

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT

Direction des routes et de la circulation routière
Sous-direction des routes et des affaires générales.
3° bureau.

T. P. 1-3
Non parue J. O.
127 (67-4)

CIRCULAIRE N° 12 DU 28 FEVRIER 1967
relative à la défense des Intérêts de l'Etat dans les affaires contentieuses consécutives à des accidents sur les routes nationales.

(Non parue au *Journal officiel*.)

Le ministre de l'équipement à Messieurs les chefs des services départementaux des ponts et chaussées.

L'augmentation de la circulation et les exigences toujours plus grandes du public quant à la qualité du réseau routier provoquent des actions contentieuses de plus en plus fréquentes devant les tribunaux administratifs de la part des victimes d'accidents de la route.

On a parfois tendance à croire que la cause de l'administration est assez bonne pour avoir à peine besoin d'être défendue ; c'est pourquoi certaines condamnations interviennent, qui auraient pu être évitées ou atténuées par une meilleure défense des intérêts de l'Etat.

On ne saurait demander au juge de se substituer au service intéressé pour évoquer les éléments de fait et de droit qu'il appartient précisément au service d'apporter et de faire valoir en vue d'éclairer le tribunal ; l'attention doit donc être attirée, en tant que de besoin, sur les mesures à prendre en vue d'une action aussi efficace que possible.

Il est ainsi indispensable que chaque affaire soit, sous votre autorité, suivie avec soin par tous les agents qui ont à en connaître.

Un rôle essentiel incombe, à cet égard, au subdivisionnaire, mieux placé que quiconque pour être au courant des circonstances d'un accident, ou pour les rechercher. Mais les échelons supérieurs doivent aussi, chacun en ce qui le concerne, suivre de près la marche d'une instance qui peut mettre en jeu des sommes importantes ou soulever des questions de principe. Il vous appartient notamment au niveau du chef de service de prévoir l'organisation adéquate, en fonction du nombre d'affaires de ce genre : elle ne nécessite d'ailleurs que des moyens quantitativement réduits en personnel (qu'il y a intérêt à spécialiser).

La présente circulaire n'a pas pour objet de rappeler les règles de la procédure. En signalant les principales difficultés rencontrées avec les moyens d'y remédier, elle se propose de vous conseiller utilement, et de vous aider dans une tâche souvent délicate.

T. P. 4/67.

127 (67-4)

Information.

Il n'est pas rare qu'une action contentieuse soit entreprise longtemps après l'accident, et sans qu'en son temps, l'administration ait eu connaissance de ce dernier. Il est alors bien difficile d'établir les faits et de contester les arguments, soigneusement sélectionnés, du demandeur.

On ne peut espérer connaître sans exception tous les accidents susceptibles de mettre en cause la responsabilité de l'Etat, notamment quand ils n'ont pas eu de conséquences corporelles.

Pour y parvenir aussi bien que possible, vous ferez appel, en particulier:

- aux informations systématiques des services de police et de gendarmerie ;
- aux renseignements recueillis par le personnel de votre service (subdivisionnaires, conducteurs des T. P. E., agents de travaux);
- au dépouillement de la presse locale ; il y a intérêt à conserver et à classer les coupures relatant un accident routier susceptible d'entraîner la mise en cause de l'Etat.

Lorsqu'on est informé d'un tel accident et sans attendre une action contentieuse, qui peut toujours se produire, il faut sans délai examiner les lieux et noter objectivement avec soin les éléments de fait.

Si des déformations, des trous ou des saillies existent sur la chaussée, on en décrira l'aspect et on en mesurera les dimensions. On notera minutieusement la situation de la signalisation (permanente ou temporaire), l'état des bords de la chaussée, les traces de freinage, etc. Il est recommandé de faire, le cas échéant, des mesures de glissance. Il faut également, si cela semble pouvoir être utile, rassembler des informations sur la situation des lieux avant l'accident.

S'il s'agit d'une chute d'arbre ou de branche, il faut observer soigneusement s'il y avait une pourriture ou une cavité, et surtout si la tare était décelable de l'extérieur; on n'hésitera pas à prélever la partie malade en vue d'une expertise éventuelle.

Dans tous les cas, il y a intérêt à prendre ou à faire prendre des photographies et à noter les circonstances de temps et de lieu correspondantes.

Chaque fois que c'est possible, il faut aussi recueillir des témoignages, qui devront être à la fois précis et objectifs.

Si cela est réalisable, il faudra recueillir des renseignements sur l'état des véhicules endommagés.

Pour les affaires les plus importantes, il peut y avoir intérêt à faire constater certains éléments de fait par ministère d'huissier.

Enfin, et bien que cela ne suffise pas toujours pour établir, le cas échéant, l'existence d'un cas de force majeure, il faut conserver trace des phénomènes atmosphériques exceptionnels. A cet effet, on aura notamment recours aux renseignements de la météorologie nationale, et on les complétera par des observations recueillies sur place. Il est utile en particulier de collectionner les coupures de presse relatant de tels phénomènes et contribuant à les localiser avec exactitude dans l'espace et dans le temps (précipitations, vents de tempête, formations généralisées de verglas, etc.).

Mise en cause.

Même si l'accident est dû à une faute commise par un tiers, la jurisprudence admet que la victime peut demander réparation à la collectivité dont relève la voie publique intéressée, par conséquent à l'Etat pour les routes nationales.

Il en est ainsi par exemple en cas d'accidents imputables à des travaux ou à des ouvrages relevant d'une autre administration (P. T. T.), d'une collectivité locale, d'un concessionnaire (E. D. F.-G. D. F.), d'un permissionnaire, d'un riverain ou d'un usager, etc.

En pareil cas, il est indispensable de demander au tribunal administratif la mise en cause du tiers responsable; le succès de ce recours implique qu'on puisse apporter la preuve de sa faute.

Aussi convient-il de surveiller avec une grande vigilance les interventions de tiers sur les routes nationales, même quand elles sont régulièrement autorisées. Si une telle intervention crée une situation dangereuse, il faut mettre son auteur en demeure de la faire cesser; l'injonction ainsi faite doit être écrite, ou confirmée sans délai par écrit et on ne doit même pas hésiter à dresser procès-verbal, s'il y a lieu, contre le responsable de l'infraction. S'il est inconnu, un procès-verbal de constat, assorti d'une plainte, sera déposé dans les plus brefs délais à la gendarmerie. Tout ceci ne dispense d'ailleurs pas de prendre au plus tôt les mesures nécessaires pour éviter un accident.

La mise en cause d'un tiers doit être faite devant le tribunal administratif, sinon elle ne pourrait avoir lieu devant le juge d'appel.

Témoignages.

Lorsque le demandeur s'appuie sur des témoignages, il est bon, dans toute la mesure du possible, de chercher à en contrôler la valeur; on a pu, dans certains cas, montrer que la bonne foi de témoins avait été surprise par la façon dont les questions avaient été posées, ou par une transcription trop habile des déclarations verbales.

D'autre part, il faut recueillir le plus rapidement possible les témoignages favorables à l'administration. Ils doivent être précis, complets et détaillés. Ils mentionneront notamment la date et l'heure exactes de l'accident, les conditions de surveillance d'un chantier, la signalisation, et les mesures prises avant et après l'accident.

A cet égard, on doit signaler que les témoignages d'agents assermentés du service n'ont pas une valeur probante en raison de leur appartenance à ce service mis en cause. Il ne faut pas pour autant hésiter à les produire, mais il pourra y avoir intérêt à disposer également de déclarations de personnes étrangères à l'administration.

Instruction.

Il peut arriver que les mémoires communiqués se réfèrent à des pièces dont on n'a pas connaissance: procès-verbaux de police ou de gendarmerie, constats d'huissiers, jugements de tribunaux civils ou

correctionnels, etc... Si ces documents figurent au dossier, il faut en obtenir copie ou les consulter au greffe du tribunal administratif (1); dans le cas contraire, il convient d'en requérir la jonction au dossier de l'affaire.

Autorité de la chose jugée.

Au moment où elle arrive devant le tribunal administratif, une affaire a parfois déjà donné lieu, devant les tribunaux judiciaires, à des décisions passées en force de chose jugée.

Je rappelle que, d'un ordre de juridiction à l'autre l'autorité de la chose jugée ne s'applique qu'aux faits et non à leur interprétation (2). Mais les faits ainsi constatés ne peuvent plus ensuite être contestés.

Par exemple, si le tribunal d'instance a relaxé l'auteur d'un accident, au motif que celui-ci était exclusivement dû à l'existence d'un trou dans la chaussée, le tribunal administratif doit admettre que le trou existait. Mais il n'est pas lié en ce qui concerne la responsabilité pouvant en découler pour l'administration; il reste entièrement libre d'apprécier le lien de causalité entre les faits constatés et l'accident et si l'existence du trou constituait ou non un défaut d'entretien normal de la chaussée.

Expertise.

L'administration doit être représentée par un agent qualifié à toutes les opérations d'expertises, et notamment aux descentes sur les lieux; le représentant du service doit être en mesure de donner aux experts tous les renseignements nécessaires et de redresser, le cas échéant, les inexactitudes avancées ou les omissions commises par la partie adverse.

Discussion.

Tous les points de fait et de droit soulevés par le demandeur dans son mémoire introductif et dans ses mémoires en réplique doivent être discutés par l'administration. Même quand on plaide la décharge totale de l'Etat, il faut examiner à titre subsidiaire toutes les conclusions.

Il est en particulier nécessaire de discuter en tant que de besoin l'évaluation des divers postes de préjudice invoqué (dommages corporels ou matériels, indemnité pour privation de jouissance de véhicule, *pretium doloris*, etc.); faute de cette critique, le défendeur est réputé n'avoir pas contesté le montant de la réparation pécuniaire sollicitée, et il n'est plus temps de le faire ensuite devant le Conseil d'Etat.

Les mémoires doivent être établis dans le plus bref délai possible par déférence envers le tribunal. S'il apparaît que leur établissement doit être long, il faut en informer le tribunal, sinon on court le risque de voir l'affaire inscrite au rôle avant qu'ils soient au point.

(1) Il est rappelé, d'autre part, que le greffe du tribunal administratif a un correspondant dans chaque préfecture, et que le greffe peut envoyer, à votre requête, le dossier à ce correspondant.

(2) Conseil d'Etat. - 11 mars 1955. - Département de la Guadeloupe et Compagnie d'assurances « La Préservatrice ». - Voir aussi « Actualité juridique, droit administratif, 20 mai 1955, page 223 ».

Audience .

Je vous demande de veiller à ce que l'administration soit représentée à l'audience par un fonctionnaire d'un rang suffisant et connaissant bien l'affaire (1). Dans la mesure du possible, il est souhaitable que ce soit toujours la même personne.

Il peut arriver que la partie adverse produise à l'audience des arguments, voire des documents nouveaux. S'ils paraissent de nature à influencer sur la décision, ou s'ils demandent une étude spéciale, le représentant de l'administration doit, avant que le commissaire du Gouvernement ait pris la parole, demander que les pièces correspondantes soient versées à la procédure (ce qui entraîne le report de l'affaire).

Appel.

Si vous estimez devoir proposer un appel en Conseil d'Etat, vous aurez à m'adresser vos propositions motivées le plus rapidement possible, accompagnées du dossier complet de l'affaire afin de permettre une étude suffisante de la question par l'administration supérieure.

Le délai de recours est bref et exige en ce cas une diligence particulière aux différents échelons intéressés.

Règlements amiables.

L'action contentieuse engagée contre l'administration peut être consécutive à une fin de non recevoir opposée par elle à une demande d'indemnisation. Cette fin de non recevoir ne doit pas être systématique mais résulter d'une étude, au fond de l'affaire. Cette étude, conduite dans la perspective d'une suite contentieuse à échéance plus ou moins lointaine, doit permettre de compléter, s'il y a lieu, le dossier et de recueillir avant l'instance les éléments susceptibles d'étayer la thèse que l'administration aura à soutenir.

Un règlement amiable peut également intervenir au cours de la phase contentieuse.

Dans tous les cas des précautions sont à prendre pour éviter que la partie adverse puisse s'en prévaloir devant le tribunal et pour que ce règlement mette fin à la procédure gracieuse ou contentieuse en cours :

- dans la correspondance avec le demandeur, il faut toujours rappeler que l'administration ne propose ou n'accepte des chiffres que dans l'hypothèse d'un règlement amiable, et que, si celui-ci n'aboutit pas, elle se réserve de revenir à sa position initiale, aussi bien en ce qui concerne le principe même de sa responsabilité que l'évaluation des dommages ;
- si l'on aboutit à un accord, on veillera à ce qu'il n'y ait pas cumul d'indemnités, notamment avec les prestations éventuelles de la sécurité sociale (2). L'accord comportera obligatoirement une clause par laquelle la partie adverse s'engage à renoncer à toute réclamation et à toute action contentieuse pour l'affaire en cause.

(1) Je rappelle que, devant le tribunal administratif, l'assistance d'un avocat ne peut intervenir que dans des cas exceptionnels et après autorisation ministérielle.

(2) Il est d'ailleurs à noter qu'en vertu des dispositions de l'article 399 du code de la sécurité sociale, cette dernière n'est pas liée par un règlement à la négociation duquel elle n'a pas été appelée à participer.

28 février 1967.

- 6 -

J'ajoute que, si le règlement envisagé vous paraît présenter des aspects délicats, les conseils de l'inspecteur général sont susceptibles de vous aider à sa meilleure élaboration.

~

Je dois en terminant, insister sur l'importance du rôle qui vous est attribué en la matière.

Sans doute, conformément aux dispositions des décrets de 1953 sur le contentieux administratif tous les mémoires préparés par les services des ponts et chaussées doivent être transmis à l'administration centrale pour signature du ministre.

Néanmoins la direction des routes et de circulation routière n'ayant pas, en raison du nombre considérable des recours en la matière, les moyens nécessaires pour revoir dans la forme ou réétudier au fond les mémoires que vous lui adressez, il vous appartient, sous votre responsabilité, de veiller d'une part à la présentation matérielle correcte de ces mémoires, d'autre part à l'exposé complet des arguments de fait et de droit propres à assurer la défense efficace des intérêts de l'administration en vous référant aux instructions qui vous ont été données par ma lettre-circulaire du 30 septembre 1961 que vous trouverez ci-jointe avec les modifications qui y ont été apportées.

Le directeur du cabinet,
C. ORSETTI.

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT

Direction des routes et de la circulation routière.

Sous direction des routes et des affaires générales
3^e bureau.

Département.
R. N.
Instance

*Le ministre de l'équipement à Monsieur le président
du tribunal administratif de.....*

Vous m'avez communiqué le..... (1) pour avoir mes
observations sur la requête introductive d'instance déposée le.....
..... devant le tribunal administratif de.....
par tendant à.....
(Rappel des faits de la casse.)

Discussion.

.....

Conclusion.

En conclusion de ce qui précède, j'ai l'honneur de demander au
tribunal administratif de bien vouloir :

- (2).
- (2).

Par délégation:
*Le directeur des routes
et de la circulation routière (3),*

(1) Date de l'ordonnance de soit communiqué.
(2) Énoncer les conclusions (mises hors de cause de l'Etat, non-responsabilité de l'Etat, condamnation de l'exposant, condamnation aux dépens, etc.).
(3) Sauf lorsque la déchéance quadriennale est invoquée, le ministre ayant seul qualité pour le faire et pour signer les conclusions en la matière.