



La référence du droit en ligne



L'abandon de la faute lourde en matière
de police des édifices menaçant ruine (CE,
27/09/2006, Commune de Baalon)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – L'abandon de la faute lourde en matière de police des édifices menaçant ruine	4
A – Les fondements des pouvoirs du maire.....	4
1 – Le maire, autorité de police administrative spéciale des édifices menaçant ruine	4
2 - Le maire, autorité de police administrative générale	4
B – Une faute simple suffit à engager la responsabilité de la commune.....	6
1 – L'abandon de la faute lourde.....	6
2 – La responsabilité de la commune de Baalon.....	6
II – L'abandon de la faute lourde en matière de police administrative	7
A – Les principes originels	7
1 – La distinction activités juridiques / activités matérielles.....	7
2 – Les fondements de la distinction.....	7
B- L'arrêt Commune de Baalon ou la poursuite d'un mouvement de fond	9
1 – Une solution inscrite dans un vaste mouvement jurisprudentiel	9
2 - Une solution déjà bien amorcée	9
CE, 27/09/2006, Commune de Baalon	10

Introduction

L'Administration peut voir sa responsabilité engagée sur la base d'une faute, ou, particularité du droit administratif, même en l'absence de faute. S'agissant de la première hypothèse, il est important de retenir que si toutes les fautes engagent habituellement la responsabilité de l'Administration, dans certains cas seules des fautes lourdes permettent d'engager sa responsabilité. Ce fut longtemps le cas en matière de police administrative des édifices menaçant ruine.

Dans cette affaire, le mur de la maison de M. Teissier fut endommagé par l'effondrement du bâtiment voisin. Celui-ci demanda, alors, à la commune de Baalon de réparer le préjudice ainsi causé. La commune a, en effet, une responsabilité dans la mesure où son maire est titulaire d'un pouvoir de police administrative spéciale relatif aux édifices menaçant ruine. Or, le maire n'est pas intervenu. M. Teissier saisit donc le tribunal administratif de Nancy qui condamne, le 24 Mai 2005, la commune à réparer les dommages subis par le requérant. Mécontente, la commune de Baalon saisit le Conseil d'Etat d'un pourvoi en cassation afin de faire annuler ce jugement. Le 27 Décembre 2006, le Conseil d'Etat reconnaît que la responsabilité de la commune est engagée sur la base d'une faute simple, avérée en l'espèce.

Avec cet arrêt, le Conseil d'Etat poursuit un mouvement jurisprudentiel amorcé dans les années 90 et visant à diminuer le nombre de matières dans lesquelles la responsabilité de l'Administration ne peut être engagée que sur la base d'une faute lourde. L'exigence d'une faute lourde trouve son origine dans la volonté du juge administratif de laisser à l'Administration une certaine marge de manoeuvre. Il estime, en effet, que le caractère difficile de certaines activités administratives suppose de n'engager la responsabilité de l'Administration qu'en cas de faute lourde. Cette dernière peut se définir comme une faute plus grave que la faute simple. Mais, entre les deux notions, il y a place pour une multitude de degrés. A partir des années 90, le Conseil d'Etat a diminué le nombre de matières où la faute lourde était exigée : il en fut, ainsi, en matière d'activité médicale. L'arrêt étudié abandonne cette exigence en matière de police des édifices menaçant ruine, même en cas de difficultés d'intervention. En effet, en matière de police administrative, le juge administratif faisait la distinction entre les opérations juridiques réputées faciles qui n'exigeaient qu'une faute simple, et les opérations sur le terrain, plus difficiles, qui demandaient l'établissement d'une faute lourde. Par la même, le Conseil d'Etat confirme ce qui était sous-jacent à beaucoup de ses décisions, à savoir l'abandon de l'exigence de la faute lourde en matière de police administrative.

Il convient, alors, d'étudier, dans une première partie, l'abandon de la faute lourde en matière de police des édifices menaçant ruine (I), et d'analyser, dans une seconde partie, l'abandon de la faute lourde en matière de police administrative (II).

I – L'abandon de la faute lourde en matière de police des édifices menaçant ruine

Il importe, au préalable, de définir les fondements possibles des pouvoirs du maire de Baalon (A), et d'analyser les conditions d'engagement de sa responsabilité (B).

A – Les fondements des pouvoirs du maire

Le maire de Baalon est doté d'un pouvoir de police administrative spéciale (1), mais il aurait aussi pu utiliser ses pouvoirs de police administrative générale (2).

1 – Le maire, autorité de police administrative spéciale des édifices menaçant ruine

Les polices administratives spéciales se différencient de la police administrative générale en raison de la particularité de l'objet qu'elles doivent sauvegarder. Ainsi, alors que la police administrative générale a pour but la protection de l'ordre public général, composé de la sécurité, tranquillité et salubrité publiques, les polices administratives spéciales visent un objectif bien délimité. Leur champ d'action est aussi plus limité puisqu'elles ne peuvent agir qu'en vue de cet objet. La spécificité de ces polices peut porter sur la catégorie d'administré visée (par exemple, la police des étrangers, ...), la catégorie d'activité (par exemple, la police de la chasse, ...), ou encore les lieux visés (par exemple, la police des gares et des aéroports, ...). Ces pouvoirs de police administrative spéciale peuvent être détenus aussi bien par des autorités vierges de tout pouvoir de police que par des autorités qui sont déjà titulaires d'un pouvoir de police administrative sur une autre base, comme le maire de Baalon.

Elles sont créées pour améliorer l'efficacité de la police administrative. En effet, certains phénomènes présentent des spécificités qui rendent nécessaires l'instauration de règles spéciales afin de garantir au mieux l'ordre public, la police administrative générale apparaissant non adaptée. Il en va, ainsi, en matière de rave party. Confronté à ce problème à la fin du XX^e siècle, les pouvoirs publics ont choisi de se doter de règles et de procédures particulières afin d'augmenter l'efficacité de la lutte contre les troubles occasionnés par ce phénomène.

En l'espèce, il s'agit de la police spéciale des édifices menaçant ruine définie à l'article L 511 du code de la construction et de l'habitation. C'est sur cette base que le maire de Baalon a pris le 1^{er} Juillet 1996 un arrêté mettant en demeure le propriétaire du mur litigieux de mettre fin aux périls et dangers présentés par le bâtiment. C'est également sur cette base qu'il a fait expertiser le mur en question. Mais, alors que le code de la construction et de l'habitation lui permettait d'ordonner les mesures provisoires pour garantir la sécurité et, en cas d'inexécution, de les faire exécuter d'office, le maire s'est abstenu d'utiliser ses pouvoirs pendant plus de 4 ans.

Le maire de Baalon aurait aussi pu utiliser ses pouvoirs de police administrative générale.

2 - Le maire, autorité de police administrative générale

Le pouvoir de police administrative générale est exercé par quatre autorités sur trois niveaux différents. Ainsi, au premier chef, se trouve le maire compétent sur le territoire de sa commune (art. L 131-1 du code des communes). Ce dernier exerce seul ce pouvoir, sans contrôle du conseil municipal. La compétence au niveau départemental est partagée entre le président du conseil

général, qui est compétent pour prendre toutes les mesures relatives aux routes départementales en dehors des agglomération, et le préfet, qui est habilité à prendre toutes les mesures permettant de sauvegarder la sécurité publique sur les routes nationales en dehors des agglomérations. Cette dernière autorité est aussi doté de pouvoirs au niveau communal puisque le préfet est habilité à prendre les mesures pour assurer le maintien de la tranquillité publique dans les communes à police d'Etat. Il est également titulaire d'un pouvoir de substitution en cas de défaillance du maire qui lui permet, après une mise en demeure infructueuse, de prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public. La compétence au national appartient au Premier ministre. Il faut ici faire application, au profit de ce dernier, de la jurisprudence *Labonne* qui reconnaissait au chef de l'Etat (CE, 8/08/1919 ; CE, ass., 13/05/1960, *SARL Restaurant Nicolas*).

Toutes ces autorités doivent assurer la protection de l'ordre public général dont la principale composante est la trilogie classique énumérée à l'article L 131-2 du code des communes : sécurité, tranquillité, salubrité publiques. En l'espèce, c'est la sécurité publique qui était en cause. Et l'on sait que le juge administratif admet qu'un maire, détenteur d'un pouvoir de police administrative spéciale, puisse utiliser ses pouvoirs de police administrative générale.

Ce n'est pourtant pas sur ce fondement que le maire voit la responsabilité de sa commune engagée.

B – Une faute simple suffit à engager la responsabilité de la commune

L'arrêt Commune de Baalon manifeste l'abandon de l'exigence de la faute lourde en matière de police des édifices menaçant ruine (1). C'est sur cette base que la commune voit sa responsabilité engagée (2).

1 – L'abandon de la faute lourde

Avant l'arrêt Commune de Baalon, la jurisprudence en matière de responsabilité de la police des édifices menaçant ruines était traversée par la distinction classique applicable à toute police administrative. Ainsi, le juge administratif distinguait selon que l'intervention était jugée difficile ou non. Conformément à ce principe, le juge administratif exigeait la faute lourde pour engager la responsabilité d'une commune du fait de la carence du maire lorsque le danger se manifestait d'une manière soudaine et imprévisible. Il en allait ainsi en cas d'effondrement d'un immeuble du fait d'une tempête. Cela s'expliquait par le fait que l'intervention devait avoir lieu rapidement, ce qui la rendait difficile. En revanche, en l'absence de danger imminent, le juge administratif se contentait de la faute simple.

Avec l'arrêt Commune de Baalon, le Conseil d'Etat abandonne l'exigence de la faute lourde même en cas de péril immédiat. Autrement dit, que l'intervention soit, du fait des circonstances, jugée ou non difficile, la faute simple suffit à engager la responsabilité de la commune. C'est ce principe que le juge administratif applique en l'espèce.

2 – La responsabilité de la commune de Baalon

Dans cette affaire, le danger était prévisible puisqu'un rapport d'expert avait été rendu. Et, le maire avait largement eu le temps de prendre les mesures nécessaires puisqu'il s'est écoulé plus de 4 ans entre le rapport d'expert et l'effondrement de l'immeuble. Le danger n'était donc ni imprévisible, ni soudain.

Le Conseil d'Etat relève plusieurs éléments attestant de la faute du maire de Baalon. Ainsi, le caractère dangereux de l'immeuble était connu du maire. De plus, pendant 4 ans, celui-ci s'est abstenu de prendre les mesures propres à éviter l'effondrement de l'immeuble. Il n'a, ainsi, pas procédé à de nouvelles mises en demeure des propriétaires. Il n'a pas fait exécuter d'office les travaux. Toutes ces raisons prouvent la faute du maire.

Mais, le Conseil d'Etat ne reporte sur la commune que la moitié de la réparation du préjudice. En effet, certaines causes étrangères au comportement du responsable du préjudice peuvent atténuer sa responsabilité. Il en va, ainsi, du fait du tiers et de la force majeure. En l'espèce, c'est une faute de la victime qui est à l'origine, avec la carence du maire, du dommage. En effet, l'état dégradé du mur de la maison du requérant a contribué à l'aggravation du dommage. Le Conseil d'Etat répartit, alors, la charge du dommage pour moitié sur la commune de Baalon et pour moitié sur le requérant.

On le voit, l'arrêt étudié est capital en ce qu'il manifeste l'abandon de la faute lourde s'agissant d'une police administrative spéciale, mais il est possible aussi d'en tirer des conséquences générales en matière de responsabilité de la police administrative.

II – L'abandon de la faute lourde en matière de police administrative

Les principes originels doivent d'abord être précisés (A), pour ensuite faire état des solutions attestant de l'abandon de la faute lourde en matière de police administrative (B).

A – Les principes originels

La jurisprudence faisait la distinction entre activités juridiques et activités matérielles (1). Cette distinction reposait sur de solides fondements (2).

1 – La distinction activités juridiques / activités matérielles

A l'origine, la police administrative ne pouvait voir sa responsabilité engagée. Il fallu attendre l'arrêt Tomaso Greco du Conseil d'Etat du 10 Février 1905 pour voir la fin de l'irresponsabilité de l'Administration en matière de police administrative. L'exigence d'une faute lourde apparaît en 1925 (CE, 13/03/1925, Clef). Cette solution se justifiait par le fait exprimé par le commissaire du Gouvernement que l'action de la police ne soit pas "énergée par des menaces permanentes de complications contentieuses".

Progressivement, le juge administratif va opérer la distinction entre activités juridiques et activités matérielles, c'est-à-dire opérations sur le terrain (CE, sect., 23/05/1958, Cons. Amoudruz). Dans le premier cas, les activités sont présumées non difficiles. La faute simple suffit, alors, à engager la responsabilité de l'Administration. En revanche, les opérations sur le terrain sont jugées difficiles. Dans cette hypothèse, le juge administratif exige une faute lourde.

Mais, l'application de cette distinction connaît des variantes. Ainsi, si la prise d'une décision juridique revêt, dans une affaire donnée, des difficultés, comme par exemple en matière d'exécution d'une décision de justice, le juge administratif exigera la faute lourde. De même, si une opération matérielle ne revêt pas de difficultés particulières, la faute simple suffira.

Cette distinction se base sur certaines considérations.

2 – Les fondements de la distinction

On rejoint ici les considérations qui expliquent le recours à la faute lourde pour engager la responsabilité de l'Administration en cas d'activités difficiles. Ainsi, le juge administratif considère comme excusable les fautes commises dans des conditions difficiles. Le contexte a une influence sur le jugement porté sur les fautes. Par ailleurs, admettre la faute simple en cas d'activités difficiles pourrait poser des problèmes d'identification. En effet, il est difficile d'identifier les fautes simples commises dans un contexte empreint de complexité. Ne retenir que les fautes lourdes permet une identification plus sûre. Surtout, retenir la faute simple impliquerait une certaine gêne pour l'action publique. En effet, les agents seraient indirectement freinés dans leur action par la crainte d'engager la responsabilité de leur Administration. Toutes ces raisons expliquent la marge de manoeuvre laissée à la police administrative en cas d'activités difficiles.

Mais, ces considérations semblent ne plus avoir autant pesé que par le passé, ce qui explique le passage à la faute simple en matière de police administrative.

B- L'arrêt Commune de Baalon ou la poursuite d'un mouvement de fond

L'abandon de l'exigence de la faute lourde en matière de police administrative s'inscrit dans un mouvement de fond qui a affecté la jurisprudence administrative depuis les années 90 (1). La police administrative n'est pas restée étrangère à ce mouvement (2).

1 – Une solution inscrite dans un vaste mouvement jurisprudentiel

Longtemps, de nombreuses activités administratives ont nécessité une faute lourde pour engager la responsabilité de l'Administration. A partir des années 90, le juge administratif a restreint les domaines où une telle faute était exigée. Ce mouvement a commencé en 1992 avec l'abandon de l'exigence de la faute lourde en matière d'activités médicales (CE, ass., 10/04/1992, Ep. V). Désormais, toute faute engage la responsabilité de l'Administration.

Dans le domaine pénitentiaire, une faute manifeste et d'une particulière gravité était exigée avant 1958. Depuis cette date, une faute lourde suffisait (CE, sect., 3/10/1958, Rakotoarinovy). Mais, des solutions récentes attestent de l'abandon de la faute lourde s'agissant de certains problèmes. Il en va, ainsi, en matière de suicide d'un détenu (CE, 9/07/2007, M. D) ou de dommages à ses biens.

Subsistent, en revanche, des domaines où la faute lourde est la plupart du temps exigée. Il en va ainsi en matière d'activités de contrôle et de tutelle, du contentieux du service public de la justice. Quant à la matière fiscale, la jurisprudence Bourgeois n'a été que récemment abandonnée (CE, sect., 27/07/1990) : ainsi, le Conseil d'Etat admet dorénavant d'engager la responsabilité de l'Administration fiscale sur la base d'une faute simple (CE, sect., 21/03/2011, Mr. Krupa).

Ce mouvement a aussi affecté la police administrative.

2 - Une solution déjà bien amorcée

Plusieurs décisions sont venues marquer l'abandon de la faute lourde en matière de police administrative. Ainsi, la faute lourde a été abandonnée en matière de secours en mer (CE, sect., 13/03/1998, Améon). Il en est allé de même s'agissant des services de lutte contre l'incendie (CE, sect., 29/04/1998, Commune de Hannapes). La même solution a été appliquée au cas d'hospitalisation d'office ainsi qu'en matière de police du bruit.

S'il n'y a pas eu d'arrêt de principe attestant de l'abandon de la faute lourde s'agissant des activités de police, tous ces arrêts manifestent une tendance très marquée. On peut, alors, en déduire que le juge administratif se contente désormais d'une faute simple. Ce sentiment est renforcé par le fait que les activités concernées sont toutes activités difficiles. L'abandon de la faute lourde dans ce type de matière revêt alors une signification particulière. Le caractère difficile de l'activité ne vient donc plus justifier l'exigence d'une faute lourde. L'arrêt Commune de Baalon s'inscrit dans tout ce mouvement jurisprudentiel puisqu'il admet qu'une faute simple suffit à engager la responsabilité de l'Administration même en cas d'urgence ou de difficultés particulières.

Un dernier élément vient renforcer ce propos. Il s'agit de l'avis de la section des travaux publics du Conseil d'Etat en date du 29 Juillet 2008. Celui-ci juge que "la responsabilité des personnes investies d'un pouvoir de police peut être recherchée devant le juge administratif pour faute simple".

L'absence d'arrêt de principe ne doit donc pas cacher le mouvement de fond qui affecte la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de responsabilité de la police administrative. De multiples éléments prouvent l'abandon de la faute lourde. L'arrêt Commune de Baalon en est un exemple.

CE, 27/09/2006, Commune de Baalon

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 11 août et 1er décembre 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la COMMUNE DE BAALON, représentée par son maire ; la COMMUNE DE BAALON demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler le jugement du 24 mai 2005 par lequel le tribunal administratif de Nancy l'a condamnée à verser à M. Thierry A la somme de 4 149,41 euros en réparation des dégradations affectant le mur de sa propriété et la somme de 770 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- 2°) statuant au fond, de rejeter la demande présentée par M. A devant le tribunal administratif de Nancy ;
- 3°) de mettre à la charge de M. A le versement de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la COMMUNE DE BAALON, dont la responsabilité était recherchée devant le tribunal administratif de Nancy par M. A à la suite de l'effondrement, le 7 janvier 2001, sur le mur de clôture de sa propriété, de l'immeuble voisin sis sur la parcelle cadastrée AB 308 et propriété de la succession Raguët-Moutande, avait fait valoir, pour s'exonérer de toute faute, que le dommage dont il était demandé réparation avait été provoqué ou à tout le moins été aggravé par la carence du demandeur à entretenir le mur dont il est lui-même propriétaire ; que le tribunal n'a pas répondu à ce moyen qui n'était pas inopérant ; qu'il y a lieu par suite d'annuler son jugement ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, le Conseil d'Etat, s'il prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, peut « régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie » ; que dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de régler l'affaire au fond ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le maire de Baalon avait pris le 1er juillet 1996, en application des dispositions des articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, un arrêté afin d'enjoindre aux propriétaires de la parcelle AB 308 de réaliser dans un délai de 62 jours les mesures nécessaires « pour mettre fin aux périls et dangers présentés par ces bâtiments » ; que, selon le rapport du 13 septembre 1996 de l'expert désigné à la demande de la commune par le tribunal d'instance de Verdun, « l'immeuble cadastré AB 308 à l'état de ruine présente un péril grave et imminent pour le domaine public et les voisins et doit être démoli dans les meilleurs délais » ; que le caractère dangereux de l'immeuble était ainsi connu du maire ; que, par suite, en s'abstenant pendant plus de quatre ans de prendre, à la suite du rapport de l'expert, les mesures utiles pour éviter l'effondrement dudit immeuble et notamment en ne réitérant pas ses mises en demeure, voire en n'engageant pas la procédure aux fins de pouvoir procéder aux frais des propriétaires défaillants aux travaux nécessaires à la cessation du péril, le maire a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune à raison des dommages causés à la propriété de M. A ;

Considérant toutefois, que l'état dégradé du mur de la maison de M. A a contribué à l'aggravation du dommage et à son étendue ; qu'il sera fait une juste appréciation de la responsabilité encourue par la COMMUNE DE BAALON en la fixant à la moitié du préjudice subi ; qu'il y a lieu par suite de la condamner à verser à M. A la somme de 2 075 euros correspondant à la moitié du coût des travaux de réfection du mur ;

Considérant que la propriété de M. A sise sur la parcelle AB309 était dans un état ne permettant pas un usage immédiat à titre d'habitation ; qu'il n'est par suite pas fondé à demander à ce que la COMMUNE DE BAALON soit condamnée à lui verser une somme de 770 euros pour privation de jouissance ; qu'il n'est pas davantage fondé à demander que la commune soit condamnée à lui verser des dommages et intérêts pour « résistance abusive », laquelle n'est pas établie en l'espèce ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner la COMMUNE DE BAALON à verser à M. A la somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens en première instance et en cassation ; qu'il n'y a, en revanche, pas lieu de faire droit aux demandes présentées par la COMMUNE DE BAALON, en première instance puis en cassation, de mettre à la charge de M. A les sommes s'élevant respectivement à 770 euros et 2 000 euros, en remboursement des frais exposés pour assurer sa défense ;

D E C I D E :

Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Nancy en date du 24 mai 2005 est annulé.

Article 2 : La COMMUNE DE BAALON est condamnée à verser à M. A la somme de 2 075 euros.