



**La responsabilité du fait des dommages de travaux publics  
au profit des usagers : une responsabilité pour faute  
présumée  
(CE, 25/10/2021, Mme B, n°446976)**

# TABLE DES MATIERES

---

TABLE DES MATIERES .....	2
Introduction.....	3
I – Les principes régissant la responsabilité du fait des dommages de travaux publics dont bénéficient les usagers .....	4
A – Un régime fondé sur la faute présumée .....	4
B – Un régime aux contours strictement définis.....	6
II – Les limites de la responsabilité du fait des dommages de travaux publics dont bénéficient les usagers .....	7
A – Une portée limitée par le caractère réfragable de la présomption de faute.....	7
B – Une portée limitée par l’existence de causes exonératoires, hors fait du tiers .....	8
CE, 25/10/2021, <i>Mme B</i> , n°446976.....	9

# INTRODUCTION

---

La responsabilité pour faute suppose, en principe, que la victime prouve que l'administration a commis une faute pour que sa responsabilité soit engagée. Certains secteurs de l'action administrative sont, toutefois, régis par un régime de présomption de faute. Tel est le cas des dommages du fait des travaux publics ou des ouvrages publics causés à leurs usagers. C'est un tel dommage qui est cœur de l'affaire objet du présent commentaire.

En l'espèce, Mme B a été heurtée, le 12 juillet 2017, alors qu'elle circulait en voiture sur la place Maurice Faure de la commune de Romans-sur-Isère, par une borne escamotable du fait de la remontée de cette dernière lors de son passage. L'intéressée a demandé, devant le tribunal administratif de Grenoble, la condamnation in solidum de la communauté d'agglomération Valence Romans Agglo, de la commune de Romans-sur-Isère et de la SMACL afin d'obtenir la réparation, d'une part, des préjudices financiers résultant des dommages causés à son véhicule, et d'autre part, de ses préjudices corporels ainsi que des troubles dans ses conditions d'existence. Mais, par un jugement du 11 août 2020, celui-ci a rejeté cette demande. Mme B a, alors, contesté cet arrêt devant la cour administrative d'appel de Lyon. Son président a, toutefois, en vertu de l'article R. 351-2 du code de justice administrative en vertu duquel « *lorsqu'une cour administrative d'appel ou un tribunal administratif est saisi de conclusions qu'il estime relever de la compétence du Conseil d'État, son président transmet sans délai le dossier au Conseil d'État qui poursuit l'instruction de l'affaire* », renvoyé l'affaire devant le juge administratif suprême par une ordonnance du 24 novembre 2020. Par un arrêt du 25 octobre 2021, la Haute juridiction a censuré l'arrêt des juges de première instance au motif qu'ils ont, à tort, retenu le fait d'un tiers pour écarter la responsabilité de la commune de Romans-sur-Isère.

Cette décision concerne l'indemnisation d'un dommage causé par un ouvrage public à l'une de ses usagers. En la matière, le régime de responsabilité applicable est un régime de faute présumée. En d'autres termes, le juge administratif considère que les préjudices subis par les usagers proviennent, en principe, de l'ouvrage public et que l'administration est présumée avoir commis une faute. Cette dernière peut, toutefois, voir sa responsabilité écartée si elle parvient à démontrer qu'elle a normalement entretenu l'ouvrage. Il en va de même si elle justifie d'une cause exonératoire. Parmi celles-ci, se trouve le fait du tiers, mais cette cause n'est pas, en matière de dommage de travaux publics causés aux usagers, admise par le juge comme le rappelle le Conseil d'Etat en l'espèce.

Il convient, donc, d'étudier la responsabilité du fait des dommages de travaux publics dont bénéficient les usagers, d'abord, sous l'angle des principes qui la régissent (I) et, ensuite, au travers des limites qui l'encadrent (II).

# I – LES PRINCIPES REGISSANT LA RESPONSABILITE DU FAIT DES DOMMAGES DE TRAVAUX PUBLICS DONT BENEFICIENT LES USAGERS

---

Le régime de la responsabilité du fait des dommages de travaux publics qui bénéficie aux usagers est un régime de faute présumée (A). Il est strictement encadré (B).

## A – Un régime fondé sur la faute présumée

En principe, le régime de la responsabilité pour faute est, en droit administratif français, un régime de faute prouvée. En d'autres termes, la victime d'un dommage doit apporter la preuve du comportement fautif de l'administration pour pouvoir engager sa responsabilité. Ce mode d'administration de la preuve peut, toutefois, être de nature à « préserver » l'administration lorsque la faute est difficile à prouver. Aussi, la jurisprudence a instauré des hypothèses de faute présumée dans le cadre desquelles la charge de la preuve est renversée. Ce n'est plus à la victime de prouver qu'il y a eu une faute pour engager la responsabilité de l'administration, c'est à cette dernière de démontrer qu'elle n'a commis aucune faute pour ne pas voir sa responsabilité mise en cause. Si elle y parvient, sa responsabilité sera écartée. Dans le cas contraire, sa responsabilité sera engagée.

Ce type de mécanisme est institué par la jurisprudence dans des hypothèses où il est quasiment impossible pour la victime d'établir la réalité de la faute et où le préjudice apparaît comme résultant, presque naturellement, du comportement de l'administration. Les deux grandes hypothèses de faute présumée reconnues par le droit illustrent parfaitement la double motivation qui anime le juge administratif en la matière.

La première concerne les services publics hospitaliers. Le Conseil d'Etat a, ainsi, instauré un régime de faute présumée pour l'ensemble des dommages inexplicables, dont principalement les infections contractées à l'hôpital, dites nosocomiales (CE, 09/12/1988, *Cohen* ; jurisprudence abrogée par la loi du 4 mars 2002 qui lui a substitué un régime de responsabilité sans faute). Cette jurisprudence conduisait à présumer, en cas de dommage hors de proportion avec l'objet de l'intervention, l'existence d'une faute dans l'organisation ou le fonctionnement du service. L'on perçoit ici toute l'utilité du mécanisme de la présomption de faute, tant il était, en l'absence d'un tel mécanisme, difficile, voire impossible pour la victime de prouver la faute de la part des services médicaux.

La seconde hypothèse concerne les dommages de travaux publics subis par les usagers et trouve une illustration des plus synthétique en l'espèce : « *la responsabilité du maître de l'ouvrage public est engagée en cas de dommages causés aux usagers par cet ouvrage dès lors que la preuve de l'entretien normal de celui-ci n'est pas apportée* ». Ces mots illustrent parfaitement que la charge de la preuve pèse non sur la victime, mais sur l'administration, circonstance qui caractérise un régime de faute présumée. Un autre exemple particulièrement célèbre concerne un accident survenu dans une gare pendant une manifestation festive au cours de laquelle une personne a été blessée par l'effondrement de la marquise surplombant le quai sous le poids des nombreux spectateurs qui s'y étaient hissés (CE, sect., 24/11/1967, n° 66729, 66798). Le Conseil d'Etat a considéré « *que la présence de nombreux spectateurs sur l'auvent n'a été rendue possible que par le fait que des échelles se trouvaient sur le quai et par les conditions défectueuses du gardiennage de l'ouvrage* ». La Haute juridiction en a conclu que l'insuffisance des précautions prises était assimilable à un défaut d'entretien

normal de l'ouvrage public de nature à engager la responsabilité du maître de l'ouvrage ... sans que la victime ait donc à prouver l'existence d'une faute de celui-ci. Plusieurs éléments caractérisent ce régime de responsabilité.

## B – Un régime aux contours strictement définis

Le régime de responsabilité dont fait application le Conseil d'Etat en l'espèce peut se définir de trois points de vue : son objet, ses bénéficiaires et son mode de fonctionnement.

Du point de vue de son objet, ce régime s'applique uniquement aux dommages de travaux publics. Cette dernière notion renvoie tant aux dommages causés par l'exécution de travaux publics proprement dit qu'aux dommages causés par un ouvrage public (route, pont, bâtiment public, par exemple). En l'espèce, l'ouvrage public en cause est une borne escamotable située sur une place publique, dont le maître de l'ouvrage est la commune de Romans-sur-Isère. Une limite est, toutefois, apportée au champ des ouvrages publics éligibles. En effet, lorsque l'ouvrage est « *particulièrement dangereux* » ou « *exceptionnellement dangereux* », le juge retient un autre régime de responsabilité, en l'occurrence un régime de responsabilité sans faute pour risque (CE, ass., 6/07/1973, *Min. Equip. et Log. c/ Dalleau*).

Du point de vue de ses bénéficiaires, ce régime ne s'applique qu'aux usagers, c'est-à-dire qu'aux personnes qui utilisent l'ouvrage ou qui en tirent parti d'une manière ou d'une autre : par exemple, une personne qui marche sur un trottoir, une personne qui se promène dans un parc public, ... En l'espèce, Mme B circulait en véhicule sur une place de la commune de Romans-sur-Isère. Il convient de noter que cette qualité peut être reconnue même si, au moment de la survenance du dommage, la victime n'utilisait pas effectivement l'ouvrage (CE, 17/01/2020, n° 433506). En revanche, ce régime ne bénéficie pas aux personnes qui ont un statut autre, tels que les participants, c'est-à-dire les personnes qui entretiennent un ouvrage public ou exécutent des travaux publics, et les tiers, c'est-à-dire les personnes qui ne sont ni des usagers, ni des participants. Les premiers relèvent d'un régime de responsabilité pour faute – simple – prouvée et les seconds d'un régime de responsabilité sans faute.

Enfin, du point de vue du mode de fonctionnement, le juge considère que le dommage résulte, par principe, d'un défaut d'entretien normal de l'ouvrage public, c'est-à-dire d'un défaut qui « *fait courir à l'utilisateur ou au bénéficiaire un risque excédant ceux auxquels il doit normalement s'attendre lorsqu'il utilise l'ouvrage conformément à la destination de celui-ci* » (R. Odent). Le défaut d'entretien normal recouvre le défaut d'entretien proprement dit, mais aussi le vice de conception et l'aménagement anormal. Dès lors, en pareille hypothèse, c'est à l'administration de prouver qu'elle n'a pas commis de faute en démontrant qu'elle a correctement entretenu l'ouvrage de manière à écarter sa responsabilité. Il s'agit d'une présomption simple (réfragable), c'est-à-dire d'une présomption qui peut être renversée par la preuve par l'administration de l'entretien normal de l'ouvrage (voir II A). C'est, là, l'un des éléments qui limite la portée de ce régime de responsabilité.

## II – LES LIMITES DE LA RESPONSABILITE DU FAIT DES DOMMAGES DE TRAVAUX PUBLICS DONT BENEFICIENT LES USAGERS

---

La responsabilité du fait des dommages de travaux publics bénéficiant aux usagers voit sa portée limitée de deux manières. La première tient au fait que la présomption de faute est réfragable : en d'autres termes, l'administration peut échapper à l'engagement de sa responsabilité en apportant la preuve de l'absence de faute de sa part (A). La seconde est liée aux différentes causes exonératoires que l'administration peut invoquer pour ne pas voir sa responsabilité mise en cause, même si l'arrêt présentement commenté illustre, une nouvelle fois, que toutes les causes exonératoires ne sont pas admises par le juge, apportant ainsi une limite à la limite (B).

### A – Une portée limitée par le caractère réfragable de la présomption de faute

En l'espèce, le Conseil d'Etat relève que « *la responsabilité du maître de l'ouvrage public est engagée en cas de dommages causés aux usagers par cet ouvrage dès lors que la preuve de l'entretien normal de celui-ci n'est pas apportée* ». Par ces mots, le juge administratif suprême signifie que la responsabilité de l'administration ne sera pas engagée si elle apporte la preuve qu'elle n'a commis aucune faute ou, plus précisément, si elle justifie qu'elle a entretenu normalement l'ouvrage. En offrant à l'administration cette possibilité, le juge manifeste que cette présomption est réfragable (ou, dit autrement, simple), c'est-à-dire que l'administration peut la renverser en apportant la preuve contraire. Le régime de responsabilité très favorable dont bénéficient les usagers des ouvrages publics subissant un dommage de ce fait connaît donc, ici, une limite notable. Ce n'est, en revanche, pas le cas en matière hospitalière, autre terre d'élection de la faute présumée, où la présomption de faute tend à être irréfragable, c'est-à-dire à ne pas pouvoir être renversée : il est, en effet, très rare que l'administration puisse s'exonérer de sa responsabilité en démontrant qu'elle n'a commis aucune faute.

En l'espèce, le Conseil d'Etat n'examine pas les preuves contraires apportées par l'administration, sa décision étant exclusivement fondée sur l'erreur de droit commise par le tribunal administratif de Grenoble sur un autre point (voir II B). Mais, habituellement, l'administration parvient à démontrer l'absence de « *défaut d'entretien normal* » lorsque la défectuosité de l'ouvrage public est minime ou fait partie de celle qu'un usager normalement attentif peut s'attendre à rencontrer. Pour parvenir à cette fin, l'administration peut, également, justifier que le risque que présente l'ouvrage public a fait l'objet, de sa part, d'une signalisation adéquate destinée à alerter les usagers. Si de telles preuves sont apportées, l'administration ne verra pas sa responsabilité engagée, ce qui atteste que la responsabilité qui nous occupe n'est pas systématiquement mise en œuvre. Le même constat peut être fait à propos des causes exonératoires.

## B – Une portée limitée par l’existence de causes exonératoires, hors fait du tiers

Les causes exonératoires correspondent à des faits que peut invoquer l’administration pour écarter sa responsabilité. En matière de dommages de travaux publics causés aux usagers, certaines sont admises par le juge ; en revanche, le fait du tiers ne l’est traditionnellement pas, comme le démontre une nouvelle fois l’arrêt présentement commenté.

Au titre des causes exonératoires admises par le juge, figure, d’abord, la faute de la victime qui, lorsqu’elle a contribué à la réalisation du dommage, peut venir limiter, en tout ou partie, la responsabilité de l’administration. Par exemple, dans une affaire concernant un accident de scooter sur une route communale, le Conseil d’Etat a relevé des fautes imputables à la commune, mais a jugé que le conducteur connaissait la route, qu’il n’ignorait pas les travaux en cours (du fait de la proximité de son domicile) et que l’accident s’était produit en pleine journée, avec une bonne visibilité. Il en a alors déduit qu’en « *ne prenant pas toutes les précautions nécessaires pour aborder ce passage avec un véhicule motorisé à deux roues, [l’intéressé] a fait preuve d’imprudence et a commis une faute de nature à atténuer partiellement la responsabilité de la commune* », ici à hauteur du quart (CAA Douai, 10/04/2012, *Bobkiewicz*, n° 11DA00792). La force majeure constitue une autre cause exonératoire : il s’agit d’un évènement imprévisible, irrésistible et extérieur qui permet d’écarter, en tout ou partie, la responsabilité de l’administration en fonction du rôle respectif de l’évènement et de l’action administrative. Enfin, la dernière cause exonératoire admise par le juge en la matière est le cas fortuit qui correspond à une situation où la cause du dommage est inconnue.

En revanche, le fait du tiers, qui est habituellement une cause exonérant l’administration de tout ou partie de sa responsabilité, lorsque le tiers est auteur ou coauteur du préjudice, n’est pas, en matière de responsabilité du fait des dommages de travaux publics bénéficiant aux usagers, regardé par le Conseil d’Etat comme une cause exonératoire. Cette solution est ancienne et le Conseil d’Etat la rappelle en l’espèce : il juge ainsi « *que le maître de l’ouvrage [ne peut] invoquer le fait d’un tiers pour s’exonérer de tout ou partie de cette responsabilité* ». Dans cette affaire, le fait du tiers résidait dans le fait que la borne escamotable avait été malencontreusement actionnée par une tierce personne. Cette cause avait été, à tort, retenue par le tribunal administratif de Grenoble pour rejeter le recours de Mme B et exonérer la commune de Romans-sur-Isère de toute responsabilité. Aussi, le Conseil d’Etat annule le jugement du tribunal et lui renvoie l’affaire pour un réexamen global dans la mesure où les juges de première instance s’étaient contentés d’écarter la responsabilité de la commune sur la base du fait du tiers.



# CE, 25/10/2021, MME B, N° 446976

Vu la procédure suivante :

Mme C... B... a demandé au tribunal administratif de Grenoble de condamner in solidum la communauté d'agglomération Valence Romans Agglo, la commune de Romans-sur-Isère et la société d'assurance mutuelle des collectivités locales (SMACL), à lui verser une indemnité de 3 390 euros en réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis en raison d'un accident automobile survenu contre une borne escamotable installée sur une voie publique. Par un jugement n° 1805108 du 11 août 2020, le tribunal administratif de Grenoble a rejeté sa demande.

Par une ordonnance n° 20LY03001 du 24 novembre 2020, enregistrée le 27 novembre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le président de la cour administrative d'appel de Lyon a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, le pourvoi, enregistré le 20 octobre 2020 au greffe de cette cour, présenté par Mme B.... Par ce pourvoi et par un nouveau mémoire, enregistré le 5 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme B... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération Valence Romans Agglo, la commune de Romans-sur-Isère et la SMACL, son assureur, la somme de 2 500 euros à verser à la SCP Yves et Blaise Capron, avocat de Mme B..., au titre des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu

- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Mélanie Villiers, maître des requêtes,
- les conclusions de Mme Mireille Le Corre, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Capron, avocat de Mme B..., à Me Haas, avocat de la commune de Romans-sur-Isère et de la société mutuelle assurance collectivités locales et au cabinet Colin - Stoclet, avocat de la société Eurovia Dala ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier que le 12 juillet 2017, le véhicule automobile que conduisait Mme B... a été heurté par une borne escamotable située sur la place Maurice Faure de la commune de Romans-sur-Isère, du fait de la remontée de la borne lors du passage du véhicule. Mme B... demande, sur le fondement du défaut d'entretien normal de l'ouvrage, la condamnation in solidum de la communauté d'agglomération Valence Romans Agglo, de la commune de Romans-sur-Isère et de la SMACL en réparation, d'une part, des préjudices financiers résultant des dommages causés à son véhicule, d'autre part, de ses préjudices corporels ainsi que des troubles dans ses conditions d'existence.

2. La responsabilité du maître de l'ouvrage public est engagée en cas de dommages causés aux usagers

par cet ouvrage dès lors que la preuve de l'entretien normal de celui-ci n'est pas apportée, sans que le maître de l'ouvrage puisse invoquer le fait d'un tiers pour s'exonérer de tout ou partie de cette responsabilité.

3. En jugeant, après avoir relevé que la commune de Romans-sur-Isère avait la qualité de maître de l'ouvrage public à l'origine des dommages et que la requérante avait la qualité d'usager de cet ouvrage, que la responsabilité de la commune ne saurait être engagée au seul motif que la borne avait été malencontreusement actionnée par un tiers, le tribunal administratif de Grenoble a commis une erreur de droit. Par suite et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, son jugement doit être annulé.

4. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, et sous réserve que la SCP Yves et Blaise Capron, avocat de Mme B..., renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat, de mettre à la charge de la commune de Romans-sur-Isère et de la SMACL le versement à la SCP Yves et Blaise Capron d'une somme de 2 500 euros au titre des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991. En revanche, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées au même titre par la société Eurovia Dala.

DECIDE :

Article 1er : Le jugement du 11 août 2020 du tribunal administratif de Grenoble est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée au tribunal administratif de Grenoble.

Article 3 : La commune de Romans-sur-Isère et de la SMACL verseront à la SCP Yves et Blaise Capron une somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, sous réserve que cette société renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat.

Article 4 : Les conclusions présentées par la société Eurovia Dala au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à Mme C... B..., à la commune de Romans-sur-Isère, à la société d'assurance mutuelle des collectivités locales (SMACL) et à la société Eurovia Dala. Copie en sera adressée à la communauté d'agglomération Valence Romans Agglo. Délibéré à l'issue de la séance du 7 octobre 2021 où siégeaient : M. Gilles Pellissier, assesseur, président ; M. Mathieu Herondart, conseiller d'Etat et Mme Mélanie Villiers, maître des requêtes-rapporteuse.