 1998, p. 97, concl. Goulard : « les erreurs commises par l'administration fiscale lors de l'exécution d'opérations qui se rattachent aux procédures d'établissement ou de recouvrement de l'impôt ne sont, en principe, susceptibles, en raison de la difficulté que présente généralement la mise en œuvre de ces procédures, d'engager la responsabilité de l'Etat que si elles constituent une faute lourde ; toutefois, il en va différemment lorsque l'appréciation de la situation du contribuable ne comporte pas de difficultés particulières. »

Ce sont donc bien les difficultés particulières à l'activité qui justifiaient l'exigence d'une faute lourde. Le juge a, également dans ce domaine, abandonné cette exigence au profit de la preuve d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration.

Exemple

CE, 21 mars 2011, Société GEK, n° [306225](#) : « qu'une faute commise par l'administration lors de l'exécution d'opérations se rattachant aux procédures d'établissement et de recouvrement de l'impôt est de nature à engager la responsabilité de l'Etat à l'égard du contribuable ou de toute autre personne si elle leur a directement causé un préjudice. » ; cette dernière jurisprudence a été étendue : CE, 16 juillet 2014, Ministre en charge du budget, n° [361570](#) : une faute commise par l'administration lors de l'exécution d'opérations se rattachant aux procédures d'établissement ou de recouvrement de l'impôt « est de nature à engager la responsabilité de l'Etat à l'égard d'une collectivité territoriale ou de toute autre personne publique (et non plus, comme dans l'arrêt Gek, à l'égard du contribuable ou de toute autre personne), si elle lui a directement causé un préjudice. » La reconnaissance d'une faute simple date de l'arrêt CE, 16 nov. 2011, Commune de Cherbourg-Octeville (n° [344621](#)).

Le juge a appliqué cette jurisprudence de manière constante, en précisant les conditions d'indemnisation des communes (même si une faute simple de l'administration fiscale, lors de l'exécution d'opérations se rattachant aux procédures d'établissement ou de recouvrement de l'impôt, suffit à engager la responsabilité de l'Etat à l'égard d'une collectivité territoriale ayant été privée d'une recette, la commune

doit apporter les éléments de preuve en sa possession permettant de rendre vraisemblable l'existence de l'exonération fautive dont elle se prévaut (CE, 7 juin 2017, Ministre des finances et des comptes publics, n° [383048](#); CE, 19 juill. 2024, n° 488161, Cne de Saint-Aubin). Le préjudice subi par la collectivité doit alors prendre en compte l'ensemble des conséquences matérielles des erreurs de l'administration, y compris les sommes perçues à tort par la collectivité (CE, 22 déc. 2017, Ministre des finances et des comptes publics, n° [385864](#)). Le juge a précisé que le préjudice indemnisable d'une collectivité ou d'un EPCI ne peut être diminué de sommes ayant fait l'objet d'un dégrèvement pris en charge par l'Etat, dès lors qu'il est dépourvu de lien direct avec la faute de l'Etat alléguée par la requérante (CE, 15 oct. 2020, Communauté urbaine de Dunkerque, n° [420040](#)).

2. L'exigence résiduelle d'une faute lourde

Cette réduction de l'exigence de faute lourde a ensuite touché les **services de police** ; une irresponsabilité totale existait initialement, ce qui impliquait qu'une faute dans l'exécution d'une opération de police ne pouvait donner lieu à engagement de responsabilité ; cette irresponsabilité a été abandonnée par l'arrêt Tomaso Grecco de 1905. Le juge a ensuite distingué selon que l'activité présentait des difficultés particulières ou non ;

Exemple

en règle générale, il estimait que l'activité juridique, de réglementation (« l'activité de bureau ») ne présentait pas de difficultés particulières et permettait alors d'engager la responsabilité de l'administration pour faute simple (CE, 26 janvier 1973, Ville de Paris c/ Driancourt, Rec., p. 78 ; CE, 4 décembre 1995, Delavallade, n° [133880](#), faute simple dans l'édiction d'une mesure destinée à éviter la prolifération des pigeons mais faute lourde pour l'exécution de la mesure) sauf en cas de difficultés spéciales particulières (CE, Ass., 20 octobre 1972, Ville de Paris c/ Marabout, Rec., p. 664 : difficulté particulière lors de l'établissement d'une réglementation de la circulation dans Paris) ; en revanche, les activités matérielles de maintien de l'ordre (activités « de terrain ») présentaient par principe une difficulté particulière et une faute dans leur mise en œuvre ne pouvait engager la responsabilité de l'administration qu'en cas de faute lourde (CE, 25 septembre 1992, SCI Le Panorama, n° [94334](#)).

Le juge ne distingue plus aujourd'hui entre les activités délicates et non délicates ;

Exemple

il recherche de la faute simple pour une activité de police générale (CE, 28 novembre 2003, Commune de Moissy-Cramayel, n° [238349](#)) comme pour les activités de police spéciale, police des édifices menaçant ruine (CE, 27 septembre 2006, Commune de Baalon, n° [284022](#)), ou police des établissements classés pour la protection de l'environnement (CE, 5 juillet 2004, Lescure). Même pour des activités de surveillance et de contrôle aux frontières pour empêcher le départ de jeunes vers les zones de combat de l'Etat islamique, le juge n'exige que la faute de nature à engager la responsabilité de l'administration (CE, 26 avril 2017, n° [394651](#)) et non plus une faute lourde (CE, 26 juin 1985, Mme Garagnon, Rec., p. 209).

La faute lourde est cependant encore exigée dans les dommages causés par la faute des services de renseignement, mais il est difficile d'en apprécier totalement le domaine d'intervention :

Exemple

à propos de l'affaire Mohammed Merah : CE, 18 juillet 2018, n° [411156](#) ; « seule une faute lourde est de nature à engager la responsabilité de l'Etat à l'égard des victimes d'actes de terrorisme à raison des carences des services de renseignement dans la surveillance d'un individu ou d'un groupe d'individus ».

La faute lourde semble encore être exigée en cas d'absence d'intervention des forces de l'ordre lors de blocages routiers (responsabilité de l'Etat : CE, 30 déc. 2016, n° [389835](#), Soc. Logidis comptoirs modernes et autres ; la faute lourde est requise en matière d'exécution des opérations de maintien de l'ordre lors de blocages : CAA Toulouse, 7 mars 2023, n° [21TL04565](#), Soc. ANO). **La faute lourde doit être prouvée pour engager la responsabilité de l'Etat du fait des dommages causés par la conduite d'opérations de rétablissement de l'ordre public (CE, 31 mai 2024, n° 468316).**

La faute lourde est également requise pour la mise en œuvre abusive de contrôles d'identité au faciès (sur le fondement de l'article [L. 141-1](#) du Code de l'organisation judiciaire : Cass. Crim., 3 novembre 2016, n° [15-85.548](#)).

Mais la jurisprudence confirme que la faute lourde est abandonnée en matière d'activités de police (CE, 9 nov. 2018, Préfet de police de Paris, n° [411626](#)).

L'exigence de faute lourde n'est plus requise que pour les **activités de contrôle et de tutelle**.

Exemple

CE, 6 octobre 2000, Ministre de l'intérieur contre Commune de Saint-Florent, n° [205959](#) : « *les carences de l'Etat dans l'exercice du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales ne sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat que si elles présentent le caractère d'une faute lourde.* »

Cette exigence est constamment rappelée en matière de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales (CE, 25 juillet 2018, Société Les Hauts du golf, n° [408149](#)). Ce maintien de la faute lourde peut s'expliquer par le caractère délicat de l'opération, en termes de nombres d'actes à contrôler, mais aussi en termes de faiblesse des effectifs en charge d'une telle mission... Il s'agit également d'une activité régaliennne, prévue par l'article 72 de la Constitution, qui explique peut-être le maintien spécifique d'une responsabilité pour faute lourde. De même, le pouvoir de contrôle de l'administration pour valider un accord collectif portant mesures de plan de sauvegarde de l'emploi ne peut engager la responsabilité de l'Etat à l'égard de l'employeur que si l'exercice de ce pouvoir révèle l'existence d'une faute lourde commise par les services des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (CAA Versailles, 25 mai 2023, n° [20VE01947](#), Soc. Solocal, AJDA 2023, p. 1500, note A.-C. Le Gars ; CE, 19 sept. 2025, n° [476305](#), Société Solocal : « *Eu égard à l'objet et à la finalité du contrôle opéré par l'administration et au rôle qui lui est conféré dans le processus d'élaboration des plans de sauvegarde de l'emploi, la responsabilité de l'Etat à raison d'une illégalité entachant une décision de validation d'un accord portant plan de sauvegarde de l'emploi, ou de refus de validation d'un tel accord, ne peut être engagée qu'en cas de faute lourde* »).

L'exigence de faute lourde est également requise en cas de contrôle de tutelle.

Exemple

CE, 29 octobre 2010, Ministre de l'agriculture contre Société Sofunag environnement, n° [338001](#) :

« *Considérant que le législateur a entendu donner au représentant de l'Etat dans le département ou à l'autorité de tutelle, en cas de carence d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public à assurer l'exécution d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée, et après mise en demeure à cet effet, le pouvoir de se substituer aux organes de cette personne publique afin de dégager ou de créer les ressources permettant la pleine exécution de cette décision de justice ; à cette fin, il lui appartient, sous le contrôle du juge, de prendre, compte tenu de la situation de la collectivité ou de l'établissement public et des impératifs d'intérêt général, les mesures nécessaires ; au nombre de ces mesures, figure la possibilité de procéder à la vente de biens lui appartenant dès lors que ceux-ci ne sont pas indispensables au bon fonctionnement des services publics dont cette personne publique a la charge ; si le préfet ou l'autorité de tutelle s'abstient ou néglige de faire usage des prérogatives qui lui sont ainsi conférées par la loi, le créancier de la collectivité territoriale ou de l'établissement public est en droit de se retourner contre l'Etat en cas de faute lourde commise dans l'exercice du pouvoir de tutelle ; si cette responsabilité pour faute lourde ne peut être engagée, dans l'hypothèse où, eu égard à la situation de la personne publique concernée, notamment à l'insuffisance de ses actifs, ou en raison d'impératifs d'intérêt général, le préfet ou l'autorité de tutelle a pu légalement refuser de prendre certaines mesures en vue d'assurer la pleine exécution de la décision de justice, le préjudice qui en résulte pour le créancier de la collectivité territoriale ou de l'établissement public est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat s'il revêt un caractère grave et spécial.* ». En revanche, le juge a estimé que la responsabilité de l'Etat pouvait être engagée pour faute simple du fait de la carence de l'Inspection du travail dans l'exercice des missions de contrôle en matière d'hygiène et de sécurité (absence de contrôle du respect des mesures de protection contre l'amiante dans une entreprise et ce pendant dix ans, CE, 18 déc. 2020, Ministre du travail, n° [437314](#)).

Cette exigence de faute lourde est également maintenue, de manière partielle, en matière de **service de la justice** (voir *infra*), sauf dans le cas où un préjudice a été causé du fait de la durée excessive d'une procédure (CE, Ass., 28 juin 2002, Ministre de la justice c./ Magiera, Rec., p. 247), la faute simple étant également requise en cas de violation du délai raisonnable d'exécution d'une décision de justice (CE, 26 mai 2010, Mafille, Rec., p. 980).

La faute peut résulter du mauvais fonctionnement du service public ou d'une faute de l'agent au cours de l'exercice des missions qui lui ont été conférées. Il est donc utile, pour déterminer non seulement le juge compétent, mais aussi le patrimoine qui va réparer le préjudice, de distinguer la faute de service de la faute personnelle.

§2 : La responsabilité de l'administration et de ses agents

Un agent commet une faute qui cause un préjudice à un particulier ; le problème est de savoir qui va réparer, le fonctionnaire ou l'administration qui l'emploie ? La distinction repose sur la différence entre la faute de service et la faute personnelle. En principe et de manière logique, la faute personnelle va engager la responsabilité personnelle de l'agent, sur son patrimoine propre, devant le juge judiciaire avec application des règles du Code civil ; la faute de service engagera la responsabilité de l'administration, sur le patrimoine public, devant le juge administratif avec application des règles du droit public. L'évolution de la jurisprudence est plus subtile, le juge ayant cherché à faciliter l'indemnisation de la victime, y compris lorsque son préjudice résultait d'une faute personnelle. Pour ce faire, le juge a élaboré la théorie du cumul de responsabilités.

A - La distinction faute personnelle/faute de service

Il existait initialement un système dit de la garantie des fonctionnaires (art. 75 de la Constitution de l'an VIII) ; selon cette disposition, « *Les agents du Gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du Conseil d'Etat : en ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires.* » Le système a été dénaturé, car le Conseil d'Etat n'a jamais donné l'autorisation de les poursuivre, ce qui a conféré aux agents publics une totale impunité. Le décret du 19 septembre 1870 a abrogé cette disposition.

Le Tribunal des conflits, dans une décision du 30 juillet 1873, Pelletier, estime qu'il faut distinguer la faute personnelle, qui est le fait d'un agent, qui doit répondre sur son patrimoine personnel devant le juge judiciaire et la faute de service, qui est le mauvais fonctionnement d'un service, et qui se règle devant le juge administratif, avec indemnisation sur patrimoine public. Cependant, la décision ne pose pas de critères de distinction entre ces deux types de fautes ; c'est la jurisprudence qui va donc en déterminer les contours. Pour une application récente, TC, 5 déc. 2023, n° 4296: "*Il ressort des pièces du dossier que les agents de la direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations et l'administrateur provisoire, désigné sur le fondement du code de l'action sociale et des familles pour accomplir au nom du préfet les actes d'administration urgents ou nécessaires en vue de mettre fin aux difficultés constatées, ont agi dans l'exercice de leurs fonctions, avec les moyens du service et sans être animés par aucun intérêt personnel. Ainsi, les fautes alléguées, à les supposer établies, ne revêtent pas le caractère de fautes personnelles détachables du service. Par suite, la juridiction administrative est compétente pour statuer sur l'action engagée par l'association aux fins d'obtenir réparation du préjudice qui résulterait des actes accomplis par les agents de la direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations des Vosges et par l'administrateur provisoire désigné par le préfet*". L'action relève donc du juge administratif.

Remarque

Attention : la faute de service peut résulter du dysfonctionnement global d'un service ou d'une faute commise par un agent identifiable, mais complètement dans l'exercice de ses fonctions.

1. Les catégories de fautes personnelles

On peut tenter de présenter les différents types de fautes personnelles en retenant 3 catégories de fautes.

a) La faute commise totalement en dehors de l'exercice de la fonction

La faute est totalement étrangère aux fonctions, l'acte se détache de la fonction de l'agent (CE, 23 juin 1954, Dame Veuve Litzler, Rec., p. 376), ce peut être un drame passionnel. L'acte est commis dans la vie privée de l'agent. C'est le cas du pompier qui, volontairement, en dehors de son service, allume un incendie (CE, 13 mai 1991, Société d'assurances Les mutuelles unies contre Ville d'Echirolles, *RDP* 1991, p. 1462). Le fait que cet acte soit commis par un fonctionnaire ne change rien ; ce n'est pas parce qu'il est agent public qu'il a pu commettre l'action.

b) La faute commise dans l'exercice de la fonction, mais particulièrement grave ou révélant une intention de nuire

L'agent commet une faute dans son service, mais il est animé d'une intention malveillante.

Exemple

TC, 14 décembre 1925, Navarro, Rec., p. 1007 : un agent public délivre une carte de réduction de train à un individu dont il sait qu'il n'y a pas droit, dans l'unique but de le poursuivre ensuite pénalement lors de l'utilisation de cette carte.

La faute commise dans le service est particulièrement grave et grossière.

Exemple

TC, 21 décembre 1987, Kessler : un agent des PTT assène de violents coups de poings à un individu alors qu'il distribuait le courrier.

Des agents de police s'enfuient alors qu'il devait assurer la sécurité d'une personne réfugiée (TC, 9 juillet 1953, Dame Veuve Bernadas, Rec., p. 599). La gravité exceptionnelle des faits rend la faute commise par Papon (qui a aidé à la déportation de nombreux Juifs, CE, Ass. 12 avril 2002) personnelle détachable de l'exercice des fonctions. Constitue une faute particulièrement grave le fait pour un officier de faire exécuter un exercice à balles réelles (CE, 17 décembre 1999, Moine, *RFDA* 2000, p. 232). Mais toute faute grave voire très grave ne s'analyse pas en une faute personnelle ; tout dépend des conditions dans lesquelles elle a été commise ; ainsi le fait pour des militaires, malgré une interdiction, de fumer en manipulant des explosifs, ce qui provoque effectivement une explosion, est une faute de service (CE, 8 novembre 1957, Adolphe, Rec., p. 596).

Plus récemment, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser ce que pouvait être une faute personnelle d'un élu, en l'espèce un maire : « *Présentent le caractère d'une faute personnelle détachable des fonctions de maire des faits qui révèlent des préoccupations d'ordre privé, qui procèdent d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques ou qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité* » (CE, 29 déc. 2021, n° 434906).

c) La faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service

La faute personnelle n'a pu être commise qu'avec les moyens du service ou les instruments mis à la disposition de l'agent par le service.

Ainsi, cette faute peut être **commise à l'occasion de l'accomplissement du service**.

Exemple

Un chauffeur utilise un véhicule de service mais se détourne de son itinéraire normal et commet une faute à cette occasion (CE, Ass., 18 novembre 1949, Delle Mimeur, n° 91854, qui revient sur une solution dégagée par CE, Ass., 30 janvier 1948, Dame veuve Buffevant, Rec., p. 51).

Le lien avec le service est ici de nature circonstancielle.

La faute peut être **commise avec les moyens du service**.

Exemple

CE, Ass., 26 octobre 1973, Sadoudi, AJDA 1973, p. 582, confirmé par CE, 23 décembre 1987, Bachelier, Rec., p. 431 : le lien est ici fonctionnel, il s'agit de l'arme de service que l'agent était obligé de conserver en permanence avec lui. Le commissaire du Gouvernement dans cette affaire avait dégagé trois conditions pour que la faute puisse être considérée comme non dépourvue de tout lien avec le service : le comportement de l'agent s'analyse en une maladresse, une imprudence ou une négligence ; le moyen mis à la disposition de l'agent est régulièrement détenu par lui ; le moyen représente un risque particulier pour les tiers. Mais le lien peut être purement intellectuel (CE, 18 novembre 1988, Ministre de la défense contre Epoux Raszewski, n° 74952 ; CAA de Paris, 17 décembre 2003), les conditions initialement énoncées par le commissaire du gouvernement dans l'affaire Sadoudi ne sont plus requises.

2. La spécificité de la faute personnelle

La faute personnelle se distingue de la **faute pénale** ; jusqu'en 1935, le juge administratif considérait que toutes les fautes pénales des fonctionnaires ou agents publics s'analysaient en des fautes personnelles. La décision TC, 14 janvier 1935, Thépez opère un revirement : le juge estime que « *dans les conditions où il s'est présenté, le fait imputable à ce militaire (conducteur d'un camion militaire ayant heurté et blessé un cycliste), dans l'accomplissement d'un service commandé, n'est pas constitutif d'une faute se détachant de l'exercice de ses fonctions.* ». Cette solution est assez logique et est désormais largement appliquée ;

Exemple

ainsi la falsification, par un technicien de la direction départementale de l'équipement du Tarn, à la demande du maire, d'un plan d'occupation des sols s'analyse en une faute pénale, mais l'agent n'était animé par aucun intérêt personnel, la faute a été commise dans l'exercice de ses fonctions et avec les moyens du service ; quelle que soit sa gravité, elle ne saurait être regardée comme une faute personnelle détachable du service : TC, 19 octobre 1998, Préfet du Tarn-et-Garonne c/ CA Toulouse, D., 1999, p. 127 note Gohin.

La faute personnelle n'est pas toujours assimilable à une **faute disciplinaire** ; on pourrait même dire que cela ne devrait arriver que très rarement puisque la faute disciplinaire traduit un manquement à une obligation professionnelle et donc en lien avec les fonctions exercées par l'agent.

Toute **voie de fait** ne s'analyse pas nécessairement comme une faute personnelle, d'autant moins depuis que la jurisprudence a fait évoluer la notion de voie de fait (selon la jurisprudence Bergoend du TC, 17 juin 2013, il n'y a voie de fait « *que dans la mesure où l'administration soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision même régulière portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété, soit a pris une décision qui a les mêmes effets d'atteinte à la liberté individuelle ou d'extinction d'un droit de propriété et qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative.* »). Une voie de fait commise par un agent public peut donc s'analyser parfaitement en une faute de service.

Une faute commise par un subordonné qui exécute l'ordre de son supérieur hiérarchique peut constituer une faute personnelle. L'agent doit désobéir si l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public (art. 28 du statut de la fonction publique, qui retranscrit la jurisprudence Langneur rendue par le CE, Sect., 10 novembre 1944, Rec., 248). Les deux conditions ainsi présentées n'ont jusqu'alors jamais été considérées comme remplies par le juge.

L'intérêt de la distinction entre ces différentes catégories de fautes réside dans les conséquences qu'elle emporte en matière d'engagement de responsabilité.

B - Le cumul de responsabilités

C'est une construction du juge pour permettre l'indemnisation de la victime sur un patrimoine solvable et qui se traduit par une option pour la victime. Le juge va tenter de rattacher la faute au service, en tout cas d'établir

un lien entre la faute et le service pour que l'administration puisse réparer le préjudice subi du fait d'une faute personnelle ; mais il faut alors prévoir un mécanisme permettant à l'administration qui a payé de se retourner ensuite contre l'agent auteur de la faute personnelle pour qu'il contribue à la réparation du dommage.

1. Le cumul en cas de pluralité de fautes

L'hypothèse est qu'il existe alors une faute de service et une faute personnelle.

Exemple

CE, 3 février 1911, Anguet : dans cette affaire, une personne effectue des opérations à un guichet postal ; le bureau de poste ferme avant l'heure réglementaire (faute de service), ce qui oblige la personne, à l'invitation du guichetier, à sortir par une porte réservée aux agents ; ces derniers, croyant à un vol ou à une attaque, expulse violemment la personne (faute personnelle), qui se retrouve sur le trottoir avec deux jambes cassées. La victime peut alors réclamer la totalité de la réparation à l'administration devant le juge administratif ou engager la responsabilité de l'agent devant le juge judiciaire.

C'est la première solution qui est choisie le plus souvent, pour être sûr de trouver un patrimoine solvable. La faute personnelle n'a été rendue possible que par l'existence d'une faute de service. C'est aussi le cas de l'affaire Papon.

Exemple

CE, Ass., 12 avril 2002 : le juge identifie une faute personnelle, d'une gravité exceptionnelle et inexcusable (le zèle mis par Papon à trouver des Juifs et à les repérer pour pouvoir les déporter, allant au-delà des souhaits de l'occupant nazi, cela caractérise une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions), mais aussi une faute de service (l'organisation même de la préfecture a permis et facilité les opérations qui ont été le prélude à la déportation). Concrètement dans cette affaire, cela signifie que, sur le plan pénal, Papon a été condamné par la cour d'assises de la Gironde à 10 ans de réclusion criminelle pour complicité de crimes contre l'humanité ; mais sur le plan de l'action civile (réparation des préjudices subis par les victimes ou leurs descendants), Papon avait été condamné à réparer la totalité des préjudices ; or, puisque le juge estime que les préjudices trouvent leur origine dans une faute personnelle et dans une faute de service, Papon ne doit supporter que la charge indemnitaire correspondant aux conséquences de sa faute personnelle ; l'Etat prend à sa charge les conséquences dommageables de la faute de service identifiée.

Le Tribunal des conflits a récemment rappelé les principes et conséquences de la distinction entre faute personnelle et faute de service (TC, 6 oct. 2025, n° 4352 : « *Dans le cas où un dommage a été causé à un tiers par la faute personnelle d'un agent public, il appartient à la victime de rechercher la responsabilité personnelle de l'agent public devant les tribunaux judiciaires alors que, dans le cas où le dommage a été causé par la faute du service, la victime doit rechercher la responsabilité de l'administration devant les juridictions administratives. Dans le cas où le dommage a été causé par une faute qui, bien que personnelle, n'est pas dépourvue de tout lien avec le service, la victime peut demander à être indemnisée de la totalité du préjudice subi soit à l'administration, devant les juridictions administratives, soit à l'agent responsable, devant les tribunaux judiciaires. Elle peut aussi, dans le respect du principe de réparation intégrale du préjudice subi, saisir le juge judiciaire d'une demande recherchant la responsabilité personnelle de l'agent public, pour la réparation d'une partie de son préjudice, et saisir le juge administratif d'une demande recherchant la responsabilité de la personne publique pour une autre partie* »).

Il existe un cas particulier.

Exemple

Selon le juge administratif, « *lorsqu'un dommage trouve sa cause dans plusieurs fautes qui, commises par des personnes différentes ayant agi de façon indépendante, portaient chacune en elle normalement ce dommage au moment où elles se sont produites, la victime peut rechercher la réparation de son préjudice en demandant la condamnation de l'une de ces personnes ou de celles-ci conjointement, sans préjudice des actions récursoires que les coauteurs du dommage pourraient former entre eux* » (CE, 2 juillet 2010, Madranges, n° 323890).

Les coauteurs sont donc tenus à une obligation *in solidum* de réparation du dommage. La particularité réside ici dans le fait qu'il n'existe pas de collaboration ou de lien entre les différentes personnes.

Exemple

Ce mécanisme a joué pour un dommage causé par une faute de l'hôpital et du service pénitentiaire (CE, 24 avril 2012, M. et Mme Abdeslam, n° 342104 : « ainsi lorsque les ayants droit d'un détenu recherchent la responsabilité de l'Etat du fait des services pénitentiaires en cas de dommage résultant du suicide de ce détenu, ils peuvent utilement invoquer à l'appui de cette action en responsabilité, indépendamment du cas où une faute serait exclusivement imputable à l'établissement public de santé où a été soigné le détenu, une faute du personnel de santé de l'unité de consultations et de soins ambulatoires de l'établissement public de santé auquel est rattaché l'établissement pénitentiaire s'il s'avère que cette faute a contribué à la faute du service public pénitentiaire ; qu'il en va ainsi alors même que l'unité de consultations et de soins ambulatoires où le personnel médical et paramédical exerce son art est placée sous l'autorité du centre hospitalier ; que dans un tel cas, il est loisible à l'Etat, s'il l'estime fondé, d'exercer une action en garantie contre l'établissement public de santé dont le personnel a concouru à la faute du service public pénitentiaire. »).

Le Conseil d'Etat a rendu sur cette question un avis important (CE, Avis, 20 janvier 2023, n° 468190).

Tout en reprenant les principes antérieurs, il apporte une précision.

- Ainsi, lorsqu'un dommage trouve sa cause dans plusieurs fautes qui, commises par des personnes différentes ayant agi de façon indépendante, portaient chacune en elle normalement ce dommage au moment où elles se sont produites, la victime peut rechercher devant le juge administratif la réparation de son préjudice en demandant la condamnation de l'une de ces personnes à réparer l'intégralité de son préjudice. L'un des coauteurs ne peut alors s'exonérer, même partiellement, de sa responsabilité en invoquant l'existence de fautes commises par l'autre coauteur. Ce principe était déjà acquis.
- Mais le juge précise que la victime peut demander la condamnation d'une personne publique à réparer l'intégralité de son préjudice lorsque la faute commise portait normalement en elle le dommage, alors même qu'une personne privée, agissant de façon indépendante, aurait commis une autre faute, qui portait aussi normalement en elle le dommage au moment où elle s'est produite. Il n'y a pas lieu ici de tenir compte du partage de responsabilité entre les coauteurs, lequel n'affecte que les rapports réciproques entre ceux-ci, mais non le caractère et l'étendue de leurs obligations à l'égard de la victime du dommage. Il incombe à la personne publique, si elle l'estime utile, de former une action récursoire à l'encontre du coauteur personne privée devant le juge compétent, afin qu'il soit statué sur ce partage de responsabilité. Cet élément est nouveau et apporte ainsi une précision par rapport aux solutions précédentes.
- Le juge doit déterminer l'indemnité due au requérant, dans la limite des conclusions indemnitaires dont il est saisi, qui s'apprécie au regard du montant total de l'indemnisation demandée pour la réparation de l'entier dommage, quelle que soit l'argumentation des parties sur un éventuel partage de responsabilité.

2. Le cumul en cas de faute unique

Cela se produit lorsque la faute personnelle est commise à l'occasion du service (CE, 26 juillet 1918, Lemonnier). Une faute grave du maire, trouvant sa source dans une carence dans l'exercice de ses pouvoirs de police, est commise dans l'exercice de ses fonctions. Le juge estime que le maire n'a pu commettre la faute que parce qu'il a trouvé dans sa fonction les moyens de la réaliser. La victime a alors une option, rechercher la responsabilité de la commune devant le juge administratif, ou rechercher la responsabilité du maire devant le juge judiciaire.

Mais cela se produit surtout lorsque la faute personnelle est commise en dehors du service mais non dépourvue de tout lien avec lui. La victime a le choix entre s'adresser à l'auteur de la faute devant le juge judiciaire ou à l'administration devant le juge administratif. Cela signifie que l'administration peut réparer une faute personnelle, donc une faute qu'elle n'a pas commise.

Exemple

Un cas spécifique de cumul en cas de faute unique, qui applique Lemonnier, est intervenu : TC, 19 mai 2014, Berthet c./ Filippi, n° 3939. Le TC annule les deux décisions juridictionnelles rendues : compte tenu de la gravité de l'agissement et des objectifs purement personnels poursuivis par lui, la faute commise par le maire doit être regardée comme une faute personnelle détachable du service, donc le juge judiciaire est compétent ; mais la faute du maire a été commise à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, elle n'est donc pas dépourvue de tout lien avec le service, donc la responsabilité de la commune peut être engagée devant le juge administratif.

Il faut noter que l'administration peut voir sa responsabilité engagée, alors même qu'elle n'a commis aucune faute, au titre du cumul de responsabilités pour les fautes commises par ses agents en matière de harcèlement moral (CE, 28 juin 2019, Syndicat SGEN-CFDT, n° [415863](#)).

L'agent ne répond donc, devant le juge judiciaire et sur son patrimoine personnel, que de la faute totalement dépourvue de lien avec le service, donc de la faute purement personnelle.

Remarque

ATTENTION : la faute de l'agent demeure une faute personnelle ; ce n'est pas parce que le préjudice qu'elle occasionne est réparé par l'administration qu'elle se transforme en faute de service.

A partir du moment où l'administration a réparé les conséquences d'une faute personnelle, il faut prévoir un mécanisme lui permettant de se retourner contre son agent pour lui demander de contribuer à cette réparation.

C - Les actions récursoires

L'action récursoire signifie que, en cas de faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service ou en cas de faute commise dans l'exercice des fonctions mais particulièrement grave ou révélant une intention de nuire, l'administration a pu être condamnée à réparer, du fait de ce lien avec le service ou avec les fonctions, les conséquences dommageables d'une faute personnelle, pour que la victime puisse être indemnisée sur un patrimoine solvable ; elle doit alors pouvoir ensuite se retourner contre l'agent fautif, pour que ce dernier contribue à la réparation.

1. L'action de l'administration contre son agent

Si l'administration a réparé une faute personnelle de son agent, il est logique qu'elle puisse se retourner ensuite contre lui pour qu'il contribue à la charge de la dette (CE, 28 juillet 1951, Laruelle, Delville, revenant sur l'impossibilité d'une telle action reconnue par CE, 28 mars 1924, Poursines, Rec., p. 357). Le juge administratif est seul compétent pour effectuer définitivement le règlement de la charge indemnitaire (TC, 26 mai 1954, Moritz). Si le dommage trouve sa source dans une faute de service et une faute personnelle, l'administration ne pourra se retourner contre son agent que pour la partie qui est relative à la faute personnelle puisqu'elle est toujours tenue de réparer une faute de service ; si le dommage trouve sa source uniquement dans une faute personnelle, l'administration se retournera contre son agent pour la totalité de la réparation. Cette action récursoire, peu utilisée, a tendance maintenant à être pratiquée par l'administration. Il n'en reste pas moins que ce mécanisme ne joue pas très souvent et qu'il contribue à désresponsabiliser les agents publics, accréditant également dans l'opinion publique l'idée que les fonctionnaires sont très protégés et qu'ils bénéficient d'une sorte d'impunité y compris pour des fautes personnelles... alors même qu'ils encourent des sanctions disciplinaires assez importantes, mais ces dernières ne font guère l'objet de publicité.

Remarque

ATTENTION : en cas de faute de service, l'administration répare, elle ne peut pas se retourner contre l'agent.

2. L'action de l'agent contre l'administration

Cette action est beaucoup plus rare. Le principe est que la collectivité doit couvrir le fonctionnaire des condamnations civiles prononcées contre lui ; consacré d'abord sous la forme d'un principe général du droit (CE, 26 avril 1963, Centre hospitalier de Besançon, Rec., p. 243), ce principe est désormais inscrit dans le statut général de la fonction publique (art. 11). L'hypothèse est que l'agent a été condamné à réparer une faute de service, soit parce qu'il y a eu une erreur, soit parce que le préjudice dont il était demandé réparation trouvait son origine dans une faute personnelle mais aussi une faute de service et que l'agent a été condamné devant le juge judiciaire à réparer le tout. Il peut alors se retourner contre l'administration. On en trouve un exemple dans l'affaire Papon présentée ci-dessus.

Section 3 : La responsabilité sans faute

Même si le droit commun est la responsabilité pour faute, la responsabilité sans faute trouve de plus en plus fréquemment à s'appliquer. Cette responsabilité est neutre et objective, elle n'emporte pas jugement de valeur. Le mécanisme facilite la tâche de la victime (pas de faute à prouver). La victime démontre le préjudice et le lien de causalité entre le fait générateur (l'activité) et le préjudice, qui, en matière de responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques, doit être anormal et spécial. Le fondement général semble être la rupture d'égalité devant les charges publiques. Il existe cependant deux fondements distincts à la responsabilité sans faute : l'égalité devant les charges publiques (cela demande d'indemniser la personne qui est la seule à souffrir des conséquences d'un acte ou d'une activité menée dans l'intérêt général) et le risque (lorsqu'une personne publique fait peser, dans l'exercice normal de son activité, un risque sur des personnes, elle doit les indemniser si ce risque se réalise).

§1 : La responsabilité pour risque

Elle repose en principe sur la réalisation d'un risque ; dans l'une de ses activités, l'administration fait courir un risque aux administrés ; si ce risque se réalise, elle devra les indemniser. Ce risque peut être lié à un danger, une chose dangereuse ou une situation ou activité dangereuse (A) ; il peut aussi être en lien avec une activité que prend en charge, à la demande de l'administration, un collaborateur du service public (B).

A - La responsabilité liée à un danger

L'on peut distinguer plusieurs hypothèses : la responsabilité provient soit de la réalisation d'un risque causé par une chose dangereuse, soit par une activité dangereuse ou encore par une situation dangereuse.

1 - Les choses dangereuses

La responsabilité de l'administration était initialement engagée sur le fondement du risque anormal de voisinage en lien avec un ouvrage public (CE, 28 mars 1919, Regnault Desroziers, n° [62273](#)).

Exemple

Dès l'année 1915, l'autorité militaire avait accumulé une grande quantité de grenades dans les casemates du Fort de la Double-Couronne, situé à proximité des habitations d'une agglomération importante ; elle procédait constamment à la manutention de ces engins dangereux, en vue d'alimenter rapidement les armées en campagne ; ces opérations, effectuées dans des conditions d'organisation sommaires, sous l'empire des nécessités militaires, comportaient des risques excédant les limites de ceux qui résultent normalement du voisinage ; 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. C'est bien le risque lié à un entrepôt dangereux d'armes que l'on fait courir aux voisins du fort militaire qui justifie l'engagement de responsabilité de l'Etat, en l'absence de toute faute.

Plus spécifiquement, si l'ouvrage en cause est exceptionnellement dangereux, le juge permet aux tiers et aux usagers d'engager la responsabilité sans faute de l'administration (CE, Ass., 6 juillet 1973, Dalleau, n° [82406](#)). Cette solution reste limitée (CAA de Lyon, 18 janvier 1990, Epoux Cala, Rec., p. 410, infirmé par CE, Sect., 5 juin 1992, Ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer c/ M. et Mme Cala, *RFDA* 1993, p. 68, concl. Le Chatelier). Deux critères semblent caractériser l'ouvrage exceptionnellement dangereux : le risque continu qu'il représente pour les usagers, le degré élevé de gravité du risque, que le juge apprécie notamment au regard de la fréquence des accidents survenus (conclusions Le Chatelier précitées).

La jurisprudence s'est prolongée en matière d'utilisation par la puissance publique d'armes à feu.

Exemple

CE, Ass., 24 juin 1949, Lecomte et Daramy, n° [87335](#) :

« 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 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'existence de ce service public ») ; le juge ne retient le fondement du risque que si l'arme ou l'engin utilisé présente un danger particulier, ce qui est le cas pour un pistolet mais pas pour une matraque ; en revanche, l'utilisation d'un flash-ball comporte des risques exceptionnels pour les personnes et les biens (CAA de Nantes, 5 juillet 2018, Ministre de l'Intérieur c/ M. Douillard, n° [17NT00411](#)). Il pourrait en être de même pour l'utilisation par le personnel du service de police de la grenade GLI F4, grenade lacrymogène instantanée (TA de Nantes, 3 juil. 2020, n° 1703203, AJDA 2020, p. 2044, note M. Burg).

Un tel fondement n'est retenu que lorsque c'est un tiers à l'opération qui cherche à engager la responsabilité de l'administration ; si la victime est un manifestant, impliqué donc dans l'opération, il devra prouver la faute du service public.

Exemple

CE, Sect., 27 juillet 1951, Dame Aubergé et Dumont, Rec., p. 447 : le conducteur d'une voiture franchit un barrage de police sans s'arrêter ; les policiers tirent et tuent le conducteur, tout en blessant le passager.

Cette distinction entre le tiers et le participant est maintenue aujourd'hui.

Enfin, une utilisation originale de la théorie du risque s'est appliquée en matière d'utilisation de produits dangereux.

Exemple

CE, Ass., 26 mai 1995, Consorts N'Guyen, Jouan et Pavan, n° [143238](#) : les centres de transfusion sont responsables des conséquences dommageables de la mauvaise qualité des produits, eu égard, tant à la mission qui leur est confiée par la loi qu'aux risques que présente la fourniture de produits sanguins ; le risque tient ici à la possible contamination par le virus du SIDA ou de l'hépatite C de produits sanguins contaminés). Il en est de même pour la défaillance des produits et appareils de santé (CE, 9 juillet 2003, Marzouk, n° [220437](#) : défaillance d'un respirateur artificiel). Cette dernière solution a été étendue aux appareils et produits implantés dans le corps même du patient, comme les prothèses (CE, 25 juillet 2013, Centre hospitalier universitaire de Chambéry, n° [339922](#) : « sans préjudice des actions susceptibles d'être exercées à l'encontre du producteur, le service public hospitalier est responsable, même en l'absence de faute de sa part, des conséquences dommageables pour les usagers de la défaillance des produits et appareils de santé qu'il utilise ; que ce principe trouve à s'appliquer lorsque le service public hospitalier implante, au cours de la prestation de soins, un produit défectueux dans le corps d'un patient. »

On le voit, le caractère dangereux d'une chose, d'un ouvrage, d'un instrument est entendu en fonction de l'évolution des techniques ; de plus, la notion de voisinage n'est plus un élément déterminant pour mettre en cause la responsabilité de l'administration.

2. Les activités dangereuses

Il s'agit **des méthodes nouvelles** que peut utiliser l'administration dans différents domaines d'activités.

Il peut s'agir de méthodes libérales utilisées pour permettre des solutions alternatives à la prison ou qui peuvent préparer la sortie de prison de délinquants ; ainsi des méthodes qui permettent la réinsertion sociale des délinquants.

Exemple

CE, Sect., 3 février 1956, Ministre de la justice c/Thouzellier, Rec., p. 49 : la méthode utilisée crée un risque spécial pour les tiers, qui résident dans le voisinage de cette institution et qui ne bénéficient plus des garanties classiques d'enfermement des délinquants.

On retrouve ici la notion de voisinage, car les détenus qui sortent créent d'abord un risque pour l'entourage immédiat des établissements en cause.

Exemple

Cela a joué aussi pour les modalités d'aménagement des peines qui ont pour objet de préparer les personnes emprisonnées à se réinsérer après leur peine (CE, Sect., 29 avril 1987, Garde des Sceaux c/ Banque populaire de la région économique de Strasbourg), mais elle ne joue pas pour les réductions de peine (CE, 15 février 2006, Garde des sceaux, Ministre de la justice, n° [271022](#) : « *ni les décrets de grâce collective pris par le Président de la République ni les mesures de réduction de peine accordées par le juge de l'application des peines en application des dispositions de l'article 721 du code de procédure pénale, dans sa rédaction applicable en l'espèce, ne créent pour les tiers un risque spécial susceptible d'engager, en l'absence de faute, la responsabilité de l'Etat* »).

La notion de voisinage n'est donc plus amenée à jouer.

Le juge a étendu la possibilité d'engager la responsabilité sur le fondement du risque spécial aux demi-frères de l'auteur de l'agression lorsqu'il s'agit d'un mineur délinquant placé.

Exemple

CE, 6 décembre 2012, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des libertés, n° [351158](#) : « *le placement de M.X s'inscrivait dans un projet de rééducation par l'usage de méthodes fondées sur un régime de liberté surveillée, conformément aux dispositions de l'ordonnance du 2 février 1945 ; que ce placement avait créé un risque spécial pour les tiers, susceptible d'engager, même en l'absence de faute, la responsabilité de l'Etat ; que les deux victimes, alors même qu'elles appartiennent à la même fratrie que l'auteur des faits litigieux, possèdent la qualité de tiers par rapport au lieu de vie spécialisé dans lequel a été placé, sous contrôle judiciaire.* »

La jurisprudence, qui ne s'est plus fondée sur le voisinage, s'est aussi étendue aux méthodes thérapeutiques nouvelles appliquées aux malades mentaux pour éviter leur enfermement.

Exemple

CE, Sect., 13 juillet 1967, Département de la Moselle, n° [65735](#) : « *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 des garanties de sécurité inhérentes aux méthodes habituelles d'internement.* »

La plupart des méthodes ne sont plus tellement nouvelles...

Exemple

Tel est le cas pour une hospitalisation de jour (CE, 17 février 2012, Société MAAF Assurances, n° [334766](#) : « *l'hôpital de jour, qui est un mode de prise en charge hospitalier destiné à assurer des soins polyvalents mis en œuvre par une équipe pluridisciplinaire en un lieu ouvert à la journée selon une périodicité déterminée pour chaque patient, ne constitue pas une méthode thérapeutique créant un risque spécial pour les tiers susceptible d'engager sans faute la responsabilité de l'administration* »).

De manière différente, le juge a admis de rechercher la responsabilité de la personne publique dans le cas où celle-ci a causé un dommage du fait de certaines méthodes thérapeutiques nouvelles.

Exemple

CAA de Lyon, 21 décembre 1990, Consorts Gomez, n° [89LY01742](#) ; AJDA 1991, p. 126 : le médecin utilise une méthode chirurgicale nouvelle, qui a entraîné des conséquences exceptionnellement et anormalement graves pour le malade, dès lors que cette méthode n'était pas la seule possible pour sauver le malade ; selon le juge, *« l'utilisation d'une thérapeutique nouvelle créée, lorsque ses conséquences ne sont pas encore entièrement connues, un risque spécial pour les malades qui en sont l'objet ; 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. »*

Le Conseil d'État a ensuite admis une responsabilité sans faute en matière médicale si l'acte médical est nécessaire au diagnostic ou au traitement du malade, l'acte présente un risque dont l'existence est connue mais dont la réalisation est exceptionnelle ; il n'y a aucune raison de penser que le malade y est particulièrement exposé ; l'exécution de cet acte est directement à l'origine de dommages d'une extrême gravité, sans rapport avec l'état initial du patient (CE, Ass., 9 avril 1993, Bianchi, n° [69336](#)). Cette solution a été étendue à des opérations de confort, donc lorsque ce n'est plus un malade qui est victime mais un patient : CE, Sect., 3 novembre 1997, Hôpital Joseph Imbert d'Arles, n° [153686](#) ; *« lorsqu'un acte médical nécessaire au diagnostic ou au traitement du patient 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 dommages sans rapport avec l'état initial du patient comme avec l'évolution prévisible de cet état, et présentant un caractère d'extrême gravité »*).

Remarque

ATTENTION : dans ces deux derniers cas, c'est l'usager lui-même et non un tiers qui bénéficie du système de responsabilité sans faute. En matière médicale, ces hypothèses ne jouent plus tellement du fait de l'intervention de la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, qui invite les juges à statuer en principe sur le fondement de la faute ; en cas d'aléa thérapeutique, l'indemnisation est effectuée via des commissions spécifiques.

La jurisprudence a développé récemment **un autre fondement à la responsabilité, en se fondant sur la notion de garde**, s'agissant des dommages causés par des mineurs placés, donc des mineurs en danger et non plus des mineurs dangereux.

Exemple

CE, Sect., 11 février 2005, GIE Axa Courtage, n° [252169](#) :

« La décision par laquelle le juge des enfants confie la garde d'un mineur, dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative prise en vertu des articles 375 et suivants du code civil, à l'une des personnes mentionnées à l'article 375-3 du même code, transfère à la personne qui en est chargée la responsabilité d'organiser, diriger et contrôler la vie du mineur ; qu'en raison des pouvoirs dont l'Etat se trouve ainsi investi lorsque le mineur a été confié à un service ou établissement qui relève de son autorité, sa responsabilité est engagée, même sans faute, pour les dommages causés aux tiers par ce mineur ; que cette responsabilité n'est susceptible d'être atténuée ou supprimée que dans le cas où elle est imputable à un cas de force majeure ou à une faute de la victime », qui reprend Cass. 29 mars 1991, Consorts Blicq, JCP-G 1991, II, 21673, concl. Dontenwille, cette jurisprudence jouant même si le mineur est placé au sein d'un organisme privé que l'Etat désigne, CE, 13 février 2009, Département de Meurthe-et-Moselle, n° [294265](#).

Limitée aux tiers, cette jurisprudence a été étendue aux usagers.

Exemple

CE, 13 novembre 2009, Garde des Sceaux Ministre de la justice c/ Association tutélaire des inadaptés, n° [306517](#) :

« La décision par laquelle une juridiction des mineurs confie la garde d'un mineur, dans le cadre d'une mesure prise en vertu de l'ordonnance du 2 février 1945, à l'une des personnes mentionnées par cette ordonnance, transfère à la personne qui en est chargée la responsabilité d'organiser, diriger et contrôler la vie du mineur ; qu'en raison des pouvoirs dont elle se trouve ainsi investie lorsque le mineur lui a été confié, sa responsabilité peut être engagée, même sans faute, pour les dommages causés aux tiers par ce mineur ; Considérant que le foyer d'action éducative de Niort, établissement dépendant de la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse, exerçait la garde des mineurs auteurs de l'agression en lieu et place de leurs parents ; que de ce seul fait, l'Etat, sans que soit mise en cause sa responsabilité au titre du fonctionnement du service public, s'est substitué à ces derniers au titre de la responsabilité civile ; que la circonstance que M. A, bénéficiaire d'une mesure de protection judiciaire jeune majeur, d'une part, et les auteurs de l'agression, mineurs placés au titre de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, d'autre part, soient tous usagers du service public de la justice, ne pouvait faire obstacle à ce que la victime bénéficie du régime de réparation prévu ci-dessus. »

Peuvent ainsi être mis en cause soit les services de l'Etat soit ceux du département.

Exemple

La responsabilité du département peut être engagée pour les dommages causés aux tiers par le mineur, y compris lorsque ces dommages sont survenus alors que le mineur est hébergé par ses parents, dès lors qu'il n'a pas été mis fin à cette prise en charge par le service d'aide sociale à l'enfance par décision des titulaires de l'autorité parentale ou qu'elle n'a pas été suspendue ou interrompue par l'autorité administrative ou judiciaire (CE, Sect., 1^{er} juillet 2016, Soc. Groupama Grand est, Rec., p. 310, n° [375076](#)).

A l'égard de la victime, cette responsabilité ne peut être atténuée ou supprimée qu'en cas de faute de la victime ou de force majeure. Enfin, dans le cadre d'une action en garantie, le département peut, le cas échéant, se prévaloir de la faute du tiers ayant concouru à la réalisation du dommage. On fait parfois référence au risque-autorité (sur cette question : F. Tesson, « La responsabilité administrative du fait de la garde des mineurs », JCP-A 2015, n° 1-2, 2005). Ces solutions peuvent être conjuguées avec celles dégagées en matière de risque spécial, la victime disposant alors d'une option.

Exemple

CE, 1^{er} février 2006, Garde des sceaux, Ministre de la justice c/MAIF, n° [268147](#) :

« La décision par laquelle une juridiction des mineurs confie la garde d'un mineur, dans le cadre d'une mesure prise en vertu de l'ordonnance du 2 février 1945, à l'une des personnes mentionnées par cette ordonnance transfère à la personne qui en est chargée la responsabilité d'organiser, diriger et contrôler la vie du mineur ; qu'en raison des pouvoirs dont elle se trouve ainsi investie lorsque le mineur lui a été confié, sa responsabilité peut être engagée, même sans faute, pour les dommages causés aux tiers par ce mineur ; que l'action ainsi ouverte ne fait pas obstacle à ce que soit également recherchée, devant la juridiction administrative, la responsabilité de l'Etat en raison du risque spécial créé pour les tiers du fait de la mise en œuvre d'une des mesures de liberté surveillée prévues par l'ordonnance du 2 février 1945 ; que par suite, en retenant que la généralisation de l'emploi des méthodes prévues par cette ordonnance crée un risque spécial pour les tiers et est susceptible, en cas de dommages causés aux tiers par les enfants confiés soit à des établissements spécialisés soit à une personne digne de confiance, d'engager, même sans faute, la responsabilité de la puissance publique à leur égard, la cour administrative d'appel de Nantes n'a commis aucune erreur de droit. »

Cette notion de garde n'était pas inconnue en droit administratif ; responsabilité de l'Etat du fait d'un dommage causé par un avion qui était sous sa garde... Mais les hypothèses présentées ci-dessus sont quelque peu différentes. L'idée est que l'on s'écarte d'une responsabilité pour risque spécial né de l'utilisation de méthodes dangereuses ; il ne s'agit plus d'un risque créé par une activité ou une action de l'administration, mais un « *risque assumé, inhérent à la mission de garde dont a été chargée l'administration* ». Il faut préciser que l'association auprès de qui les mineurs sont placés peut elle-même subir un dommage du fait de leurs agissements ; elle bénéficie alors du régime de responsabilité fondée sur la garde, le juge considérant qu'elle est tiers par rapport à l'évènement (CE, 19 juin 2015, Fondation Les orphelins apprentis d'Auteuil, n° [378293](#)). La victime n'a pas,

dans ce régime de responsabilité, à démontrer l'existence d'un préjudice anormal et spécial ; seule la force majeure ou la faute de la victime peut atténuer la responsabilité de l'administration ou l'exonérer totalement. En revanche, le champ de la mise en œuvre d'un tel régime est pour l'instant étroit :

Exemple

ainsi par exemple, si l'emprisonnement confère à l'administration la responsabilité d'organiser, de diriger et de contrôler la vie du détenu, cette situation ne peut être assimilée à un transfert de la garde dudit détenu (CAA de Versailles, 2 février 2006, Ministre de la justice c/ MAIF). Il en est de même des mineurs placés sous l'autorité des établissements scolaires.

3. Les situations dangereuses

Les risques exceptionnels encourus par un agent public du fait de ses fonctions lui ouvrent droit à réparation des préjudices qui en ont résulté ;

Exemple

cette solution a été consacrée par l'arrêt du CE, Ass., 6 novembre 1968, Dame Saulze, n° [72636](#) (institutrice enceinte qui contracte la rubéole car elle était exposée, du fait de ses fonctions en permanence au risque de contamination en cas d'épidémie ; cette solution a été remise en cause du fait des lois sur les vaccinations obligatoires).

Cette jurisprudence est amenée à jouer dans des cas très délimités :

Exemple

CE, 17 décembre 2008, Ginoux (n° [307827](#) ; médecin des armées contraint de rester sur un théâtre d'opérations, dont les biens ont été détruits en République centrafricaine :

« qu'il n'est pas contesté qu'à raison des troubles graves et des risques encourus alors par les ressortissants étrangers présents sur le territoire centrafricain, le commandement français, pour assurer la sauvegarde personnelle de M. A, l'a maintenu sur place et placé sous commandement et protection militaires, tandis qu'il était procédé au rapatriement de sa famille ; que les biens constituant leur patrimoine ont été pillés ou détruits ; que les risques auxquels cette situation a exposé le requérant étaient sans commune mesure avec ceux qu'il avait librement consentis en se portant volontaire pour servir en République centrafricaine au titre de la coopération ; que le préjudice qu'il a subi est en rapport direct avec l'activité de service public à laquelle il participait ; que dès lors M. A est fondé à soutenir que la responsabilité de l'Etat est engagée à son égard du fait des risques exceptionnels auxquels il a été exposé »).

Ce fondement, si l'on excepte la garde, repose sur l'idée qu'il existe un danger ou un risque qui expose les tiers (ou parfois les usagers) à des dommages ; c'est une hypothèse un peu spécifique qui s'applique aux collaborateurs occasionnels.

B - La responsabilité à l'égard des collaborateurs occasionnels du service public

Le principe de la responsabilité a été admis très tôt pour les collaborateurs de l'administration.

Exemple

CE, 21 juin 1895, Cames, Rec., p. 509 : un ouvrier à l'arsenal de Tarbes se blesse gravement et ne peut plus travailler. Selon le commissaire du gouvernement, il fallait regarder si l'Etat doit garantir ses ouvriers contre le risque résultant des travaux qu'il leur fait exécuter ; si un accident se produit dans le travail et s'il n'y a pas faute de l'ouvrier, le service public est responsable et doit indemniser la victime ; cette appréciation relève des principes de l'équité.

Cette solution initiale s'est prolongée dans les hypothèses où l'administration fait appel des personnes pour l'aider dans certaines activités de service public. Le juge admet ainsi que les dommages subis par les collaborateurs bénévoles ou occasionnels du service public soient réparés, indépendamment de toute faute, sur le fondement du risque (CE, Ass., 22 novembre 1946, Commune de Saint-Priest-La-Plaine, Rec., p. 279).

Exemple

Le collaborateur doit avoir participé à une mission de service public (participation à une fête locale traditionnelle (CE, 30 avril 2004, Perroud, Rec., p. 601 : tir de feux d'artifice le soir des élections municipales dans la commune de Sillingy, qui constitue une manifestation traditionnelle), mais il est indispensable que la puissance publique soit intervenue pour organiser cette fête (CE, 27 juillet 2015, MAIF, n° [367871](#)), le juge acceptant cependant que des activités d'intérêt général (comme le Téléthon) donne lieu à application du régime de responsabilité au profit des collaborateurs (CAA de Lyon, 12 mai 2011, n° [10LY00273](#)), assistance portée à une personne en train de se noyer, CE, 25 septembre 1970, Commune de Batz, n° [73707](#)) ; son intervention est requise ou acceptée par l'autorité publique (sauf en cas d'urgence, c'est le cas lorsqu'il faut porter secours à une personne en train de se noyer ou en grand danger ; le juge écarte cependant des cas dans lesquels les personnes interviennent spontanément, mais désorganisent davantage l'action de l'administration qu'elles n'aident les autorités : CE, 16 juin 1989, Pantaloni, Rec., p. 144) ; la collaboration apportée au service public est effective et dépasse la contribution normale que toute personne apporte au service : autrement dit, la personne ne reste pas passive mais agit au contraire et c'est à ce titre spécifique qu'elle subit un dommage.

Cette jurisprudence a été progressivement étendue au cas où le collaborateur a une activité régulière et non plus totalement occasionnelle (CE, 31 mars 1999, Hospices civils de Lyon, n° [187649](#), bénévole se rendant chaque semaine aux hospices pour aider des personnes à prendre leur repas), et au cas où le collaborateur est un salarié d'une entreprise privée (CE, Sect., 12 octobre 2009, Chevillard, n° [297075](#), Rec., p. 387, revenant sur la solution retenue par la cour administrative d'appel).

Il faut noter que, pour la première fois, **le juge administratif a admis qu'une personne morale soit considérée comme un collaborateur occasionnel du service public** (CAA Douai, 18 janv. 2022, n° ODA00045).

La notion de collaborateur était, jusqu'à très récemment, considérée comme une notion fonctionnelle, permettant simplement de déclencher un régime de responsabilité favorable pour la victime, fondée sur l'absence de faute. Il était impossible d'en faire une notion autonome, qui impliquerait de reconnaître au collaborateur des droits et des obligations ; c'est ainsi qu'une mère de famille qui accompagne une sortie scolaire peut être considérée comme une collaboratrice occasionnelle du service public en ce sens que, si, au cours de la sortie, elle subit un dommage, elle pourra obtenir réparation sur le fondement de la responsabilité sans faute pour risque ; en revanche, elle peut tout à fait manifester ses croyances religieuses en portant un signe distinctif, le droit n'imposant aucune obligation au collaborateur. Cette situation évolue sur deux aspects : tout d'abord, le juge a accepté d'accorder la protection fonctionnelle au collaborateur du service public (CE, 13 janvier 2017, Fievet, Rec., p. 1), ce qui veut dire que l'administration doit le protéger des poursuites pénales engagées contre lui dans le cadre de la mission qui lui est confiée et elle doit le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui. De plus, le législateur (loi n° [2016-1691](#) du 9 décembre 2016, sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie politique, dite loi Sapin 2), a reconnu la situation spécifique du lanceur d'alerte, qui peut être parfois assimilé à un collaborateur occasionnel du service public ; il s'agit d'une « *personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance* ».

Exemple

Voir TA de Paris, 15 nov. 2018, n° 1707702, statut de collaborateur occasionnel du service public reconnu à une lanceuse d'alerte dans l'affaire UBS.

La loi n° [2020-840](#) du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen sauveteur consacre la notion : « *quiconque porte assistance de manière bénévole à une personne en situation apparente de péril grave et imminent est un citoyen sauveteur et bénéficie de la qualité de collaborateur occasionnel du service public* ». Un cas un peu particulier existe. En effet, lorsque le collaborateur du service public intervient dans le cadre d'une opération de police judiciaire, la responsabilité de l'Etat peut être engagée, mais devant le juge judiciaire, qui applique les règles du droit public (Cass.ch. civ. 2ème, 23 nov. 1956, Giry, dans l'hypothèse d'un médecin requis par un commissaire de police, et ainsi considéré comme collaborateur occasionnel de ce service). Par

une décision du 13 mai 2024 (TC, n° 4305, Garde des Sceaux, Ministre de la justice), le Tribunal des conflits a étendu cette solution aux collaborateurs occasionnels non requis : "L'action fondée sur une responsabilité sans faute de l'Etat en raison du préjudice résultant d'une opération de police judiciaire relève de la compétence de la juridiction judiciaire. Il en va ainsi de l'action engagée par un collaborateur occasionnel du service public pour obtenir la réparation de dommages subis lors d'une opération de police judiciaire").

Il existe donc toujours une idée de risque lié à une activité qui fait courir un danger à une personne. L'autre fondement de la responsabilité sans faute n'est pas lié à un danger ; la responsabilité se fonde ici sur la rupture d'égalité devant les charges publiques.

§2 : La responsabilité fondée sur la rupture d'égalité devant les charges publiques

Le dommage causé ici n'a pas de caractère accidentel.

A - La responsabilité du fait des lois et conventions internationales

Le préjudice à réparer peut trouver sa source dans l'activité législative ou dans l'activité internationale de l'Etat.

1. L'activité législative

La responsabilité du fait des lois a été admise par un arrêt CE, Ass., 14 janvier 1938, Société des produits laitiers La Fleurette, n° [51704](#).

La loi interdit d'utiliser un produit dénommé crème ne provenant pas exclusivement du lait ; la société La Fleurette a alors dû cesser la fabrication de l'une de ses spécialités, la Gradine, qui entraînait dans le champ de l'interdiction édictée.

Mettant ainsi fin à l'irresponsabilité de l'État législateur (consacrée par CE, 11 janvier 1838, Duchâtellier, qui écartait toute responsabilité dans le silence de la loi, et réitérée par CE, 29 avril 1921, Société Premier et Henry, qui l'écartait également mais en invoquant la volonté du législateur), qui paraissait logique compte tenu du principe selon lequel l'Etat ne peut mal faire, la loi était un acte souverain, le juge encadre cette mise en jeu de la responsabilité :

- **la loi ne doit pas avoir entendu exclure tout droit à indemnisation**, de manière expresse ou implicite, ceci pouvant résulter des travaux préparatoires du texte ; mais le silence de la loi sur ce point cesse d'être interprété dans le sens d'un refus d'indemnisation ;

Exemple

CE, Sect., 30 juillet 2003, Association pour le Développement de l'Aquaculture en Région Centre, n° [215957](#) : « Considérant qu'il ne ressort ni de l'objet ni des termes de la loi du 10 juillet 1976, non plus que de ses travaux préparatoires, que le législateur ait entendu exclure que la responsabilité de l'Etat puisse être engagée en raison d'un dommage anormal que l'application de ces dispositions pourrait causer à des activités - notamment agricoles - autres que celles qui sont de nature à porter atteinte à l'objectif de protection des espèces que le législateur s'était assigné ; qu'il suit de là que le préjudice résultant de la prolifération des animaux sauvages appartenant à des espèces dont la destruction a été interdite en application de ces dispositions doit faire l'objet d'une indemnisation par l'Etat lorsque, excédant les aléas inhérents à l'activité en cause, il revêt un caractère grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés. »

Le Conseil constitutionnel veille d'ailleurs à ce qu'une loi n'exclue pas par avance tout droit à réparation ;

- **la loi ne doit pas avoir eu pour but la protection d'un intérêt général prééminent ;**

Exemple

Protection des flamands roses : pas de possibilité de rechercher la responsabilité de l'Etat pour les dégâts que les flamands roses occasionnent aux cultures, la loi ayant voulu protéger un intérêt général prééminent : CE, 21 janvier 1998, Ministre de l'environnement c/ Plan, n° 157353 ; ou des grands cormorans, CE, 1^{er} février 2012, Bizouerne, l'Etat pouvant être condamné à indemniser car la loi de 1976 ne l'exclut pas formellement) ou l'interdiction d'activités répréhensibles

- **le préjudice subi par le particulier doit être anormal et spécial**, caractères difficiles à remplir lorsque le préjudice subi provient de l'application d'une loi. La spécialité implique que le préjudice ne soit supporté que par un petit nombre de personnes, traduisant ainsi la rupture d'égalité devant les charges publiques ; la loi fait subir à certaines personnes, dans l'intérêt général, une charge que les autres ne supportent pas ; cette condition n'est évidemment pas facile à satisfaire.

Exemple

CE, Sect., 25 janvier 1963, Ministre de l'Intérieur c/ Bovero, n° 56505 : « *un tel préjudice ne frappe ni tous les propriétaires de locaux d'habitation occupés par des tiers, ni même une catégorie déterminée d'entre eux, mais seulement ceux dont les locaux se trouvent occupés par un militaire servant en Afrique du Nord au moment où ils auraient pu espérer obtenir l'exécution d'une ordonnance d'expulsion rendue en leur faveur ou par des personnes dont un parent, précédemment domicilié avec elles, sert comme militaire en Afrique du Nord à ce même moment; que ce préjudice constitue ainsi, pour ceux qui le subissent, une charge spéciale, par rapport aux charges-normales incombant à l'ensemble des propriétaires de locaux d'habitation occupés par des tiers.* »

L'anormalité ou la gravité définissent l'intensité du préjudice : comme on a déjà pu le voir dans l'arrêt Bizouerne précité, le préjudice ne va revêtir un caractère anormal que lorsqu'il dépasse l'aléa inhérent à l'activité économique prise en charge par la victime ; la preuve de cette anormalité incombe au requérant.

La loi fait donc supporter à des individus, au nom de l'intérêt général, des charges particulières ; une compensation leur est due pour rétablir cette égalité rompue.

Le juge a cependant admis, à côté de ce mécanisme de responsabilité sans faute, **un autre mécanisme de responsabilité « hybride »** (CE, Ass., 8 février 2007, Gardedieu, Rec., p. 78, concl. Derepas, n° 279522).

La responsabilité de l'Etat peut aussi être engagée, en raison des obligations qui sont les siennes pour assurer le respect des conventions internationales par les autorités publiques, pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'intervention d'une loi adoptée en méconnaissance des engagements internationaux de la France. L'arrêt n'utilise pas le terme faute, hésitant ainsi à reconnaître que le législateur puisse commettre une faute dans son activité normative ; mais ce n'est pas une responsabilité sans faute, le juge n'exige ni l'anormalité ni la spécialité du préjudice, puisque l'ensemble des préjudices peuvent être réparés...

Exemple

Cette solution a été étendue par une décision CE, 23 juillet 2014, Société d'éditions et de protection route, Rec., p. 238, n° 354365 : la jurisprudence Gardedieu joue si la loi méconnaît des principes consacrés par le droit de l'Union européenne (ici principes de sécurité juridique et de confiance légitime, donc des principes qui consacrent des exigences formelles) ; mais en l'espèce, le juge estime que ce n'est pas la loi qui est en cause, mais l'interprétation jurisprudentielle de la loi, qui a mis du temps à se stabiliser (« *si la société requérante fait valoir qu'elle n'avait pas été en mesure d'anticiper l'interprétation donnée de ces dispositions par la Cour de cassation, elle critique ainsi non pas la loi elle-même mais la portée qui lui a été ultérieurement conférée par la jurisprudence ; qu'elle n'est, par suite, pas fondée à mettre en cause la responsabilité de l'Etat au motif que la loi aurait été adoptée en méconnaissance des principes dont elle se prévaut* »).

Le juge aurait pu aller plus loin puisque la difficulté provient initialement de la mauvaise qualité de la loi, susceptible de plusieurs interprétations. Même si le Conseil d'Etat, dans ses rapports annuels, dénonce constamment la mauvaise qualité des textes, il n'a pas été jusqu'à se fonder sur cet élément pour engager la responsabilité de l'Etat législateur.

Le juge administratif semble très strict quant à l'appréciation d'un lien de causalité entre les dispositions inconstitutionnelles de la loi et le préjudice invoqué par la victime (CAA Lyon, 21 déc. 2023, n° 23LY01489).

Cette solution a connu une extension importante, quoique logique. Du fait de l'entrée en vigueur de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité, il peut arriver qu'une loi se soit appliquée pendant plusieurs mois ou plusieurs années ; une de ses dispositions ou plusieurs d'entre elles font l'objet d'une QPC et le Conseil constitutionnel les déclare contraires aux droits et libertés garantis par la Constitution ; elles sont donc en principe abrogées. Mais puisque ces dispositions ont trouvé à s'appliquer, elles ont pu causer un préjudice ; il faut donc **prévoir un mécanisme permettant d'indemniser un préjudice né de l'application d'une loi contraire à la Constitution**.

Exemple

Le Tribunal administratif de Paris a transposé en ce domaine la jurisprudence Gardedieu (TA de Paris, 7 février 2017, n° 1507681/3-1 : « *la responsabilité de l'Etat du fait des lois est susceptible d'être engagée devant le juge administratif pour réparer les préjudices qui résultent de l'application d'une disposition législative déclarée contraire à la Constitution par une décision du Conseil constitutionnel statuant dans le cadre de la procédure prévue à l'article 61-1 de la Constitution, sous réserve que cette décision, qui s'impose aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles en application de l'article 62 de la Constitution, n'ait pas exclu toute indemnisation. A ce titre, le requérant ne saurait soutenir avoir été privé d'une voie de recours effective lui permettant de faire valoir ses droits, en méconnaissance des articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». La cour administrative d'appel de Paris a confirmé cette solution (CAA de Paris, 5 oct. 2018, Société Paris Clichy, n° [17PA01180](#) : « *La responsabilité de l'Etat du fait des lois est susceptible d'être engagée pour réparer les préjudices directs et certains qui résultent de l'application d'une disposition législative déclarée contraire à la Constitution par une décision du Conseil constitutionnel statuant sur une question prioritaire de constitutionnalité, pour autant que cette décision, qui détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause, ne s'oppose pas à l'indemnisation sollicitée* » ; en l'espèce, l'indemnisation a été refusée).

Cette possibilité ne peut jouer si la loi a été déclarée contraire à la Constitution au titre de l'article 61 puisque, dans ce cas, la loi n'a pas encore pu s'appliquer ; elle ne peut donc avoir causé un préjudice.

Exemple

Saisi de ces affaires, le Conseil d'Etat a admis le principe d'une responsabilité de l'Etat du fait des lois déclarées inconstitutionnelles au titre d'une QPC (CE, Ass., 24 déc. 2019, Soc. Paris Clichy, n° [425981](#)). Après avoir rappelé le considérant de principe de la jurisprudence de 2007, la haute instance précise que **la responsabilité de l'Etat n'est susceptible d'être engagée du fait d'une disposition législative contraire à la Constitution** que si le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1, lors de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité, ou sur le fondement de l'article 61, à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine. **L'engagement de cette responsabilité est subordonné à la condition que la décision du Conseil constitutionnel ne s'y oppose pas**, soit qu'elle l'exclue expressément, soit qu'elle laisse subsister tout ou partie des effets pécuniaires produits par la loi qu'une action indemnitaire équivaldrait à remettre en cause. Si ces conditions sont réunies, **la victime doit établir la réalité de son préjudice et l'existence d'un lien direct de causalité entre l'inconstitutionnalité de la loi et ce préjudice**. La prescription quadriennale commence à courir dès lors que le préjudice qui résulte de l'application de la loi à sa situation peut être connu dans sa réalité et son étendue par la victime (et non à compter de la déclaration d'inconstitutionnalité), sans qu'elle puisse être légitimement regardée comme ignorant l'existence de sa créance jusqu'à l'intervention de la déclaration d'inconstitutionnalité.

On voit donc que, même si le juge ne parvient pas ou ne veut pas considérer qu'il existe une responsabilité pour faute du législateur, les termes utilisés n'en sont pas très éloignés...

2. L'activité internationale

La responsabilité de l'État peut également être engagée du fait des traités et accords internationaux, selon des conditions qui sont assez proches de celles retenues pour la responsabilité de l'Etat législateur (CE, Ass., 20 mars 1966, Compagnie générale d'énergie radioélectrique, n° [50515](#)), le juge revenant ici sur une conception étendue de l'acte de gouvernement qui empêchait largement toute possibilité de réparation en la matière : « *Considérant que la responsabilité de l'Etat est susceptible d'être engagée sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, pour assurer la réparation de préjudices nés de conventions conclues*

par la France avec d'autres Etats et incorporées régulièrement dans l'ordre juridique interne, à la condition d'une part que ni la convention elle-même ni la loi qui en a éventuellement autorisé la ratification ne puissent être interprétées comme ayant entendu exclure toute indemnisation et d'autre part que le préjudice dont il est demandé réparation soit d'une gravité suffisante et présente un caractère spécial ».

Les conditions sont donc précisées :

- **Le traité doit avoir été régulièrement incorporé dans l'ordre juridique interne**, ce qui implique en particulier que les conditions posées par l'article 55 de la Constitution soient remplies ; le juge se montre parfois moins sévère en exigeant seulement que le traité soit entré en vigueur dans l'ordre interne (CE, 29 décembre 2004, Almayrac et autres, Rec., p. 465) ; le juge a étendu cette responsabilité au cas où c'est une coutume internationale qui est à l'origine du dommage (CE, 14 octobre 2011, Mme Om Hashem Saleh, n° [329788](#)). Mais si la règle coutumière a été reprise par le législateur, c'est la responsabilité de l'Etat du fait des lois qui peut être engagée sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, et dans le cas d'espèce en raison de l'impossibilité de faire exécuter un jugement par un Etat étranger qui résulterait de ces dispositions, lesquelles n'ont pas entendu exclure toute indemnisation (CE, 10 juill. 2023, n° [454276](#), Ministre de l'Europe et des affaires étrangères).
- **Le traité ou la loi qui en a autorisé la ratification n'a pas exclu toute possibilité d'indemnisation** ; on retrouve ici les exigences posées pour la responsabilité de l'Etat législateur dans l'arrêt Société anonyme des produits laitiers La Fleurette.
- **Le préjudice subi doit être anormal et spécial**. Le juge analyse surtout avec beaucoup de soin la spécialité du préjudice : il faut, selon lui, apprécier la portée des stipulations internationales, le nombre connu ou estimé de victimes de dommages analogues à celui subi par la personne qui en demande réparation (CE, 11 février 2011, Melle Susilawati, précité).

Cette jurisprudence a été peu appliquée pendant longtemps (première application positive de l'arrêt de 1966 par CE, Sect., 29 octobre 1976, Ministre des affaires étrangères c/ Consorts Burgat, Rec., p. 452), mais plusieurs décisions ont été rendues en 2011 qui appliquent ce mécanisme et admettent donc la responsabilité de l'Etat du fait de son activité internationale.

Dans les deux cas, responsabilité de l'Etat du fait des lois ou du fait des traités internationaux, il faut bien entendu que le préjudice allégué résulte directement de la loi ou du traité. Le lien de causalité doit évidemment être direct.

Il faut désormais ajouter **une hypothèse spécifique : dans un arrêt d'Assemblée du 24 octobre 2024 (n° [465144](#)), Mutuelle centrale réassurance, le Conseil d'Etat s'est reconnu compétent pour connaître de conclusions indemnitaires tendant à la mise en cause de la responsabilité sans faute de l'Etat, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, du fait de décisions non détachables de la conduite des relations internationales de la France.**

Le Conseil d'Etat précise les conditions qui permettent d'engager la responsabilité sans faute de l'Etat :

- cette responsabilité peut être engagée à l'égard des personnes relevant de la juridiction de la France ;
- cette responsabilité ne peut donc être engagée que sur le fondement de la rupture de l'égalité devant les charges publiques ;
- ce régime de responsabilité ne peut interférer, même indirectement, avec les objectifs ou la mise en oeuvre de la politique extérieure de la France.

La haute juridiction détaille ensuite les critères permettant d'accueillir une telle demande :

- le requérant doit supporter une charge spéciale et d'une particulière gravité, ce qui est plus strict que ce qui est exigé en matière de responsabilité du fait des lois ou des conventions internationales ; cette charge doit être hors de proportion avec les sujétions que peut impliquer la conduite de la politique intérieure de la France ;
- cette responsabilité ne peut en principe être engagée au bénéfice des personnes dont une décision non détachable de la conduite des relations internationales a pour objet même de régir ou d'affecter la situation, soit à titre individuel, soit de manière collective ;
- cette responsabilité ne peut être engagée lorsque le préjudice dont il est demandé réparation trouve son origine dans le fait d'un Etat étranger ou dans des faits de guerre, l'irresponsabilité de l'Etat étant alors maintenue ;
- cette responsabilité ne peut pas non plus être engagée s'il existe un régime spécial d'indemnisation.

Les conditions sont extrêmement strictes et ne seront pas souvent remplies... En l'espèce, la Mutuelle n'a pas obtenu satisfaction, puisque la décision avait pour objet même de régir sa situation.

B - La responsabilité du fait des décisions administratives régulières

Cette responsabilité, qui emprunte, par certains aspects, à celle de l'Etat législateur, peut se diviser en deux branches : une décision administrative régulière cause un préjudice ; le refus de prêter le concours de la force publique apparaît spécifique.

1. L'édition de décisions administratives régulières

Le principe est un peu le même que pour la responsabilité du fait des lois.

La mesure administrative qui cause un dommage ne doit pas avoir eu pour but de protéger un intérêt général prééminent ; le préjudice subi doit être anormal et spécial.

Exemple

CE, 22 février 1963, Commune de Gavarnie, n° 50438 : le maire de la commune, devant l'afflux de touristes pendant la période estivale et les risques d'accidents, a édicté un arrêté de police réservant une voie d'accès aux piétons et une aux visiteurs montés sur des ânes ; cette mesure est, selon le juge, légale, mais cause un préjudice à des commerçants qui se trouvent sur la voie réservée aux montures, qui achètent moins ...

« Mais considérant que le préjudice que l'interdiction légalement faite aux personnes accomplissant à pied l'excursion du cirque de Gavarnie d'emprunter le chemin vicinal ordinaire n° 1 a pu causer au sieur X revêt, compte tenu notamment de la nature du commerce de l'intéressé et de la situation de son magasin, le caractère d'un préjudice spécial ; que, s'il était en outre établi que ledit préjudice a, en fait, présenté une gravité telle que l'arrêté municipal du 30 juillet 1958 dût être regardé comme ayant imposé au sieur X, dans l'intérêt général, une charge ne lui incombant pas normalement, ledit sieur X devrait être indemnisé de ce préjudice par la commune de Gavarnie sur le fondement du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques. » ; CE, 13 mai 1987, Aldebert, n° 50876, à propos d'une interdiction de circulation : « Considérant que, par un arrêté en date du 27 janvier 1981, le maire de la commune de Saint-Georges-sur-Loire a interdit à certains véhicules poids lourd et aux véhicules transportant des matières dangereuses de traverser cette commune par la RN 23 et a prévu en conséquence un itinéraire de détournement par l'autoroute A 11 ; que M. X..., qui exploitait un restaurant de routiers en bordure de la RN 23 sur le territoire d'une commune voisine, demande la réparation du préjudice subi par lui du fait de la perte de sa clientèle constituée par les chauffeurs routiers qui empruntaient auparavant la RN 23 ; Considérant que les mesures légalement prises, dans l'intérêt général, par les autorités de police peuvent ouvrir droit à réparation sur le fondement du principe de l'égalité devant les charges publiques au profit des personnes qui, du fait de leur application, subissent un préjudice anormal et spécial ; Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'application de l'arrêté du maire de Saint-Georges-sur-Loire a provoqué le tarissement de la quasi-totalité de la clientèle du relais routier qu'exploitait M. X... à Ingrandes ; que cet établissement avait été spécialement aménagé pour l'accueil des chauffeurs routiers notamment par l'aménagement d'un grand parc de stationnement adapté aux caractéristiques des véhicules poids lourd et que l'exploitant avait obtenu de l'autorité préfectorale les autorisations d'ouverture correspondant à cette clientèle ; que le préjudice qu'a subi M. X... a revêtu, dans les circonstances de l'espèce, un caractère anormal et spécial de nature à lui ouvrir droit à réparation. »

CE, 4 octobre 2010, Commune de Saint-Sylvain-d'Anjou, n° [310801](#), toujours à propos d'une interdiction de circulation légale.

Cette hypothèse se rencontre relativement fréquemment.

Exemple

Ainsi la décision d'une commune d'exercer son droit de préemption sur un immeuble, puis de renoncer à exercer ce droit cause un préjudice anormal et spécial à une société qui souhaitait réaliser des investissements importants sur ce terrain (CE, 13 juin 2022, n° [437160](#), Société Immotour).

La responsabilité de l'Etat peut également être recherchée dans l'hypothèse où est édictée une décision étalant dans le temps une mesure à prendre.

Exemple

CE, Ass., 22 octobre 2010, Mme Bleitrach, n° [301572](#), à propos de l'accessibilité aux palais de justice d'une avocate en situation de handicap :

« Considérant que Mme A soutenait devant la cour administrative d'appel que les difficultés pratiques résultant pour elle de l'inadaptation des locaux juridictionnels lui causaient un préjudice financier et moral justifiant que soit engagée la responsabilité sans faute de l'Etat pour rupture de l'égalité devant les charges publiques ; que l'existence d'un préjudice résultant de l'inadéquation des locaux judiciaires au handicap de Mme A n'est de nature à engager la responsabilité sans faute de l'Etat que s'il présente un caractère grave et spécial dont la charge excède celle qu'il lui incombe normalement de supporter ; que, pour écarter les conclusions présentées par Mme A sur ce fondement, la cour a relevé que, si l'inadaptation de nombreux palais de justice au handicap de Mme A a rendu plus difficile, sans en empêcher la poursuite, l'exercice de sa profession en dépit des mesures prises par les autorités judiciaires pour réduire dans la mesure des moyens dont elles disposaient les obstacles rencontrés par l'intéressée, les préjudices économique et moral qu'elle invoque ne présentent pas le caractère anormal ouvrant droit à réparation sur le fondement d'une rupture de l'égalité devant les charges publiques ; qu'en portant une telle appréciation, alors qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les juridictions du ressort de la cour d'appel de Douai dans lesquelles Mme A exerce sa profession d'avocat n'étaient en 2006, à la date à laquelle la cour a statué, pour la grande majorité d'entre elles, pas accessibles aux personnes handicapées à mobilité réduite et que seule la mise à sa disposition de l'aide de personnel d'accueil et de sécurité permettait à Mme A d'accéder aux lieux d'exercice de sa profession, et eu égard aux souffrances morales engendrées par ces grandes difficultés d'accès aux nombreux locaux juridictionnels dans lesquels elle exerce sa profession d'avocat, la cour a donné aux faits de l'espèce une inexacte qualification juridique. ».

2. Le refus de prêter le concours de la force publique

Un administré bénéficie d'une décision de justice ; ne pouvant en obtenir l'exécution, il demande le concours de la force publique, qui lui est refusé ; il peut alors engager la responsabilité de l'État si ce refus est justifié (CE, 30 novembre 1923, Couitéas, Rec., p. 789, n° [38284](#)).

L'État peut en effet estimer que l'envoi de troupes ou de forces de police serait plus catastrophique que le fait de laisser une décision de justice inexécutée. Il appartient aux autorités compétentes de peser le pour et le contre : vaut-il mieux faire exécuter la décision alors même que l'envoi de policiers peut engendrer des troubles à l'ordre public encore plus graves ?

Le Conseil constitutionnel a estimé que l'autorité administrative peut, sans méconnaître le principe de séparation des pouvoirs, ne pas prêter son concours à l'exécution d'un jugement, en considération de circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public (CC, déc. 29 juillet 1998, Lutte contre les exclusions). Cette reconnaissance entre pourtant en conflit avec le principe selon lequel le droit à l'exécution des jugements fait partie du droit à un procès équitable (CEDH, 19 mars 1997, Hornsby c/ Grèce).

Il en est de même si des considérations impérieuses telles que l'exécution de la décision serait susceptible d'attenter à la dignité de la personne humaine.

Exemple

CE, 30 juin 2010, Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales c./ M et Mme Ben Amour, n° [332259](#) :

« Considérant que toute décision de justice ayant force exécutoire peut donner lieu à une exécution forcée, la force publique devant, si elle est requise, prêter main forte à cette exécution ; que, toutefois, des considérations impérieuses tenant à la sauvegarde de l'ordre public ou à la survenance de circonstances postérieures à la décision judiciaire d'expulsion telles que l'exécution de celle-ci serait susceptible d'attenter à la dignité de la personne humaine, peuvent légalement justifier, sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, le refus de prêter le concours de la force publique ; qu'en cas d'octroi de la force publique il appartient au juge de rechercher si l'appréciation à laquelle s'est livrée l'administration sur la nature et l'ampleur des troubles à l'ordre public susceptibles d'être engendrés par sa décision ou sur les conséquences de l'expulsion des occupants compte tenu de la survenance de circonstances postérieures à la décision de justice l'ayant ordonné, n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. »

La jurisprudence Ben Amour a été précisée par un arrêt du CE, 27 novembre 2015, SA Usine du Marin, n° [376208](#) :

« Considérant qu'il résulte de ces textes que le représentant de l'Etat, saisi d'une demande en ce sens, doit prêter le concours de la force publique en vue de l'exécution des décisions de justice ayant force exécutoire ; que seules des considérations impérieuses tenant à la sauvegarde de l'ordre public, ou des circonstances postérieures à une décision de justice ordonnant l'expulsion d'occupants d'un local, faisant apparaître que l'exécution de cette décision serait de nature à porter atteinte à la dignité de la personne humaine, peuvent légalement justifier, sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, le refus de prêter le concours de la force publique ; Considérant que, **dans le cas où, à la suite d'un premier refus de concours de la force publique, la décision de justice demeure inexécutée pendant une durée manifestement excessive au regard des droits et intérêts en cause**, il incombe au représentant de l'Etat, alors même que des considérations impérieuses justifieraient toujours un refus de concours de la force publique, de rechercher toute mesure de nature à permettre de mettre fin à l'occupation illicite des lieux ; que, **s'il est alors saisi d'une demande d'annulation pour excès de pouvoir d'un nouveau refus de concours de la force publique, il appartient au juge administratif d'analyser les conclusions dont il est saisi comme dirigées non seulement contre ce refus, mais aussi, subsidiairement, contre le refus d'accomplir des diligences appropriées pour mettre en œuvre l'obligation définie ci-dessus** ; qu'il lui appartient, par suite, de se prononcer sur la légalité du nouveau refus de concours, mais aussi, dans l'hypothèse où il juge que ce refus est légalement justifié, sur les diligences accomplies par le représentant de l'Etat ; que, dans cette dernière hypothèse, s'il annule la décision en tant qu'elle refuse d'accomplir des diligences appropriées, il peut, saisi de conclusions en ce sens, enjoindre au représentant de l'Etat, le cas échéant sous astreinte, d'accomplir de telles diligences, dans un délai qu'il fixe. »

Le juge se prononce relativement fréquemment en ce domaine et est amené à préciser les contours et modalités de la jurisprudence.

Exemple

CE, 9 nov. 2018, Société civile immobilière Bagne O Lait, n° [412696](#) :

« Considérant, d'une part, que lorsque le préfet, régulièrement requis à cet effet, refuse le concours de la force publique pour l'exécution d'une décision juridictionnelle exécutoire ordonnant l'expulsion de l'occupant d'un local, la responsabilité de l'Etat se trouve engagée à compter de ce refus ou, s'il intervient à une date où l'occupant bénéficie du sursis prévu à l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution, à compter du terme de la période de sursis ; Considérant, d'autre part, que la circonstance, indépendante de la volonté du propriétaire, que le juge judiciaire accorde un délai de grâce à l'occupant à une date à laquelle la responsabilité de l'Etat se trouve déjà engagée au titre d'un refus de concours de la force publique n'a pas pour effet de mettre fin à cette responsabilité ; qu'en revanche, dans l'hypothèse où le concours a été refusé à une date où l'occupant bénéficiait du sursis prévu à l'article L. 412-6 et où l'octroi d'un délai de grâce intervient avant le terme de ce sursis et, par suite, avant que la responsabilité de l'Etat ait commencé à courir, cette responsabilité ne peut se trouver engagée qu'à compter de l'expiration du délai de grâce. »

Le Conseil d'Etat estime qu'en cas de reprise d'un local après expulsion des occupants, à la suite d'un refus de concours de la force publique, la période de fin d'engagement de responsabilité de l'Etat est fixée à la date de la reprise des lieux. Si celle-ci s'est faite par huissier, son constat est un acte authentique faisant foi jusqu'à preuve contraire. Si des occupants ont ensuite réinvesti les lieux, la société requérante doit de nouveau faire appel à la force publique et ce n'est qu'en cas de refus de la part de cette dernière que s'ouvrira une nouvelle période de responsabilité de l'Etat. En l'absence de nouvelle demande, l'occupation est discontinuée et se termine à la date de reprise des lieux initiale (CE, 22 nov. 2019, n° [417631](#)).

Ainsi :

Si le refus est injustifié, l'administré peut rechercher la responsabilité pour faute de l'administration.

Ces solutions jurisprudentielles ont trouvé une consécration législative, au moins partielle, à l'article [L. 153-1](#) du Code des procédures civiles d'exécution, qui dispose, après modification par la loi du 27 juillet 2023 : « L'Etat est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires. Le refus de l'Etat de prêter son concours ouvre droit à réparation. Les modalités d'évaluation de la réparation due au propriétaire en cas de refus du concours de la force publique afin d'exécuter une mesure d'expulsion sont précisées par décret en Conseil d'Etat ». Le décret n° [2025-1052](#) du 3 novembre 2025 est relatif aux modalités d'évaluation de la réparation due au propriétaire en cas du refus du concours de la force publique. Il vise à clarifier et harmoniser les modalités d'évaluation de la réparation due au propriétaire en cas de refus du concours de la force publique afin d'exécuter une mesure d'expulsion prescrite par une décision de justice.

Cette jurisprudence s'est prolongée en matière d'occupation d'usines en cas de grève.

Exemple

CE, Ass., 3 juin 1938, Société La cartonnerie et imprimerie Saint-Charles : le préfet refuse de prêter le concours de la force publique pour faire expulser des grévistes dans une entreprise occupée.

CE, 8 juillet 1992, SA Automobiles Peugeot, n° [92566](#) : « Considérant que, le 5 janvier 1984, le chef du service central des polices urbaines a été saisi d'une demande de concours de la force publique pour l'exécution de l'ordonnance du même jour commettant un huissier aux fins d'identification des occupants de l'usine ; qu'au moment même où il était saisi de cette demande, le chef du service central négociait l'évacuation de l'usine, qui était en train de s'opérer ; que, dans ces conditions, l'autorité de police a pu légalement estimer que le concours de la force publique pour l'exécution de l'ordonnance du 5 janvier risquerait, au moment où il était requis, de provoquer des troubles graves ; qu'il s'ensuit que le refus opposé à cette demande de concours n'est pas entaché d'illégalité. »

Le juge administratif a donc étendu les possibilités d'indemnisation des victimes de préjudice ; mais tous les régimes ne sont pas jurisprudentiels, certains sont législatifs.

Section 4 : Les régimes spéciaux de responsabilité

Certains régimes retiennent le fondement de la faute, alors que d'autres jouent en l'absence de toute faute.

§1 : Les régimes spéciaux fondés sur la faute

A - La responsabilité des membres de l'enseignement public

Loi du 5 avril 1937 prévoit la substitution de la responsabilité de l'État à celle des enseignants pour les dommages causés par des élèves ou à des élèves, la victime s'adressant au juge judiciaire.

Article [L. 911-4](#) du Code de l'éducation :

« Dans tous les cas où la responsabilité des membres de l'enseignement public se trouve engagée à la suite ou à l'occasion d'un fait dommageable commis, soit par les élèves ou les étudiants qui leur sont confiés à raison de leurs fonctions, soit au détriment de ces élèves ou de ces étudiants dans les mêmes conditions, la responsabilité de l'Etat est substituée à celle desdits membres de l'enseignement qui ne peuvent jamais être mis en cause devant les tribunaux civils par la victime ou ses représentants. »

Il en est ainsi toutes les fois que, pendant la scolarité ou en dehors de la scolarité, dans un but d'enseignement ou d'éducation physique, non interdit par les règlements, les élèves et les étudiants confiés ainsi aux membres de l'enseignement public se trouvent sous la surveillance de ces derniers.

L'action récursoire peut être exercée par l'Etat soit contre le membre de l'enseignement public, soit contre les tiers, conformément au droit commun.

Dans l'action principale, les membres de l'enseignement public contre lesquels l'Etat pourrait éventuellement exercer l'action récursoire ne peuvent être entendus comme témoins.

L'action en responsabilité exercée par la victime, ses parents ou ses ayants droit, intentée contre l'Etat, ainsi responsable du dommage, est portée devant le tribunal de l'ordre judiciaire du lieu où le dommage a été causé et dirigée contre l'autorité académique compétente. »

Ainsi le mécanisme prévu est spécifique : la faute de l'enseignant qui engage la responsabilité de l'Etat peut être une faute personnelle ou une faute de service (T. confl. 31 oct. 1950, Dlle Gavillet, Rec., p. 658) ; l'Etat va indemniser la victime, mais il va pouvoir se retourner contre l'agent fautif, par une action récursoire, en cas de faute personnelle, mais cette fois-ci devant le juge administratif.

Exemple

CE, 13 juillet 2007, n° [297390](#), Ministre de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche :

« Considérant cependant que lorsque l'Etat engage à l'encontre d'un membre de l'enseignement public une action récursoire pour obtenir le remboursement des sommes mises à sa charge en réparation de dommages causés par suite d'une faute personnelle commise par celui-ci, cette action, qui a trait aux rapports de l'Etat et de l'un de ses agents et ne trouve sa solution que dans les principes du droit public, n'est pas au nombre des actions en responsabilité engagées en vue de la réparation de faits dommageables commis par des élèves ou étudiants de l'enseignement public ou à leur détriment dont le jugement est expressément attribué à la juridiction judiciaire par les dispositions de l'article L. 911-4 du code de l'éducation ; qu'au demeurant, cet article prévoit que l'action récursoire de l'Etat est exercée conformément au droit commun ; qu'ainsi la juridiction administrative a seule compétence pour connaître d'une telle action. »

Remarque

Il faut noter que la Cour de cassation a admis qu'un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) devait être regardé comme un membre de l'enseignement public au sens des dispositions de l'article L. 911-4 du Code de l'éducation, entraînant ainsi l'application du régime de responsabilité des membres de l'enseignement public (Cass. crim., 2 fév. 2022, n° [21-82.535](#)).

B - La responsabilité du fait des accidents de véhicule

Loi du 31 décembre 1957 a confié tout le contentieux des dommages causés par un véhicule aux tribunaux judiciaires, même si ce véhicule est conduit par un agent public.

Article 1^{er} de la loi de 1957 :

« Par dérogation à l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, les tribunaux de l'ordre judiciaire sont seuls compétents pour statuer sur toute action en responsabilité tendant à la réparation des dommages de toute nature causés par un véhicule quelconque.

Cette action sera jugée conformément aux règles du droit civil, la responsabilité de la personne morale de droit public étant, à l'égard des tiers, substituée à celle de son agent, auteur des dommages causés dans l'exercice de ses fonctions.

La présente disposition ne s'applique pas aux dommages occasionnés au domaine public. »

Exemple

Ainsi le juge judiciaire est seul compétent pour statuer sur l'action en responsabilité tendant à la réparation des dommages causés par le véhicule conduit par un militaire dans l'exercice de ses fonctions (Cass. crim., 23 septembre 2014, n° [13-85.311](#)).

La question est donc de savoir si l'engin qui a causé l'accident peut être qualifié de véhicule, cette notion ne devant pas être entendue au sens de la loi Badinter du 5 juillet 1985, qui ne concerne que les véhicules terrestres à moteur. Ainsi les engins de chantier sont bien des véhicules.

Exemple

CE, 16 novembre 1992, Société anonyme Entreprise Razel frères, n° [68822](#) : « Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment du constat d'huissier du 27 septembre 1979 et du rapport de l'expert nommé par les premiers juges, que les désordres affectant l'immeuble des époux X... sont imputables, d'une part, aux vibrations provoquées par les engins de chantier et, d'autre part, aux tirs de mine qui ont été pratiqués ; que les engins de chantier constituent des véhicules au sens des dispositions de la loi du 31 décembre 1957 ; que cette loi attribue d'une manière générale aux tribunaux de l'ordre judiciaire la connaissance des actions en responsabilité tendant à la réparation des dommages de toute nature causés par un véhicule sans comporter d'exception notamment lorsque les dommages ont été causés par un véhicule participant à l'exécution d'un travail public ; que les conclusions tendant à la réparation des dommages causés pour les vibrations provoquées par les engins de chantier ne relèvent donc pas de la compétence de la juridiction administrative. »

Cependant, le Tribunal des conflits identifie la cause déterminante du dommage :

Exemple

s'il trouve sa source dans un dommage de travaux publics, seul le juge administratif sera compétent, alors même qu'un véhicule est en cause (TC, 17 novembre 2014, n° [C3966](#) : « *Considérant que l'attribution de compétence donnée par l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1957 aux tribunaux de l'ordre judiciaire pour statuer sur toute action en responsabilité tendant à la réparation des dommages causés par un véhicule ne s'applique, dans le cas d'un dommage survenu à l'occasion de la réalisation de travaux publics, que pour autant que ce dommage trouve sa cause déterminante dans l'action d'un véhicule et non dans la conception ou l'exécution de l'opération de travaux publics prise dans son ensemble ; (...) quelle que soit la nature de l'engin en cause, le dommage résulte des conditions d'organisation et d'exécution de l'opération de travaux publics ; qu'en conséquence le litige relève de la compétence de la juridiction administrative* »).

Le bloc de compétence au profit du juge judiciaire est étendu, mais pas total ; en effet, seul le juge administratif est compétent pour connaître des conséquences dommageables liées à un accident de service, alors même qu'il met en cause un véhicule.

Exemple

TC, 8 juin 2009, Consorts R... : « *le litige ainsi soulevé a trait à la réparation par une collectivité publique des conséquences dommageables de l'accident de service survenu à l'un de ses agents titulaires à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ; qu'un tel litige n'entre pas dans le champ du régime de droit commun de l'indemnisation des accidents de travail institué par le code de la sécurité sociale ; qu'il relève par suite de la compétence de la juridiction de l'ordre administratif, que l'action ait été intentée sur le fondement des dispositions particulières applicables aux agents des collectivités publiques ou sur un autre fondement, et ce, alors même que l'accident a été causé par un véhicule.* »

C - La responsabilité du fait du service de la justice

La responsabilité de l'État pour détention provisoire non totalement justifiée a été définie par la loi du 17 juillet 1970, modifiée par les lois des 15 juin et 30 décembre 2000, puis par une loi de 2004.

Article 149 du Code de procédure pénale :

« Sans préjudice de l'application des dispositions des articles L. 141-2 et L. 141-3 du code de l'organisation judiciaire, la personne qui a fait l'objet d'une détention provisoire au cours d'une procédure terminée à son égard par une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement devenue définitive a droit, à sa demande, à réparation intégrale du préjudice moral et matériel que lui a causé cette détention. Toutefois, aucune réparation n'est due lorsque cette décision a pour seul fondement la reconnaissance de son irresponsabilité au sens de l'article 122-1 du code pénal, une amnistie postérieure à la mise en détention provisoire, ou la prescription de l'action publique intervenue après la libération de la personne, lorsque la personne était dans le même temps détenue pour une autre cause, ou lorsque la personne a fait l'objet d'une détention provisoire pour s'être librement et volontairement accusée ou laissé accuser à tort en vue de faire échapper l'auteur des faits aux poursuites.

A la demande de l'intéressé, le préjudice est évalué par expertise contradictoire réalisée dans les conditions des articles 156 et suivants.

Lorsque la décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement lui est notifiée, la personne est avisée de son droit de demander réparation, ainsi que des dispositions des articles 149-1 à 149-3 (premier alinéa). »

La loi du 5 juillet 1972 définit les conditions d'engagement de la responsabilité de l'État du fait du fonctionnement défectueux du service de la justice judiciaire, pour déni de justice ou faute lourde. C'est désormais l'article L. 141-1 du Code de l'organisation judiciaire qui le prévoit.

« L'Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice.

Sauf dispositions particulières, cette responsabilité n'est engagée que par une faute lourde ou par un déni de justice. »

La faute lourde est constituée par « toute déficience caractérisée par un fait ou une série de faits traduisant l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission dont il est investi ». On a déjà vu (Leçon sur la police) que la Cour de cassation avait retenu l'existence d'une faute lourde en matière de police judiciaire, à l'occasion de contrôles d'identité systématiques effectués au regard du faciès de la personne.

Cette loi ne s'applique pas à la justice administrative.

Exemple

CE, Ass., 29 décembre 1978, Darmont, n° [96004](#) (extrait) : la faute lourde seule engage la responsabilité de l'État, sauf pour ce qui concerne la décision juridictionnelle elle-même.

« Considérant que le requérant invoque à l'appui de sa demande d'indemnité la faute lourde qu'aurait commise la Commission de contrôle dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle d'ordre disciplinaire en prononçant des sanctions trop légères contre la Banque ; que s'il se prévaut à cet égard des dispositions de l'article 11 de la loi n. 72-626 du 5 juillet 1972 mettant à la charge de l'Etat la réparation du dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice, ces dispositions, d'ailleurs postérieures aux décisions critiquées, ne concernent que les juridictions de l'ordre judiciaire et ne s'appliquent pas aux juridictions de l'ordre administratif. Considérant que si, en vertu des principes généraux régissant la responsabilité de la puissance publique, une faute lourde commise dans l'exercice de la fonction juridictionnelle par une juridiction administrative est susceptible d'ouvrir droit à indemnité, l'autorité qui s'attache à la chose jugée s'oppose à la mise en jeu de cette responsabilité, dans le cas où la faute lourde alléguée résulterait du contenu même de la décision juridictionnelle et où cette décision serait devenue définitive ; qu'en l'espèce, les décisions de sanction incriminées par le sieur X... et qui ont été prononcées en 1960 et 1964 sont des décisions juridictionnelles définitives ; que dès lors, les conclusions susanalysées doivent être rejetées. »

Ainsi donc les décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée ne peuvent être remises en cause par aucun régime de responsabilité administrative ; mais les dommages qui ne trouvent pas leur origine dans l'autorité de chose jugée peuvent ouvrir droit à indemnité sur le terrain de la faute lourde (décision juridictionnelle ultérieurement annulée ou réformée à la suite de l'exercice d'une voie de recours ; décision juridictionnelle non revêtue de l'autorité de chose jugée ; acte s'insérant dans la procédure avant ou après le jugement mais n'en étant pas détachable ; agissement ou abstention de la juridiction ; en matière d'aide juridictionnelle).

Mais le juge administratif engage la responsabilité de l'État pour faute simple en cas de délai excessif de jugement (CE, Ass., 28 juin 2002, *Ministre de la Justice c/ Magiera*, Rec., p. 247, n° [239575](#)).

Le Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort pour connaître de cette action en responsabilité (art. [R. 311-1](#) 5° du CJA) ; le juge prend en compte la durée particulière de chaque instance.

Exemple

CE, 6 mars 2009, *Le Helloco*, Rec., p. 945, n° [312625](#) :

« Considérant que le caractère raisonnable du délai de jugement d'une affaire doit s'apprécier de manière à la fois globale - compte tenu notamment, de l'exercice des voies de recours -, particulière à chaque instance et concrète, en prenant en compte sa complexité, les conditions de déroulement de la procédure et, en particulier, le comportement des parties tout au long de celle-ci, mais aussi, dans la mesure où la juridiction saisie a connaissance de tels éléments, l'intérêt qu'il peut y avoir, pour l'une ou l'autre, compte tenu de sa situation particulière, des circonstances propres au litige et, le cas échéant, de sa nature même, à ce qu'il soit tranché rapidement. » La responsabilité de l'Etat pour délai excessif de jugement peut être engagée par un ayant droit après le décès de la partie à l'instance (CE, 28 mai 2024, n° [474541](#)). Dans le cas où une procédure de médiation a été ordonnée par le juge, il appartient au juge de veiller à ce que le délai dans lequel est jugé le litige demeure raisonnable (CE, 14 mai 2024, n° [472121](#)).

Les personnes publiques peuvent aussi engager la responsabilité de l'Etat du fait de la durée excessive d'une procédure (CE, Sect., 17 juillet 2009, *Ville de Brest*, Rec., p. 286, n° [295653](#)).

Exemple

Une commune peut ainsi être indemnisée du préjudice moral qu'elle a subi du fait de la durée excessive des procédures contentieuses, ce préjudice moral étant lié à une situation prolongée d'incertitude (TC, 8 juin 2020, Commune de Saint-Esprit c/ Etat, n° 4185 ; il s'agit de la première décision par laquelle le TC statue sur une action en indemnisation du préjudice découlant d'une durée totale excessive des procédures afférentes à un même litige et conduites entre les mêmes parties devant les juridictions des deux ordres). Ce mécanisme joue également en cas de violation du délai raisonnable d'exécution d'une décision de justice (CE, 26 mai 2010, Mafille, Rec., p. 980, n° [316292](#)). Lorsqu'une procédure préalable obligatoire à la saisine du juge est organisée, la durée globale du jugement s'apprécie en incluant cette phase préalable (CE, 13 juillet 2016, Jarraud, Rec., p. 815, n° [389760](#)).

Si la durée excessive globale est liée à une procédure qui a été suivie devant les deux ordres de juridiction, c'est le Tribunal des conflits qui est désormais compétent pour connaître de l'action en indemnisation du préjudice (décret du 27 février 2015, art. 43 et 44).

Puis, le juge rappelle que la responsabilité de l'État peut être engagée du fait du mauvais fonctionnement du service de la justice administrative ; en cas de durée excessive de jugement, une faute simple suffit ; mais le fond d'une décision juridictionnelle n'engage la responsabilité de l'État que pour faute lourde et dans le seul cas où elle serait entachée d'une violation manifeste du droit communautaire ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers.

Exemple

La CJCE a reconnu cette possibilité dans l'arrêt du 30 septembre 2003, Köbler c/ République d'Autriche. Les Etats membres doivent réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit de l'Union qui leur sont imputables, y compris lorsque la violation découle d'une décision d'une juridiction statuant en dernier ressort.

Trois conditions doivent être réunies : la règle de droit de l'Union méconnue a pour objet de conférer des droits aux particuliers ; la violation est suffisamment caractérisée ; il existe un lien de causalité direct entre la violation et le préjudice subi. Le Conseil d'Etat a alors admis une nouvelle hypothèse de responsabilité.

Exemple

CE, 18 juin 2008, Gestas, n° [295831](#) :

« Considérant qu'en vertu des principes généraux régissant la responsabilité de la puissance publique, une faute lourde commise dans l'exercice de la fonction juridictionnelle par une juridiction administrative est susceptible d'ouvrir droit à indemnité ; que si l'autorité qui s'attache à la chose jugée s'oppose à la mise en jeu de cette responsabilité dans les cas où la faute lourde alléguée résulterait du contenu même de la décision juridictionnelle et où cette décision serait devenue définitive, la responsabilité de l'Etat peut cependant être engagée dans le cas où le contenu de la décision juridictionnelle est entachée d'une violation manifeste du droit communautaire ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers ». Cette jurisprudence Gestas a connu une application (CE, 9 oct. 2020, Société Lactalis Ingredients, n° [414423](#)). Le juge doit rechercher si la décision incriminée a manifestement méconnu le droit de l'Union au regard des circonstances de fait et de droit applicables à la date à laquelle elle est intervenue. Ce qui pose problème cependant en l'espèce est que le Conseil d'Etat est conduit à se prononcer de nouveau sur une affaire qu'il a déjà jugée ; il est ainsi, dans ce type de contentieux, juge et partie (v. A. Jacquemet-Gauché, « Le Conseil d'Etat peut-il être juge et partie ? », AJDA 2020, p. 2579). **Le tribunal administratif de Paris a cependant admis que le Conseil d'Etat avait méconnu de manière manifeste le droit de l'Union européenne (TA Paris, 21 avril 2021, n° 1823994/2-2, AJDA 2021, p. 1345) ; selon lui, « le Conseil d'Etat ne pouvait juger, sans méconnaître de manière manifeste le droit de l'Union tel qu'interprété par la Cour, d'une part, que la différence de traitement précitée entre les praticiens hospitaliers contractuels et les praticiens hospitaliers titulaires était étrangère à la durée de la relation de travail et, d'autre part, qu'une telle différence de traitement n'entraînait pas dans le champ d'application de la clause 4 de l'accord-cadre ».** La responsabilité de l'Etat est alors engagée.

« 35. Il résulte de ce qui précède que, cette violation du droit de l'Union européenne étant revêtue d'un caractère manifeste, M. R. est fondé à soutenir que la responsabilité de l'Etat est engagée sur ce fondement ».

Le Conseil d'Etat a apporté des précisions quant à ce contentieux (CE, 1^{er} avril 2022, n° [443882](#), Société Kermadec) ; il a indiqué qu'il n'était pas nécessaire de saisir, à titre préjudiciel, la CJUE afin qu'elle apprécie elle-même le caractère manifeste de la méconnaissance alléguée du droit de l'Union par une décision du Conseil d'Etat. Selon la haute instance, « *Il appartient en revanche aux membres de la formation de jugement du Conseil d'Etat qui a adopté la décision dont il est allégué qu'elle est entachée d'une violation manifeste du droit de l'Union européenne de s'abstenir de siéger dans l'instance qui doit statuer sur l'existence de cette violation* »... et en l'espèce, la violation n'est pas reconnue.

Exemple

On notera qu'une cour administrative d'appel a estimé que les fautes éventuelles commises par un bureau d'aide juridictionnelle, dont les missions se rattachent ou concourent à l'activité juridictionnelle, ne peuvent engager la responsabilité de l'Etat que pour faute lourde (CAA Lyon, 8 juin 2023, [21LY03204](#) ; AJDA 2023, p. 1497, concl. S. Lesieux). Le Conseil d'Etat a confirmé cette solution en cassation (CE, 7 mai 2025, n° [489396](#) : « *Il résulte des principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions administratives que les justiciables auxquels des décisions d'administration judiciaire prises en matière d'aide juridictionnelle ont causé un préjudice peuvent en obtenir réparation en cas de faute lourde.* »).

La Cour de cassation engage la responsabilité de l'Etat selon les mêmes conditions (Cass. Plénière, 18 novembre 2016, [15-21.438](#)).

§2 : Les régimes spéciaux en l'absence de faute

L'exemple principal est celui de la responsabilité du fait des attroupements et rassemblements.

Art. L. 211-10 du Code de la sécurité intérieure :

« L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens.

Il peut exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée.

Initialement, les habitants de la commune sur le territoire de laquelle se déroulait la manifestation étaient personnellement responsables des conséquences dommageables de cette manifestation ; ce sont ensuite les communes qui ont été déclarées responsables à la suite de la loi de 1884. Mais la réparation des dommages causés aux victimes était financée par une contribution spéciale perçue sur les habitants. L'on voit donc que l'objectif était de sanctionner les habitants qui avaient laissé la manifestation se dérouler sur leur commune. La loi du 16 avril 1914 transfère cette responsabilité pour partie à l'Etat. Une loi de 1975 la transfère en totalité si la commune n'a pas la disposition de la police locale. La compétence de juge judiciaire est maintenue par les lois de décentralisation. C'est la loi du 9 janvier 1986 qui transfère la compétence au juge administratif.

Après hésitation, c'est donc l'État qui est responsable devant le juge administratif. C'est une responsabilité à raison du risque social, la victime n'a pas à prouver de faute. Le dommage doit trouver son origine dans des crimes et délits (par exemple le fait de maculer de peinture des biens publics, CE, 6 décembre 1999, Ouizille, RFDA 2000, p. 221) commis à force ouverte ou par violence par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés. Le Conseil d'Etat a précisé à plusieurs reprises que ne peut être qualifié d'attroupement au sens de ces dispositions un groupement structuré à seule fin de commettre des actes délictueux (CE, 11 oct. 2023, n° [465591](#), Ministre de l'intérieur). Les barrages routiers mis en place par les Gilets jaunes pour exprimer principalement un mécontentement, sans chercher à commettre un délit, sont des attroupements (CE, 28 fév. 2025, n° [473904](#), Soc. Lib Industries). Les Il doit y avoir un lien direct entre les crimes et les délits et les dommages (CE, Ass., Avis, 20 février 1998, Société Etudes et construction de sièges pour automobile, RFDA 1998, p. 584, concl. Arrighi de Casanova). Tous les préjudices peuvent être indemnisés, en particulier le préjudice commercial (CE, Ass., Avis, 6 avril 1990, SNCF, RDP 1990, p. 1145). La victime engage la responsabilité de l'État sur le fondement du risque social ; l'État pourra se retourner contre les auteurs des

crimes et délits devant le juge judiciaire ; il pourra aussi engager une action récursoire contre la commune si cette dernière a commis une faute.

On notera que, de manière inédite, le tribunal administratif de Lyon a engagé la responsabilité de l'Etat du fait d'un tir de LBD ayant blessé une personne lors d'une manifestation des Gilets jaunes (TA Lyon, 25 nov. 2020, n° 190866, AJDA 2021, p. 690, note P. Lohéac-Derboulle).

Il existe également des mécanismes spécifiques d'indemnisation reposant sur la solidarité nationale, ce sont alors des fonds d'indemnisation qui assument la charge à l'égard des victimes.

Exemple

Ainsi, par exemple, de la loi du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans certaines structures sur le territoire français; mais ce mécanisme a un revers : selon le Conseil d'Etat, les dispositions de la loi du 23 février 2022 instituent un mécanisme de réparation forfaitaire des préjudices résultant de l'indignité des conditions d'accueil et de vie dans les lieux où ont été hébergés en France, entre 1962 et 1975, les harkis, moghaznis et personnels des diverses formations supplétives et assimilés de statut civil de droit local qui ont servi la France en Algérie ainsi que les membres de leurs familles. Ce régime particulier d'indemnisation fait obstacle, depuis son entrée en vigueur, à ce que la responsabilité de droit commun de l'Etat puisse être recherchée au titre des mêmes dommages (CE, avis, 6 oct. 2023, n° [475115](#)).

Le juge administratif a construit des régimes de responsabilité qui permettent une meilleure indemnisation des victimes. On notera l'extension des mécanismes de responsabilité sans faute et la progressive disparition de l'exigence de faute lourde pour engager la responsabilité de l'administration, y compris lorsque les activités qu'elle mène apparaissent délicates.