



# NOTE D'INFORMATION

ECONOMIE  
ENVIRONNEMENT  
CONCEPTION

30

Auteur : SETRA-CSTR

## RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATION EN CAS DE DOMMAGES CAUSÉS AUX USAGERS DES VOIRIES ROUTIÈRES

Avril 1992

Editeur :

*L'Administration, dans le cadre de ses opérations de Travaux Publics, est de plus en plus confrontée à des litiges mettant en cause sa responsabilité. La solution à ces litiges n'est pas codifiée et relève principalement de décisions émanant du juge administratif. La présente note a pour objet de faire le point sur les différentes solutions consacrées par la jurisprudence, en cas de dommages de Travaux Publics causés aux usagers des voiries routières.*

### INTRODUCTION

L'octroi d'une indemnité aux particuliers auxquels l'action administrative aurait causé un préjudice était jusqu'en 1870 pratiquement exclue. En effet, l'Etat était considéré comme irresponsable en raison de sa souveraineté, et les fonctionnaires ne pouvaient être poursuivis qu'avec l'autorisation très rarement accordée du Conseil d'Etat. La chute de l'Empire permit l'abrogation du texte instituant la garantie des fonctionnaires, et, en 1873, le Tribunal des Conflits consacra par l'arrêt Blanco, le principe de la responsabilité de l'Etat.

Depuis lors, tout l'effort jurisprudentiel a consisté à élargir cette responsabilité pour mieux protéger l'administré.

Dans l'hypothèse de "dommages de travaux publics" c'est-à-dire, s'agissant du domaine public routier, des dommages causés du fait de la construction ou de l'entretien des routes et de leurs dépendances, le juge administratif a dégagé des solutions jurisprudentielles particulières en fonction de la situation de la victime.

Le juge fait en effet la distinction entre :

- Les participants aux Travaux Publics

Cette qualification est réservée à toute personne, quelle que soit l'autorité dont elle relève, qui apporte sa contribution à l'exécution ou à l'entretien d'un ouvrage public. Le juge a reconnu, par exemple, la qua-

lité de participant à un transporteur dont un camion, chargé d'un matériau destiné au revêtement d'une autoroute, s'était renversé alors qu'il stationnait sur une bande d'arrêt d'urgence de cette autoroute, bien que le traitement et l'application de ce matériau ne lui eussent pas été confiés.

Dans cette hypothèse, le fondement de la responsabilité sera celui de la faute.

- Les tiers par rapport à l'Ouvrage Public

Ont la qualité de tiers, toutes les personnes qui n'utilisent pas effectivement l'ouvrage public à l'origine du dommage comme, par exemple, un pisciculteur dont l'élevage a été asphyxié par un écoulement de bitume stocké au bord d'une route pour sa réfection.

L'Administration sera poursuivie sur la base d'une responsabilité sans faute, fondée sur le risque, dès lors que la victime a subi un dommage qui excède par son importance celui que les tiers doivent supporter.

- Les usagers de l'Ouvrage Public

Pour cette catégorie de victimes, qui va faire l'objet de la présente étude, l'Administration devra réparer le préjudice sur la base d'une responsabilité pour faute avec, cependant, un renversement de la charge de la preuve. Ce sera, en effet, à l'Administration de prouver qu'il n'y a pas eu de défaut d'entretien normal de l'ouvrage.

En pratique, ce système de responsabilité s'appa-

rente presque à celui de la responsabilité sans faute. En effet, bien souvent l'Administration se heurte à la difficulté de prouver l'entretien normal des ouvrages et supporte la charge de l'indemnisation sans que son comportement ait été fautif au sens strict du terme.

## **LA NOTION DE DEFAUT D'ENTRETIEN NORMAL ET LES DIFFERENTS TYPES DE DOMMAGES**

La responsabilité générale de l'exploitant de la voirie routière est d'assurer la sécurité, l'écoulement de la circulation, le confort des usagers dans les meilleures conditions possibles. Il lui incombe donc d'entretenir les routes et leurs dépendances. Si un danger quelconque risque de mettre en péril la sécurité des usagers, le gestionnaire de la voirie concernée doit mettre fin à la situation dangereuse.

Comme il n'est pas en mesure de garantir en toutes circonstances un état d'entretien parfait, l'usager, en contrepartie du bénéfice qu'il tire de l'ouvrage public, doit accepter les conséquences dommageables de certaines imperfections.

Dans l'hypothèse d'un dommage, le juge applique "la règle du défaut d'entretien normal". Pour déterminer la personne responsable, il vérifie les conditions dans lesquelles l'Administration a satisfait à son obligation d'entretien. Il apprécie notamment l'importance de la défectuosité à l'origine du dommage et la diligence de l'Administration à la signaler d'une part, et à la réparer d'autre part.

Une signalisation adaptée à l'importance du danger est en général considérée comme suffisante par le juge administratif. Ce dernier exigera la réparation dans de brefs délais uniquement dans le cas où il est possible de mettre fin au danger par un dispositif adapté et d'un coût économique modeste.

### **► Les dommages ayant leur origine dans l'état de la voie publique elle-même**

#### **• Le mauvais état de la chaussée**

En l'état actuel de la jurisprudence, le juge retient la responsabilité de la puissance publique si, d'une part, la défectuosité à l'origine du dommage présente un réel danger pour l'usager et si, d'autre part, ce danger n'a pas été signalé.

Le juge tient compte, cependant, de la situation de la victime ( automobiliste, cycliste ou piéton ) et du type d'infrastructure concerné.

Il sera, par exemple, plus exigeant pour les autoroutes dont on attend un niveau de service plus élevé.

L'Administration sera ainsi déclarée responsable en cas d'accidents survenus suite à la déformation de la chaussée sous l'influence de la chaleur et de la sécheresse, à son effondrement ou à son mauvais revêtement.

L'Administration peut, cependant, toujours établir qu'aucun défaut d'entretien normal ne lui est imputable si elle ne pouvait pas prévoir le danger. Cependant, si sa responsabilité a parfois été écartée dans le

cas où aucune fissure ou aucun affaissement ne permettrait de laisser prévoir l'effondrement d'une chaussée, le juge peut, malgré le caractère imprévisible d'une détérioration, demander à l'Administration les preuves de l'entretien normal de l'ouvrage.

#### **• Le mauvais état ou la défaillance des équipements de la route**

Le gestionnaire de la voirie publique doit veiller à la bonne lisibilité des signaux routiers. Il peut être responsable de dommages ayant eu pour origine l'effacement du marquage au sol ou une mauvaise rétroflexion des panneaux de signalisation.

Le juge admet aussi la responsabilité de l'Administration en cas de dommages dus à l'absence d'éclairage, à l'insuffisance ou l'absence de dispositifs réfléchissants d'ouvrages publics incorporés à la voirie, tels que les îlots directionnels. Mais là encore, le juge admet qu'il n'y a pas défaut d'entretien normal si l'Administration n'a pas disposé du temps nécessaire pour effectuer les réparations qui s'imposent.

Dans le cas particulier des feux de signalisation, le juge administratif avait dans un premier temps admis un système de responsabilité sans faute fondée sur la théorie de l'ouvrage dangereux. La jurisprudence a finalement évolué vers l'application de la règle du défaut d'entretien normal mais avec de telles exigences que l'Administration peut difficilement s'exonérer de toute responsabilité. Le juge limitera les demandes d'exonération de l'Administration en cas de :

- faute grave de la victime résultant d'une infraction au code de la route,

- absence manifeste d'un lien de cause à effet entre le dérèglement des feux et l'accident,

- durée très limitée du temps d'inertie laissé à l'Administration pour repérer le dérèglement des feux.

#### **• La mauvaise géométrie de la route**

Dans une telle hypothèse, le juge exige une signalisation adéquate pour prévenir les dangers qui peuvent se présenter à l'usager. Il sanctionne donc les absences mais aussi les insuffisances de la signalisation mise en place.

S'agissant de rétrécissement ou de dénivellation de la chaussée, la jurisprudence ne retient cependant la responsabilité de l'Administration, pour défaut de signalisation, que si les modifications sont brusques et brutales.

Dans le cas particulier des chaussées étroites, des accidents peuvent être provoqués par un effondrement ou une chute dans une cavité, lorsque les véhicules se croisant sur la chaussée, sont contraints de mordre sur l'accotement. En pareil cas, malgré une signalisation appropriée, le juge retiendra malgré tout la responsabilité de l'Administration s'il n'existe pas, à proximité du lieu du dommage, un endroit plus large permettant à un véhicule de s'y garer pour laisser passer l'autre. Cependant, le juge invoque très souvent la faute de la victime pour atténuer la responsabilité de l'Administration.

► **Dommmages ayant leur origine dans la présence d'obstacles ou de dangers occasionnels**

La jurisprudence traditionnelle en la matière s'inspire de l'idée selon laquelle, l'Administration ne pouvant être tenue à l'impossible, la présence sur une route d'un obstacle ou d'un danger occasionnel n'engage sa responsabilité que si cette présence peut être considérée comme un défaut d'entretien normal.

• **Arbres tombés sur la voie publique**

L'élément déterminant sera le risque prévisible et apparent de chute.

Ainsi la personne publique ne sera pas responsable des dommages causés par la chute d'un arbre apparemment sain et droit ou présentant des défauts non décelables par des signes extérieurs. En revanche, la responsabilité de l'Administration a été retenue dans des hypothèses où un arbre tombé présentait une inclinaison marquée de nature à faire pressentir sa chute, ou comportait des branches dangereuses qui auraient dû être élaguées ou tout au moins signalées. Cependant, même en l'absence de signes apparents, le juge peut toujours demander à l'Administration de faire la preuve de l'entretien normal des arbres et la condamner à verser les indemnités si elle ne peut pas fournir ces preuves.

• **Les obstacles divers**

En général, la présence sur la voie d'obstacles de faible importance (fil de fer d'épaisseur réduite, tuyau d'arrosage en caoutchouc, etc.) n'engage pas la responsabilité de l'Administration. Bien entendu, l'appréciation de l'importance de l'obstacle dépend de la qualité de la victime à savoir automobiliste, cycliste ou piéton.

Pour les obstacles plus importants, le juge administratif tient compte du caractère visible ou non de l'obstacle et de la vigilance des services compétents à assurer la surveillance des voies publiques. Le juge a ainsi reconnu la responsabilité d'une société concessionnaire d'autoroute pour un dommage causé par un panneau de signalisation couché au milieu de la chaussée. En effet, même si le service de sécurité avait effectué des rondes fréquentes dans la journée, il n'avait, malgré tout, pris aucune mesure particulière pour remédier au danger de renversement des panneaux, résultant du fait que l'autoroute était exposée, ce jour là, à de fortes rafales de vent.

Par contre, le défaut d'entretien normal n'est, en général, pas retenu lorsque l'obstacle s'est retrouvé sur la chaussée fort peu de temps avant l'accident et que l'Administration n'en avait pas été informée ou n'avait pas eu le temps de faire dégager la voie, ni même de signaler le danger.

Mais là encore, le juge peut toujours exiger la preuve de l'entretien normal de la route et condamner l'Administration si elle ne peut pas fournir cette preuve.

• **Chutes de pierres et avalanches**

La responsabilité de l'Administration sera retenue si, connaissant la fréquence des chutes de pierres,

elle n'a pas signalé le danger ou pris les mesures nécessaires pour y parer.

Cependant, le plus fréquemment, la responsabilité de l'Administration n'est pas retenue car les chutes de pierres sont souvent considérées comme impossibles à prévoir.

En cas d'avalanche, l'Administration sera responsable si des équipements de protection d'un coût économiquement supportable n'ont pas été réalisés ou ne sont pas entretenus normalement, si le danger n'a pas été signalé efficacement ou si une mesure de fermeture n'a pas été prise alors qu'elle s'imposait compte tenu des circonstances.

• **La glissance des chaussées en cas de neige et verglas, boues grasses et gravillons**

Dans de telles hypothèses, le juge sera particulièrement sévère sur la vigilance et la prudence dont aura fait preuve la victime face au danger.

- Neige

La neige est un phénomène particulièrement visible par les usagers. Il leur incombe donc de prendre toutes les dispositions nécessaires pour faire face aux difficultés. Ainsi, l'absence de signalisation des limites de chaussées n'a pas été considérée comme un défaut d'entretien normal.

- Verglas

La présence de verglas sur la chaussée ne constitue pas en elle-même un défaut d'entretien normal de nature à engager systématiquement la responsabilité administrative.

Traditionnellement, la jurisprudence administrative admet que la présence de verglas généralisé sur un itinéraire n'est pas susceptible de mettre en cause l'Administration, en cas de dommages, même en l'absence de sablage ou de traitement chimique de la voie, auquel l'Administration ne saurait être tenue.

Dans l'hypothèse de voies très fréquentées, et en présence habituelle de verglas, l'Administration doit signaler préventivement les endroits à risque comme par exemple les ponts.

En revanche, l'existence d'une importante plaque de verglas sur une portion de route située en région de montagne, et en plein hiver, n'excède pas les risques ordinaires de la circulation contre lesquels les usagers doivent se prémunir et dont ils sont tenus de supporter les conséquences.

Le juge prendra en considération, malgré tout, les conditions de formation du verglas. Si ce dernier ne provient pas uniquement de conditions atmosphériques naturelles mais de défauts de la chaussée, imputables à l'homme, la personne publique qui a contribué au dommage par son fait ou sa négligence sera déclarée responsable.

- Boues grasses

La présence sur la chaussée de boues grasses ne constitue pas en elle-même un défaut d'entretien normal. La responsabilité de l'Administration ne sera retenue que si le danger était prévisible et que l'Ad-

ministration avait le temps nécessaire pour faire disparaître l'obstacle ou tout au moins de le signaler de façon adéquate.

- Gravillons

Pour les gravillons, le juge manifeste une particulière sévérité lorsque leur présence résulte de travaux d'enduit. Pour être exonérée de toute responsabilité, l'Administration doit pratiquement prouver qu'elle a réalisé une surveillance constante du chantier.

Dans les autres hypothèses, une signalisation adaptée est suffisante. Ainsi dans le cas d'un accident survenu du fait de gravillons répandus sur la chaussée à la suite d'opérations de chargement de camions, à partir d'un dépôt constitué à proximité, le juge a estimé que la persistance des opérations de chargement, s'étalant sur une longue période, aurait dû entraîner la mise en place d'une signalisation appropriée.

Dans un tel contexte, le juge tient compte cependant de la connaissance des lieux par la victime pour atténuer ou exonérer l'Administration de sa responsabilité.

#### ► **Dommages du fait de l'exécution de travaux sur la voie publique**

La responsabilité de l'Administration, en cas de dommages, est le plus souvent recherchée au motif que la signalisation de chantier était insuffisante ou n'était plus en place.

L'exploitant doit en effet veiller à une signalisation adéquate du chantier et à son entretien correct. Conformément au cahier des clauses administratives générales des marchés publics, il pèse sur lui une obligation de surveillance permanente des chantiers. Les éléments de signalisation déplacés ou volés par des tiers doivent en principe être remplacés immédiatement.

De ce fait, il est très difficile à l'Administration d'échapper au paiement d'une indemnité.

Le juge tiendra compte cependant de la connaissance du danger par la victime et de son comportement. La responsabilité de l'Administration pourra être atténuée dans le cas où le comportement de la victime a contribué à la réalisation du dommage (vitesse excessive, imprudence, inattention, conduite en état d'ivresse, etc.).

### **LA PERSONNE RESPONSABLE**

#### ► **La responsabilité pénale**

En cas d'homicide involontaire ou de blessures ayant entraîné une incapacité de plus de trois mois, l'agent d'une collectivité publique peut-être poursuivi pénalement. Mais sa condamnation se limitera seulement à une peine d'amende ou une peine de prison dans les cas les plus graves. Le paiement des indemnités à la victime est en effet à la charge de l'Administration. C'est le juge administratif qui est compétent pour en déterminer le montant. De ce fait, le juge pénal, saisi d'une action contre un agent public, doit

renvoyer l'affaire devant le juge administratif pour que ce dernier engage une procédure en indemnité contre l'Administration.

Il existe cependant une exception à cette règle qui concerne les dommages causés par les véhicules de service. Depuis une loi de 1959, l'indemnisation de ces dommages relève de la compétence exclusive des tribunaux judiciaires et le juge pénal peut alors fixer les indemnités à verser par l'Administration.

Une fois condamnée, la collectivité publique peut engager une action en remboursement contre son agent, mais cette hypothèse est très rare car il faut que la faute reprochée à l'agent soit d'une exceptionnelle gravité.

#### ► **La personne responsable de l'indemnisation**

L'action intentée est principalement dirigée contre le maître d'ouvrage. En effet il ne peut jamais demander sa mise hors de cause et se retrancher derrière la responsabilité d'autres intervenants.

Lorsque les travaux ou les ouvrages sont exécutés ou utilisés par un concessionnaire de service public, seule la responsabilité du concessionnaire peut être mise en cause. La responsabilité de la collectivité concédante ne sera alors recherchée que dans l'hypothèse de l'insolvabilité du concessionnaire.

Dans le cas particulier des dommages de travaux publics, la victime dispose en outre d'un véritable droit d'option entre plusieurs responsables potentiels, maître d'ouvrage mais aussi maître d'œuvre ou entrepreneur. Elle peut diriger son recours contre l'une de ces trois personnes. Mais elle peut aussi les attaquer conjointement et solidairement.

Que la personne responsable soit publique ou privée, en matière de dommage de travaux publics, il existe un principe selon lequel c'est le tribunal administratif dont la compétence territoriale est déterminée par le lieu de survenance du sinistre, qui connaîtra les actions en indemnité. L'appel des jugements intervenus devra être formé devant la cour administrative d'appel à laquelle est rattaché le tribunal administratif ayant rendu la décision contestée.

#### • **Recours dirigé contre une seule personne**

Dans le cas de dommages causés lors de l'exécution de travaux publics, c'est en général la responsabilité de la collectivité qui a pris l'initiative des travaux et en a assuré le financement qui est mise en cause, c'est-à-dire le maître d'ouvrage.

Dans le cas de dommages dus à un défaut d'entretien d'ouvrages publics, c'est en général la personne qui a la charge de l'entretien qui sera attaquée. C'est ainsi que dans le cas particulier de dommages causés par un mauvais fonctionnement des feux de signalisation, la personne responsable sera celle chargée de la circulation, puisqu'elle assure l'entretien des feux.

Cependant, la victime peut attaquer aussi le maître d'œuvre ou l'entrepreneur, dès lors que le fait dommageable, c'est-à-dire la cause, peut leur être imputable, sans qu'il y ait forcément faute de leur part.

La personne attaquée dispose alors de deux voies

de droit pour aboutir au partage du financement de l'indemnité versée à la victime, avec les autres personnes impliquées.

- L'appel en garantie

La personne attaquée peut, en cours d'instance, appeler en garantie les autres coresponsables éventuels du dommage

Le juge fixe alors, au cours de la même instance, les pourcentages de responsabilité de chacun, pour permettre à la personne attaquée d'entreprendre des actions en remboursement contre les coauteurs.

- L'action récursoire

La personne ayant fait l'objet d'une décision de justice la condamnant pour le tout, peut engager une nouvelle procédure, appelée action récursoire. Elle sera dirigée contre les coauteurs du dommage, si un lien de causalité entre une faute de leur part et le fait dommageable peut être établi.

Dans le cadre de cette instance, le juge fixera les responsabilités de chacun et le pourcentage de l'indemnité à reverser à la personne condamnée pour le tout.

Les fautes de nature à engager la responsabilité des coauteurs d'un dommage pourront être la conséquence d'une imprudence ou d'une négligence de l'auteur du dommage.

Dans le cas particulier d'une action dirigée contre l'entrepreneur, le maître d'ouvrage doit invoquer les dispositions contractuelles du cahier des clauses administratives générales du code des marchés publics qui prévoient que l'entrepreneur est responsable même sans faute. Cependant, la réception des travaux par le maître d'ouvrage met fin aux relations contractuelles et rend par la suite impossible toute action en responsabilité en dehors de la mise en jeu des garanties légales.

- **Recours dirigé contre plusieurs coresponsables**

La victime peut, en effet, attaquer conjointement et solidairement le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre et l'entrepreneur. Le juge statue alors par décision unique qui fixe la part respective des dommages et intérêts dus à la victime par chaque personne responsable.

Cependant, la victime, à la différence d'un recours dirigé contre une seule personne, a la possibilité de demander le paiement de l'indemnité aux trois personnes en fonction de leur part de responsabilité,

mais elle peut aussi demander l'intégralité de l'indemnité à une seule des trois personnes, en général la plus solvable. Dans cette hypothèse, cette dernière devra alors entreprendre une action en remboursement auprès des autres coresponsables.

- **Les cas d'exonération**

La personne déclarée responsable peut cependant invoquer des cas d'exonération de responsabilité pour obtenir que tout ou partie du dommage ne soit pas mis à sa charge.

- **La force majeure**

Elle correspond à l'hypothèse où le dommage a pour origine un événement étranger à l'auteur de ce dommage ou à la victime, imprévisible dans sa survenance et irrésistible dans ses effets. Il s'agit, en fait, autant d'un événement imprévisible (une tempête, un orage, une crue) que d'un événement irrésistible, c'est-à-dire que l'auteur apparent du dommage ne pouvait rien contre lui. La force majeure correspond donc à l'idée que la cause directe et immédiate de l'accident n'a été que l'instrument de forces naturelles contre lesquelles aucune action ne pouvait être entreprise.

Le juge fait cependant une application très restrictive de cette notion. Il refusera, par exemple, la qualification de force majeure à un phénomène naturel, quelle que soit son ampleur, si ce phénomène s'est déjà produit dans des circonstances comparables, il y a moins d'un siècle.

- **La faute de la victime**

Une imprudence ou une négligence peuvent constituer une faute de la victime, plus ou moins grave, plus ou moins déterminante dans la survenance de l'accident. Le juge laissera alors à la charge de la victime une part des conséquences dommageables de l'accident.

- **Le fait du tiers**

Le fait du tiers ne constitue pas au sens strict du terme un cas d'exonération. Il peut seulement réduire l'imputabilité du dommage. En effet, l'Administration pourra être condamnée à verser une indemnité partielle si, tout en n'étant pas à l'origine du dommage, elle a contribué à aggraver le danger par défaut d'entretien normal. Dans cette hypothèse, la victime, en complément, devra alors introduire une autre action contre le tiers devant le juge judiciaire.

## BIBLIOGRAPHIE

- Jurisclasseur administratif (Fascicules 725 à 730).
- Dossier de Documentation sur "le contentieux des dommages de travaux publics" - 1983 - Conseil Général des Ponts et Chaussées (Section Administration et Contentieux).
- Bulletin d'Informations Générales du Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports.

Cette note a été rédigée par :

Annie BADOUARD  
Centre de la Sécurité et des Techniques Routières (CSTR)  
Service d'Études Techniques des Routes et Autoroutes (SETRA)

S.E.T.R.A., 46, Avenue Aristide-Briand, 92223 BAGNEUX - France  
☎ (1) 46 11 31 31 - Télex 632263

Renseignements techniques : J. SCHWANDER - S.E.T.R.A. - C.S.T.R. - ☎ (1) 46 11 33 48

Bureau de vente : ☎ (1) 46 11 31 55 - (1) 46 11 31 53 - Référence du document : **B9211**

Classification thématique au catalogue des publications du SETRA : **C99**

### AVERTISSEMENT :

Cette série de documents est destinée à fournir une information rapide. La contrepartie de cette rapidité est le risque d'erreur et la non exhaustivité. Ce document ne peut engager la responsabilité de son auteur ni de l'administration.

Les sociétés citées le cas échéant dans cette série le sont à titre d'exemple d'application jugé nécessaire à la bonne compréhension du texte et à sa mise en pratique.

ISSN 1152-2844