

# LES ACTIONS EN INDEMNITÉ CONTRE L'ÉTAT

## POUR PRÉJUDICES CAUSÉS DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (1)

---

### I. — **Fondement théorique des actions en indemnité.**

La loi et la jurisprudence accordent dans des cas divers aux particuliers dont les droits individuels, ou même les intérêts, ont été lésés par quelque agissement de l'administration publique, des actions en indemnité directes contre l'État. Le fondement de ces actions est difficile à déterminer (2), les applications en sont quelque peu diffuses ; il n'est cependant pas impossible de dégager de l'ensemble des faits une théorie originale qui fait honneur au droit public français.

Les choses se passent comme si l'État gérait, en sa qualité de personne morale, une assurance mutuelle contractée entre les administrés contre le risque des accidents administratifs. L'idée d'une assurance pareille procède logiquement du principe de l'égalité devant la loi et devant les charges publiques ; l'égalité devant les charges publiques doit être poursuivie directement là où il est possible de la réaliser, par exemple en matière d'impôt ou de service militaire ; elle le doit être indirectement par la voie d'indemnités compensatrices, dans les cas où la charge publique est d'une nature telle que par elle-même elle retombe inégalement sur les administrés, et ces indemnités compensatrices peuvent très bien être censées versées par une sorte de caisse d'assurance mutuelle associée aux services publics, alimentée par des primes incorporées à l'impôt.

(1) L'idée maîtresse dont procède cette étude est en grande partie empruntée à une communication faite par M. Larnaude à la Société générale des prisons, communication dont on trouvera un extrait plus loin (p. 58).

(2) M. MICHOUX dans une remarquable série d'articles parus dans la *Revue du droit public*, 1895, I, p. 401, II, p. 1 et p. 251, a exposé sur ce point les théories allemandes et adopté celle de Zacchariaë.

Seulement, pour que l'*assurance contre l'accident administratif* fonctionne, il convient que le particulier lésé fasse la preuve qu'il a subi un *préjudice spécial*, autrement il ne serait pas victime de l'accident administratif, il supporterait seulement le préjudice normal, égal pour tous, qui résulte de la présence même, du poids et des frais de l'administration publique. Or le préjudice spécial paraît pouvoir être établi dans deux hypothèses :

1° Il l'est d'abord dans le cas d'opération administrative spéciale, entraînant par elle-même des dommages spéciaux; l'exemple le plus net est celui de l'opération de travaux publics, elle entraîne pour les propriétaires des héritages voisins de l'ouvrage public des préjudices graves tels que l'expropriation, l'occupation temporaire, les dommages permanents ; ces préjudices sont spéciaux en ce qu'ils ne retombent que sur un petit nombre d'individus, alors que le résultat final de l'opération sera profitable à la grande masse, de telle sorte qu'à ne considérer que l'opération, on voit l'égalité rompue entre les administrés à cause d'elle. Les opérations de ce genre sont en elles-mêmes des accidents. C'est par accident qu'un ouvrage public est construit dans le voisinage d'une propriété plutôt que d'une autre, par accident qu'une forteresse ou un magasin à poudres avec leurs servitudes sont installés ici plutôt que là.

Le seul fait à établir en justice sera ici le préjudice ou le dommage, puisque sa spécialité résulte du caractère même de l'opération ; il n'y aura point à invoquer de faute de la part des agents de l'administration ; outre que bien souvent il n'en aura pas été commis, l'administration s'étant strictement tenue dans son droit, alors même qu'il en aurait été commis une, les conséquences en disparaîtraient devant la considération supérieure des risques spéciaux de l'opération (1).

2° Le préjudice spécial est établi en second lieu dans les cas de faute ou d'erreur de l'administration. Dans le fonctionnement

(1) C'est ainsi que dans la théorie des dommages permanents résultant des travaux publics, on ne se préoccupe point de la question de savoir s'il y a faute de la part de l'ingénieur qui a dressé le plan de l'ouvrage de façon à rendre son voisinage inutilement préjudiciable. — C'est ainsi encore que les accidents aux personnes occasionnés par les ouvrages publics sont réparés sans qu'on se préoccupe de la question de savoir s'il y a faute de la part de l'ingénieur ou du chef de chantier. V. LAFERRIÈRE, *Juridiot. adm.*, II, p. 165 et suiv. C. d'Ét., 9 mars 1894. *Compagnie parisienne du gaz*, S. 1895, III, p. 105 et la note.

quotidien des services administratifs, il est accompli une foule d'actes ou d'agissements qui ne peuvent point être rattachés à une opération spéciale entraînant par elle-même des préjudices spéciaux, mais si, pris isolément, ils constituent une faute administrative ou une erreur administrative, le préjudice qu'ils ont causé devient par là même suffisamment spécial pour mériter indemnité, car les fautes et les erreurs administratives doivent être présumées assez rares pour que ceux qui en sont victimes soient placés vis-à-vis des autres administrés dans un état d'inégalité qui demande à être corrigé. Là donc, pour obtenir l'indemnité, il faudra établir, non seulement le préjudice, mais la faute ou l'erreur administrative, puisque c'est cette faute ou cette erreur, qui seules donneront au préjudice le caractère de spécialité dont il a besoin; la faute ou l'erreur administrative ne seront point la cause de l'obligation d'indemnité, car cette cause est dans l'assurance mutuelle contre l'accident administratif, mais elles seront une condition mise à la réalisation de l'obligation. Il y aura faute administrative, d'abord si l'acte qui a causé un préjudice est illégal, car lorsque l'administration sort de la légalité elle sort de son droit; ensuite, si sans sortir de la légalité l'administration a commis une imprudence ou une négligence, car les droits de l'administration ont certainement pour correctif l'obligation d'administrer d'une façon vigilante, et si elle manque à cette obligation elle sort de son droit (1). Il y aura erreur de fait dans certaines décisions où l'administration elle-même aura pu être trompée, par exemple dans les décisions judiciaires (2).

Les conséquences de cette théorie sont extrêmement importantes : 1° il en résulte que toutes les actions en indemnité pour dommages provenant du fait de l'administration publique sont naturellement, et sauf exception, de la compétence des tribunaux administratifs; en effet, si l'indemnité est fondée sur une sorte d'assurance mutuelle contre l'accident administratif, c'est là une conception de droit public dont l'application revient aux tribu-

(1) V. en ce sens, MICHOUX, *Op. cit.*, n° 40.

(2) La loi du 8 juin 1895, art. 446, § 4, suppose que la justice a pu être induite en erreur par le dénonciateur, la partie civile ou le faux témoin, puisqu'elle réserve le recours de l'État contre ces personnages, mais l'État n'en doit pas moins l'indemnité à la victime de l'erreur.

naux du droit public et non point à ceux du droit privé; 2° il en résulte encore que, malgré l'unité de la théorie, suivant les hypothèses une grande variété est possible dans les solutions; en effet, l'idée-mère de l'assurance mutuelle contre l'accident administratif est en elle-même très élastique, suivant les progrès du besoin d'égalité et suivant l'état des finances publiques, elle est susceptible de plus ou moins d'extension; suivant aussi l'importance que l'on attache à tel ou tel droit individuel, car tous ne sont pas estimés le même prix, et on peut bien dire que c'est contre les violations du droit de propriété que le besoin d'assurance et de garantie se fait le plus vivement sentir; ces extensions seront l'œuvre de la jurisprudence ou de la loi suivant que le pas semblera plus difficile à franchir; d'autre part, comme il faut pour que l'assurance fonctionne, qu'il soit administré la preuve d'un préjudice spécial, il y a là des causes de limitation; du côté des opérations spéciales entraînant par elles-mêmes des préjudices spéciaux on est vite arrêté, il n'y en a pas beaucoup; du côté des préjudices occasionnés par une faute administrative ou une erreur, on est arrêté aussi, il est des cas où l'administration ne peut pas laisser discuter ses actes, où elle a besoin d'être présumée infaillible, où l'on se heurte à la barrière des actes de gouvernement ou simplement à celle des actes de puissance publique.

On constatera, quand nous arriverons aux applications pratiques, que cette théorie est absolument d'accord avec les décisions de la jurisprudence administrative, elle en jaillit pour ainsi dire spontanément. On a reproché à la jurisprudence de n'avoir pas de théorie (1), et, en effet, elle se borne à déclarer que ces questions de responsabilité sont des matières spéciales qui relèvent de sa compétence (2). Mais la jurisprudence fait là son métier qui est d'être instinctive; c'est à la doctrine à faire le sien qui est de dégager des faits jurisprudentiels leur raison profonde.

(1) MICHOUX. *Op. cit.*, n° 26.

(2) « Considérant que la responsabilité qui peut incomber à l'État pour des dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans un service public, ne peut être régie par les principes du droit civil..., que cette responsabilité n'est ni générale ni absolue; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés. » Confl., 8 février 1873. BLANCO.

Les avantages de notre théorie apparaissent surtout si on la compare aux théories différentes qui ont été soutenues ; il y en a deux principales, l'une de droit privé, l'autre de droit public.

1° Une première théorie consiste à étendre aux administrations publiques les principes du droit privé en matière de faute et de responsabilité, tels qu'ils sont consacrés chez nous par les articles 1382 et 1384 du Code civil, l'État serait considéré en sa qualité de personne morale comme pouvant commettre des quasi-délits et encourir la responsabilité directe, ou tout au moins la responsabilité du commettant, à raison des actes de ses préposés (1).

Cette théorie a un premier défaut, c'est de n'expliquer l'indemnité que dans l'une des hypothèses que nous avons signalées, celle de la faute administrative, mais de ne pouvoir fournir d'explication ni pour celle résultant d'une opération spéciale accomplie sans faute, notamment celle du dommage résultant des travaux publics (2), ni pour celle de la simple erreur (3). Elle en a un second qui apparaît dans l'hypothèse de la responsabilité pour faute et c'est justement d'appliquer les règles du droit civil. L'application des idées de faute, de délit, de quasi-délict aux personnes administratives est pleine de difficultés, non pas tant à cause de leur nature de personne morale, qu'à raison de leur caractère public qui exclut l'idée d'intention de nuire et même de légèreté ou d'imprudence imputable à l'être

(1) Cette théorie est admise d'une façon absolue en Allemagne par GIERKE, *die Genossenschaftstheorie*, p. 794 ; en Italie, par MEUCCI, *della responsabilità diretta delle amministrazione pubbliche* (*Archiv. juridica*, t. XXI) ; en Belgique et en France, par LAURENT, t. XX, nos 418, et s. ; AUBRY et RAU, IV, § 447 ; DEMOLOMBE, t. XXXI, n° 637. — Avec des distinctions entre les actes de puissance publique auxquels le droit privé ne serait pas applicable et des actes de gestion des services publics auxquels il le serait, la thèse est encore admise en Allemagne, par ZACHARIÆ (*Zeitschrift für Staatswissenschaft*, 1863, p. 582 et s.), PRIMKER (Rapport au *Juristentag* allemand, *Verhandlungen des IX Im juristentags*, III, p. 27 et 340), LONNIG, PILOTY ; en Suisse, par ZIEGLER ; en Italie, par BONASI et GIORGI ; en Belgique, par GIRON ; en France, par LAROMBIÈRE et par MICHOU, *op. cit.*, auquel nous renvoyons (nos 1 et 32) pour toutes les citations précédentes.

(2) Laurent a bien essayé d'étendre à ces hypothèses l'idée de la faute, mais il est trop évident que là où l'administration use d'un droit, quelque exorbitant qu'il soit, elle n'est pas en faute, car pour être en faute il faut sortir de son droit. Cf. MICHOU, *op. cit.*, nos 36 et 37.

(3) La théorie de la faute ne peut pas rendre compte de la loi du 8 juin 1895 qui accorde des indemnités pour l'erreur judiciaire, sans aucune faute, même quand la justice a été trompée.

moral ; il est même malaisé de leur imputer le quasi-délit qui consiste à mal choisir leurs fonctionnaires. A quoi bon se jeter dans ces embarras ? Passe pour l'Allemagne où le droit administratif est très peu développé et où la seule façon d'obtenir des solutions juridiques est d'étendre le droit privé, mais en France où nous possédons un droit administratif développé, autonome dans une large mesure, le principe doit être de ne chercher de solutions dans le droit privé que lorsque le droit administratif n'en fournit pas ; or ici il en fournit et de très différentes (1).

2° Une seconde théorie prend son fondement dans des considérations de droit public ; elle considère l'obligation d'indemnité mise à la charge de l'État comme la contre-partie du devoir d'obéissance qu'ont les particuliers vis-à-vis des fonctionnaires ; les particuliers doivent obéir à l'administration, mais en revanche l'État doit leur garantir que de cette obéissance il ne résultera pour eux aucune violation de droit ni aucun préjudice (2). La différence entre cette théorie et la nôtre c'est qu'elle met en jeu la garantie de l'État pour toute violation de droit ou pour toute erreur, tandis que nous interposons l'idée d'une assurance mutuelle qui est susceptible d'une réalisation propre plus ou moins avancée, qui, portant avec elle-même l'idée très grave de conséquences budgétaires, peut très bien n'être pas supposée établie pour tous les accidents administratifs. En somme, cette théorie est trop directe, elle ne contient pas de principe intermédiaire qui puisse servir de modérateur (3).

Notre thèse paraît donc plus satisfaisante. On lui reprochera de ne pas s'appuyer sur les textes et il est vrai, en effet, qu'aucun texte ne parle de cette assurance mutuelle contre l'accident administratif dont nous imaginons l'existence ; mais aussi nous

(1) La théorie qui consiste à étendre les principes du droit privé en matière de responsabilité pour faute aurait pour conséquences logiques : 1° l'attribution aux tribunaux judiciaires de la compétence sur les actions en responsabilité dirigées contre les administrations publiques, — ce qui est contraire aux décisions de la jurisprudence administrative ; 2° la responsabilité de l'Administration, même en cas de faute lourde et de fait personnel de ses agents, tandis que, d'après la jurisprudence administrative, l'Administration ne garantit que contre les fautes de service. Il y a donc contradiction sur des points fondamentaux.

(2) Cette théorie est due à ZACHARIÆ (*op. cit.*), et est très répandue en Allemagne. V. MICHOU, *op. cit.*, n° 49.

(3) A la vérité, la responsabilité de l'État y est subsidiaire à celle du fonctionnaire, mais ce n'est pas une limitation suffisante.

bornons-nous à dire que tout se passe *comme si* cette assurance mutuelle fonctionnait, et que cette fiction n'est qu'un moyen d'adapter à la question spéciale des indemnités pour préjudice le principe de l'égalité devant les charges publiques ; or, quant à ce principe, il a dans notre droit public une existence incontestable, il est consacré par des textes pour l'impôt (1) et pour le service militaire (2), il a de plus une grande vitalité traditionnelle. Il y a mieux, notre théorie est en harmonie parfaite avec la seule loi qui ait été faite directement en vue d'accorder des indemnités à des victimes des erreurs de l'État, nous voulons parler de la loi du 8 juin 1895 *sur la revision des procès criminels et correctionnels et les indemnités aux victimes des erreurs judiciaires* ; d'une part, cette loi accorde l'indemnité pour l'*erreur judiciaire* ce qui est le type de l'accident administratif, la victime n'a point à faire la preuve d'une faute quelconque, il suffit que l'erreur soit démontrée (art. 446, § 1 et 2) ; d'autre part elle décide que les dommages-intérêts seront payés comme *frais de justice criminelle* (art. 446, § 4 *in fine*) de sorte qu'ils prennent la qualité de frais généraux du service de la justice, qu'il sera ouvert au budget de la justice un article spécial et que des crédits éventuels seront prévus ; le paiement de l'indemnité prend ainsi l'aspect, non pas du paiement d'une dette de l'État, mais d'une affectation nouvelle de fonds alloués à un service public, affectation qui ne saurait se justifier que par l'idée d'une assurance contre les risques du service administratif lui-même (3).

Nous devons cependant signaler un écueil de la théorie. Les indemnités pour fautes ou erreurs administratives ne sont pas accordées seulement aux nationaux, mais aussi aux étrangers (4). Or si la fiction d'une assurance mutuelle contre l'accident administratif est admissible entre nationaux d'un même pays, que signifie-t-elle en présence d'étrangers qui ne font pas partie de la collectivité des administrés ? L'objection n'est pas insurmon-

(1) C. des 3-14 septembre 1791, déclaration des droits, art. 13 ; C. du 5 fructidor an III, déclaration des droits, art. 16 ; L. 3 frimaire an VII, art. 2.

(2) L. 15 juillet 1889, art. 1 et 2.

(3) Il y a quelque chose d'analogue dans ce fonds de non-valeurs qui accompagne certains impôts directs et qui est destiné à faire face au risque des remises et modérations.

(4) C. d'Ét., 6 mai 1881, TYSACK ; 21 juillet 1882, TURNBULL.

table; du moment qu'un étranger a été victime d'une faute ou d'une erreur administrative, c'est qu'il a eu affaire à l'administration et que par conséquent il a eu, passagèrement au moins, la qualité d'administré. On objectera, il est vrai, que s'il ne paie pas d'impôts il ne verse pas la prime de l'assurance; mais on peut répondre que dès qu'un étranger est en contact avec l'administration française il paie forcément quelque impôt; s'il est de passage sur le territoire, il a payé des droits de douane ou des taxes de consommation, s'il est dans un port il a payé des taxes de port. Enfin dans les cas où l'indemnité est réclamée par la voie diplomatique au nom des principes du droit international, il est clair que notre théorie ne s'applique plus parce qu'elle n'est qu'une théorie de droit interne (1).

(1) L'idée première de cette théorie en ce qui concerne les dommages résultant des opérations administratives spéciales se trouve consignée dans la 2<sup>e</sup> édition de notre *Précis de droit administratif*, p. 421, mais son extension au cas de préjudice résultant de faute et d'erreur administratives nous a été suggérée par une communication faite par M. LARNAUDE à la Société générale des prisons dans la séance du 18 décembre 1895. (*Revue pénitentiaire*, janvier, 1896, p. 9.)

Examinant la loi du 8 juin 1895, au point de vue spécial des indemnités en cas d'erreurs judiciaires, notre éminent collègue s'exprime ainsi : « La théorie de « la faute subit actuellement une crise singulière. Elle est en train de disparaître « dans des rapports qui sont cependant des rapports de personnes privées. Qu'est-ce, « en effet, que la théorie du risque professionnel qui forme la base de toutes les « lois récentes sur la responsabilité en cas d'accidents dans l'industrie? Qu'est-ce, « sinon l'abandon complet de la théorie de la faute?... Il résulte des transfor- « mations de l'industrie qu'il y a une foule d'accidents dont la cause reste in- « connue. Peut-on cependant laisser sans indemnité l'ouvrier victime d'un acci- « dent dont on ne peut faire remonter la responsabilité à la faute du patron? Ne « vaut-il pas mieux grever de cette indemnité les frais généraux de la production « industrielle? C'est ce qu'on a pensé et c'est ce qui a fait établir la théorie du « risque professionnel. — C'est une idée pareille qu'il faut faire pénétrer dans la partie « de la législation criminelle qui nous occupe. *Lorsque cette grande machine qui « s'appelle l'État, cent fois plus puissante et cent fois plus dangereuse aussi que « les machines de l'industrie, a blessé quelqu'un, il faut que tous ceux dans l'intérêt « de qui elle fonctionnait en causant le préjudice, viennent le réparer. Ainsi l'exigent « les principes de solidarité et de mutualité qui sont le fondement même de nos « institutions. »*

Enfin cette théorie est tellement celle qui inspire la jurisprudence administrative, que M. LAFERRIÈRE, interprète fidèle, en arrive lui-même à dire ceci (*op. cit.*, II, p. 188) : « Ici l'État assume lui-même *certaines risques* des fonctions publiques. »

## II. — Applications de la théorie.

a) CAS DE DOMMAGE SPÉCIAL RÉSULTANT D'OPÉRATION SPÉCIALE. — Les principales opérations entraînant des dommages spéciaux sont : 1° L'expropriation pour cause d'utilité publique considérée primitivement comme une conséquence des travaux publics, envisagée depuis en elle-même, pour laquelle le principe d'une juste et préalable indemnité a été posé par la déclaration des droits (C. 3-14 septembre 1791, déclarat. art. 17) et organisé par des lois successives dont la plus importante est celle du 3 mai 1841.

2° Les travaux publics qui peuvent entraîner, soit des dommages temporaires pour lesquels l'indemnité a été prévue par la loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4, § 4, celle du 16 septembre 1807, art. 55 et s. et considérablement développée par celle du 29 décembre 1892 ; soit des dommages permanents pour lesquels le principe de l'indemnité a été posé par la loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4, § 3, et considérablement développé par la jurisprudence du Conseil d'État (1).

3° L'établissement de certaines servitudes d'utilité publique telles que les servitudes militaires qui pèsent sur certaines zones autour des places fortes ou des magasins à poudre, indemnité prévue par les lois du 10 juillet 1792, du 17 juillet 1819, D. 10 août 1853, loi 22 juin 1854 ; la servitude d'appui pour les lignes télégraphiques ou téléphoniques, indemnité prévue par la loi du 28 juillet 1885, art. 9 et 10 ; la servitude de chemin de halage lorsqu'elle est établie sur la rive d'un fleuve où elle n'existait pas anciennement, indemnité prévue par le D. du 22 janvier 1808, art. 3, les servitudes résultant de l'alignement qui entraînent indemnité lorsqu'elles aboutissent à l'incorporation du terrain à la voie publique (L. 16 septembre 1807, art. 50 ; L. 21 mai 1836, art. 15, etc.).

(1) Un détail de cette jurisprudence cadre singulièrement avec le principe qu'il n'y a d'assurance et de garantie que pour les préjudices vraiment spéciaux ; ce détail est le suivant : les dommages résultant des ouvrages ne donnent lieu à indemnité que lorsque l'administration a fait un travail exceptionnel *comme n'en fait pas un particulier*, creusé un tunnel par exemple ou une profonde tranchée (C. E., 11 mai 1883, CHAMBOREDON, arrêt de principe).

4° L'emprise d'une propriété privée résultant d'une erreur de l'administration dans une délimitation du domaine public ou dans une construction d'ouvrage public. Là il n'y a point de texte de loi, mais une construction de la jurisprudence civile qui a vu dans le cas d'emprise de la propriété privée une sorte d'expropriation indirecte.

5° A notre avis, les faits de guerre rentreraient dans la catégorie des opérations spéciales entraînant des dommages spéciaux; en effet, la guerre est déclarée dans l'intérêt du pays entier et les faits de guerre ne se produisent que dans certaines régions; il n'est pas juste que ces régions subissent sans indemnité des dommages spéciaux; toutefois ici le principe de l'indemnité n'est posé dans aucune loi et n'est pas admis par la jurisprudence; il a été accordé des indemnités après la guerre de 1870 par trois lois, du 6 septembre 1871, du 7 avril 1873 et du 28 juillet 1874, mais il a été dit formellement que c'était à titre exceptionnel et non point à titre de dette de l'État.

L'assurance contre les accidents administratifs n'est pas censée s'étendre jusque-là et les raisons ne manquent pas pour qu'on ne l'y étende pas. D'une part, une déclaration de guerre n'est pas un acte libre de l'État, il lui est imposé par les nécessités extérieures, c'est un sinistre, elle ne rentre pas dans les risques à prévoir, ensuite la réparation des préjudices atteindrait des sommes tellement considérables, qu'elle pourrait ruiner l'État.

6° Enfin certaines lois spéciales rentrent encore dans notre catégorie, parce qu'au fond elles cachent des opérations; telles sont les lois établissant des monopoles au profit de l'État et par suite détruisant des industries privées; ces lois accordent en général des indemnités et ce n'est que justice (1), mais dans les cas où une loi de ce genre n'en accorderait pas formellement, à notre avis, si elle cache une opération spéciale et surtout si l'État en profite, la jurisprudence pourrait s'autoriser des précédents et des principes pour accorder l'indemnité (2).

(1) L. 1<sup>er</sup> mai 1822 supprimant des distilleries à Paris; L. 2 août 1872 supprimant des fabriques d'allumettes.

(2) Il n'y aurait pas ici à tirer objection de la souveraineté du pouvoir législatif ni de l'infrangibilité de la loi; la loi n'est pas attaquée en elle-même, mais derrière la loi il y a une opération administrative qui cause un préjudice spécial très semblable à une expropriation.

Dans toutes ces hypothèses, conformément au principe, les actions en indemnité sont portées devant des juridictions administratives, à l'exception du cas de l'expropriation pour cause d'utilité publique pour laquelle les textes ont prescrit la compétence judiciaire, et du cas de l'emprise pour lequel la compétence judiciaire s'est établie à raison de l'analogie que l'emprise présente avec une expropriation indirecte.

b) CAS DE PRÉJUDICE SPÉCIAL RÉSULTANT DE FAUTE OU D'ERREUR. — La jurisprudence et la grande majorité des auteurs font ici une distinction qui peut être acceptée, celle des actes de puissance publique et des actes de gestion des services publics ; les actes de puissance publique sont ceux dans lesquels se marque actuellement la puissance impériale de l'État, les actes de gestion des services publics sont ceux qui, concernant le fonctionnement quotidien des services publics organisés, ne supposent point l'intervention actuelle de la puissance publique. Exemple : Un particulier confie à un agent diplomatique le dossier d'une affaire afin que cet agent soutienne une réclamation qu'il veut adresser à un gouvernement étranger ; le fait pour l'agent diplomatique de soutenir la réclamation ou de ne pas la soutenir constitue un acte de puissance publique parce qu'il y a là une décision intéressant les relations extérieures, que l'État prend dans sa souveraineté ; mais la conservation du dossier qui a été confié à l'agent rentre parmi les actes de gestion des services publics, cela fait partie du fonctionnement quotidien du service, cela suppose seulement la machine montée et non pas l'intervention actuelle de la puissance publique (1).

1° *La faute ou l'erreur dans l'acte de puissance publique de l'État.* — La règle qui domine ici est celle du refus de l'indemnité (2) et cela, suivant les hypothèses, pour les motifs les plus variés, bien qu'au fond il s'agisse toujours d'assurer l'indépendance de la puissance publique :

Quand il s'agit des dommages qui peuvent résulter de lois nouvelles, l'idée de l'indemnité doit être rejetée à cause de la

(1) Cette espèce est empruntée à un jugement du tribunal de la Seine du 20 novembre 1890. PRIEU, *Rev. d'adm.*, 1891, II, 460. Cfr. pour cette distinction des deux espèces d'actes LAFERRIÈRE, *op. cit.*, II, p. 186 et 187. — MICHOU, *op. cit.*, n° 19 et s.

(2) Cfr. LAFERRIÈRE, *op. cit.*, II, p. 186. — MICHOU, *op. cit.*, n° 50.

présomption d'infailibilité nécessaire au pouvoir législatif (1). Même motif pour rejeter en principe l'idée de l'indemnité dans le cas d'erreur judiciaire, sauf l'exception apportée par la loi du 8 juin 1895, le pouvoir judiciaire ayant besoin d'une présomption d'infailibilité pour asseoir l'autorité de la chose jugée. Même motif encore pour rejeter l'idée de l'indemnité dans les cas de préjudice causé par les actes de gouvernement, qui ne peuvent même pas être annulés ou réformés par des recours contentieux.

Mais quand il s'agit des rapports de l'administration publique avec ses fonctionnaires il faut peut-être chercher d'autres motifs : « les erreurs ou les fautes commises par le supérieur hiérar-  
« chique à l'égard de l'inférieur, dit M. Laferrière (2), ne donnent  
« lieu à aucune action en indemnité contre l'État (3), et cela  
« non seulement quand le supérieur abuse de ses pouvoirs dis-  
« crétionnaires de discipline ou de révocation, mais encore  
« lorsqu'il porte illégalement atteinte à un droit acquis. Dans  
« ce dernier cas l'agent lésé peut le plus souvent poursuivre  
« l'annulation de la décision illégale par la voie du recours pour  
« excès de pouvoir; il peut aussi en certains cas obtenir un  
« rappel de solde ou de traitement; il peut enfin, s'il a été frappé  
« d'une destitution illégale, se faire relever par la voie conten-  
« tieuse de la déchéance du droit à pension qui serait résultée  
« de cette mesure; mais il ne peut réclamer aucune indemnité à  
« l'État. »

Or ici, on peut sans doute invoquer le besoin d'infailibilité qu'a l'autorité hiérarchique, mais il semble qu'il y ait une raison meilleure, c'est que le fonctionnaire n'est point vis-à-vis de l'administration dans la situation d'un citoyen ordinaire; les risques résultant du pouvoir disciplinaire, il les a volontairement acceptés, il est en dehors de l'assurance universelle contre le risque administratif. On peut et on doit s'efforcer de donner des garanties aux fonctionnaires, mais d'une autre façon, en leur constituant ce qu'on appelle un *état*.

(1) Nous avons signalé plus haut une exception possible pour les lois qui cache-  
raient des opérations administratives faites pour le compte de l'État.

(2) *Op. cit.*, II, p. 186.

(3) Les actions en indemnité contre les communes intentées par les fonction-  
naires municipaux ne réussissent pas davantage. C. E., 13 décembre 1889, CADOT;  
6 novembre 1891, DARDENNE; 13 mai 1892, RICHARD.

Quand il s'agit de préjudices causés dans l'exercice des pouvoirs de la police administrative, soit par des dispositions illégales ou imprudentes de règlements généraux, soit par des mesures individuelles, soit par le défaut de mesures qui auraient dû être prises, la règle est qu'il n'y a point d'action en indemnité contre l'État (1). La raison peut être ici l'impossibilité pratique d'assurer l'ordre public d'une façon parfaite, dans des circonscriptions aussi étendues que celles qu'ont à surveiller les autorités chargées de la police de l'État, les préfets dans le département, le chef de l'État dans le pays entier.

Ajoutons qu'en aucun cas une administration publique ne doit d'indemnité pour n'avoir pas organisé un service nouveau, même si l'organisation en est décidée en principe et quelle que soit son utilité.

2° *La faute ou l'erreur dans l'acte de gestion des services publics de l'État.* — « Là, dit M. Laferrière (II, p. 188), l'État « assume lui-même en vertu de lois spéciales ou de la jurisprudence certains risques des fonctions publiques, certains écarts de ceux qui les exercent, il fait les fautes siennes. » En somme, ici l'indemnité est la règle, avec cette réserve que la jurisprudence ne l'applique que progressivement et prudemment.

Les services publics à l'occasion desquels la responsabilité de l'État est consacrée par des textes sont : 1° le service des douanes (L. 22 août 1792, tit. XIII, art. 19) ; 2° le service des contributions directes en matière de saisie mal fondée (D. 1<sup>er</sup> germinal an XIII, art. 29) ; 3° le service des postes et télégraphes (2) : tantôt, en cas de lettres ou dépêches ordinaires, les textes exemptent complètement l'État de la responsabilité ; tantôt, en cas de lettres ou d'objets recommandés ou de colis postaux, ils fixent l'indemnité à forfait ; tantôt, en cas de valeurs déclarées ou de mandats télégraphiques, ils la fixent au montant de la valeur perdue, sauf certaines limitations. Dans ces hypothèses, les textes ne faisant point de distinction, l'État répond de toutes les fautes de ses agents, de tous les accidents quelle qu'en soit

(1) C. E., 23 juin 1882, LARBAUD ; Cfr. LAFERRIÈRE, *op. cit.*, II, 187. Le principe inverse semble au contraire admis en matière de police municipale.

(2) L. 24 juillet 1793, art. 37 ; L. 5 nivôse an V, art. 14 et 15 ; L. 4 juin 1859, art. 3 ; L. 25 janvier 1873, art. 4 ; L. 25 novembre 1850 ; L. 4 juillet 1868 ; D. 25 mai 1870 ; convention du 15 janvier 1892.

la cause ; cependant, en matière de valeur déclarée, il y a une limitation bien remarquable, il ne répond pas des pertes résultant du cas de force majeure, c'est-à-dire qu'il ne répond pas des sinistres.

En dehors des textes, la jurisprudence étend progressivement la règle de l'indemnité, mais avec une limitation essentielle à connaître ; elle n'impose de responsabilité à l'État que pour les fautes et les erreurs légères, celles qui peuvent plutôt s'expliquer par la mauvaise organisation du service, par le défaut d'instructions, que par le fait personnel du fonctionnaire. Quand le fonctionnaire a commis une faute lourde, un fait personnel, elle l'abandonne aux conséquences des poursuites qui peuvent être intentées, et déclare l'État dégagé de toute responsabilité. Cette limitation de la responsabilité de l'État s'explique aisément avec le principe de l'assurance mutuelle contre l'accident administratif ; la méchanceté du fonctionnaire ou l'aberration d'esprit qui lui font commettre un délit ou une faute lourde, ne sont pas choses que l'on puisse prévoir ni surtout qu'on puisse empêcher, cela ne rentre point dans la véritable notion du risque administratif. Quand le risque professionnel sera organisé, il est probable que les chefs d'ateliers ne voudront pas et ne pourront pas eux non plus répondre de faits semblables. L'assurance contre l'accident administratif doit correspondre à ce qui pourrait être empêché à la rigueur par une meilleure organisation de la machine administrative, mais elle ne saurait aller au delà ; ce n'est pas une assurance contre les *sinistres* ni contre les défaillances individuelles des fonctionnaires.

Cette limitation de la responsabilité de l'État ne s'explique pas au contraire, pour ceux qui appliquent la théorie civile de la responsabilité du commettant. Il semble aux partisans de cette théorie, que plus lourde est la faute du fonctionnaire, plus sévère devrait être la responsabilité de l'État. Ils arrivent donc à des conclusions complètement opposées à celles de la jurisprudence (1).

La responsabilité pécuniaire de l'État est largement admise dans le service des ports maritimes pour les accidents arrivés par la faute des officiers de ports, d'autant mieux qu'il y a là des

(1) V. notamment M. MICHOU, *op. cit.*, n° 19 et s.

considérations de commerce international (1), dans le service militaire pour les accidents arrivés en service commandé (2), dans le service des ateliers, manufactures, arsenaux pour des accidents survenus à des ouvriers ou à des tiers (3), etc., etc.

Dans toutes les hypothèses où la compétence judiciaire n'est pas imposée par un texte formel, la jurisprudence a affirmé la compétence administrative. Le tribunal des conflits n'a pas varié sur ce point (4) ; le Conseil d'État non plus (5) ; la Cour de cassation a fini par l'admettre (6) ; la plupart des auteurs se sont ralliés à cette opinion (7). MAURICE HAURIOU (8).

(1) C. E. 6 mai 1881, TYSACK ; 21 juillet 1882, TURNBULL ; 27 juin 1890, CHÉDU et CRAQUELIN.

(2) C. E. 31 mars 1882, DEVAUX ; 7 juillet 1893, JAMONET, etc. ; 11 mai 1889, DUSART ; 15 mai 1878, GAUCHER.

(3) C. E. 8 mai 1874, BLANCO ; 4 avril 1879, GUÉRIN ; 20 juillet 1883, SURMAIN.

(4) Conflits 20 mai 1850, MANOURY ; 1<sup>er</sup> février 1873, BLANCO ; 15 février 1890, PIÉRI ; 8 décembre 1893, GRESLER.

(5) C. E. 6 décembre 1855, ROTHSCHILD ; 1<sup>er</sup> juin 1861, BAUDRY ; 15 avril 1868, BOURDET, etc.

(6) Cass. 4 avril 1876, LARRE-BRUSSET ; 19 novembre 1883, MINISTRE DE LA MARINE.

(7) Cfr. LAFERRIÈRE. *Op. cit.*, p. 674 et s. — M. MICHOU, quoique partisan d'appliquer ici la théorie de la responsabilité d'après le Code civil, admet cependant la compétence administrative, *op. cit.*, n° 34.

(8) Maurice Hauriou, né à Lordeville (Charente) le 17 août 1856, agrégé des Facultés de Droit le 1<sup>er</sup> janvier 1883, professeur de Droit administratif à la Faculté de Droit de Toulouse depuis le 24 mars 1888.

Principaux ouvrages : *Précis de droit public et administratif*, 3<sup>e</sup> édition, sous presse, 1 vol in-8° ; *Étude sur la décentralisation*, brochure extraite du Répertoire du Droit administratif, 1872 ; *La science sociale traditionnelle*, 1 vol. in-8°, Paris, 1896 ; mot *Droit administratif* dans le Répertoire du Droit administratif (sous presse) ; Annotations de Droit administratif mensuelles dans le recueil de Sirey. (*La Rédaction.*)