

**LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT  
DU FAIT DES ACTIVITÉS DE  
POLICE ADMINISTRATIVE**

**Maxime MASSOT**

Mémoire  
Master II Droit public fondamental

*Sous la direction de Hervé de GAUDEMAR  
Professeur à l'Université Jean Moulin Lyon 3*

**N° 37**



Université Jean Moulin Lyon 3  
Faculté de droit  
Année universitaire 2023-2024

**LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT DU FAIT DES  
ACTIVITÉS DE POLICE ADMINISTRATIVE**

Mémoire de recherche présenté dans le cadre du  
Master 2 Droit public fondamental par

**Maxime MASSOT**

Sous la direction de

**Monsieur le Professeur Hervé de GAUDEMAR**

*Professeur agrégé de droit public*

*Doyen honoraire de la Faculté de droit*

*Université Jean Moulin Lyon 3*



## REMERCIEMENTS

Étudier la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative, aura été un travail aussi passionnant que complexe. Il n'aurait pu voir le jour sans les conseils avisés, la patience et le soutien constant du Professeur de Gaudemar à qui j'adresse des remerciements sincères et appuyés.

Ma gratitude va également au Professeur Roux qui, par ses conseils et en acceptant de juger ce travail, m'a permis d'enrichir et de perfectionner mon raisonnement.

Il me tient à cœur de remercier la Professeure Chamard-Heim, directrice du Master Droit public fondamental. Son investissement sans faille aux côtés de ses étudiants a été capital durant les deux années qui viennent de s'écouler.

Un grand merci à mes proches, mes amis et mes camarades pour leur soutien et leur relecture attentive. Que les membres de la *Chaire de droit des contrats publics* soient associés à ces remerciements pour leur précieuse aide.



## PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

<i>AJCT</i>	<i>Actualité juridique des collectivités territoriales</i>
<i>AJDA</i>	<i>Actualité juridique Droit administratif</i>
<i>Alii.</i>	<i>Autres auteurs</i>
<i>Ass.</i>	<i>Assemblée</i>
<i>Assoc.</i>	<i>Association</i>
<i>Arch. Phil. Droit</i>	<i>Archives de philosophie du droit</i>
<i>CAA</i>	<i>Cour administrative d'appel</i>
<i>Cass.</i>	<i>Cour de cassation</i>
<i>CCLA</i>	<i>Code du cinéma et de l'image animée</i>
<i>C. civ.</i>	<i>Code civil</i>
<i>C. comm.</i>	<i>Code de commerce</i>
<i>CDIE</i>	<i>Commission du droit international</i>
<i>CE</i>	<i>Conseil d'État</i>
<i>C. env.</i>	<i>Code de l'environnement</i>
<i>CESEDA</i>	<i>Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile</i>
<i>CGCT</i>	<i>Code général des collectivités territoriales</i>
<i>Chron.</i>	<i>Chronique</i>
<i>Cie</i>	<i>Compagnie</i>
<i>CJCE</i>	<i>Cour de justice des communautés européennes</i>
<i>CJUE</i>	<i>Cour de justice de l'Union européenne</i>
<i>CMP</i>	<i>Contrats marchés publics</i>
<i>Cne</i>	<i>Commune</i>
<i>Concl.</i>	<i>Conclusions</i>
<i>Cons. Const.</i>	<i>Conseil constitutionnel</i>
<i>Cour EDH</i>	<i>Cour européenne des droits de l'Homme</i>
<i>Conv. EDH</i>	<i>Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales</i>
<i>CRPM</i>	<i>Code rural et de la pêche maritime</i>
<i>CSI</i>	<i>Code de la sécurité intérieure</i>
<i>CSP</i>	<i>Code de la santé publique</i>
<i>C. transp.</i>	<i>Code des transports</i>
<i>Cts.</i>	<i>Consorts</i>
<i>D.</i>	<i>Recueil Dalloz</i>
<i>DC</i>	<i>Décision de constitutionnalité</i>
<i>Dir.</i>	<i>Sous la direction de</i>
<i>Dpt.</i>	<i>Département</i>
<i>Dr. Adm.</i>	<i>Revue Droit administratif</i>
<i>Doc. Fr.</i>	<i>La documentation française</i>
<i>EDCE</i>	<i>Études et documents du Conseil d'État</i>
<i>Épx.</i>	<i>Époux</i>
<i>Éts.</i>	<i>Établissements</i>
<i>GACA</i>	<i>Les grands arrêts du contentieux administratif</i>

GC	<i>Grande chambre</i>
GCJA	<i>Les grandes conclusions de la jurisprudence administrative</i>
GAJA	<i>Les grands arrêts de la jurisprudence administrative</i>
<i>Gaz. Pal.</i>	<i>La gazette du Palais</i>
GDCC	<i>Les grandes décisions du Conseil constitutionnel</i>
<i>Ibid.</i>	<i>Ibidem</i>
<i>Inédit</i>	<i>Inédit au Recueil Lebon</i>
JCl.	<i>Jurisclasseur</i>
JCP A.	<i>La semaine juridique, Administrations et Collectivités territoriales</i>
JCP G.	<i>La semaine juridique, édition générale</i>
LGDJ	<i>Librairie générale de droit et de jurisprudence</i>
LPA	<i>Les petites affiches</i>
<i>Mél.</i>	<i>Mélanges</i>
<i>Min.</i>	<i>Ministre</i>
<i>Obs.</i>	<i>Observations</i>
<i>Op. cit.</i>	<i>Œuvre déjà citée</i>
<i>Ord.</i>	<i>Ordonnance</i>
PUF	<i>Presses universitaires de France</i>
<i>Préc.</i>	<i>Précédemment cité</i>
<i>Plén.</i>	<i>Assemblée plénière</i>
QPC	<i>Question prioritaire de constitutionnalité</i>
RDP	<i>Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger</i>
<i>Lebon</i>	<i>Publié aux Tables du Recueil Lebon</i>
<i>Lebon T.</i>	<i>Mentionné aux Tables du Recueil Lebon</i>
RFDA	<i>Revue française de droit administratif</i>
RFDC	<i>Revue française de droit constitutionnel</i>
<i>S.</i>	<i>Recueil Sirey</i>
<i>T.</i>	<i>Tables du Recueil Lebon</i>
<i>T. Confl.</i>	<i>Tribunal des conflits</i>
<i>V.</i>	<i>Voir</i>

# SOMMAIRE

(Une table des matières détaillée figure à la fin du mémoire)

## TITRE 1. UNE RESPONSABILITÉ PARADOXALEMENT ÉTENDUE

### Chapitre 1. Une identification complexe de la responsabilité étatique

Section 1. Une responsabilité imbriquée

Section 2. Des dédoublements fonctionnels complexifiant l'imputation de la responsabilité

### Chapitre 2. Un rôle étatique croissant synonyme d'une responsabilité plus étendue

Section 1. Une étatisation progressive de la police administrative générale

Section 2. Une spécialisation de la police symptomatique du rôle central de l'État

## TITRE 2. UNE RESPONSABILITÉ FAUSSEMENT ORDINAIRE

### Chapitre 1. L'application à l'État des règles ordinaires de responsabilité

Section 1. Une responsabilité engagée en cas de faute

Section 2. Une responsabilité engagée *même en l'absence de faute*

### Chapitre 2. L'affirmation d'une spécificité étatique

Section 1. Une appréciation exigeante des obligations d'agir

Section 2. Une responsabilité évoluant vers la solidarité



## INTRODUCTION GÉNÉRALE

*« De même que les êtres vivants traversent certaines périodes où l'organisme, tout en continuant de suivre la loi générale de sa vie, subit cependant une transformation particulièrement profonde et active, de même dans l'histoire des peuples, il est certaines périodes où les idées et les institutions, tout en restant soumises à leur loi générale d'évolution, subissent-elles aussi une transformation particulière »<sup>1</sup>.*

Historiquement, rien ne laissait présager que la responsabilité de l'État et la police administrative pourraient être rapprochées au sein d'une même étude. En effet, en 1899, le Conseil d'État considérait que *« l'État n'est pas, en tant que puissance publique, et notamment en ce qui touche les mesures de police, responsable de la négligence de ses agents »<sup>2</sup>*. L'État, entendu comme une *« personne morale de droit public exerçant son autorité sur un territoire et sur une population et titulaire de la souveraineté »<sup>3</sup>*, ne pouvait donc voir sa responsabilité engagée du fait d'activités de police administrative, activité régaliennne par excellence, alors même que ladite mesure était illégale ou causait un dommage. En ce sens, après avoir levé les incertitudes terminologiques qui peuvent exister quant à la présente étude **(1.)**, il conviendra d'étudier l'intérêt que cette dernière peut représenter **(2.)**

### **1. Les incertitudes terminologiques**

Responsabilité et police sont deux des grandes *« cathédrales »<sup>4</sup>* contemporaines du droit administratif. Étudiées par nombre de thèses, ouvrages et articles, ces deux notions présentent toutefois, derrière leur homogénéité apparente, des contours incertains et sont, l'une comme l'autre, imprégnées de significations multiples. Il convient donc d'étudier ce que recouvrent la notion de responsabilité **(a.)** et celle de police administrative **(b.)**.

---

<sup>1</sup> L. DUGUIT, *Les transformations du droit public*, A. Colin, 1913, Introduction, p. IX

<sup>2</sup> CE, 13 janvier 1899, *Lepreux, Lebon* p. 17.

<sup>3</sup> S. GUINCHARD et T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 30<sup>e</sup> éd., 2023, , p. 460.

<sup>4</sup> F. BURDEAU, *Histoire du droit administratif*, PUF, coll. Thémis, 1995, p. 323 et s.

### *a. La responsabilité ou les responsabilités ?*

La responsabilité administrative peut se définir comme la « *responsabilité applicable à l'administration et appliquée normalement par le juge administratif, qui l'a en grande partie construite de façon prétorienne sous l'influence de la doctrine et sur une période d'un siècle environ* »<sup>5</sup>. En ce sens, elle contraint une personne publique ou une personne privée chargée d'un service public à « *réparer les conséquences dommageables de son activité selon les règles du droit administratif* »<sup>6</sup>. Il s'agit donc d'une responsabilité civile, destinée à réparer un préjudice subi<sup>7</sup>.

L'idée que l'Homme est responsable de ses actes et doit en réparer les conséquences est aussi ancienne que la *Lex Aquilia* romaine. Ainsi, le Code civil prévoit, depuis 1804, que « *tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* »<sup>8</sup>. Néanmoins, pour l'État, le principe inverse a longtemps prévalu, les juridictions le considérant irresponsable de ses faits dommageables. Héritage de l'immunité dont jouissait la Couronne sous l'Ancien Régime, cette irresponsabilité de principe va progressivement s'atténuer. La responsabilité étatique va d'abord être admise par le Conseil d'État sur le fondement de la théorie de l'État-débiteur, en vertu de laquelle seule cette juridiction peut connaître des actions indemnitaires dirigées contre l'État<sup>9</sup>. Si celle-ci permit au Conseil d'État « *d'écarter l'application des articles 1382 et suivants du Code civil aux situations où l'Administration est en cause* »<sup>10</sup>, les hypothèses de responsabilité demeuraient infimes avant l'avènement de la Troisième République. Comme le remarque le Professeur DRAGO, « *l'augmentation des fonctions de l'État, le progrès des idées solidaristes, l'apparition et le développement de la théorie dite du service public [ainsi que] le fait qu'avec la loi du 24 mai 1872, le Conseil d'État est devenu une véritable juridiction* »<sup>11</sup> vont permettre à la responsabilité administrative de s'affirmer. C'est ainsi que le Tribunal des conflits a, en se

---

<sup>5</sup> M. DEGUERGUE (M.), « Responsabilité administrative », in S. RIALS et D. ALLAND (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. Quadrige, 2012, p. 1347

<sup>6</sup> H. BELRHALI, *Responsabilité administrative*, LGDJ, 2<sup>e</sup> éd., 2020, p. 22.

<sup>7</sup> v. R. CHAPUS, *Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1954.

<sup>8</sup> C. civ., art. 1240 (anc. art. 1382).

<sup>9</sup> v. not. CE, 1er juin 1861, *Baudry, Lebon* p. 478 ; CE, 7 mai 1862, *Vincent, Lebon* p. 377 ; CE, 20 février 1868, *Saenz, Lebon* p. 191.

<sup>10</sup> F. BURDEAU, *Histoire du droit administratif*, *op. cit.*, p. 149.

<sup>11</sup> R. DRAGO, « Responsabilité : principes généraux », *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, mai 2004 (actualisation : janvier 2017), pt. 10.

basant sur l'article 9 de la loi du 24 mai 1872<sup>12</sup>, jugé en 1873 que « *la responsabilité, qui peut incomber à l'État, pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier* »<sup>13</sup>. Cette jurisprudence n'est en réalité guère originale car elle reprend des positions adoptées par le Conseil d'État dès le Second Empire<sup>14</sup>. L'Histoire retiendra toutefois l'arrêt *Blanco* comme l'arrêt fondateur de la responsabilité administrative moderne. Trois conséquences majeures en découlent : l'État n'est plus automatiquement considéré comme irresponsable ; sa responsabilité est soumise à un régime juridique spécial qui n'est pas celui du Code civil ; la juridiction administrative est seule compétente pour connaître des actions en responsabilité dirigées contre l'État.

La nature civile de la responsabilité administrative permet d'en identifier les contours. Pour que la responsabilité d'une personne publique puisse être engagée, trois éléments doivent être réunis : un fait générateur, un dommage ayant causé un préjudice à la victime et un lien de causalité entre les deux. Dans le cadre de la responsabilité administrative, le fait générateur peut être fautif ou non. Si la notion de responsabilité était initialement décorrélée de celle de faute<sup>15</sup>, cette dernière, définie comme un « *manquement à une obligation préexistante* »<sup>16</sup>, a historiquement constitué le premier fondement de la responsabilité de l'Administration.

Toutefois rapidement, la responsabilité administrative des personnes publiques a été engagée *même en l'absence de faute*. Cela ne signifie pas nécessairement que l'administration n'a pas commis de faute mais que l'existence de cette dernière est « *indifférente* »<sup>17</sup> et n'a pas à être prouvée devant le juge administratif. Cette possibilité a été ouverte par l'arrêt *Cames*<sup>18</sup>. En l'espèce, un ouvrier de l'arsenal de Tarbes a été blessé par un éclat de métal. Le Conseil d'État a considéré « *qu'aucune faute ne peut être reprochée au Sieur Cames et que l'accident n'est imputable, ni à la négligence ni à l'imprudence de cet ouvrier ; que, dans les circonstances où l'accident s'est produit, le Ministre de la guerre n'est pas fondé à soutenir que l'État n'a*

---

<sup>12</sup> « *Le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative, et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives* » (Loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'État, art. 9).

<sup>13</sup> TC, 8 février 1873, *Blanco*, *Lebon* p. 61.

<sup>14</sup> CE, 6 décembre 1855, *Rothschild*, *Lebon* p. 707 ; CE, 16 août 1861, *Dekeister*, *Lebon* p. 672.

<sup>15</sup> M. VILLEY, « Esquisse historique sur le mot responsabilité », *Arch. Phil. Droit*, 1977, t. 22, p. 45 et s.

<sup>16</sup> M. PLANIOL, *Droit civil*, LGDJ, 3<sup>e</sup> éd., 1949, t. 2, n° 913.

<sup>17</sup> B. CAMGUILHEM, *Recherche sur les fondements de la responsabilité sans faute en droit administratif*, Dalloz, Coll. Nouvelles Bibliothèques de Thèses, 2014, p. 19.

<sup>18</sup> CE, 21 juin 1895, *Cames*, *Lebon* p. 509.

*encouru aucune responsabilité, et qu'il en sera fait une exacte appréciation en fixant l'indemnité due au sieur Cames à 600 francs de rente viagère, dont les arrérages courront à dater du 12 décembre 1893, date à laquelle il a cessé de recevoir son salaire quotidien »<sup>19</sup>. Ce faisant, dans cette affaire, la responsabilité de l'État a été admise alors qu'il n'était nullement prouvé qu'il avait commis une faute. Les hypothèses de responsabilité sans faute de l'Administration ont ensuite été étendues par l'arrêt *Couitéas*<sup>20</sup>. Le Conseil d'État, saisi d'une demande tendant à la réparation du préjudice subi par le requérant en raison du refus persistant du gouvernement de lui prêter le concours de la force publique pour exécuter un jugement, considère que ce refus est susceptible d'engager la responsabilité de l'État, même en l'absence de faute, en raison du préjudice anormal et spécial supporté par le requérant. Ces deux arrêts recourent les deux hypothèses de responsabilité administrative sans faute : le risque et la rupture d'égalité devant les charges publiques. Ils sont d'une importance considérable pour le droit de la responsabilité administrative, à tel point que le Professeur PLESSIX considère qu'ils « méritent de rentrer au Panthéon des grands arrêts de la jurisprudence administrative »<sup>21</sup>. Ils démontrent que la responsabilité administrative peut être engagée en cas de faute mais peut également l'être même en l'absence de faute.*

Si la présente étude sera circonscrite à la responsabilité administrative, il est néanmoins nécessaire de relever l'existence d'autres mécanismes de responsabilité susceptibles d'être mis en œuvre. Par exemple, les agents chargés de missions de police peuvent voir leur responsabilité pénale engagée, situation radicalement différente des hypothèses précédemment étudiées car elle vise à réprimer d'éventuelles infractions pénales et non à réparer des dommages. De plus, le Code pénal prévoit, depuis 1994, que la responsabilité pénale des personnes morales – y compris publiques – peut être engagée. Il est d'ores et déjà possible de relever ici une spécificité étatique. En effet, en application de l'article 121-2 dudit Code, la responsabilité pénale de l'État ne pourra jamais être engagée. Il se distingue ici des autres personnes morales de droit public qui peuvent voir leur responsabilité pénale engagée du fait d'activité de police administrative. En outre, les activités de police administrative sont également susceptibles d'engager la responsabilité politique, disciplinaire ou contractuelle des autorités de police.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> CE, 30 novembre 1923, *Couitéas*, *Lebon* p. 789.

<sup>21</sup> B. PLESSIX, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 1684.

La notion de responsabilité administrative cache donc, derrière son apparente homogénéité, des situations très variées. Une personne publique peut voir sa responsabilité *administrative* engagée par le juge administratif en cas de faute mais aussi en l'absence de faute. Cette homogénéité de façade dissimulant une hétérogénéité profonde se retrouve également à propos de la notion de police administrative (b.).

### ***b. De la police administrative aux polices administratives***

À l'instar de la responsabilité, la police demeure « *le domaine le plus obscur et le plus rebelle à toute systématisation* »<sup>22</sup>. C'est ainsi que le commissaire du gouvernement ROMIEU considérait, en 1905, que cette notion est tellement élastique qu'il jugeait possible d'« *y faire rentrer tout le droit administratif* »<sup>23</sup>. Classiquement, les activités de police se séparent en deux branches : la police judiciaire et la police administrative. Le Professeur MOREAU fait remonter cette dualité à la Révolution française et à l'interdiction pour le juge judiciaire de juger l'Administration<sup>24</sup>. La police judiciaire, soumise au contrôle du juge judiciaire, dispose d'une définition explicite dans le Code de procédure pénale. L'article 21 de ce Code prévoit à cet égard que la police judiciaire est chargée « *de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte* ». À l'inverse, la police administrative, notion « *fuyante, rebelle, contingente et variable*<sup>25</sup> », ne dispose pas d'une définition univoque et explicite. Cette difficulté à la définir est renforcée par le fait que les mêmes agents peuvent exercer simultanément des missions de police judiciaire et de police administrative. Dès lors, pour définir cette « *institution venue du fond des âges* »<sup>26</sup>, le critère organique ne paraît pas pertinent. Il convient de recourir à la finalité de cette activité<sup>27</sup> : la protection de l'ordre public. La police administrative peut être subdivisée en deux catégories : la police administrative générale et la police administrative spéciale.

---

<sup>22</sup> B. DELAUNAY, « La responsabilité du fait de la police administrative. Un régime tributaire de l'arrêt Tomaso-Greco », in C.-A. DUBREUIL (dir.), *L'ordre public. Actes du colloque organisé les 15 & 16 décembre 2011 par le Centre Michel de l'Hospital de l'Université d'Auvergne*, éd. Cujas, 2013, p. 319.

<sup>23</sup> J. ROMIEU, concl. sur CE, 10 février 1905, *Tomaso-Greco*, *Lebon* p. 139.

<sup>24</sup> J. MOREAU, « Police administrative et police judiciaire. Recherche d'un critère de distinction », *AJDA*, 1963, p. 68.

<sup>25</sup> B. BONNET, « L'ordre public en France : de l'ordre matériel et extérieur à l'ordre public immatériel tentative de définition d'une notion insaisissable », in C.-A. DUBREUIL (dir.), *L'ordre public, op.cit.*, p. 117.

<sup>26</sup> X. PRÉTOT et C. ZACHARIE, *La police administrative*, LGDJ, coll. Systèmes, 2018, p. 12.

<sup>27</sup> Sur l'utilisation faite par le juge de ce critère, v. *infra*.

La police administrative générale est chargée de prévenir les atteintes à l'ordre public et de pourvoir à son rétablissement. Les liens entre ces deux notions « *sont si intimes (...) qu'il est impossible d'étudier la police administrative sans y associer l'étude de l'ordre public* »<sup>28</sup>. Toutefois, à son tour, la notion d'ordre public « *ne se laisse enfermer ni dans une définition, ni dans un catalogue* »<sup>29</sup> mais fait l'objet d'une détermination indirecte, par ses composantes.

Entendu comme l'état dans « *dans lequel les libertés s'exercent au mieux* »<sup>30</sup>, l'ordre public constitue une « *norme implicite d'habilitation* »<sup>31</sup> de la police administrative générale. C'est sa sauvegarde qui fonde les activités de police administrative et autorise d'éventuelles restrictions aux libertés. Cette notion a longtemps fait l'objet d'une conception « *restrictive* »<sup>32</sup>. En effet, l'ordre politico-juridique issu de la Révolution de 1789 a mis l'ordre public au service de la protection des libertés. Ce faisant, les pouvoirs des autorités de police administrative ont été limités à la protection de trois objets : la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques. Pour protéger cet ordre public général, les révolutionnaires ont confié aux corps municipaux un pouvoir de police administrative générale<sup>33</sup>. Cette conception a ensuite été reprise par les lois du 18 juillet 1837<sup>34</sup>, du 5 avril 1884 et figure aujourd'hui à l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, selon lequel les pouvoirs de police administrative générale confiés au maire ont pour objet « *d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ». De ce fait, l'ordre public général a tout d'abord été conçu comme « *matériel et extérieur* »<sup>35</sup> en ce qu'il « *justifie l'intervention de l'Administration pour parer à des désordres physiques et réels* »<sup>36</sup> et ne doit pas « *pénétrer le for intérieur des individus [ou] instaurer une police des consciences ou des mœurs* »<sup>37</sup>. Consacrée comme un objectif à valeur constitutionnelle<sup>38</sup>, la protection de l'ordre public a, depuis la Révolution française, évolué de telle sorte que « *le droit positif n'est aujourd'hui plus conforme à ces vues de l'ordre matériel*

---

<sup>28</sup> B. SEILLER, « La notion de police administrative », *RFDA*, 2015, p. 876.

<sup>29</sup> J. CARBONNIER, *Droit civil*, PUF, coll. Quadrige, 2004, n° 984.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 877.

<sup>31</sup> E. PICARD, *La notion de police administrative*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1984, t. 1, p. 558.

<sup>32</sup> X. PRÉTOT et C. ZACHARIE, *La police administrative*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>33</sup> Décret du 14 décembre 1789 *relatif à la constitution des municipalités*, art. 50.

<sup>34</sup> Loi du 18 juillet 1837 *sur l'administration municipale*.

<sup>35</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, Sirey, 11<sup>e</sup> éd., 1927, p. 471 ; B. PLESSIX, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 895.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Cons. Const., 27 juillet 1982, *Loi sur la communication audiovisuelle*, n° 82-141 DC.

et extérieur »<sup>39</sup>. En effet, les phénomènes d'inter-normativité entre la morale et le droit mis en lumière par le doyen CARBONNIER<sup>40</sup> ont conduit à un élargissement de l'ordre public général pour y inclure des éléments *immatériels*. Ainsi, le Conseil d'État, en 1959, a inclus dans l'ordre public général la moralité publique<sup>41</sup>. Les faits de l'espèce sont connus. Le maire de Nice avait, en vertu de ses pouvoirs de police générale, pris un arrêté interdisant la diffusion du film *Le feu dans la peau* sur le territoire de sa commune au motif qu'il existait un risque d'atteinte à la moralité publique. La légalité de cet arrêté a été admise par le Conseil d'État qui, en invoquant l'existence de circonstances locales, a incorporé dans l'ordre public général la notion de moralité publique. Dès lors, la police administrative peut également être utilisée pour protéger la moralité publique si des circonstances locales le justifient. Cette notion doit être entendue comme « *ce qui est conforme (dans le comportement individuel ou social) aux normes morales admises dans un milieu de référence* »<sup>42</sup>. Il est toutefois possible de remarquer que la tendance actuelle de la jurisprudence administrative est relativement défavorable à cette composante de l'ordre public général. En effet, tout en continuant d'exiger la preuve de circonstances particulières, le juge administratif semble généralement favoriser d'autres composantes de l'ordre public pour justifier une mesure de police. C'est ainsi que le Conseil d'État a considéré que l'interdiction de l'ouverture d'un sex-shop à proximité d'établissements scolaires, doit être fondée sur la tranquillité publique et non exclusivement sur la moralité publique<sup>43</sup>. Il semble que « *la préservation de la moralité publique ne saurait, à elle seule, justifier la mise en œuvre de ses pouvoirs de police générale par le maire* »<sup>44</sup>. En outre, le juge administratif a également inclus dans l'ordre public général la dignité humaine. L'arrêt *Commune de Morsang-sur-Orge*<sup>45</sup> en est sans doute l'illustration la plus marquante. Alors que divers arrêtés de police, adoptés par des maires, avaient interdit la pratique du lancer de nain le Conseil d'État va considérer que « *le respect de la dignité humaine est une des composantes de l'ordre public* »<sup>46</sup>. Dès lors, il est possible d'interdire une telle pratique, y compris en l'absence de circonstances locales, dans

---

<sup>39</sup> B. DELAUNAY, « Faut-il revoir la trilogie des buts de la police ? », *JCP A*, 2012, n° 15, n° 2112.

<sup>40</sup> J. CARBONNIER, *Droit civil : introduction*, 1999, PUF, coll. Thémis, n°16 et n°18.

<sup>41</sup> CE, sect., 18 décembre 1959, *Société « Les films Lutétia » » et Synd. français des producteurs et Exportateurs de films*, n° 36385 et 36428, *Lebon* p. 693.

<sup>42</sup> N. ACH, « Police et morale », in Ch. VAUTROT-SCHWARZ (dir.), *La police administrative, op. cit.*, p. 100.

<sup>43</sup> CE, ord., 8 juin 2005, *Commune de Houilles*, n° 281084, *Lebon* p. 1036.

<sup>44</sup> S. HUL, note sous CE, 8 juin 2005, *Commune de Houilles*, *AJDA*, 2005, p. 1851.

<sup>45</sup> CE, ass, 27 octobre 1995, *Commune de Morsang sur Orge et Ville d'Aix en Provence*, n° 136727 et 143578, *Lebon* p. 372.

<sup>46</sup> *Ibid.*

la mesure où « *par son objet même, le spectacle porte atteinte à la dignité de la personne humaine* »<sup>47</sup>. Cette composante de l'ordre public général se distingue de la moralité qui est relative et contingente en ce qu'il s'agit d'un « *concept absolu* »<sup>48</sup>. Elle permet de protéger l'individu contre lui-même en cas d'atteinte à « *ce qui correspond à l'essence de l'homme* »<sup>49</sup>. Toutefois, comme pour la moralité publique, l'invocation par le juge administratif de cette notion « *floue et polysémique* »<sup>50</sup> est peu fréquente. Elle vise aujourd'hui principalement à lutter contre les discriminations. Ainsi, la dignité humaine a été admise dans l'affaire de la « *soupe au cochon* »<sup>51</sup> ou encore dans l'affaire *Dieudonné*<sup>52</sup>. La police administrative générale se définit donc par la tétralogie qu'elle poursuit : la tranquillité, la sécurité, la salubrité publiques auxquelles il convient d'ajouter la moralité publique et la dignité humaine.

Toutefois, la distinction entre police administrative et police judiciaire peut s'avérer complexe. En effet, une opération de police administrative peut rapidement se transformer en opération de police judiciaire si elle conduit à la constatation d'une infraction. Pour déterminer la ligne de partage entre ces deux activités, le juge administratif doit dès lors regarder la finalité de l'activité. Ainsi, le Conseil d'État a jugé, en 1951, qu'une opération consistant en la recherche d'infractions et la poursuite de leurs auteurs est une opération de police judiciaire soumise au contrôle du juge judiciaire<sup>53</sup>. La même année, le Tribunal des conflits a considéré que les opérations consistant en une « *mission de contrôle et de surveillance* » relèvent de la police administrative et donc de la compétence du juge administratif<sup>54</sup>. Avec le Professeur MOREAU, il est possible de remarquer que ce critère finaliste a fait « *l'objet de deux enrichissements, qui sont autant d'améliorations* »<sup>55</sup>. Tout d'abord, si une opération de police initialement administrative devient judiciaire, ou inversement, le juge administratif procède à une « *unification* »<sup>56</sup> en recherchant la finalité principale de l'opération pour « *éviter aux*

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> P. FRYDMAN, concl. sous CE, 1995, *Commune de Morsang sur Orge*, *op.cit.*

<sup>49</sup> E. DREYER, « La dignité opposée à la personne », *D.*, 2008, p. 2730.

<sup>50</sup> M. CANEDO-PARIS, « La dignité humaine en tant que composante de l'ordre public : l'inattendu retour en droit administratif français d'un concept controversé », *RFDA*, 2008, p. 979.

<sup>51</sup> CE, ord, 5 janvier 2007, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Association Solidarité des Français*, n° 300311, *Lebon T.* p. 1013.

<sup>52</sup> CE, ord, 9 janvier 2014, *Société les Productions de la Plume et M.D.*, n° 374508, *Lebon* p. 1.

<sup>53</sup> CE, sect., 11 mai 1951, *Consorts Baud*, *Lebon* p. 265.

<sup>54</sup> TC, 7 juin 1951, *Dame Noualek*, *Lebon* p. 636.

<sup>55</sup> J. MOREAU, « Police et séparation des autorités administrative et judiciaire », in Ch. VAUTROT-SCHWARZ (dir.), *La police administrative*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>56</sup> *Ibid.*

victimes d'avoir à aller devant deux juridictions »<sup>57</sup>. Ainsi, le Tribunal des conflits a jugé, dans une affaire où des policiers devaient escorter un caissier et n'étaient pas intervenus lors d'une attaque à l'encontre de ce dernier en raison des risques pour l'ordre public, que l'opération relevait « essentiellement » d'une activité de police administrative et donc de la compétence du juge administratif<sup>58</sup>. Ensuite, pour déterminer l'ordre juridictionnel compétent, le juge peut opérer par « disqualification »<sup>59</sup> en ne retenant pas la qualification donnée par l'Administration à sa propre action. En ce sens, dans l'arrêt *Société Le Profil*, alors qu'un préfet avait interdit la parution d'un journal en faisant référence à une infraction pénale, le Conseil d'État a jugé qu'il résultait « manifestement de l'ensemble des circonstances de l'affaire » que derrière la qualification retenue par le préfet se trouvait en réalité une mission de police administrative<sup>60</sup>.

En outre, la « prise de conscience de l'incapacité de la police administrative générale à assurer au mieux l'exercice des libertés »<sup>61</sup> a également conduit au développement d'ordres publics spéciaux. Selon le Professeur PICARD, l'ordre public spécial correspond à une « une habilitation formelle à traduire en droit positif certaines implications de la proposition de droit »<sup>62</sup>. De ce fait, il existe autant d'ordres publics spéciaux que d'habilitations spéciales. À l'inverse de la police administrative générale, qui repose sur une norme implicite d'habilitation, les ordres publics spéciaux constituent donc une « norme formelle d'habilitation »<sup>63</sup> des polices spéciales. Certains textes peuvent constituer une simple explicitation ou un prolongement de la police administrative générale. Il en va ainsi pour les « pouvoirs de police portant sur des objets particuliers » institués par les articles L. 2213-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales. Ces derniers confient au maire, en complément de ses pouvoirs de police générale, des pouvoirs pour réglementer la circulation, le stationnement, les sépultures ou encore les baignades. Dans ces situations, le Code ne fait donc que traduire en termes exprès le contenu de l'habilitation implicite résultant de l'ordre public général ce qui conduit le Professeur PICARD à les qualifier de « fausses polices spéciales »<sup>64</sup>. Parmi les « facteurs de

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> TC, 12 juin 1978, *Société Le Profil*, n° 02082, *Lebon* p. 648.

<sup>59</sup> J. MOREAU, « Police et séparation des autorités administrative et judiciaire », *op. cit.*, p. 26.

<sup>60</sup> CE, ass., 24 juin 1960, *Société Frampar et Société France éditions et publications*, n° 42289, *Lebon* p. 412.

<sup>61</sup> B. SEILLER, « La notion de police administrative », *op. cit.*, p. 878.

<sup>62</sup> E. PICARD, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, p. 568.

<sup>63</sup> O. RENAUDIE, « Police administrative et ordre public : les notions plastiques, est-ce si fantastique ? », *AJDA*, 2024, p. 776.

<sup>64</sup> E. PICARD, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, p. 575.

*spécificités* »<sup>65</sup> des polices spéciales, le Professeur CHAPUS relève que ces dernières peuvent se différencier de la police générale en raison de l'autorité à laquelle elles sont attribuées. Il en va ainsi pour la police du cinéma attribuée au ministre de la Culture<sup>66</sup>, autorité qui ne dispose d'aucun pouvoir de police administrative générale. Dans d'autres hypothèses, les polices spéciales se distinguent de la police générale par les procédures auxquelles leur mise en œuvre répond. Tel est le cas de la police des établissements recevant du public<sup>67</sup>. Enfin, certaines d'entre elles peuvent poursuivre des finalités qui leurs sont propres et qui s'éloignent des buts de la police administrative générale. Cela concerne par exemple la police spéciale de la publicité et de l'affichage dont la finalité première est de protéger l'esthétique et le cadre de vie<sup>68</sup>. Il en va de même pour les polices spéciales de la chasse, de la pêche<sup>69</sup> ou de la colombophilie<sup>70</sup>, lesquelles ont pour objet premier la protection des espèces animales.

De ce fait, « *le législateur peut instituer des polices administratives spéciales qui visent soit à concourir à la sauvegarde de l'ordre public soit à satisfaire d'autres fins d'intérêt général* »<sup>71</sup>. La distinction entre police administrative générale et police administrative spéciale ne repose pas nécessairement sur l'objectif qu'elles poursuivent, mais sur l'existence d'une habilitation explicite qui conditionne leur exercice

La notion de police administrative est donc marquée par de nombreuses distinctions et significations. Derrière leurs différences, la police administrative générale et les polices administratives spéciales se retrouvent sur un point. En effet, toutes deux « *autorisent une restriction à certains droits et libertés en vue d'en mieux garantir l'exercice ou de contribuer à la réalisation d'autres droits ou libertés* »<sup>72</sup>. Elles relèvent ainsi du « *noyau dur des prérogatives dites régaliennes* »<sup>73</sup> et constituent une manifestation de la souveraineté de l'État qui, pour se maintenir en tant que « *mode d'organisation de la domination politique qui permet*

---

<sup>65</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15<sup>e</sup> éd., 2001, t. 1, p. 719.

<sup>66</sup> CCIA, art. L. 211-1.

<sup>67</sup> CCH, art. L. 143-3.

<sup>68</sup> C. env., art. L. 581-14.

<sup>69</sup> C. env., art. L. 420-2 et s.

<sup>70</sup> C. rural, art. R. 212-1 à R. 212-12 et L. 211-31 à L. 211-32.

<sup>71</sup> J. PETIT, « La police », in *La Constitution administrative de la France*, 2012, Dalloz, Thèmes & commentaires, p. 227.

<sup>72</sup> J. PETIT, « La police administrative » in P. GONOD, F. MELLERAY et P. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, t. 2, p. 16.

<sup>73</sup> J. CHEVALLIER, « La police est-elle encore une activité régaliennne ? », in Ch. VAUTROT-SCHWARZ (dir.), *La police administrative, op. cit.*, p. 5.

la formation et le règne d'une volonté générale »<sup>74</sup>, cherche à protéger le minimum des conditions nécessaires à la vie en société et à l'exercice des droits et libertés.

Une fois ces précisions terminologiques apportées, il est nécessaire d'étudier l'intérêt que le rapprochement entre police administrative et responsabilité de l'État peut représenter (2.).

## **2. L'intérêt du sujet : des domaines en mutation**

La responsabilité administrative et la police sont deux notions qui ont concomitamment évolué. Le juge administratif a mis fin à l'irresponsabilité dont jouissait l'État en matière de police administrative et cherche aujourd'hui à indemniser le plus largement possible les victimes (a.). En outre, alors que la police administrative constituait historiquement une « fonction municipale »<sup>75</sup> le rôle de l'État en ce domaine s'est transformé (b.).

### ***a. La fin de l'irresponsabilité***

Les activités de puissance publique, manifestations de la souveraineté de l'État, sont pendant longtemps restées insusceptibles d'engager la responsabilité de l'État. C'est en ce sens, que le Conseil d'État considérait en 1899 que « l'État n'est pas, en tant que puissance publique, et notamment en ce qui touche les mesures de police, responsable de la négligence de ses agents »<sup>76</sup>. Cette irresponsabilité reposait sur la distinction entre les actes d'autorité et les actes de gestion, notamment développée par Édouard LAFERRIÈRE qui, dans son *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, considérait que « le propre de la souveraineté est de s'imposer à tous sans compensation »<sup>77</sup>. En ce sens, pour l'auteur, les actes de police pouvaient être « imprévoyants, imprudents, contribuer à divers accidents, tels que des accidents de chemin de fer, de mines, de machines à vapeur... sans qu'on puisse en faire remonter la responsabilité à l'État. Les mesures individuelles peuvent être entachées d'illégalité, sans qu'on puisse réclamer devant la juridiction contentieuse autre chose que l'annulation de la décision illégale »<sup>78</sup>. Cette conception trouvait sa justification « dans le

---

<sup>74</sup> O. JOUANJAN, « État de droit », in S. RIALS et D. ALLAND (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p. 650.

<sup>75</sup> E. PICARD, *La notion de police administrative*, op. cit., p. 64.

<sup>76</sup> CE, 13 janvier 1899, *Lepreux*, op. cit.

<sup>77</sup> E. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berger-Levrault, 2<sup>e</sup> éd., 1896, t. 2, p. 185.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 175.

*rapport fondamentalement inégalitaire qu'entretiennent l'État et les particuliers* »<sup>79</sup> et était destinée à « *assurer l'indépendance de la puissance publique* »<sup>80</sup>. De ce fait, « *de ce que l'État est seul autorisé à commander, on tirait la conséquence qu'il doit être obéi sans discussion et que ses ordres ne peuvent jamais donner lieu à indemnisation* »<sup>81</sup>.

Toutefois, des brèches de responsabilité existaient dans cette irresponsabilité et ont continué à se développer par la suite. Dès la fin du Second Empire, le Conseil d'État n'opposait plus une fin de non-recevoir systématique aux recours tendant à engager la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative. Ainsi, le 6 avril 1870, la Haute juridiction administrative devait accepter de statuer sur une demande d'indemnités formulée par une personne blessée suite à l'imprudance d'un gendarme qui lui avait tiré dessus en la prenant pour un contrebandier. Le juge administratif a ici considéré l'activité de police comme fautive et a accepté d'engager la responsabilité de l'État<sup>82</sup>. Il a également accepté d'étudier si la responsabilité de l'État pouvait être engagée en raison de mesures de police sanitaire dans un port<sup>83</sup>. Si le juge administratif a finalement rejeté le recours, l'examen très détaillé des faits auquel il s'est livré laisse entendre qu'il considérait, à ce moment-là, que la responsabilité de l'État pouvait être engagée du fait des activités de police administrative. Avec l'avènement de la Troisième République « *cette évolution libérale allait subir un arrêt et même un sensible recul pendant une assez longue période de temps* »<sup>84</sup>. En effet, à partir du début des années 1870, une fin de non-recevoir fut opposée à toutes les actions en responsabilité du fait d'activités de police administrative, alors même qu'elles concernaient des mesures de police jugées illégales par le Conseil d'État<sup>85</sup>, des arrêtés d'expulsion irréguliers<sup>86</sup> ou des carences de l'autorité de police dans l'exercice de ses missions de surveillance<sup>87</sup>. Ainsi, après une période où la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative a été admise, le Conseil d'État est revenu sur sa position et a, à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, rejeté tous les recours

---

<sup>79</sup> M.-J. REDOR, *De l'État légal à l'État de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française, 1878-1914*, Economica, 1992, p. 230.

<sup>80</sup> M. HAURIOU, « Les actions en indemnité contre l'État pour préjudices causés dans l'administration publique », *RDP*, 1896, p. 61.

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> CE, 6 avril 1870, *Mallet, Lebon* p. 404.

<sup>83</sup> CE, 26 février 1863, *Guilaud et Cie et Voisin, Lebon* p. 188.

<sup>84</sup> G. TESSIER, *La responsabilité de la puissance publique*, éd. Paul DUPONT, rééd. La mémoire du droit, 2009, p. 167.

<sup>85</sup> CE, 23 juin 1882, *Larband, Lebon* p. 604.

<sup>86</sup> CE, 13 décembre 1884, *Puech, Lebon* p. 894

<sup>87</sup> CE, 13 janvier 1899, *Lepreux, op. cit.*

tendant à engager la responsabilité de l'État du fait de activités de police administrative au motif qu'un acte d'autorité, manifestation de la souveraineté de l'État, ne peut ouvrir droit à indemnisation.

À la même période, l'irresponsabilité n'était en revanche nullement opposée par les juridictions judiciaires aux collectivités territoriales en cas de dommages causés par leurs mesures de police administrative. Cela s'explique par le fait qu'à cette période, les collectivités locales n'étaient pas considérées comme des entités souveraines disposant d'une personnalité morale propre et que leur responsabilité n'obéissait donc pas aux mêmes règles que celle de l'État mais était soumise au droit privé. En ce sens, dans une affaire aux faits proches de ceux de l'arrêt *Tomaso Grecco*<sup>88</sup>, qui mettra fin à l'irresponsabilité de l'État en matière de police administrative, le juge judiciaire a accepté d'engager la responsabilité d'une commune<sup>89</sup>. L'autorité judiciaire ne distinguait donc pas « *entre les prétendus actes de puissance publique et les prétendus actes de gestion, et elle n'hésitait pas à déclarer des villes civilement responsables à raison des préjudices occasionnés par des arrêtés de police* »<sup>90</sup>.

Ce faisant, l'irresponsabilité de l'État ne semblait plus tenable. Des jurisprudences sectorielles ont pour partie mis fin à cette irresponsabilité de principe<sup>91</sup>. Si le Professeur JÈZE considérait que l'absence de réparation risquait d'amener l'individu « *menacé d'un préjudice dont il n'obtiendra pas réparation (...) à user de la force pour écarter ce préjudice dont l'administration ne répond pas* »<sup>92</sup>, trois arguments principaux ont été invoqués pour justifier la fin de l'irresponsabilité étatique du fait des activités de police administrative. Comme l'évoquait le commissaire du gouvernement TEISSIER, « *les principes généraux du droit et les règles les plus élémentaires de l'équité* »<sup>93</sup> s'opposaient à ce que l'État soit *par principe* irresponsable, car cela avait pour effet de priver les victimes d'une chance de voir leur préjudice réparé. De plus, le contenu de la notion d'acte de puissance publique n'était pas clairement

---

<sup>88</sup> CE, 10 février 1905, *Tomaso Grecco*, *Lebon* p. 139.

<sup>89</sup> CA Aix, 24 février 1880, DP, 1881, I, p. 194.

<sup>90</sup> G. TEISSIER, *La responsabilité de la puissance publique*, *op. cit.*, p. 169.

<sup>91</sup> CE, 17 janvier 1902, *Saffrey*, *Lebon* p. 29 (police des ports), CE, 11 décembre 1903, *Société des produits céramiques de Boulogne-sur-Mer*, *Lebon* p. 777 (service des crues) ou encore CE, 27 février 1903, *Époux Zimmermann et Demoiselle Olivier*, *Lebon* p. 178 (exécution d'une mesure de police illégale).

<sup>92</sup> G. JÈZE, « De la responsabilité pécuniaire des patrimoines administratifs au cas de faute personnelle des agents publics. Du cumul des actions en responsabilité. », *RDP*, 1914, p. 581.

<sup>93</sup> G. TEISSIER, concl. sur CE, 29 mai 1903, *Le Berre*, *Lebon* p. 414.

établi et la notion de police administrative trop « *élastique* »<sup>94</sup> pour que l'irresponsabilité de l'État soit opposée aux requérants de façon systématique. Comme le remarquait le commissaire du gouvernement TESSIER, « *il y a de la police dans tout et (...) de la gestion dans tout* »<sup>95</sup>. Cela le conduisait à considérer que la distinction entre actes d'autorité et actes de gestion n'était pas opérationnelle et adaptée aux activités de police administrative. Enfin, aucun texte ou principe ne justifiait cette irresponsabilité. Ce sont ces arguments qui ont conduit le commissaire du gouvernement ROMIEU, dans l'affaire *Tomaso Grecco*<sup>96</sup>, à renverser l'irresponsabilité de l'État du fait des actes de police administrative. En l'espèce, si le Conseil d'État rejette *in fine* la demande d'indemnisation du requérant, il ne fonde pas son rejet sur l'irresponsabilité de l'État mais constate qu'« *il ne résulte pas de l'instruction (...) que l'accident dont le requérant a été victime puisse être attribué à une faute du service public* »<sup>97</sup>. Le Conseil d'État a donc accepté de suivre les conclusions du commissaire du gouvernement ROMIEU et a consacré l'obsolescence de la théorie de l'acte d'autorité. La fin de l'irresponsabilité de l'État pour les actes de puissance publique a été facilitée par l'incorporation, à la même époque, de la notion d'État de droit (*Rechtsstaat*), notamment par Léon DUGUIT<sup>98</sup>, et la reconnaissance d'une personnalité morale à l'État, grâce aux travaux de Léon MICHOU<sup>99</sup>. La consolidation par la doctrine française de ces deux notions a permis la soumission progressive de l'État au droit, y compris pour ses actes de puissance publique<sup>100</sup>.

Depuis que le juge a mis fin à l'irresponsabilité étatique pour les actes d'autorités, « *l'intérêt des victimes* »<sup>101</sup> et la « *la volonté des de les indemniser le plus largement possible* »<sup>102</sup> ont conduit à la multiplication des hypothèses dans lesquelles la responsabilité de l'État peut être engagée du fait des activités de police administrative. En effet, si une faute lourde était initialement exigée pour engager la responsabilité de l'État, ce régime de

---

<sup>94</sup> M. DEGUERGUE, « La responsabilité du fait des activités de police », in Ch. VAUTROT-SCHWARZ (dir.), *La police administrative, op. cit.*, p. 222.

<sup>95</sup> G. TESSIER, La responsabilité de la puissance publique, *op. cit.*, p. 14.

<sup>96</sup> CE, 10 février 1905, *Tomaso Grecco, op. cit.*

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> L. DUGUIT, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, Fontemoing, 1901, rééd. Dalloz, 2003 ; *L'État, les gouvernants et les agents*, Fontemoing, 1903, rééd. Dalloz, 2003

<sup>99</sup> L. MICHOU, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, 1906, rééd. éd. Panthéon-Assas, coll. Introuvables, 2020.

<sup>100</sup> G. BIGOT, « La responsabilité de l'administration en France », *Jus Politicum*, n° 8, sept. 2012.

<sup>101</sup> R. CHAPUS, *Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire, op. cit.*, p. 371.

<sup>102</sup> *Ibid.*

responsabilité a rapidement évolué pour accorder à la faute simple une place centrale. De surcroît, les régimes de responsabilité sans faute ont dès l'origine trouvé à s'appliquer en matière responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative<sup>103</sup>. Enfin, comme le remarque la Professeure BELRHALLI, le législateur « *contribue également à l'extension de la responsabilité administrative en créant des régimes législatifs d'indemnisation* »<sup>104</sup>. La volonté d'indemniser le plus largement et le plus facilement possible les victimes a également conduit le juge administratif à atténuer la distinction entre faute personnelle et faute de service dégagée par le Tribunal des conflits en 1873<sup>105</sup>. Avec cette décision, la faute personnelle, entendue comme celle qui révèle « *l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences* »<sup>106</sup>, ne pouvait être imputée qu'à l'agent par les juridictions judiciaires alors que la faute de service, qui montre quant à elle « *l'administrateur [...] plus ou moins sujet à erreur* »<sup>107</sup>, était susceptible d'engager la responsabilité de l'autorité de police par le juge administratif. Or, la jurisprudence du Conseil d'État à la suite de l'arrêt *Pelletier* a remis en cause cette affirmation en faisant peser sur le patrimoine public « *les conséquences non seulement des fautes de service, mais aussi de certaines fautes personnelles, ce qui réduit la portée de la qualification de faute personnelle* »<sup>108</sup>. La personne publique peut notamment être tenue pour responsable en cas de cumul de fautes<sup>109</sup>. Tel est également le cas si la faute a été commise à l'occasion du service<sup>110</sup> ou si, bien que n'ayant pas été commise à l'occasion du service, elle n'est pas « *dépourvue de tout lien avec le service* »<sup>111</sup>.

Initialement inexistante, la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative s'est donc considérablement transformée au fil du temps afin de faciliter l'indemnisation des victimes. Pour autant, encore aujourd'hui, ce régime de responsabilité est loin d'être « *uniforme et stabilisé* »<sup>112</sup> et mérite donc une attention particulière. Le même phénomène se retrouve pour les activités de police administrative **(b.)**.

---

<sup>103</sup> CE, 21 juin 1895, *Cames*, *op. cit.* ; CE, 30 novembre 1923, *Couitéas*, *op. cit.*.

<sup>104</sup> H. BELRHALLI, *Responsabilité administrative*, *op. cit.*, p. 50.

<sup>105</sup> TC, 30 juillet 1873, *Pelletier*, *Lebon* p. 117.

<sup>106</sup> E. LAFERRIERE, concl. sur TC, 5 mai 1877, *Laumonnier-Carriol*, *Lebon* p. 437.

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> H. BELRHALLI, *Responsabilité administrative*, *op. cit.* p. 192.

<sup>109</sup> CE, 3 février 1911, *Anguet*, *Lebon* p. 146.

<sup>110</sup> CE, 26 juillet 1918, *Époux Lemmonier*, *Lebon* p. 761.

<sup>111</sup> CE, 18 novembre 1949, *Mimeur, Défaux et Besthelsemer*, *Lebon* p. 492.

<sup>112</sup> M. DEGUERGUE, « La responsabilité du fait des activités de police », *op. cit.*, p. 224.

### ***b. La transformation du rôle de l'État en matière de police administrative***

Étudier la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative peut s'avérer paradoxal. Historiquement, les prérogatives étatiques en ce domaine ne sont que peu étendues. En effet, les « *mesures de police administrative affectent par nature l'exercice des libertés publiques, dans le sens d'une restriction ou d'une interdiction* »<sup>113</sup>. Le libéralisme qui inspire l'exercice de ces mesures et qui conduit à faire de « *la liberté la règle et la restriction de police l'exception* »<sup>114</sup> suppose donc une conciliation entre les libertés et la préservation de l'ordre public. Cela explique que les mesures de police administrative fassent l'objet d'un contrôle exigeant du juge administratif et soient soumises au *triple test* du contrôle de proportionnalité<sup>115</sup>. Une mesure de police doit être nécessaire, adéquate et proportionnée afin de « *réaliser un dosage méticuleux des sacrifices* »<sup>116</sup>. En ce sens, elle doit être adaptée aux circonstances de lieu et de temps qui la justifient. Cette conception de la police était d'ores et déjà présente dans le *Traité de la police* écrit par Nicolas DELAMARE au XVIII<sup>e</sup> siècle. Il considérait, à propos de la police administrative, qu'« *il est de sa nature de se proportionner toujours aux circonstances des temps* »<sup>117</sup>. Pour répondre à ces exigences, les autorités locales sont considérées, depuis la Révolution française, comme les plus à même d'exercer ce pouvoir. Les révolutionnaires sont en effet partis du constat que « *les désordres pouvant venir troubler la société sont souvent des désordres situés dans des circonstances précises de temps et de lieu ; ils ont donc fait le choix de retenir l'autorité administrative la plus adaptée pour parer à de tels désordres, celle située au plus près du terrain, celle suffisamment au contact des territoires et des populations pour pouvoir réagir rapidement et efficacement et choisir face aux circonstances données les mesures les plus opportunes pour prévenir un risque précis ou faire cesser un trouble déterminé* »<sup>118</sup>. Ils ont donc décidé de faire du maire l'autorité compétente par principe pour protéger l'ordre public. C'est ainsi, que l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 a confié aux corps municipaux le soin de « *faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics* ». Cette conception a perduré et a été reprise par les lois

---

<sup>113</sup> H. de GAUDEMAR, « Le contrôle juridictionnel des mesures de police administrative », C.-A. DUBREUIL (dir.), *L'ordre public*, op. cit., p. 333.

<sup>114</sup> L. CORNEILLE, concl. sur CE, 10 août 1917, *Baldy*, *Lebon* p. 636.

<sup>115</sup> CE, 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image et a.*, n° 317827, *Lebon* p. 505.

<sup>116</sup> G. TEISSIER, concl. sur CE, 5 juin 1908, *Marc*, n° 17365, *S.* p. 113.

<sup>117</sup> N. DELAMARE, *Traité de police*, 1705, Tome I, Livre I, Titre I.

<sup>118</sup> B. PLESSIX, *Droit administratif*, op. cit., p. 874.

du 18 juillet 1837<sup>119</sup> et du 5 avril 1884<sup>120</sup>. Les articles 90 et 97 de cette dernière font également du maire l'autorité compétente par principe en matière de police administrative générale. De nos jours, ce pouvoir demeure et est prévu par les articles L. 2212-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales. Si un pouvoir de police administrative générale a bien été reconnu au chef de l'État<sup>121</sup> puis au chef du Gouvernement<sup>122</sup>, ce dernier reste donc subsidiaire car moins à même de répondre aux exigences d'adaptation et de nécessité qui innervent la police administrative. Ainsi, l'ordre public libéral suppose qu'une restriction aux libertés soit « *exceptionnelle, particulière, de portée limitée et adaptée aux circonstances* »<sup>123</sup> ce qui place les autorités locales dans une situation privilégiée, car « *les circonstances de temps et de lieu qui motivent leurs actes sont toujours susceptibles d'être concrètes, précises, particulières* »<sup>124</sup>. L'État n'étant historiquement que peu compétent en matière de police, sa responsabilité ne pouvait être que peu étendue par rapport à celle des communes. En effet, pour déterminer la personne publique responsable, qu'il s'agisse d'un régime de responsabilité pour faute ou sans faute, la jurisprudence administrative retient généralement un critère *fonctionnel*. Ainsi, la responsabilité administrative engagée sera celle de la personne publique « *à l'exercice des compétences de laquelle se rattache l'acte dommageable* »<sup>125</sup>. C'est donc « *la compétence qui fonde l'attribution de la responsabilité publique* »<sup>126</sup>. L'État ne disposant historiquement que de peu de pouvoirs en matière de police administrative, sa responsabilité a pendant longtemps été résiduelle. Cela explique par exemple que les hypothèses de responsabilité de la puissance publique du fait de la police administrative étudiées par le Professeur BÉNOIT dans sa thèse sont *très* majoritairement des hypothèses de responsabilité communale<sup>127</sup>.

Toutefois les exigences contemporaines de sécurité, la subjectivisation et la fondamentalisation des droits ont contribué à redéfinir les critères et fonctions traditionnels de la police. Il est tout d'abord possible de remarquer que les polices administratives spéciales se sont considérablement multipliées et sont aujourd'hui si nombreuses que leur recensement

---

<sup>119</sup> Loi du 18 juillet 1837, *op. cit.*

<sup>120</sup> Loi du 5 avril 1884 *relative à l'organisation municipale*.

<sup>121</sup> CE, 8 août 1919, *Labonne*, n°56377, *Lebon* p. 737.

<sup>122</sup> CE, 2 mai 1973, *Association culturelle des israélites nord-africains de Paris*, n° 81861, *Lebon* p. 313.

<sup>123</sup> E. PICARD, *La notion de police administrative, op. cit.*, p. 645.

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> P. AMSELEK, « La détermination des personnes publiques responsables d'après la jurisprudence administrative », in P. AMSELEK (dir.), *Études de droit public*, Ed. Cujas, 1964, p. 291.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 303.

<sup>127</sup> F.-P. BÉNOIT, *La responsabilité de la puissance publique du fait de la police administrative*, Sirey, 1946.

paraît impossible. Cette multiplication est due, selon le Professeur PONTIER, à la « *diversification des préoccupations des Français* »<sup>128</sup> et à la technicité de certains domaines. Les polices spéciales concurrencent, par leur importance, fortement la police générale et remettent en cause la vision traditionnelle de la police administrative<sup>129</sup>.

En outre, la police apparaît de plus en plus comme un « *service de prestation de sécurité* »<sup>130</sup> destiné à réaliser un *droit à la sécurité*. En effet, la loi du 21 janvier 1995<sup>131</sup>, supplée ensuite par l'article L. 111-1 du Code de la sécurité intérieure, ont fait de la sécurité « *un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* »<sup>132</sup>. Si pour certains il s'agit d'une simple « *formule incantatoire* »<sup>133</sup> ou d'une « *figure de rhétorique* »<sup>134</sup> eu égard à l'absence de toute consécration supra-législative d'un tel droit, cette subjectivisation du droit à la sécurité n'en démontre pas moins les attentes croissantes des citoyens à l'égard des autorités de police qui sont chargées d'assurer l'effectivité de ce droit. Ainsi, selon le Professeur RAIMBAULT la police administrative doit « *aujourd'hui s'analyser comme un véritable service, une prestation fournie aux administrés, voire dans certains cas comme un droit permettant de se plaindre en l'absence de concrétisation de l'ordre public qu'ils attendent* »<sup>135</sup>. Ces transformations des activités de police administrative se retrouvent notamment dans la jurisprudence *Doublet*<sup>136</sup>. Depuis cette décision, le juge administratif considère explicitement que l'autorité de police est, dans certaines situations, dans l'obligation d'agir<sup>137</sup>. Ce faisant, si depuis l'arrêt *Driancourt*<sup>138</sup> toute mesure de police illégale est fautive, la faute peut également être une inaction, qualifiée de carence fautive par le juge administratif si cette inaction consiste, pour l'autorité de police, en un manquement à son obligation d'agir<sup>139</sup>.

---

<sup>128</sup> J.-M. PONTIER, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *JCP A*, 2012 pt. 18.

<sup>129</sup> v. Partie 1, Chapitre 2, Section 2.

<sup>130</sup> M. DEGUERGUE, « La responsabilité du fait des activités de police », *op. cit.*, p. 240.

<sup>131</sup> Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 *d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, art. 1.

<sup>132</sup> CSI, art. L. 111-1.

<sup>133</sup> P. JOURDAIN, « Existe-t-il un droit subjectif à la sécurité ? », in *Qu'en est-il de la sécurité des personnes et des biens ?*, Actes du colloque des 19 et 20 octobre 2006, Toulouse, Presses universitaires des sciences sociales de Toulouse, 2008, p. 83.

<sup>134</sup> J. DANET et S. GRUNVALD, « Le droit à la sécurité et le risque au cœur d'un nouveau droit pénal », in *Mélanges J.-C. HELIN, Perspectives du droit public*, Litec, 2004, p. 197

<sup>135</sup> P. RAIMBAULT, « Que fait la police ? La sécurité, source de responsabilités », in H. PAULIAT (dir.), *La sécurité intérieure en Europe, actes du colloque Europa*, Pulim, 2010, p. 199.

<sup>136</sup> CE, 23 octobre 1959, *Doublet*, n° 40922, *Lebon* p. 540.

<sup>137</sup> v. Partie 2, Chapitre 2, Section 1, I.

<sup>138</sup> CE, sect., 26 janvier 1973, *Driancourt*, n° 84768, *Lebon* p. 78.

<sup>139</sup> CE, sect., 14 décembre 1962, *Sieur Doublet*, n° 50114, *Lebon* p. 680.

De plus, la notion de police administrative, catégorie longtemps jugée « résistante »<sup>140</sup> aux droits européens, a également muté sous l'influence de ces derniers qui ont également accru les obligations pesant sur les autorités de police. Avec François LAFARGE, il est possible de noter que ces droits ont modifié « *le cadre national d'exercice (dépassé) ; la procédure d'adoption (plus encadrée) ; la légalité des mesures de police (élargie au respect des règles de libre concurrence) et les caractéristiques des règles de police (type de contenu, unilatéralité, gratuité)* »<sup>141</sup>. En outre, la fondamentalisation des droits, induite notamment par le droit européen des droits de l'Homme, légitime l'intervention étatique et fait des droits et libertés un outil « *au service de l'État* »<sup>142</sup>. En effet, le recours aux obligations positives par la Cour européenne des droits de l'Homme conduit l'État à devoir assurer, par des mesures de police appropriées, l'effectivité des droits et libertés garantis par la Convention de telle sorte que « *sa carence, son abstention ou son impuissance [ne sont] plus tolérées* »<sup>143</sup>.

Ces transformations se matérialisent enfin par l'association croissante des acteurs privés aux activités de police administrative pour protéger l'ordre public. Sans développer les éléments qui le seront *infra*<sup>144</sup>, il est possible de noter que, si le caractère régalien de la police administrative justifiait l'irresponsabilité de l'État et l'indélégalité des activités de police, on assiste aujourd'hui à une « *remise en cause de l'idée classique de l'incompatibilité entre contrat et police* »<sup>145</sup>. En effet, « *l'interdiction de la délégation du pouvoir de police à des personnes privées souffre (...) de nombreuses exceptions* »<sup>146</sup> dues notamment à l'« *insuffisance chronique d'effectifs et de moyens financiers [à laquelle] vient s'ajouter depuis peu le renforcement des exigences sociales en matière de sécurité* »<sup>147</sup>.

Les critères organique et matériel ont donc été modifiés sous l'effet des évolutions récentes de la police administrative pour faire face à une demande sociale de protection toujours plus forte. *In fine*, les administrés demandent aujourd'hui à l'État « *toujours davantage de normes*

---

<sup>140</sup> F. LAFARGE, « Les catégories du droit de la police administrative », in J.-B. AUBY (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2010, p. 706.

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 707.

<sup>142</sup> X. DUPRE DE BOULOIS, « Des droits de l'Homme au service de la puissance de l'État », *RDLF*, 2022, chron. 2.

<sup>143</sup> Ch. ROUX, « Le droit administratif (de demain) par les droits et libertés », *Dr. adm.*, n° 10, 2023, p. 74.

<sup>144</sup> v. Partie 1, Chapitre 1, Section 1, II., B.

<sup>145</sup> J. PETIT, « Contrats et police administrative : autonomie ou interférence ? », *Contrats publics*, n° 63, 2007, p. 22.

<sup>146</sup> E. LEMAIRE, « Actualité de la prohibition de la privatisation de la police », *RFDA*, p. 769.

<sup>147</sup> *Ibid.*, p. 772.

*et d'actions, spécialement au nom d'un désir éperdu et incommensurable de sécurité afin de se voir protégés contre toutes sortes de risques possibles et imaginables »<sup>148</sup>.*

\*\*\*

Police et responsabilité administratives se sont donc considérablement transformées sous l'effet du temps. Alors que l'État était initialement peu compétent et irresponsable en matière de police administrative, dans quelle mesure les transformations de ces deux notions ont-elles influencé le régime de la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative ?

Malgré l'irresponsabilité étatique initiale et le rôle central des communes en matière de police administrative, la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative est aujourd'hui paradoxalement étendue (**Partie 1**).

Cette extension des hypothèses de responsabilité de l'État n'obéit pas pleinement aux mêmes règles que celles mobilisées par le juge administratif pour les autres activités administratives. En effet, si la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative est majoritairement soumise au droit ordinaire de la responsabilité administrative, certaines spécificités existent (**Partie 2**).

---

<sup>148</sup> E. PICARD, « Rapport de synthèse », in Ch. VAUTROT-SCHWARZ (dir.), *La police administrative*, op. cit., p. 245.

## PARTIE 1. UNE RESPONSABILITÉ PARADOXALEMENT ÉTENDUE

Que la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative puisse être considérée comme étendue ne relève pas de l'évidence, l'exercice de telles prérogatives incombant traditionnellement aux communes<sup>149</sup>.

Toutefois, depuis 1789 et plus encore depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'interventionnisme étatique n'a cessé de s'accroître. L'exercice des pouvoirs de police administrative se retrouve donc parfois enchevêtré avec l'exercice d'autres activités administratives et incombe à une multitude d'acteurs ce qui peut rendre particulièrement complexe l'identification des situations dans lesquelles la responsabilité de l'État est engagée du fait des activités de police administrative (**Chapitre 1**).

En outre, alors que le rôle de l'État a longtemps été secondaire en la matière, les polices administratives exercées par ou au nom de l'État tendent aujourd'hui à se multiplier. Si un pouvoir de police administrative a depuis longtemps été reconnu, en l'absence de tout texte, au Président de la République<sup>150</sup> puis au Premier ministre<sup>151</sup>, l'importance des prérogatives étatiques est renforcée par la multiplication des polices administratives spéciales. De ce fait, « *la compétence [fondant] l'attribution de la responsabilité publique* »<sup>152</sup>, la multiplication de pouvoirs étatiques conduit à une multiplication des situations dans lesquelles l'État est le débiteur de l'obligation de réparer les dommages causés par les activités de police administrative qu'il exerce (**Chapitre 2**).

---

<sup>149</sup> La loi du 5 avril 1884 *relative à l'organisation municipale* a ainsi fait du maire l'autorité compétente par principe en matière de police générale.

<sup>150</sup> CE, 8 août 1919, *Labonne*, *op. cit.*

<sup>151</sup> CE, 2 mai 1973, *Association culturelle des israélites nord-africains de Paris*, *op. cit.*

<sup>152</sup> P. AMSELEK, « La détermination des personnes publiques responsables d'après la jurisprudence administrative », *op. cit.*, p. 303.



## **Chapitre 1. Une identification complexe de la responsabilité étatique**

Identifier les situations dans lesquelles la responsabilité de l'État peut être engagée du fait des activités de police administrative n'est pas chose aisée. En effet, la police administrative est une activité qui se situe à l'intersection de nombreuses autres activités et responsabilités administratives (**Section 1**). De plus, certaines autorités de police administrative font l'objet d'un *dédoublé fonctionnel* et agissent tantôt au nom de l'État tantôt en leur nom. Cela rend également complexe l'identification des hypothèses de responsabilité de l'État (**Section 2**).

### **Section 1. Une responsabilité imbriquée**

L'exercice par l'État des activités de police administrative s'insère dans un écosystème juridique complexe dans lequel s'inscrit une multitude d'acteurs et d'activités. En effet, les polices administratives étatiques se situent au croisement de diverses activités administratives telles que les activités de service public ou les contrôles administratifs (**I.**). De plus, les titulaires d'un pouvoir de police administrative sont nombreux, ce qui contribue également à complexifier l'identification des situations dans lesquelles l'État peut voir sa responsabilité engagée (**II.**).

#### **I. Une responsabilité au croisement des diverses activités administratives**

« *La police administrative ne constitue pas un domaine d'action étanche de l'autorité administrative, mais une activité mêlée à d'autres* »<sup>153</sup>. En effet, la police administrative est exercée dans une nébuleuse d'activités administratives, ce qui complexifie l'identification des hypothèses dans lesquelles la responsabilité de l'État est engagée du fait des activités de police. Dans de nombreuses situations, police administrative et service public, dont les frontières sont proches, sont concomitamment invoqués par le juge ce qui rend l'identification de l'activité à l'origine de la responsabilité de l'État malaisée (**A.**). De plus, l'État exerce de nombreux contrôles sur d'autres personnes publiques ou privées. Ces activités de contrôle contribuent également à complexifier l'identification des hypothèses de responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative (**B.**)

---

<sup>153</sup> G. EVEILLARD, « Existe-t-il encore une responsabilité administrative pour faute lourde en matière de police administrative ? », *RFDA*, 2006, p. 746.

## A. Service public et police administrative : des tensions importantes

Avec Olivier RENAUDIE, il est possible de considérer que la distinction entre police administrative et service public « renvoie à la *summa divisio* de l'action administrative »<sup>154</sup>. Toutefois, la doctrine se montre particulièrement sévère quant au maintien de cette distinction, la qualifiant de « *fâcheuse et boiteuse* »<sup>155</sup>, « *inutile* »<sup>156</sup>, « *impossible* »<sup>157</sup>, ou encore de « *fragile et contestable* »<sup>158</sup>. Ces deux notions sont en effet « saturées de significations multiples »<sup>159</sup> et sont exercées dans des conditions relativement proches, ce qui rend leur distinction particulièrement complexe. En effet, comme le remarque le Professeur SEILLER dans son manuel de droit administratif, « la mission de police administrative répond au critère du service public : elle fait le bien des personnes publiques agissant dans l'intérêt général »<sup>160</sup>. Cette confusion se retrouve dans la jurisprudence du Conseil d'État<sup>161</sup> qui « présente depuis longtemps la police comme une activité de service public »<sup>162</sup>. Cette proximité entre les deux notions rend leur distinction complexe et a des conséquences concrètes en matière de responsabilité de l'État. Comme le note le Roland VANDERMEEREN, « cette question n'est pas purement théorique, car la réponse détermine, éventuellement, le choix du patrimoine responsable et, jusqu'à une époque récente, le fondement de la responsabilité (prédominance de la faute lourde pour les services de police, prédominance de la faute simple pour les autres services) »<sup>163</sup>. En ce sens, le Conseil d'État a pu juger, dans une même affaire que la responsabilité d'une personne publique pouvait être engagée sur le fondement d'une faute lourde l'organisation du service de police ou sur le fondement d'une une faute simple dans l'organisation ou le fonctionnement du service public<sup>164</sup>. De plus, le juge administratif considère de longue date qu'une activité de police administrative n'est pas déléguable<sup>165</sup>. Cette

---

<sup>154</sup> O. RENAUDIE, « Police et service public », in Ch. VAUTROT-SCHWARZ (dir.), *La police administrative*, *op. cit.*, p. 39.

<sup>155</sup> C. EISENMANN, *Cours de doctorat de droit administratif*, LGDJ, 1983, p. 100.

<sup>156</sup> J.-M. AUBY, « Régulations et droit administratif », *Études en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruylant, 2004, p. 233.

<sup>157</sup> *Ibid.*

<sup>158</sup> D. PAPANICOLAÏDIS, *Introduction générale à la théorie de la police administrative*, LGDJ, 1960, p. 17.

<sup>159</sup> J. CHEVALLIER, *Le Service public*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 9<sup>e</sup> éd., 2012, p. 4.

<sup>160</sup> B. SEILLER, *Droit administratif*, t. 2, 4<sup>e</sup> éd., 2011, p. 28.

<sup>161</sup> CE, ass., 12 avril 1957, *Mimouni*, *Lebon* p. 262.

<sup>162</sup> O. RENAUDIE, « Police et service public », *op. cit.*, p. 44.

<sup>163</sup> R. VANDERMEEREN, « Police », *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, Dalloz, avril 2017 (actualisation : mai 2023), pt. 72.

<sup>164</sup> CE, 21 février 1958, *Commune de Domme*, *Lebon* p. 118.

<sup>165</sup> CE, ass., 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, *Lebon* p. 446.

position, confirmée par le Conseil constitutionnel<sup>166</sup>, a fait l'objet d'infléchissements mais le principe demeure. Cette indélégalité de principe a des conséquences nombreuses sur la responsabilité étatique<sup>167</sup>. Service public et police administrative n'obéissent donc pas aux mêmes règles de responsabilité. Leur distinction est nécessaire pour identifier les hypothèses de responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative.

De ce fait, « depuis désormais plus d'un siècle, comme le coudrier et le chèvrefeuille de Marie de France, service public et police administrative forment un couple, celui des "fonctions de l'administration", couple aux relations si serrées que l'on ne peut définir l'un sans l'autre »<sup>168</sup>. Dès les premiers arrêts relatifs à la police administrative, le Conseil d'État a considéré que la responsabilité de l'État pouvait être engagée sur le fondement de la faute de « la faute du service public »<sup>169</sup>. Or, il s'agissait bien d'une activité de police administrative qui était ici à l'origine de la responsabilité de l'État. Dans un article publié en 2004, Roland VANDERMEEREN note en effet que la jurisprudence administrative a contribué à « multiplier les interférences et [à] estomper les distinctions »<sup>170</sup> entre service public et police administrative. On assiste en effet à la « transformation des prestations de police en activités de service public »<sup>171</sup>. Il n'est pas rare que la responsabilité de l'État soit engagée sans que l'on ne sache réellement si l'activité en cause est une activité de service public ou de police administrative. Cette dernière, dans le cadre de l'*Affaire du sang contaminé*, a ainsi été engagée sur le fondement « l'organisation générale du service public de la transfusion sanguine » et de « l'édition des règles propres à assurer la qualité du sang humain, de son plasma et de ses dérivés »<sup>172</sup>. Ici encore, la responsabilité du fait du service public et la responsabilité du fait des activités de police administrative sont invoquées simultanément par le juge administratif. Cela rend particulièrement complexe l'identification des hypothèses de responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative.

---

<sup>166</sup> Cons. Const., 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, n° 2011-625 DC.

<sup>167</sup> v. Partie 1, Chapitre 1, Section 1, I., B.

<sup>168</sup> F. ROLLIN, « Service public et police administrative », in *Le service public*, Dalloz, 2014, p. 211.

<sup>169</sup> CE, 10 février 1905, *Tomaso Grecco*, *op. cit.*

<sup>170</sup> R. VANDERMEEREN, « Police administrative et service public. Quand la police administrative et le service public se rencontrent dans les salles de casinos et s'unissent sur les pistes de ski », *AJDA*, 2004, p. 1916 et s.

<sup>171</sup> E. PICARD, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, p. 415.

<sup>172</sup> CE, ass., 9 avril 1993, *M. D. M.G. et Époux B*, n°138652, 138653 et 138663, *Lebon* p. 110.

La responsabilité du fait des activités de police administrative et la responsabilité du fait des services publics sont assez largement enchevêtrées ce qui représente une difficulté certaine pour déterminer les hypothèses de responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative. Cette imbrication des activités administratives se retrouve également pour les activités de contrôle que l'État peut être amené à exercer (**B.**).

## B. Police administrative et activités de contrôle : des liens multiples

L'État, en tant qu'incarnation de la puissance publique, joue « *un rôle d'organisateur, de régulateur et de contrôleur* »<sup>173</sup>. Avec Jean-François AUBY, il est possible de remarquer que « *les pouvoirs de contrôle dont dispose l'État vis-à-vis des organismes publics et privés se sont considérablement multipliés au cours des trente dernières années* »<sup>174</sup>.

Ces pouvoirs de contrôle se matérialisent tout d'abord dans le contrôle opéré par l'État sur les collectivités territoriales et notamment par le pouvoir de substitution dont dispose le préfet. Ce pouvoir, assez ancien<sup>175</sup> et codifié au sein du Code général des collectivités territoriales<sup>176</sup>, permet au représentant de l'État dans le département « *d'exercer la police municipale aux lieux et place du maire* »<sup>177</sup> en cas de carence de ce dernier dans l'utilisation de ces pouvoirs de police municipale. Il ne s'agit « *nullement d'un transfert de compétence du maire au préfet, mais d'une substitution du préfet au maire dans l'exercice de la compétence de ce dernier* »<sup>178</sup>. Les mesures prises par l'autorité préfectorale se substituant au maire ne peuvent engager que la responsabilité de la commune. Toutefois, dans deux arrêts du 25 juillet 2007<sup>179</sup>, le Conseil d'État a jugé que la responsabilité de l'État pouvait être engagée pour faute lourde en cas de

---

<sup>173</sup> Commission européenne, 30 avril 2004, *Livre Vert sur le partenariat public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*, COM (2004) 327 final, pt 3.

<sup>174</sup> J.-F. AUBY, « Contrôle administratif : responsabilité à l'occasion de l'exercice », *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, Dalloz, avril 2023, pt. 5.

<sup>175</sup> Le pouvoir de substitution du représentant de l'État était en ce sens prévu par les articles 85 et 99 de la loi du 5 avril 1885 *relative à l'organisation municipale*.

<sup>176</sup> CGCT, art. L. 2215-1.

<sup>177</sup> O. RENAUDIE, *La préfecture de police*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, t. 256, 2008, p. 312.

<sup>178</sup> F. DIEU, « Le pouvoir de substitution d'action du préfet en matière de police administrative n'engage que rarement la responsabilité de l'État », *Dr. adm.*, janv. 2008, p. 23.

<sup>179</sup> CE, 25 juillet 2007, *Société France Télécom*, n° 283000, *Lebon T.* p. 707 et CE, 25 juillet 2007, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire*, n° 293882, *Lebon T.* p. 783.

substitution défailante<sup>180</sup> ou illégale du préfet. En exigeant une faute lourde du préfet, le Conseil d'État considère que « *le pouvoir de substitution préfectoral n'a pas pour objet principal d'engager la responsabilité de l'État* »<sup>181</sup>. De ce fait, la responsabilité de l'État ne pourra être engagée du fait des mesures de police administrative prises par un préfet se substituant à un maire. Elle pourra cependant l'être en cas de défaillance de ce pouvoir de substitution ce qui est une façon indirecte d'engager la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative.

Pareillement la responsabilité de l'État peut être engagée pour faute lourde en cas de défaillance dans le contrôle de légalité exercé par le préfet sur les actes des collectivités territoriales<sup>182</sup>. Ce contrôle de légalité est obligatoire pour les actes de police administrative, l'article L. 2212-1 du Code général des collectivités territoriales précisant que le maire exerce son pouvoir de police administrative « *sous le contrôle administratif du représentant de l'État* ». Cet article est complété par l'article L. 2131-2 du même Code qui précise que, sauf s'il s'agit de mesures de police relatives à la circulation, au stationnement ou à l'exploitation de débits de boissons par des associations pendant une manifestation publique, « *les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police* » sont soumises au contrôle de légalité. Ce faisant, la responsabilité de l'État peut être engagée si le contrôle de légalité opéré par le préfet sur une mesure de police administrative est défailant, ce qui constitue, par ricochet, une façon d'engager la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative.

De plus, la responsabilité étatique peut être engagée en cas de défaut de contrôle de différents organismes, qu'ils soient publics ou privés. L'exemple des polices sanitaires est ici particulièrement révélateur. En la matière, la responsabilité de l'État peut être recherchée en raison d'un contrôle administratif défailant sur des établissements publics ou des personnes publiques. Dans ce cas-là, comme le remarque la Professeure DEGUERGUE, « *l'activité de police est souvent imbriquée avec une activité de contrôle* »<sup>183</sup>, la défaillance du contrôle étant généralement liée à une carence de l'autorité de police dans l'obligation qui lui est faite

---

<sup>180</sup> CE, 7 avril 1967, *Commune de la Roque-Gageac*, n° 65187, *Lebon T.* p. 927 : le préfet ne faisant pas usage de son pouvoir de substitution après avoir constaté la carence fautive du maire engage la responsabilité de l'État pour faute lourde.

<sup>181</sup> P. VILLENEUVE, « Focus sur le pouvoir de substitution du préfet », *AJCT*, 2021, p. 411.

<sup>182</sup> CE, 21 juin 2000, *Ministre de l'Intérieur c. Commune de Saint-Florent*, n° 205959, *Lebon* p. 395.

<sup>183</sup> M. DEGUERGUE, « La responsabilité du fait des activités de police », *op. cit.*, p. 235.

d'adopter des mesures de police initiales et d'appliquer les réglementations préexistantes<sup>184</sup>. Il est donc complexe d'identifier si la responsabilité de l'État est engagée du fait de ses activités de contrôle administratif ou de police. Ainsi, sur le fondement d'un contrôle défaillant, la responsabilité de l'État a été engagée dans le cadre de l'*Affaire du sang contaminé*. Le contrôle défaillant qui lui était reproché consistait ici, au moins pour partie, en l'incapacité des autorités étatiques à adopter des mesures de police de nature à faire respecter les réglementations préexistantes<sup>185</sup>. Pareillement, la responsabilité de l'État a été engagée par les juridictions administratives en raison de la carence l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé<sup>186</sup> dans le contrôle des activités de la société PIP (*Poly Implant Prothèse*)<sup>187</sup> et son incapacité à faire respecter les réglementations préexistantes par l'adoption de mesures de police administrative. La responsabilité du fait des activités de contrôle et la responsabilité du fait des activités de police administrative sont donc inextricablement liées, une défaillance dans le contrôle étant généralement due à une carence dans l'obligation d'adopter des mesures de police administrative. La distinction est cependant réelle et présente un intérêt pratique puisque si la responsabilité de l'État est recherchée du fait de ses activités de contrôle, le requérant devra généralement démontrer une faute lourde alors que s'il invoque une activité de police administrative, une faute simple suffit dans la plupart des cas<sup>188</sup>.

L'État se trouve donc dans une situation spécifique qui le conduit à exercer nombre de contrôles administratifs, ce qui n'est pas le cas pour les autres personnes publiques. D'éventuelles défaillances dans ces contrôles peuvent engager sa responsabilité. Cette complexité dans l'identification des situations dans lesquelles l'État peut voir sa responsabilité engagée du fait des activités de police administrative est renforcée par la présence d'une multitude d'acteurs en ce domaine (II.)

## **II. Des acteurs multiples complexifiant l'identification de l'autorité responsable**

En matière de police, une multitude d'acteurs est susceptible d'intervenir. Cependant, en droit international, seul l'État pourra voir sa responsabilité engagée (A.). De plus, l'intervention

---

<sup>184</sup> Sur les obligations d'agir de l'autorité de police v. Partie 2, Chapitre 2, Section 1.

<sup>185</sup> CE, ass., 9 avril 1993, *M. D. M.G. et Époux B*, *op. cit.*

<sup>186</sup> Cet établissement public est depuis devenu l'*Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé*. Les pouvoirs de police administrative qu'il exerce le sont au nom de l'État (CSP, art. L. 5322-2)

<sup>187</sup> TA Montreuil, 29 janvier 2019, n° 1800068 ; CE, 16 novembre 2020, *Mme K.*, n° 431159, *Lebon* p. 395.

<sup>188</sup> Partie 2, Chapitre 1, Section 1, II. A.

croissante des acteurs privés en la matière contribue également à complexifier l'identification de la personne publique responsable (B.).

#### A. L'État, seule personne publique responsable en droit international

En droit interne, les autorités de police administrative sont nombreuses. Pour engager la responsabilité d'une personne publique, le juge recherche généralement la personne publique « *aux compétences de laquelle on peut rattacher l'activité dommageable* »<sup>189</sup>. Cependant, au regard du droit international, seul l'État peut voir sa responsabilité engagée devant les juridictions internationales. En effet, l'ordre juridique international ne connaît qu'un seul sujet : l'État. Dès lors, la personne publique responsable en droit international peut être différente de celle responsable en droit interne.

En droit international, l'État est responsable de tous les actes pris par ces organes. En ce sens, l'article 6 du projet de la Commission du droit international (CDI) sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite prévoit que « *le comportement d'un organe de l'État est considéré comme un fait de cet État d'après le droit international, que cet organe appartienne au pouvoir constituant, législatif, judiciaire ou autre* ». Mais l'unité de l'État signifie également ce dernier est responsable « *des actes de ses collectivités territoriales ou de ses subdivisions qu'il ne l'est de toutes les institutions centrales* »<sup>190</sup>. Ainsi, l'article 7 du projet de la CDI prévoit qu'« *est considéré comme un fait de l'État d'après le droit international le comportement d'un organe d'une collectivité publique territoriale de cet État, pour autant que, en l'occurrence, il ait agi en cette qualité* ». Cette conception de la responsabilité étatique est également reprise par le droit européen des droits de l'Homme. En effet, en s'appuyant sur la notion de juridiction prévue par l'article 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la Cour européenne des droits de l'Homme considère que « *qu'au regard de la Convention seule se trouve en cause la responsabilité internationale de l'État, quelle que soit l'autorité nationale à qui est imputable le manquement à la Convention dans le système interne* »<sup>191</sup>. Ainsi, une mesure de police administrative violant

---

<sup>189</sup> P. AMSELEK, « La détermination des personnes publiques responsables d'après la jurisprudence administrative », *op. cit.*, p. 337.

<sup>190</sup> B. STERN, « Origine de la responsabilité internationale », *Répertoire de droit international*, Dalloz, pt. 29.

<sup>191</sup> Cour EDH, *Guide sur l'article 1 de la Convention européenne des droits de l'homme*, « Obligation de respecter les droits de l'homme – Notions de "juridiction" et d'imputabilité », 2022 (en ligne).

ou ne garantissant pas un droit internationalement reconnu, tel que la liberté d'expression<sup>192</sup> ou de religion<sup>193</sup>, engagera la responsabilité internationale de l'État alors même qu'il s'agit d'une mesure de police d'un maire par exemple. En droit interne, seule la responsabilité de la commune serait engagée. La responsabilité de l'État en ressort considérablement élargie et son identification apparaît comme étant d'une complexité certaine car elle nécessite de différencier les situations dans lesquelles la responsabilité de l'État est engagée en droit international de celles dans lesquelles sa responsabilité est engagée en droit interne.

Toutefois, si la responsabilité de l'État est engagée en droit international du fait d'activités de police administrative exercées par d'autres personnes morales de droit public, en droit interne, il serait envisageable que l'État puisse tenter une action récursoire contre le titulaire effectif de pouvoir de police administrative à l'origine de la condamnation. Cela permettrait à l'État « *de reporter sur le véritable auteur du dommage la charge finale de la dette* »<sup>194</sup>. Il y aurait donc une « *dissociation* »<sup>195</sup> entre l'imputation et la réparation qui ferait peser le soin de réparer le dommage sur la personne publique qui en est effectivement à l'origine. Si une telle action est possible en cas de condamnation de l'État pour une faute personnelle de l'un de ses agents<sup>196</sup>, pour une faute commise par un de ses établissements publics<sup>197</sup> ou dans le cadre de certains régimes législatifs d'indemnisation<sup>198</sup>, cela ne semble en revanche pas possible en cas de condamnation internationale de l'État du fait d'une activité de police administrative. Une telle possibilité devrait toutefois être envisagée pour que le poids de la responsabilité soit équitablement réparti entre les différents titulaires d'un pouvoir de police administrative.

L'État est donc une personne morale de droit public spécifique au regard du droit international. Seul sujet du droit international, il engage sa responsabilité devant les juridictions régionales et internationales, y compris s'il n'est pas à l'origine de la mesure de police ayant causé un dommage. Cela complexifie donc l'identification de la personne publique responsable, cette dernière pouvant être différente selon que sa responsabilité soit engagée dans l'ordre

---

<sup>192</sup> Conv. EDH, art. 11.

<sup>193</sup> Conv. EDH, art. 9.

<sup>194</sup> J.-L. GALLET, « Actions en garantie : actions récursoires et actions subrogatoires », *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, Dalloz, janvier 2014 (actualisation : avril 2024), pt. 1.

<sup>195</sup> F. ROQUES, « L'action récursoire dans le droit administratif de la responsabilité », *AJDA*, 1991, p. 75.

<sup>196</sup> CE, ass., 28 juill. 1951, *Laruelle*, n° 01074, *Lebon* p. 464.

<sup>197</sup> Cela est notamment le cas si la responsabilité de l'État est engagée pour une faute commise par les centres de transfusion sanguine (CE, ass., 9 avril 1993, *M. D. M.G. et Époux B*, *op. cit.*).

<sup>198</sup> C. éduc., art. L. 911-4.

juridique interne ou international. La possibilité d'engager la responsabilité de l'État pour des faits dont il n'est pas à l'origine *directe* se retrouve également en cas de contrat de police (B.).

### B. L'intervention émergente des personnes privées en matière de police administrative

De la participation des acteurs privés à la police administrative, on ne pourrait retenir que l'interdiction de principe. En effet, depuis de nombreuses années, la jurisprudence invoque « *l'impossibilité pour l'administration de conclure une convention sur l'exercice de ses pouvoirs de police* »<sup>199</sup>. Toutefois, cette prohibition s'avère aujourd'hui « *trop tranchée pour ne pas se révéler simpliste* »<sup>200</sup>.

Originellement, l'exercice de la police administrative ne pouvait être confiée « *qu'à des agents placés sous l'autorité directe de l'administration* »<sup>201</sup>. Activité régaliennne par excellence, l'exercice de la police administrative ne pouvait, selon le juge administratif, être délégué à une personne privée. Ainsi, le Conseil d'État a pu considérer que le préfet ne pouvait habilitier une personne privée organisant une compétition à délivrer des autorisations préalables de vente de denrées et ce, particulièrement si ces autorisations sont accordées de manière discrétionnaire par l'organisateur, personne privée, « *sans nul souci du bon ordre et de la sécurité publique* »<sup>202</sup>. Les fondements de cette interdiction demeurent assez flous. Certains auteurs considèrent qu'elle découle de la nature des activités de police administrative qui seraient « *inaliénables et imprescriptibles* »<sup>203</sup> ce qui empêcherait donc de les déléguer. D'autres recourent au principe d'indisponibilité des compétences en vertu duquel « *lorsque la loi a conféré un pouvoir réglementaire à une autorité administrative, celle-ci est tenue d'agir au moyen de prescriptions unilatérales et ne peut pas prendre légalement d'engagements contractuels qui pourraient ensuite être invoqués par les administrés et risqueraient de faire obstacle aux adaptations nécessaires de la réglementation* »<sup>204</sup>. Bien que critiqués en

---

<sup>199</sup> CE, 23 octobre 1974, *Valet*, n° 88034, *Lebon* p. 500.

<sup>200</sup> J. MOREAU, « De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel », *AJDA*, 1965, p. 3.

<sup>201</sup> CE, ass., 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, *op. cit.*

<sup>202</sup> TA Clermont-Ferrand, 1er juillet 1960, *Dame Geneix*, *Lebon* p. 800.

<sup>203</sup> J. TARDIEU, concl. sur CE, 6 décembre 1907, *Compagnie du Nord*, *Lebon* p. 914.

<sup>204</sup> P.-A. JEANNENEY, concl. sur CE, 8 mars 1985, *Association Les amis de la Terre*, *Lebon* p. 73.

doctrine<sup>205</sup>, ces arguments démontrent que, par nature, les pouvoirs de police administrative sont normalement indélégables.

Toutefois, aujourd'hui, « *les relations entre police et contrats sont nombreuses et importantes* »<sup>206</sup>. Le recours au procédé contractuel en matière de police administrative a connu, ces trente dernières années, une « *faveur grandissante* »<sup>207</sup>. En réalité, dès 1909, le Conseil d'État a jugé qu'une commune pouvait fournir à une société privée de lutte contre l'incendie le matériel nécessaire à son activité<sup>208</sup>. Pour justifier des atténuations à l'indélégabilité, le juge administratif a eu tendance à rattacher l'activité de police à une activité de service public ce qui a conduit le Professeur PETIT à considérer que « *l'apparent recul du principe de l'interdiction de contracter sur la police traduit en réalité le mouvement historique de transformation des activités de police en activités de service public* »<sup>209</sup>. C'est sous l'influence du Conseil constitutionnel que les atténuations portées à ce principe ont été les plus fortes. En effet, ce dernier a jugé que si l'activité de police ne peut par principe être déléguée, des contrats peuvent intervenir s'ils sont le moyen, pour la personne publique, d'exercer sa mission de police<sup>210</sup>. Cette solution semble désormais être celle retenue par le juge administratif qui considère également que le contrat est possible pour l'exécution matérielle d'une mission de police<sup>211</sup>. L'histoire de l'indélégabilité des activités de police administrative est donc celle de son étiolement. « *On ne peut plus se satisfaire de l'énoncé brut de la règle de l'antinomie alors que se multiplient des situations de contractualisation du pouvoir de police* »<sup>212</sup>.

Cette modification du régime des contrats de police modifie également la responsabilité de l'État en la matière. En assimilant la police à un service public, le juge administratif ne rendait possible une action en responsabilité contre la collectivité délégante qu'en cas de défaillance du délégataire rendant impossible la réparation du préjudice<sup>213</sup>. La solution désormais retenue

---

<sup>205</sup> En ce sens, v. G. ECKERT, « Police et contrat », in Ch. VAUTROT-SCHWARZ (dir.), *La police administrative*, op. cit., pp. 172-174.

<sup>206</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 169.

<sup>208</sup> CE, 24 décembre 1909, *Commune de la Bassée*, Lebon p. 1024.

<sup>209</sup> J. PETIT, « Nouvelles d'une antinomie : contrat et police », in *Les collectivités locales, mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Economica, 2003, p. 356.

<sup>210</sup> Cons. Const., 10 mars 2011, op. cit., pt. n° 19.

<sup>211</sup> CE, 10 octobre 2011, *Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche c. Jonnet*, n° 337062, Lebon T. p. 456.

<sup>212</sup> B. DELAUNAY, « Attribution par contrat d'une activité de police à une personne privée et responsabilité publique », *RFDA*, 2012, p. 481.

<sup>213</sup> CE, 16 mai 1972, *Ville de Meaux*, Lebon p. 325.

pour les contrats de police est tout autre et a été fixée par l'arrêt du Conseil d'État *Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche contre Jonnet*<sup>214</sup>. En l'espèce, suite à l'épizootie de fièvre aphteuse qui s'était déclarée en Grande Bretagne, le ministre de l'Agriculture a demandé au préfet de l'Allier d'ordonner l'abattage d'un cheptel d'ovins ainsi que le nettoyage des bâtiments et véhicules appartenant à M. Jonnet. Ces opérations de désinfection, réalisées par une entreprise privée, ont endommagé les biens concernés. Le requérant a cherché à engager la responsabilité de l'État et non celle de la société. Alors que le recours du requérant a été rejeté en première instance<sup>215</sup>, la cour administrative d'appel de Lyon a considéré que l'État avait bien commis une faute de nature à engager sa responsabilité<sup>216</sup>. Cette position a été confirmée par le Conseil d'État. Le ministre invoquait le régime de réparation classiquement mis en œuvre en matière de délégation de service public – qui aurait conduit à faire peser sur la société privée le soin de réparer le préjudice – mais le juge administratif a considéré qu'« *il appartenait à l'État de réparer les dommages cette responsabilité à l'impossibilité pour l'intéressé d'obtenir de cette société la réparation de ces dommages subis par M. B... du fait des fautes commises par les préposés de la société CTH, sans subordonner cette responsabilité à l'impossibilité pour l'intéressé d'obtenir de cette société la réparation de ces dommages* »<sup>217</sup>. Le Conseil d'État consacre donc un « *régime spécifique de réparation des dommages causés par une personne privée participant à une mission de police* »<sup>218</sup>. La nature régaliennne de la police administrative ne sert plus à interdire le contrat mais « *à fonder la réparation par l'État des préjudices causés par l'activité de police, fût-ce par une personne privée* »<sup>219</sup>. La responsabilité de l'État peut donc être engagée s'il confie, à une personne privée, l'exécution d'activités matérielles de police. Ce régime de responsabilité de l'État, suppose d'identifier si l'activité qui fait l'objet du contrat est ou non une activité de police ce qui, comme cela a été vu, peut parfois être complexe. L'intervention des acteurs privés en matière de police administrative contribue donc également à complexifier l'identification des situations dans

---

<sup>214</sup> CE, 10 octobre 2011, *Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche c. Jonnet*, *op. cit.*

<sup>215</sup> TA Clermont-Ferrand, 10 juillet 2007, n° 0601992.

<sup>216</sup> CAA Lyon, 22 décembre 2009, n° 07LY02147.

<sup>217</sup> CE, 10 octobre 2011, *Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche c. Jonnet*, *op. cit.*

<sup>218</sup> P. BON, note sous CE, 10 octobre 2011, *Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche contre Jonnet*, *RJEP*, 2012 p. 39.

<sup>219</sup> B. DELAUNAY, « Attribution par contrat d'une activité de police à une personne privée et responsabilité publique », *op. cit.*, p. 487.

lesquelles la responsabilité de l'État peut être engagée du fait des activités de police administrative.

Ces deux exemples démontrent qu'il est des situations dans lesquelles « *le principe classique de la responsabilité qui veut que chacun réponde de ses propres fautes, se trouve bel et bien battu en brèche* »<sup>220</sup>. L'importance des prérogatives attribuées à l'État et les frontières parfois poreuses entre les diverses activités administratives complexifient parfois l'identification des situations dans lesquelles la responsabilité de l'État est engagée du fait des activités de police administrative. Cette difficulté est renforcée par l'existence de dédoublements fonctionnels (**Section 2**).

## **Section 2. Des dédoublements fonctionnels complexifiant l'imputation de la responsabilité**

De nombreux titulaires du pouvoir de police administratif font l'objet d'un dédoublement fonctionnel. Ces derniers agissent « *au nom de deux personnes publiques différentes*<sup>221</sup> ». Ces situations complexifient l'identification de situations dans lesquelles la responsabilité de l'État peut être engagée. Cela est particulièrement vrai en cas de dédoublement fonctionnel du maire (**I.**). Toutefois, ces spécificités sont renforcées pour les communes à police d'État qui obéissent à un régime juridique différent (**II.**)

### **I. Le dédoublement fonctionnel du maire : un dédoublement de responsabilité**

« *Le maire est un agent double. Symbole de l'administration décentralisée, le maire est aussi l'un des plus anciens acteurs de la déconcentration administrative : il est, de façon tout à fait originale dans le paysage institutionnel français, le représentant de deux collectivités différentes, la commune et l'État* »<sup>222</sup>. Par ces mots, le Professeur CASSIA résume clairement la situation spécifique dans laquelle se trouve l'édile municipal. Caractérisé par un *dédoublement fonctionnel*, le maire agit en effet au nom de l'État et au nom de la commune. Ce dédoublement se retrouve également pour ses pouvoirs de police, qu'il exerce au nom de l'une et de l'autre collectivité. Afin de déterminer les situations dans lesquelles la responsabilité de

---

<sup>220</sup> *Ibid.*, p. 486.

<sup>221</sup> S. GUINCHARD et T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques*, op. cit., p. 344.

<sup>222</sup> P. CASSIA, « Le maire, agent de l'État », *AJDA*, 2004, p. 245.

l'État pourrait être engagée (B.), il nous faut donc déterminer les activités de police administrative qui sont exercées par le maire au nom de l'État (A.).

#### A. L'identification de la nature des pouvoirs de police exercés par le maire

Le maire dispose à la fois de pouvoirs propres en matière de police et de pouvoirs qu'il exerce au nom de l'État.

Depuis la grande loi de 1884 *relative à l'organisation municipale*, le maire dispose d'une compétence de principe en matière de police administrative générale. Cette loi est aujourd'hui codifiée à l'article L. 2212-2 du CGCT qui dispose que le maire est chargé d'assurer la protection « *bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* » et énumère ensuite différentes situations dans lesquelles le maire peut faire usage de ses pouvoirs. En sus d'être une compétence traditionnelle du maire, il s'agit d'une « *compétence propre* »<sup>223</sup> qui est exercée au nom de la commune. Sur ce fondement, il peut intervenir dans des domaines très étendus, les sept situations prévues par l'article précité n'étant pas limitatives. Il faut en outre ajouter aux trois composantes de l'ordre public général, la moralité publique<sup>224</sup> et la dignité humaine<sup>225</sup> que le maire est également habilité à protéger en vertu de son pouvoir de police administrative générale.

Sans effectuer un inventaire à la Prévert qui serait « *fastidieux et inutile* »<sup>226</sup>, des textes spéciaux confie au maire la police de la circulation<sup>227</sup>, du stationnement<sup>228</sup>, des funérailles<sup>229</sup>, de la baignade<sup>230</sup>, des édifices menaçant ruine<sup>231</sup>, des déchets<sup>232</sup> ou encore des établissements recevant du public<sup>233</sup>.

La question est dès lors de savoir si ces polices spéciales sont exercées au nom de l'État ou de la commune. Dans la pratique, cette identification s'avère complexe. En effet, « *les*

---

<sup>223</sup> B. PLESSIX, *Droit administratif, op. cit.*, p. 845.

<sup>224</sup> CE, sect., 18 décembre 1959, *Sté Les films Lutétia et Synd. français des producteurs et Exportateurs de films, op. cit.*

<sup>225</sup> CE, ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge, op. cit.*

<sup>226</sup> B. PLESSIX, *Droit administratif, op. cit.*, p. 851.

<sup>227</sup> CGCT, art. L. 2213-1.

<sup>228</sup> CGCT, art. L. 2213-6.

<sup>229</sup> CGCT, art. L. 2213-8.

<sup>230</sup> CGCT, art. L. 2213-23

<sup>231</sup> CGCT, art. L. 2213-24

<sup>232</sup> C. env., art. L541-3 ; CE, 18 nov. 1998, *Jeager*, n° 161612, *Lebon T.* p. 1063.

<sup>233</sup> CCH, art. L. 123-4.

*compétences en présence ou bien sont assez voisines, se recoupent, ou bien sont très vagues, très imprécises (...) de telle sorte qu'il est bien difficile de rattacher l'acte dommageable de l'agent à l'une d'elles* »<sup>234</sup>. Pour identifier la nature de ces pouvoirs, certains auteurs ont invoqué le l'intérêt national ou municipal qu'ils peuvent représenter. Ainsi, selon le Professeur BÉNOIT « *le critère de distinction entre missions communales et missions de l'État retenu par le Conseil d'État a été, jusqu'à ce jour, essentiellement fondé sur l'objet des mesures prises. Si cet objet présente directement par lui-même le caractère d'être un objet d'intérêt général, il y a mission d'État ; s'il y a objet d'intérêt local, il y a au contraire mission communale* »<sup>235</sup>. Cette argumentation a été également développée par les Professeurs BERTHELÉMY<sup>236</sup> et MICHOU<sup>237</sup>. En réalité, cette thèse ne paraît aujourd'hui pas adaptée. La thèse la plus convaincante est celle développée par le Professeur CHAPUS. Selon lui, « *l'exercice des polices spéciales*<sup>238</sup> », dans son intégralité, relève « *des fonctions dans l'accomplissement desquelles le maire agit comme représentant de l'État* »<sup>239</sup>. Cette conception semble confirmée par l'article L. 2122-7 3° du CGCT qui prévoit que le maire énumère, au titre des attributions du maire « *exercées au nom de l'État* » les « *fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois* ». Ainsi, le Conseil d'État a pu considérer que le fait que le maire agisse, par délégation du ministre, au titre de la législation sur les monuments historiques suffit à conférer un caractère étatique à l'action du maire<sup>240</sup>. De ce fait, dès lors que l'édile municipal agit en vertu d'un texte qui lui attribue spécifiquement un pouvoir de police, il est possible de considérer qu'il agit au nom de l'État.

Toutefois, il a été vu en introduction que certains pouvoirs de police du maire énumérés par le Code général des collectivités territoriales sont des « *fausses polices spéciales* »<sup>241</sup> en ce qu'elles ne font qu'explicitement un pouvoir que le maire détient du fait de son pouvoir de police administrative générale. Tel est le cas de la police de la circulation<sup>242</sup> que le juge administratif

---

<sup>234</sup> P. AMSELEK, « La détermination des personnes publiques responsables d'après la jurisprudence administrative », *op. cit.*, p. 346.

<sup>235</sup> F.-P. BÉNOIT, « Les fonctions du maire », *Rép. Dalloz Collectivités locales*, vol. I, 3/1999, § 486.

<sup>236</sup> H. BERTHELÉMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, éd. Arthur Rousseau, 12<sup>e</sup> éd., p. 249.

<sup>237</sup> L. MICHOU, *La responsabilité des communes à raison des fautes commises par leurs agents*, éd. Chevalier-Maresq, 1897, p. 35 et s.

<sup>238</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 247.

<sup>239</sup> *Ibid.*

<sup>240</sup> CE, 10 décembre 1947, *Commune de Saint-Gilles-de-la-Neuille, Lebon* p. 468.

<sup>241</sup> E. PICARD, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, p. 575.

<sup>242</sup> CGCT, art. L. 2213-1.

considère comme étant de nature municipale<sup>243</sup>. En réalité, le rattachement d'une police administrative à la compétence de l'État ou de la commune dépendra du juge qui sera amené à préciser la nature des compétences du maire « *en se prononçant sur [sa] responsabilité et souvent en fonction de la responsabilité qu'il entend faire peser sur [lui]* »<sup>244</sup>.

Le maire exerce donc certains de ces pouvoirs au nom de la commune et d'autres au nom de l'État. Cela peut complexifier l'identification de la personne publique responsable car, la nature de la compétence du maire dépend en réalité de l'appréciation qui en est faite par le juge **(B.)**.

#### B. L'identification des hypothèses de responsabilité de l'État

Le Professeur AMSELEK a démontré que, pour déterminer la personne publique responsable en cas de « *dédoublement de structure* » le juge administratif mobilise un « *critère fonctionnel d'imputabilité* »<sup>245</sup>. Ainsi, la personne publique responsable sera celle au nom de laquelle la compétence est exercée. Transposée aux situations de dédoublement fonctionnel du maire en matière de police administrative, cela signifie que le maire engagera la responsabilité de l'État quand il exerce sa compétence en son nom.

Ainsi, la responsabilité de la commune sera logiquement engagée pour les faits se rattachant à la police municipale de la tranquillité publique<sup>246</sup>. Il en va de même pour les mesures de police prises par le maire pour protéger la sécurité et la salubrité publiques<sup>247</sup>. Les pouvoirs prévus par l'article L. 2212-2 du CGCT étant une compétence propre du maire, il est logique que la jurisprudence administrative considère qu'ils ne peuvent engager que la responsabilité de la commune et non celle de l'État. Le recours au critère fonctionnel permet également de considérer qu'il revient à la commune de réparer les fautes commises par des militaires mis à la disposition du maire pour assurer l'ordre public à l'intérieur et aux abords d'un bal public<sup>248</sup>. Toutefois, la détermination de la personne publique responsable n'est pas toujours chose aisée.

---

<sup>243</sup> CE, 24 novembre 1954, *Sanlaville*, *Lebon* p. 617.

<sup>244</sup> P. AMSELEK, « La détermination des personnes publiques responsables d'après la jurisprudence administrative », *op. cit.*, p. 346.

<sup>245</sup> *Ibid.*, p. 339 et s.

<sup>246</sup> CE, 21 janvier 1925, *Lombard*, *Lebon* p. 58 ; CE, 25 mai 1928, *Dame Minereau*, *Lebon* p. 682 ; CE, 29 janvier 1936, *Dame Papineau*, *Lebon* p. 137 ; CE, 21 juillet 1970, *Dame Victoria Brun et Dame Leclère*, n° 78887, *Lebon T.* p. 1191.

<sup>247</sup> CE, 9 novembre 2018, *Préfet de police et ville de Paris*, n° 411626, *Lebon T.* p. 805.

<sup>248</sup> CE, 6 mai 1957, *Épx Régnier*, *Lebon* p. 289

Par exemple, la circulation n'entre pas dans le cadre de l'article L. 2212-2 mais est prévue par l'article L. 2213-1. Elle pourrait donc être considérée comme une police spéciale qui serait dès lors, exercée au nom de l'État. Or, cette dernière engage la responsabilité de la commune<sup>249</sup>. Cela s'explique par le fait que cette police vise à protéger la sécurité, la tranquillité ou la salubrité publiques et non un ordre public spécial. L'article L. 2213-1 ne fait qu'explicitement les pouvoirs de police administrative générale du maire et ne lui attribue aucune prérogative supplémentaire.

À l'inverse, lorsqu'un texte attribue explicitement au maire de nouvelles prérogatives en matière de police, ce dernier est considéré comme agissant au nom de l'État et n'engage pas la responsabilité de la commune. Ainsi, seule la responsabilité de l'État peut être recherchée au titre de la police des malades mentaux. Si l'édile municipal tarde à faire usage de ses pouvoirs de police ou à signaler au préfet la dangerosité d'un individu engage la responsabilité de l'État<sup>250</sup>. Il en va de même pour la police spéciale des débits de boissons. Cette solution est valable lorsque le dommage invoqué a pour origine le comportement du maire qui est chargé d'enregistrer la déclaration préalable à l'ouverture de l'établissement, au changement de propriétaire ou de gérant, ou encore, au transfert du lieu d'exploitation<sup>251</sup>. Le maire, intervenant au nom de l'État, n'engage donc que la responsabilité de ce dernier en s'abstenant de délivrer le récépissé de déclaration<sup>252</sup> ou en refusant de recevoir la déclaration<sup>253</sup>.

Il convient cependant de relever que la responsabilité communale pourra être engagée « *que le maire utilise les pouvoirs de police municipale qu'il tient de l'article L. 2212-2 3° du code général des collectivités territoriales, en vue d'assurer le maintien de l'ordre public troublé par les conditions de fonctionnement du débit de boissons* »<sup>254</sup>. Pareillement, il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État qu'en cas d'urgence, un maire qui ne prend pas « *toutes les mesures provisoires nécessaires* » à l'égard « *des personnes dont le comportement révèle des troubles mentaux manifestes* »<sup>255</sup> engage la responsabilité de la commune<sup>256</sup> car il lui est ici reproché de ne pas avoir agi sur le fondement de son pouvoir de police générale.

---

<sup>249</sup> CE, 17 novembre 1948, *Casini, Lebon* p. 432.

<sup>250</sup> CE, 11 juillet 1952, *Cts Bruyère, Lebon* p. 375.

<sup>251</sup> CSP, art. L. 3331-3.

<sup>252</sup> CE, 24 octobre 1941, *Bianco-Dolino, Lebon* p. 178.

<sup>253</sup> CE, 19 mai 1950, *Trali, Lebon* p. 294.

<sup>254</sup> R. VANDERMEEREN, « Police », *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, op. cit.*, pt. 695.

<sup>255</sup> CSP, art. L. 3213-2.

<sup>256</sup> CE, 11 juillet 1952, *Cts Bruyère, op. cit.*

En déterminant la personne publique responsable, le juge administratif précise donc par la même la nature communale ou étatique des diverses polices administratives<sup>257</sup>. Dès lors que le maire exerce une police spéciale, il « *ne peut engager que la responsabilité de l'État* »<sup>258</sup>. La difficulté que peut représenter l'identification de la personne publique responsable se retrouve également pour les communes à police d'État (II.).

## **II. Les communes à police d'État : un partage des responsabilités ambigu**

Il est des communes dans lesquelles la police administrative générale n'est pas intégralement dévolue au maire mais l'est également à des agents de l'État. Tel est le cas des communes pour lesquelles la police a été étatisée et dont les agents sont susceptibles d'intervenir pour le compte de l'une ou de l'autre personne publique ce qui conduit *ipso facto* à un partage de responsabilité (A.). Cette spécificité se retrouve également pour la commune de Paris et les communes de l'agglomération parisienne au sein desquelles le préfet de police agit à la fois en tant qu'autorité étatique et autorité communale (B.)

### **A. Le cas des communes à police d'État : une responsabilité partagée**

L'étatisation de la police dans certaines communes constitue une « *exception au droit commun municipal applicable en matière de police administrative* »<sup>259</sup>. Elle signifie que les autorités de police exercent leurs compétences sous l'autorité conjointe du maire et du préfet et donc au nom de la commune et de l'État.

Le régime de la police d'État est le fruit d'une longue évolution législative et jurisprudentielle dont il est difficile de trouver l'origine. En la matière, si la loi des 19-24 juin 1851, complétée par la loi du 5 avril 1884<sup>260</sup>, a institué une police d'État dans l'agglomération lyonnaise, le régime des communes à police d'État est devenu « *plus systématique* »<sup>261</sup> avec les

---

<sup>257</sup> Le Professeur AMSELEK s'étonne ainsi que « *les modalités de l'organisation administrative soient déterminées en partie coup de procès en responsabilité, en fonction de questions et préjugés de responsabilité* » (P. AMSELEK, « La détermination des personnes publiques responsables d'après la jurisprudence administrative », *op. cit.*, p. 348)

<sup>258</sup> R. VANDERMEEREN, « Police », *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, op. cit.*, pt. 104.

<sup>259</sup> O. RENAUDIE, *La préfecture de police, op. cit.*, p. 374.

<sup>260</sup> Loi du 5 avril 1884, *op. cit.*, art. 104 et 105.

<sup>261</sup> X. PRÉTOT, « Le régime de la police d'État », in *Les collectivités locales. Mélanges en l'honneur de Jacques MOREAU*, Economica, 2003, p. 363.

lois du 23 avril 1941<sup>262</sup>, du 7 janvier 1983<sup>263</sup> et du 21 janvier 1995<sup>264</sup>. Les dispositions applicables à ces communes sont désormais codifiées aux articles L. 2214-1 à L. 2214-4 et R. 2214-1 à R. 2214-3 du Code général des collectivités territoriales. Il en ressort que la police est étatisée pour les communes chefs-lieux de département. Elle peut également l'être, en fonction des besoins en matière de sécurité, dans les communes de plus de 20 000 habitants<sup>265</sup>. L'institution d'une police d'État a pour effet de transférer « *certaines des compétences de la police municipale générale, appartenant normalement au maire, (...) à une autorité de l'État, le préfet* »<sup>266</sup>. En ce sens, l'article L. 2214-4 du CGCT prévoit que « *le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'État seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les troubles de voisinage* ». Il en va de même pour les situations dans lesquelles « *il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes* ». Ce régime tend donc « *à priver le maire de la commune au profit du préfet des pouvoirs de police qui touchent au maintien de l'ordre dans les lieux publics* »<sup>267</sup> mais tend également à complexifier l'identification des compétences respectives du maire et du préfet.

La répartition des compétences entre l'État et les communes induite par l'existence d'une police d'État, bouleverse donc *ipso facto* le régime de responsabilité administrative de ces derniers. Comme le note le Professeur RENAUDIE dans sa thèse<sup>268</sup>, plusieurs critères sont envisageables pour déterminer la personne publique responsable : celui tiré du statut des agents, celui de la nature de la compétence exercée par l'autorité de police et celui de l'autorité qui exerce la compétence. Après plusieurs années d'hésitations<sup>269</sup> quant au critère à utiliser pour identifier la personne publique responsable, la jurisprudence semble avoir retenu un critère organique : la personne publique responsable est celle qui exerce l'activité de police administrative. En effet, avec l'arrêt *Dame Laborie*<sup>270</sup>, le Conseil d'État considère que « *les*

---

<sup>262</sup> Loi n° 1803 du 23 avril 1941 *portant organisation générale des services de police en France*.

<sup>263</sup> Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions*.

<sup>264</sup> Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995, *op. cit.*

<sup>265</sup> CGCT, art. R. 2214-2.

<sup>266</sup> E. PICARD, *La notion de police administrative, op. cit.*, p. 666.

<sup>267</sup> X. PRÉTOT, « Le régime de la police d'État », *op. cit.*, p. 367.

<sup>268</sup> O. RENAUDIE, *La préfecture de police, op. cit.*, p. 377.

<sup>269</sup> Le Conseil d'État semble s'être d'abord basé sur la qualité des agents exerçant les activités de police administrative (v. par ex. CE, 30 mars 1938, *Sinapi, Rec p. 331*)

<sup>270</sup> CE, 22 mars 1967, *Dame Laborie, Lebon T. p. 619*.

*décisions prises par le maire et concernant le stationnement des marchands forains sur la voie publique se rattachant aux attributions de police municipale qui n'ont pas été transférées à l'État par la loi du 23 avril 1941 et demeurent confiées au maire* » ne peuvent engager la responsabilité de l'État. Cette position est depuis lors confirmée par différents arrêts. En ce sens, l'État a été tenu pour responsable des dommages causés par un gardien de la paix chargé de maintenir l'ordre public à l'occasion d'une réception organisée en présence de la reine d'Angleterre pour célébrer le 40<sup>e</sup> anniversaire du débarquement allié, cette réception présentant « *le caractère d'un grand rassemblement d'hommes occasionnel* »<sup>271</sup>. À l'inverse, la responsabilité de la commune sera engagée pour des dommages causés par des bruits de voisinage<sup>272</sup>. Dans les communes à police d'État, l'État sera tenu pour responsable dès lors qu'est en cause un des pouvoirs de police générale qui lui a été dévolu. Responsabilité de l'État et responsabilité de la commune sont imbriquées et dépendent du titulaire du pouvoir de police administrative, non du statut de l'agent de police qui agit ou de l'intérêt dans lequel la police est exercée.

Pour les communes au sein desquelles la police a été étatisée, « *le transfert de l'exercice de la compétence s'accompagne ipso facto de celui de la responsabilité* »<sup>273</sup>. Toutefois, cette solution n'est pas celle qui a été retenue pour les activités de police administrative exercées par le préfet de police de Paris (**B.**).

## B. La situation spécifique de la commune de Paris

« *État dans l'État* »<sup>274</sup>, la préfecture de police de Paris jouit d'un régime juridique spécifique aux conséquences importantes en termes de responsabilité administrative. Créée par la loi du 28 pluviôse an VIII complétée par l'arrêté du 12 messidor An VIII, l'existence de cette institution emporte des conséquences importantes notamment pour l'autonomie de la commune de Paris. En effet, le préfet de police de Paris est à la fois un représentant de l'État et un organe du conseil de Paris ce qui fait de lui une sorte de « *Janus institutionnel* »<sup>275</sup>. Ainsi, il est à la

---

<sup>271</sup> CAA Nantes, 14 avril 1993, *Marie*, n° 91NT00764, *Lebon* p. 441.

<sup>272</sup> CE, 27 juillet 2005, *Ville de Noisy-le-Grand*, n° 257394, *Lebon T.* p. 994.

<sup>273</sup> O. RENAUDIE, *La préfecture de police*, *op. cit.*, p. 379.

<sup>274</sup> J.-M. BERLIÈRE, « La préfecture de police : un État dans l'État ? » in J.-M. BERLIÈRE (dir.), *Le Monde des polices en France*, Complexe, 1996, p. 91.

<sup>275</sup> A. DURANTHON, « Partage des compétences, fusion des responsabilités », *AJDA*, 2016, p. 2005.

fois une « *autorité déconcentrée* » et une « *autorité décentralisée* »<sup>276</sup>. De ce fait, les pouvoirs de police administrative qu'il exerce sont tantôt exercés au nom de la commune tantôt au nom de l'État ce qui rend la responsabilité de l'État particulièrement « *subtile* »<sup>277</sup> à définir.

En la matière, la jurisprudence du Conseil d'État a fluctué avant de se fixer définitivement au tournant des années 1950. Dans un arrêt *Dame Pasquelin*<sup>278</sup>, la Haute juridiction administrative, retenant un critère tiré de l'organisation du service, a considéré qu'un dommage causé par un agent exerçant des missions de police administrative sous l'autorité du préfet de police de Paris ne saurait engager la responsabilité de la commune d'Aubervilliers. Dans ces conditions, seule la responsabilité de l'État pouvait être engagée pour les dommages causés pour les activités accomplies « *sous l'autorité du préfet de police en agissant en vertu des pouvoirs que lui confère l'arrêté du 3 brumaire an IX en qualité de représentant de l'État* »<sup>279</sup>. Comme le remarque le Professeur RENAUDIE, cette position du Conseil d'État a été abandonnée par les arrêts *Sieur Desgranges*<sup>280</sup> et *Sieur Bernard*<sup>281</sup> qui ont « *sonné le glas des hésitations jurisprudentielles* »<sup>282</sup>. Le critère retenu pour déterminer la personne publique responsable est depuis lors celui de la nature l'activité. La position du juge administratif a été clairement explicitée par le commissaire du gouvernement LAURENT dans ses conclusions sous le second arrêt. Ce dernier explique en effet que lorsque « *le préfet de police exerce en premier lieu les pouvoirs de police municipale, en qualité d'exécutif de la ville de Paris ; il engage alors la responsabilité de celle-ci (...). Il détient en outre des pouvoirs de police générale qui sont à la fois ceux reconnus à tous les préfets des départements et les pouvoirs exceptionnels de police généralement spécialement visés par la Section II de l'arrêté du 12 messidor an VIII. Dans l'exercice de ces attributions de police, qui sont par nature de la compétence de l'État, la personne morale dont la responsabilité peut se trouver engagée ne peut être que l'État* »<sup>283</sup>. La responsabilité retenue sera celle de la commune si l'activité en

---

<sup>276</sup> O. RENAUDIE, *La préfecture de police, op. cit.*, p. 198. Louis-Antoine MARCEL qualifie quant à lui le préfet de police d'« *autorité préfectorale* » et d'« *autorité municipale* » (*Cours d'administration et de droit administratif*, Plon, 2<sup>e</sup> éd., 1852, p. 303 et 345).

<sup>277</sup> P. LAURENT, concl. sur CE, Set., 1<sup>er</sup> octobre 1954, *Sieur Bernard, Lebon* p. 505.

<sup>278</sup> CE, 8 novembre 1933, *Dame Pasquelin, Rec* p. 1023.

<sup>279</sup> CE, sect., 24 juillet 1936, *Ville de Levallois-Perret, Lebon* p. 861 ; CE, 29 janvier 1937, *Municiper, Lebon* p. 135 ; CE, 17 mars 1950, *Antoine, Lebon* p. 877.

<sup>280</sup> CE, sect., 23 février 1951, *Sieur Desgranges, Lebon* p. 112.

<sup>281</sup> CE, sect., 1<sup>er</sup> octobre 1954, *Sieur Bernard, Lebon* p. 505.

<sup>282</sup> O. RENAUDIE, *La préfecture de police, op. cit.*, p. 235.

<sup>283</sup> P. LAURENT, concl. sur CE, Set., 1<sup>er</sup> octobre 1954, *op. cit.*, p. 505.

cause relève de la police municipale bien que cette dernière soit exercée par le préfet de police ou ses agents. Les situations dans lesquelles la responsabilité de l'État peut être engagée du fait des activités de police administrative exercées par le représentant de l'État sont donc différentes à Paris et dans les autres départements pour lesquels le juge administratif ne retient pas le critère tiré de la nature de l'activité mais celui tiré de l'autorité exerçant la compétence.

En ce sens, la responsabilité de l'État ne sera engagée que pour des activités de police administrative relevant de la compétence de l'État et non celles qui, bien qu'exercées par le préfet de police de Paris, sont une compétence communale. Il en va ainsi pour les opérations de police chargées « *d'assurer l'ordre à l'occasion du tir d'un feu d'artifice ou d'un bal public* »<sup>284</sup>, de la police des étrangers<sup>285</sup>, des opérations de maintien de l'ordre au cours d'une manifestation sur la voie publique<sup>286</sup> ou encore pour la police des aliénés<sup>287</sup>. À l'inverse, le préfet de police sera considéré comme représentant la ville de Paris lorsqu'il agit en matière de police de la circulation<sup>288</sup>, de police des édifices menaçant ruine<sup>289</sup>, de police des Halles<sup>290</sup> ou encore en matière de lutte contre l'incendie<sup>291</sup>. Récemment, le Conseil d'État a jugé que la carence du préfet de police, agissant en tant qu'autorité municipale en matière de sécurité publique, était susceptible d'engager la responsabilité de la Commune de Paris<sup>292</sup>. La personne publique responsable sera donc celle « *aux compétences de laquelle on peut rattacher l'activité dommageable* »<sup>293</sup>.

Ainsi, la spécificité du régime du préfet de police de Paris conduit à une « *fusion des responsabilités* »<sup>294</sup> du fait des activités de police administrative, les mesures prises par le préfet en tant qu'autorité communale étant intégralement imputées au patrimoine communal. Ce régime, sur lequel « *le poids de l'histoire pèse quotidiennement* »<sup>295</sup>, est assez largement distinct de celui des autres communes à police d'État et conduit à écarter la responsabilité de l'État pour

---

<sup>284</sup> CE, 1<sup>er</sup> octobre 1954, *Sieur Bernard*, *op. cit.*

<sup>285</sup> CE, 19 janvier 1947, *SARL Comptoir des précieux*, *Lebon* p. 21.

<sup>286</sup> CE, 20 mai 1938, *Sieur Laffite*, *Lebon* p. 444.

<sup>287</sup> CE, 25 janvier 1913, *Dlle Consigny*, *Lebon* p. 472.

<sup>288</sup> CE, 20 décembre 1939, *Sieur Massacry*, *Lebon* p. 598.

<sup>289</sup> CE, Sect., 6 février 1970, *Sieur Kerguelen*, n° 76551, *Lebon* p. 87.

<sup>290</sup> CE, 8 novembre 1938, *Lang*, *Lebon* p. 829.

<sup>291</sup> CE, 26 juillet 1985, *SA Sommer-Allibert*, n° 46236, *Lebon T.*, p. 770.

<sup>292</sup> CE, 9 novembre 2018, *Préfet de police et ville de Paris*, *op. cit.*

<sup>293</sup> P. AMSELEK, « La détermination des personnes publiques responsables d'après la jurisprudence administrative », *op. cit.*, p. 337.

<sup>294</sup> A. DURANTHON, « Partage des compétences, fusion des responsabilités », *op. cit.*, p. 2001.

<sup>295</sup> *Ibid.*

un certain nombre de mesures de police administrative dont le préfet est pourtant à l'origine. Ce régime, bien que conforme à l'esprit des textes régissant l'autorité préfectorale à Paris et consacrant sont « *ambivalence statutaire* »<sup>296</sup>, fait aujourd'hui l'objet de vives critiques en doctrine. La solution retenue est en effet contraire à celle retenue pour les communes à police d'État pour lesquelles le juge administratif engage la responsabilité de la personne publique qui exerce l'activité de police. Pourtant le régime des communes à police d'État avait été fixé au nom de raison « *très compréhensibles d'équité* »<sup>297</sup> justifiant que les communes pour lesquelles la police est étatisée soient déchargées de la responsabilité des activités police administrative exercées par le préfet. Avec le Professeur RENAUDIE, nous pouvons nous demander si, « *à Paris, ces motifs d'équité n'ont pas lieu d'être* »<sup>298</sup> ? Il est également possible d'y voir une entrave à la décentralisation qui devrait « *s'opposer à ce que l'aptitude juridique à exercer les missions de police administrative confiées au préfet soit vue autrement que comme relevant de l'État* »<sup>299</sup>. La personne publique responsable devrait être celle qui exerce *librement* l'activité en cause. La responsabilité de l'État semble donc, dans l'agglomération parisienne, atténuée, car elle ne se trouvera pas engagée pour toutes les activités de police de l'autorité préfectorale mais pour les seules activités relevant de la compétence étatique.

---

<sup>296</sup> O. RENAUDIE, *La préfecture de police*, *op. cit.*, p. 238.

<sup>297</sup> M. BARBET, concl. sur CE, 23 février 1951, *Sieur Desgranges, Lebon* p. 117.

<sup>298</sup> O. RENAUDIE, *La préfecture de police*, *op. cit.*, p. 380.

<sup>299</sup> A. DURANTHON, « Partage des compétences, fusion des responsabilités », *op. cit.*, p. 2006.

## CONCLUSION DU PREMIER CHAPITRE

L'identification de la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative peut donc parfois s'avérer complexe. En effet, eu égard aux frontières poreuses des activités administratives exercées par l'État, les régimes de responsabilité sont entremêlés sans qu'il ne soit possible, dans certaines situations, de déterminer si la responsabilité étatique est engagée du fait d'une activité de police administrative ou d'une autre activité. Cette complexité est renforcée par le fait que l'État jouit d'une position et d'un rôle spécifiques le conduisant à contrôler nombre de personnes publiques et privées et faisant de lui le seul sujet en droit international. Les dédoublements fonctionnels rendent également l'identification du patrimoine public responsable malaisée, que cela soit en raison de l'ambivalence statutaire du maire ou des solutions divergentes retenues par le juge administratif pour les communes à police d'État.

En plus de démontrer la difficulté que peut représenter l'identification de la responsabilité de l'État en matière de police administrative, certains éléments démontrent que, contrairement à ce qui pouvait être attendu, la responsabilité étatique n'est pas subsidiaire en ce domaine. En effet, l'État joue un rôle de plus en plus important en matière de police administrative ce qui conduit à l'extension des situations dans lesquelles il est le débiteur de l'obligation de réparer les dommages qui peuvent en résulter (**Chapitre 2**).



## Chapitre 2. Un rôle étatique croissant synonyme d'une responsabilité plus étendue

Dans sa thèse publiée en 1984, le Professeur PICARD constatait une « *tendance à la centralisation de la police* »<sup>300</sup>. Alors que ces pouvoirs étaient initialement dévolus aux autorités locales pour répondre aux principes d'adaptation et de nécessité qui innervent le régime libéral de la police administrative, l'exercice de tels prérogatives incombe de plus en plus à l'État central et aux autorités déconcentrées. Or, si pour étudier l'étendue d'un régime de responsabilité, les auteurs s'attachent généralement à analyser les conditions dans lesquelles cette dernière peut être engagée (préjudices réparables, intensité de la faute...), il nous apparaît, dans le cadre de notre étude, absolument nécessaire d'étudier l'étendue des compétences de l'État en matière de police administrative pour étudier l'étendue de sa responsabilité. En effet, comme le remarque le Professeur AMSELEK, la responsabilité administrative qui doit être recherchée par un justiciable est celle de la personne publique « *à l'exercice des compétences de laquelle se rattache l'acte dommageable* »<sup>301</sup>. En ce sens, c'est « *la compétence qui fonde l'attribution de la responsabilité publique* »<sup>302</sup>. Cette solution est valable, selon l'auteur, que le régime de responsabilité invoqué soit un régime de responsabilité pour faute ou sans faute. L'État n'ayant pendant longtemps joué qu'un rôle secondaire en matière de police administrative, sa responsabilité a été longtemps subsidiaire. De ce fait, l'étude de l'extension des pouvoirs de l'État permet également de démontrer l'extension de sa responsabilité. Si cette étatisation se matérialise en matière de police administrative générale (**Section 1**) il est surtout visible pour les polices administratives spéciales qui occupent une place centrale dans le contentieux de la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative (**Section 2**).

### Section 1. Une étatisation progressive de la police administrative générale

Historiquement, la police administrative générale était « *fonction municipale* »<sup>303</sup> et incombait donc majoritairement aux maires. Toutefois, un pouvoir de police équivalent a été reconnu aux autorités étatiques et a pris une importance majeure (**I**). L'existence d'un tel

---

<sup>300</sup> E. PICARD, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, p. 647.

<sup>301</sup> P. AMSELEK, « La détermination des personnes publiques responsables d'après la jurisprudence administrative », *op. cit.*, p. 291.

<sup>302</sup> *Ibid.*, p. 303.

<sup>303</sup> E. PICARD, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, p. 64.

pouvoir est symptomatique de la place croissante prise par la police administrative générale – et de la responsabilité afférente – au niveau étatique, importance renforcée par un régime qui favorise le rôle central de l'État (II.)

### **I. Des pouvoirs étatiques de plus en plus importants**

Le principe d'adaptation sur lequel s'est construit le régime de la police administrative explique qu'une grande partie des compétences de police administrative générale ait d'abord été confiée aux autorités municipales. En effet, depuis l'article 50 de la loi du 14 décembre 1789 *relative à la constitution des municipalités*, tous les textes législatifs ont considéré que le maire était « *suffisamment au contact des territoires et des populations pour pouvoir réagir rapidement et efficacement et choisir, face aux circonstances données, les mesures les plus opportunes pour prévenir un risque précis ou faire cesser un trouble déterminé* »<sup>304</sup>. Toutefois, les autorités centrales (A.) et déconcentrées (B.), se sont progressivement vues reconnaître un pouvoir de police administrative générale dont la place à tendance à croître. Ce développement des pouvoirs de police générale des autorités de l'État entraîne, *ipso facto*, une extension des hypothèses dans lesquelles leur responsabilité peut être engagée.

#### **A. L'État central : un acteur émergent**

Attribuer au pouvoir central une compétence en matière de police administrative générale ne relevait en rien de l'évidence. En effet, il a été démontré que le régime libéral de la police administrative avait pour conséquence de confier le soin de préserver l'ordre public général aux autorités locales, mieux à même d'adopter les mesures adaptées aux circonstances de temps et de lieux. Toutefois, rapidement, le chef de l'État puis le chef du Gouvernement, se sont vus reconnaître cette prérogative.

Si la Constitution de 1791 confiait d'ores et déjà au Roi « *le soin de veiller au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique* »<sup>305</sup>, le Professeur PICARD fait remonter à la Constitution de l'An VIII la reconnaissance d'un véritable pouvoir de police administrative générale au profit de l'Exécutif<sup>306</sup>. Son article 47 disposait ainsi que « *le Gouvernement pourvoit à la sûreté intérieure et à la défense extérieure de l'État ; il distribue les forces de terre et de mer et en*

---

<sup>304</sup> PLESSIX (B.), *Droit administratif, op. cit.*, p. 874.

<sup>305</sup> Constitution du 3 septembre 1791, Titre III, Ch. IV, Sect. 1, art. 6.

<sup>306</sup> E. PICARD, *La notion de police administrative, op. cit.*, p. 595.

*règle la direction* ». Ce pouvoir propre de l'Exécutif a été sans cesse rappelé par les textes constitutionnels ultérieurs. Toutefois, sous la Troisième République, la loi constitutionnelle du 25 février 1875 n'a nullement attribué de telles prérogatives au Chef de l'État. La logique légicentriste caractérisant ce régime s'opposait en effet à ce que le pouvoir exécutif dispose d'un pouvoir réglementaire autonome pour réglementer l'usage des libertés. Ainsi, Raymond CARRÉ de MALBERG considérait qu'« *il n'y a pas de place en droit français pour une puissance régulatrice du président ou des ministres qui serait capable de s'exercer proprio motu en vertu d'une vocation inhérente à la seule fonction administrative et qui se caractériserait ainsi comme une puissance parallèle à celle du législateur* »<sup>307</sup>. Cependant, le Conseil d'État, à travers la « *remarquable* »<sup>308</sup> jurisprudence *Labonne* de 1919<sup>309</sup> a consacré une compétence « *propre, inhérente, spontanée, existant en dehors de toute habilitation textuelle* »<sup>310</sup> du Chef de l'État en matière de police administrative générale. Dénuée de tout fondement juridique, la doctrine s'est divisée quant aux justifications d'une telle compétence. Si certains y ont vu une « *création (...) formée sous la pression des nécessités pratiques* »<sup>311</sup>, d'autres l'ont rattachée à la coutume<sup>312</sup> ou à la « *nature même des choses* »<sup>313</sup>. En tout état de cause, indépendamment de son fondement, la Haute juridiction a donc rappelé que l'Exécutif dispose d'un pouvoir de police administrative générale. Ce pouvoir a survécu à l'avènement de la Cinquième République alors même que la Constitution du 4 octobre 1958, en son article 34, prévoit qu'il appartient au législateur de réglementer l'exercice des libertés publiques. Cette disposition, qui aurait pu faire obstacle à la persistance de la jurisprudence *Labonne*, n'a pas empêché le Conseil d'État de se poser en « *défenseur de l'Exécutif* »<sup>314</sup>. Il a ainsi très tôt réaffirmé la compétence du Premier ministre en matière de police administrative générale en considérant que « *si la police des abattoirs ressortit d'une manière générale à la compétence des maires (...), il appartient au Premier ministre, en vertu de ses pouvoirs propres, d'édicter les mesures de police applicables à l'ensemble du territoire et tendant à ce que l'abattage des animaux soit effectué dans des conditions conformes à l'ordre public, à la salubrité et au*

---

<sup>307</sup> R. CARRÉ de MALBERG, *Confrontation de la théorie de la formation du droit par degré*, Sirey, 1933, n°88, p. 140.

<sup>308</sup> B. PLESSIX, *Droit administratif, op. cit.*, p. 876.

<sup>309</sup> CE, 8 août 1919, *Labonne, op. cit.*

<sup>310</sup> *Ibid.*

<sup>311</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, éd. E. de Boccard, 2<sup>e</sup> éd., 1921, t.1, §45, p. 661

<sup>312</sup> v. en ce sens M. RÉGLADE, *La coutume en droit public interne*, Thèse, Bordeaux, 1919, p. 188 et s.

<sup>313</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, 11<sup>e</sup> éd., 1927, p. 452.

<sup>314</sup> L. FAVOREU, « Le Conseil d'État défenseur de l'Exécutif », in *Mélanges Boulouis*, Dalloz, 1991, p. 237.

*respect des libertés publiques* »<sup>315</sup>. De ce fait, « *tout se passe comme si la Constitution de 1958 n'était jamais intervenue* »<sup>316</sup> et la compétence du Premier ministre semble « *aller de soi* »<sup>317</sup>. Cela a par ailleurs été confirmé par la Conseil constitutionnel qui considère que « *l'article 34 de la Constitution n'a pas retiré au chef du gouvernement les attributions de police générale qu'il exerçait antérieurement en dehors de ses pouvoirs propres et en dehors de toute habilitation législative* »<sup>318</sup>.

L'adoption de mesures de police administrative générale sur ce fondement est de plus en plus fréquente. En effet, comme le remarque Etienne PICARD dans sa thèse, « *l'évolution des valeurs libérales vers ce qu'on appelle couramment le post ou le néo-libéralisme, le développement de la solidarité et de l'interdépendance sociales, font que les restrictions à la liberté sont de moins en moins laissées au hasard des circonstances* »<sup>319</sup> et que la police administrative n'est plus « *fondamentalement subordonnée à des circonstances temporaires et locales* »<sup>320</sup>. Cela légitime l'intervention de l'État central en matière de police générale. Le Premier ministre a ainsi fait usage de ses prérogatives pour réglementer le port de la ceinture de sécurité au volant<sup>321</sup>, la publicité et les enseignes visibles depuis les voies publiques dans l'intérêt du trafic routier<sup>322</sup>, pour interdire de fumer dans les lieux publics au nom de la protection de la santé publique<sup>323</sup>, pour encadrer les activités de dépannage sur les autoroutes au nom de la sécurité publique<sup>324</sup>, pour rétablir les contrôles aux frontières en cas de menaces terroristes<sup>325</sup> ou pour abaisser la vitesse de circulation des véhicules sur certains axes routiers<sup>326</sup>. Alors qu'il était possible de s'attendre à ce que la police administrative générale incombe principalement aux pouvoirs municipaux, l'État central dispose en réalité de prérogatives importantes et sans cesse rappelées en la matière. Si aucune de ces mesures n'a fait l'objet d'un

---

<sup>315</sup> CE, 2 mai 1973, *Association culturelle des israélites nord-africains de Paris*, *op. cit.*

<sup>316</sup> E. PICARD, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, p. 606.

<sup>317</sup> *Ibid.*, p. 608.

<sup>318</sup> Cons. Const., 20 février 1987, *Nature juridique de dispositions du code rural et de divers textes relatifs à la protection de la nature*, n° 87-149 L.

<sup>319</sup> E. PICARD, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, p. 646.

<sup>320</sup> *Ibid.*

<sup>321</sup> CE, 4 juin 1975, *Bouvet de la Maisonneuve*, *op. cit.*

<sup>322</sup> CE, 17 février 1978, *Union des syndicats nationaux des cadres et techniciens d'affichages et de publicité extérieure*, n° 02671, *Lebon* p. 80.

<sup>323</sup> CE, 19 mars 2007, *Le Gac*, n° 300467, *Lebon* p. 123.

<sup>324</sup> CE, 25 septembre 2013, *Sté Rapidépannage 62*, n° 363184, *Lebon T.* p. 396.

<sup>325</sup> CE, 28 décembre 2017, *Assoc. nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers*, n° 415291, *Lebon* p. 400.

<sup>326</sup> CE, 24 juillet 2019, *Ligue de défense des conducteurs et a.*, n° 421603, *Lebon. T.* p. 871.

recours en responsabilité devant les juridictions administratives, il n'en demeure pas moins que la place croissante prise par les pouvoirs de police administrative générale du Premier ministre constitue une extension des hypothèses de responsabilité étatique.

D'une place subsidiaire sous la Révolution française, l'État central est désormais un acteur important en matière de police administrative générale. Toutefois, c'est à l'échelon préfectoral que l'étendue des compétences étatiques (et donc de la responsabilité qui en découle) en matière de police administrative est la plus visible (**B.**).

## B. Les préfets : des acteurs de premier plan

« *On peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près* ». Cette formule de Victor de PERSIGNY retranscrit bien l'esprit libéral de la police administrative et le principe d'adaptation qui l'innervent. En effet, historiquement, la police administrative générale est exercée par les autorités locales pour répondre et s'adapter aux réalités locales. Cela explique la place importante des maires en la matière mais aussi celle, croissante, des représentants de l'État dans les départements – les préfets – qui sont plus à même que l'État central de s'adapter aux circonstances de lieu et de temps.

Le préfet, en tant représentant de l'État à l'échelon départemental dispose, dans certaines situations spécifiques étudiées précédemment<sup>327</sup>, d'un pouvoir de police administrative générale particulièrement important. Tel est par exemple le cas dans les communes à police d'État. Il a en effet été vu que ce régime est un marqueur fort de l'étatisation de la police générale en ce qu'il transfère à l'État d'importantes prérogatives en ce domaine et contribue donc à l'extension de sa responsabilité.

Toutefois, même si la police n'est pas étatisée, l'autorité préfectorale dispose d'un pouvoir de police administrative générale important. Dès la Révolution française, l'autorité départementale a été chargée du « *maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique* »<sup>328</sup>. Ces pouvoirs seront confiés aux préfets dès leur création, à l'aube du Consulat<sup>329</sup>. Ils ont été précisés à l'occasion des lois du 5 avril 1884 et du 2 mars 1982<sup>330</sup> et sont aujourd'hui

---

<sup>327</sup> v. not. Partie 1, Chapitre 1, Section 2.

<sup>328</sup> Loi des 22 décembre 1789 et 8 janvier 1790 *relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives*, sect. III, art. 2.

<sup>329</sup> Loi du 28 Pluviôse An VIII *concernant la division du territoire français et l'administration*, art. 2.

<sup>330</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*.

codifiés à l'article L. 2215-1 du CGCT qui, après avoir rappelé que « *la police municipale est assurée par le maire* », attribue un pouvoir de police générale au préfet en disposant que « *le représentant de l'État dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune* »<sup>331</sup>. L'autorité préfectorale est également compétente en matière de police « *si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes* »<sup>332</sup>. Elle ne peut toutefois, sous peine d'illégalité engageant sa responsabilité, ordonner sur ce fondement, la suspension d'un établissement de *ball trap* et ce même si les nuisances sonores résultant de l'activité en question s'étendent sur le territoire de plusieurs communes<sup>333</sup>. Le Conseil d'État considère en effet que, pour faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 2215-1 3° du CGCT, le préfet doit prendre en compte le champ d'application territorial de la mesure de police et ne pas s'en tenir aux effets de l'activité troublant l'ordre public. Ainsi, la suspension de l'activité d'un établissement de *ball trap*, bien que ce dernier menace l'ordre public dans plusieurs communes limitrophes, ne s'applique en réalité territorialement qu'à une commune et ne peut être prise par le préfet en application de l'article L. 2215-1 3°. C'est au maire qu'il revient d'adopter la mesure de police, le préfet pouvant faire usage, si nécessaire, de son pouvoir de substitution.

Le préfet dispose en outre de la faculté de réquisitionner des biens, personnes ou services<sup>334</sup> en cas d'urgence et d'atteinte au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité<sup>335</sup>. Ces pouvoirs sont complétés par d'autres dispositions sectorielles. Ainsi, le préfet est chargé « *de pouvoir, par la préparation des mesures de secours, le déclenchement des plans de secours et la direction des opérations de secours, à l'organisation des secours* »<sup>336</sup> dès lors que ces derniers revêtent « *une ampleur ou une nature particulière* »<sup>337</sup>. Le Conseil d'État a ainsi jugé que le préfet peut adopter des mesures de police en cas de menaces grave à l'ordre public résultant de certains phénomènes tels qu'un risque d'éruption volcanique<sup>338</sup>.

---

<sup>331</sup> CGCT, art. L. 2215-1 3°.

<sup>332</sup> CGCT, art. L. 2215-1 2°.

<sup>333</sup> CE, 29 nov. 2022, *Ministre de l'Intérieur c. Sté Périgord Shooting club*, n° 449749, *Lebon T.* p. 824.

<sup>334</sup> CGCT, art. L. 2215-1 4°.

<sup>335</sup> Sur l'interprétation stricte de ces conditions v. CAA Lyon, 11 décembre 2018, n° 17LY00847.

<sup>336</sup> X. PRÉTOT, « Pouvoirs de police du préfet : qu'est-ce qu'une mesure de police générale intéressant plusieurs communes du département ? », *JCP A*, n°11, 20 mars 2023, p. 2089.

<sup>337</sup> CSI, art. L. 741-1.

<sup>338</sup> CE, 18 mai 1983, *M. Rodes*, n° 25308, *Lebon p.* 199.

Comme le remarque Marion WUJEK-MOREAU et le démontre l'arrêt Doublet de 1962<sup>339</sup>, « *c'est bien l'État qui doit être assigné en réparation si le préfet exerce ses pouvoirs de police, de même que s'il s'abstient de faire application de l'article L.2215-1 du Code général des collectivités territoriales* »<sup>340</sup>.

Le rôle du préfet en matière de police administrative générale et de maintien de l'ordre est également visible en ce qui concerne les refus de concours de la force publique<sup>341</sup>. En effet, la jurisprudence admet que le préfet puisse refuser de faire usage de son pouvoir de police pour permettre l'exécution d'une décision de justice « *en raison de la menace que cette exécution ferait peser sur l'ordre public* »<sup>342</sup>. Ce refus est susceptible d'engager la responsabilité sans faute de l'État pour rupture d'égalité devant les charges publiques s'il est légal<sup>343</sup> ou pour faute s'il est illégal<sup>344</sup>. Pareillement, la responsabilité de l'État pourra être engagée si le préfet refuse le concours de la force publique pour exécuter un arrêté municipal afin de protéger l'ordre public<sup>345</sup>. Ces éléments tendent à démontrer la place importante du préfet dans la protection de l'ordre public général et l'étendue des hypothèses de responsabilité qui en découlent.

Le préfet apparaît donc de plus en plus comme un acteur de premier plan en matière de police administrative générale. Pour chacune de ses compétences, la responsabilité de l'État pourra être engagée (si les autres conditions sont remplies<sup>346</sup>) ce qui démontre l'étendue de la responsabilité étatique. Le rôle croissant des autorités de l'État en matière de police administrative générale est renforcé par un régime juridique qui leur est favorable et qui rend, dans certaines situations, l'intervention des autorités de police municipale subsidiaire (**II.**).

## **II. Un régime spécifique renforçant le rôle de l'État**

Les pouvoirs de police administrative générale des autorités étatiques ont, quantitativement, une importance certaine qui contribue à accroître la responsabilité de l'État. Ces pouvoirs

---

<sup>339</sup> CE, sect., 14 décembre 1962, *Sieur Doublet*, *op. cit.*

<sup>340</sup> M. WUJEK-MOREAU, *La responsabilité de l'État du fait des activités de police*, Thèse, Université de Limoges, 2019, p. 183.

<sup>341</sup> v. Partie 2, Chapitre 1, Section 2, II.

<sup>342</sup> B. CAMGUILHEM, *Recherche sur les fondements de la responsabilité sans faute en droit administratif*, *op. cit.*, p. 357.

<sup>343</sup> CE, 30 novembre 1923, *Couitéas*, *Lebon* p. 789.

<sup>344</sup> CE, 18 décembre 1942, *Société Les Magasins réunis de Bercy*, *Lebon* p. 430.

<sup>345</sup> TA Lille, 11 juin 2009, *Commune de Wattrelos*, n° 0703701.

<sup>346</sup> v. Partie 2, Chapitre 1 & Chapitre 2.

tendent également, dans certaines situations, à rendre subsidiaire la police municipale. Cela apparaît notamment à travers la primauté des pouvoirs de police administrative générale des autorités étatiques sur les polices administratives locales (A.) et l'extension des prérogatives étatiques en cas de crise (B.).

#### A. La primauté de la police administrative générale nationale sur les polices locales

Le maire, le préfet et le Premier ministre disposent, en plus de leurs pouvoirs en matière de polices spéciales, d'une compétence propre en matière de police administrative générale. Les autorités de police peuvent donc être en concurrence dans l'exercice de leurs prérogatives.

Or, il ressort de la jurisprudence, que le principe d'adaptation, combiné au principe hiérarchique, conduit à faire primer la police administrative générale étatique sur la police municipale. En effet, le principe hiérarchique s'oppose à ce qu'une autorité de police de rang inférieur prenne des mesures « *allant à l'encontre de ce qui a été décidé à plus haut niveau* »<sup>347</sup>. Il interdit également que l'autorité inférieure vienne « *atténuer le contenu et la portée des mesures de police prises par une autorité supérieure* »<sup>348</sup>. En matière de police administrative générale, il a été admis dès l'arrêt *Commune de Nérès-les-Bains*<sup>349</sup> que les mesures de police administrative générale du préfet priment sur les mesures de police administrative potentiellement adoptées par le maire. L'arrêt *Labonne*<sup>350</sup> a également rappelé que les mesures de police prises par le Chef de l'État sont supérieures aux mesures prises par les autorités administratives inférieures. Cette prépondérance de la police nationale sur les polices locales est justifiée par la place singulière qu'occupe l'État dans le paysage administratif. En effet, elle permet de répondre à une « *exigence d'égalité* »<sup>351</sup> entre les citoyens et permet de ne pas faire obstacle à la mise en œuvre des politiques publiques.

Toutefois, la prédominance des mesures de police des autorités étatiques n'empêche pas que des mesures de police complémentaires soient adoptées par les édiles municipaux pour assurer l'effectivité des mesures nationales. Ainsi, le Conseil d'État a considéré dès l'arrêt *Commune de Nérès-les-Bains* que « *que, si l'article 99 autorise le préfet à faire des règlements*

---

<sup>347</sup> B. PLESSIX, *Droit administratif, op. cit.*, p. 878.

<sup>348</sup> *Ibid.*

<sup>349</sup> CE, 19 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains, Lebon* p. 275.

<sup>350</sup> CE, 8 août 1919, *Labonne, op. cit.*

<sup>351</sup> D. TRUCHET, « Les concours de police », in C. VAUTROT-SCHWARZ (dir.), *La police administrative, op. cit.*, p. 142.

*de police municipale pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, aucune disposition n'interdit au maire d'une commune de prendre sur le même objet et pour sa commune, par des motifs propres à cette localité, des mesures plus rigoureuses* »<sup>352</sup>. Un maire peut donc prendre des mesures plus sévères que celles adoptées par le préfet si cela est justifié par des circonstances locales particulières. De ce fait, la responsabilité de l'État ne sera pas engagée si les dommages résultent de l'arrêté du maire aggravant les mesures préfectorales. Pareillement, le Conseil d'État, dans l'arrêt *Labonne*, a jugé que « *les autorités susmentionnées conservent, chacune en ce qui la concerne, compétence pleine et entière pour ajouter à la réglementation générale édictée par le Chef de l'État toutes les prescriptions réglementaires supplémentaires que l'intérêt public peut commander dans la localité* »<sup>353</sup>. Ici encore, le juge admet que le maire puisse aggraver des mesures de police du Premier ministre en raison de circonstances particulières de lieu et de temps. Il n'en demeure pas moins que les mesures de police administrative générale adoptées par des autorités étatiques priment sur toutes les autres mesures de police, l'usage de leurs pouvoirs par les maires étant subsidiaire et conditionné.

Le régime de la police générale obéit donc à une « *logique centralisatrice* »<sup>354</sup>. Comme le remarque le Professeur PICARD, il conduit à faire du maire une autorité « *de plus en plus subsidiaire* »<sup>355</sup> et « *de moins en moins compétente* »<sup>356</sup> ce qui démontre l'importance du rôle de l'État en ce domaine et l'étendue de la responsabilité que s'y rattache. Cette extension des pouvoirs de police est encore plus prégnante en période de crise **(B.)**

## B. Une extension des pouvoirs de l'État en cas de crise

Dans certaines circonstances, la nécessité de préserver les intérêts supérieurs de la Nation impose un renforcement des prérogatives de l'État, et notamment de ses pouvoirs de police. En effet, en cas de crise, la puissance publique joue un rôle particulier et doit concilier les libertés avec « *l'impérieuse nécessité d'agir pour assurer la survie de la communauté nationale confrontée à des désordres sans commune mesure avec ce qui se passe en temps ordinaire* »<sup>357</sup>.

---

<sup>352</sup> CE, 19 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains, Lebon* p. 275.

<sup>353</sup> CE, 8 août 1919, *Labonne, op. cit.*

<sup>354</sup> E. PICARD, *La notion de police administrative*, op. cit., p. 645.

<sup>355</sup> *Ibid.*, p. 647.

<sup>356</sup> *Ibid.*, p. 647.

<sup>357</sup> B. PLESSIX, *Droit administratif, op. cit.*, p. 907.

En période de crise, les autorités étatiques disposent de pouvoirs de police administrative générale élargis dans le but de protéger la sûreté de l'État. Ainsi, le régime de l'État de siège prévu par l'article 36 de la Constitution transfère « *les pouvoirs dont l'autorité civile était investie pour le maintien de l'ordre et la police* » aux autorités militaires. En outre, les pouvoirs des autorités militaires sont plus étendus que ceux normalement dévolus aux autorités civiles. L'autorité militaire pourra ainsi faire des « *perquisitions domiciliaires de jour et de nuit* », « *ordonner la remise des armes et munitions, et procéder à leur recherche et à leur enlèvement* » ou « *interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à menacer l'ordre public* »<sup>358</sup>. Cet élargissement des pouvoirs de police administrative générale des autorités étatiques se retrouve également dans le cadre de l'État d'urgence créé par la loi du 3 avril 1955<sup>359</sup> et qui a pour effet de renforcer les attributions de police administrative des autorités étatiques. Ce régime permet aux autorités administratives de prendre *toute* mesure nécessaire au maintien de l'ordre public, y compris si elles ne sont pas en lien étroit avec le péril ayant justifié le déclenchement de l'État d'urgence<sup>360</sup>. Enfin, l'extension des pouvoirs de police des autorités étatiques est également présente au sein de la théorie des *circonstances exceptionnelles* forgées par le Conseil d'État. C'est au visa de cette construction prétorienne que le confinement généralisé destiné à faire face à l'épidémie de Covid-19 a été adopté<sup>361</sup>. Le Conseil d'État a ainsi été amené à juger que « *le Premier ministre peut, en vertu de ses pouvoirs propres, édicter des mesures de police applicables à l'ensemble du territoire, en particulier en cas de circonstances exceptionnelles, telle une épidémie avérée* »<sup>362</sup>. C'est également sur ce fondement, et non sur la base de la loi du 3 avril 1955 *relative à l'état d'urgence*, que le Premier ministre a, très récemment, interdit l'utilisation du réseau social *TikTok* en Nouvelle-Calédonie pour faire face aux émeutes s'y déroulant<sup>363</sup>. En période de crise, le rôle de l'État en matière de police administrative générale est donc très largement accentué.

Toutefois, historiquement, l'extension des pouvoirs de police administrative générale de l'État en cas de crise n'a pas nécessairement été synonyme d'une extension de sa responsabilité.

---

<sup>358</sup> C. déf., art. L. 2121-7.

<sup>359</sup> Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 *relative à l'état d'urgence*.

<sup>360</sup> CE, ord., 11 décembre 2015, *M. Luc G.*, n° 395009, *Lebon* p. 457.

<sup>361</sup> Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 *portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19*.

<sup>362</sup> CE, ord., 22 mars 2020, *Syndicat Jeunes médecins*, n° 439674, *Lebon T.* p. 1001.

<sup>363</sup> S. BENZINA, « Le blocage de *TikTok* et la théorie des circonstances exceptionnelles : quand l'exécutif s'affranchit de la Constitution », *Jus Politicum*, 3 juin 2024.

En ce sens, durant la Première guerre mondiale, la plupart des actions en responsabilité contre l'État ont conduit à l'irresponsabilité des autorités étatiques<sup>364</sup>. Par la suite, le juge administratif a également pu reconnaître la carence de l'État tout en réfutant son caractère fautif au vu des circonstances exceptionnelles de l'espèce<sup>365</sup>. Les situations dans lesquelles la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative est engagée en période de crise sont très peu fréquentes et subordonnées à une faute d'une particulière gravité<sup>366</sup>. Cette position a été réaffirmée à la suite de la Seconde Guerre mondiale. En effet, le Conseil d'État a rappelé que les mesures de police prises en temps de guerre pour préserver l'ordre public « *ne peuvent engager la responsabilité de l'État* »<sup>367</sup>. Si le juge n'a pas eu à se prononcer sur de telles mesures au cours des dernières décennies, le contrôle de plus en plus poussé qu'il exerce sur lesdites mesures, y compris celles destinées à assurer la sûreté de l'État<sup>368</sup>, peuvent laisser penser qu'en cas de crise, la responsabilité des autorités étatiques du fait des activités de police administrative serait plus facilement engagée. Cette position semble être celle adoptée par le Conseil d'État dans son avis *Napol*<sup>369</sup>. Il considère en effet que, pour les perquisitions administratives menées dans le cadre de l'état d'urgence, « *toute illégalité affectant la décision qui ordonne une perquisition est constitutive d'une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'État* »<sup>370</sup>.

L'extension des pouvoirs de l'État en période de crise est donc bien réelle et est le symptôme d'un mouvement plus général tendant à accroître la place de l'État en matière de police administrative générale. L'État, de plus en plus compétent, est donc de plus en plus responsable en ce domaine. Cette modification du rôle de l'État est particulièrement visible en matière de polices spéciales qui, du fait de leur importance quantitative et qualitative, sont au cœur des contentieux relatifs à la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative (**Section 2**).

---

<sup>364</sup> v. en ce sens CE, 6 juillet 1928, *Gobin, Lebon* p. 866 à propos du terrorisme.

<sup>365</sup> CE, 3 mars 1976, *Pompier*, n° 96402, *Lebon T.* p. 1116.

<sup>366</sup> CE, 29 juillet 1925, *Légrand, Lebon* p. 747.

<sup>367</sup> CE, sect., 8 décembre 1950, *Pignot, Lebon* p. 614.

<sup>368</sup> CE, 18 juillet 2018, *Mme Monet et autres*, n° 411156, *Lebon T.* p. 900.

<sup>369</sup> CE, avis, ass., 6 juillet 2016, *Napol et a.*, n° 398234, *Lebon* p. 536.

<sup>370</sup> *Ibid.*

## **Section 2. Une spécialisation de la police symptomatique du rôle central de l'État**

La police administrative est marquée par un phénomène de spécialisation. Cela conduit à accorder de plus en plus de prérogatives à l'État en ce domaine et contribue donc également à accroître les situations dans lesquelles il est débiteur de l'obligation de réparer les dommages résultant d'activités de police administrative (I.). Ce phénomène de spécialisation et l'extension de la responsabilité étatique est particulièrement visible pour les polices environnementales dont le contentieux est éclairant (II.).

### **I. La multiplication des polices spéciales**

Dans un article récent le Professeur RENAUDIE faisait un constat simple : « *les polices spéciales se multiplient* »<sup>371</sup>. Cette multiplication est notamment due, selon l'auteur, au haut degré de technicité de certains domaines de l'action publique et à l'émergence de nouveaux risques. Cette spécialisation est renforcée par les exigences européennes. En effet, comme le remarque le Professeur TRUCHET, « *l'exigence de centralisation est aujourd'hui renforcée par les politiques de l'Union européenne dont les politiques nationales font application. Or, il incombe à l'État de les mettre en œuvre mais aussi d'en imposer le respect aux collectivités territoriales, sous peine de manquement d'État* »<sup>372</sup>. Tel est par exemple le cas de la police des armes<sup>373</sup> ou de la police des OGM<sup>374</sup> pour lesquelles l'État doit s'assurer de l'effectivité de la réglementation européenne. Une multitude de polices administratives spéciales ont donc été créées et confiées à l'État ce qui étend considérablement son rôle, et donc sa responsabilité, en matière de police (A.). De plus, le régime de ces polices, notamment en cas de concours, leur est très favorable ce qui démontre également la place centrale de l'État en matière de police administrative (B.).

#### **A. Des compétences étatiques multiples**

Le nombre de polices administratives spéciales est si élevé qu'il semble aujourd'hui impossible d'en effectuer un recensement exhaustif. Cet accroissement répond à l'idée que

---

<sup>371</sup> O. RENAUDIE, « Police administrative et ordre public : les notions plastiques, est-ce si fantastique ? », *op. cit.*, p. 777.

<sup>372</sup> D. TRUCHET, « Les concours de police », *op. cit.*, p. 143.

<sup>373</sup> CSI, art. R. 311-1 à R. 317-14.

<sup>374</sup> C. env., art. L. 533-1 et s.

« certaines mesures de police ne peuvent qu'être remises à des autorités spécialisées<sup>375</sup> », qui « pour assurer la cohérence des politiques menées dans certains domaines<sup>376</sup> », exercent leurs pouvoirs au nom de l'État et engagent donc la responsabilité de ce dernier.

Le Premier ministre s'est en ce sens vu attribuer certaines polices administratives spéciales. La crise du COVID-19 est symptomatique du renforcement des pouvoirs de ce dernier. En effet, si nous avons vu que le confinement a été ordonné par le Premier ministre sur le fondement de son pouvoir de police administrative générale<sup>377</sup>, comme le note le Professeur RENAUDIE, la loi du 23 mars 2020<sup>378</sup> adoptée pour faire face à la crise sanitaire a « procédé à un renforcement substantiel des pouvoirs de police administrative »<sup>379</sup> du Chef de l'Exécutif. Il s'est entre autres vu reconnaître le pouvoir de « restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules », d'« interdire aux personnes de sortir de leur domicile », ou encore de « limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature »<sup>380</sup>. La crise sanitaire est ici topique d'une tendance plus générale consistant à multiplier les pouvoirs de police administrative spéciale du Premier ministre. À titre d'exemple, le Premier ministre dispose également du pouvoir de restreindre la circulation navale en imposant des contrôles « de la navigation maritime française, tant commerciale que de pêche ou de plaisance, pour assurer l'acheminement des navires dans les meilleures conditions de sécurité »<sup>381</sup>. Ces pouvoirs, symptomatiques de l'étatisation de la police administrative, sont autant de situations dans lesquelles la responsabilité de l'État pourra être engagée.

De plus, alors que ces derniers ne sont pas titulaires d'un pouvoir de police administrative générale, les polices administratives spéciales tendent également à devenir des compétences centrales des ministres. Ainsi, le ministre de la Culture est compétent pour délivrer les visas d'exploitation des films qui peuvent être refusés « pour des motifs tirés de la protection de l'enfance et de la jeunesse ou du respect de la dignité humaine »<sup>382</sup>. Il a également la charge de la police spéciale des monuments historiques instituée par les lois du 30 mars 1887<sup>383</sup> et du 31

---

<sup>375</sup> J.-M. PONTIER, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *op. cit.*, pt. 23.

<sup>376</sup> X. PRÉTOT et C. ZACHARIE, *La police administrative*, *op. cit.*, p. 50.

<sup>377</sup> Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19.

<sup>378</sup> Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

<sup>379</sup> O. RENAUDIE, « La police administrative aux temps du coronavirus », *AJDA*, 2020, p. 1706.

<sup>380</sup> Loi n° 2020-260, art. 2.

<sup>381</sup> C. déf., art. R\* 1335-1.

<sup>382</sup> CCIA, art. L. 211-1.

<sup>383</sup> Loi du 30 mars 1887 sur la conservation des monuments historiques et des objets d'art.

décembre 1913<sup>384</sup> aujourd'hui codifiée aux article L. 511-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitat ou encore de la police spéciale des publications pour la jeunesse depuis la loi du 16 juillet 1949<sup>385</sup>. En outre, le ministre chargé de l'Agriculture exerce de nombreux pouvoirs de police administrative spéciale. Il est en ce sens investi d'un pouvoir de police sanitaire<sup>386</sup>, notamment pour prévenir la propagation des maladies contagieuses pouvant affecter les élevages, et engage donc, dans l'exercice de ses pouvoirs, la responsabilité de l'État<sup>387</sup>. Enfin, sans qu'il ne soit nécessaire de citer l'ensemble des polices administratives spéciales dévolues aux ministres, travail « *fastidieux et inutile* »<sup>388</sup>, il est également possible de citer la police des étrangers et de surveillance des frontières<sup>389</sup>, incombant au ministre de l'Intérieur. Ici encore, les dommages causés par les mesures prises dans ce cadre, sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'État<sup>390</sup>. Les ministres ont donc la charge d'un nombre croissant de polices administratives spéciales, ce qui permet de remarquer une étatisation de la police administrative, de laquelle découle une responsabilité étatique plus étendue.

L'étendue de la compétence (et de la responsabilité) des autorités étatiques en matière de police spéciale est particulièrement visible à l'échelle préfectorale. Cette importance, moins étonnante que les nombreux pouvoirs dévolus aux autorités centrales car répondant aux exigences d'adaptation et de nécessité qui innervent le régime de la police administrative, est en réalité ancienne puisqu'un décret impérial du 15 octobre 1810<sup>391</sup> attribuait déjà au préfet la police spéciale des « *établissements dangereux, incommodes et insalubres* » devenue police spéciale des immeubles insalubres<sup>392</sup> et des installations classées pour la protection de l'environnement<sup>393</sup>. Si la police des ICPE est donc de longue date susceptible d'engager la responsabilité de l'État<sup>394</sup>, les pouvoirs de police spéciale du préfet se sont eux aussi multipliés

---

<sup>384</sup> Loi du 31 décembre 1913 *sur les monuments historiques*.

<sup>385</sup> Loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 *sur les publications destinées à la jeunesse*.

<sup>386</sup> CRPM, art. L. 223-1 et s.

<sup>387</sup> CE, 4 avril 2005, *Bonnafox*, n° 260887, *Lebon T.* p. 698.

<sup>388</sup> B. PLESSIX, *Droit administratif, op. cit.*, p. 851.

<sup>389</sup> CESEDA, art. L. 330-1.

<sup>390</sup> v. CE, 26 juin 1985, *Mme Garagnon*, n° 45560, *Lebon* p. 209 (police des frontières) ; CE, sect., 16 octobre 1964, *de Loriol*, *Lebon* p. 475 (police des étrangers).

<sup>391</sup> Décret impérial du 15 octobre 1810 *relatif aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode*.

<sup>392</sup> CCH, art. L. 521-1 et s.

<sup>393</sup> C. env., art. L. 511-1 et s.

<sup>394</sup> v. par ex. CE, 17 décembre 2014, *Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie c. M. Gilbert et autres*, n° 367202, *Lebon T.* p. 754.

au fil de temps. Il est ainsi chargé de la police des gares ferroviaires<sup>395</sup>, des aérodromes<sup>396</sup>, des marchés d'intérêt national<sup>397</sup> ou encore de la chasse<sup>398</sup>. Il agit également, concurremment avec le ministre de l'Intérieur, en matière de police des étrangers<sup>399</sup> ou avec le maire pour la police spéciale des débits de boissons<sup>400</sup>. L'État est donc, pour chacune de ces compétences, susceptible de voir sa responsabilité engagée<sup>401</sup>.

Enfin, comme cela a été étudié précédemment<sup>402</sup>, le maire détient également de nombreux pouvoirs en matière de police spéciale qu'il exerce au nom de l'État. Ainsi, ces prérogatives exercées par le maire, tels que la police des malades mentaux<sup>403</sup> ou la police des débits de boissons<sup>404</sup>, engagent la responsabilité de l'État et permettent également de démontrer l'étendue de la responsabilité étatique.

« *Les polices spéciales sont donc des polices qui s'exercent au nom de l'État, qu'elles soient mises en œuvre à l'échelon local ou à l'échelon national* »<sup>405</sup>. Leur multiplication est réelle, que ce soit au niveau central, déconcentré ou communal. Cette spécialisation de la police est *ipso facto* facteur d'une responsabilité étatique plus étendue. La prédominance de l'État en la matière est encouragée par un régime juridique extrêmement favorable à l'exercice et à la primauté des polices spéciales (B.).

## B. Un régime excluant fréquemment l'intervention de la police municipale

L'importance des pouvoirs de police administrative spéciale est renforcée par le fait que ces dernières jouissent d'une certaine supériorité sur toutes les autres mesures de police. Cela participe au renforcement du rôle de l'État dans le domaine de la police administrative.

---

<sup>395</sup> Décret n° 2016-541 du 3 mai 2016 *relatif à la sûreté et aux règles de conduite dans les transports ferroviaires ou guidés et certains autres transports publics*, art. 2.

<sup>396</sup> C. transp., art. L. 6332-2.

<sup>397</sup> C. comm., art. L. 761-11.

<sup>398</sup> C. env., art. L. 420-1 et s.

<sup>399</sup> CESEDA, art. L. 311-1 et s.

<sup>400</sup> CSP, art. L. 3332-15.

<sup>401</sup> v. par ex CE, 9 mars 1966, *Ministre des Travaux publics et transports c. Latu, Lebon* p. 198 (police des gares) ; CE, 3 mars 2003, *GIE La Réunion aérienne*, n° 232537, *Lebon* p. 76 (police des aérodromes) ; CE, ass., 7 mai 1971, *Ministre de l'Économie et des Finances et ville de Bordeaux c. Sieur Sastre*, n° 74669, *Lebon* p. 334 (police des marchés d'intérêt national) ; CAA Paris, 12 juin 1997, *Al Joujo*, n° 96PA01090, *Lebon* p. 562 (police des étrangers) ; CE, 20 novembre 1989, *Fougère*, n° 59857, *Inédit* (police des débits de boissons).

<sup>402</sup> v. Partie 1, Chapitre 1, Section 2, I.

<sup>403</sup> CE, 11 juillet 1952, *Consorts Bruyère*, *op. cit.*

<sup>404</sup> CE, 24 octobre 1941, *Biando-Dolino*, *op. cit.*

<sup>405</sup> J.-M. PONTIER, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *op. cit.*, pt. 17.

L'étude du régime juridique des polices administratives spéciales mène rapidement à un constat : ces dernières priment sur les mesures de police administrative générale. Cet élément tend lui aussi à démontrer que l'État s'affirme progressivement comme un acteur central en matière de police. En effet, en cas de concours de police, la police spéciale semble jouir d'une *quasi-exclusivité* ce qui a pour effet de renforcer très largement l'étatisation des polices administratives, le maire perdant de nombreuses prérogatives. Cette exclusivité s'explique par la raison d'être des polices spéciales. Comme le relève le Professeur PLESSIX, « *si le législateur a précisément institué une police spéciale, c'est parce qu'il a jugé que la police générale, avec ses finalités et ses modalités d'action ordinaires, ne serait pas suffisante, face à certains types de désordres spéciaux à raison de leur champ d'application matériel ou géographique, pour assurer un équilibre satisfaisant entre les restrictions apportées à la libre action des particuliers et la sauvegarde de l'ordre public* »<sup>406</sup>. De ce fait, l'existence d'une police spéciale exclut en principe l'intervention de police générale qui risquerait d'être « *inutile* » ou « *nuisible* »<sup>407</sup>. Très tôt, le Conseil d'État a consacré « *l'exclusivité radicale de certaines polices spéciales* »<sup>408</sup>. Selon le Professeur PLESSIX<sup>409</sup>, il en va ainsi pour la police spéciale des cours d'eau navigables<sup>410</sup>, des chemins de fer<sup>411</sup>, des installations classées pour la protection de l'environnement<sup>412</sup>, de la radio<sup>413</sup>, des communications électroniques<sup>414</sup>, des organismes génétiquement modifiés<sup>415</sup> ou encore des pesticides<sup>416</sup>.

Toutefois, la « *juridiction administrative n'a jamais réglé cette question d'une manière aussi simple* »<sup>417</sup>. En effet, si « *l'intervention d'une police spéciale nationale interdit en principe à l'autorité de police générale d'agir sur le même objet* »<sup>418</sup>, cette dernière pourra intervenir dans certains domaines et sous certaines conditions. Tel sera notamment le cas pour

---

<sup>406</sup> B. PLESSIX, *Droit administratif, op. cit.*, p. 870.

<sup>407</sup> *Ibid.*, p. 871.

<sup>408</sup> *Ibid.*

<sup>409</sup> *Ibid.*

<sup>410</sup> CE, 9 février 1900, *Maire de Lyon*, *Lebon* p. 109.

<sup>411</sup> CE, 23 mai 1913, *Sté fermière de la voirie de Paris*, *Lebon* p. 558.

<sup>412</sup> CE, 19 novembre 1920, *Millaud*, *Lebon* p. 925.

<sup>413</sup> CE, 9 janvier 1935, *Sté des chemins de fer et tramways du Var et du Gard*, *Lebon* p. 25.

<sup>414</sup> CE, ass., 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, n° 326492, *Lebon* p. 529.

<sup>415</sup> CE, 24 septembre 2012, *Commune de Valence*, n° 342990, *Lebon* p. 335.

<sup>416</sup> CE, 31 décembre 2020, *Commune d'Arcueil*, n° 439253, *Lebon T.* p. 868.

<sup>417</sup> Y. DÉLICAT, « Le principe d'exclusivité des polices spéciales », *AJDA*, 2013, p. 1782.

<sup>418</sup> D. TRUCHET, « Les concours de police », *op. cit.*, p. 144.

la police du cinéma<sup>419</sup>, en cas de « *circonstances locales particulières* »<sup>420</sup>. Dans d'autres situations, la loi<sup>421</sup> et la jurisprudence<sup>422</sup> prévoient que cela n'est possible qu'en cas de « *péril imminent* » ou de « *situations exceptionnelles exigeant des réponses immédiates à des menaces imminentes et graves* »<sup>423</sup>. Ici encore, le juge administratif à tendance à favoriser la compétence des autorités étatiques en autorisant le cumul dans « *des conditions bien plus étroites qu'auparavant, et même quasiment exceptionnelles* »<sup>424</sup>. Pareillement, le cumul entre police générale municipale et police spéciale exercées par le maire ne sera possible qu'en présence d'un « *situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent* »<sup>425</sup>. Les possibilités de cumul ne sont donc admises que de façon « *sporadique* »<sup>426</sup> par le juge administratif et font l'objet d'un certain « *discrédit* »<sup>427</sup>. De ce fait, le régime des concours de police renforce considérablement les pouvoirs de l'État en matière de police administrative spéciale en n'autorisant que dans de rares cas le maire à faire usage de son pouvoir de police générale.

Les polices administratives spéciales, exercées par ou au nom l'État, conduisent donc à un effacement des autorités de police administrative générale. La place de l'État en la matière est donc majeure et renforcée par le régime des concours de police qui lui accorde une certaine primauté sur les autorités locales. Cela rompt avec la conception traditionnelle tendant à faire du maire un acteur clé de la police administrative et contribue à démontrer l'importance du rôle de l'État et de la responsabilité de l'État qui en découle. Comme le note le Professeur PICARD, le maire est une autorité « *de plus en plus subsidiaire* »<sup>428</sup> et « *de moins en moins compétente* »<sup>429</sup>. Cette étatisation des polices spéciales est particulièrement visible pour les polices environnementales qui méritent une attention particulière (II.).

---

<sup>419</sup> CE, sect., 18 décembre 1959, *Sté Les films Lutétia*, *op. cit.*

<sup>420</sup> S. SOYKURT-MACAIRE, « L'expansion des pouvoirs de police administrative des maires à travers la notion de "circonstances locales particulières" », *Dr. adm.*, 2009, étude 13.

<sup>421</sup> CGCT, art. L. 2212-4.

<sup>422</sup> CE, 29 septembre 2003, *Houillères du bassin de Lorraine*, n° 218217, *Lebon T.* p. 677 (police spéciale des ICPE) ; CE, 2 décembre 2009, *Commune de Rachecourt-sur-Marne*, n° 309684, *Lebon* p. 869 (police spéciale de l'eau).

<sup>423</sup> CE, Avis, Sect. travaux publics, 29 juillet 2008, n° 381.725.

<sup>424</sup> D. TRUCHET, « Les concours de police », *op. cit.*, p. 148.

<sup>425</sup> CE, 10 octobre 2005, *Commune de Badinières*, n° 259205, *Lebon*, p. 426.

<sup>426</sup> A.-L. YOUHNOVSKI SAGON, « Il faut sauver le péril imminent ! », *JCP A*, 2022, p. 2072.

<sup>427</sup> *Ibid.*

<sup>428</sup> E. PICARD, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, p. 645

<sup>429</sup> *Ibid.*, p. 647.

## II. Un domaine topique : les polices environnementales

Alors qu'historiquement la police administrative était une prérogative communale, il semble que très tôt, en matière environnementale, le raisonnement ait été tout autre. En effet, dès 1810, l'exercice de la police des « établissements dangereux, incommodes et insalubres »<sup>430</sup> a été confiée au préfet. Les autorités étatiques jouent donc, de longue date, un rôle central pour la protection de l'environnement (A.). Les contentieux s'élevant la matière sont particulièrement éclairants quant à la responsabilité de l'État, son étendue et ses fonctions (B.).

### A. Des polices spéciales historiquement attribuées à l'État

Avec le Professeur EVEILLARD, il est possible de remarquer que la « prise de conscience écologique a entraîné d'une part la multiplication de législations spéciales encadrant des activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement [et] d'autre part la tentation des autorités de police générale, en particulier les maires, d'user de leur pouvoir pour s'immiscer dans la réglementation des activités en cause »<sup>431</sup>. En effet, l'environnementalisation de la police administrative a conduit à une multiplication des procédures et des acteurs habilités à intervenir en ce domaine<sup>432</sup>.

Pour protéger l'environnement, diverses autorités de police sont susceptibles d'intervenir. Ainsi, le maire est tenu prescrire les mesures nécessaires en « cas de danger grave ou imminent, tel que les risques naturels »<sup>433</sup>. De plus, dans le cadre de sa mission de protection de la salubrité publique, il est chargé de surveiller « l'état des ruisseaux, rivières, étangs, mares ou amas d'eau »<sup>434</sup> et engage, en cas de faute, la responsabilité de la commune<sup>435</sup>. En outre, la loi du 7 janvier 1983<sup>436</sup> a précisé que la police municipale avait également pour objet de faire cesser les « pollutions de toute nature »<sup>437</sup>. Pour assurer la tranquillité et la sécurité publiques, il peut ainsi « interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs

---

<sup>430</sup> Décret impérial du 15 octobre 1810 *relatif aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode*.

<sup>431</sup> G. EVEILLARD, « L'exclusivité des polices environnementales », *AJDA*, 2020, p. 1229.

<sup>432</sup> Le Professeur PONTIER dénombre ainsi 25 polices spéciales, 70 catégories d'agents et 21 procédures (J.-M. PONTIER, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *op. cit.*, pt. 19).

<sup>433</sup> CGCT, art. L. 2212-4.

<sup>434</sup> CGCT, art. L. 2213-29.

<sup>435</sup> CE, 4 janvier 1961, *Palmier*, n° 46795, *Lebon* p. 2.

<sup>436</sup> Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, *op. cit.*, art. 90.

<sup>437</sup> CGCT, art. L. 2212-2 5°.

de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales »<sup>438</sup>. Toutefois, la police générale confiée au maire n'a pas été pensée pour préserver l'environnement mais pour préserver l'ordre public. Elle s'avère donc généralement insuffisante et inadaptée. En effet, le triptyque composant l'ordre public général n'englobe pas l'ordre public écologique ce qui conduit le Professeur JEGOUZO à considérer que « la police générale ne joue qu'un rôle secondaire dans la protection de l'environnement dont la sauvegarde incombe en tout premier lieu à des polices spéciales dont l'importance et le nombre ont été croissants »<sup>439</sup>. De ce fait, en matière environnementale, les pouvoirs des communes sont relativement restreints.

À l'inverse, la technicité de la matière, le risque de politisation des polices et la nécessité d'appliquer uniformément le droit de l'Union européenne qui, en ce domaine, a une influence majeure, ont conduit à la spécialisation et à la multiplication des polices de l'environnement et donc à l'accroissement de la responsabilité administrative qui en découle. Ainsi qu'il a été vu, la police des ICPE est, de longue date, attribuée au préfet. De plus, les autorités étatiques disposent de la police spéciale de la chasse<sup>440</sup>, des OGM<sup>441</sup>, de l'eau et des milieux aquatiques<sup>442</sup>, des immeubles insalubres<sup>443</sup>, des mines<sup>444</sup> ou encore la police de l'accès aux espaces protégés<sup>445</sup>. L'ensemble de ces polices témoignent de l'importance du rôle de l'État et sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'État<sup>446</sup>.

Le rôle central des autorités étatiques est également accentué par une exclusivité « radicale »<sup>447</sup> des polices environnementales excluant de façon très nette une éventuelle intervention de la police municipale. En effet, le Conseil d'État a jugé que les polices des

---

<sup>438</sup> CGCT, art. L. 2213-4.

<sup>439</sup> Y. JEGOUZO, « Police générale et polices spéciales en matière environnementale », in C. VAUTROT-SCHWARZ (dir.), *La police administrative*, op. cit., p. 152.

<sup>440</sup> C. env., art. L. 420-1.

<sup>441</sup> C. env., art. R. 533-1

<sup>442</sup> C. env. art. L. 211-2 et s.

<sup>443</sup> CSP, art. L. 1331-1 et s.

<sup>444</sup> Code minier, art. L. 171-1 et s.

<sup>445</sup> C. env., art. L. 360-1.

<sup>446</sup> V. par ex. CE, 28 février 2001, *Sté des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France*, n° 199953, *Lebon T.* p. 1160 (police de l'eau) ; CE, sect., 20 décembre 1963, *Dame et Dlle Morvan-Clavenna*, n° 57666, *Lebon p.* 653 (police des immeubles insalubres).

<sup>447</sup> PLESSIX, *Droit administratif*, op. cit., p. 871.

antennes relais<sup>448</sup>, des OGM<sup>449</sup>, des pesticides<sup>450</sup> ou encore la police relative aux compteurs *Linky*<sup>451</sup> sont *totale*ment exclusives. *In fine*, peu de polices environnementales laissent au maire la possibilité de compléter les mesures prises par les autorités étatiques en faisant usage de son pouvoir de police administrative générale. Ce dernier peut éventuellement intervenir dans le domaine de la chasse<sup>452</sup>, encore que le rôle environnemental de cette police soit discuté<sup>453</sup>, en interdisant une telle activité dans un rayon de 200 mètres autour des habitations<sup>454</sup>. Tel est également le cas de la police de l'eau<sup>455</sup> (en cas de circonstances locales particulières) et de la police des ICPE<sup>456</sup> (en cas de péril imminent) pour lesquelles le maire pourra intervenir pour compléter les mesures prises par les autorités étatiques. Les marges de manœuvre des communes sont extrêmement limitées en raison de cette « *très large exclusivité des polices environnementales* »<sup>457</sup> conduisant à leur « *marginalisation* »<sup>458</sup>.

En matière de protection de l'environnement, l'État s'est également accompagné de nombreuses agences telles que l'*Office français de la biodiversité*, l'*Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement*, l'*Office national des forêts* ou l'*Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire*<sup>459</sup>. Ces agences prennent, dans la grande majorité des cas, la forme d'établissements publics. Elles disposent donc de la personnalité morale ce qui permet aux éventuelles victimes d'engager leur responsabilité du fait de leurs réglementations de police<sup>460</sup>. Toutefois, en ce domaine, le juge administratif et les victimes ont tendance à rechercher davantage l'engagement de la responsabilité de l'État du fait de sa carence dans l'adoption de mesures de police que celle des établissements publics. Ainsi, la cour administrative d'appel de Marseille<sup>461</sup> a eu l'occasion de juger que la responsabilité de

---

<sup>448</sup> CE, ass., 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, *op. cit.*

<sup>449</sup> CE, 24 septembre 2012, *Commune de Valence*, *op. cit.*

<sup>450</sup> CE, 31 décembre 2020, *Commune d'Arcueil*, *op. cit.*

<sup>451</sup> CE, 28 juin 2019, *Commune de Bovel*, n° 425975, *Lebon T.* p. 590.

<sup>452</sup> CE, 13 septembre 1995, *Fédération départementale des chasseurs de la Loire*, n° 127553, *Lebon T.* p. 941.

<sup>453</sup> G. EVEILLARD, « L'exclusivité des polices environnementales », *op. cit.*, p. 1230 ; Y. JEGOUZO, « Police générale et polices spéciales en matière environnementale », *op. cit.*, pp. 152-153.

<sup>454</sup> M. COMTE, « Le maire et la chasse », *AJCT*, 2020, p. 135.

<sup>455</sup> CE, 22 janvier 1965, *Consorts Alix*, n° 56871, *Lebon* p. 45.

<sup>456</sup> CE, 2 décembre 2009, *Commune de Rachecourt-sur-Marne*, *op. cit.*

<sup>457</sup> G. EVEILLARD, « L'exclusivité des polices environnementales », *op. cit.*, p. 1229.

<sup>458</sup> Y. JEGOUZO, « Police générale et polices spéciales en matière environnementale », *op. cit.*, p. 154.

<sup>459</sup> Sur les différentes agences, leurs rôles et leur organisation v. M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 9<sup>e</sup> éd., 2023, p. 451 et s.

<sup>460</sup> v. à propos de l'ONF : CE, 31 mai 2013, *Consorts Dejardin*, n° 346876, *Lebon T.* p. 433.

<sup>461</sup> CAA Marseille, 10 janvier 2005, *Ministre de l'Agriculture et de la Pêche c. Sté Durance Crau*, n° 00MA01810, *Lebon T.* p. 995.

l'État pouvait être engagée en raison de l'adoption tardive de mesures de police appropriées de nature à faire cesser la contamination d'un verger et à pallier l'inaction de l'*Institut national de la recherche* agronomique (INRA). Or, en l'espèce, la faute originelle venait de l'INRA qui avait importé des arbres contaminés et n'avait pas pris les mesures nécessaires pour protéger l'environnement et la population. En ce sens, comme le remarque Philippe MOREAU, trois responsabilités coexistaient ici : « *celle de l'INRA, pour avoir importé des arbres infectés par ce virus d'une région où il est particulièrement virulent sans avoir procédé aux précautions d'usage (mise en quarantaine...)* ; *celle de l'État au titre de son pouvoir de contrôle sur l'INRA* ; *celle de l'État pour la carence dans l'utilisation de ses pouvoirs de police phytosanitaire* »<sup>462</sup>. Seule la dernière a été invoquée par la victime et retenue par le juge administratif. Ce régime de responsabilité offre en effet à la personne lésée un patrimoine facilement solvable et n'exige pas qu'une faute lourde soit rapportée.

En matière environnementale, les compétences de police de l'État sont donc particulièrement étendues. Elles sont renforcées par des concours de police qui lui sont très favorables et marginalise très largement les autorités locales. La responsabilité découlant de la compétence, ces éléments permettent à leur tour de démontrer l'étendue de la responsabilité étatique. Les nombreux contentieux qui peuvent s'élever en ce domaine permettent en outre de mieux appréhender les fonctions de la responsabilité administrative (**B.**).

## B. Des contentieux révélateurs des fonctions de la responsabilité de l'État

Les différents contentieux relatifs aux polices environnementales permettent de mettre en lumière les différentes fonctions de la responsabilité administrative de l'État. Classiquement, la responsabilité d'une personne publique a pour objectif de « *réparer les fautes qu'elle a commises* »<sup>463</sup>. Toutefois, en sus de cette fonction curative, elle présente également une dimension préventive et moralisatrice destinée à empêcher l'État de reproduire ses erreurs. La responsabilité environnementale permet de rendre particulièrement visible « *la pertinence et les limites* »<sup>464</sup> de la fonction indemnitaire et l'importance de sa fonction préventive.

---

<sup>462</sup> P. MOREAU, « La responsabilité de l'État du fait des mesures de police phytosanitaire », *AJDA*, 2005, p. 1251.

<sup>463</sup> D. LOCHAK, « Réflexion sur les fonctions sociales de la responsabilité administrative », in J. CHEVALIER et al., *Le droit administratif en mutation*, PUF, 1993, p. 286.

<sup>464</sup> B. DROBENKO, « Environnement », *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, Dalloz, juillet 2020 (actualisation : décembre 2023), pt. 208.

En effet, le droit commun de la responsabilité exige qu'un préjudice *personnel* soit invoqué dans le cadre des recours en responsabilité. Si tel est le cas, le juge administratif décidera généralement d'allouer à la victime des « *indemnités compensatrices* »<sup>465</sup>. Si les polices environnementales causent des préjudices individuels subjectifs (qu'ils soient patrimoniaux, extrapatrimoniaux ou corporels) le juge administratif les compensera généralement par des indemnités. Par exemple, les carences fautives de l'État dans l'usage de son pouvoir de police phytosanitaire ont pu être compensées par l'attribution d'une allocation de 414.888,04 euros à la personne concernée<sup>466</sup>. Classiquement, les dommages personnels causés par les polices administratives sont donc réparés par des indemnités. Toutefois, les polices environnementales peuvent également causer des préjudices à l'environnement. On parle alors de *préjudice écologique* qui n'est plus personnel mais « *extra-individuel* »<sup>467</sup>. Un tel préjudice a été reconnu par le droit français à travers la jurisprudence judiciaire<sup>468</sup> et l'article 1246 du Code civil mais a mis du temps à être reconnu en droit administratif<sup>469</sup>. Le juge administratif a toutefois infléchi sa position et considère désormais que la responsabilité de l'État pourra être engagée lorsque ce dernier s'abstient de prendre ou prend des mesures – notamment de police — causant une « *atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* »<sup>470</sup>. Les recours tendant à la reconnaissance d'un tel préjudice et à sa réparation constituent donc une action en responsabilité « *spécifique, distincte du droit commun de la responsabilité* »<sup>471</sup>. Ainsi, dans le cadre de l'*Affaire du siècle*, le Tribunal administratif de Paris a reconnu que « *l'État doit être regardé comme responsable (...) d'une partie du préjudice écologique* »<sup>472</sup> invoqué par les associations requérantes. Il était ici reproché à l'État de ne pas prendre toutes les mesures nécessaires au respect des *Accords de Paris*. La responsabilité étatique est donc engagée, au moins pour partie, du fait de sa carence à adopter des mesures de police propres à atteindre les objectifs de réduction de gaz à effet de

---

<sup>465</sup> M. HAURIOU, « Les actions en indemnité contre l'État pour préjudices causés dans l'administration publique », *RDP*, 1896, p. 51.

<sup>466</sup> CAA Marseille, 10 janvier 2005, *Ministre de l'Agriculture et de la Pêche c. Sté Durance Crau*, *op. cit.*

<sup>467</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 1727.

<sup>468</sup> CA Paris, 30 mars 2010, *RG* n° 08-02278.

<sup>469</sup> CE, 12 juillet 1969, *Ville de Saint-Quentin*, n° 72068, *Lebon* p. 383.

<sup>470</sup> C. civ., art. 1247.

<sup>471</sup> CAA Nancy, 17 octobre 2023, *Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Haute-Saône*, n° 21NC01145.

<sup>472</sup> TA Paris, 3 février 2021, *Assoc. Oxfam France et a.*, n° 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976.

serre. Il s'agit d'une responsabilité administrative spécifique, permettant de réparer des dommages non-individuels<sup>473</sup>.

De plus, en cas de préjudice écologique, le juge administratif considère généralement que la nature spécifique de ce préjudice doit conduire à ce qu'il soit réparé « *par priorité en nature* »<sup>474</sup>. Cette réparation spécifique permet de mettre en lumière la *charge normative* de la responsabilité de l'État. Ainsi, pour réparer le préjudice écologique reconnu par le Tribunal administratif de Paris dans l'*Affaire du siècle*, ce dernier a eu recours à l'injonction<sup>475</sup> et a demandé à l'État de prendre toutes les mesures de nature à réparer le préjudice écologique et à éviter l'aggravation des dommages. Cette *responsabilité-injonction* permet de réparer les préjudices – écologiques en l'espèce mais cela s'étend à d'autres types de préjudices<sup>476</sup> – en nature. En matière environnementale, l'*Affaire du siècle* a démontré que l'injonction est même parfois considérée comme le but premier du recours en responsabilité, avant même toute velléité indemnitaire<sup>477</sup>. Plus largement, au-delà du recours à l'injonction, les actions en responsabilité contre l'État en matière environnementale ont pour effet de *stigmatiser* l'action administrative défaillante et conduisent l'administration à modifier son comportement pour se mettre en conformité avec les exigences du juge administratif. Cela est notamment le cas lorsque la responsabilité de l'État est engagée pour une carence fautive<sup>478</sup>, hypothèses particulièrement prégnantes dans les contentieux environnementaux. Ces recours sont « *un outil jurisprudentiel visant la correction des abstentions fautives de l'État* »<sup>479</sup> et permettent d'interroger les insuffisances et la pertinence de l'action de l'État. Ils permettent « *la révélation de nouvelles obligations à la charge de l'État, désormais garant du droit à un environnement sain* »<sup>480</sup>. De ce fait, les actions en responsabilité de l'État du fait des polices environnementales

---

<sup>473</sup> J. BÉTAILLE, « Le préjudice écologique à l'épreuve de l'*Affaire du siècle* », *AJDA*, 2021, pp. 2229-2230.

<sup>474</sup> TA Paris, 3 février 2021, *Assoc. Oxfam France et a.*, *op. cit.*

<sup>475</sup> TA Paris, 14 octobre 2021, *Assoc. Oxfam France et a.*, n° 1904967-1904968-1904972-1904976.

<sup>476</sup> v. A. MEYNAUD-ZEROUAL, « Responsabilité et prohibition des injonctions à titre principal », in A. JACQUEMET-GAUCHÉ (dir.), *Dépasser la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2023, p. 37 et s.

<sup>477</sup> A. MEYNAUD-ZEROUAL, « Responsabilité et prohibition des injonctions à titre principal », *op. cit.*, p. 43

<sup>478</sup> v. Partie 2, Chapitre 2, Section 1, I., B.

<sup>479</sup> J. VADIM, « La carence fautive », *RFDA*, 2023, p. 376.

<sup>480</sup> S. BRIMO, « Les potentialités du contentieux de la carence administrative en matière de santé et d'environnement », *AJDA*, 2021, p. 1256.

permettent de démontrer que la « *sanction juridictionnelle de l'inaction publique* »<sup>481</sup> dans le cadre d'une action en responsabilité conduit au « *dépassement de sa fonction indemnitaire* »<sup>482</sup>.

Les recours en responsabilité dirigés contre l'État en raison des polices environnementales démontrent donc l'étendue de ses compétences et les différentes facettes de la responsabilité administrative. Ils permettent de remarquer qu'en ce domaine, la responsabilité de l'État ne se limite pas à la réparation d'un dommage personnel mais peut également être mise au service de la réparation d'un préjudice extra-individuel. Ils démontrent en outre que « *la réparation n'épuise pas la responsabilité* »<sup>483</sup>. Dans ces contentieux, « *l'équilibre se renverse : la fonction de prévention devient prioritaire* »<sup>484</sup> et prime sur la fonction indemnitaire de la responsabilité administrative.

---

<sup>481</sup> *Ibid.*

<sup>482</sup> H. BELRHALI, « La responsabilité administrative de demain », *AJDA*, 2021, p. 1250.

<sup>483</sup> S. BRIMO, « Pour la valorisation de la fonction préventive du juge de la responsabilité administrative », in A. JACQUEMET-GAUCHÉ (dir.), *Dépasser la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2023, p. 74.

<sup>484</sup> S. CASSELLA, « Vers un régime de responsabilité de l'État pour risques globaux. Réflexions à partir de l'exemple des changements climatiques », *Archives de philosophie du droit*, vol. 63, 2021, p. 218.

## CONCLUSION DU SECOND CHAPITRE

Alors que la police administrative a originellement été pensée et s'est développée au niveau local, cette conception ne semble plus résister à l'épreuve des faits. En effet, les pouvoirs de police administrative de l'État, garant de l'effectivité des politiques publiques, du droit de l'Union européenne et de l'égalité entre les citoyens, n'ont eu de cesse d'être réaffirmés et de se développer. Cette étatisation est encore plus prégnante en matière de polices spéciales. En ce domaine, l'État apparaît comme l'acteur principal. La responsabilité administrative étant le corollaire de la compétence, ce phénomène d'étatisation de la police entraîne *ipso facto* le développement des hypothèses de responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative. Si la responsabilité de l'État apparaît donc *paradoxalement* étendue, il est également nécessaire d'étudier les conditions – que nous qualifierons de *faussement ordinaires* – dans lesquelles elle est engagée (**Partie 2**).



## PARTIE 2. UNE RESPONSABILITÉ FAUSSEMENT ORDINAIRE

Dans sa thèse publiée en 1946, le Professeur BÉNOIT relevait le « *caractère particulièrement typique* »<sup>485</sup> de la responsabilité du fait des services de police administrative et considérait qu'« *il n'est pas d'illustration plus nette des principes fameux de l'arrêt Blanco. Nulle part ailleurs on ne voit une telle diversité de règles, n'excluant d'ailleurs en rien la précision, variant suivant les besoins du service : chaque activité du service de police a ses règles propres en ce qui concerne la mise en œuvre de la responsabilité qu'elle peut entraîner* »<sup>486</sup>. Il considérait ainsi que la responsabilité du fait des activités de police administrative est une responsabilité spécifique qui se distingue des autres régimes de responsabilité administrative.

Ainsi, si l'État ne pouvait initialement, être tenu pour responsable des dommages causés par ses activités de police administrative<sup>487</sup>, cette irresponsabilité a disparu. En effet, la responsabilité étatique du fait des activités de police administrative s'est progressivement rapprochée des autres régimes de responsabilité administrative. Elle peut ainsi, dans les mêmes conditions que pour les autres activités administratives, être engagée en cas de faute et *même en l'absence de faute* (**Chapitre 1**).

Toutefois, si la responsabilité de l'État semble obéir aux règles classiques de responsabilité, certaines spécificités existent et tiennent notamment au fait que l'État ne peut être considéré comme une personne publique comme les autres (**Chapitre 2**).

---

<sup>485</sup> F.-P. BÉNOIT, *La responsabilité de la puissance publique du fait de la police administrative*, op. cit., p. 6.

<sup>486</sup> *Ibid.*

<sup>487</sup> CE, 13 janvier 1899, *Lepreux*, op. cit.



## Chapitre 1. L'application à l'État des règles ordinaires de responsabilité

Historiquement, la responsabilité administrative de l'État du fait des activités de police administrative était inexistante. Toutefois, à la suite de l'arrêt *Tomaso Grecco*<sup>488</sup>, les hypothèses de responsabilité étatique pour faute en matière de police se sont donc considérablement développées de telle sorte que cette responsabilité semble obéir à la même logique que les autres situations dans lesquelles la responsabilité d'une personne publique peut être engagée (**Section 1**). De plus, comme pour les autres activités administratives, la responsabilité de l'État peut être engagée *même en l'absence de faute*. Ici encore, la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative obéit aux règles ordinaires de responsabilité (**Section 2**).

### Section 1. Une responsabilité engagée en cas de faute

La faute, définie comme un « *manquement à une obligation préexistante* »<sup>489</sup> peut, en droit de la responsabilité administrative, prendre plusieurs formes. En effet, si depuis l'arrêt *Driancourt*<sup>490</sup>, une mesure de police illégale est considérée comme fautive, la faute peut également consister en une inaction, qualifiée de carence fautive par le juge administratif si cette inaction consiste, pour l'autorité de police, en un manquement à son obligation d'agir<sup>491</sup>. L'une des spécificités de la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative a longtemps résidé dans le rapport ambigu que ce régime de responsabilité entretenait avec la faute lourde et la faute simple. Or, si dans tous les domaines de la responsabilité administrative, « *l'histoire de la faute lourde est celle de son recul* »<sup>492</sup>, cette antienne est également applicable à la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative. En effet, la faute lourde initialement exigée par le juge administratif a progressivement été remplacée par l'exigence d'une faute simple, également appelée *faute de nature* à (**I**). Toutefois, ces catégories de faute doivent être relativisées car elles ne traduisent pas toujours fidèlement le contrôle opéré par le juge administratif sur l'action des autorités de police étatiques (**II**).

---

<sup>488</sup> CE, 10 février 1905, *Tomaso Grecco*, *op. cit.*

<sup>489</sup> M. PLANIOL, *Droit civil*, *op. cit.*, n° 913.

<sup>490</sup> CE, sect., 26 janvier 1973, *Driancourt*, *op. cit.*

<sup>491</sup> v. Partie 2, Chapitre 2, Section 1, I, A.

<sup>492</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 1304.

## I. Le passage progressif de la faute lourde à la faute simple

Après l'irresponsabilité initiale dont l'État jouissait en matière de police administrative, la preuve d'une faute lourde semble avoir été la règle pour que sa responsabilité puisse être engagée. Cependant, si la doctrine fait remonter cette exigence de faute lourde à l'arrêt *Tomaso Grecco*, il est possible de remarquer que cette condition n'est jamais invoquée par ledit arrêt. De ce fait, l'exigence initiale d'une faute lourde semble être issue d'une méprise, qui a influencé l'ensemble du régime de la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative (A.). Après avoir eu recours à la faute lourde, le juge administratif a progressivement engagé la responsabilité de l'État sur le fondement de la faute simple, à l'instar des autres domaines de responsabilité (B.).

### A. L'exigence d'une faute lourde : une méprise originelle

Classiquement, la doctrine fait remonter l'exigence d'une faute lourde en matière de responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative à l'arrêt *Tomaso Grecco*. Toutefois, si cet arrêt met bien fin à l'irresponsabilité étatique, rien « *n'autorisait de telles conclusions* »<sup>493</sup>. La faute lourde n'était nullement invoquée par le juge administratif dans cet arrêt. De cette méprise originelle, le régime de la responsabilité de l'État ressortira profondément marqué. Le malentendu initial consistant à considérer que la responsabilité étatique ne peut être engagée qu'en cas de faute lourde a continué à prospérer.

En effet, dans son arrêt de 1905, le Conseil d'État énonce « *qu'il ne résulte pas de l'instruction (...) que l'accident, dont le requérant a été victime, puisse être attribué à une faute du service public dont l'Administration serait responsable ; que dès lors, le sieur X... n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision par laquelle le ministre de la Guerre a refusé de lui allouer une indemnité* »<sup>494</sup>. Le juge administratif n'a donc, à aucun moment, exigé qu'une faute lourde soit rapportée pour engager la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative. Par ailleurs, « *les années suivant immédiatement l'arrêt Tomaso Grecco, ce sont des arrêts retenant la faute simple qui furent rendus* »<sup>495</sup>. Par exemple, dans l'arrêt *Pluchart*, le

---

<sup>493</sup> B. DELAUNAY, « La responsabilité du fait de la police administrative. Un régime tributaire de l'arrêt Tomaso-Greco », *op. cit.*, p. 320.

<sup>494</sup> CE, 10 février 1905, *Tomaso Grecco*, *op. cit.*

<sup>495</sup> B. DELAUNAY, « La responsabilité du fait de la police administrative. Un régime tributaire de l'arrêt Tomaso-Greco », *op. cit.*, p. 327.

Conseil d'État considère que la chute du requérant, due à un militaire en train d'arrêter un malfaiteur, constitue une « *faute du service public engageant la responsabilité de l'État* »<sup>496</sup>.

Ainsi, l'exigence d'une faute lourde est apparue dans des « *conditions obscures* »<sup>497</sup> en jurisprudence. Il semble que la première occurrence de cette notion se retrouve dans une note du Professeur APPLETON sous deux arrêts de 1919<sup>498</sup> relatifs à la responsabilité de services de police communaux. Ces développements ont trouvé un écho favorable dans les conclusions du commissaire du gouvernement RIVET sous l'arrêt *Clef* en matière de responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative. Ce dernier considère que « *pour s'acquitter de la lourde tâche de maintenir l'ordre dans la rue, les forces de police ne doivent pas voir leur action éternuée par des menaces permanentes de complication contentieuses* »<sup>499</sup>. Toutefois, le juge administratif se contentera par la suite d'énoncer qu'« *il résulte de l'instruction que ces actes n'ont pu toutefois être accomplis que par suite d'un manque de surveillance de l'autorité militaire ; qu'ainsi, indépendamment de la faute personnelle commise par les auteurs de ces actes, il doit être relevé une faute à la charge du service public* »<sup>500</sup>. Si l'expression *faute lourde* ne figure toujours pas en tant que telle dans les conclusions ou dans la décision, il en ressort clairement qu'une simple faute ne peut être de nature à engager la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative. C'est en réalité grâce à « *l'habileté et à la force de conviction* »<sup>501</sup> de LATOURNERIE que la jurisprudence administrative a définitivement consacré l'exigence d'une faute lourde en matière de police administrative dans l'arrêt *Garcin*<sup>502</sup>. Le commissaire du gouvernement concluait ainsi dans cette affaire qu'il « *ne suffit pas d'une faute quelconque pour qu'il y ait lieu à indemnité* »<sup>503</sup>. Rapidement devenues la « *charte du système de la gradation des fautes* »<sup>504</sup>, ces conclusions marquent un tournant dans le droit de la responsabilité administrative du fait des activités de police car, à leur suite, la preuve d'une faute lourde sera exigée pour engager la responsabilité de l'État.

---

<sup>496</sup> CE, 24 décembre 1910, *Pluchart, Lebon* p. 1029.

<sup>497</sup> M. DEGUERGUE, « La responsabilité du fait des activités de police », *op. cit.*, p. 223.

<sup>498</sup> J. APPLETON, note sous CE., 20 juin 1919, *Vallet, Lebon* p. 354 et CE, 1<sup>er</sup> août 1919, *Dame Renaudie, Lebon* p. 698.

<sup>499</sup> P. RIVET, concl. sur CE, 13 mars 1925, *Clef, Lebon* p. 266.

<sup>500</sup> CE, 13 mars 1925, *Clef, Lebon* p. 266.

<sup>501</sup> M. DEGUERGUE, *Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit de la responsabilité administrative*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1993, p. 212.

<sup>502</sup> CE, ass., 23 janvier 1931, *Dame et demoiselle Garcin, Lebon* p. 91.

<sup>503</sup> R. LATOURNERIE, concl. sur CE, ass., 23 janvier 1931, *Dame et demoiselle Garcin, op. cit.*

<sup>504</sup> L. RICHER, *La faute du service public dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Economica, 1978, p. 110.

La responsabilité pour faute de l'État du fait des activités de police administrative – tout comme celles des communes – a donc, après des fluctuations jurisprudentielles, d'abord été engagée sur le fondement de la faute lourde. Cette exigence, qui a pu avoir « *pour conséquence de limiter la responsabilité administrative* »<sup>505</sup>, a progressivement été abandonnée par le juge administratif (B.)

#### B. L'abandon progressif de l'exigence de faute lourde

La responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative est marquée par l'abandon progressif de l'exigence de faute lourde qui a conduit à la généralisation de la faute simple. Si la faute lourde était principalement dû au caractère régalien de la police administrative et aux conditions parfois complexes dans lesquelles elle s'exerce, la preuve d'une telle faute était parfois délicate à rapporter. Dans cette situation, les victimes doivent en effet démontrer que la faute est suffisamment grave pour engager la responsabilité de l'État mais ne l'est pas suffisamment pour qu'elle soit considérée comme une faute personnelle. Cette exigence peut donc constituer un frein à l'indemnisation des victimes, contraire aux exigences contemporaines de justice.

Le juge administratif a commencé par abandonner des îlots de faute lourde en opérant une distinction entre activités matérielles et activités juridiques. En effet, les activités de police administrative peuvent soit consister en l'édiction d'actes réglementaires ou individuels, soit relever d'opérations de terrain visant au maintien de l'ordre public. Alors que les activités juridiques semblent être exercées dans des conditions permettant la réflexion, dans le « *silence de son cabinet* »<sup>506</sup>, les activités matérielles sont quant à elles conduites « *dans le feu de l'action* »<sup>507</sup>. Ce faisant, le juge administratif a, un temps, exigé une faute simple pour les premières et une faute lourde pour les secondes. Si cette distinction a émergé dans des contentieux relatifs à la responsabilité des communes en matière de police<sup>508</sup>, elle a progressivement été transposée à la responsabilité de l'État. Ainsi, les activités d'exécution, sur le terrain, ont pendant longtemps été frappées d'une présomption quasi-irréfragable de

---

<sup>505</sup> R. LARROUMEC, « Les responsabilités matière de police administrative », *JCP A*, 2012, n°15, p. 2216.

<sup>506</sup> B. DELAUNAY, « La responsabilité du fait de la police administrative. Un régime tributaire de l'arrêt Tomaso-Greco », *op. cit.*, p. 330.

<sup>507</sup> H. DETTON, concl. sur CE, sect., 3 avril 1936, *Benjamin, Lebon* p. 453.

<sup>508</sup> M. DEGUERGUE, *Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit de la responsabilité administrative*, *op. cit.*, pp. 213-215.

difficulté conduisant le juge administratif à exiger une faute lourde pour qu'elles puissent engager la responsabilité de l'État. Comme le remarque la Professeure DEGUERGUE une faute lourde a en effet toujours été exigée par les juridictions administratives pour les activités matérielles comme ce fut le cas dans l'arrêt *Loyeux* relatif à l'action des services de la préfecture pour faire cesser le blocus d'une ferme et d'une usine pendant une grève<sup>509</sup>. Il en va de même pour la suspension, dans l'urgence, d'un permis de conduire par des agents de police<sup>510</sup> ou la surveillance des frontières<sup>511</sup>. À l'inverse, des activités jugées *bureaucratiques* ont engagé la responsabilité de l'État sur le fondement de la faute simple. Tel a par exemple été le cas pour une erreur des services de l'État dans la délivrance d'une carte grise<sup>512</sup>.

Or, en pratique, cette distinction entre activités matérielles et activités juridiques peut être complexe et artificielle. En matière de police administrative, il est courant que ces deux activités s'entremêlent et ne puissent être distinguées l'une de l'autre<sup>513</sup>. De plus, il arrive que « *certaines activités matérielles se déroulent sans rencontrer de difficultés particulières, alors qu'inversement certaines activités juridiques sont particulièrement délicates* »<sup>514</sup>. La distinction entre activités matérielles et activités juridiques ne semblait donc pas correspondre à la réalité de l'exercice de la police administrative, ce qui pouvait rendre la jurisprudence difficilement compréhensible et freiner l'indemnisation des victimes. Ce faisant, le juge administratif va progressivement abandonner l'exigence de faute lourde pour les activités matérielles au profit de la faute simple. L'exemple le plus topique de l'abandon de cette distinction entre activités juridiques et activités matérielles, bien que ne concernant pas directement les activités de police, se retrouve à propos des services de secours<sup>515</sup> et de la lutte contre l'incendie<sup>516</sup>. En effet, alors que ces activités représentent la quintessence des activités matérielles pouvant présenter certaines difficultés, le juge administratif a, à la fin des années 1990, abandonné l'exigence de faute lourde. Le juge a pleinement appliqué ce raisonnement à la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative et a jugé qu'une faute simple suffit pour indemniser les

---

<sup>509</sup> CE, ass., 27 décembre 1938, *Loyeux*, *Lebon* p. 985.

<sup>510</sup> CE, 7 juillet 1971, *Ministre de l'Intérieur c. Gérard*, n° 77693, *Lebon* p. 513.

<sup>511</sup> CE, 9 février 1979, *de la Villéon*, n° 09137, *Lebon* p. 57.

<sup>512</sup> CE, 16 décembre 1983, *Ministre de l'Intérieur c. Goncalves*, *Lebon* p. 855.

<sup>513</sup> Pour une illustration v. par ex. CE, 2 décembre 1987, *Cie Air Inter*, n° 65517, *Lebon* p. 393.

<sup>514</sup> G. EVEILLARD, « Existe-t-il encore une responsabilité administrative pour faute lourde en matière de police administrative ? », *op. cit.*, p. 734.

<sup>515</sup> CE, sect., 13 mars 1998, *Améon et autres*, n° 89370, *Lebon* p. 82.

<sup>516</sup> CE, 29 avril 1998, *Commune de Hannappes*, n° 164012, *Lebon* p. 186

dommages causés par la police des installations classées<sup>517</sup>, des aérodromes<sup>518</sup>, des frontières<sup>519</sup>, des cours d'eau non domaniaux<sup>520</sup> la police phytosanitaire<sup>521</sup> ou encore par l'exercice du pouvoir de perquisition dans le cadre de l'état d'urgence<sup>522</sup>. Avec Gweltaz EVEILLARD, il est possible de considérer que « *la distinction entre les activités matérielles et les activités juridiques, qui articulait encore largement, malgré les exceptions, le régime de responsabilité de la police administrative, semble en cours d'abolition* »<sup>523</sup>, si ce n'est totalement abolie. La tendance actuelle de la jurisprudence administrative est à la généralisation de la faute simple pour engager la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative, y compris pour les activités d'exécution. Cependant, il peut être reproché au juge administratif de n'avoir acté cette généralisation dans aucun arrêt de principe. Si le Conseil d'État, dans l'un de ses avis de 2008, a considéré que « *la responsabilité des personnes investies d'un pouvoir de police peut être recherchée devant le juge administratif pour faute simple résultant d'une carence (...) à faire appliquer les mesures prises* »<sup>524</sup>, cette affirmation ne semble pas pouvoir être considérée comme étant de portée générale et absolue. Toutefois, avec Roland VANDERMEEREN, il est possible de considérer qu'« *on voit mal quel domaine de l'activité de police pourrait encore échapper au mouvement de généralisation de la faute non qualifiée* »<sup>525</sup>.

L'exigence d'une faute lourde a donc permis de sortir l'État de l'irresponsabilité dont il jouissait en matière de police administrative. Après avoir distingué entre les activités juridiques et les activités matérielles, le juge administratif a ensuite généralisé la faute simple en ce domaine. Pour autant, ces catégories de fautes doivent être relativisées (II.)

---

<sup>517</sup> CE, 5 juillet 2004, *Lescure*, n° 246929, *Lebon* p. 838.

<sup>518</sup> CE, 3 mars 2003, *GIE La Réunion aérienne*, n° 232537, *Lebon* p. 76.

<sup>519</sup> CE, 9 décembre 2015, *M. Ali-Mehenni et Mme Mehault*, *Lebon* p. 867.

<sup>520</sup> CE, 28 février 2001, *Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France*, *op. cit.*

<sup>521</sup> CE 7 août 2008, *Ministre de l'Agriculture c. Sté Durance Crau*, *op. cit.*

<sup>522</sup> CE, avis, ass., 6 juillet 2016, *Napol et autres*, *op. cit.*

<sup>523</sup> G. EVEILLARD, « Existe-t-il encore une responsabilité administrative pour faute lourde en matière de police administrative ? », *op. cit.*, p. 739.

<sup>524</sup> CE, avis, 29 juillet 2008, n° 381725, EDCE, 2009, n° 60, p. 320.

<sup>525</sup> R. VANDERMEEREN, « Police », *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, *op. cit.*, pt. 186.

## II. Une généralisation de la faute simple à nuancer

L'exigence d'une faute lourde « *ne serait plus compatible avec les exigences d'équité et de soumission de l'administration au droit* »<sup>526</sup>. Toutefois, le passage progressif de la faute lourde à la faute simple « *s'est heurté à des difficultés à des difficultés que les commissaires du gouvernement des années 1990 avaient peut-être sous-estimées* »<sup>527</sup>. La généralisation de la faute simple doit être nuancée. En effet, derrière la prédominance apparente de la faute simple persistent certains îlots de faute lourde (A.). De plus, avec le Professeur VAUTROT-SCHWARZ, il est possible de considérer que « *la signification de la catégorie juridique dépend de l'usage qui en est fait, et donc de ce qu'on lui fait dire* »<sup>528</sup>. De ce fait, il est nécessaire de relativiser les catégories de faute car leur signification et leur portée dépendent de l'appréciation que le juge fait de chaque situation d'espèce (B.).

### A. La persistance d'îlots de faute lourde

Malgré la généralisation apparente de la faute simple, la jurisprudence continue d'exiger, dans certains domaines, qu'une faute lourde soit rapportée pour engager la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative.

Cette nécessité a récemment connu une actualité retentissante en matière de prévention du terrorisme. En ce domaine, la jurisprudence administrative a toujours considéré qu'une faute lourde devait être rapportée pour engager la responsabilité de l'État, indépendamment du fait que l'activité en cause soit une activité juridique ou matérielle<sup>529</sup>. Le déclin généralisé de la faute lourde aurait pu conduire à ce que cette exigence soit également abandonnée dans les affaires relatives à la prévention du terrorisme. Cette hypothèse était d'autant plus plausible que les juges du fond, dans la période récente, ne mentionnaient plus expressément l'exigence d'une faute lourde en ce domaine<sup>530</sup>. L'action en responsabilité engagée contre l'État à la suite des attentats terroristes commis par Mohamed MERAH en 2012 a donné l'occasion au juge administratif d'exprimer à nouveau sa position sur le degré de faute exigé pour que la

---

<sup>526</sup> G. CHAVRIER, « Essai de justification et de conceptualisation de la faute lourde », *AJDA*, 2003, p. 1026.

<sup>527</sup> *Ibid.*

<sup>528</sup> C. VAUTROT-SCHWARZ, *La qualification juridique en droit administratif*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, t. 263, 2009, p. 27.

<sup>529</sup> CE, 22 octobre 1975, *Bergon*, n° 92865, *Lebon* p. 521.

<sup>530</sup> CAA Marseille, 9 septembre 2005, *Société ACE Europe*, n° 03MA00468 ; CAA Paris, 24 janvier 2011, *Préfet de police c. Compagnie Aviva*, n° 09PA03966.

responsabilité étatique soit engagée. En l'espèce, la famille d'un des militaires assassinés a demandé au Tribunal administratif de Nîmes d'engager la responsabilité de l'État du fait de la défaillance de ses services de renseignements dans la surveillance du terroriste. Le juge de première instance a fait gré à la demande qui lui était adressée<sup>531</sup>. Ce jugement a par la suite été infirmé en appel par la cour administrative d'appel de Marseille. Elle considère en effet que les « méprises » des services de renseignement « ne sauraient caractériser une faute lourde de l'État, seule susceptible en l'espèce d'engager sa responsabilité, eu égard, sur un plan général, aux difficultés particulières inhérentes à l'activité des services de renseignement et, dans le cas particulier du présent litige, aux moyens et aux connaissances limités dont disposaient alors ces services à la fois pour appréhender et prévenir de nouvelles formes d'attentat terroriste »<sup>532</sup>. Cette position a été confirmée en cassation par le Conseil d'État qui a considéré que seule une faute lourde était susceptible d'engager la responsabilité de l'État en cas de carence des services de renseignement, ce qui n'était pas le cas en l'espèce<sup>533</sup>. La Haute juridiction administrative a été suivie par le Tribunal administratif de Paris qui a exigé qu'une faute lourde soit rapportée pour que la responsabilité de l'État puisse être engagée en raison de la défaillance des services de renseignement dans la prévention des attentats de Paris et du Stade de France commis le 13 novembre 2015<sup>534</sup>. Ces exemples démontrent que, dans certains domaines, la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative reste soumise à la preuve d'une faute lourde.

De plus, il a été vu que, dans de nombreuses situations, les contrôles opérés par l'État sur d'autres personnes publiques ou privées, constituent également des hypothèses de responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative<sup>535</sup>. Par exemple, le préfet peut faire usage de son pouvoir de substitution pour pallier les défaillances d'un maire dans l'usage de ses pouvoirs de police administrative<sup>536</sup>. Le représentant de l'État agit alors en lieu et place du maire et il ne s'agit donc « nullement d'un transfert de compétence du maire au préfet, mais d'une substitution du préfet au maire dans l'exercice de la compétence de ce dernier »<sup>537</sup>. De ce fait, les éventuels dommages causés par les mesures de police prises par un

---

<sup>531</sup> TA Nîmes, 12 juillet 2016, n° 1400420.

<sup>532</sup> CAA Marseille, 4 avril 2017, *M. et Mme F. Chennouf et autres c. Ministre de l'Intérieur*, n° 16MA03663.

<sup>533</sup> CE, 18 juill. 2018, *M. et Mme F. Chennouf et autres c. Ministre de l'Intérieur*, n° 411156, *Lebon T.* p. 900.

<sup>534</sup> TA Paris, 18 juillet 2018, n° 1621238/3-1.

<sup>535</sup> Titre 1, Chapitre 1, Section 1, I., B.

<sup>536</sup> CGCT, art. L. 2215-1.

<sup>537</sup> F. DIEU, « Le pouvoir de substitution d'action du préfet en matière de police administrative n'engage que rarement la responsabilité de l'État », *op. cit.*, p. 23.

préfet qui s'est substitué à un maire défaillant engage la responsabilité de la commune. Toutefois, la responsabilité de l'État pourra être engagée en cas de substitution illégale ou défaillante du préfet. Si tel est le cas, le Conseil d'État a confirmé par deux arrêts de 2007<sup>538</sup> sa position déjà annoncée en 1967<sup>539</sup> et considère que seule une faute lourde pourra engager la responsabilité de l'État. Cette exigence est ici symptomatique de la volonté du juge administratif de ne pas substituer la responsabilité de l'État à celle de la personne contrôlée afin de ne pas la dé-responsabiliser et justifie qu'une faute lourde soit rapportée par la victime.

La responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative est donc marquée par la persistance d'îlots de faute lourde. La généralisation de la faute simple reste donc incertaine et à nuancer, notamment en l'absence d'arrêt de principe la consacrant. Cela peut créer des hésitations chez les juges du fond quant au degré de faute à retenir<sup>540</sup>. Au-delà de la distinction entre faute simple et faute lourde, il est nécessaire de relativiser les catégories de faute utilisées par le juge administratif pour remarquer que derrière ces qualifications se cachent en réalité des situations bien différentes les unes des autres (**B.**).

#### B. La nécessité de relativiser les catégories de faute

Pour engager la responsabilité pour faute de l'État du fait des activités de police administrative, le juge administratif mobilise deux catégories de faute : la faute simple et la faute lourde. Toutefois, ces catégories doivent être relativisées.

En effet, « *le passage de la faute lourde à la faute simple, tout en permettant d'unifier le régime de faute au sein d'une même activité, n'est pas pour autant synonyme d'une extension importante de la responsabilité de l'administration* »<sup>541</sup>. Au-delà des catégories de faute, le juge administratif opère un contrôle *in concreto* des faits qui lui sont soumis. Même sous l'empire de la faute simple, le juge prend en considération les difficultés inhérentes à l'activité de police. Cela est notamment permis par le recours à la notion de *faute de nature* à qui « *préserve une*

---

<sup>538</sup> CE, 25 juillet 2007, *Société France Télécom*, *op. cit.* et CE, 25 juillet 2007, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire*, *op. cit.*

<sup>539</sup> CE, 7 avril 1967, *Commune de la Roque-Gageac*, *op. cit.*: le préfet ne faisant pas usage de son pouvoir de substitution après avoir constaté la carence fautive du maire engage la responsabilité de l'État pour faute lourde.

<sup>540</sup> G. de la TAILLE, « Quelle place aujourd'hui pour la faute lourde en matière de police administrative ? », *AJDA*, 2014, p. 1553 et s.

<sup>541</sup> G. EVEILLARD, « Existe-t-il encore une responsabilité administrative pour faute lourde en matière de police administrative ? », *op. cit.*, p. 741.

*marge de manœuvre au juge* »<sup>542</sup> et lui permet d'« *indiquer que les faits se sont déroulés de telle manière, dans de telles circonstances et que, dans ce contexte-là, ils sont de nature à engager la responsabilité* »<sup>543</sup>. Au-delà de la qualification de la faute, les circonstances de l'affaire sont donc primordiales. Cette solution n'est d'ailleurs pas nouvelle puisque dès l'arrêt *Tomaso Grecco*, le commissaire du gouvernement ROMIEU considérait « *qu'il appartiendra au juge, de déterminer dans chaque cas d'espèce, s'il y a une faute caractérisée du service de nature à engager sa responsabilité* »<sup>544</sup>. Ainsi, dans de nombreuses situations, le Conseil d'État affirme la nécessité de rapporter une faute simple pour engager la responsabilité de l'État mais rejette l'affaire au fond en raison des circonstances et difficultés inhérentes à l'activité de police administrative à l'origine du dommage<sup>545</sup>. De plus, il n'est pas rare que la responsabilité de l'État soit engagée sur le fondement d'une faute simple par les juges du fond et qu'elle le soit, dans la même affaire, en raison d'une faute simple devant le Conseil d'État ce qui démontre que la qualification de la faute est subjective et dépend de l'appréciation portée par les juges sur les faits<sup>546</sup>.

La généralisation de faute simple étant principalement animée par l'idée de ne pas faire peser sur le juge administratif un soupçon de « *complaisance* »<sup>547</sup> à l'égard de l'Administration, elle a pu être dénoncée comme étant une modification purement cosmétique, de « *marketing* »<sup>548</sup>. Le manquement à une obligation préexistante permettant d'engager la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative se définit nécessairement par rapport à un standard comportemental et dépend de l'appréciation subjective portée par les juges sur les faits. Ce faisant, une partie de la doctrine considère que le passage de la faute simple n'a été opéré que pour donner des satisfactions illusives aux justiciables et que l'ancienne distinction entre la faute simple et la faute lourde se retrouve aujourd'hui à travers la distinction entre la faute et l'erreur non-fautive<sup>549</sup>. Au-delà de ces critiques sur le vocabulaire mobilisé par les juridictions, il est également possible de remarquer qu'en faisant de l'engagement de la responsabilité de l'État l'œuvre *instinctive* et *subjective* des juridictions

---

<sup>542</sup> B. DELAUNAY, *La faute de l'Administration*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2007, p. 209.

<sup>543</sup> *Ibid.*

<sup>544</sup> J. ROMIEU, concl. sur CE, 10 février 1905, *Tomaso Grecco*, op.cit.

<sup>545</sup> C.-E. MINET, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, p. 274.

<sup>546</sup> v. par ex. CE, ass., 9 avril 1993, *M. D. M.G. et Époux B*, op. cit.

<sup>547</sup> H. LEGAL concl. sur CE, ass, 10 avril 1992, *Époux V., Lebon* p. 171.

<sup>548</sup> G. LEBRETON, « La fausse disparition de la faute lourde », *D.*, 1998, p. 538.

<sup>549</sup> *Ibid.*

administratives, l'exigence de sécurité juridique peut être mise à mal, les requérants ne sachant quel degré de faute il leur revient de démontrer<sup>550</sup>. Ainsi, le Professeur EVEILLARD, considère que « *la sécurité juridique commanderait la suppression d'une distinction entre faute simple et faute lourde ajoutant l'inutilité à la complexité* »<sup>551</sup>.

La responsabilité pour faute de l'État du fait des activités de police administrative dépend donc moins des catégories de fautes auxquelles le juge a recours que de l'appréciation subjective qu'il porte sur les faits de chaque espèce. « *L'hypothèse du seul changement de vocable est plausible* »<sup>552</sup> ce qui oblige à relativiser les catégories de faute mobilisées par le juge administratif. Le véritable fondement de la responsabilité pour faute de l'État du fait des activités de police administrative ne semble donc pas nécessairement être la faute lourde ou la faute simple mais bien davantage « *le réel* »<sup>553</sup>. Au-delà des hypothèses de responsabilité pour faute, la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative peut être engagée *même en l'absence de faute* (**Section 2**).

## **Section 2. Une responsabilité engagée même en l'absence de faute**

Dans certaines situations, la faute de l'Administration est une « *condition indifférente* »<sup>554</sup>. En effet, si « *en principe la responsabilité de la puissance publique est une responsabilité pour faute* »<sup>555</sup>, il est possible, à titre subsidiaire, d'imputer les conséquences dommageables d'une activité de police administrative sans que la victime ne soit dans l'obligation de prouver un comportement fautif. S'il ne s'agit pas d'une hypothèse propre à la responsabilité du fait des activités de police administrative, il est possible de remarquer, à l'instar du Professeur DELAUNAY, que « *nul ne peut nier que ces règles générales trouvent également à s'appliquer en cette matière* »<sup>556</sup>. « *Répondre des conséquences d'un fait irréprochable heurte la logique* »<sup>557</sup> et nécessite de porter une attention particulière à ces situations. Les hypothèses de responsabilité sans faute peuvent se systématiser autour de deux notions : le risque et la rupture

---

<sup>550</sup> Pour une illustration v. CAA Bordeaux, 27 mai 2014, *Mme T.*, n° 12BX01654.

<sup>551</sup> G. EVEILLARD, « Existe-t-il encore une responsabilité administrative pour faute lourde en matière de police administrative ? », *op. cit.*, p. 747.

<sup>552</sup> M. DEGUERGUE, « La responsabilité du fait des activités de police », *op. cit.*, p. 230.

<sup>553</sup> F. TARLET, « Latournerie, "juge du juste" », *RFDA*, 2017, p. 385.

<sup>554</sup> B. DELAUNAY, *La faute de l'Administration*, *op. cit.*, p. 286.

<sup>555</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, *op. cit.*, n° 1450.

<sup>556</sup> B. DELAUNAY, *La faute de l'Administration*, *op. cit.*, p. 288.

<sup>557</sup> B. CAMGUILHEM, *Recherche sur les fondements de la responsabilité sans faute en droit administratif*, *op. cit.*, p. 1

d'égalité devant les charges publiques. La première de ces notions constitue le fondement principal de la responsabilité sans faute de l'État (**I.**) alors que la rupture d'égalité devant les charges publiques connaît un renouveau depuis quelques années (**II.**).

### **I. Le risque : fondement historique de la responsabilité sans faute de l'État**

Notion issue du droit civil, le risque procède de l'idée selon laquelle la personne publique qui créerait un risque, dont la réalisation causerait un dommage, doit en être tenue pour responsable si ce dernier se réalise. Si cette théorie a d'abord été utilisée pour rendre acceptable les nouveaux risques créés par les progrès technologiques et scientifiques<sup>558</sup>, elle trouve aujourd'hui à s'appliquer dans de nombreuses situations. Dans le domaine de la police administrative, cette hypothèse se retrouve pour réparer les dommages des collaborateurs du service public de la police administrative (**A.**) et ceux résultant d'activités de police créant un « *risque spécial de dommage* »<sup>559</sup> (**B.**).

#### **A. La réparation des dommages subis par les collaborateurs occasionnels : hypothèse peu probable de responsabilité étatique**

La réparation des dommages causés à un collaborateur du service public constitue « *historiquement la première hypothèse de responsabilité sans faute* »<sup>560</sup>. D'abord appliquée aux collaborateurs permanents du service public en cas de risque professionnel<sup>561</sup>, la théorie du risque a par la suite été étendue à l'ensemble des collaborateurs du service public, y compris aux collaborateurs occasionnels des services de police. En effet, dans l'accomplissement de leurs activités, il n'est pas rare que les autorités de police reçoivent le concours de personnes extérieures à l'Administration. Ce faisant, le régime de responsabilité sans faute applicable aux collaborateurs occasionnels de la police permet « *d'indemniser les personnes qui sont victimes d'un dommage alors qu'elles participent, de manière occasionnelle, à l'exécution d'un service public* »<sup>562</sup>.

---

<sup>558</sup> C. BROUELLE, « Le risque en droit administratif "classique" (fin du XIXe, milieu du XXe siècle) », *RDP*, 2008, p. 1513 et s.

<sup>559</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, *op. cit.*, n° 1488.

<sup>560</sup> B. DELAUNAY, *La faute de l'Administration*, *op. cit.*, p. 295.

<sup>561</sup> CE, 21 juin 1895, *Cames*, *op. cit.*

<sup>562</sup> A. VAN LANG, G. GONDOUIN et V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, Sirey, 8<sup>e</sup> éd., 2021, p. 99.

Les contours de la notion de collaborateur occasionnel du service public ont notamment été dégagés par l'arrêt *Commune de Saint de Priest la Plaine*<sup>563</sup>. Transposée au service public de la police administrative, il ressort de cette jurisprudence que le collaborateur occasionnel doit participer effectivement à l'activité de police. Cela signifie que son implication doit être réelle et justifiée. Ainsi, le simple fait d'assister à l'arrestation d'un individu ne permet pas d'être qualifié de collaborateur occasionnel du service public<sup>564</sup>. De plus, la qualité de collaborateur occasionnel ne sera accordée que si la collaboration a été effectivement demandée ou approuvée par l'autorité de police. Cette participation peut d'abord être requise par la personne publique. L'individu peut également être sollicité par l'autorité de police sans que sa participation ne soit exigée par cette dernière. Il existe enfin des hypothèses où l'individu n'est ni requis ni sollicité mais pour lesquelles le juge administratif retient l'accord implicite de l'autorité de police. Cela est notamment le cas si la participation du collaborateur s'est faite dans l'urgence, sans que l'autorité de police n'ait eu le temps de la refuser ou de l'accepter<sup>565</sup>.

Toutefois, si cette hypothèse de responsabilité sans faute peut servir à engager la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative, cela est, dans les faits, assez rare. Cette théorie trouve davantage à s'appliquer au niveau communal, la participation d'un collaborateur occasionnel du service public visant généralement à protéger l'une des trois composantes de l'ordre public général, au premier rang desquelles la sécurité publique. Il est cependant possible de remarquer que la responsabilité de l'État a été admise sur le fondement du risque pour réparer les dommages subis par un indicateur des services de renseignements. En effet, la cour administrative d'appel de Lyon a jugé qu'un individu fournissant des informations aux autorités de police administrative chargées du renseignement ne peut être considéré comme un agent contractuel et doit donc être qualifié de collaborateur occasionnel du service public<sup>566</sup>. Ce faisant, les dommages subis par l'individu à l'occasion de la mission qui lui a été confiée peuvent, selon la Cour, être réparés en engageant la responsabilité sans faute de l'État pour risque<sup>567</sup>. Même si les hypothèses dans lesquelles la responsabilité de l'État est engagée pour réparer les dommages subis par un collaborateur occasionnel du service public

---

<sup>563</sup> CE, ass., 22 novembre 1946, *Commune de Saint-Priest-la-Plaine*, *Lebon* p. 279.

<sup>564</sup> CE, 3 octobre 1980, *Cambini*, n° 09824, *Lebon* p. 225.

<sup>565</sup> CE, sect., 25 septembre 1970, *Commune de Batz sur Mer et Veuve Tesson*, n° 73707, *Lebon* p. 540.

<sup>566</sup> CAA Lyon, 21 novembre 2019, n° 17LY04119.

<sup>567</sup> A. DUGUIT-LARCHER, « Quand un indicateur de la police (administrative) cherche à s'infiltrer au sein des services de l'État », *AJDA*, 2020, p. 108 et s.

de la police administrative restent rares, ce régime de responsabilité s'appliquant davantage aux communes, cela reste possible.

Le risque est donc une théorie permettant d'indemniser les personnes qui sont victimes d'un dommage alors qu'elles participent, de manière occasionnelle, à l'exécution d'une activité de police administrative. Cette notion permet également d'indemniser les personnes lésées par des activités de police présentant un risque spécial de dommage (**B.**).

#### B. Une responsabilité principalement justifiée par l'existence de risques exceptionnels

C'est l'explosion, en 1916, d'un dépôt de munitions à La Courneuve, qui fit 33 morts et plusieurs dizaines de blessés qui mena le Conseil d'État à engager, pour la première fois, la responsabilité de l'État sur le fondement d'un risque spécial. Il a en effet jugé que : « *Considérant que [l'autorité militaire] procédait à la manutention d'engins dangereux ; que ces opérations effectuées dans des conditions d'organisation sommaires, sous l'empire des nécessités militaires, comportaient des risques excédant les limites de ceux qui résultent normalement du voisinage, et que de tels risques étaient de nature, en cas d'accident survenu en dehors de tout fait de guerre, à engager, indépendamment de toute faute, la responsabilité de l'État* »<sup>568</sup>. Après avoir procédé à l'abandon progressif de la notion de « voisinage », le Conseil d'État a étendu cette jurisprudence aux victimes de dommages causés par des armes à feu. Il s'agit désormais de l'hypothèse principale dans laquelle la responsabilité de l'État est engagée sans faute pour risques exceptionnels.

Dans certaines situations, l'usage d'armes à feu par les autorités de police administrative fait courir aux administrés des risques exceptionnels qu'il incombe à l'État de réparer s'ils causent un préjudice grave. Ce régime ne peut être invoqué que par les tiers à l'opération de police. Le Conseil d'État a en effet eu l'occasion de préciser que les personnes visées par l'opération de police ne peuvent engager la responsabilité de la puissance publique que si elles rapportent la preuve d'une faute<sup>569</sup>. Ces situations doivent être distinguées de celles dans lesquelles la responsabilité sans faute de l'État est engagée pour réparer des dommages causés par des attroupements ou rassemblements, étudiées *infra*<sup>570</sup>.

---

<sup>568</sup> CE, 28 mars 1919, *Regnault-Desrozières, Lebon* p. 329.

<sup>569</sup> CE, sect., 27 juillet 1951, *Dame Aubergé et Dumont, Lebon* p. 447.

<sup>570</sup> Partie 2, Chapitre 2, Section 2, II.

Il convient toutefois de relever qu'il est rare que de tels moyens soient employés dans le cadre d'activités de police administrative. En se rattachant au critère finaliste de la police, il est logique de considérer que les armes à feu sont généralement utilisées pour réprimer une infraction et relèvent donc, dans la plupart des cas, d'une activité de police judiciaire. Cependant, c'est bien dans le cadre d'une activité de police administrative que le juge accepté d'engager la responsabilité de l'État pour réparer les dommages causés par l'usage d'armes à feu. Dans deux arrêts de 1951, le Conseil d'État a en effet admis que « *la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée, même en l'absence d'une faute, dans le cas où le personnel de la police fait usage d'armes ou d'engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes ou les biens, et où les dommages subis dans de telles circonstances excèdent, par leur gravité, les charges qui doivent être normalement supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant de l'exercice de ce service public* »<sup>571</sup>. Ainsi, deux conditions cumulatives doivent être réunies pour que la responsabilité étatique soit engagée. Le dommage doit présenter un certain degré de gravité. Dans les faits, cette condition sera généralement remplie car, dès lors que le dommage a été causé par une arme à feu, même une blessure superficielle excède « *les charges qui doivent être normalement supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant* »<sup>572</sup> de la police administrative. De plus, les arrêts *Lecomte* et *Daramy* exigent que les armes dont fait usage la police présentent des risques exceptionnels. C'est sur ce point que la jurisprudence a été le plus discutée. Le Conseil d'État a fait bénéficier ce régime aux victimes de mitraillettes<sup>573</sup> ou de pistolets<sup>574</sup> mais n'a en revanche pas considéré que l'usage de grenades lacrymogènes<sup>575</sup> ou de matraques<sup>576</sup> constitue un risque exceptionnel. La rigidité de ces solutions a été remise en cause par des décisions de juridictions inférieures qui ont parfois fait preuve de largesse pour admettre la responsabilité pour faute de l'État<sup>577</sup>. Récemment, les juridictions de première et seconde instance ont également admis que les lanceurs de défense type *flash-ball* présentaient un risque

---

<sup>571</sup> CE, ass., 24 juin 1949, *Lecomte, Franquette et Daramy, Lebon* p. 307.

<sup>572</sup> *Ibid.*

<sup>573</sup> CE, 26 mai 1950, *Demoiselle Bonnet, Lebon* p. 327.

<sup>574</sup> CE, 1<sup>er</sup> juin 1951, *Époux Jung, Lebon* p. 312.

<sup>575</sup> CE, 16 mars 1956, *Époux Domenech, Lebon* p. 124 ; pour une application récente v. CE, 31 mai 2024, *M. A.*, n° 468316 (sera publié au Recueil).

<sup>576</sup> CE, sect., 8 juillet 1960, *Petit, Lebon* p. 462.

<sup>577</sup> v. pour l'utilisation de grenades lacrymogènes, TA Lille, 4 mai 1966, *Épx Mangez, Lebon* p. 748 ; TA Paris, 13 juin 1968, *Guiss, Lebon* p. 735.

exceptionnel<sup>578</sup>. Cette position, justifiée par le caractère « *imprécis* » et la « *puissance* » de ce type d'arme, n'a pas encore été confirmée par le Conseil d'État. De plus, le Conseil d'État, contrôlant la légalité de l'arrêté qui prévoyait que les pistolets à impulsion électrique (*Taser*) peuvent être utilisés par la police nationale, a considéré, sans donner plus de détails, que cette catégorie d'arme présente des dangers « *spécifiques* » ce qui, selon la Professeure DEGUERGUE<sup>579</sup>, signifie également que leur usage ne peut engager la responsabilité de l'État sur le fondement du risque exceptionnel.<sup>580</sup>

Au-delà de l'utilisation d'armes dangereuses, le Conseil d'État a également admis que la responsabilité sans faute de l'État puisse être engagée pour réparer les dommages résultant de méthodes dangereuses. Cette position est également fondée sur l'existence d'un risque spécial et conduit le juge administratif à considérer que « *que lesdites méthodes créent, lorsqu'elles sont utilisées dans ceux de ces établissements d'éducation surveillée qui reçoivent des pensionnaires (...), un risque spécial pour les tiers résidant dans le voisinage, lesquels ne bénéficient plus des garanties qui résultaient pour eux des règles de discipline anciennement en vigueur ; qu'il suit de là que la responsabilité du service public en raison des dommages causés aux tiers (...) ne saurait être subordonnée à la preuve d'une faute commise par l'administration, mais découle des conditions mêmes dans lesquelles fonctionne le service* »<sup>581</sup>. Cette hypothèse, a priori étrangère à la police, a été étendue aux situations dans lesquelles la mise en œuvre d'une police administrative spéciale place les tiers dans une situation dangereuse. Ainsi, le Tribunal administratif de Grenoble, a reconnu la responsabilité sans faute de l'État pour un dommage causé par les services de la police spéciale de protection des personnalités. En l'espèce, la victime s'est fait percuter par un agent de police chargé de protéger la famille royale du Danemark. Le juge administratif, après avoir repris le considérant de principe de l'arrêt *Lecomte* en vertu duquel « *les dommages subis dans de telles circonstances excèdent, par leur gravité, les charges qui doivent normalement être supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant de l'existence de ce service public* »<sup>582</sup> considère que le risque exceptionnel résulte des « *conditions dans lesquelles est mise*

---

<sup>578</sup> TA, Nice, 28 oct. 2014, *Laurent*, n° 1202762 ; CAA Nantes, 4ème ch., 5 juillet 2018, *Ministre de l'Intérieur*, n° 17NT00411.

<sup>579</sup> M. DEGUERGUE, « La responsabilité du fait des activités de police », *op. cit.*, p. 231.

<sup>580</sup> CE, 2 septembre 2009, *Association Réseau d'alerte et d'intervention pour les droits de l'Homme*, n° 318584, *Lebon* p. 36.

<sup>581</sup> CE, sect., 3 février 1956, *Ministre de la Justice c. Thouzellier, Lebon* p. 49

<sup>582</sup> TA Grenoble, 4 novembre 1991, *Mme Ginette Colombier*.

*en œuvre la police spéciale de la sécurité des hautes personnalités étrangères sur le territoire français* »<sup>583</sup>. Cette solution a suscité de nombreuses interrogations en doctrine. Ainsi, le Professeur COUZINET s'est demandé s'il est possible de « *considérer que la protection des hautes personnalités comporte pour les tiers des risques exceptionnels, c'est-à-dire plus importants que ceux que présente toute opération de police administrative ?* »<sup>584</sup> Cette position s'explique en réalité par les difficultés que les considérations diplomatiques font peser sur l'exercice de cette police spéciale.

La responsabilité de l'État peut donc être engagée si l'activité de police administrative fait peser sur les tiers un risque spécial. Si cette hypothèse concerne surtout l'usage d'armes à feu par les forces de police, elle se retrouve également pour indemniser les dommages résultant de certaines polices très spécifiques. Ce régime de responsabilité sans faute pour risque spécial est enrichi par celui applicable aux collaborateurs occasionnels du service public. Si le risque constitue donc bien une hypothèse historique de responsabilité sans faute de l'État, il doit être complété par l'analyse des situations dans laquelle l'activité de police administrative crée une rupture d'égalité devant les charges publiques (II.).

## **II. La rupture d'égalité devant les charges publiques : fondement renouvelé de la responsabilité sans faute de l'État**

Il peut arriver qu'une mesure de police administrative, bien que légale, entraîne un préjudice anormal et spécial à un individu. Dans une telle situation, la responsabilité de l'Administration se trouve engagée, *même en l'absence de faute*, sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques. À l'inverse du risque, d'abord né en droit civil, cette notion est spécifique au droit administratif et est rattachée à l'article 13 de la DDHC en vertu duquel « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». Si dans le cadre des régimes de responsabilité sans faute le juge administratif n'exige pas que la victime prouve une faute de l'Administration, avec le Benoît CAMGUILHEM, il est possible de considérer que « *la responsabilité est toujours fondée sur la méconnaissance d'une obligation préexistante, que celle-ci soit ou non qualifiée de*

---

<sup>583</sup> *Ibid.*

<sup>584</sup> J.-F. COUZINET, « La responsabilité sans faute de l'État pour un dommage causé par les services de police spéciale chargée de la protection des hautes personnalités », *D.*, 1993, p. 161.

*fautive* »<sup>585</sup>. En effet, la responsabilité sans faute de l'État peut être fondée sur la méconnaissance non-fautive d'une obligation préexistante (A.). Dans d'autres hypothèses, la responsabilité de l'État ne semble pas fondée sur la méconnaissance d'une obligation préexistante, ce qui semble rapprocher ce mécanisme de responsabilité d'un régime de garantie (B.).

A. La méconnaissance non-fautive d'une obligation préexistante : sanction de l'inaction de l'État

Il est des situations dans lesquelles, des considérations d'ordre public, autorisent les autorités de police, notamment étatiques, à méconnaître les obligations qui s'imposent normalement à elle. Elles peuvent par exemple ne pas respecter son obligation d'exécuter les décisions de justice ou de faire appliquer les réglementations préexistantes. Toutefois, elles pourront, dans ces situations, voir leur responsabilité engagée sur le terrain de la rupture d'égalité devant les charges publiques.

L'exécution des décisions de justice est normalement une obligation qui s'impose à tous, y compris si le concours aux forces de police est nécessaire. Ainsi, le Conseil constitutionnel considère que « *tout jugement peut donner lieu à une exécution forcée, la force publique devant, si elle est requise, prêter main forte à cette exécution* »<sup>586</sup>. Toutefois, le Conseil d'État a jugé, dans le célèbre arrêt *Couitéas*, que « *le gouvernement a le devoir d'apprécier les conditions de cette exécution et de refuser le concours de la force armée, tant qu'il estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité* », avant d'ajouter « *qu'il appartient au juge de déterminer la limite à partir de laquelle [le préjudice qui résulte de ce refus] doit être supporté par la collectivité* »<sup>587</sup>. Le juge administratif recherche donc un équilibre entre l'obligation d'exécuter les décisions de justice et la nécessité de préserver l'ordre public, justifiant parfois l'inaction des autorités de police administrative. S'il n'existait, au moment du refus du concours de la force publique, aucun risque sérieux de trouble à l'ordre public, ledit refus est considéré comme illégal et est susceptible d'engager la responsabilité pour faute de l'État<sup>588</sup>. Toutefois, le Conseil d'État semble retenir une conception relativement extensive des considérations qui peuvent

---

<sup>585</sup> B. CAMGUILHEM, *Recherche sur les fondements de la responsabilité sans faute en droit administratif*, op.cit., p. 328.

<sup>586</sup> Cons. const., 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, n° 98-403 DC.

<sup>587</sup> CE, 30 novembre 1923, *Couitéas*, op.cit.

<sup>588</sup> CE, 18 décembre 1942, *Société Les Magasins réunis de Bercy*, op. cit.

justifier qu'une décision de justice ne soit pas exécutée. Ainsi, la présence d'enfants en très bas âge<sup>589</sup>, la situation médicale d'une personne visée par un arrêté d'expulsion<sup>590</sup>, ou encore le risque d'atteinte à la dignité humaine<sup>591</sup> justifient que le concours de la force publique soit refusé. Depuis la loi du 9 juillet 1991<sup>592</sup>, l'article L. 153-1 du Code des procédures civiles d'exécution prévoit que « *L'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires. Le refus de l'État de prêter son concours ouvre droit à réparation* ».

Il est possible de questionner la compatibilité d'une décision administrative de refus de prêter le concours de la force publique pour pourvoir à l'exécution d'une décision de justice avec les engagements internationaux de la France. En effet, s'il apparaît parfois nécessaire de reporter l'exécution d'une décision de justice pour préserver l'ordre public, cela ne doit pas pour autant avoir pour effet de priver le justiciable du droit de voir, un jour, le jugement exécuté. Cette nécessité est par ailleurs rappelée par la Cour européenne des droits de l'Homme qui considère que « *la compensation ne saurait cependant combler la carence des autorités nationales dans l'exécution de l'arrêt* »<sup>593</sup> et que « *l'attribution de ces indemnités n'est pas de nature à compenser l'inaction des autorités* »<sup>594</sup>. Cette position est également celle de la Cour de justice de l'Union européenne qui juge à son tour que « *si une indemnisation est de nature à réparer au moins en partie le préjudice subi par les opérateurs économiques concernés, elle n'est pas, en revanche de nature à exclure le manquement de l'État membre* »<sup>595</sup>. Les jurisprudences européennes exigent donc que, tôt ou tard, la décision de justice soit exécutée. Or, la position des juridictions françaises est toute autre. En effet, la jurisprudence *Couitéas* ne consacre aucun droit pour le bénéficiaire d'une décision de justice à voir cette dernière exécutée. Cela conduit le Professeur SELLIER à considérer que « *si l'occupant continue de refuser de quitter les lieux, le propriétaire ne paraît plus avoir la possibilité d'obtenir l'exécution forcée de la décision d'expulsion* »<sup>596</sup>. Ainsi les jurisprudences européennes sont une « *incitation pour que le Conseil d'État se montre plus exigeant qu'il ne semble l'avoir été jusqu'à présent dans le contrôle des*

---

<sup>589</sup> CE, 17 juillet 2003, *Société de réalisation et de rénovation immobilière*, n° 258506, *Inédit*.

<sup>590</sup> CE, 23 avril 2008, *Baruto*, n° 309685, *Inédit*.

<sup>591</sup> CE, 30 juin 2010, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales c. Époux Ben Amour*, n° 332259, *Lebon* p. 22.

<sup>592</sup> Loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 *portant réforme des procédures civiles d'exécution*, art. 16.

<sup>593</sup> Conv. EDH, 31 mars 2005, *Matheus c. France*, n° 62740/00.

<sup>594</sup> Conv. EDH, 2 décembre 2010, *Sud-Est Réalisations c. France*, n° 6722/05.

<sup>595</sup> CJCE, 9 décembre 1997, *Commission des communautés européennes c. France*, aff. C- 265/95.

<sup>596</sup> B. SELLIER, « L'actualité de l'arrêt *Couitéas* », *RFDA*, 2013, p. 1016

*motifs d'ordre public que l'autorité publique invoque pour justifier l'inaction des forces de police* »<sup>597</sup>. La jurisprudence *Couitéas* revient donc à « *persévérer un comportement dommageable illégitime [et à] choisir d'en indemniser les conséquences plutôt que d'en faire cesser la cause* »<sup>598</sup> et semble contraire aux exigences européennes. La responsabilité de l'État est donc susceptible d'être engagée devant les juridictions administratives sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques si la décision de justice n'est pas exécutée car les autorités méconnaissent, de façon non-fautive, l'une de leurs obligations, mais aussi pour faute, devant les juridictions européennes, si le refus de prêter le concours de la force publique au justiciable persiste.

De même, l'État peut voir sa responsabilité engagée sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques dans les cas où il est dans l'incapacité de faire respecter les réglementations préexistantes. Si, en principe, les préjudices résultant d'une carence de l'autorité de police se réparent dans le cadre de la responsabilité pour faute, le Conseil d'État a créé un régime concurrent permettant d'indemniser les victimes sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques en cas de dommage anormal et spécial. Cette possibilité a été ouverte par l'arrêt *Ministre de l'Économie et des Finances et Ville de Bordeaux contre Sastre*<sup>599</sup>. En l'espèce, les commerçants du marché d'intérêt national Bordeaux-Brenne se plaignaient de ce que le préfet était dans l'incapacité de faire respecter l'interdiction pesant sur les grossistes de vendre leurs denrées à proximité du marché. Le Conseil d'État a considéré que « *le défaut d'application d'une réglementation a pu causer [aux] commerçants un préjudice certain et particulier ; que ce préjudice, en raison de son caractère spécial, ne saurait, dans la mesure où il présenterait une gravité suffisante, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés et, par suite, leur ouvrirait droit à réparation* »<sup>600</sup>. La carence du préfet était due au fait que la Cour de cassation avait jugé illégal le décret fondant l'interdiction de la vente en gros. Ce faisant, après avoir admis que le préfet a méconnu ses obligations, le juge administratif évite de se prononcer sur le caractère fautif ou non de la carence et permet l'indemnisation des victimes. Cette solution a été reprise par de nombreux arrêts. Ainsi, à

---

<sup>597</sup> L. DUBOUIS, « La "guerre de la fraise" : l'impuissance publique sous la toise du droit communautaire », RFDA, 1998, p. 130.

<sup>598</sup> G. PELLISSIER, concl. sur CE, sect., 6 décembre 2019, *Syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill*, n° 417176, *Lebon* p. 445.

<sup>599</sup> CE, ass., 7 mai 1971, *Ministre de l'Économie et des Finances et ville de Bordeaux c. Sieur Sastre*, n° 74669, *Lebon* p. 334.

<sup>600</sup> *Ibid.*

l'occasion d'une grève des contrôleurs aériens, le Conseil d'État a considéré que le préfet n'avait pas commis de faute en refusant de faire usage de son pouvoir de réquisition pour faire cesser ce mouvement illégal mais a accepté d'indemniser les compagnie aérienne victime d'un dommage anormal et spécial<sup>601</sup>. Il a également jugé que le concours de la force publique peut légitimement être refusé par le préfet, au nom de la préservation de l'ordre public, pour rompre le blocus d'un canal<sup>602</sup>, alors même que l'État est normalement chargé de maintenir ce lieu libre de tout obstacle.

La responsabilité sans faute de l'État peut donc être engagée dans différentes situations sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques si les autorités de police administrative sont dans l'incapacité de respecter leurs obligations. La responsabilité étatique constitue en ce sens le « *prix de l'impuissance de l'administration* »<sup>603</sup>. Si ce régime s'applique à des situations *negatives* dans lesquelles l'État méconnaît ses obligations pour préserver l'ordre public, certaines mesures *positives* de police, légales et qui ne méconnaissent aucune obligation préexistante, sont elles aussi susceptibles d'engager la responsabilité sans faute de l'État (**B.**).

#### B. L'édiction de normes légales : hypothèse intrigante de responsabilité sans faute de l'État

La responsabilité de l'État peut également être engagée alors même que les autorités étatiques ne méconnaissent aucune de leurs obligations. Le juge administratif met en effet en œuvre le régime de la responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques pour réparer les conséquences dommageables de mesures individuelles ou réglementaires de police légales.

En ce sens, l'État peut être tenu pour responsable du fait de décisions individuelles de police. Cette hypothèse est née en matière de responsabilité communale avec l'arrêt *Werquin*<sup>604</sup>. En l'espèce, un maire a pris un arrêté pour expulser les habitants d'un immeuble menaçant de s'effondrer puis un second pour réquisitionner un immeuble voisin pour reloger les sinistrés. Ce deuxième arrêté a été adopté en application l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 qui permet au maire de réquisitionner des bâtiments. Le Conseil d'État juge ici que l'acte administratif,

---

<sup>601</sup> CE, 6 novembre 1985, *Ministre des Transports c. Compagnie Touraine Air Transports*, n° 45746, *Lebon* p. 312.

<sup>602</sup> CE, sect., 27 mai 1977, *S.A Victor Delforge et sieur Victor Delforge*, n° 98122, *Lebon* p. 252

<sup>603</sup> D. LOCHAK, « Réflexions sur les fonctions sociales de la responsabilité administrative », *op. cit.*, p. 308.

<sup>604</sup> CE, 15 février 1961, *Sieur Werquin*, *Lebon* p. 118.

bien que légal, cause un préjudice anormal et spécial aux propriétaires de l'immeuble réquisitionné. Aucune obligation préexistante n'a ici été méconnue, le maire s'étant au contraire conformé à ce qu'exige la loi. Cette hypothèse de responsabilité du fait des mesures de police individuelles légales a également été appliquée dans des affaires propres à la responsabilité de l'État. C'est ainsi que dans l'arrêt *Société Godet Frères*, le Conseil d'État a considéré, à propos de la fermeture d'une installation de stockage d'alcool sur le fondement de l'article L. 514-7 du Code de l'environnement ordonnée par le préfet, qu'« *en l'absence de dispositions le prévoyant expressément, l'exploitant d'une installation dont la fermeture ou la suppression a été ordonnée sur le fondement de l'article L. 514-7 du code de l'environnement en raison des dangers ou inconvénients qu'elle représentait, est fondé à demander l'indemnisation du dommage qu'il a subi de ce fait lorsque, excédant les aléas que comporte nécessairement une telle exploitation, il revêt un caractère grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement à l'intéressé* »<sup>605</sup>. Si la référence à la législation environnementale peut laisser entendre que le juge recourt à la responsabilité du fait des lois, « *c'est bien le décret de fermeture qui est générateur du préjudice* »<sup>606</sup>. De ce fait, la responsabilité du fait des décisions individuelles légales permet d'engager la responsabilité sans faute de l'État afin d'indemniser un préjudice anormal alors même que ce dernier n'est pas la « *conséquence de l'anormalité du fait générateur* »<sup>607</sup>.

Ce régime de responsabilité a progressivement été étendu aux actes réglementaires légaux. Les prémices de ce régime de responsabilité sont visibles dans la jurisprudence administrative dès l'arrêt *Vannier*<sup>608</sup>. En effet, dans cette décision, le juge administratif considère que le préjudice subi « *du fait de la décision légalement prise par les ministres intéressés* » peut engager la responsabilité de l'État. Fruit de l'évolution de la jurisprudence administrative marquée par la reconnaissance de la responsabilité du fait des lois et des décisions individuelles légales, la responsabilité du fait des règlements de police légaux a d'abord été invoquée par le Conseil d'État à propos d'un arrêté de police du préfet. Le juge administratif a en effet considéré que « *la responsabilité de la puissance publique peut se trouver engagée, même sans faute, sur le fondement du principe de l'égalité devant les charges publiques, au cas où une mesure*

---

<sup>605</sup> CE, 9 mai 2012, *Société Godet frères et Société Charentaise d'entrepôt*, n° 335613, *Lebon* p. 216.

<sup>606</sup> B. CAMGUILHEM, *Recherches sur les fondements de la responsabilité sans faute en droit administratif*, *op. cit.*, p. 401

<sup>607</sup> *Ibid.*, p. 402.

<sup>608</sup> CE, 27 janvier 1961, *Sieur Vannier*, *Lebon* p. 67.

*légalement prise a pour effet d'entraîner au détriment d'une personne physique ou morale un préjudice spécial et d'une certaine gravité* » mais n'a, *in fine*, par reconnu la responsabilité de l'État. Si les prémices de ce régime de responsabilité ont donc d'abord été posées à propos de la responsabilité de l'État, la doctrine fait remonter sa véritable consécration à l'arrêt *Commune de Gavarnie*<sup>609</sup> relatif à la responsabilité d'une commune. Le Conseil d'État admet pour la première fois dans cette décision qu'un acte réglementaire de police légal peut causer un préjudice spécial et engager la responsabilité de la personne publique. L'intérêt général que vise le règlement de police permet à la fois de confirmer sa légalité mais également d'indemniser un éventuel préjudice. Avec Benoît CAMGUILHEM il est en effet possible de considérer qu'il serait « *injuste qu'un particulier subisse plus qu'un autre les inconvénients d'une mesure de police prise dans l'intérêt général* »<sup>610</sup>. Si l'application de cette jurisprudence reste relativement marginale, elle s'applique pleinement aux mesures réglementaires de police prises par les autorités étatiques. Ainsi, la décision ministérielle fixant, dans un secteur situé près des aéroports parisiens, à 2 500 mètres l'altitude au-delà de laquelle le parachutisme ne peut plus être exercé sans autorisation du contrôle aérien, est susceptible d'engager la responsabilité sans faute de l'État<sup>611</sup>. Toutefois, le caractère réglementaire de l'acte s'oppose dans de nombreuses situations à ce que le préjudice invoqué par les requérants soit considéré comme *spécial* par le juge administratif, l'acte étant par définition général et impersonnel. De plus, le Conseil d'État considère que les mesures de police adoptées pour protéger la santé publique s'opposent à ce que la responsabilité sans faute de l'État pour rupture d'égalité devant les charges publiques soit engagée<sup>612</sup>.

La responsabilité de l'État peut donc être engagée en cas de préjudice anormal et spécial causé par des mesures individuelles ou réglementaires de police administrative sur le fondement de l'égalité devant les charges publiques. En ce cas, l'État n'a méconnu aucune de ses obligations et sa responsabilité repose uniquement sur l'anormalité du préjudice subi par un individu ce qui rapproche ce régime de responsabilité d'un mécanisme de garantie.

---

<sup>609</sup> CE, sect., 22 février 1963, *Commune de Gavarnie c. Sieur Benne*, *Lebon* p. 113.

<sup>610</sup> B. CAMGUILHEM, *Recherches sur les fondements de la responsabilité sans faute en droit administratif*, *op. cit.*, p. 403.

<sup>611</sup> CE, 28 décembre 2001, *Centre école régional de parachutisme de Picardie*, n° 221140, *Lebon T.* p. 1187.

<sup>612</sup> CE, 30 juillet 1997, *Boudin*, n° 118521, *Lebon* p. 312 .



## CONCLUSION DU PREMIER CHAPITRE

La responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative obéit donc à la même logique que les autres activités administratives. Si la faute lourde a d'abord servi de transition entre l'irresponsabilité et la reconnaissance d'une responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative, la preuve d'une faute simple semble aujourd'hui suffire pour que cette dernière soit engagée. Cette exigence ne doit toutefois pas masquer le fait que, derrière les catégories de faute, le juge apprécie concrètement l'action administrative ce qui doit nous conduire à relativiser les notions de faute simple et de faute lourde.

De plus, de façon subsidiaire, la responsabilité de l'État peut être engagée sans que la victime n'ait à rapporter une faute des autorités de police administrative. Ces hypothèses, marquées par la volonté d'indemniser le plus largement possible les victimes, sont fondées sur les idées de risque et de rupture d'égalité devant les charges publiques. Ainsi, l'État doit réparer les dommages causés par la méconnaissance de certaines obligations bien que cette dernière ne soit pas constitutive d'une faute. En outre, il doit également indemniser les personnes lésées par certaines mesures de police administrative légales.

Toutefois, l'État reste une personne morale de droit public spécifique, qui incarne la souveraineté et est chargée d'assurer le règne de l'intérêt général et l'égalité entre tous les citoyens. De ce fait, les situations dans lesquelles sa responsabilité est engagée du fait des activités de police administrative obéissent parfois à des règles spécifiques (**Chapitre 2**).



## Chapitre 2. L'affirmation d'une spécificité étatique

Si la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative semble obéir aux règles classiques de responsabilité, certains points la démarquent. En effet, la revendication des citoyens d'un besoin de sécurité toujours plus grand de sécurité et l'émergence de nouveaux risques, conduisent à faire peser sur l'État des obligations d'agir toujours plus fortes et à faire de leur méconnaissance la porte d'entrée des actions en responsabilité dirigées contre lui (**Section 1**). En outre, dans son rapport public pour 2005, le Conseil d'État appelait à ce que l'État ne devienne pas « *l'assureur multirisque de la population* »<sup>613</sup>. Toutefois, le souci d'indemniser largement les préjudices résultant d'activités de police administrative conduit parfois la responsabilité administrative à évoluer en un mécanisme de solidarité faisant peser sur le patrimoine étatique le soin de réparer des dommages dont il n'est pas, directement ou de façon certaine, à l'origine (**Section 2**).

### **Section 1. Une appréciation exigeante des obligations d'agir**

Le pouvoir discrétionnaire des autorités de police administrative, qu'elles soient étatiques ou municipales, n'est pas total. Ces dernières sont, dans certaines situations, dans l'obligation d'agir pour parer à une menace pour l'ordre public. La méconnaissance de ces obligations peut conduire le juge à engager la responsabilité de l'État pour carence. Or, la carence est aujourd'hui la porte d'entrée principale des actions en responsabilité dirigées contre l'État (**I**). De plus, si l'obligation d'agir doit normalement être appréciée à l'aune du principe de prévention, il semble que l'émergence de nouveaux risques, difficilement connaissables, conduise les autorités de police administrative, notamment celle en charge de la protection de l'environnement et de la santé, à devoir faire application du principe de précaution (**II**).

#### **I. La carence : porte d'entrée principale des actions en responsabilité contre l'État**

« *L'autorité de police est-elle libre d'agir ?* » À cette question, le Professeur TRUCHET répondait classiquement en 1999 que « *l'administration doit parer aux menaces pour l'ordre public dont elle a connaissance* »<sup>614</sup>. En effet, l'autorité de police administrative est parfois

---

<sup>613</sup> CE, Rapport public pour 2005, *Responsabilité et socialisation du risque*, EDCE, n° 56, p. 315.

<sup>614</sup> D. TRUCHET, « L'autorité de police est-elle libre d'agir ? », *AJDA*, 1999, p. 81.

dans l'obligation d'agir pour protéger l'ordre public (A.). Si ces obligations ne paraissent, à première vue, pas particulièrement étendues, leur méconnaissance constitue l'hypothèse centrale de responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative (B.)

#### A. La diversité des obligations d'agir des autorités de police administrative

L'autorité de police ne peut mal faire. Elle ne peut pas non plus, dans certains cas, ne rien faire. Les obligations d'agir des autorités de police administrative se matérialisent à la fois dans l'obligation qui leur est faite de prévenir les troubles à l'ordre public en prenant des mesures de police initiales et dans celle d'appliquer les réglementations préexistantes.

L'obligation de prendre des mesures de police administrative initiales est admise de longue date par la jurisprudence administrative<sup>615</sup>. Le Conseil d'État considère depuis l'arrêt *Doublet*<sup>616</sup> de 1959 que les autorités de police doivent obligatoirement parer à certaines menaces pour l'ordre public, sous peine de commettre une faute. Il ressort de cette jurisprudence que l'autorité de police est dans l'obligation d'agir « *en cas de mesure indispensable (premièrement), destinée à faire cesser un péril grave (deuxièmement), ce dernier résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour l'ordre public (troisièmement)* »<sup>617</sup>. Comme le note Denise DETRAGIACHE-DORLENCOURT dans sa thèse, « *si l'autorité publique a, en principe, le pouvoir discrétionnaire d'apprécier l'opportunité de prendre un règlement de police ou de s'en abstenir, cette faculté de choix disparaît et fait place à une véritable obligation d'agir en présence d'une situation "particulièrement dangereuse pour le bon ordre, la sécurité ou la salubrité publiques" ou, plus simplement, en cas de "péril grave"* »<sup>618</sup>. Cette obligation a progressivement muté, le juge n'y faisant parfois pas référence<sup>619</sup> ou retenant le seul critère de la gravité de l'atteinte à l'ordre public<sup>620</sup>. De plus, comme le relève le Professeur ROUX<sup>621</sup>, les atteintes à la dignité de la personne humaine ne souffrent d'aucune gradation<sup>622</sup>. En ce domaine, la nécessité d'agir n'est

---

<sup>615</sup> v. F. MELLERAY, « L'obligation de prendre des mesures de police administrative initiales », *AJDA*, 2005, p. 71 et s.

<sup>616</sup> CE, 23 octobre 1959, *Doublet*, *op. cit.*

<sup>617</sup> C. ROUX, « Que reste-t-il de la jurisprudence *Doublet* ? », *Dr. adm.*, 2019, Focus n° 114, p. 3.

<sup>618</sup> D. DETRAGIACHE-DORLENCOURT, *Contribution à une théorie de la carence en droit administratif français*, thèse, Paris II, 1972, pp. 338-339.

<sup>619</sup> CE, 26 octobre 2007, *Association de défense contre les nuisances aériennes*, n° 297301, *Lebon T.* p. 1018.

<sup>620</sup> CE, 8 juillet 1992, *Ville de Chevreuse*, n° 80775, *Lebon* p. 281.

<sup>621</sup> C. ROUX, « Que reste-t-il de la jurisprudence *Doublet* ? », *op. cit.*, p. 3.

<sup>622</sup> CE, 23 novembre 2015, *Ministre de l'Intérieur et Commune de Calais*, n° 394568, *Lebon* p. 401.

donc pas subordonnée à un *péril grave* : « *s'il y est porté atteinte, l'autorité de police a l'obligation d'agir* »<sup>623</sup>.

Il est possible de voir dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 18 mars 2003<sup>624</sup> la consécration législative d'une telle obligation. En effet, ce dernier considère que « *la sécurité est un droit fondamental* » et que « *l'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant (...) au maintien de la paix et de l'ordre publics* ». Ce faisant, l'obligation de prendre des mesures de police administrative initiales, bien que conditionnée par l'existence d'un péril grave, semble aujourd'hui incontestable, qu'elle se rapporte à une mesure réglementaire<sup>625</sup> ou individuelle<sup>626</sup> et s'impose tant à l'État qu'aux autres autorités de police. Toutefois, l'obligation d'user des pouvoirs de police spéciale ne semble pas découler uniquement de l'arrêt *Doublet*. Pour ces polices, ce sont généralement les textes les instituant qui prévoient les modalités de leur mise en œuvre, au moins en « *filigrane* »<sup>627</sup>. Ainsi, l'obligation faite au préfet de procéder à l'hospitalisation d'office d'une personne atteinte de troubles mentaux semble relever autant de l'obligation textuelle découlant de l'article L. 3213-1 du Code de la santé publique que de la nécessité de pourvoir à un péril grave pour l'ordre public résultant de la jurisprudence administrative. Si les autorités de police sont donc tenues, en l'absence de menace pour l'ordre public, de s'abstenir d'agir, elles sont donc, dans d'autres cas, tenues d'adopter des mesures initiales de police administrative.

Cette obligation d'agir incombant aux autorités de police concerne également l'application de réglementation préexistante<sup>628</sup>. Il s'agit ici de l'« *application particulière du principe général [du droit public] selon lequel l'autorité administrative a l'obligation de prendre les mesures nécessaires à l'exécution des lois et des règlements* »<sup>629</sup>. Par exemple, le préfet méconnaît son obligation d'agir en ne faisant pas respecter la législation relative aux installations classées<sup>630</sup>. Cela implique aussi que l'autorité de police fasse respecter les mesures

---

<sup>623</sup> C. ROUX, « Que reste-t-il de la jurisprudence *Doublet* ? », *op. cit.*, p. 4.

<sup>624</sup> Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 *pour la sécurité intérieure*.

<sup>625</sup> CE, 23 octobre 1959, *Doublet*, *op. cit.*

<sup>626</sup> CE, 1<sup>er</sup> juin 1973, *Dlle Ambrigot*, n° 85244, *Lebon T.* p. 915.

<sup>627</sup> C. ROUX, « Que reste-t-il de la jurisprudence *Doublet* ? », *op. cit.*, p. 4.

<sup>628</sup> CE, sect., 14 décembre 1962, *Sieur Doublet*, *op. cit.*

<sup>629</sup> P. BON, « Théorie générale de la police municipale », in *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2012, pt. 2223-4

<sup>630</sup> CAA Nantes, 1<sup>er</sup> décembre 2009, *Ministre d'État, Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer c. Association Halte aux marées vertes*, n° 07NT03775.

de police qu'elle a elle-même adoptées<sup>631</sup>. Ainsi, le préfet de police de Paris commet une faute en ne prenant pas les dispositions nécessaires au respect des textes réglementaires qu'il a adoptés en vue de limiter les nuisances causées par la présence et l'activité sur la chaussée, le trottoir et l'entrée d'un immeuble par de nombreux portraitistes<sup>632</sup>.

Ces obligations ont, en outre, été renforcées par les exigences issues du droit de la Convention européenne des droits de l'Homme. En effet, la Cour européenne des droits de l'Homme, par le recours à la technique des obligations positives, dégage des obligations d'agir à la charge des États parties en matière de police administrative. Si l'activité de police a longtemps été conçue comme consistant à assurer le maintien de l'ordre public en retraquant l'exercice de certaines libertés, la jurisprudence européenne fait aussi « *des autorités de police les garantes essentielles des droits proclamés par la CEDH* »<sup>633</sup>. Le recours à la technique des obligations positives fait que la police ne participe plus « *seulement à la restriction mais aussi à la réalisation des libertés fondamentales* »<sup>634</sup>. Par exemple, l'article 9 de la Convention, garantissant la liberté de pensée, de conscience et de religion, suppose que les États parties adoptent toutes les mesures de police nécessaires pour prévenir d'éventuelles atteintes à ce droit<sup>635</sup>. Les obligations positives renforcent donc fortement les obligations d'agir des autorités de police, en particulier celles de l'État qui est la seule personne publique en droit international<sup>636</sup>. En ce sens, « *la fonction de police assurée par l'État se présente sous de nouveaux atours* »<sup>637</sup>.

Même si cette exigence est conditionnée, les autorités de police sont donc parfois dans l'obligation d'agir, nécessité renforcée par les exigences européennes. La méconnaissance de cette obligation d'agir représente la grande majorité des hypothèses dans lesquelles la responsabilité de l'État est engagée du fait des activités de police administrative (**B.**).

---

<sup>631</sup> Pour une application récente v. CE, 28 mars 2024, *Commune de Banyuls-sur-Mer*, n° 470272, *Inédit*.

<sup>632</sup> CE, 25 septembre 1992, *SCI Le Panorama*, n° 944334, *Lebon T.* p. 798.

<sup>633</sup> X. DUPRÉ DE BOULOIS, « On nous change notre.... référé-liberté », *RDLF*, 2020, chron. n° 12.

<sup>634</sup> *Ibid.*

<sup>635</sup> Cour EDH, 3 mai 2007, *Membres de la congrégation des témoins de Jehovah de Gldani c. Georgie*, n°71156/01 spéc. §125-135.

<sup>636</sup> Partie 1, Chapitre 1, Section 1, I., A.

<sup>637</sup> X. DUPRÉ DE BOULOIS, « Des droits de l'Homme au service de la puissance de l'État », *op. cit.*

## B. La méconnaissance d'une obligation d'agir : hypothèse centrale de responsabilité étatique

La méconnaissance de l'obligation d'agir constitue une carence susceptible d'engager la responsabilité de l'autorité de police. Or, c'est sur ce terrain que la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative est principalement engagée. Les hypothèses de responsabilité étudiées précédemment ne sont, dans la grande majorité des cas, pas le résultat d'actions fautives de l'État mais d'inactions, qu'elles soient ou non fautives<sup>638</sup>. Comme le remarque la Professeure BELRHALI « *la plupart des grandes affaires de responsabilité de la puissance publique (...) révèlent des carences* »<sup>639</sup>. Ainsi, c'est parce que les autorités de police étatiques ont normalement l'obligation de faire exécuter les décisions de justice<sup>640</sup> ou parce qu'elles n'appliquent des réglementations préexistantes<sup>641</sup> que leur responsabilité peut être engagée, *même en l'absence de faute*. La responsabilité de l'État a également été engagée pour faute en raison de sa carence à prendre ou faire respecter des mesures administratives dans le cadre de *l'Affaire du sang contaminé*<sup>642</sup>, de *l'Affaire du siècle*<sup>643</sup>, de *l'Affaire des prothèses PIP*<sup>644</sup> ou encore de *l'Affaire du Médiateur*<sup>645</sup>. C'est également la carence fautive de l'État qui permet d'engager la responsabilité étatique si le préfet ne se substitue pas au maire alors qu'il en a l'obligation<sup>646</sup>. Ce fondement était également invoqué à la suite des attentats terroristes perpétrés par Mohamed MERAH<sup>647</sup>. Encore récemment, c'est sur le fondement de la carence des autorités de police étatiques à empêcher la propagation du COVID-19 que la responsabilité de l'État a été recherchée devant la cour administrative d'appel de Paris<sup>648</sup>. Les exemples sont multiples et conduisent tous à un constat : c'est pour son impuissance – plus que pour un

---

<sup>638</sup> v. par ex. CE, ass., 7 mai 1971, *Ministre de l'Économie et des Finances et ville de Bordeaux c. Sieur Sastre*, *op. cit.* (responsabilité sans faute de l'État du fait de sa carence à faire respecter une réglementation préexistante) ; CE, 31 octobre 1986, *Ministre de l'Urbanisme c. Sté EMCO*, n° 56612, *Inédit* (responsabilité pour faute de l'État du fait de sa carence dans l'usage de son pouvoir de police des cours d'eau).

<sup>639</sup> H. BELRHALI, *Responsabilité administrative*, *op. cit.* p. 164.

<sup>640</sup> CE, 30 novembre 1923, *Couitéas*, *op. cit.*

<sup>641</sup> CE, ass., 7 mai 1971, *Ministre de l'Économie et des Finances et ville de Bordeaux c. Sieur Sastre*, *op. cit.*

<sup>642</sup> CE, ass., 9 avril 1993, *M. D. M.G. et Époux B*, *op. cit.*

<sup>643</sup> TA Paris, 3 février 2021, *Assoc. Oxfam France et a.*, *op. cit.*

<sup>644</sup> CE, 16 novembre 2020, *Mme K*, *op. cit.*

<sup>645</sup> CE, 9 novembre 2016, *Mme Faure et Ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits de l'homme*, n° 393902, 393904, 393108, *Lebon T.* p. 938.

<sup>646</sup> CE, 25 juillet 2007, *Société France Télécom*, *op. cit.*

<sup>647</sup> CE, 18 juill. 2018, *M. et Mme F. Chennouf et autres c. Ministre de l'Intérieur*, *op. cit.*

<sup>648</sup> CAA Paris, 6 octobre 2023, n° 22PA03879, 22PA03991 et 22PA03993.

éventuel excès de puissance publique – que l'État est majoritairement condamné du fait des activités de police administrative. Cela a plusieurs conséquences.

Tout d'abord, alors que le contentieux de la responsabilité a normalement pour objet d'allouer des indemnités compensatrices à la victime pour réparer son préjudice, la constatation de la carence de l'État constitue un véritable *blâme moral* de l'(in)action des autorités de police administrative et questionne la pertinence des politiques publiques. Ainsi, le fait que la responsabilité étatique ait été engagée du fait de l'insuffisance des mesures de police administrative pour lutter contre la prolifération d'algues vertes<sup>649</sup> permet de dénoncer « *l'insuffisance et l'inefficacité globale* »<sup>650</sup> de l'action menée par l'État en ce domaine. Pareillement, dans l'*Affaire du Médiateur*, Sara BRIMO indique que « *la reconnaissance de la responsabilité de la personne publique et sa condamnation pour le tout peuvent assurément se lire comme la volonté de stigmatiser ses carences dans une affaire où la prééminence des intérêts de la vie humaine semble avoir été occultée au profit d'enjeux économiques* »<sup>651</sup>. Ce blâme moral est encore plus évident lorsque l'État est condamné à verser une indemnité symbolique aux requérants comme ce fut l'arrêt *Association de défense de la qualité de la vie à Bondy*<sup>652</sup> en matière d'ICPE ou dans l'*Affaire du siècle*<sup>653</sup> en matière environnementale. La constatation de la carence permet donc de pointer du doigt les insuffisances et incuries des autorités de police en les stigmatisant. Saisi d'un contentieux subjectif, le juge dénonce dans ces affaires l'ensemble d'une politique publique.

En outre, l'engagement de la responsabilité de l'État pour carence permet d'indemniser la perte de chance des victimes. C'est ainsi que le juge administratif a accepté d'indemniser un tel préjudice en constatant la carence de l'État à interdire la circulation sur une autoroute touchée par un incendie ce qui a compromis les chances de survie d'un sapeur-pompier appelé sur les lieux<sup>654</sup>. Dans le même sens, la cour administrative d'appel de Marseille a considéré, dans son arrêt *Ministre de l'Agriculture et de la Pêche c. Sté Durance Crau*<sup>655</sup>, que la carence fautive de l'État dans son contrôle de l'INRA avait conduit la société requérante à perdre la chance de

---

<sup>649</sup> CAA Nantes, 22 mars 2013, *Commune de Tréduder*, n° 132NT00342.

<sup>650</sup> H. BELRHALI, « Algues vertes : la suite d'un feuilleton contentieux », *AJDA*, 2013, p. 1763.

<sup>651</sup> S. BRIMO, « La responsabilité administrative, dernière victime du Médiateur ? », *AJDA*, 2014, p. 2495.

<sup>652</sup> CAA Paris, 29 décembre 1992, *Association de défense de la qualité de la vie à Bondy*, n° 91PA00556, *Lebon T.* p. 1134.

<sup>653</sup> TA Paris, 3 février 2021, *Assoc. Oxfam France et a., op. cit.*

<sup>654</sup> TA Marseille, 27 juillet 2012, *Mme Autes*.

<sup>655</sup> CAA Marseille, 10 janvier 2005, *Ministre de l'Agriculture et de la Pêche c. Sté Durance Crau, op. cit.*

pouvoir conserver son domaine agricole intact. Comme le remarque P. MOREAU, « *en l'absence de contamination par le virus de la Sharka, la société aurait pu continuer de gérer son verger en essayant de le protéger des risques habituels, qu'ils soient liés aux maladies ou au climat* »<sup>656</sup>. Cela conduit la Cour à réparer le préjudice qui résulte de cette perte de chance. Dans le même sens, un arrêt de la cour administrative de Bordeaux, infirmé ensuite par le Conseil d'État, a considéré que les carence des autorités étatiques dans le contrôle de l'usine AZF ont fait perdre aux requérants « *une chance sérieuse d'échapper au risque d'explosion tel qu'il s'est réalisé et d'éviter tout ou partie des dommages qu'ils ont personnellement subis* »<sup>657</sup>. La constatation de la carence des autorités de police étatiques favorise donc l'indemnisation des pertes de chances des victimes.

Enfin, il est nécessaire de noter que, pour apprécier le caractère fautif de la carence, le juge administratif fait une appréciation « *aussi concrète et réaliste que possible* »<sup>658</sup>. C'est ainsi que le juge accepte de neutraliser le caractère fautif d'une carence de l'État si le préfet ne dispose pas de suffisamment de forces de police disponibles pour assurer le maintien de l'ordre public<sup>659</sup>. Toutefois, la position du juge est particulièrement exigeante à l'égard des autorités étatiques. En effet, l'État, dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de police, dispose de moyens beaucoup plus importants que ceux à la disposition des collectivités locales. Le juge administratif fait, de longue date, référence à l'importance des moyens humains et matériels dont disposent les autorités de police administrative pour admettre le caractère fautif de la carence. Ainsi, le Conseil d'État a justifié l'engagement de la responsabilité de l'État en raison d'une carence fautive par l'étendue des moyens et pouvoirs à la disposition des autorités étatiques en matière de police des mines<sup>660</sup> ou dans l'*Affaire du sang contaminé*<sup>661</sup>.

Comme le remarque le Professeur TRUCHET<sup>662</sup>, il est possible de considérer que cette situation est contradictoire. Alors que le climat actuel semble être celui du "moins d'État", le fait que la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative soit principalement engagée sur le fondement de la carence « *traduit un besoin accru de*

---

<sup>656</sup> P. MOREAU, « La responsabilité de l'État du fait des mesures de police phytosanitaire », *op. cit.*, p. 1251.

<sup>657</sup> CAA Bordeaux, 24 janvier 2013, *Époux Molin*, n° 10BX02881.

<sup>658</sup> F.-P. BÉNOIT, *La responsabilité de la puissance publique du fait de la police administrative*, *op. cit.*, p. 23.

<sup>659</sup> CE, 10 février 1982, *Cie Air Inter*, n° 16137, *Lebon T.* p. 743.

<sup>660</sup> CE, 24 mars 1976, *Dame Veuve Thiénard*, n° 95720, *Lebon* p. 179.

<sup>661</sup> CE, ass., 9 avril 1993, *M. D. M.G. et Époux B*, *op. cit.*

<sup>662</sup> D. TRUCHET, « L'autorité de police est-elle libre d'agir ? », *op. cit.*, p. 81.

sécurité »<sup>663</sup> et « conduit les administrés à solliciter toujours davantage l'intervention des autorités de police »<sup>664</sup>. Le juge est ici « l'interprète et haut-parleur de la demande sociale »<sup>665</sup>. En outre, les obligations pesant sur les autorités de police étatiques semblent être à géométrie variable et peuvent tantôt consister à une obligation de prévention, tantôt en une obligation de précaution (II.).

## II. Des obligations d'agir à géométrie variable

Si les obligations d'agir des autorités de police administrative sont variées et que leur méconnaissance constitue la première cause d'engagement de la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative, ces obligations ont parfois des degrés d'intensité variables. En effet, « si l'autorité de police administrative doit agir afin d'éviter tout risque connu pour l'ordre public »<sup>666</sup>, elle doit également agir pour éviter les risques suffisamment probables. En ce sens, elle est normalement tenue à une obligation de prévention (A.). Toutefois, pour certaines polices administratives, notamment les polices environnementales et sanitaires attribuées à l'État, cette obligation se transforme parfois en obligation de précaution (B.).

### A. Une responsabilité normalement engagée en cas de défaut de prévention

Il est classiquement admis que les autorités de police administrative sont dans l'obligation d'agir de façon préventive pour protéger l'ordre public général ou les ordres publics spéciaux. La prévention doit s'entendre comme la nécessité de prendre des mesures – de police – pour faire face à un risque identifié comme étant probable ou avéré en raison, notamment, des connaissances scientifiques. Elle se distingue de la précaution qui « vise les situations où les risques sont incertains »<sup>667</sup> ou difficilement prévisibles.

En ce sens, le juge administratif nie, dans certaines hypothèses, la possibilité de fonder les mesures de police administrative sur le principe de précaution. Par exemple, en l'absence de risques connus et identifiés, le juge administratif refuse que ce principe serve aux autorités de

---

<sup>663</sup> M. DEGUERGUE, « La responsabilité du fait des activités de police », *op. cit.*, p. 235.

<sup>664</sup> *Ibid.*

<sup>665</sup> R. ROMI, « La responsabilité pour carence des autorités de police administrative », *op. cit.*, p. 36

<sup>666</sup> J. SORDET, *La carence de l'administration en droit administratif français*, thèse, Orléans, 2019, p. 151.

<sup>667</sup> S. CAUDAL, « Existe-t-il UN principe de précaution appliqué par le juge administratif ? », *RFDA*, 2017, p. 1061.

police générale et spéciale à interdire l'installation d'antennes relais<sup>668</sup>, de compteurs *Linky*<sup>669</sup> ou l'exploitation d'OGM<sup>670</sup>. Ainsi, « *les risques inconnus, ou plus exactement, inconnaisables, [sont] exclus du champ de l'obligation [d'agir]* »<sup>671</sup> et ne peuvent donc être de nature à engager la responsabilité de l'État s'ils se réalisent. Le Conseil d'État va plus loin et considère que c'est l'excès de précaution qui est susceptible d'engager la responsabilité des autorités de police. La Haute juridiction administrative a en ce sens jugé qu'en maintenant l'interdiction de l'exploitation d'une centrale hydroélectrique malgré une expertise concluant à l'absence de risque, l'autorité de police fait preuve d'un excès de précaution de nature à engager sa responsabilité<sup>672</sup>.

La responsabilité de l'État est donc normalement engagée si les autorités de police administrative manquent à leur obligation de prévention. Par exemple, c'est sur ce fondement que la responsabilité étatique a été engagée dans l'*Affaire du sang contaminé* « *puisque les connaissances scientifiques concernant le risque encouru étaient loin d'être hypothétiques* »<sup>673</sup>. Cette exigence peut, en pratique, donner lieu à des difficultés pour déterminer le point à partir duquel la responsabilité des autorités de police commence à courir. En effet, le principe de prévention suppose que la responsabilité de l'État ne peut être engagée qu'à partir du moment où le risque est probable et n'est plus seulement incertain. À partir de quand le risque n'est-il plus hypothétique et la carence doit-elle être considérée comme fautive ? Pour répondre à cette question les juridictions administratives procèdent généralement « *à une véritable enquête calendaire* »<sup>674</sup> pour déterminer le point de départ de la responsabilité. Ainsi, le Conseil d'État, dans l'*Affaire du sang contaminé*, a considéré « *qu'eu égard au caractère contradictoire et incertain des informations antérieurement disponibles tant sur l'évolution de la maladie que sur les techniques susceptibles d'être utilisées pour en éviter la transmission, il ne peut être reproché à l'administration de n'avoir pas pris avant cette date de mesures propres à limiter les risques de contamination par transfusion sanguin* »<sup>675</sup>. La carence de l'État ne peut être

---

<sup>668</sup> CE, 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, *op. cit.*

<sup>669</sup> CE, 11 juillet 2019, *Commune de Cast*, n° 426060, *Lebon T.* p. 760.

<sup>670</sup> CE, 24 septembre 2012, *Commune de Valence*, *op. cit.*

<sup>671</sup> D. TRUCHET, « L'obligation d'agir pour la protection de l'ordre public : la question d'un droit à la sécurité », in M.-J. REDOR (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Bruylant, 2001, p. 302

<sup>672</sup> CE, 31 août 2009, *Commune de Crégols*, n° 296458, *Lebon p.* 343.

<sup>673</sup> E. GENDRAULT, *Le principe de précaution en droit de la santé*, thèse, Aix-Marseille III, 2011, p. 385.

<sup>674</sup> C. LANTERO, « Prothèses PIP : chronique d'un échec indemnitaire », *AJDA*, 2019, p. 954.

<sup>675</sup> CE, ass., 9 avril 1993, *M. D. M.G. et Époux B*, *op. cit.*

considérée comme fautive avant le Rapport du Professeur BRUNET du 22 novembre 1984. À compter de cette date l'État avait connaissance « *de façon non équivoque, de l'existence d'un risque sérieux de contamination des transfusés* » et disposait « *de la possibilité d'y parer par l'utilisation des produits chauffés qui étaient alors disponibles sur le marché international, d'interdire, sans attendre d'avoir la certitude que tous les lots de produits dérivés du sang étaient contaminés, la délivrance des produits dangereux, comme elle pouvait le faire par arrêté ministériel* »<sup>676</sup>. Ce faisant, les autorités de police étatiques ont fautivement manqué à leur obligation de prévention et engagent leur responsabilité. Dans le cadre de l'*Affaire du Médiateur*<sup>677</sup>, la détermination du point de départ de la responsabilité a pu s'avérer particulièrement complexe « *puisque'il s'est écoulé 10 ans entre les signaux qui auraient dû conduire à une interdiction du médicament et son interdiction effective* »<sup>678</sup>. C'est finalement un rapport de l'IGAS<sup>679</sup> qui a permis au juge administratif de fixer le début de la responsabilité de l'État au 7 juillet 1999, date à laquelle les risques que représente le Médiateur ont été évoqués lors d'une réunion de l'AFSAPP. Le juge considère qu'à partir de ce moment-là, les autorités de police ne pouvaient plus considérer les dangers de ce médicament comme seulement hypothétiques ou incertains et leur carence devient donc fautive. Pareillement, le Tribunal administratif de Montreuil<sup>680</sup> a écarté la responsabilité de l'État dans le cadre d'un recours relatif aux prothèses PIP. Il considère qu'à la date de l'implantation de ladite prothèse, les autorités de police administrative ne pouvaient être regardées comme ayant une connaissance suffisante des risques résultant de ce dispositif médical. Mais, à partir d'avril 2009, l'autorité de police jouissait d'une connaissance suffisante des dangers et, de ce fait, en convoquant la société PIP en décembre 2009, elle « *s'est fautivement abstenue d'agir et a, par suite, engagé la responsabilité de l'État en matière de police sanitaire* »<sup>681</sup>. Si ces exemples peuvent être multipliés<sup>682</sup>, ils démontrent que le principe de prévention est mobilisé par les juridictions

---

<sup>676</sup> *Ibid.*

<sup>677</sup> CE, 9 novembre 2016, *Mme Faure et Ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits de l'homme*, *op. cit.*

<sup>678</sup> D. ESKENAZY, « La responsabilité administrative de l'État en matière de police sanitaire des produits de santé », *Dr. adm.*, 2020, n°4, étude 5, p. 19.

<sup>679</sup> A. MORELLE, A.-C. BENSADON et E. MARIE, *Enquête sur le Médiateur*, Rapport IGAS, janvier 2011.

<sup>680</sup> TA Montreuil, 29 janvier 2019, *op. cit.*

<sup>681</sup> *Ibid.*

<sup>682</sup> Dans ses conclusions sous un arrêt relatif à la contamination des travailleurs par l'amiante, la rapporteure publique E. PRADA-BORDENAVE a ainsi considéré que la responsabilité étatique était due au fait que « *l'État n'a pas cherché à comprendre, au vu des éléments statistiques dont il disposait, pourquoi une épidémie se*

administratives pour déterminer la date à partir de laquelle la carence des autorités de police devient fautive en raison des informations dont elles disposaient pour apprécier la probabilité du risque.

L'obligation d'adopter des mesures de police repose donc sur l'idée de prévention. Toutefois, l'apparition du principe de précaution dans le contentieux administratif doit conduire à relativiser cette affirmation (B.).

## B. L'appréciation de la prévention à l'aune de la précaution

Il semble que l'obligation de prévention pesant sur les autorités de police doit aujourd'hui être appréciée à l'aune du principe de précaution. Dès 1947, le Professeur CHARLIER notait que « *le droit moderne fait à la précaution une place croissante* »<sup>683</sup>. En effet, « *la multiplication, au milieu du vingtième siècle, de catastrophes technologiques et industrielles de grande ampleur a largement participé à la prise de conscience que tous les risques ne sont pas parfaitement connus et parfaitement maîtrisables* »<sup>684</sup>. Ce bouleversement dans l'appréciation des risques concerne surtout les polices spéciales qui ont pour vocation de régir des secteurs techniques, dangereux et sensibles (polices sanitaires et environnementales notamment) et qui sont principalement exercées par ou au nom de l'État<sup>685</sup>.

L'introduction en droit interne du principe de précaution est le résultat d'un long cheminement. Si la loi du 5 avril 1884 a confié le soin à la police municipale de « *prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature* »<sup>686</sup>, la Professeure DEGUERGUE relève que précaution et prévention étaient deux notions équivalentes à cette époque<sup>687</sup>. C'est en réalité du droit international<sup>688</sup> que ce principe est issu avant d'avoir été repris en droit de l'Union européenne par le Traité de Maastricht à l'article 130 R. Il a été

---

développait malgré les mesures d'usage contrôlé » (E. PRADA-BORDENAVE, concl. sous CE, ass., 3 mars 2004, *Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité c. Botella*, n° 241151, *Lebon* p. 126.)

<sup>683</sup> R.-E. CHARLIER, « Les fins du droit public moderne », *RDP*, 1947, p. 138.

<sup>684</sup> S. BRIMO, *L'État et la protection de la santé des travailleurs*, LGDJ, 2013, p. 192

<sup>685</sup> v. Partie 1, Chapitre 1 et Chapitre 2.

<sup>686</sup> Loi du 5 avril 1884, *op. cit.*, art. 97 6°

<sup>687</sup> M. DEGUERGUE, « La responsabilité du fait des activités de police », *op. cit.*, p. 238 : « *cette expression habituelle [figurant à l'article L. 2212-2 du CGCT reprenant la loi du 5 avril 1884] présente peu de rapports avec la philosophie du principe de précaution* ».

<sup>688</sup> Déclaration de Bergen sur le développement durable du 16 mai 1990 (§ 7) ; Déclaration de la conférence de Rio sur l'environnement et le développement du 13 juin 1992 (principe 15).

introduit en droit interne par la loi Barnier du 2 février 1995<sup>689</sup> codifiée à l'article L. 110-1 II 1° du Code de l'environnement puis par l'article 5 de la Charte de l'environnement.

La précaution est aujourd'hui une composante à part entière du bloc de légalité et « *a largement débordé le cadre juridique initial de l'environnement pour investir (...) celui de la santé* »<sup>690</sup>. L'identification des situations dans lesquelles la légalité d'une mesure de police est appréciée par le juge au regard du principe de précaution n'est toutefois pas chose aisée. Le juge semble davantage se référer à des "mesures de précaution" qu'au principe en tant que tel. Ainsi, dans le cadre de l'*Affaire de la vache folle*, le Conseil d'État a validé une mesure de police – un décret en l'espèce – interdisant « *l'emploi de certains "tissus ou liquides corporels d'origine bovine" présentant des risques potentiels de transmission de l'agent de l'encéphalopathie spongiforme bovine* » en le justifiant par des « *mesures de précaution qui s'imposent en matière de santé publique* »<sup>691</sup>. La Haute juridiction administrative a également jugé que la décision de retirer certains plasmas de circuits de transfusion sanguine n'est pas illégale « *eu égard aux mesures de précaution qui s'imposent en matière de santé publique et en l'état des données scientifiques et techniques disponibles* »<sup>692</sup>. Si ce principe s'applique pleinement aux polices sanitaires, tel est également le cas pour les polices environnementales. En ce sens, la décision du Ministre de l'Agriculture et de la Pêche de retirer de la vente certains pesticides en vertu de ses pouvoirs de police phytosanitaire est, selon le Conseil d'État, justifiée par « *des précautions qui s'imposent en matière de protection de l'environnement* »<sup>693</sup>. De ce fait, le Professeur TRUCHET considère qu'il n'est désormais plus question du « *précepte libéral d'antan "dans le doute abstiens-toi" mais d'une règle interventionniste nouvelle* »<sup>694</sup>. La tendance actuelle de la jurisprudence semble consister à faire peser sur les autorités de police administrative spéciale de nouvelles obligations pour éviter la réalisation de risques potentiels. Cela concerne en tout premier lieu les polices spéciales environnementales et sanitaires exercées par l'État.

---

<sup>689</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 *relative au renforcement de la protection de l'environnement*.

<sup>690</sup> P. BECHMANN et V. MANSUY, *Le principe de précaution – Environnement, santé et sécurité alimentaire*, Litec, 2002, p. 37

<sup>691</sup> CE, 24 février 1999, *Sté Pro-Nat*, n° 192465, *Lebon T.* p. 614.

<sup>692</sup> CE, 23 juillet 2014, *Société Maco Pharma*, n° 357463, *Inédit*.

<sup>693</sup> CE, 29 décembre 1999, *Société Rustica Prograin Génétique SA*, n° 206687, *Lebon T.* p. 601.

<sup>694</sup> D. TRUCHET, « L'obligation d'agir pour la protection de l'ordre public : la question d'un droit à la sécurité », *op. cit.*, p. 305.

Toutefois, le Conseil d'État relevait en 2005 que « *s'agissant du contentieux de la responsabilité, aucune décision n'a jusqu'à présent reconnu explicitement l'engagement de la responsabilité sur le fondement de la méconnaissance du principe de précaution* »<sup>695</sup>. Cette affirmation semble demeurer valable aujourd'hui. Si le principe de précaution est aujourd'hui clairement perçu comme un nouveau standard comportemental attendu de l'Administration par le juge administratif, sa méconnaissance ne semble jamais avoir été à l'origine de l'engagement de la responsabilité de l'État. Toutefois, nombre d'auteurs considèrent que si les contentieux dans lesquels les juridictions administratives ont appliqué ce principe portaient sur la légalité d'une mesure de police, le raisonnement qui a été tenu dans ces affaires « *pourrait être poursuivi sur le terrain de la responsabilité* »<sup>696</sup>. La Professeure DEGUERGUE considère en ce sens, à propos du décret de police autorisant l'usage du *Taser* dans certaines circonstances<sup>697</sup>, qu'« *il n'est pas douteux que, si un recours en responsabilité avait été exercé conjointement au recours en annulation, cette illégalité pour défaut de précaution aurait été reconnue comme fautive et aurait pu engager la responsabilité de l'État* »<sup>698</sup>. En effet, la précaution, qui « *complète et prolonge le principe de prévention* »<sup>699</sup>, constitue un « *nouveau standard de comportement de l'administration* »<sup>700</sup> dont la méconnaissance pourrait facilement être sanctionnée par le juge administratif. Cette possibilité est d'ailleurs d'autant plus probable que les conclusions de rapporteurs publics sur des arrêts ayant conduit à engager la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative semblent parfois y faire référence. Le commissaire du gouvernement LEGAL, dans le cadre d'un recours relatif à l'*Affaire du sang contaminé*, a ainsi considéré qu'« *en situation de risque, une hypothèse non infirmée [doit] être tenue provisoirement pour valide, même si elle n'est pas formellement démontrée* »<sup>701</sup>. En outre, le principe de précaution ne doit pas seulement être apprécié selon une logique fonctionnelle, de protection des ordres publics spéciaux, mais doit également faire l'objet d'une approche matérielle « *qui renvoie à une exigence de surveillance et d'évaluation des risques soupçonnés* »<sup>702</sup>. Il impose donc aux autorités de police d'évaluer les risques, alors même que

---

<sup>695</sup> CE, Rapport public pour 2005, *Responsabilité et socialisation du risque*, op. cit., p. 283.

<sup>696</sup> M. CANEDO-PARIS, « Des nouvelles du principe de précaution », *RFDA*, 2013, p. 1076.

<sup>697</sup> CE, 2 septembre 2009, *Association Réseau d'alerte et d'intervention pour les droits de l'Homme*, op. cit.

<sup>698</sup> M. DEGUERGUE, « La responsabilité du fait des activités de police », op. cit., p. 239.

<sup>699</sup> C. DENIZEAU, « Principe de précaution et droit de l'urbanisme », *RFDA*, 2012, p. 864

<sup>700</sup> M. DEGUERGUE, « Responsabilité administrative », in S. RIALS et D. ALLAND (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., p.1352.

<sup>701</sup> H. LEGAL, concl. sur CE, 9 avril 1993, op. cit.

<sup>702</sup> S. RENARD, « La police sanitaire aux temps de la précaution », *RDSS*, 2019, p. 470.

ces derniers sont très incertains. Bien que cela reste à confirmer, le fait que le Conseil d'État ait, dans le cadre des contentieux relatifs à l'amiante<sup>703</sup>, engagé la responsabilité de l'État car il n'avait pas diligenté les expertises nécessaires pour éviter certains risques, alors même que ces risques n'étaient pas soupçonnés, peut être considéré comme une sanction de la méconnaissance du principe de précaution dans le cadre d'un recours en responsabilité.

De ce fait, la précaution n'est plus seulement une « *norme-guide* »<sup>704</sup> mais un véritable standard comportemental attendu de l'Administration, notamment pour les polices sanitaires et environnementales et « *contribue à élargir l'obligation de prendre des mesures initiales concernant la police administrative générale, bien que ce principe concerne essentiellement la police administrative spéciale* »<sup>705</sup>. Si la responsabilité de l'État n'a encore pas été directement engagée sur le fondement de la méconnaissance d'un tel principe, la jurisprudence permet raisonnablement de penser que le défaut de précaution pourra, dans les prochaines années, être mobilisé par les juridictions administratives pour engager la responsabilité de l'État. Face à un risque incertain, il semble donc que les autorités de police sanitaires et environnementales ne peuvent plus se contenter de ne pas – ou d'insuffisamment – agir. Ces éléments démontrent l'ampleur des obligations pesant sur les autorités de police étatiques, plus importantes que celles des autres autorités de police, afin de répondre au besoin accru de sécurité exprimé par les administrés. Certains éléments semblent également être symptomatiques du passage d'un régime de responsabilité vers des mécanismes de solidarité (**Section 2**).

## **Section 2. Une responsabilité évoluant vers la solidarité**

Le Conseil d'État relevait en 2005 que « *certaines catastrophes, certains risques sériels ou de masse, certes exceptionnels, entraînent des dommages dont le coût peut s'avérer considérable* »<sup>706</sup>. Si la Haute juridiction appelait à cette époque à ne pas faire de l'État un « *assureur multirisque* »<sup>707</sup>, il est possible de considérer qu'un tel mouvement est aujourd'hui à l'œuvre. En effet, pour faciliter l'indemnisation des dommages résultant d'activités de police administrative, le juge administratif fait parfois fluctuer le lien de causalité pour attribuer à

---

<sup>703</sup> CE, 3 mars 2004, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Botella*, *op. cit.*

<sup>704</sup> J.-M. FAVRET, « Le principe de précaution ou la prise en compte par le droit de l'incertitude scientifique et du risque virtuel », *D.*, 2001, p. 3462.

<sup>705</sup> J. SORDET, *La carence de l'administration en droit administratif français*, *op. cit.* p. 151.

<sup>706</sup> CE, Rapport public pour 2005, *Responsabilité et socialisation du risque*, *op. cit.*, p. 314.

<sup>707</sup> *Ibid.*, p. 315.

l'État la responsabilité d'un dommage alors que son rôle causal est incertain (I.). De plus, en instituant divers mécanismes législatifs d'indemnisation, le Parlement a, progressivement et pour certains domaines, fait évoluer la responsabilité administrative vers un mécanisme de solidarité (II.).

### **I. La causalité : condition régulatrice de la responsabilité de l'État**

Pour pouvoir engager la responsabilité de l'Administration, la victime doit rapporter un lien causal entre le préjudice qu'elle invoque et le fait qu'elle impute aux autorités de police. La causalité apparaît ainsi comme une condition centrale pour pouvoir engager la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative (A.). Toutefois, les juridictions administratives se servent souvent du lien de causalité comme une « *variable d'ajustement de la responsabilité administrative* »<sup>708</sup> en en retenant une « *conception extensive* »<sup>709</sup> (B.).

#### **A. Une condition centrale**

La causalité permet de faire le lien entre le préjudice de la victime et le fait imputable à l'Administration. Il s'agit ici d'appliquer le principe dégagé par l'arrêt *Mergui*<sup>710</sup> selon lequel les personnes publiques ne peuvent payer des sommes qu'elles ne doivent pas.

Pour déterminer la personne publique responsable, le juge administratif cherche à déterminer la cause directe du dommage. Cela peut s'avérer complexe si une pluralité de causes a contribué à la réalisation du dommage. Dans cette situation, la doctrine a mis en évidence plusieurs théories susceptibles d'être mobilisées par les juridictions administratives. La théorie de l'équivalence des conditions « *considère que tous les événements qui ont concouru à la production d'un dommage, c'est-à-dire sans lesquels le dommage ne se serait pas produit, doivent être considérés également comme la cause du dommage* »<sup>711</sup>. À l'inverse, la théorie de la causalité adéquate « *procède (...) à un tri dans la série causale, et ne retient que celle des causes qui, normalement et naturellement, devait entraîner le dommage* »<sup>712</sup>. Enfin, la théorie

---

<sup>708</sup> H. BELRHALI, « La responsabilité administrative de demain », *AJDA*, 2021, p. 1255.

<sup>709</sup> R. ROMI, « La responsabilité pour carence des autorités de police administrative », *LPA*, n°148, 10 décembre 1986, p. 32.

<sup>710</sup> CE, sect., 19 mars 1961, *Sieur Mergui*, n° 79962, *Lebon* p. 235.

<sup>711</sup> M. FORNACCIARI et D. CHAUVAUX, « Exonérations ou atténuations de responsabilité », *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, Dalloz, octobre 2011 (actualisation : février 2023), pt. 4.

<sup>712</sup> *Ibid.*

de la proximité des causes ne retient que la cause immédiate du dommage. En l'état de la jurisprudence administrative, doctrine<sup>713</sup> et rapporteurs publics<sup>714</sup> semblent s'accorder sur le fait que la théorie retenue par le juge administratif pour engager la responsabilité de la personne publique est celle de la causalité adéquate. Ainsi, appliquée à la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative, cette conception du lien de causalité conduit généralement le juge administratif à écarter la responsabilité étatique dès lors que le dommage dont se prévaut le requérant ne trouve aucunement sa cause dans l'activité de police. En ce sens, le préjudice d'anxiété invoqué par une victime du médiateur n'a pas été indemnisé par le Conseil d'État au motif qu'il n'était pas rapporté que ce dernier résultait directement de la carence des autorités de police<sup>715</sup>.

L'attachement du juge administratif à la théorie de la causalité adéquate se manifeste également en ce qu'elle permet au juge de retenir plusieurs causes ayant conduit à la réalisation du dommage et ainsi de décharger l'État d'une partie de sa responsabilité. L'État n'est tenu d'indemniser la victime qu'à proportion du rôle causal que la police administrative a joué dans la réalisation du dommage.

Ainsi, le fait fautif de la victime qui contribue directement à la réalisation du dommage peut exonérer les autorités étatiques de tout ou partie de leur responsabilité. L'imprudence des victimes a ainsi été de nature à exonérer le préfet d'une partie de sa responsabilité qui avait été engagée par le Conseil d'État au titre de la police spéciale des gares ferroviaires car le préfet n'avait pas adopté les mesures appropriées pour éviter l'effondrement d'une marquise<sup>716</sup>. Le juge peut également vérifier que la victime ne se soit pas elle-même placée dans une situation illégitime ce qui a pour effet de rompre la causalité entre le dommage et la faute des autorités de police. Cela a été très clairement exprimé par le Conseil d'État dans l'arrêt *Imbert*<sup>717</sup> du 30 janvier 2013. En l'espèce, le requérant élevait des sangliers sans autorisation. Le préfet a alors, par voie d'arrêté, procédé à l'abattage de l'élevage. Cet acte ayant été annulé par la cour

---

<sup>713</sup> H. BELRHALI, *responsabilité administrative*, op. cit., p. 317 et s.

<sup>714</sup> v. par ex. J. LESSI, concl. sur CE, 9 novembre 2016, *Mme Bindjouli*, n° 393108, *Lebon* p. 496 (« votre approche du lien de causalité, inspirée de la théorie de la causalité adéquate (...) »).

<sup>715</sup> CE, 9 novembre 2016, op. cit. : « Considérant que la responsabilité de l'État peut être engagée à raison de la faute commise par les autorités agissant en son nom dans l'exercice de leurs pouvoirs de police sanitaire relative aux médicaments, pour autant qu'il en soit résulté un préjudice direct et certain. (...) Considérant que, dans ces conditions, Mme B...ne peut être regardée comme justifiant personnellement de l'existence d'un préjudice direct et certain lié à la crainte de développer une pathologie grave après la prise de Mediator »).

<sup>716</sup> CE, 9 mars 1966, *Ministre des Travaux publics et Transports c. Latu*, n° 62647, *Lebon* p. 198.

<sup>717</sup> CE, 30 janvier 2013, *Imbert*, n° 339918, *Lebon* p. 9.

administrative d'appel de Lyon<sup>718</sup>, le requérant a cherché à engager la responsabilité de l'État du fait de cette mesure de police illégale. Dans cet arrêt, la Haute juridiction considère que « toute illégalité commise par l'administration constitue une faute susceptible d'engager sa responsabilité, pour autant qu'il en soit résulté un préjudice direct et certain ; que la responsabilité de l'administration ne saurait être engagée pour la réparation des dommages qui ne trouvent pas leur cause dans cette illégalité mais découlent directement et exclusivement de la situation irrégulière dans laquelle la victime s'est elle-même placée, indépendamment des faits commis par la puissance publique, et à laquelle l'administration aurait pu légalement mettre fin à tout moment »<sup>719</sup>. L'État n'est donc pas tenu d'indemniser l'intégralité du préjudice si la victime a contribué à la réalisation du dommage ou si elle s'est placée dans une situation illégitime.

Le fait fautif du tiers est également de nature à exonérer les autorités de police administrative étatiques de tout ou partie de leur responsabilité. Ce tiers peut être une personne publique ou privée. Ainsi, la carence du maire qui n'a pas informé le préfet des manquements d'un exploitant d'une installation classée est de nature à atténuer la responsabilité de l'État au titre de la police des ICPE<sup>720</sup>. Pareillement, les fautes commises par les laboratoires Servier dans l'*Affaire du Médiateur* ont été de nature à exonérer l'État de 70% de sa responsabilité qui avait été reconnue en raison de sa carence dans la mise en œuvre de la police administrative du médicament<sup>721</sup>.

La causalité est donc un élément central pour l'étude de la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative. En retenant la théorie de la causalité adéquate, le juge administratif cherche à opérer une juste répartition du poids de la réparation entre les différentes personnes à l'origine du dommage pour ne condamner l'État qu'à proportion de son rôle causal. Toutefois, le juge administratif retient parfois une conception extensive du lien de causalité faisant peser sur le patrimoine étatique la réparation de dommages pour lesquels l'État n'a joué qu'un rôle causal infime ou secondaire (**B.**).

---

<sup>718</sup> CAA Lyon, 8 avril 2010, *Imbert*, n° 08LY01531

<sup>719</sup> *Ibid.*

<sup>720</sup> CE, 13 juillet 2007, *Commune de Taverny*, n° 293210.

<sup>721</sup> CE, 9 novembre 2016, *Mme Faure et Ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits de l'homme*, *op. cit.*

## B. Une conception extensive

Si certains auteurs ont longtemps relativisé l'intérêt que peut représenter l'étude de la conception du lien de causalité retenue par le juge<sup>722</sup>, cela est en réalité d'une importance première pour analyser la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative. En effet, comme le remarque la Professeure PERRIN, « *l'appréciation par le juge administratif du lien de causalité est également le reflet d'une véritable politique jurisprudentielle* »<sup>723</sup> qui traduit la volonté d'indemniser le plus largement possible les victimes en leur offrant un patrimoine facilement solvable et identifiable.

La conception extensive du lien de causalité retenue par le juge administratif se matérialise tout d'abord par l'existence de présomptions de causalité<sup>724</sup>. Ces présomptions semblent spécifiques aux situations dans lesquelles la responsabilité de l'État est recherchée – du fait des activités de police administrative en particulier. Dans ces hypothèses, la victime n'a pas à rapporter de lien causal entre le fait dommageable et son préjudice « *celui-ci sera considéré comme avéré alors qu'il n'est que probable* »<sup>725</sup>. Ainsi, dans le cadre des contentieux s'élevant suite à l'*Affaire du sang contaminé*, après avoir reconnu la carence de l'État dans l'usage de ses pouvoirs de police sanitaire, le commissaire du gouvernement LEGAL a proposé au Conseil d'État de « *faire œuvre de raison quant à la demande faite aux victimes de justifier d'un lien de causalité directe et certain (...) et de ne pas exiger d'eux des preuves impossibles* »<sup>726</sup>. Les juges ont suivi cette recommandation et écarté l'exigence d'une démonstration d'un rapport causal entre le préjudice et les faits reprochés. La victime doit "seulement" démontrer qu'elle a subi une transfusion sanguine et qu'elle a été contaminée par le virus du SIDA durant la période de carence de l'État. Si l'Administration souhaite renverser la présomption, il lui revient de prouver que les produits sanguins étaient sains. Pareillement, dans le cadre de l'exposition des travailleurs à l'amiante, le Conseil d'État a établi une présomption de causalité entre le développement de pathologies chez des personnes travaillant dans des lieux contaminés par l'amiante et les carences des autorités de police étatiques. Ainsi, comme le remarquent la

---

<sup>722</sup> P. DUEZ ne consacre pas la moindre subdivision à cette question mais se contente de relever que « *seuls dommages directs (...) constitue une donnée de l'ensemble du droit de la responsabilité* » (P. DUEZ, *La responsabilité de la puissance publique (en dehors du contrat)*, Dalloz, 2<sup>e</sup> éd., 1938, p. 104).

<sup>723</sup> A. PERRIN, « Le renforcement de l'obligation d'agir des autorités de police », *ADJA*, 2015, p. 2280 .

<sup>724</sup> NB : seules les présomptions jurisprudentielles de causalité seront étudiées dans le cadre du présent paragraphe, les présomptions légales le seront dans le paragraphe suivant.

<sup>725</sup> H. BELRHALI, *Responsabilité administrative, op. cit.*, p. 319.

<sup>726</sup> H. LEGAL, concl. sur CE, 9 avril 1993, *op. cit.*

Professeure BELRHALI<sup>727</sup> et Benjamin DEFOORT<sup>728</sup>, le Conseil d'État a admis cette présomption de causalité alors même que les liens entre les dommages et l'exposition à l'amiante étaient plus qu'incertains<sup>729</sup>. Ces exemples tendent à démontrer que certaines présomptions jurisprudentielles de causalité conduisent à engager la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative pour réparer des dommages alors qu'il n'est pas certain que les autorités étatiques aient contribué à leur réalisation. Tout se passe comme si l'État était considéré comme un assureur par les juridictions administratives.

Au-delà de ces présomptions, comme le remarque Nicolas CHIFFLOT, le juge administratif procède parfois à une « *distorsion de causalité* »<sup>730</sup> et fait peser sur le patrimoine étatique le soin de réparer un dommage dont il n'est pourtant pas directement à l'origine. Cela est particulièrement visible en matière environnementale. Ainsi, la cour administrative d'appel de Nantes a condamné l'État à réparer les dommages causés par la contamination des baies des Côtes-d'Armor et du Finistère par des algues vertes au titre de la carence des préfets dans l'utilisation de leurs pouvoirs de police des ICPE à l'égard des exploitations agricoles. En l'espèce, seule la responsabilité de l'État a été retenue par le juge administratif. Or, il semble que les exploitants ont eux aussi joué un rôle dans la survenance de ce dommage. Comme le note Véronique INSERGUET-BRISSET « *il était, par conséquent, concevable au titre du contentieux des algues vertes d'aboutir à un partage de responsabilités entre l'État, du fait de [ses] défaillances multiples, et les exploitants d'installations d'élevage du fait même de leur activité : la condamnation du premier étant réduite en raison de la contribution des seconds à la réalisation du dommage* »<sup>731</sup>. L'auteure considère que cette solution est inspirée par des considérations « *plus politiques que juridiques* »<sup>732</sup> et s'explique par la volonté « *de fournir à*

---

<sup>727</sup> « *Les maladies concernées pouvaient être causées par l'amiante, mais aussi trouver leur origine dans la consommation de tabac : or le Conseil d'État ne fait pas référence aux habitudes de vie des requérants dans ses arrêts de 2004* » (H. BELRHALI, *Responsabilité administrative, op. cit.*, p. 321)

<sup>728</sup> « *Un cancer du poumon peut se développer également chez des personnes qui ne sont jamais entrées en relation avec l'amiante. Il n'est donc pas totalement certain que l'exercice de la profession des victimes soit la cause directe de leur décès* » (B. DEFOORT, « *Incertitude scientifique et causalité : la preuve par présomption* », *RFDA*, 2008, p. 555).

<sup>729</sup> CE, 3 mars 2004, *Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité c. Bourdignon*, n° 241150, *Lebon* p. 126.

<sup>730</sup> N. CHIFFLOT, « *La causalité dans le droit de la responsabilité administrative. Passé d'une notion en quête d'avenir* », *Dr. adm.*, n° 11, 2011, étude 20, p. 14.

<sup>731</sup> V. INSERGUET-BRISSET, note sous CAA Nantes, 1<sup>er</sup> décembre 2009, *Ministre d'État, Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer c. Association Halte aux marées vertes*, n° 07NT03775, *Revue juridique de l'environnement*, 2011, p. 281.

<sup>732</sup> *Ibid.*

la victime un patrimoine solvable et facilement identifiable »<sup>733</sup>. La Professeure VAN LANG considère en ce sens qu'« une interprétation exigeante de la causalité adéquate conduirait plutôt à rattacher directement à l'activité d'élevage hors sol la dégradation de la qualité de l'eau »<sup>734</sup>. La même distorsion de causalité opérée pour imputer à l'État des faits commis, au moins pour partie, par des tiers, se retrouve dans les contentieux relatifs à l'amiante. En effet, le Conseil d'État, en plus d'établir une présomption de causalité, a refusé de prendre en compte la responsabilité des employeurs alors même qu'ils avaient également pris part à la réalisation du dommage en ne faisant pas preuve de suffisamment de diligence<sup>735</sup>. Ainsi, dans les contentieux relatifs à la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative, la faute des autorités de police « absorbe celle des tiers »<sup>736</sup> dans certaines situations. Il suffit de démontrer que l'État a, au moins pour partie, contribué à la réalisation du préjudice pour faire peser sur le patrimoine étatique la réparation d'un dommage qu'il n'a pourtant pas été le seul à créer.

Le lien de causalité constitue donc une véritable « variable d'ajustement »<sup>737</sup> de la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative. Les juridictions administratives sont particulièrement exigeantes à l'égard des autorités de police étatiques « en les reconnaissant aisément responsables de l'intégralité du préjudice, alors qu'ils n'ont été parfois que des acteurs de second degré dans la réalisation du risque »<sup>738</sup>. La responsabilité étatique se trouve parfois engagée alors même que le lien entre le fait qui lui est reproché et le préjudice n'est que probable (présomption de causalité) ou est très distendu (distorsion de causalité). Cela peut laisser « craindre une systématisation indésirable de l'engagement de la responsabilité de l'État qui pourtant ne devrait intervenir qu'à titre subsidiaire »<sup>739</sup> et transformer l'État en assureur multirisque. Ce passage de la responsabilité à la solidarité est encore plus prégnant avec le développement de régimes législatifs d'indemnisation, qu'il s'agisse de régimes de responsabilité ou de mécanismes de socialisation des risques (II.).

---

<sup>733</sup> *Ibid.*

<sup>734</sup> A. VAN LANG, « Le juge administratif, l'État et les algues vertes », *AJDA*, 2010, p. 907.

<sup>735</sup> CE, ass., 3 mars 2004, *Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité c. Botella*, n° 241151, *Lebon* p. 126.

<sup>736</sup> R. ODENT, *Contentieux administratif*, Dalloz, 2007, t. 2, p. 152.

<sup>737</sup> H. BELRHALI, « La responsabilité administrative de demain », *op. cit.*, p. 1255.

<sup>738</sup> P. MOREAU, « La responsabilité de l'État du fait des mesures de police phytosanitaire », *op. cit.*, p. 1251.

<sup>739</sup> P. THIEFFRY, « La causalité, enjeu ultime de la responsabilité environnementale et sanitaire ? », *Environnement*, 2013, n°18, p. 16.

## II. Le développement des régimes législatifs d'indemnisation

La responsabilité administrative est indéniablement liée à l'idée de l'imputation d'un dommage à une personne publique précise. Or, certains régimes législatifs de responsabilité, à l'instar de celui mis en place pour réparer les dommages causés par les attroupements ou rassemblements, conduisent à imputer au patrimoine étatique la réparation de dommages dont l'État n'est pourtant pas toujours responsable (A.). De plus, « *le besoin contemporain et collectif d'étendre la couverture des dommages* »<sup>740</sup> est venu brouiller les frontières de la responsabilité administrative à travers la mise en place de mécanismes de socialisation des risques qui tendent à transformer l'État en un *assureur multirisque*, à contre-courant de ce que recommandait le Conseil d'État dans son rapport public pour 2005<sup>741</sup>. Si ce phénomène n'est pas propre aux activités de police administrative, il s'y applique pleinement (B.).

### A. Les attroupements et rassemblements : l'imputation avant la responsabilité

Le législateur a institué un régime permettant d'engager sans faute la responsabilité de l'État pour réparer les dommages dus aux attroupements et rassemblements.

En effet, l'article L. 211-10 du Code de la sécurité intérieure prévoit que « *l'État est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes soit contre les biens* ». Si de tels dommages peuvent résulter d'activités de police judiciaire, ils peuvent également être dus à l'action – ou l'inaction – des autorités de police administrative, dans leur mission de protection de la sécurité publique notamment. En plus de créer un régime de responsabilité sans faute de l'État, ce texte constitue un véritable mécanisme de solidarité puisqu'il permet d'imputer au patrimoine étatique des dommages résultant pourtant parfois d'activités de police municipale. Ce régime de responsabilité puise ses origines au Moyen-Âge<sup>742</sup> et a été repris par les révolutionnaires. Pour autant, c'est aux communes que revenait historiquement le soin de réparer les dommages causés par des

---

<sup>740</sup> A. FRANCK, *Le droit de la responsabilité administrative à l'épreuve des fonds d'indemnisation*, L'Harmattan, 2008, p. 15.

<sup>741</sup> CE, Rapport public pour 2005, *Responsabilité et socialisation du risque*, *op. cit.*, p. 315.

<sup>742</sup> Les historiens font remonter ce mécanisme à un édit de Clotaire II de 614 repris, deux siècles plus tard, par les Capitulaires de Charlemagne (v. T. OLSON, « Régimes législatifs spéciaux d'indemnisation relevant de la juridiction administrative », *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, Dalloz, février 2024, pt. 6.)

atroupements et rassemblements. La loi du 10 Vendémiaire An IV fixe ainsi la règle selon laquelle « *tous les citoyens habitant la même commune sont garants civilement des attentats commis sur le territoire de la commune soit envers les personnes soit envers les propriétés* ». Cette position est également celle adoptée par la loi du 5 avril 1884 qui a en outre introduit une présomption de faute conduisant la commune à devoir rapporter la preuve qu'elle a accompli toutes les diligences possibles pour prévenir les troubles afin de pouvoir se dégager de sa responsabilité<sup>743</sup>. Toutefois, différents textes postérieurs ont progressivement conduit à transférer « *la charge de ce régime des communes à l'État par l'effet combiné de l'accroissement du rôle de l'État en matière de police, des revendications des victimes soucieuses de s'adresser à une personne publique pleinement solvable, mais aussi de la volonté des maires de se défaire de charges qu'ils estimaient indues* »<sup>744</sup>. En ce sens, la loi du 16 avril 1914 a prévu que l'État est tenu de payer la moitié des dommages-intérêts mis à la charge des communes<sup>745</sup>. La loi de finances pour 1976<sup>746</sup> a ensuite considéré que la contribution de l'État pourrait, dans certaines situations, être de 100%. Le transfert de responsabilité a été total avec la loi du 7 janvier 1983<sup>747</sup> et le contentieux a été attribué à la juridiction administrative en 1986<sup>748</sup>. Ce glissement progressif d'une responsabilité communale à une responsabilité de l'État démontre bien que le patrimoine étatique est aujourd'hui considéré comme un fonds de garantie permettant d'indemniser certains dommages résultant, au moins pour partie, de pouvoirs de police administrative dont il n'est pas le titulaire.

Pour être réparés, les dommages doivent être le fait d'actions commises à force ouverte ou par violence résultant d'un crime ou d'un délit et avoir été causés par un attroupement ou un rassemblement. Les juridictions administratives sont venues préciser ce que signifient ces trois conditions. Il ressort de la jurisprudence que la responsabilité de l'État ne peut être engagée que pour réparer des dommages non-prémédités<sup>749</sup>. Ainsi, les dommages résultant de l'occupation

---

<sup>743</sup> Loi du 5 avril 1884, *op. cit.*, art. 106.

<sup>744</sup> T. OLSON, « Régimes législatifs spéciaux d'indemnisation relevant de la juridiction administrative », *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, *op. cit.*, pt. 8.

<sup>745</sup> Loi du 16 avril 1914 portant modification des articles 106, 107, 108 et 109 de la loi municipale du 5 avril 1884, art. 1.

<sup>746</sup> Loi n° 75-1278 du 30 décembre 1975 de finances pour 1976, art. 87

<sup>747</sup> Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, *op. cit.*, art. 92.

<sup>748</sup> Loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, art. 27.

<sup>749</sup> CE, 19 mai 2000, *Région Languedoc-Roussillon*, n° 203546, *Lebon* p. 184.

d'usines<sup>750</sup> ou d'actes de terrorismes<sup>751</sup> ne peuvent généralement être réparés sur ce fondement. Il paraît donc particulièrement complexe de faire jouer ce régime pour réparer les dommages causés par des émeutes urbaines<sup>752</sup>. Si ces conditions sont réunies, la victime, qu'il s'agisse d'un tiers ou d'un participant<sup>753</sup>, pourra voir son préjudice indemnisé s'il est la conséquence directe et certaine de l'attroupement ou du rassemblement. Ce mécanisme d'indemnisation, qui est d'ordre public devant les juridictions administratives<sup>754</sup>, ne concerne pas uniquement les attroupements ou rassemblements protestataires<sup>755</sup> mais permet d'indemniser de nombreux préjudices subis par des personnes privées comme publiques<sup>756</sup>, tel qu'un préjudice commercial consistant en un accroissement des dépenses d'exploitation ou en une perte de recettes d'exploitation<sup>757</sup>. Cela est notamment permis par le fait que le préjudice invoqué n'a pas à être anormal et spécial<sup>758</sup>. Le champ d'application de ce régime de responsabilité sans faute de l'État semble donc relativement large.

L'article L. 211-10 du Code de sécurité intérieure laisse la possibilité à l'État d'exercer une action récursoire « *contre les auteurs du fait dommageable* » ou « *la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée* ». Cela peut notamment être le cas « *en cas de carence du maire à faire usage de ses pouvoirs de police* »<sup>759</sup>. Toutefois, comme le faisait remarquer le Professeur MOREAU en 1999, les autorités étatiques ne font que très peu usage de cette possibilité<sup>760</sup>. Si l'auteur ne relevait à cette époque aucune illustration de l'usage de l'action récursoire contre les communes, la jurisprudence administrative ne semble pas plus développée aujourd'hui. En effet, aucune décision ne semble permettre d'affirmer que l'État fait usage de cette possibilité. Alors que ce régime de responsabilité « *donne lieu à une*

---

<sup>750</sup> CE, 22 février 2017, Sté Allianz IARD, n° 392276, *Inédit*.

<sup>751</sup> CE, 12 novembre 1997, *Cie Assurances générales de France*, n° 150224, *Lebon T.* p. 743.

<sup>752</sup> CE, 11 juillet 2011, *Société mutuelle d'assurances des collectivités locales*, n° 331669, *Lebon T.* p. 1142.

<sup>753</sup> Il revient toutefois au juge administratif d'apprécier si la victime a concouru à la réalisation du dommage. Si tel est le cas, il pourra décharger l'État d'une partie de sa responsabilité (CE, sect., 13 décembre 2002, *Compagnie d'assurances Les Lloyd's de Londres et a.*, n° 203429, *Lebon* p. 460)

<sup>754</sup> CE, 30 juin 1999, *Foucher*, n° 190038, *Lebon* p. 232.

<sup>755</sup> CAA Versailles, 10 juin 2020, *Préfet des Yvelines c. SCI des carrières Champ Fleury*, n° 16VE03339 : Le préjudice causé à une propriété par une *rave party* peut être indemnisé.

<sup>756</sup> CE, 18 novembre 1998, *Commune de Roscoff*, n° 173183, *Lebon T.* p. 1160

<sup>757</sup> CE, ass., 6 avril 1990, *Sté COFIROUTE*, n° 112497, *Lebon* p. 95.

<sup>758</sup> CE, ass., avis, 20 février 1998, *ECSA et autres*, n° 189185, *Lebon* p. 60.

<sup>759</sup> J.-C. JOBART, « Les réparations des émeutes urbaines », *AJCT*, 2023, p. 606.

<sup>760</sup> J. MOREAU, « Responsabilité administrative et sécurité publique : droit positif et perspectives d'évolution », *AJDA*, 1999, n° spécial, p. 98.

*application récurrente* »<sup>761</sup>, l'État assume donc seul la réparation de dommages dont il n'est pourtant pas responsable.

*In fine*, ce régime de responsabilité est donc « *un régime très favorable aux victimes et coûteux pour l'État* »<sup>762</sup>. Il conduit à tenir l'État pour responsable de dommages dont il n'est pas nécessairement à l'origine directe, ce qui est symptomatique du fait que la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative glisse progressivement vers un mécanisme de solidarité pour offrir aux victimes un patrimoine public solvable et facilement identifiable. L'État se présente de plus en plus comme un véritable assureur et le revendique. C'est ainsi qu'à l'occasion des manifestations de *Gilets Jaunes*, la préfecture de police de Paris a publié sur son site internet un message, toujours disponible, disant : « *Vous avez été victime de dommages matériels ou corporels lors d'une manifestation à Paris. L'État peut être conduit à prendre en charge, directement ou par l'intermédiaire de votre assureur, l'indemnisation de vos biens et des dommages corporels que vous avez subis* »<sup>763</sup>. L'imputation passe ici avant la responsabilité réelle. Ce bouleversement de la philosophie de la responsabilité administrative peut également se remarquer à travers la mise en place de fonds d'indemnisation (**B.**).

#### B. Les fonds d'indemnisation : la réparation au-delà de la responsabilité

Si l'indemnisation est souvent associée à la responsabilité, depuis plusieurs années, « *est apparu un autre type d'indemnisation, une indemnisation qui est attribuée alors qu'aucune responsabilité n'est consacrée et que, dans certains cas, même, cette responsabilité est expressément exclue* »<sup>764</sup>. Cela se traduit par la mise en place de fonds d'indemnisation qui permettent de réparer un préjudice sans que la responsabilité d'une autorité de police ne soit engagée. Ces fonds d'indemnisation permettent à la fois d'indemniser les dommages résultant de risques qui n'ont pas pu être anticipés par les autorités de police administrative et d'indemniser les dommages résultant de certaines contraintes normatives.

Les fonds d'indemnisation peuvent faire peser sur le patrimoine étatique l'indemnisation d'un risque que les autorités de police, y compris communales, n'ont pas pu anticiper ou

---

<sup>761</sup> F. LEMAIRE, « Mort d'un manifestant provoquée par une grenade offensive : responsabilité de l'État du fait des attroupements ou rassemblements », *RFDA*, 2022, p. 562.

<sup>762</sup> J. MOREAU, « Responsabilité administrative et sécurité publique : droit positif et perspectives d'évolution », *op. cit.*, p. 98.

<sup>763</sup> Cité par F. JOURDAN, « "Gilets Jaunes" : l'État responsable ? », *JCP A*, 2019, n° 7, p. 44.

<sup>764</sup> J.-M. PONTIER, « L'indemnisation hors responsabilité », *AJDA*, 2010, p. 19.

empêcher. Cette hypothèse constitue l'essentiel des indemnisations décidées par le législateur. Ces dommages peuvent tout d'abord résulter de catastrophes naturelles. Ainsi, le législateur a institué en 1964 le *fonds national de garantie des calamités agricoles*<sup>765</sup> devenu, en 2010, le *fonds national de garantie des risques en agriculture*<sup>766</sup>. Ce fonds permet à une personne lésée par une catastrophe naturelle de demander à ce que son préjudice, que l'autorité de police n'a pu éviter, soit réparé. Les préjudices peuvent également résulter de certaines activités humaines. Les exemples sont pléthoriques en ce domaine. En effet, de multiples fonds d'indemnisation conduisent l'État à indemniser des dommages résultant d'activités anthropiques et n'ayant été évités ou empêchés par les autorités de police administrative. Il est par exemple possible de citer le *Fonds de Garantie des Victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions*<sup>767</sup> (FGTI) qui permet d'indemniser des dommages dus au terrorisme sans que la victime ne soit dans l'obligation d'effectuer un recours pour engager la responsabilité de l'État du fait de la carence des autorités de police administrative. Au titre de l'indemnisation de dommages causés par des activités humaines, notons également l'existence de *Fonds d'Indemnisation des Victimes de l'Amiante*<sup>768</sup> (FIVA) et de *l'Office National d'Indemnisation des Accidents Médicaux* (ONIAM), notamment chargé d'indemniser les victimes du Médiateur<sup>769</sup> ou les victimes de contaminations transfusionnelles<sup>770</sup>. Alors que dans toutes ces situations (contamination par l'amiante, par du sang contaminé, dommages résultant de la prise du Médiateur), la responsabilité – généralement pour carence – des autorités de police administrative peut être recherchée devant les juridictions administratives, la mise en place de ces fonds permet de faciliter l'indemnisation des victimes, quitte à faire peser sur le patrimoine étatique des dommages dont il n'est pas responsable. Par exemple, les travailleurs exposés à l'amiante souhaitant bénéficier du FIVA ne doivent pas démontrer de lien de causalité entre leur préjudice et une éventuelle faute de l'État mais établir qu'ils ont été exposés à l'amiante (condition par ailleurs facilitée par le fait qu'être atteint par certaines pathologies reconnues comme des maladies professionnelles vaut justification) et que leur état de santé s'est dégradé à cause de cette exposition. Pareillement, l'annonce récente du Président MACRON de la mise

---

<sup>765</sup> Loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 *organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles*.

<sup>766</sup> Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 *de modernisation de l'agriculture et de la pêche*.

<sup>767</sup> Loi n° 90-589 du 6 juillet 1990 *modifiant le code de procédure pénale et le code des assurances et relative aux victimes d'infractions*.

<sup>768</sup> Loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 *de financement de la sécurité sociale pour 2001*, art. 53.

<sup>769</sup> Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 *de finances rectificative pour 2011*, art. 57.

<sup>770</sup> Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 *de financement de la sécurité sociale pour 2009*, art. 67.

en place d'un fonds d'indemnisation pour compenser les dommages dus aux émeutes en Nouvelle-Calédonie est une façon de réparer via le patrimoine étatique ces dommages sans que la responsabilité des autorités de police administrative locales ne soit engagée. Ces fonds d'indemnisation font donc peser sur le patrimoine de l'État la réparation de dommages liés à la réalisation d'un risque considéré comme injuste sans pour autant être nécessairement de nature à engager la responsabilité de ce dernier.

De plus, certains fonds d'indemnisation constituent « *une contrepartie d'une contrainte instituée par la loi dans l'intérêt général* »<sup>771</sup>. Ainsi, si la loi permet de réquisitionner certaines personnes, biens et services pour les besoins de la Nation<sup>772</sup> ou pour la réalisation de missions de sauvetage<sup>773</sup>, ces réquisitions font toujours l'objet d'une indemnisation<sup>774</sup>. Les préjudices causés par de telles mesures de police peuvent donc être réparés par l'État sans que les victimes n'aient à engager la responsabilité d'une quelconque personne publique. Pareillement, la loi du 5 mars 2007<sup>775</sup> a prévu que les victimes de mesures police administrative sanitaire prises dans l'urgence en application des articles L. 3131-1 et L. 3134-1 du Code de la santé publique peuvent demander à l'ONIAM de réparer leurs préjudices<sup>776</sup>. Si les personnes lésées conservent la possibilité d'introduire un recours en responsabilité de droit commun, ces mécanismes ont pour effet de socialiser les risques en les réparant *via* le patrimoine étatique alors que la responsabilité de l'État n'a pas été reconnue et pourrait même être rejetée par les juridictions.

Ces mécanismes d'indemnisation facilitent donc l'indemnisation des victimes faisant face à une multitude de risques et de responsables potentiels mais peuvent conduire « *à une mise en cause accrue et excessive de l'État* »<sup>777</sup>. Fruits de la volonté discrétionnaire de l'État d'indemniser certains dommages résultant d'activités de police administrative, ils font sortir la réparation de certains préjudices du champ de la responsabilité administrative. Ils ont aussi pour effet d'être moins stigmatisants pour l'État et de ne pas être perçus comme des « blâmes » moraux pour les autorités de police administrative.

---

<sup>771</sup> J.-M. PONTIER, « L'indemnisation hors responsabilité », *op. cit.*, p. 20.

<sup>772</sup> C. déf., art. L. 2211-1 et s.

<sup>773</sup> CSI, art. L. 742-12 et s.

<sup>774</sup> C. déf., art. L. 2234-1 et CSI, art. L. 742-15.

<sup>775</sup> Loi n° 2007-294 du 5 mars 2007 *relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur*.

<sup>776</sup> CSP, art. L. 3131-4.

<sup>777</sup> H. BELRHALI et A. JACQUEMET-GAUCHÉ, « Trop ou trop peu de responsabilité ? Deux voix critiquent deux voies », *AJDA*, 2018, p. 2060.

Que cela soit le fait du législateur à travers des mécanismes législatifs d'indemnisation, de présomptions ou distorsions du lien de causalité opérées par le juge administratif, l'imputation à l'État du soin de réparer certains dommages résultant d'activités de police administrative alors que son rôle causal n'est pas établi ou est inexistant, transforme l'État un véritable *assureur multirisque*.



## CONCLUSION DU SECOND CHAPITRE

L'étude de la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative doit donc conduire à deux constats. Premièrement, la méconnaissance des obligations d'agir pesant sur les autorités de police administrative étatiques est durement sanctionnée par le juge et constitue la porte d'entrée des actions en responsabilité dirigées contre l'État. Deuxièmement, la responsabilité de l'État tend parfois à se transformer en mécanisme de solidarité. Ces éléments démontrent la « *revendication plus pressante que jamais de sécurité, entendue comme une absence de risques autres que ceux que chacun entend répondre* »<sup>778</sup>. Cette exigence en plus de se traduire par l'extension des obligations d'agir des autorités de police étatique et la sanction récurrente des carences de l'État dans le cadre de recours indemnitaires se traduit également par l'émergence d'un droit à voir ses dommages réparés, même s'ils ne sont pas directement imputables à l'État. De ce point de vue, la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative présente certaines spécificités. Si, de prime abord, elle obéit aux règles classiques de la responsabilité, le rôle spécifique de l'État, l'émergence de nouveaux risques et une demande toujours plus forte de protection conduisent à faire de la responsabilité étatique en matière de police administrative un véritable mécanisme de solidarité.

---

<sup>778</sup> D. TRUCHET, « L'obligation d'agir pour la protection de l'ordre public : la question d'un droit à la sécurité », *op. cit.*, p. 300.



## CONCLUSION GÉNÉRALE

Aujourd'hui, la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative est loin d'être ce qu'elle était lors de l'avènement de la Troisième République. Alors que l'arrêt *Lepreux*<sup>779</sup> posait que « *l'État n'est pas, en tant que puissance publique, et notamment en ce qui touche les mesures de police, responsable de la négligence de ses agents* », cette position semble totalement désuète. Le commentateur taquin pourrait même être conduit à reprendre l'affirmation formulée en 1899 par le Conseil d'État pour dire que « *l'État est, en tant que puissance publique, et notamment en ce qui touche les mesures de police, plus responsable que n'importe quelle autre personne publique* ».

Depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle deux bouleversements ont eu lieu. D'une part, tous les « *indices de souveraineté* »<sup>780</sup> caractérisant initialement la police administrative et justifiant l'irresponsabilité de l'État ont disparu. Le juge administratif a donc progressivement appliqué à cette activité les conditions classiques de responsabilité. D'autre part, l'État, qui jouait un rôle secondaire en ce domaine, s'est vu reconnaître de plus en plus de prérogatives, qu'elles soient exercées directement par les autorités centrales et déconcentrées, ou qu'elles le soient, en son nom, par le maire. Ce faisant, la responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative « *évolue finalement dans le même sens que celle des autres services publics : l'engagement de la responsabilité est plus fréquent et les préjudices réparés plus nombreux* »<sup>781</sup>.

La souveraineté ne permet plus de justifier une responsabilité étatique limitée. Au contraire, cette notion semble aujourd'hui justifier une extension de la responsabilité de l'État. C'est parce que l'État est souverain que le législateur considère qu'il « *a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens* »<sup>782</sup>. L'exigence contemporaine de sécurité contribue à étendre l'intervention de l'État en matière de police et fait peser sur lui des obligations plus nombreuses. Face à des risques nouveaux et d'une ampleur considérable, les autorités de police

---

<sup>779</sup> CE, 13 janvier 1899, *Lepreux*, *op. cit.*

<sup>780</sup> M. DEGUERGUE, « La responsabilité du fait des activités de police », *op. cit.*, p. 320.

<sup>781</sup> *Ibid.*

<sup>782</sup> Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 *op. cit.*, art. 1.

doivent « *traquer le danger potentiel et ne plus attendre des certitudes raisonnables pour agir* »<sup>783</sup>. En outre, un réflexe quasi-pavlovien conduit les victimes à se tourner de plus en plus fréquemment vers l'État pour voir leurs préjudices indemnisés. Rien de plus normal si ces derniers résultent d'activités de police administrative exercées par ou en son nom mais cela est plus surprenant lorsqu'il s'agit de réparer des dommages dont l'État n'est pas nécessairement ou directement à l'origine. Le souci d'indemniser le plus largement les victimes a conduit le juge administratif à faire fluctuer le lien de causalité pour imputer au patrimoine étatique des dommages dans la réalisation desquels sa responsabilité est plus qu'incertaine. De plus, l'indemnisation des préjudices résultant d'activités de police administrative passe de plus en plus fréquemment par des fonds d'indemnisation. Ici aussi, l'État joue un rôle tout particulier et assume la réparation de dommages pour lesquels sa responsabilité est incertaine ou indirecte. L'État, en tant que puissance publique, a donc un rôle spécifique et peut apparaître comme un véritable « *assureur multirisque* »<sup>784</sup>. La logique est renversée.

*Les spécificités du régime suffisent-elles pour le qualifier d'autonome ?* Nous ne le pensons pas, ce régime restant soumis en grande majorité au droit ordinaire de la responsabilité. Elles sont toutefois symptomatiques des contradictions qui traversent notre société. Alors que le retrait de l'État est sollicité de toute part, sa responsabilité apparaît comme particulièrement étendue et démontre que le patrimoine étatique peut être utilisé comme un véritable mécanisme de solidarité pour indemniser les dommages qui en résultent. Bien que critiquable, cette solution n'est en réalité que le reflet d'exigences de sécurité et de réparation toujours plus fortes et le juge n'est ici que « *l'interprète et haut-parleur de la demande sociale* »<sup>785</sup>.

---

<sup>783</sup> D. TRUCHET, « L'obligation d'agir pour la protection de l'ordre public : la question d'un droit à la sécurité », *op. cit.*, p. 303.

<sup>784</sup> CE, Rapport public pour 2005, *Responsabilité et socialisation du risque*, *op. cit.*, p. 315.

<sup>785</sup> R. ROMI, « La responsabilité pour carence des autorités de police administrative », *op. cit.*, p. 36.

## BIBLIOGRAPHIE

### I. OUVRAGES

AUBY (J.-B.) (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2010.

BATSELÉ (D.) et SCARCEZ (M.), *Abrégé de droit administratif*, Larcier, 2015.

BELRHALI (H.), *Responsabilité administrative*, LGDJ, 2<sup>e</sup> éd., 2020.

BURDEAU (F.), *Histoire du droit administratif*, PUF, coll. Thémis, 1995.

BURG (M.), *Droit fondamental et opérationnel du maintien de l'ordre public*, PUN, 2020.

CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Montchrestien, 2001

CHEVALLIER (J.) :

- *Le Service public*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 9<sup>e</sup> éd., 2012.
- *L'État de droit*, LGDJ, coll. Clefs, 7<sup>e</sup> éd., 2023.

CHRÉTIEN (P.), CHIFFLOT (N.) et TOURBE (M.), *Droit administratif*, Sirey, 17<sup>e</sup> éd., 2020.

DECOCQ (A.), MONTREUIL (J.) et BUISSON (J.), *Le droit de la police*, Litec, 2<sup>e</sup> éd., 1998.

DUBREUIL (C.-A.) (dir.), *L'ordre public. Actes du colloque organisé les 15 & 16 décembre 2011 par le Centre Michel de l'Hospital de l'Université d'Auvergne*, éd. Cujas, 2013

DUGUIT (L.) :

- *L'État, les gouvernants et les agents*, Fontemoing, 1903, réimpr. Dalloz, 2005.
- *Les transformations du droit public*, A. Colin, 1913.

GAUDEMAR de (H.) et MONGOIN (D.), *Les grandes conclusions de la jurisprudence administrative*, LGDJ, vol. 1 (1931-1940), 2015 & vol. 2 (1940-2000), 2020.

GONOD (P.), MELLERAY (F.) et YOLKA (P.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011.

HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, 11<sup>e</sup> éd., 1927.

JACQUEMET-GAUCHÉ (A.) (dir.), *Dépasser la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2023.

LAFERRIÈRE, (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berger-Levrault, 2<sup>e</sup> éd., 1896.

MINET (C.-E.), *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007.

MULLER (E.), ECKERT (G.) et WALINE (J.), *Droit administratif*, Dalloz, coll. Précis, 2023.

PAPANICOLAÏDIS (D.), *Introduction générale à la théorie de la police administrative*, LGDJ, 1960.

PISIER-KOUCHNER (E.), *La responsabilité de la police*, PUF, 1972.

PLESSIX (B.), *Droit administratif*, LexisNexis, 3e éd., 2020.

PONCELET (C.) (dir.), *Vers de nouvelles normes en droit de la responsabilité publique ? : actes du colloque organisé les 11 et 12 mai 2001 par l'Université de Paris 13*, Sénat, 2001.

PRÉTOT (X.) et ZACHARIE (C.), *La police administrative*, LGDJ, coll. Systèmes, 2018.

PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, Dalloz, 9<sup>e</sup> éd, 2023.

REDOR (M.-J.) :

- *De l'État légal à l'État de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française, 1878-1914*, Economica, 1992.
- *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Bruylant, coll. Droit et justice, 2001.

TESSIER (G.), *La responsabilité de la puissance publique*, éd. Paul DUPONT, réédition La mémoire du droit, 2009.

TRAVARD (J.) (dir.), *La protection des droits fondamentaux par le recours en responsabilité*, Mare & Martin, coll. Droit public, 2023.

VAUTROT-SCHWARZ (Ch.) (dir.), *La police administrative*, PUF, Thémis, 2014.

## **II. THÈSES**

BÉNOIT (F.-P.), *La responsabilité de la puissance publique du fait de la police administrative*, Sirey 1946.

CASTAGNÉ (J.), *Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de police administrative*, LGDJ, Bibliothèque de droit public, 1964.

CAMGUILHEM (B.), *Recherche sur les fondements de la responsabilité sans faute en droit administratif*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2014.

CHAPUS (R.), *Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1954.

- DEGUERGUE (M.), *Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit de la responsabilité administrative*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1993.
- DELAUNAY (B.), *La faute de l'Administration*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2007.
- DUEZ (P.), *La responsabilité de la puissance publique (en dehors du contrat)*, Dalloz, 2<sup>e</sup> éd., 1938.
- FRANCK (A.), *Le droit de la responsabilité administrative à l'épreuve des fonds d'indemnisation*, L'Harmattan, 2008.
- GAUDEMET (Y.), *Les méthodes du juge administratif*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1972.
- GRÉGOIRE (D.), *Recherches sur les évolutions de la police administrative : une notion en voie de disparition*, Bordeaux IV, 2006.
- MUSCAT (H.), *Le droit français de la responsabilité publique face au droit européen*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2001.
- PICARD (E.), *La notion de police administrative*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1984.
- RENAUDIE (O.), *La préfecture de police*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, t. 256, 2008.
- RICHER (L.), *La faute du service public dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Economica, 1978.
- SIRINELLI (J.), *Les transformations du droit administratif par le droit de l'Union européenne*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, t. 266, 2011.
- SORDET (J.), *La carence de l'administration en droit administratif français*, Université d'Orléans, 2019 (en ligne).
- TRAVARD (J.) *La victime et l'évolution de la responsabilité administrative extracontractuelle*, Mare & Martin, 2013.
- VAUTROT-SCHWARZ (Ch.), *La qualification juridique en droit administratif*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2009.
- WUJEK-MOREAU (M.), *La responsabilité du fait des activités de police*, Thèse, Université de Limoges, 2019.

### III. ARTICLES ET NOTES DE JURISPRUDENCE

AMSELEK (P.) :

- « La responsabilité sans faute des personnes publiques d'après la jurisprudence administrative », in *Recueil d'études en hommage à Charles EISENMANN*, Éditions Cujas, 1977, p. 233 et s.
- « La détermination des personnes publiques responsables d'après la jurisprudence administrative » in AMSELEK (P.) (dir.), *Études de droit public*, éd. Cujas, 1964, p. 289 et s.

BELRHALI (H.) :

- « Algues vertes : la suite d'un feuilleton contentieux », *AJDA*, 2013, p. 1758 et s.
- « La responsabilité administrative de demain », *AJDA*, 2021, p. 1250 et s.

BELRHALI (H.) et JACQUEMET-GAUCHÉ (A.), « Trop ou trop peu de responsabilité ? Deux voix critiquent deux voies », *AJDA*, 2018, p. 2056 et s.

BELRHALI (H.) et SLAMA (S.), « Contrôles d'identité au faciès : qu'attendre de l'action collective ? », *Le blog du Club des juristes*, 4 févr. 2021

BERLIA (G.) et MORANGE (G.), « La responsabilité de l'État à raison du fonctionnement de ses services de police. De l'arrêt Tomaso Grecco aux arrêts Daramy et Lecomte ... et aux décisions futures », *D.*, 1950, II., chron. 5, p. 5 et s.

BERLIÈRE (J.-M.), « La préfecture de police : un État dans l'État ? » in J.-M. BERLIÈRE (dir.), *Le Monde des polices en France*, Complexe, 1996, p. 91 et s.

BÉTAILLE (J.) :

- « L'ours dans les Pyrénées : la carence fautive de l'État dans la mise en œuvre de la directive Habitats », *AJDA*, 2018, p. 2344 et s.
- « Le préjudice écologique à l'épreuve de l'*Affaire du siècle* », *AJDA*, 2021, p. 2228 et s.

BIGOT (G.), « La responsabilité de l'administration en France », *Jus Politicum*, n° 8, sept. 2012.

BLANDIN (A.), « Prévention du terrorisme, police administrative et faute lourde », *AJDA*, 2019, p. 130 et s.

BONNEFOY (O.), « Dignité de la personne humaine et police administrative », *AJDA*, 2016, p. 418 et s.

BRIMO (S.) :

- « La responsabilité administrative, dernière victime du Mediator ? », *AJDA*, 2014, p. 2490 et s.
- « La carence de l'État dans l'affaire de la Dépakine », *AJDA*, 2020 p. 2102 et s.
- « Les potentialités du contentieux de la carence administrative en matière de santé et d'environnement », *AJDA*, 2021, p. 1256 et s.
- « Pour la valorisation de la fonction préventive du juge de la responsabilité administrative », in A. JACQUEMET-GAUCHÉ (dir.), *Dépasser la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2023, p. 67 et s.

BROYELLE (C.), « Le risque en droit administratif "classique" (fin du XIXe, milieu du XXe siècle) », *RDP*, 2008, p. 1513 et s.

CANEDO-PARIS (M.) :

- « La dignité humaine en tant que composante de l'ordre public : l'inattendu retour en droit administratif français d'un concept controversé », *RFDA*, 2008, p. 979 et s.
- « Des nouvelles du principe de précaution », *RFDA*, 2013, p. 1061 et s.

CASSELLA (S.), « Vers un régime de responsabilité de l'État pour risques globaux. Réflexions à partir de l'exemple des changements climatiques », *Arch. phil. droit*, vol. 63, n°1, 2021, p. 207 et s.

CASSIA (P.), « Le maire, agent de l'État », *AJDA*, 2004, p. 245 et s.

CAUDAL (S.), « Existe-t-il UN principe de précaution appliqué par le juge administratif ? », *RFDA*, 2017, p. 1061 et s.

CHARLIER (R.-E.), « Les fins du droit public moderne », *RDP*, 1947, p. 138.

CHAVRIER (G.), « Essai de justification et de conceptualisation de la faute lourde », *AJDA*, 2003, p. 1026 et s.

CHEVALLIER (J.), « La police est-elle encore une activité régaliennne ? », in Ch. VAUTROT-SCHWARZ (dir.), *La police administrative*, PUF, Thémis, 2014, p. 5 et s.

CHIFFLOT (N.), « La causalité dans le droit de la responsabilité administrative. Passé d'une notion en quête d'avenir », *Dr. adm.*, n° 11, 2011, étude 20.

CHIU (V.), « La police de l'eau et des milieux aquatiques », *AJCT*, 2019, p. 378 et s.

COMTE (M.), « Le maire et la chasse », *AJCT*, 2020, p. 134 et s.

COTTA (S.), « Absolutisation du droit subjectif et disparition de la responsabilité », *Arch. phil. droit*, 1977, t. 22, p. 23 et s.

COTTERET (J.-M.), « Le régime de la responsabilité pour risques en droit administratif », in P. AMSELEK (dir.), *Études de droit public*, éd. Cujas, 1964, p. 377 et s.

COUZINET (P.) :

- « La notion de faute lourde », *RDP*, 1977, p. 283 et s.
- « La responsabilité sans faute de l'État pour un dommage causé par les services de police spéciale chargée de la protection des hautes personnalités », *D.*, 1993, p. 161 et s.

DEFOORT (B.), « Incertitude scientifique et causalité : la preuve par présomption », *RFDA*, 2008, p. 549 et s

DEGUERGUE (M.) :

- « La responsabilité en matière de police sanitaire », *AJDA*, 2004, p. 1487 et s.
- « Les avancées du principe de précaution en droit administratif français », *RIDC*, 2006, n°58/2, p. 621 et s.
- « La responsabilité du fait des activités de police », in Ch. VAUTROT-SCHWARZ (dir.), *La police administrative*, PUF, Thémis, 2014, p. 221 et s.

DELAUNAY (B.), :

- « Attribution par contrat d'une activité de police à une personne privée et responsabilité publique », *RFDA*, 2012, p. 481
- « Faut-il revoir la trilogie des buts de la police ? », *JCP A*, 2012, n° 15, n° 2112.
- « La responsabilité du fait de la police administrative. Un régime tributaire de l'arrêt Tomaso-Greco », in C.-A. DUBREUIL (dir.), *L'ordre public. Actes du colloque organisé les 15 & 16 décembre 2011 par le Centre Michel de l'Hospital de l'Université d'Auvergne*, éd. Cujas, 2013, p. 319 et s.

DELELIS (P.), « Effet sur les contrats de mesures de police administrative », *Contrats et Marchés publics*, n° 6, Juin 2002, comm. 148.

DÉLICAT (Y), « Le principe d'exclusivité des polices spéciales », *AJDA*, 2013, p. 1782 et s.

DENIZEAU (C.), « Principe de précaution et droit de l'urbanisme », *RFDA*, 2012, p. 864 et s.

DIDRICHE (O.), « Responsabilité des personnes publiques du fait des interventions des sapeurs-pompiers de Paris : quelles règles ? », *AJCT*, 2020, p. 435 et s.

DIEU (F.), « Le pouvoir de substitution d'action du préfet en matière de police administrative n'engage que rarement la responsabilité de l'État », *Dr. adm.*, janv. 2008, p. 23 et s.

DREYER (E.), « La dignité opposée à la personne », *D.*, 2008, p. 2730 et s.

DUBOS (O.), « Police administrative et droit communautaire : kaléidoscope », *Dr. adm.*, avril 2007, p. 20 et s.

DUBOUIS (L.) :

- « La responsabilité de l'État législateur pour les dommages causés aux particuliers par la violation du droit communautaire et son incidence sur la responsabilité de la Communauté », *RFDA*, 1996, p. 583 et s.
- « La "guerre de la fraise" : l'impuissance publique sous la toise du droit communautaire », *RFDA*, 1998, p. 120 et s.

DURANTHON (A.), « Partage des compétences, fusion des responsabilités – Le régime de responsabilité des mesures de police administrative municipale à Paris », *AJDA*, 2016, p. 2001 et s.

DUPRÉ DE BOULOIS (X.) :

- « On nous change notre.... référé-liberté », *RDLF*, 2020, chron. n° 12.
- « Des droits de l'Homme au service de la puissance de l'État », *RDLF*, 2022, chron. 2.

ECKERT (G.), « Police et contrat », in Ch. VAUTROT-SCHWARZ (dir.), *La police administrative*, PUF, Thémis, 2014, p. 167 et s.

EISENMANN (C.), « Sur le degré d'originalité de la responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques », *JCP G*, 1949, I, p. 742 et s.

ESKENAZY (D.), « La responsabilité administrative de l'État en matière de police sanitaire des produits de santé », *Dr. adm.*, n°4, avril 2020.

EVEILLARD (G.) :

- « Existe-t-il encore une responsabilité administrative pour faute lourde en matière de police administrative ? », *RFDA*, 2006, p. 733 et s.
- « L'exclusivité des polices environnementales », *AJDA*, 2020, p. 1229 et s.

FAVOREU (L.), « Le Conseil d'État défenseur de l'Exécutif », in *Mélanges Boulouis*, Dalloz, 1991, p. 237 et s.

FAVRET (M.), « Le principe de précaution ou la prise en compte par le droit de l'incertitude scientifique et du risque virtuel », *D.*, 2001, p. 3462 et s.

GASTINES de (L.), « La responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques », *RDP*, 1992, p. 136 et s.

GAUDEMAR de (H.), « Le contrôle juridictionnel des mesures de police administrative », in C.-A. DUBREUIL (dir.), *L'ordre public. Actes du colloque organisé les 15 & 16 décembre*

2011 par le Centre Michel de l'Hospital de l'Université d'Auvergne, éd. Cujas, 2013, p. 333 et s.

HAURIOU (M.), « Les actions en indemnité contre l'État pour préjudices causés dans l'administration publique », *RDP*, 1896, p. 51 et s.

HENRIOT (J.), « Note sur la date et le sens de l'apparition du mot "responsabilité" », *Arch. Phil. droit*, 1977, t. 22, p. 59 et s.

HOSTIOU (R.), « Absence de responsabilité de l'État pour les dégâts causés aux exploitations piscicoles par le grand cormoran », *D.*, 2000, p. 437 et s.

JOBART (J.-C.), « Les réparations des émeutes urbaines », *AJCT*, 2023, p. 602 et s.

JOURDAIN (P.), « Existe-t-il un droit subjectif à la sécurité ? », in *Qu'en est-il de la sécurité des personnes et des biens ?*, Actes du colloque des 19 et 20 octobre 2006, Toulouse, Presses universitaires des sciences sociales de Toulouse, 2008, p. 83 et s.

JOURDAN (F.), « "Gilets Jaunes" : l'État responsable ? », *JCP A*, 2019, n° 7, p.43 et s.

LANTERO (C.) :

- « L'affaire du Médiateur : la police et la peur du risque », *Dr. adm.*, n° 1, janv. 2017, comm. 3.
- « Prothèses PIP : chronique d'un échec indemnitaire », *AJDA*, 2019, p. 951 et s.

LARROUMEC (R.), « Les responsabilités matière de police administrative », *JCP A*, 2012 n°15, p. 2116 et s.

LATOURE (X.), « Les partenaires de la puissance publique dans le maintien de l'ordre public », in C.-A. DUBREUIL (dir.), *L'ordre public. Actes du colloque organisé les 15 & 16 décembre 2011 par le Centre Michel de l'Hospital de l'Université d'Auvergne*, éd. Cujas, 2013, p. 247 et s.

LEBRETON (G.), « La fausse disparition de la faute lourde », *D.*, 1998, p. 535 et s.

LEMAIRE (F.) :

- « Actualité du principe de prohibition de la police », *RFDA*, 2009, p. 767 et s.
- « Mort d'un manifestant provoquée par une grenade offensive : responsabilité de l'État du fait des attroupements ou rassemblements », *RFDA*, 2022, p. 559 et s.

LENICA (F.) et BOUCHER (J.), « Hiérarchie des normes et contentieux de la responsabilité », *AJDA*, 2007, p. 585 et s.

LOCHAK (D.), « Réflexion sur les fonctions sociales de la responsabilité administrative », in J. CHEVALIER et al., *Le droit administratif en mutation*, PUF, 1993, p. 286 et s.

MALVERTI (C.) et BEAUFILS (C.), « Amiante : coupable mais pas responsable », *AJDA*, 2021, p. 506 et s.

MELLERAY (F.), « L'obligation de prendre des mesures de police administrative initiales », *AJDA*, 2005, p. 71 et s.

MOREAU (J.) :

- « Police administrative et police judiciaire. Recherche d'un critère de distinction », *AJDA*, 1963 p. 68 et s.
- « De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel », *AJDA*, 1965, p. 3 et s.
- « Responsabilité administrative et sécurité publique : droit positif et perspectives d'évolution », *AJDA*, 1999, n° spécial, p. 96 et s.

MOREAU (P.), « La responsabilité de l'État du fait des mesures de police phytosanitaire », *AJDA*, 2005, p. 1248 et s.

PAILLET (M.), « Vers un renouveau des sources de la responsabilité administrative en droit français », in *Études offertes à Jean-Marie AUBY*, Dalloz, 1992, p. 259 et s.

PASTOR (J.-M.), « Régime de responsabilité en matière de contrôle des dispositifs médicaux », *AJDA*, 2020, p. 2233 et s.

PERRIN (A.), « Le renforcement de l'obligation d'agir des autorités de police », *ADJA*, 2015, p. 2277 et s.

PETIT (J.) :

- « Nouvelles d'une antinomie : contrat et police », in *Les collectivités locales, mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Economica, 2003, p. 345 et s.
- « Contrats et police administrative : autonomie ou interférence ? », *Contrats publics*, n° 63, 2007, p. 22.

PICHERAL (C.), « L'ordre public dans les droits européens », in C.-A. DUBREUIL (dir.), *L'ordre public. Actes du colloque organisé les 15 & 16 décembre 2011 par le Centre Michel de l'Hospital de l'Université d'Auvergne*, éd. Cujas, 2013, p. 103 et s.

PONTIER (J.-M.) :

- « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *JCP A*, 2012 p. 2113 et s.
- « L'indemnisation hors responsabilité », *AJDA*, 2010, p. 19 et s.

PRÉTOT (X.) :

- « La compétence du préfet de police », *La Revue Administrative*, n° 198, 1980, p. 569 et s.

- « Le régime de la police d'État », in *Les collectivités locales. Mélanges en l'honneur de Jacques MOREAU*, Economica, 2003, p. 361 et s.
- « Pouvoirs de police du préfet : qu'est-ce qu'une mesure de police générale intéressant plusieurs communes du département ? », *JCP A*, n°11, 20 mars 2023, p. 2089.

RAIMBAULT (P.), « Que fait la police ? La sécurité, source de responsabilités », in H. PAULIAT (dir.), *La sécurité intérieure en Europe, actes du colloque Europa*, Pulim, 2010, p. 199 et s.

RENARD (S.), « La police sanitaire aux temps de la précaution », *RDSS*, 2019, p. 463 et s.

RENAUDIE (O.) :

- « Police et service public », in Ch. VAUTROT-SCHWARZ (dir.), *La police administrative*, PUF, Thémis, 2014, p. 39 et s.
- « La police administrative aux temps du coronavirus », *AJDA*, 2020, p. 1704 et s.
- « Police administrative et ordre public : les notions plastiques, est-ce si fantastique ? », *AJDA*, 2024, p. 774 et s.

ROBLOT-TROIZIER (A.), « L'ordre public dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », in C.-A. DUBREUIL (dir.), *L'ordre public. Actes du colloque organisé les 15 & 16 décembre 2011 par le Centre Michel de l'Hospital de l'Université d'Auvergne*, éd. Cujas, 2013, p. 309 et s.

ROLAND (S.), « L'ordre public et l'État. Brèves réflexions sur la nature duale de l'ordre public » in C.-A. DUBREUIL (dir.), *L'ordre public. Actes du colloque organisé les 15 & 16 décembre 2011 par le Centre Michel de l'Hospital de l'Université d'Auvergne*, éd. Cujas, 2013, p. 9 et s.

ROLLIN (F.), « Service public et police administrative », in *Le service public*, Dalloz, 2014, p. 211 et s.

ROMI (R.), « La responsabilité pour carence des autorités de police administrative », *LPA*, n°148, 10 décembre 1986, p. 28 et s.

ROULHAC (C.), « La mutation du contrôle des mesures de police administrative - Retour sur l'appropriation du "triple test de proportionnalité" par le juge administratif », *RFDA*, 2018, p. 343 et s.

ROUX (Ch.) :

- « Que reste-t-il de la jurisprudence Doublet ? », *Dr. adm.*, 2019, Focus n° 114.
- « Le droit administratif (de demain) par les droits et libertés », *Dr. adm.*, n° 10, 2023, p. 72 et s.

SAMUEL (G.) et VIGNERON (S.), « Vers un modèle européen de responsabilité du fait des autorités publiques », *RIDC*, Vol. 59, n°4, 2007, p. 833 et s.

SEILLER (B.) :

- « L'actualité de l'arrêt Couitéas », *RFDA*, 2013, p. 1012 et s.
- « La notion de police administrative », *RFDA*, 2015, p. 876 et s.

SIRINELLI (M.), « Police administrative et terrorisme : quel contrôle juridictionnel ? », *RFDA*, 2013, p. 1024 et s.

SOYKURT-MACAIRE (S.), « L'expansion des pouvoirs de police administrative des maires à travers la notion de "circonstances locales particulières" », *Dr. adm.*, 2009, étude 13.

TAILLE de la (G.), « Quelle place aujourd'hui pour la faute lourde en matière de police administrative ? », *AJDA*, 2014, p. 1553 et s.

THIEFFRY (P.), « La causalité, enjeu ultime de la responsabilité environnementale et sanitaire ? », *Environnement*, n° 7, Juillet 2013, étude n°18, p. 11 et s.

TOUZET (J.), « L'État condamné à indemniser des enfants victimes des pollutions de l'air », *Dalloz Actualité*, 5 juillet 2023.

TRUCHET (D.) :

- « L'autorité de police est-elle libre d'agir ? », *AJDA*, 1999, p. 81 et s.
- « L'obligation d'agir pour la protection de l'ordre public : la question d'un droit à la sécurité », in M.-J. REDOR (dir.) *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Bruylant, 2001, p. 299 et s.
- « Les concours de police », in Ch. VAUTROT-SCHWARZ (dir.), *La police administrative*, PUF, Thémis, 2014, p. 139 et s.

VALDUGA (L.), « Le juge face au pouvoir discrétionnaire de l'Administration », in L. FEILHÈS (dir.), *Un droit "administratif" européen*, Bruylant, 2015, p.186 et s.

VADIM (J.), « La carence fautive », *RFDA*, 2023, p. 369 et s.

VANDERMEEREN (R.) :

- « Police administrative et service public. Quand la police administrative et le service public se rencontrent dans les salles de casinos et s'unissent sur les pistes de ski », *AJDA*, 2004, p. 1916 et s.
- « Un contentieux en pleine mutation : le refus de concours de la force publique devant le juge administratif », in *Le dialogue des juges, Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois*, 2009, Dalloz, p. 1063 et s.

VAN LANG (A.), « Le juge administratif, l'État et les algues vertes », *AJDA*, 2010, p. 900 et s.

VILLENEUVE (P.), « Focus sur le pouvoir de substitution du préfet », *AJCT*, 2021, p. 410 et s.

VILLEY (M.), « Esquisse historique sur le mot responsable », *Arch. phil. droit*, t. 22, 1977, p. 45 et s.

WACHSMANN (P.), « A quoi sert la faute lourde en matière de police administrative ? », *AJDA*, 2018, p. 1801 et s.

YOUHNOVSKI SAGON (A.-L.), « Il faut sauver le péril imminent ! », *JCP A*, 2022, p. 2072 et s.

#### **IV. REPERTOIRES, FASCICULES, DICTIONNAIRES**

Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, *Dalloz* :

- AUBY (J.-F.), « Contrôle administratif : responsabilité à l'occasion de l'exercice », avril 2023 ;
- BECHILLON de (D.) et RICOU (B.), « Irresponsabilité de la puissance publique », avril 2011 (actualisation : mars 2022) ;
- DRAGO (R.), « Responsabilité : principes généraux », mai 2004 (actualisation : janvier 2017) ;
- DROBENKO (B.), « Environnement », juillet 2020 (actualisation : décembre 2023) ;
- FORNACCIARI (M.) et CHAUVAUX (D.), « Exonérations ou atténuations de responsabilité », octobre 2011 (actualisation : février 2023).
- HENNETTE-VAUCHEZ (S.), « Responsabilité sans faute », juin 2013 (actualisation : novembre 2023) ;
- OLSON (T.), « Régimes législatifs spéciaux d'indemnisation relevant de la juridiction administrative », février 2024 ;
- VANDERMEEREN (R.), « Police », avril 2017 (actualisation : mai 2023).

Répertoire de police administrative, *Dalloz* :

- DIDRICHE (O.), « Autorités de police générale », Août 2020 ;
- MELLERAY (F.), « Contrôle juridictionnel des mesures de police administrative », Juillet 2021 ;
- RENARD (S.), « Concours des polices administratives », Août 2021.

GUINCHARD (S.) et DEBARD (T.), *Lexique des termes juridique*, Dalloz, 30<sup>e</sup> éd., 2023.

RIALS (S.) et D. ALLAND (D.) (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. Quadrige, 2012.

VAN LANG (A.), GONDOUIN (G.) et NSERGUET-BRISSET (V.), *Dictionnaire de droit administratif*, Sirey, 8<sup>e</sup> éd., 2021.

VINCENT (F.), « Responsabilité en matière de police », *LexisNexis*, fascicule n° 912, avril 2017, (actualisation : ZACHARIE (C.)

TCHEN (V.), « Police administrative – Théorie générale », *LexisNexis*, fascicule n° 200, février 2024.



## TABLES DE LÉGISLATIONS ET DE JURISPRUDENCES

### JURISPRUDENCES :

- **Conseil constitutionnel :**

- Cons. Const., 27 juillet 1982, *Loi sur la communication audiovisuelle*, n° 82-141 DC.
- Cons. Const., 20 février 1987, *Nature juridique de dispositions du code rural et de divers textes relatifs à la protection de la nature*, n° 87-149 L.
- Cons. Const., 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, n° 98-403 DC.
- Cons. Const., 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, n° 2011-625 DC.

- **Juridictions européennes :**

- CJCE, 9 décembre 1997, *Commission des communautés européennes c. France*, aff. C-265/95.
- CEDH, 31 mars 2005, *Matheus c. France*, n° 62740/00.
- CEDH, 3 mai 2007, *Membres de la congrégation des témoins de Jehovah de Gldani c. Georgie*, n°71156/01
- CEDH, 2 décembre 2010, *Sud-Est Réalisations c. France*, n° 6722/05.

- **Tribunal des conflits :**

- TC, 8 février 1873, *Blanco, Lebon* p. 61.
- TC, 30 juillet 1873, *Pelletier, Lebon* p. 117.
- TC, 7 juin 1951, *Dame Noualek, Lebon* p. 636.

- **Conseil d'État :**

- CE, 6 décembre 1855, *Rothschild, Lebon* p. 707.

- CE, 1er juin 1861, *Baudry, Lebon* p. 478.
- CE, 16 août 1861, *Dekeister, Lebon* p. 672.
- CE, 7 mai 1862, *Vincent, Lebon* p. 377.
- CE, 26 février 1863, *Guilaud et Cie et Voisin, Lebon* p. 188.
- CE, 20 février 1868, *Saenz, Lebon* p. 191.
- CE, 6 avril 1870, *Mallet, Lebon* p. 404.
- CE, 16 mai 1882, *Ville de Meaux, Lebon* p. 325
- CE, 23 juin 1882, *Larband, Lebon* p. 604.
- CE, 13 décembre 1884, *Puech, Lebon* p. 894
- CE, 21 juin 1895, *Cames, Lebon* p. 509.
- CE, 13 janvier 1899, *Lepreux, Lebon* p. 17.
- CE, 9 février 1900, *Maire de Lyon, Lebon* p. 109.
- CE, 17 janvier 1902, *Saffrey, Lebon* p. 29
- CE, 19 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains, Lebon* p. 275.
- CE, 27 février 1903, *Époux Zimmermann et Demoiselle Olivier, Lebon* p. 178
- CE, 11 décembre 1903, *Société des produits céramiques de Boulogne-sur-Mer, Lebon*  
p. 777
- CE, 10 février 1905, *Tomaso Grecco, n° 10365, Lebon* p. 139.
- CE, 24 décembre 1909, *Commune de la Bassée, Lebon* p. 1024.
- CE, 24 décembre 1910, *Pluchard, Lebon* p. 1029.
- CE, 3 février 1911, *Anguet, Lebon* p. 146.
- CE, 25 janvier 1913, *Dlle Consigny, Lebon* p. 472.
- CE, 23 mai 1913, *Sté fermière de la voirie de Paris, Lebon* p. 558.
- CE, 26 juillet 1918, *Époux Lemmonier, Lebon* p. 761.
- CE, 28 mars 1919, *Regnault-Desroziers, Lebon* p. 329.
- CE., 20 juin 1919, *Vallet, Lebon* p. 354.
- CE, 1<sup>er</sup> août 1919, *Dame Renaudie, Lebon* p. 698.
- CE, 8 août 1919, *Labonne, n°56377, Lebon* p. 737.
- CE, 19 novembre 1920, *Millaud, Lebon* p. 925.
- CE, 30 novembre 1923, *Couitéas, Lebon* p. 789.
- CE, 21 janvier 1925, *Lombard, Lebon* p. 58.
- CE, 13 mars 1925, *Clef, Lebon* p. 266.
- CE, 29 juillet 1925, *Legrand, Lebon* p. 747.
- CE, 25 mai 1928, *Dame Minereau, Lebon* p. 682.

- CE, 6 juillet 1928, *Gobin*, *Lebon* p. 866.
- CE, ass., 23 janvier 1931, *Dame et demoiselle Garcin*, *Lebon* p. 91.
- CE, ass., 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, *Lebon* p. 446.
- CE, 8 novembre 1933, *Dame Pasquelin*, *Rec* p. 1023.
- CE, 9 janvier 1935, *Sté des chemins de fer et tramways du Var et du Gard*, *Lebon* p. 25.
- CE, 29 janvier 1936, *Dame Papineau*, *Lebon* p. 137.
- CE, Sect., 24 juillet 1936, *Ville de Levallois-Perret*, *Lebon* p. 861
- CE, 29 janvier 1937, *Municiper*, *Lebon* p. 135.
- CE, 30 mars 1938, *Sinapi*, *Rec* p. 331
- CE, 20 mai 1938, *Sieur Laffite*, *Lebon* p. 444.
- CE, 8 novembre 1938, *Lang*, *Lebon* p. 829.
- CE, ass., 27 décembre 1938, *Loyeux*, *Lebon* p. 985.
- CE, 20 décembre 1939, *Sieur Massacry*, *Lebon* p. 598.
- CE, 24 octobre 1941, *Bianco-Dolino*, *Lebon* p. 178.
- CE, 18 décembre 1942, *Société Les Magasins réunis de Bercy*, *Lebon* p. 430.
- CE, 19 janvier 1947, *SARL Comptoir des précieux*, *Lebon* p. 21.
- CE, 10 décembre 1947, *Commune de Saint-Gilles-de-la-Neuville*, *Lebon* p. 468.
- CE, 17 novembre 1948, *Casini*, *Lebon* p. 432.
- CE, ass, 24 juin 1949, *Lecomte Franquette et Daramy*, *Lebon* p. 307.
- CE, 18 novembre 1949, *Mimeur, Défaux et Besthelsemer*, *Lebon* p. 492.
- CE, 17 mars 1950, *Antoine*, *Lebon* p. 877.
- CE, 19 mai 1950, *Trali*, *Lebon* p. 294.
- CE, 26 mai 1950, *Demoiselle Bonnet*, *Lebon* p. 327.
- CE, sect., 8 décembre 1950, *Pignot*, *Lebon* p. 614.
- CE, sect., 23 février 1951, *Sieur Desgranges*, *Lebon* p. 112.
- CE, sect., 11 mai 1951, *Consorts Baud*, *Lebon* p. 265.
- CE, 1<sup>er</sup> juin 1951, *Époux Jung*, *Lebon* p. 312.
- CE, sect., 27 juillet 1951, *Dame Aubergé et Dumont*, *Lebon* p. 447.
- CE, ass., 28 juill. 1951, *Laruelle*, n° 01074, *Lebon* p. 464.
- CE, 11 juillet 1952, *Cts Bruyère*, *Lebon* p. 375.
- CE, sect., 1er octobre 1954, *Sieur Bernard*, *Lebon* p. 505.
- CE, 24 novembre 1954, *Sanlaville*, *Lebon* p. 617.
- CE, sect., 3 février 1956, *Ministre de la Justice c. Thouzellier*, *Lebon* p. 49
- CE, 16 mars 1956, *Époux Domenech*, *Lebon* p. 124.

- CE, ass., 12 avril 1957, *Mimouni*, *Lebon* p. 262.
- CE, 6 mai 1957, *Épx Régnier*, *Lebon* p. 289.
- CE, 21 février 1958, *Commune de Domme*, *Lebon* p. 118.
- CE, 23 octobre 1959, *Doublet*, n° 40922, *Lebon* p. 540.
- CE, 18 décembre 1959, *Sté Les films Lutétia et Synd. français des producteurs et Exportateurs de films*, n° 36385, *Lebon* p. 693.
- CE, sect., 8 juillet 1960, *Petit*, *Lebon* p. 462.
- CE, 4 janvier 1961, *Palmier*, n° 46795, *Lebon* p. 2.
- CE, 27 janvier 1961, *Sieur Vannier*, *Lebon* p. 67.
- CE, 15 février 1961, *Sieur Werquin*, *Lebon* p. 118.
- CE, sect., 19 mars 1961, *Sieur Mergui*, n° 79962, *Lebon* p. 235.
- CE, sect., 14 décembre 1962, *Sieur Doublet*, n° 50114, *Lebon* p. 680.
- CE, sect., 22 février 1963, *Commune de Gavarnie c. Sieur Benne*, *Lebon* p. 113.
- CE, sect., 20 décembre 1963, *Dame et Dlle Morvan-Clavenna*, n° 57666, *Lebon* p. 653.
- CE, sect., 16 octobre 1964, *de Loriol*, *Lebon* p. 475.
- CE, 22 janvier 1965, *Consorts Alix*, n° 56871, *Lebon* p. 45.
- CE, 9 mars 1966, *Ministre des Travaux publics et des Transports c. Latu*, n° 62647, *Lebon* p. 198.
- CE, 22 mars 1967, *Dame Laborie*, *Lebon T.* p. 619.
- CE, 7 avril 1967, *Commune de la Roque-Gageac*, n° 65187, *Lebon T.* p. 927
- CE, 12 juillet 1969, *Ville de Saint-Quentin*, n° 72068, *Lebon* p. 383.
- CE, sect., 6 février 1970, *Sieur Kerguélen*, n° 76551, *Lebon* p. 87.
- CE, 21 juillet 1970, *Dame Victoria Brun et Dame Leclère*, n° 78887, *Lebon T.* p. 1191.
- CE, sect., 25 septembre 1970, *Commune de Batz sur Mer et Veuve Tesson*, n° 73707, *Lebon* p. 540.
- CE, ass., 7 mai 1971, *Ministre de l'Économie et des Finances et ville de Bordeaux c. Sieur Sastre*, n° 74669, *Lebon* p. 334.
- CE, 7 juillet 1971, *Ministre de l'Intérieur c. Gérard*, n° 77693, *Lebon* p. 513.
- CE, sect., 26 janvier 1973, *Driancourt*, n° 84768, *Lebon* p. 78.
- CE, 2 mai 1973, *Assoc. culturelle des israélites nord-africains de Paris*, n° 81861, *Lebon* p. 313.
- CE, 1<sup>er</sup> juin 1973, *Dlle Ambrigot*, n° 85244, *Lebon T.* p. 915.
- CE, 23 octobre 1974, *Valet*, n° 88034, *Lebon* p. 500.
- CE, 4 juin 1975, *Bouvet de la Maisonneuve*, n°92161, *Lebon* p. 330.

- CE, 22 octobre 1975, *Bergon*, n° 92865, *Lebon* p. 521.
- CE, 3 mars 1976, *Pompier*, n° 96402, *Lebon T.* p. 1116.
- CE, 24 mars 1976, *Dame Veuve Thiénard*, n° 95720, *Lebon* p. 179.
- CE, sect., 27 mai 1977, *S.A Victor Delforge et sieur Victor Delforge*, n° 98122, *Lebon* p. 252
- CE, 17 février 1978, *Union des syndicats nationaux des cadres et techniciens d'affichages et de publicité extérieure*, n° 02671, *Lebon* p. 80.
- CE, 9 février 1979, *de la Villéon*, n° 09137, *Lebon* p. 57.
- CE, 3 octobre 1980, *Cambini*, n° 09824, *Lebon* p. 225.
- CE, 10 février 1982, *Cie Air Inter*, n° 16137, *Lebon T.* p. 743.
- CE, 18 mai 1983, *M. Rodes*, n° 25308, *Lebon* p. 199.
- CE, 23 juin 1983, *Maignan*, n° 35518, *Lebon* p. 281.
- CE, 16 décembre 1983, *Ministre de l'Intérieur c. Goncalves*, n° 34533, *Lebon* p. 855.
- CE, 26 juin 1985, *Mme Garagnon*, n° 45560, *Lebon* p. 209.
- CE, 26 juillet 1985, *SA Sommer-Allibert*, n° 46236, *Lebon T.*, p. 770.
- CE, 6 novembre 1985, *Ministre des Transports c. Compagnie Touraine Air Transports*, n° 45746, *Lebon* p. 312.
- CE, 31 octobre 1986, *Ministre de l'Urbanisme c. Sté EMCO*, n° 56612, *Inédit*
- CE, 2 décembre 1987, *Cie Air Inter*, n° 65517, *Lebon* p. 393.
- CE, 20 novembre 1989, *Fougère*, n° 59857, *Inédit*.
- CE, ass., 6 avril 1990, *Sté COFIROUTE*, n° 112497, *Lebon* p. 95.
- CE, ass, 10 avril 1992, *Epoux V.*, *Lebon* p. 171.
- CE, 8 juillet 1992, *Ville de Chevreuse*, n° 80775, *Lebon* p. 281.
- CE, 25 septembre 1992, *SCI Le Panorama*, n° 944334, *Lebon T.* p. 798.
- CE, ass., 9 avril 1993, *M. D. M.G. et Époux B*, n°138652, 138653 et 138663, *Lebon* p. 110.
- CE, 13 septembre 1995, *Fédération départementale des chasseurs de la Loire*, n° 127553, *Lebon T.* p. 941.
- CE, ass, 27 octobre 1995, *Commune de Morsang sur Orge et Ville d'Aix en Provence*, n° 136727, *Lebon* p. 372.
- CE, 30 juillet 1997, *Boudin*, n° 118521, *Lebon* p. 312 .
- CE, 12 novembre 1997, *Cie Assurances générales de France*, n° 150224, *Lebon T.* p. 743.
- CE, ass., avis, 20 février 1998, *ECSA et autres*, n° 189185, *Lebon* p. 60.

- CE, sect., 13 mars 1998, *Améon et autres*, n° 89370, *Lebon* p. 82.
- CE, 29 avril 1998, *Commune de Hannappes*, n° 164012, *Lebon* p. 186
- CE, 18 novembre 1998, *Jeager*, n° 161612, *Lebon T.*, p. 1063.
- CE, 18 novembre 1998, *Commune de Roscoff*, n° 173183, *Lebon T.* p. 1160
- CE, 24 février 1999, *Sté Pro-Nat*, n° 192465, *Lebon T.* p. 614.
- CE, 30 juin 1999, *Foucher*, n° 190038, *Lebon* p. 232.
- CE, 29 décembre 1999, *Société Rustica Prograin Génétique SA*, n° 206687, *Lebon T.* p. 601.
- CE, 19 mai 2000, *Région Languedoc-Roussillon*, n° 203546, *Lebon* p. 184.
- CE, 21 juin 2000, *Ministre de l'Intérieur c. Commune de Saint-Florent*, n° 205959, *Lebon* p. 395.
- CE, 28 février 2001, *Sté des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France*, n° 199953, *Lebon T.* p. 1160.
- CE, 28 décembre 2001, *Centre école régional de parachutisme de Picardie*, n° 221140, *Lebon T.* p. 1187.
- CE, sect., 13 décembre 2002, *Compagnie d'assurances Les Lloyd's de Londres et a.*, n° 203429, *Lebon* p. 460
- CE, 3 mars 2003, *GIE La Réunion aérienne*, n° 232537, *Lebon* p. 76.
- CE, 17 juillet 2003, *Société de réalisation et de rénovation immobilière*, n° 258506, *Inédit*.
- CE, 29 septembre 2003, *Houillères du bassin de Lorraine*, n° 218217, *Lebon T.* p. 677.
- CE, 3 mars 2004, *Ministre des Affaires sociales, du travail et de la solidarité c. Bourdignon*, n° 241150, *Lebon* p. 126.
- CE, ass., 3 mars 2004, *Ministre des Affaires sociales, du travail et de la solidarité c. Botella*, n° 241151, *Lebon* p. 126.
- CE, 10 mars 2004, *Association Promouvoir*, n° 254788, *Lebon T.* p. 798.
- CE, 5 juillet 2004, *Lescure*, n° 246929, *Lebon* p. 838.
- CE, 4 avril 2005, *Bonnafoux*, n° 260887, *Lebon T.* p. 698.
- CE, ord., 8 juin 2005, *Commune de Houilles*, n° 281084, *Lebon* p. 1036.
- CE, 27 juillet 2005, *Ville de Noisy-le-Grand*, n° 257394, *Lebon T.* p. 994.
- CE, 10 octobre 2005, *Commune de Badinières*, n° 259205, *Lebon*, p. 426.
- CE, ord, 5 janvier 2007, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c. Association Solidarité des Français*, n° 300311, *Lebon T.* p. 1013.
- CE, 19 mars 2007, *Le Gac*, n° 300467, *Lebon* p. 123.

- CE, 13 juillet 2007, *Commune de Taverny*, n° 293210.
- CE, 25 juillet 2007, *Société France Télécom*, n° 283000, *Lebon T.* p. 707.
- CE, 25 juillet 2007, *Ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire*, n° 293882, *Lebon T.* p. 783.
- CE, 23 avril 2008, *Baruto*, n° 309685, *Inédit*.
- CE, 31 août 2009, *Commune de Crégols*, n° 296458, *Lebon* p. 343.
- CE, 2 septembre 2009, *Association Réseau d'alerte et d'intervention pour les droits de l'Homme*, n° 318584, *Lebon* p. 36.
- CE, 2 décembre 2009, *Commune de Rachecourt-sur-Marne*, n° 309684, *Lebon* p. 869.
- CE, 30 juin 2010, *Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales c. Époux Ben Amour*, n° 332259, *Lebon* p. 22.
- CE, 11 juillet 2011, *Société mutuelle d'assurances des collectivités locales*, n° 331669, *Lebon T.* p. 1142.
- CE, 10 octobre 2011, *Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche c. Jonnet*, n° 337062, *Lebon* p. 456.
- CE, 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image et a.*, n° 317827, *Lebon* p. 505.
- CE, ass., 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, n° 326492, *Lebon* p. 529.
- CE, 9 mai 2012, *Société Godet frères et Société Charentaise d'entrepôt*, n° 335613, *Lebon* p. 216.
- CE, 24 septembre 2012, *Commune de Valence*, n° 342990, *Lebon* p. 335.
- CE, 30 janvier 2013, *Imbert*, n° 339918, *Lebon* p. 9.
- CE, 31 mai 2013, *Consorts Dejardin*, n° 346876, *Lebon T.* p. 433.
- CE, 25 septembre 2013, *Sté Rapidépannage 62*, n° 363184, *Lebon T.* p. 396.
- CE, ord, 9 janvier 2014, *Société les Productions de la Plume et M.D.*, n° 374508, *Lebon* p. 1.
- CE, 23 juillet 2014, *Société Maco Pharma*, n° 357463, *Inédit*.
- CE, 17 décembre 2014, *Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie c. M. Gilbert et autres*, n° 367202, *Lebon T.* p. 754.
- CE, 23 novembre 2015, *Ministre de l'Intérieur et Commune de Calais*, n° 394568, *Lebon* p. 401.
- CE, 9 décembre 2015, *M. Ali-Mehenni et Mme Mehault*, *Lebon* p. 867.
- CE, ord., 11 décembre 2015, *M. Luc G.*, n° 395009, *Lebon* p. 457.
- CE, avis, ass., 6 juillet 2016, *Napol et a.s.*, n° 398234, *Lebon* p. 536.

- CE, 9 novembre 2016, *Mme Faure et Ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits de l'homme*, n° 393902, 393904, 393108, *Lebon T.* p. 938.
- CE, 22 février 2017, *Sté Allianz IARD*, n° 392276, *Inédit*.
- CE, 26 octobre 2007, *Association de défense contre les nuisances aériennes*, n° 297301, *Lebon T.* p 1018.
- CE, 28 décembre 2017, *Assoc. nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers*, n° 415291, *Lebon* p. 400.
- CE, 18 juillet 2018, *Mme Monet et a.*, n° 411156, *Lebon T.* p. 900.
- CE, 9 novembre 2018, *Préfet de police et ville de Paris*, n° 411626, *Lebon T.* p. 805.
- CE, 28 juin 2019, *Commune de Bovel*, n° 425975, *Lebon T.* p. 590.
- CE, 11 juillet 2019, *Commune de Cast*, n° 426060, *Lebon T.* p. 760.
- CE, ord., 22 mars 2020, *Syndicat Jeunes médecins*, n° 439674, *Lebon T.* p. 1001.
- CE, 16 novembre 2020, *Mme K.*, n° 431159, *Lebon* p. 395.
- CE, 31 décembre 2020, *Commune d'Arcueil*, n° 439253, *Lebon T.* p. 868.
- CE, 29 novembre 2022, *Ministre de l'Intérieur c. Sté Périgord Shooting club*, n° 449749, *Lebon T.* p. 824.
- CE, 28 mars 2024, *Commune de Banyuls-sur-Mer*, n° 470272, *Inédit*.
- CE, 31 mai 2024, *M. A.*, n° 468316 (sera publié au Recueil).

• **Cours administratives d'appel :**

- CAA Nantes, 14 avril 1993, *Marie*, n° 91NT00764, *Lebon* p. 441.
- CAA Paris, 12 juin 1997, *Al Joujo*, n° 96PA01090, *Lebon* p. 562
- CAA Marseille, 10 janvier 2005, *Ministre de l'Agriculture et de la Pêche c. Sté Durance Crau*, n° 00MA01810, *Lebon T.* p. 995.
- CAA Marseille, 9 septembre 2005, *Société ACE Europe*, n° 03MA00468.
- CAA Nantes, 1<sup>er</sup> décembre 2009, *Ministre d'État, Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer c. Association Halte aux marées vertes*, n° 07NT03775.
- CAA Lyon, 22 décembre 2009, *Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche c. Jonnet*, n° 07LY02147.
- CAA Paris, 24 janvier 2011, *Préfet de police c. Compagnie Aviva*, n° 09PA03966.
- CAA Bordeaux, 24 janvier 2013, *Époux Molin*, n° 10BX02881.
- CAA Lyon, 8 avril 2010, *Imbert*, n° 08LY01531.

- CAA Nantes, 22 mars 2013, *Commune de Tréduder*, n° 132NT00342.
- CAA Bordeaux, 27 mai 2014, *Mme T.*, n° 12BX01654.
- CAA Marseille, 4 avril 2017, *M. et Mme F. Chennouf et autres c. Ministre de l'Intérieur*, n° 16MA03663.
- CAA Nantes, 5 juillet 2018, *Ministre de l'Intérieur*, n° 17NT00411
- CAA Lyon, 11 décembre 2018, n° 17LY00847.
- CAA Versailles, 10 juin 2020, *Préfet des Yvelines c. SCI des carrières Champ Fleury*, n° 16VE03339.
- CAA Nancy, 17 octobre 2023, *Fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique de Haute-Saône*, n° 21NC01145.
- CAA Paris, 6 octobre 2023, n° 22PA03879, 22PA03991 et 22PA03993.

• **Tribunaux administratifs :**

- TA Clermont-Ferrand, 1er juillet 1960, *Dame Geneix*, *Lebon* p. 800.
- TA Lille, 4 mai 1966, *Épx Mangez*, *Lebon* p. 748.
- TA Paris, 13 juin 1968, *Guiss*, *Lebon* p. 735.
- TA Grenoble, 4 novembre 1991, *Mme Ginette Colombier*.
- TA Clermont-Ferrand, 10 juillet 2007, *Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche c. Jonnet*, n° 0601992.
- TA Lille, 11 juin 2009, *Commune de Wattrelos*, n° 0703701.
- TA Marseille, 27 juillet 2012, *Mme Autes*.
- TA, Nice, 28 oct. 2014, *Laurent*, n° 1202762
- TA Nîmes, 12 juillet 2016, n° 1400420.
- TA Paris, 18 juillet 2018, n° 1621238.
- TA Montreuil, 29 janvier 2019, n° 1800068.
- TA Paris, 3 février 2021, *Assoc. Oxfam France et a.*, n° 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976

• **Juridictions judiciaires :**

- CA Paris, 30 mars 2010, *RG* n° 08-02278.
- Cass., Crim., 25 septembre 2012, n° 10-82.938, *Bull. crim.* n° 198.

## CONCLUSIONS :

- LAFERRIERE (E.), concl. sur TC, 5 mai 1977, *Laumonnier-Carriol*, Lebon p. 437.
- TEISSIER (G.), concl. sur CE, 29 mai 1903, *Le Berre*, Lebon p. 414
- G. TEISSIER, concl. sur CE, 5 juin 1908, *Marc*, n° 17365, S. p. 113.
- ROMIEU (J.), concl. sur CE, 10 février 1905, *Tomaso-Grecco*, Lebon p. 139.
- TARDIEU (J.), concl. sur CE, 6 décembre 1907, *Compagnie du Nord*, Lebon p. 914.
- CORNEILLE (L.), concl. sur CE, 10 août 1917, *Baldy*, Lebon p. 636.
- RIVET (P.), concl. sur CE, 13 mars 1925, *Clef*, Lebon p. 266.
- LATOURNERIE (R.), concl. sur CE, ass., 23 janvier 1931, *Dame et demoiselle Garcin*, Lebon p. 91.
- DETTON (H.), concl. sur CE, sect., 3 avril 1936, *Benjamin*, Lebon p. 453.
- BARBET (M.), concl. sur CE, 23 février 1951, *Sieur Desgranges*, Lebon p. 117.
- LAURENT (P.), concl. sur CE, Set., 1<sup>er</sup> octobre 1954, *Sieur Bernard*, Lebon p. 505.
- JEANNENEY (P.-A.), concl. sur CE, 8 mars 1985, *Association Les amis de la Terre*, Lebon p. 73.
- LEGAL (H.) concl. sur CE, ass, 10 avril 1992, *Époux V.*, Lebon p. 171.
- LEGAL (H.), concl. sur CE, 9 avril 1993, *M. D. M.G. et Époux B*, n°138652, 138653 et 138663, Lebon p. 110.
- FRYDMAN (P.), concl. sur CE, 1995, *Commune de Morsang sur Orge*, Lebon p. 372.
- LESSI (J.), concl. sur CE, 9 novembre 2016, *Mme Bindjouli*, n° 393108, Lebon p. 496
- PELLISSIER (G.), concl. sur CE, sect., 6 décembre 2019, *Syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill*, n° 417176, Lebon p. 445.

## TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES :

- **Textes législatifs**

- Loi des 22 décembre 1789 et 8 janvier 1790 *relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives.*
- Loi des 16 et 24 août 1790 *sur l'organisation judiciaire.*
- Loi du 28 Pluviôse An VIII *concernant la division du territoire français et l'administration.*
- Loi du 18 juillet 1837 *sur l'administration municipale.*
- loi du 5 avril 1884 *relative à l'organisation municipale.*
- Loi du 24 mai 1872 *portant réorganisation du Conseil d'État.*
- Loi du 30 mars 1887 *sur la conservation des monuments historiques et des objets d'art.*
- Loi du 31 décembre 1913 *sur les monuments historiques.*
- Loi du 16 avril 1914 *portant modification des articles 106, 107, 108 et 109 de la loi municipale du 5 avril 1884*
- Loi n° 1803 du 23 avril 1941 *portant organisation générale des services de police en France.*
- Loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 *sur les publications destinées à la jeunesse.*
- Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 *relative à l'état d'urgence.*
- Loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 *organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles.*
- Loi n° 75-1278 du 30 décembre 1975 *de finances pour 1976.*
- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.*
- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions.*
- Loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 *portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.*
- Loi n° 90-589 du 6 juillet 1990 *modifiant le code de procédure pénale et le code des assurances et relative aux victimes d'infractions.*
- Loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 *portant réforme des procédures civiles d'exécution.*

- Loi n° 95-101 du 2 février 1995 *relative au renforcement de la protection de l'environnement.*
- Loi n° 95-73 du 21 janvier 1999 *d'orientation et de programmation relative à la sécurité.*
- Loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 *de financement de la sécurité sociale pour 2001.*
- Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 *pour la sécurité intérieure.*
- Loi n° 2007-294 du 5 mars 2007 *relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur.*
- Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 *de financement de la sécurité sociale pour 2009.*
- Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 *de modernisation de l'agriculture et de la pêche.*
- Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 *de finances rectificative pour 2011.*
- Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 *d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.*

- **Textes réglementaires :**

- Décret du 14 décembre 1789 *relatif à la constitution des municipalités.*
- Arrêté du 12 messidor An VIII
- Décret impérial du 15 octobre 1810 *relatif aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode.*
- Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 *portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19.*

# TABLE DES MATIÈRES

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>3</b>
<b>PRINCIPALES ABRÉVIATIONS</b> .....	<b>5</b>
<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Les incertitudes terminologiques</b> .....	<b>9</b>
a. <i>La responsabilité ou les responsabilités ?</i> .....	10
b. <i>De la police administrative aux polices administratives</i> .....	13
<b>2. L'intérêt du sujet : des domaines en mutation</b> .....	<b>19</b>
a. <i>La fin de l'irresponsabilité</i> .....	19
b. <i>La transformation du rôle de l'État en matière de police administrative</i> .....	24
<b>PARTIE 1. UNE RESPONSABILITÉ PARADOXALEMENT ÉTENDUE</b> .....	<b>29</b>
<b>Chapitre 1. Une identification complexe de la responsabilité étatique</b> .....	<b>31</b>
Section 1. Une responsabilité imbriquée .....	31
I. Une responsabilité au croisement des diverses activités administratives .....	31
A. Service public et police administrative : des tensions importantes.....	32
B. Police administrative et activités de contrôle : des liens multiples.....	34
II. Des acteurs multiples complexifiant l'identification de l'autorité responsable.....	36
A. L'État, seule personne publique responsable en droit international .....	37
B. L'intervention émergente des personnes privées en matière de police administrative .....	39
Section 2. Des dédoublements fonctionnels complexifiant l'imputation de la responsabilité .....	42
I. Le dédoublement fonctionnel du maire : un dédoublement de responsabilité.....	42
A. L'identification de la nature des pouvoirs de police exercés par le maire .....	43
B. L'identification des hypothèses de responsabilité de l'État.....	45
II. Les communes à police d'État : un partage des responsabilités ambigu .....	47
A. Le cas des communes à police d'État : une responsabilité partagée.....	47
B. La situation spécifique de la commune de Paris.....	49
CONCLUSION DU PREMIER CHAPITRE .....	53
<b>Chapitre 2. Un rôle étatique croissant synonyme d'une responsabilité plus étendue</b> .....	<b>55</b>
Section 1. Une étatisation progressive de la police administrative générale .....	55
I. Des pouvoirs étatiques de plus en plus importants .....	56
A. L'État central : un acteur émergent .....	56
B. Les préfets : des acteurs de premier plan.....	59
II. Un régime spécifique renforçant le rôle de l'État.....	61

A.	La primauté de la police administrative générale nationale sur les polices locales .....	62
B.	Une extension des pouvoirs de l'État en cas de crise .....	63
Section 2.	Une spécialisation de la police symptomatique du rôle central de l'État.....	66
I.	La multiplication des polices spéciales .....	66
A.	Des compétences étatiques multiples .....	66
B.	Un régime excluant fréquemment l'intervention de la police municipale .....	69
II.	Un domaine topique : les polices environnementales.....	72
A.	Des polices spéciales historiquement attribuées à l'État .....	72
B.	Des contentieux révélateurs des fonctions de la responsabilité de l'État.....	75
	CONCLUSION DU SECOND CHAPITRE .....	79

## ***PARTIE 2. UNE RESPONSABILITÉ FAUSSEMENT ORDINAIRE..... 81***

### **Chapitre 1. L'application à l'État des règles ordinaires de responsabilité..... 83**

Section 1.	Une responsabilité engagée en cas de faute.....	83
I.	Le passage progressif de la faute lourde à la faute simple .....	84
A.	L'exigence d'une faute lourde : une méprise originelle .....	84
B.	L'abandon progressif de l'exigence de faute lourde.....	86
II.	Une généralisation de la faute simple à nuancer .....	89
A.	La persistance d'îlots de faute lourde .....	89
B.	La nécessité de relativiser les catégories de faute.....	91
Section 2.	Une responsabilité engagée <i>même en l'absence de faute</i> .....	93
I.	Le risque : fondement historique de la responsabilité sans faute de l'État.....	94
A.	La réparation des dommages subis par les collaborateurs occasionnels : hypothèse peu probable de responsabilité étatique .....	94
B.	Une responsabilité principalement justifiée par l'existence de risques exceptionnels.....	96
II.	La rupture d'égalité devant les charges publiques : fondement renouvelé de la responsabilité sans faute de l'État.....	99
A.	La méconnaissance non-fautive d'une obligation : sanction de l'inaction de l'État.....	100
B.	L'édition de normes légales : hypothèse intrigante de responsabilité sans faute de l'État ...	103
	CONCLUSION DU PREMIER CHAPITRE .....	107

### **Chapitre 2. L'affirmation d'une spécificité étatique ..... 109**

Section 1.	Une appréciation exigeante des obligations d'agir .....	109
I.	La carence : porte d'entrée principale des actions en responsabilité contre l'État .....	109
A.	La diversité des obligations d'agir des autorités de police administrative.....	110
B.	La méconnaissance d'une obligation d'agir : hypothèse centrale de responsabilité étatique .	113
II.	Des obligations d'agir à géométrie variable .....	116
A.	Une responsabilité normalement engagée en cas de défaut de prévention .....	116
B.	L'appréciation de la prévention à l'aune de la précaution .....	119
Section 2.	Une responsabilité évoluant vers la solidarité .....	122
I.	La causalité : condition régulatrice de la responsabilité de l'État .....	123

A. Une condition centrale.....	123
B. Une conception extensive.....	126
II. Le développement des régimes législatifs d'indemnisation .....	129
A. Les attroupements et rassemblements : l'imputation avant la responsabilité .....	129
B. Les fonds d'indemnisation : la réparation au-delà de la responsabilité .....	132
CONCLUSION DU SECOND CHAPITRE .....	137
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>139</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>141</b>
<b>TABLES DE LÉGISLATIONS ET DE JURISPRUDENCES .....</b>	<b>155</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES.....</b>	<b>167</b>

## La responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative

**Mots-clefs :** Responsabilité administrative — Police administrative — État — Puissance publique — Sécurité — Obligations d'agir — Réparation.

**Résumé :** Alors que le Conseil d'État constatait en 1899 dans son arrêt *Lepreux* que « l'État n'est pas, en tant que puissance publique, et notamment en ce qui touche les mesures de police, responsable de la négligence de ses agents »<sup>1</sup>, ce mémoire se propose d'étudier la façon dont les évolutions touchant tant la police administrative que la responsabilité administrative ont modifié le régime de responsabilité de l'État du fait des activités de police administrative. Si cette responsabilité s'est développée parallèlement à celle découlant des autres activités administratives, certaines spécificités semblent se dessiner. En effet, afin de faire face à l'émergence de nouveaux risques et aux demandes croissantes de sécurité et d'indemnisation, le juge administratif et le législateur se sont attelés à étendre les hypothèses de responsabilité étatique, au risque de parfois faire de l'État un « assureur multirisque de la population »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> CE, 13 janvier 1899, *Lepreux*, *Lebon* p. 17.

<sup>2</sup> CE, Rapport public pour 2005, *Responsabilité et socialisation du risque*, EDCE, n° 56, p. 315.