

# Responsabilité sans faute d'une commune propriétaire de panneaux électoraux causant des dommages à un usager de la voie publique

Lire les commentaires de :

Fanny Tarlet

Un original dommage de travaux publics : l'assommante politique à la française !

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Lyon, 6ème chambre – N° 12LY20166 – 10 avril 2014 – C+ [↗](#)

## INDEX

---

### Mots-clés

Responsabilité sans faute, Usager de la voie publique, Dommage de travaux publics, Ouvrage public par incorporation, Ouvrage public dangereux, Qualité de tiers, Entretien normal, Force majeure, Panneau électoral, Vents violents

### Rubriques

Responsabilité

## TEXTES

---

[f](#) [X](#) [in](#) [✉](#) | [PDF](#) [PDF, 238k]

Résumé Note universitaire

## Résumé

<sup>1</sup> En l'espèce, une touriste a été heurtée et blessée par un panneau électoral qui s'est envolé en raison de forts vents.

<sup>2</sup> Un panneau électoral à l'origine d'un dommage a le caractère d'un ouvrage public et n'est, dès lors, pas considéré comme étant un accessoire indispensable de la voie publique sur laquelle circule la victime de ce dommage. Celle-ci ne peut donc pas être vue comme étant usager de cet ouvrage ; la victime a, certes la qualité d'usager de la voie publique, mais elle a surtout la qualité de tiers par rapport au panneau en cause. Ainsi, la commune, à qui il appartenait de gérer ces panneaux pour l'apposition des affiches électorales, est responsable à l'égard des victimes des accidents causés par ces panneaux, même en l'absence de faute de sa part.

# Note universitaire

## Un original dommage de travaux publics : l'assommante politique à la française !

Fanny Tarlet

Attachée temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6163](https://doi.org/10.35562/alyoda.6163)

<sup>1</sup> *L'usager d'une voie publique blessé par un panneau électoral est qualifié de tiers par rapport à celui-ci et obtient indemnisation sur le fondement de la responsabilité sans faute de la commune. Encore faut-il, pour obtenir une réparation intégrale, qu'il établisse la preuve de la réalité de ses préjudices et qu'il démontre un lien suffisant entre ses frais médicaux et de santé et le dommage initial.*

<sup>2</sup> Si les clichés des américains au sujet de la France sont souvent démentis par un séjour dans notre pays, à l'inverse Mme B. A... en aura probablement confirmé un : la politique française peut être assommante. Blessée par un panneau électoral envolé, la requérante obtiendra la réparation des préjudices liés au dommage de travaux publics. Mais à ce choc physique succédera un choc culturel : le juge administratif refusera l'indemnisation de sa remise en forme et de ses frais dispendieux de rapatriement par jet privé.

<sup>3</sup> Le 5 mars 2008, une touriste américaine, Mme B. A..., se promenait avenue Charles de Gaulle, dans la commune de Villeneuve-lès-Avignon, typique cité médiévale du Gard aux portes du Lubéron, sous l'enceinte fortifiée qui fait sa réputation. Quatre jours avant les élections municipales, des vents violents - au moins météorologiques à défaut de politiques puisque l'élection fut remportée en un tour - agitaient la ville, emportant un panneau d'affichage électoral qui alla blesser l'américaine. Victime de deux fractures, elle fut hospitalisée une semaine à Avignon avant d'être rapatriée à Portland. Elle ne tarda pas à demander la réparation de ses préjudices devant le Tribunal administratif de Nîmes qui condamna la commune le 17 novembre 2011 à indemniser la requérante à hauteur de 1 265 €. Insatisfaite de cette décision qui ne couvrait pas l'ensemble de ses dépenses médicales, d'un montant total de 100 585.79 \$ (1 255.79 \$ en frais de rééducation et 99 330 \$ en frais de rapatriement), elle fit appel devant la Cour administrative d'appel de Marseille le 13 janvier 2012. En application de l'article R. 351-8 CJA et dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, le Conseil d'État attribua le jugement de cette requête à la Cour administrative d'appel de Lyon, qui statua par la présente décision le 10 avril 2014.

4 Les juges lyonnais ont dû se prononcer sur plusieurs questions, et notamment les deux suivantes :

5 La première concerne la responsabilité du fait du panneau électoral : doit-il être regardé comme un ouvrage public, bien que s'étant envolé et dissocié du sol ? La victime est-elle tiers ou usager par rapport à ce panneau implanté sur la voie publique ? Le responsable final est-il le propriétaire (la commune) ou l'organisateur des élections (l'État) ?

6 La seconde concerne le lien de causalité entre l'accident et les préjudices allégués : dans quelle mesure le juge peut-il scinder les frais médicaux entre ceux liés de manière directe et certaine au dommage et ceux qui sont liés au train de vie dispendieux de la victime ?

7 La Cour administrative d'appel tranchera ce litige avec prudence, en retenant la qualification de dommage de travaux publics, favorable à la victime en tant que tiers à l'opération d'organisation électorale assumée par la commune pour le compte de l'État (1). Mais elle tiendra également les cordons de la bourse publique avec sagesse en refusant d'indemniser certains frais dispendieux engagés par la requérante pour se faire rapatrier aux États-Unis à bord d'un avion privé médicalisé ou ceux dont la réalité demeurerait incertaine (2).

## 1.– Un fait générateur original : le panneau électoral emporté par le vent

8 L'accident ayant été causé par un panneau électoral emporté par le vent, le régime de responsabilité applicable dépend du fondement juridique déterminé par le juge administratif.

### A.– La qualification extensive d'ouvrage public

9 À titre liminaire, on peut noter que le juge de première instance s'est directement orienté vers un dommage de travaux publics, écartant toute responsabilité du gardien du fait des choses au sens de l'article 1384 al. 1 code civil (« *On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par [...] des choses que l'on a sous sa garde* ») . La raison en est simple : le panneau est utilisé dans le cadre d'une activité régaliennne de puissance publique – l'organisation d'une élection – qui appelle la mise en œuvre des règles dérogatoires de droit commun et la compétence du juge administratif. La solution aurait donc pu être différente si le bien emporté par le vent n'avait pas servi une telle opération et s'il s'était par exemple agit d'un simple panneau publicitaire. Ainsi, le Conseil d'État a déjà retenu la théorie de la garde, notamment dans une décision du 10 février 2014, n° 361280.

<sup>10</sup> Ainsi, il a fallu déterminer si le panneau en question était ou non un ouvrage public. Le juge aurait pu écarter cette qualification au motif que le bien ainsi détaché était devenu mobilier, partant insusceptible d'être un ouvrage public (sur le caractère nécessairement immobilier de l'ouvrage public, CE, 26 septembre 2001, Département du Bas-Rhin, n° 204575). Mais il est de jurisprudence constante qu'en la matière le juge fait une application large des fictions civilistes de l'immobilisation par incorporation ou par destination (CE, 10 février 1978, Sté Müller, n° 98274). Ainsi, il relève en l'espèce que le panneau « *était fixé au sol, avait ainsi le caractère d'ouvrage public* ». La jurisprudence est en effet abondante concernant des arbres tombés sur la route, des chutes de pierre, des avalanches en montagne ; le fait qu'une partie de l'ensemble se soit détachée de l'ouvrage est donc sans incidence sur sa qualité immobilière.

## B. – La dissociation utile entre la voie publique et les panneaux électoraux

<sup>11</sup> Ayant ainsi établi qu'il s'agissait bien d'un dommage d'ouvrage public, encore fallait-il déterminer la qualité de la victime pour mettre en œuvre le régime adéquat.

<sup>12</sup> À l'appui de sa requête, Mme B. A... a pu faire valoir qu'elle devait être regardée comme tiers par rapport au panneau, afin de mobiliser le très favorable régime de responsabilité sans faute. Mais la commune aurait préféré, pour sa part, qu'elle soit qualifiée d'usager, cette qualité appelant un régime de responsabilité pour faute. La commune n'aurait alors pas eu de peine à démontrer qu'elle n'avait pas été défaillante dans l'entretien de cet ouvrage public, étant établi qu'« *une équipe d'agents municipaux était en train d'intervenir pour renforcer les panneaux d'information électorale disposés le long de cette voie en raison du vent violent qui sévissait ce jour-là* » (sur le défaut d'entretien normal constitutif d'une faute, CE, 6 octobre 1944, Streichenberger). Elle aurait donc pu sans difficulté renverser la présomption de faute par son comportement préventif à renforcer les panneaux par grand vent.

<sup>13</sup> Ceci étant, la commune n'a pas eu à démontrer qu'elle n'avait pas commis de faute dans l'entretien de l'ouvrage puisque la Cour a décidé que la victime n'était pas usager mais tiers à l'ouvrage. Pour ce faire, elle a distingué la voie publique et les panneaux électoraux.

<sup>14</sup> La Cour a estimé que les panneaux électoraux « *implantés sur les voies publiques [...] n'en constituent pas des accessoires indissociables* ». Elle refuse donc de faire application de la théorie de l'accessoire indissociable qui permet d'élargir le périmètre du domaine public, partant de l'ouvrage public. En effet, l'article L. 2111-2 CGPPP exige la réunion de deux critères : un lien et un lien fonctionnel physique entre la dépendance principale et son

accessoire. Si les panneaux sont physiquement inséparables de la voie publique, ils sont divisibles dans leurs fonctions. En effet, la voie publique est affectée à la circulation, alors que les panneaux sont utilisés pour l'élection.

<sup>15</sup> De cette dissociation entre la route et les panneaux, deux conséquences doivent être déduites.

<sup>16</sup> Tout d'abord, la victime n'a pas été blessée en tant qu'usager de la route mais bel et bien en tant que tiers à l'opération électorale. Dans le cas d'espèce, c'est donc le régime favorable de la responsabilité sans faute qui est retenu.

<sup>17</sup> Ensuite, il apparaît que si la commune est tenue d'indemniser la victime, c'est « *sans préjudice de l'action que, le cas échéant, la commune peut exercer contre l'État* ». Cette incise au deuxième considérant est particulièrement importante puisque, sans avoir été sollicitée sur cette question, elle fonde *ultra petita* une partition de responsabilité entre la commune et l'État lorsque la commune réalise une opération sous l'autorité du représentant de l'État. En effet, le maire est chargé par la loi de conduire les opérations électorales (art. L. 2122-27 CGCT et L. 51 c. électoral), au même titre qu'il est chargé de faire exécuter la loi sur le territoire de sa commune. Dès lors, bien que la commune soit propriétaire des matériels d'affichage, le maire conduit ces opérations pour le compte de l'État. Il est alors possible de raisonner par analogie en comparant cette situation avec les contrats de mandat passés par les maîtres d'ouvrage avec les participants aux opérations de travaux publics, ces derniers relevant de la responsabilité quasi-délictuelle devant le juge administratif (TC, 24 novembre 1997, SA de Castro-Bourcy, n° 03060, « *le litige né de l'exécution d'un marché de travaux publics et opposant des participants à l'exécution de ces travaux relève de la compétence de la juridiction administrative, sauf si les parties en cause sont unies par un contrat de droit privé* ») . Dès lors, la commune pourra se retourner contre l'État, autorité organisatrice des élections, par la voie d'une action récursoire.

<sup>18</sup> Ainsi, la Cour administrative d'appel de Lyon adopte une position sévère pour la commune de Villeneuve-lès-Avignon en retenant une responsabilité sans faute, mais elle tempère cette situation en lui ménageant spontanément une voie de recours contre l'État, et en minorant les prétentions de la requérante.

## 2.– Un strict lien de causalité dans l'appréciation des préjudices : retour à l'expéditeur des frais d'avion inutiles et des frais de kinésithérapie non prouvés

19 En reconnaissant la responsabilité sans faute de la commune pour le dommage causé par le panneau envolé, la Cour administrative d'appel de Lyon confirme l'indemnisation prononcée par le Tribunal administratif de Nîmes qui a condamné la ville à verser 1 265 € de réparation à la victime. Mais cette dernière demande le versement d'indemnités supplémentaires de 1 255, 79 \$ pour ses frais de kinésithérapie et surtout de 99 330 \$ pour ses frais de rapatriement. La Cour écartera cette double prétention sur deux fondements distincts : le premier pour une question probatoire, le second pour une question de nécessité.

## A.– La preuve des préjudices : la réalité discutée des frais de kinésithérapie allégués

20 La requérante demande l'indemnisation de deux types de frais médicaux : les frais initiaux de soins pour un montant de 1 879, 32 \$, et les frais de kinésithérapie et de rééducation pour un montant de 1 225, 79 \$.

21 Concernant les frais initiaux de soins, Mme B. A... a été hospitalisée pendant une semaine à l'hôpital d'Avignon, où elle a subi une opération chirurgicale pour sa fracture du col fémoral et du col huméral, puis elle a assumé d'autres frais de soins à son arrivée aux États-Unis pour un montant de 1 879, 32 \$.

22 Les frais d'hospitalisation à l'hôpital d'Avignon ne sont pas discutés, ayant probablement été d'ores et déjà pris en charge par la Sécurité sociale.

23 Les autres frais de soins aux États-Unis sont correctement établis par des fiches de suivi et des ordonnances. Le juge prononce donc logiquement l'indemnisation de 1265 € (correspondant aux 1 879, 32 \$ demandés). Ici, les exigences de preuve en procédure administrative contentieuse, à la charge de la requérante, jouent correctement et elle établit sans difficulté la réalité de ses dépenses.

24 Concernant les frais de kinésithérapie et de rééducation, Mme B. A... allègue de règlements bancaires à l'organisme « Mont Hood Athletic Club Sandy » pour un montant de 1 225, 79 \$. Le juge refuse l'indemnisation de ces frais en expliquant que les pièces justificatives fournies au fond ne sont pas suffisantes : elles n'attestent ni de la réalité de l'acquittement des factures ni de la nécessité médicale des soins prodigués. En effet, la requérante ne fournit que des listings informatiques qui ne précisent pas la nature des soins réalisés, ni même qu'il s'agirait effectivement de séances de kinésithérapie. Il y a fort à parier que le juge n'ait pas été dupé, puisque l'organisme en question se présente comme un club de fitness huppé à vocation clairement commerciale, et non comme un organisme médical. Malgré tout, la requérante pourrait bien être de bonne foi : le

système de santé américain confondant parfois la médecine avec certaines formes de loisir... Mais le juge ne s'embarrasse pas de ces considérations et s'en tient à la lettre du droit.

25

La preuve étant souvent désignée comme la « clef du procès », les juges lyonnais ont ainsi fait une application classique des règles probatoires en contentieux administratif et du principe « *actori incumbit probatio* ». Évidemment, la charge de la preuve pèse sur le requérant qui réclame : il doit donc *a minima* appuyer sa prétention de précisions (CE, Ass., 12 février 1971, *Rebatel*, n° 72495) . Cette charge de la preuve est partiellement renversée lorsque le requérant se trouve en situation d'infériorité vis-à-vis de la personne publique, notamment dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, ce qui n'est pas le cas de l'espèce en cause. En matière d'administration de la preuve, les techniques de vérification classiques sont la visite des lieux, l'expertise, l'enquête (avec des auditions) ou bien l'examen de documents. C'est à partir d'un tel examen que le juge instructeur de la Cour administrative d'appel a constaté la défaillance de la requérante : les pièces fournies n'attestent pas de la « réalité » du paiement ni de la « réalité » de la nécessité des soins. Dès lors, sa conviction que les frais de kinésithérapie n'étaient ni nécessaires, ni établis, l'ayant emporté, il en refusa l'indemnisation.

## B.– La nécessité des frais engagés : l'exclusion du rapatriement en avion privé médicalisé

26

Surtout, la requérante souhaitait obtenir l'indemnisation des 99 330 \$ engagés pour ses frais de rapatriement. C'est à ce propos que la stricte application de la condition de lien direct et certain entre le dommage et le préjudice a joué.

27

Après sa semaine d'hospitalisation en France, la requérante a tout simplement pris un avion médicalisé privé pour voyager en position allongée avec le secours de deux infirmières pour rentrer dans l'Oregon en vol direct. Elle n'en demande l'indemnisation à la commune qu'après avoir essuyé un refus de son assurance santé, l'organisme « Providence Health Plans ». La Cour reprend exactement à son compte les arguments de cet organisme pour refuser à son tour d'indemniser Mme B. A... : un tel rapatriement n'était pas justifié eu égard à son état de santé (deux fractures), les prescriptions médicales n'indiquaient qu'un simple rapatriement en position allongée – donc tout à fait possible sur des vols commerciaux réguliers –, la requérante n'établit pas que son époux aurait contacté sans succès plusieurs compagnies aériennes. Ainsi, un tel voyage de luxe constituait une dépense sans lien nécessaire et suffisant avec l'état de santé de la requérante. Il s'agit d'une mise en œuvre habituelle par le juge de la théorie de la causalité adéquate qui consiste à n'établir la responsabilité que des conséquences normales

d'un acte (CE, Sect., 7 mars 1969, *Ets Lassailly et Bichebois*, n° 069967) . Peut-être la requérante a-t-elle imaginé qu'elle pourrait bénéficier de la théorie de l'équivalence des conditions, mais telle n'est pas la position du juge français.

28

Dès lors, si les frais médicaux initiaux ont pu être mis à la charge de la commune responsable en tant qu'ils présentent un lien direct et certain avec le dommage, les frais exorbitants de rapatriement ne présentent pas ce caractère, ils ne puisent leur origine que dans la seule volonté dispendieuse de la victime. D'ailleurs, il y a tout à parier que le juge aurait indemnisé un rapatriement classique à bord d'un vol régulier, mais tel n'est pas le cas ici : la requérante devra assumer seule son luxueux train de vie.

29

Ainsi, le juge lyonnais a ici démontré à la fois qu'il protégeait les victimes de dommages de travaux publics en leur ouvrant largement les fondements de la responsabilité administrative, mais aussi qu'il statuait avec mesure, utilisant tous les instruments contentieux pour ne pas cautionner des demandes surréalistes des requérants.

30

Une question demeure toutefois en suspens : celle de savoir si la solution eut été différente dans l'hypothèse où la victime aurait été électeur de la commune, arrêtée devant le panneau électoral pour le lire. De tiers, elle serait passée usager, elle n'aurait alors pas pu engager la responsabilité de la commune qui n'avait pas commis de défaut d'entretien, et n'aurait alors pas été indemnisée. De là, à en déduire que le devoir citoyen ne paie pas, il n'y a qu'un pas que nous ne franchirons pas.