

Réparation du préjudice : possibilité pour le juge d'enjoindre à la personne publique de mettre fin à son comportement fautif

Lire les commentaires de :

Antoine Salze

Injonction et responsabilité administrative

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 6ème chambre – N° 16LY01925 – 25 janvier 2018 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Pouvoirs et devoirs du juge, Pouvoirs du juge de plein contentieux, Réparation du préjudice, Préjudice grave et spécial, Ouvrage public, Pouvoir d'injonction

Rubriques

Procédure

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ Lorsque le juge administratif statue sur un recours indemnitaire tendant à la réparation d'un préjudice imputable à un comportement fautif d'une personne publique et qu'il constate que ce comportement et ce préjudice perdurent à la date à laquelle il se prononce, il peut, en vertu de ses pouvoirs de pleine juridiction et lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, enjoindre à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets [1].

² Injonction adressée à une commune de procéder ou de faire procéder, dans un délai de 12 mois à compter de la notification de l'arrêt, aux travaux nécessaires pour remédier de façon pérenne aux désordres subis par la propriété de l'immeuble en cause.

³ *54-07-03, Procédure, Pouvoirs et devoirs du juge, Pouvoirs du juge de plein contentieux, Réparation d'un préjudice, Cas où le préjudice perdure à la date à laquelle se prononce le juge, Exécution de la décision en tant qu'elle constate la faute, Possibilité pour le juge d'enjoindre à la personne publique de mettre fin à son comportement fautif ou d'en pallier les effets*

⁴ *60-01-02-01-03-01-01, Responsabilité de la puissance publique, Faits susceptibles ou non d'ouvrir une action en responsabilité, Fondement de la responsabilité, Responsabilité sans faute, Responsabilité encourue du fait de l'exécution, de l'existence ou du fonctionnement de travaux ou d'ouvrages publics, Victimes autres que les usagers de l'ouvrage public, Tiers, Réparation du préjudice, Préjudice grave et spécial causé par la présence ou le fonctionnement d'un ouvrage public, Cas où le préjudice perdure à la date à laquelle se prononce le juge, Pouvoir d'injonction limité au cas, et dans la seule mesure, où la persistance du dommage trouve sa cause au moins pour partie dans une faute du propriétaire de l'ouvrage*

NOTES

[1] cf. précisions du Conseil d'Etat sur l'injonction : [CE, 18 mars 2018, n° 411462, commune de Chambéry, B](#) annulant les conclusions d'injonction [CAA Lyon 13 avril 2017, SCI des Cèdres, n° 15LY00195](#) [Retour au texte](#)

Note universitaire

Injonction et responsabilité administrative

Antoine Salze

Étudiant en Master 2 Droit public fondamental à l'Université Jean Moulin Lyon 3

DOI : [10.35562/alyoda.6421](https://doi.org/10.35562/alyoda.6421)

¹ Le considérant de principe de l'*arrêt Blanco* (n°[00012](#) : *GAJA*, 19e éd., n° 1) selon lequel la responsabilité extra-contractuelle de l'État « *n'est ni générale ni absolue* » a incontestablement marqué les esprits. Il existe pourtant une profonde interaction entre la responsabilité administrative et la responsabilité de droit privé qui se manifeste au moins sur trois plans.

² Tout d'abord, la prise en compte croissante de la victime qui se traduit par l'indemnisation d'un plus grand nombre de préjudices comme la douleur morale, retenue par le Conseil d'État depuis sa décision d'Assemblée du 24 novembre 1961 (n°[48841](#) : *Rec. CE 1961*, p. 661 ; *concl. Heumann*), ou le préjudice d'anxiété envisagé pour les victimes du médiateur ou de l'amiante. Dans son arrêt du 4 juillet 2003 (n°[211106](#) : *Rec. CE 2003*, p. 323 ; *concl. D. Chavaux*), le Palais Royal admet même la possibilité de prévoir des indemnités supplémentaires pour les souffrances physiques ou morales, les préjudices esthétiques ou d'agrément.

³ La convergence des régimes de responsabilité est par ailleurs palpable du point de vue des conditions de leur engagement. La responsabilité pour faute tend en effet à perdre du terrain au profit d'une responsabilité objective à travers la multiplication des régimes de responsabilité sans faute (risque, garde, égalité devant les charges publiques). Il en va de même de la faute lourde qui n'est aujourd'hui retenue qu'en matière d'activités de contrôle, par exemple le contrôle administratif des collectivités territoriales par le préfet comme l'indique la décision du Conseil d'État du 6 octobre 2000 *Commune de Saint-Florent* (n°[205959](#) : *concl. M. Touvet*), et de fonctionnement du service public de la justice, sous réserve de la jurisprudence du 28 juin 2002 (n°[239575](#) : *Lebon*, p. 247, *concl. F. Lamy*) lorsque la juridiction a dépassé le délai raisonnable du jugement de l'affaire.

⁴ Enfin, la dernière expression de cette convergence des régimes est plus récente puisqu'elle porte sur l'office du juge du plein contentieux. Ainsi, depuis la décision du Conseil d'État du 27 juillet 2015 *Commune d'Hébuterne* (n°[367484](#) : *Lebon*, p. 285, *concl. N. Polge*), le juge indemnitaire s'est reconnu le pouvoir d'adresser des injonctions à l'administration rattrapant ainsi le juge judiciaire.

5

C'est dans ce contexte marqué par l'interaction des régimes de responsabilité extra-contractuelle que s'inscrit l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 25 janvier 2018 (n°[16LY01925](#)) . Dans cette affaire, Mme B., propriétaire d'une maison d'habitation dans le département de l'Yonne, a constaté une dégradation de la partie basse de la façade de son mur qu'elle impute à l'écoulement des eaux pluviales recueillies sur la voie communale contre le mur de sa propriété. Elle a demandé, le 17 avril 2013, à la commune de Saint-Maurice-Thizouaille, compétente en matière de gestion du réseau des eaux pluviales, de l'indemniser des préjudices subis. En l'absence de réponse de la commune, elle a saisi le tribunal administratif de Dijon qui, par ordonnance du 12 septembre 2013, a prescrit une expertise. Puis, par un jugement du 28 avril 2016, le juge a condamné la commune à verser à Mme B. la somme de 2 284, 42 euros en réparation des préjudices matériels subis mais a rejeté comme irrecevable les conclusions de la requérante tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de réaliser les travaux prescrits par l'expert. Par une requête enregistrée le 2 juin 2016, Mme B. relève appel du jugement du tribunal administratif de Dijon. Il s'agissait donc de savoir si Mme B. avait droit à la réparation de son préjudice moral et si le juge administratif pouvait enjoindre l'administration à l'exécution de travaux réparateurs ou compensatoires. La première demande ne nécessite pas davantage d'attention, le juge d'appel lyonnais examinant le préjudice moral mais l'excluant au regard de circonstances de fait (« *les désordres affectant la maison de Mme B ne la rendent pas inhabitable* ») et de droit (« *que par suite, elle [Mme B.] n'établit pas l'existence d'un préjudice moral spécifiquement lié à l'inaction de la commune* »). La seconde demande appelle en revanche un examen plus approfondi.

6

Cette affaire s'inscrit dans le cadre du contentieux des ouvrages publics qui s'applique à l'ensemble des biens immeubles artificiels présentant un intérêt général. En l'espèce, la voie communale qui borde la maison de l'appelante a la qualité d'ouvrage public ce qui emporte l'application du régime de responsabilité des travaux publics. Initialement, celui-ci avait pour fondement la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), jusqu'à son abrogation par l'ordonnance n°[2006-460](#) du 21 avril 2006. Pour autant, le Tribunal des conflits a repris les apports de la loi du 28 pluviôse dans une décision du 8 juin 2009 *Communauté de communes Jura du Sud* (n°[C3678](#) : *Lebon 2009, p. 585, concl. De Silva*). Ainsi, le juge administratif est compétent pour les opérations de travaux et de construction mais aussi concernant l'existence même de l'ouvrage sous réserve d'un contrat de droit privé (Tribunal des conflits, 24 novembre 1997, n°[03060](#), *Société de Castro : Rec. CE 1997, p. 540, concl. Abraham*). La responsabilité du fait d'un ouvrage nécessite de distinguer l'usager, qui profite d'un régime de responsabilité pour faute présumée et le tiers qui bénéficie d'un

régime de responsabilité sans faute. Le litige porte en l'occurrence sur la responsabilité du fait d'un ouvrage et oppose la commune de Saint-Maurice-Thizouaille à Mme B., celle-ci ayant la qualité de tiers puisque la source du litige ne se situe pas dans une opération particulière et que le dommage allégué est dépourvu de tout lien avec des travaux de la voirie. L'appelante profite ainsi d'un régime de responsabilité sans faute. Les demandes qu'elle formule, et notamment ses conclusions à fin d'injonction, s'inscrivent dans une problématique large qui oblige à mettre en perspective cet arrêt par rapport à la logique de convergence des jurisprudences.

7 Celle-ci est en principe favorable aux victimes que ce soit sur les conditions d'engagement de la responsabilité (I) ou sur l'office du juge indemnitaire (II).

I. Des conditions d'engagement de la responsabilité favorables à la victime

8 Si les tiers bénéficient d'une responsabilité sans faute, cela ne signifie pas pour autant que la victime n'a rien à prouver. Celle-ci doit en effet préciser quelle activité rattachable à la personne publique est à l'origine du dommage sans qu'il soit nécessaire d'en établir le caractère fautif. La cour administrative d'appel de Lyon dans l'arrêt commenté va retenir le préjudice anormal et spécial ainsi que le lien de causalité (A) et limiter les causes exonératoires pour la personne publique (B).

A. La qualification du préjudice anormal et spécial et du lien de causalité

9 La victime doit d'abord démontrer que le préjudice qu'elle a subi est « *anormal et spécial* ». Tel est le cas en l'occurrence, la cour administrative d'appel de Lyon considérant que les infiltrations dégradant la maison de Mme B sont « *constitutives d'un préjudice anormal et spécial* » (considérant n° 3). La spécialité est plus facile à démontrer que l'anormalité car elle suppose qu'un seul ou quelques requérants nommément identifiés sont directement concernés par le préjudice. Ainsi, la cour administrative d'appel de Bordeaux dans une décision du 8 février 2011 n°[10BX01360](#) *Commune d'Uzerche* estimait que la mise en place d'un dispositif lumineux à proximité d'un château était constitutive d'un préjudice anormal et spécial compte tenu du faible nombre de victimes. Quant à l'anormalité, certains préjudices comme les atteintes aux biens ou à la personne sont toujours considérés comme anormaux compte tenu de leur gravité. Ainsi, la cour administrative d'appel de Nantes dans sa décision du 8 février 2007 *Commune de Daoulas* n°[05NT00732](#) a déclaré que les infiltrations dommageables sur la façade d'une

habitation dues au dysfonctionnement du réseau d'évacuation des eaux pluviales présentaient un caractère anormal et spécial en raison du mauvais état des ouvrages publics et de la quantité importante d'eau se déversant sur la propriété.

¹⁰ Par ailleurs, la victime doit démontrer un lien de causalité entre le dommage qu'elle a subi et l'ouvrage public. Or, la démonstration de ce lien de causalité est tout sauf évidente. Sur ce motif, la cour administrative d'appel de Marseille dans un arrêt du 25 janvier 2018 (n°[15MA02069](#)) a rejeté la demande d'indemnisation de la société requérante qui n'aurait pas su établir « *l'existence d'une fragilité ou d'une vulnérabilité de l'immeuble imputable à une faute de la copropriété et des copropriétaires* ». En l'espèce, le lien de causalité est retenu par le juge d'appel lyonnais en raison de l'existence d'une bande de terre entre la chaussée et la façade endommagée. Or, celle-ci a pour fonction de stocker les eaux pluviales et « *se remplit comme une éponge* » (considérant n° 03 de l'arrêt commenté). De plus, « *les fondations de la maison sont stables et saines et non altérées par un phénomène d'humidité* » (même considérant).

¹¹ Ainsi, un régime favorable n'est pas synonyme d'indemnisation automatique de la victime qui doit réussir à démontrer un ensemble de conditions avant que le juge ne puisse retenir la responsabilité de l'administration.

B. La limitation des causes exonératoires pour la personne publique

¹² Dans le cadre du régime de responsabilité sans faute, l'administration n'est pas libre d'invoquer n'importe quelle cause exonératoire. En effet, comme le rappelle la cour administrative d'appel de Lyon dans l'arrêt commenté : « *il [le maître d'ouvrage] ne peut dégager sa responsabilité que s'il établit que ces dommages résultent de la faute de la victime ou d'un cas de force majeure* » (considérant n° 2). Il en résulte que le fait du tiers n'a pas d'effet exonératoire à moins bien sûr qu'il présente les caractères de la force majeure dès lors que l'événement en cause est imprévisible, irrésistible et extérieur. Or, la force majeure se caractérise par sa rareté en droit de la responsabilité administrative. Par exemple, le Conseil d'État a jugé dans une décision du 30 décembre 2011 (n°[336193](#) : *Rec. CE 2011, concl. N. Escaut*) que le fait pour la SNCF de ne pas avoir pris des mesures pour prévenir la chute d'un rocher en provenance d'un terrain ne lui appartenant pas, alors même qu'elle avait fait installer des dispositifs de protection pour limiter les risques de cette nature sur d'autres parcelles, ne saurait être regardé comme un cas de force majeure. Celle-ci n'est retenue qu'en cas d'événements climatiques exceptionnels. Ainsi, dans sa décision du 15 novembre 2017 (n°[403367](#) : *concl. O. Henrard*), la Haute juridiction du Palais Royal

retient la force majeure pour les préjudices résultant d'un phénomène exceptionnel de précipitation, d'une tempête marine ainsi que de la crue de plusieurs cours d'eau.

13

De même, la personne publique qui exerce la maîtrise d'ouvrage ne peut pas invoquer la fragilité ou la vulnérabilité d'un immeuble pour atténuer sa responsabilité « *sauf lorsqu'elles sont elles-mêmes imputables à une faute de la victime* ». Cette position, affirmée pour la première fois par le Conseil d'État dans sa décision du 10 février 2014 A. c. *Communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole* (n°[361280](#) : *Rec. CE 2014, p. 28, concl. N. Polge*), est sévère car il est difficile pour l'administration d'établir que le dommage résulterait de la faute de la victime. Par exemple, dans un arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy du 13 juillet 2017 *M. D. C. et Mme B. C.* (n°[16NC00699-16NC00700](#)) la commune défenderesse a tenté de s'exonérer de sa responsabilité en démontrant, photographies à l'appui, que l'éboulement du mur litigieux était dû à son défaut d'entretien par le requérant. Le juge lorrain a considéré que ces allégations étaient postérieures à l'éboulement du mur et n'étaient pas de nature à établir l'existence d'une faute de la victime. Dans l'arrêt ici commenté, le juge d'appel lyonnais ne retient pas non plus ce motif dans la mesure où « *il résulte de l'instruction et notamment de l'expertise, (...), que les fondations de la maison sont stables et saines et non altérées par un phénomène d'humidité* » (considérant n° 3).

14

Si la responsabilité du fait d'un ouvrage public est favorable au tiers compte tenu de la limitation des causes exonératoires et d'un régime de responsabilité sans faute, celui-ci bénéficie en outre d'un enrichissement de l'office du juge indemnitaire.

II. L'office du juge indemnitaire bénéfique à la victime

15

L'office du juge indemnitaire s'est enrichi ces dernières années grâce à la reconnaissance d'un pouvoir d'injonction (A') qui réactualise le débat portant sur la pertinence de la distinction entre recours pour excès de pouvoir et recours de plein contentieux (B').

A'. L'enrichissement de l'office du juge indemnitaire par la reconnaissance d'un pouvoir d'injonction

16

En principe, l'action en responsabilité vise seulement à faire constater un droit à réparation et à obtenir une indemnisation à hauteur du préjudice, excluant donc la réparation en nature et l'injonction. Autrement dit, pendant longtemps, le juge administratif

n'accordait qu'une indemnité et refusait de contraindre l'administration à l'exécution de tels ou tels travaux compensatoires. Il employait alors la formule de la condamnation « *si mieux n'aime l'Administration...* » pour réparer directement le dommage (voir en ce sens la décision du Conseil d'État du 18 janvier 1933, *Rec. CE 1933*, p. 74). Cette autolimitation se fondait sur la séparation des autorités administratives et juridictionnelles qui interdirait au juge d'assigner à l'administration des obligations de faire. Pour autant, le juge judiciaire a, de son côté, toujours prononcé des injonctions contre l'administration, notamment en matière de voie de fait. De plus, il est difficile de considérer l'injonction comme un acte à caractère administratif car elle ne s'adresse qu'à l'administration et non pas directement aux administrés. Ainsi, le juge ne se substitue pas à la personne publique et ne fait donc pas œuvre d'administrateur.

17

Fort de ce constat, la position du juge administratif a évolué avec un arrêt du Conseil d'État du 27 juillet 2015, *Commune d'Hébuterne* (n°[367484](#)) qui considère désormais que « *lorsque le juge administratif statue sur un recours indemnitaire tendant à la réparation d'un préjudice imputable à un comportement fautif d'une personne publique et qu'il constate que ce comportement et ce préjudice perdurent à la date à laquelle il se prononce, il peut, en vertu de ses pouvoirs de pleine juridiction et lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, enjoindre à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets* ». Sur ce fondement, le juge administratif a pu recourir à l'injonction pour prescrire une obligation de faire à la personne publique comme l'édition de mesures nécessaires pour mettre fin à des pollutions de terrains (CAA Douai, 26 avril 2016, n°[15DA01398](#), *Commune d'Hébuterne*) . Il a pu également prescrire des injonctions partielles faisant cesser par exemple la mise à disposition d'une salle pour des manifestations publiques jusqu'à la réalisation de travaux d'isolation phonique (CAA Lyon, 27 octobre 2016 n°[14LY01248](#)) . À peine d'irrecevabilité de la requête, les conclusions à fin d'injonction ne peuvent pas être principales mais doivent accompagner celles à fin d'annulation ou de réformation de la décision (CAA Nancy, 26 octobre 2017, n°[16NC00608](#), *Mme C*) . En l'espèce, le juge d'appel lyonnais reprend en substance le considérant de principe de la jurisprudence *Commune d'Hébuterne* en enjoignant à la commune de Saint-Maurice-Thizouaille « *de procéder ou de faire procéder, dans un délai de 12 mois à compter de la notification du présent arrêt, aux travaux nécessaires pour remédier de façon pérenne aux désordres subis la propriété de Mme B* » (considérant n° 9).

18

A la différence de la réparation en nature, l'injonction ne se substitue pas à une condamnation pécuniaire : elle s'ajoute à elle pour en assurer l'efficacité. Il n'en reste pas moins que ce nouveau pouvoir profite au justiciable qui va pouvoir compter sur le juge pour que

l'administration adopte un comportement légal. Ce faisant, la distinction entre le recours pour excès de pouvoir et le recours plein contentieux apparaît moins tranchée.

B'. Un enrichissement participant à la remise en cause de la distinction recours pour excès de pouvoir et recours de plein contentieux

19

Les différences entre le recours pour excès de pouvoir et le recours plein contentieux se réduisent comme peau de chagrin en raison d'une part de la « *subjectivisation* » du recours pour excès de pouvoir et de l'accroissement des pouvoirs du juge. Celui-ci va ainsi pouvoir recourir à la substitution des motifs d'un acte administratif lorsque l'administration s'est fondée sur un motif illégal. Pour ce faire, l'autorité administrative doit faire valoir devant le juge qu'un autre motif pouvait fonder l'acte contesté sous réserve toutefois qu'il ne prive pas le justiciable d'une garantie (CE, 6 février 2004, n°240560, *Mme H : Lebon*, p. 48, *concl. De Silva*). Par ailleurs, depuis la célèbre jurisprudence *D.* (CE, 23 décembre 2011, n°335033 : *GAJA*, 19e éd., n° 0118), le juge de l'excès de pouvoir accepte de maintenir acte administratif entaché d'un vice de procédure dès lors que ce vice n'a pas privé le justiciable d'une garantie ou n'a pas été susceptible d'exercer une influence sur la décision. Cela conduit à la multiplication d'hypothèses où l'acte, bien qu'illégal, n'est pas annulé par le juge de l'excès de pouvoir. D'autre part, le juge indemnitaire a également vu son office enrichi compte tenu de la possibilité pour le recours de plein contentieux d'aboutir à l'annulation de l'acte mais aussi à sa réformation ou à d'autres mesures comme l'injonction.

20

Dès lors, qu'est-ce qui permet de sauvegarder la distinction entre le recours pour excès de pouvoir et le recours de plein contentieux ? L'une des seules grandes différences qui subsiste réside dans la temporalité dans laquelle le juge doit se placer. Ainsi, en matière de recours pour excès de pouvoir, le juge doit en principe statuer à la date à laquelle l'acte contesté a été pris alors qu'il se place à la date à laquelle il statue lorsqu'il est le juge du plein contentieux. Dès lors, si le juge de l'excès de pouvoir et le juge du plein contentieux bénéficient tous deux du pouvoir d'adresser des injonctions à l'administration, celles-ci ne s'inscrivent pas dans la même durée. C'est la raison pour laquelle, la cour administrative d'appel de Lyon, dans l'arrêt commenté, a déclaré « *qu'il ne résulte pas de l'instruction que les désordres affectant l'immeuble appartenant à Mme B... auraient pris fin à la date du présent arrêt* » (souligné par nous) avant d'adresser une injonction à la commune de Saint-Maurice-Thizouaille (considérant n° 9).

21

Au final, l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Lyon confirme une objectivisation de la responsabilité administrative, plus favorable à la victime, au regard notamment de la possibilité pour le juge indemnitaire de prononcer des injonctions à l'administration. Ce pouvoir n'est désormais plus du seul apanage du juge de l'excès de pouvoir.