



La référence du droit en ligne



La portée de l'exception d'irrégularité en
droit de la responsabilité administrative
(CE, 30/01/2013, M. Imbert)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Le mécanisme général de l’exception d’irrégularité	4
A – Un objectif : prendre en compte la situation illégitime de la victime.....	4
1 – Une première illustration : l’exception de risque accepté	4
2 – L’exception d’irrégularité	4
B – Une théorie qui a évolué avec le temps.....	6
1 – A l’origine : une exception morale au droit commun de la responsabilité	6
2 – Aujourd’hui : un élément d’appréciation de la causalité entre une faute et un dommage	6
II – L’apport de l’arrêt Imbert à la théorie de l’exception d’irrégularité.....	7
A – Des principes posés.....	7
1 – Un principe confirmé : l’absence de réparation si le dommage découle directement et exclusivement de la situation irrégulière de la victime.....	7
2 – Une nuance apportée : la possibilité d’une réparation partielle même en cas de situation irrégulière.....	7
B – Des principes appliqués.....	8
1 – Les faits de l’espèce	8
2 – La solution de l’espèce	8
CE, 30/01/2013, M. Imbert	9

Introduction

En droit de la responsabilité administrative, dès lors qu'un comportement imputable à l'Administration cause un dommage à un administré, celui-ci ouvre droit à indemnisation. Il arrive, cependant, que le juge administratif écarte la responsabilité de l'autorité administrative lorsqu'il considère que ledit préjudice résulte non d'un fait qui lui est imputable, mais de la situation illégitime dans laquelle la victime s'est sciemment placée. C'est un tel problème qui est posé dans l'arrêt Imbert, objet de ce propos.

Dans cette affaire, M. Imbert exploitait, sans autorisation, un établissement d'élevage de sangliers. Le préfet du Puy-de-Dôme l'a mis en demeure de régulariser cette situation, notamment, par le dépôt d'une demande d'autorisation. Constatant que les exigences posées n'avaient pas été respectées, le préfet du Puy-de-Dôme ordonna, par un arrêté du 11 Octobre 2000, l'abattage des sangliers. Cet arrêté fut annulé par la juridiction administrative au motif que la décision de détruire ce cheptel n'était pas justifiée. Par la suite, M. Imbert a saisi le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand pour obtenir réparation du préjudice ainsi subi, mais sa requête a été rejetée le 30 Avril 2008. Il a donc saisi le Cour administrative d'appel de Lyon, mais celle-ci a, le 8 Avril 2010, refusé d'indemniser ce préjudice au motif que celui-ci résultait de l'irrégularité de la situation dans laquelle M. Imbert s'était placé. L'intéressé se pourvoit donc en cassation devant le Conseil d'Etat qui, le 30 Janvier 2013, lui accorde une indemnisation partielle en considérant qu'une partie du préjudice est imputable non à l'illégalité de la cette situation, mais à une faute de l'Administration.

Avec cet arrêt, la Haute juridiction synthétise l'ensemble de sa jurisprudence sur l'exception d'irrégularité. Cette théorie vise à écarter la réparation d'un préjudice lorsque celui-ci résulte de l'illégalité de la situation dans laquelle la victime du dommage s'est sciemment placée. Elle peut, alors, être rapprochée de la théorie de l'exception de risque acceptée. Longtemps, elle fut appréhendée par le juge administratif au travers de considérations tant juridiques que morales. Mais, avec le temps, ce mécanisme s'est vu réserver un contenu quasi-exclusivement juridique, devenant, ainsi, un élément d'appréciation de la causalité entre des faits et un dommage. C'est ce mécanisme, ainsi juridicisé, que l'arrêt Imbert vient synthétiser en disposant qu'il y aura absence de réparation si le dommage découle directement et exclusivement de la situation irrégulière de la victime. Le juge réserve, cependant, une possibilité d'indemnisation partielle si une partie du dommage résulte d'une faute de l'Administration.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, le mécanisme général de l'exception d'irrégularité (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, l'apport de l'arrêt Imbert à ce mécanisme (II).

I – Le mécanisme général de l'exception d'irrégularité

Les victimes d'un dommage imputable à l'Administration ont droit à réparation, à moins que celui-ci ne soit en fait la conséquence de la situation illégitime dans laquelle elles se sont placées. L'exception d'irrégularité s'inscrit dans cette dernière hypothèse et permet, ainsi, de prendre en compte la nature de la situation de la victime (A). Longtemps empreinte de considérations morales, cette exception s'est peu à peu juridicisée (B).

A – Un objectif : prendre en compte la situation illégitime de la victime

On l'a dit, lorsque la victime se trouve dans une situation illégitime, le préjudice n'est pas indemnisable. Ce principe connaît deux applications : l'exception de risque accepté (1) et l'exception d'irrégularité (2).

1 – Une première illustration : l'exception de risque accepté

Le mécanisme de l'exception de risque accepté conduit à écarter l'indemnisation d'un préjudice lorsque la victime s'est sciemment exposée à un risque. En d'autres termes, si un administré développe une activité tout en ayant connaissance des risques auxquels celle-ci l'expose, il ne pourra pas, par la suite, demander réparation à l'Administration lorsque ce risque se réalisera. En revanche, si la victime est considérée comme n'ayant pas eu connaissance de ce risque, ledit mécanisme ne s'appliquera pas. L'on peut ici citer le cas d'une femme ayant subi une forme de travail forcé par un diplomate (CE, 11/02/2011, Mme. Susilawati). Celle-ci n'a pu obtenir réparation de ce préjudice du fait de l'immunité dont jouissent les diplomates aux termes de la Convention de Vienne. Elle a donc obtenu du Conseil d'Etat la condamnation de l'Etat à réparer le préjudice consécutif à l'application de ladite convention sur la base de la responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques. Dans cette affaire, l'exception de risque accepté pouvait jouer dans la mesure il était possible de considérer que l'intéressée avait accepté lors de la signature du contrat une part d'aléas liée à l'immunité du diplomate. Mais, la Haute juridiction a considéré que, eu égard à la précarité de la situation de la victime, l'on ne pouvait considérer que celle-ci connaissait les risques de travailler pour un diplomate. L'exception de risque accepté a donc été écartée. Qu'en est-il de l'exception d'irrégularité ?

2 – L'exception d'irrégularité

La théorie de l'exception d'irrégularité peut se résumer au travers de l'adage « nul ne peut invoquer sa propre turpitude ». Cela signifie que la victime ne peut solliciter une indemnisation d'un préjudice résultant d'une situation illégale dans laquelle elle s'est volontairement placée. Il s'agit donc ici d'écarter la responsabilité de l'Administration lorsque le dommage résulte de la situation irrégulière dans laquelle la victime s'est sciemment placée. L'on peut citer comme exemple un préjudice subi par une personne occupant une partie du domaine public sans disposer d'aucune autorisation. En l'espèce, M. Imbert a élevé des sangliers sans autorisation, et n'a pas régularisé sa situation malgré la mise en demeure du préfet : il s'est donc doublement placé en connaissance de cause dans une situation irrégulière.

Ces deux théories ont donc pour but d'écarter la responsabilité de l'Administration lorsque la victime s'est placée dans une situation illégitime, que celle-ci résulte de la prise d'un risque connu ou

de la violation des règles de droit. Cette seconde hypothèse a longtemps été empreinte de considérations morales, mais le temps, l'en a peu à peu débarrassée.

B – Une théorie qui a évolué avec le temps

A l'origine, le juge administratif concevait l'exception d'irrégularité tant au travers de données juridiques que morales (1). Avec le temps, ce mécanisme s'est vu, cependant, réserver un contenu quasi-exclusivement juridique : il est devenu, plus précisément, un élément d'appréciation de la causalité entre une faute et un dommage (2).

1 – A l'origine : une exception morale au droit commun de la responsabilité

Longtemps, les tribunaux tant administratifs que judiciaires n'ont admis l'indemnisation d'un préjudice que si la situation lésée était conforme aux règles du droit et de la morale. Ainsi, s'explique que, jadis, les concubines se voyaient refuser toute indemnisation dans des hypothèses où une épouse l'aurait pourtant obtenue. C'est donc finalement un jugement de valeur qui était porté sur une situation préexistante, les juges puisant la source de leur raisonnement tant dans des considérations juridiques que morales. Il est possible ici de faire une remarque terminologique. Ainsi, l'exception d'irrégularité est parfois qualifiée d'exception d'illégitimité. A la vue des remarques précédentes, ce dernier qualificatif, plus flou, semble devoir être réservé à l'époque passée, tandis que la première appellation, plus objective, correspond plus à un état du droit ou ne sont prises en compte que des données juridiques.

2 – Aujourd'hui : un élément d'appréciation de la causalité entre une faute et un dommage

De nos jours, l'exception d'irrégularité apparaît comme un élément de l'examen du lien de causalité entre une pluralité de faits et un préjudice. Ce lien est, la plupart du temps, apprécié au travers de la théorie de la causalité adéquate qui, selon le professeur Chapus, attribue la réalisation d'un dommage « à celui des faits dont on peut estimer ...qu'il avait une vocation particulière à provoquer ce dommage », indépendamment des causes secondaires. Dès lors, soit la faute de l'Administration portait en elle la réalisation du dommage et l'exception d'irrégularité ne joue pas, soit, au contraire, le préjudice se rattache directement et étroitement à la situation irrégulière et la responsabilité de l'Administration ne peut être engagée. C'est cette logique que l'arrêt Imbert synthétise en lui apportant une nuance.

II – L’apport de l’arrêt Imbert à la théorie de l’exception d’irrégularité

Il est possible de commencer en examinant les principes posés par le Conseil d’Etat avec l’arrêt Imbert (A), puis d’analyser leur application aux faits de l’espèce (B).

A – Des principes posés

Avec l’arrêt Imbert, le Conseil d’Etat synthétise l’ensemble de la jurisprudence sur l’exception d’irrégularité (1), tout en lui apportant une nuance (2).

1 – Un principe confirmé : l’absence de réparation si le dommage découle directement et exclusivement de la situation irrégulière de la victime

Le considérant de principe du Conseil d’Etat est parfaitement clair : si le dommage qu’invoque la victime ne trouve pas sa source dans l’illégalité commise par l’Administration, mais découle directement et exclusivement de la situation irrégulière dans laquelle la victime s’est elle-même placée, le préjudice ne peut être indemnisé. Ce faisant, la Haute juridiction se place, conformément à sa jurisprudence en la matière, sur un terrain exclusivement juridique. Comme cela a été indiqué plus haut, c’est donc au travers du lien de causalité entre des faits et un préjudice que le Conseil d’Etat entend décider si l’exception d’irrégularité doit ou non jouer : si la situation irrégulière est la cause directe et exclusive du dommage, ce dernier ne peut être réparé ; si, à l’inverse, le préjudice résulte de la faute de l’Administration, celui-ci pourra, alors, être indemnisé. En prenant une telle position, le juge administratif suprême se réserve, ainsi, la possibilité d’apporter une nuance à sa jurisprudence traditionnelle.

2 – Une nuance apportée : la possibilité d’une réparation partielle même en cas de situation irrégulière

Dans son considérant de principe, le juge administratif n’écarter l’indemnisation de la victime que si le préjudice découle directement et exclusivement de la situation irrégulière de la victime. Une telle formulation semble, alors, indiquer que si le préjudice n’a pas pour cause exclusive cette situation, une indemnisation de la victime sera possible. C’est, ainsi, l’hypothèse d’une réparation partielle d’un dommage qui est ici esquissée, lorsque celui-ci résulte tant de la situation irrégulière de la victime que d’une faute de l’Administration. Concrètement, la part du préjudice en lien direct avec la situation irrégulière ne donnera pas lieu à réparation, tandis que celle résultant de la faute de l’Administration sera indemnisable. Le juge semble, alors, délaissé la logique binaire qu’il pratiquait jusqu’à présent – indemnisation totale ou absence totale de réparation – pour une logique beaucoup plus complexe laissant ouverte la possibilité d’une indemnisation partielle. Cette démarche supposera une appréciation in concreto, forcément délicate à opérer, mais qui se justifie dans son principe. Comment ces règles sont-elles donc appliquées dans l’affaire qui nous occupe ?

B – Des principes appliqués

Il faut, au préalable, rappeler les faits de l'espèce (1), pour ensuite analyser la solution retenue par le Conseil d'Etat (2).

1 – Les faits de l'espèce

Dans cette affaire, M. Imbert exploitait, sans autorisation, un établissement d'élevage de sangliers. Le préfet du Puy-de-Dôme l'a mis en demeure de régulariser cette situation, notamment, par le dépôt d'une demande d'autorisation. L'intéressé avait aussi été informé que, faute de régularisation de sa situation, il devrait procéder à l'élimination des sangliers et que s'il n'y procédait pas lui-même, il y serait procédé d'office à ses frais. Par un arrêté du 11 Octobre 2000, constatant que les exigences posées n'avaient pas été respectées, le préfet du Puy-de-Dôme ordonna l'abattage des sangliers. Cet arrêté fut annulé par la juridiction administrative au motif que la décision de détruire ce cheptel n'était pas justifiée. Par la suite, M. Imbert a tenté, sans succès, en première instance et en appel, d'obtenir réparation du préjudice qu'il estimait avoir subi du fait de la destruction illégale de son cheptel. Quelle est, alors, la position du Conseil d'Etat en l'espèce ?

2 – La solution de l'espèce

Dans cette affaire, il est évident que M. Imbert, élevant des sangliers sans autorisation, se trouve dans une situation illégale, dont il a parfaitement connaissance puisque cette circonstance lui a été rappelée par la mise en demeure du préfet. Dès lors, la destruction du cheptel étant motivée par l'illégalité de cette exploitation, il apparaît évident que le préjudice, dont il est demandé la réparation, est en lien direct avec l'irrégularité de cette situation. Le Conseil d'Etat tempère, cependant, sa position en reconnaissant que le préjudice de l'intéressé ne découle pas exclusivement de la situation dans laquelle il s'est placé. En effet, la décision du préfet ordonnant l'élimination des sangliers fut jugée illégale, car disproportionnée par rapport à l'illégalité qu'il s'agissait de faire cesser. Dès lors, appliquant le principe de l'indemnisation partielle évoqué plus haut, le juge administratif suprême considère que, si la partie du préjudice liée à l'irrégularité de la situation de l'intéressé n'est pas indemnisable, celle afférente à la faute de l'Administration ouvre droit à réparation, et renvoie à la Cour administrative d'appel de Lyon le soin d'apprécier le montant de l'indemnisation à accorder.

CE, 30/01/2013, M. Imbert

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 25 mai et 24 août 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. B...A..., demeurant...; M. A...demande au Conseil d'Etat :
 1°) d'annuler l'arrêt n° 08LY01531 du 8 avril 2010 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement n° 0601363 du 30 avril 2008 par lequel le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté sa demande tendant à ce que l'Etat soit condamné à lui verser la somme de 582 518,82 euros en réparation des préjudices matériel et moral résultant de l'abattage des sangliers de son élevage ;
 2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

1. Considérant qu'en principe, 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 ;

2. Considérant qu'il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que, par un arrêté du 11 octobre 2000, le préfet du Puy-de-Dôme a ordonné l'abattage des sangliers présents dans un établissement d'élevage exploité par M. A...sans autorisation ; que, par un arrêt du 15 décembre 2005 qui a fait l'objet d'un pourvoi rejeté par une décision du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, du 6 juillet 2007, la cour administrative d'appel de Lyon a annulé cet arrêté au motif que la décision de détruire ce cheptel n'était pas justifiée ; que, pour rejeter l'appel formé par M. A...contre le jugement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand refusant de condamner l'Etat à réparer les préjudices subis à raison de l'abattage ordonné par l'arrêté du 11 octobre 2000, la cour administrative d'appel de Lyon, après avoir relevé qu'il n'était pas contesté que M. A...exploitait sans autorisation un élevage en espace clos de sangliers et que le requérant se trouvait ainsi dans une situation irrégulière, a estimé que les préjudices dont l'intéressé demandait réparation étaient en lien direct avec l'illégalité de l'existence de cette exploitation et que, par suite, ces préjudices ne pouvaient ouvrir droit à réparation ;

3. Considérant qu'en refusant ainsi à M. A...tout droit à indemnisation, sans distinguer entre les préjudices dont l'intéressé demandait réparation, alors qu'au nombre de ces préjudices figurait celui correspondant à la destruction totale de son cheptel et qu'elle avait jugé, pour annuler l'arrêt préfectoral du 11 octobre 2000, que cette destruction n'était pas justifiée, la cour a entaché son arrêt d'une erreur de droit ; que, par suite, M. A...est fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

4. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros à M. A...au titre de l'article L. 761- 1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 8 avril 2010 est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel de Lyon.

Article 3 : L'Etat versera à M. A...la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. B...A...et à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.