

Verglas et neige sur les routes, quels droits ?

(1^{re} partie)

par François DUVAL

*Chef du bureau de la réglementation et du contentieux
à la direction des routes*

IL N'EXISTE PAS, en matière de service hivernal, de réglementation au sens strict du terme. Tout au plus, le cahier des charges des sociétés concessionnaires d'autoroutes leur impose de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour assurer la continuité du service public de la circulation.

Par ailleurs, des circulaires applicables aux services de l'État prévoient que les services déconcentrés organisent le service hivernal. Dans leur dernier état, ces instructions renoncent, à juste titre, à toute garantie de résultat. En revanche, chaque service formalise, en fonction de l'importance des intempéries, les conditions de circulation que l'on s'efforce d'atteindre route par route. L'utilisateur est appelé, dans le cadre d'une démarche de communication, à adapter sa conduite en fonction des difficultés. Les objectifs de qualité qui se déclinent en principe en trois niveaux se réfèrent à des durées de retour à la normale après la fin des précipitations du phénomène de verglas.

En principe, les routes les plus importantes reçoivent un traitement continu et prioritaire visant à maintenir les conditions de circulation normale ou à rétablir des conditions de circulation acceptables dans les meilleurs délais. C'est le "niveau 1".

Le "niveau 2" a pour objectif de rétablir, pour une heure prédéfinie de la matinée, des conditions de circulation acceptables.

Le "niveau 3" ne donne ni délai ni période d'intervention. Les routes sont alors traitées avec les moyens qui ont été utilisés sur les voies bénéficiant du niveau N 1 et N 2, une fois ces moyens libérés.

Ces instructions de portée générale se déclinent département par département dans le cadre d'un plan d'intervention de viabilité hivernale local.

Il ne s'agit, en aucun cas, de prendre des engagements de résultat mais plutôt de définir des objectifs à atteindre, compte tenu des moyens du service et des contraintes géographiques et climatiques locales. Il s'agit alors

d'organiser le service et non de réglementer au sens traditionnel du terme. Il est donc d'actualité, en cette fin d'hiver, de faire le point sur les conséquences juridiques de ces météores hivernaux auxquels sont confrontés les usagers des routes.

Du point de vue de l'utilisateur, la viabilité hivernale présente deux facettes : la première est de pouvoir circuler, ce qui dépend largement du véhicule considéré et des équipements dont il est équipé. La seconde a trait à la dangerosité de la route et à la responsabilité du gestionnaire en cas d'accident dû à la neige ou au verglas.

I - L'OBLIGATION D'ASSURER LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC

On sait que, même sans texte, le principe de continuité est un principe fondamental de l'action administrative. C'est, même, un principe de valeur constitutionnelle¹. Pour le Conseil d'État, la continuité du service public est un principe fondamental².

En application de ce principe, il ne fait aucun doute que la décision par laquelle l'administration refuserait de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour assurer la continuité du service serait illégale. Toutefois, cette illégalité est appréciée par le juge en tenant compte des moyens dont dispose le service et c'est pourquoi, me semble-t-il, les décisions prises dans le cadre de l'organisation du service hivernal tel qu'évoquée ci-dessus ne peuvent être valablement critiquées sauf erreur manifeste d'appréciation.

En revanche, il n'est pas douteux qu'une décision d'une collectivité refusant systématiquement de procéder au déneigement de telle ou telle voie serait censurée. Il y aurait alors refus de principe, par la collectivité, d'assurer la continuité du service. Le juge ne saurait admettre un tel comportement. Mais les administrations ne sont pas tenues de mettre en œuvre, en permanence, des moyens infinis pour pallier les conséquences de phénomènes naturels.

¹ Décisions du conseil du 25 juillet 1979 et 27 janvier 1994.

² CE. 13 juin 1980, M^{me} Bonjean.



L'équilibre à garder entre l'exigence du respect du principe de continuité et la nécessité de limiter les dépenses publiques, induites par les décisions prises, conduit à des appréciations très subjectives. Dès lors, il me paraît remarquable qu'aucune décision publiée récemment ne concerne la recherche de la responsabilité de l'administration pour n'avoir pas maintenu des conditions de viabilité suffisante pendant l'hiver.

Cela s'explique cependant aisément.

Le public est en fait conscient que les services gestionnaires des voies publiques s'efforcent effectivement d'assurer coûte que coûte la continuité de la circulation. La qualité de la viabilité hivernale fait la fierté, justifiée, des services de l'équipement. Bien entendu, tout n'est pas possible, mais, par comparaison à d'autres pays, les opérations de déneigement sont, en France, exemplaires. En d'autres lieux, les usagers doivent faire leur affaire du dégagement des routes secondaires. S'il y a de la neige, ils prennent leurs pelles, ou plus simplement, leurs chaînes. En France, ce n'est guère qu'en montagne que la pratique des équipements spéciaux est généralisée.

En ville, les usagers ne disposent généralement d'aucun équipement (ni chaînes, ni même de pneus spéciaux) et la moindre intempérie, telle qu'une chute de neige un tant soit peu abondante, provoque une paralysie rapide de la circulation. C'est la situation qui a prévalu le 12 janvier 1999 en région parisienne.

II – UNE RESPONSABILITÉ DIFFICILE À ENGAGER EN CAS D'INTERRUPTION DE LA CIRCULATION

La question est ici de savoir s'il est, ou non, possible de circuler sur les routes. Si cela n'est pas possible, l'usager est contraint d'interrompre son déplacement. Il y a rupture dans la continuité du service public routier. Cependant les conséquences juridiques de cette situation sont, le plus souvent, limitées pour ne pas dire négligeables.

1. Le riverain

Face à une situation de ce type, l'administration commettrait une illégalité en ne prenant pas les mesures adéquates pour assurer le service, notamment lorsque cela lui est demandé par un riverain. Cette analyse n'a, généralement, pas lieu d'être appliquée en matière de déneigement. En effet, l'exigence de continuité du service trouve peu d'occasions d'être revendiquée.

Avant d'avoir atteint le service compétent, la lettre recommandée exigeant de l'administration des opérations de dégagement de la chaussée a généralement perdu toute pertinence. Les chasse-neige sont passés, ou bien la neige a fondu. Ainsi, nous comptons sur les doigts d'une main les cas, dont nous avons eu connaissance, dans lesquels une contestation formelle de la politique de viabilité hivernale s'est exprimée.

Ces contestations ne se sont pas traduites par des contentieux.

Toutefois, il semble que le faible niveau de service hivernal mis en œuvre sur les voies en cause était justifié en considération du bilan appliqué à toutes les décisions administratives. En effet, dans un certain nombre de cas, le coût du déneigement peut s'avérer "évidemment" excessif au regard du "bilan" et de l'intérêt réel du service rendu.

Ainsi, le bilan d'un déneigement de niveau maximal d'une route de montagne dans le but de desservir un seul chalet est sûrement négatif. Le coût de la prestation est démesuré par rapport à l'intérêt public en cause. Il est

donc peu vraisemblable que de telles décisions refusant un service hivernal de niveau supérieur seraient jugées illégales. Si tel était le cas, on peut supposer que le riverain insuffisamment desservi aurait, alors, droit à indemnité.

2 – Le cas de l'usager

L'usager, pour sa part, a plus souvent l'occasion de saisir l'administration d'une contestation des décisions prises en matière de service hivernal. Il est ici rappelé que l'usager est, au sens juridique, la personne qui subit son préjudice cependant l'utilisation de l'infrastructure. L'automobiliste qui ne peut pas sortir de chez lui n'est pas un usager, mais un riverain, tiers par rapport à l'ouvrage et qui subit éventuellement une atteinte à son droit d'accès puisque, justement, il ne peut plus user de la route. Il n'est pas rare qu'un usager aille "au fossé" parce qu'il n'a pu maîtriser son véhicule sur la neige. Il ne s'agit pas ici forcément d'un dommage accidentel.

L'usager peut en effet être simplement gêné et ralenti par la présence de neige ou de verglas, ou même être dans l'impossibilité de continuer à circuler. Il subit éventuellement un préjudice : il peut arriver en retard à son travail, à un rendez-vous, manquer un avion ... Nous distinguerons les deux cas.

a) L'usager gêné ou bloqué par la neige ou le verglas

La responsabilité du gestionnaire de la voie vis-à-vis des usagers est régie par la théorie des dommages de travaux publics. Ce préjudice est cependant ici d'une gravité limitée en comparaison des conséquences d'un accident de la circulation souvent cause de dommages corporels.

Par ailleurs, tous les usagers qui circulent en même temps subissent simultanément un préjudice équivalent. On peut en déduire que le dommage ne présente alors pas le caractère de spécialité et d'anormalité exigé par la jurisprudence pour ouvrir droit à indemnité.

Il semble donc que, la gêne subie par l'automobiliste qui ne peut circuler, n'ouvre droit à indemnité que si elle présente le caractère d'anormalité et de spécialité qui est exigé pour la réparation des dommages non accidentels. Seules des circonstances tout à fait exceptionnelles justifieraient une indemnisation.

Si nous avons connu quelques réclamations de la part d'usagers n'ayant pu se rendre à un rendez-vous important du fait d'une chute de neige, le refus opposé par l'administration à la demande d'indemnité n'a pas fait l'objet d'une instance contentieuse, du moins à notre connaissance.

En l'état actuel de la jurisprudence, il faut donc admettre que les hypothèses d'indemnisation de l'impossibilité de circuler sur des voies non déneigées ou non salées, n'ouvre droit à indemnité que dans les circonstances exceptionnelles où un dommage anormal et spécial aurait été subi.

Par ailleurs, les décisions administratives refusant d'assurer une viabilité hivernale correcte, par principe, ne semblent pas avoir fait l'objet d'un contentieux publié.

Nous examinerons grâce à une assez abondante jurisprudence, mais dans un prochain numéro, les conditions de la mise en cause de la responsabilité du gestionnaire de la voie en cas d'accidents subis par les usagers et imputés à la présence de neige ou de verglas sur la chaussée.

(à suivre)

Verglas et neige sur les routes, quels droits ?

(2^e partie)

par François Duval

Chef du bureau de la réglementation et du contentieux
direction des routes

RCH

NOUS AVONS examiné, dans le précédent numéro, les conséquences juridiques d'une mauvaise exécution des opérations de déneigement lorsque s'en plaignent les riverains des routes qui ont du mal à sortir de chez eux ou bien d'usagers qui se trouvent gênés pour effectuer un déplacement dans les délais prévus.

Il a été constaté que les recours en responsabilité contre l'administration au motif que le déneigement des voies n'a pas été effectué correctement sont finalement relativement rares. Si les réclamations, pour ne pas dire récriminations, sont plus nombreuses, elles aboutissent rarement devant le juge. Parmi les multiples raisons qui expliquent cette rareté, on peut relever l'extrême difficulté, pour l'usager, de prouver le préjudice réellement subi. Les tribunaux sont, en revanche, assez fréquemment saisis de réclamations d'usagers victimes d'accidents dus à la présence de neige ou de glace sur la chaussée. Il s'agit alors d'une application particulière du régime général de responsabilité de l'administration pour dommages de travaux publics dus à un défaut d'entretien normal de la route.

L'examen de cette jurisprudence fait apparaître, contrairement à ce qu'on pouvait penser, la coexistence d'un certain nombre de cas où le juge fait preuve de sévérité vis-à-vis de l'administration, décisions qui coexistent avec une application beaucoup plus indulgente, tenant largement compte, d'une part, de la difficulté de l'action administrative et, d'autre part, de l'idée traditionnelle selon laquelle la présence de neige ou de verglas généralisé sur les routes n'excède pas les dangers que les usagers doivent s'attendre à rencontrer et contre lesquels il leur appartient de se prémunir par des précautions appropriées.

La définition du défaut d'entretien normal¹, donne la clé de l'appréciation, par le juge administratif, de la responsabilité du gestionnaire des routes en cas d'accident imputé à la présence, soit de verglas, soit de neige sur la chaussée.

La jurisprudence va donc s'articuler, compte tenu de l'argumentation habituelle en défense de l'administration, autour de deux considérations.

III - LES CONDITIONS DE LA RESPONSABILITÉ DU GESTIONNAIRE DE LA VOIE EN CAS D'ACCIDENT

La première démarche du juge va être de rechercher si la présence de neige ou de glace sur la chaussée constituait un danger excédant ceux que les usagers doivent s'attendre à rencontrer et contre lesquels il leur appartient de se prémunir. Il y a lieu, semble-t-il, d'assimiler la notion de danger prévisible et celle de danger parfaitement visible par l'usager.

Une situation dangereuse que l'usager sait pertinemment pouvoir rencontrer ne constitue pas, normalement, un défaut d'entretien normal, même si elle n'est pas signalée. Il revient en effet, alors, à l'usager de prendre ses précautions.

Toutefois nos lecteurs savent que certains tribunaux se montrent plus exigeants que d'autres. Par exemple en matière de gravillons sur la chaussée, le juge exige une signalisation, alors pourtant que dans la majorité des cas, il est plus que vraisemblable que le conducteur ne peut ignorer qu'il y a des gravillons sur la route.²

¹ Le défaut d'entretien normal est le fait, pour l'administration, compte tenu des moyens et des délais dont elle dispose, de ne pas avoir supprimé, ou à tout le moins signalé, un danger excédant ceux que les usagers doivent s'attendre à rencontrer et contre lesquels il leur appartient de se prémunir par des précautions adéquates.

Comme on va le préciser, l'exigence de signalisation est *a priori* différente entre un phénomène naturel et général et le risque que présente une section donnée et limitée de route qui vient d'être concernée par des travaux d'enduits superficiels.³

A - Le cas de la neige et du verglas généralisés

L'usager qui circule sur une route couverte de plusieurs centimètres de neige ne peut ignorer qu'il est confronté à un danger de glissance de la chaussée. Le juge va alors considérer qu'il appartient au conducteur de prendre les plus extrêmes précautions et même de s'arrêter, notamment s'il ne dispose pas d'équipements spéciaux. Bien que le verglas soit souvent moins visible, le juge adopte le même raisonnement. Une telle solution doit absolument être approuvée, dans la mesure où il serait parfaitement déraisonnable d'exiger de l'administration qu'elle signale le danger dans de telles circonstances.

Outre que cela n'apporterait guère de sécurité supplémentaire, la mise en place des panneaux sur l'ensemble du réseau routier concerné par le phénomène généralisé obligerait à y affecter tous ses moyens, lesquels sont beaucoup mieux utilisés à procéder à un salage et au déneigement des chaussées concernées.

C'est à la lumière de ces éléments que nous allons examiner la jurisprudence.

1/ Verglas ou neige généralisés ne constituant pas un défaut d'entretien

CAA Bordeaux, 21 septembre 1995, Caisse primaire d'assurance maladie de Béziers-Saint-Pons, n° 93BX01361 et 93BX01394 :

« Sur la responsabilité :

Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'alors qu'il circulait à bord de son automobile sur la route départementale n° 13 entre Cuxac et Narbonne, le 2 janvier 1989 à 7 heures 30, M. Antoine Serrano a dérapé sur la chaussée verglacée ;

Considérant que les risques de dérapage dus au verglas sont de ceux contre lesquels il appartient aux usagers de la voie publique de se prémunir en prenant toutes précautions utiles ; que, dans les circonstances de l'espèce, la présence de verglas sur la chaussée ne constituait pas un danger exceptionnel, compte tenu de l'heure et de la saison ; que, dans ces conditions aucune signalisation particulière ne s'imposait ; qu'ainsi l'entretien normal de la voie est établi ; »

CAA Nancy, 27 mai 1993, Commune de Bouzonville, n° 92NC00602 :

« *Considérant que la présence d'une couche uniforme de neige verglacée à la suite des chutes de neige survenues dans la nuit du 21 au 22 novembre 1988 ne constituait pas une circonstance anormale ou une défectuosité anormale de l'ouvrage public susceptibles d'engager la responsabilité de la commune à l'égard des usagers sur le fondement du risque ; que, dès lors, c'est à tort que le tribunal administratif a estimé que la responsabilité de la commune de Bouzonville se trouvait engagée envers M. Desio sur le terrain des dommages de travaux publics ; »*

CAA Nantes, 7 décembre 1994, n° 92NT00597 s'agissant d'un piéton ayant chuté dans la cour d'un immeuble de la DDASS (domaine public donc) :

² Voir sur ce point notre article "Les gravillons ça route" AV n° 38.

³ Pour une appréciation différente, voir l'arrêt de CAA Lyon, 4 décembre 1997 et notre commentaire critique, AV n° 41.

« Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment d'un certificat établi par le service de la météorologie nationale du Morbihan, que si les pluies verglaçantes se sont produites, non de 8 à 10 heures du matin ainsi que l'affirme le tribunal, mais durant la nuit du 27 au 28 février 1986, il est constant que la neige était tombée durant les jours qui avaient précédé l'accident et qu'en raison des conditions atmosphériques très rigoureuses qui affectaient la ville de Vannes depuis près de trois semaines, l'ensemble des chaussées était très glissant ; qu'ainsi la présence de verglas à la date et au lieu de l'accident n'excédait pas les risques ordinaires contre lesquels les usagers des ouvrages publics doivent se prémunir en prenant toutes les précautions utiles et dont ils sont tenus de supporter les conséquences ; que, dans ces conditions, le fait que le département du Morbihan n'ait pas procédé au sablage de la cour de l'immeuble ne saurait être regardé comme un défaut d'entretien normal de l'ouvrage public ; que, dès lors, M. Laborde de Lutzet n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande ; »

Dans un certain nombre d'affaires, le juge constate les diligences de l'administration. On peut se demander ce qui eut été jugé si elles n'avaient pas été prouvées.

CAA Nancy, 19 novembre 1992, consorts Lorentz et consorts Hamburger, n° 91NC00102.

« Considérant que, le 29 janvier 1986 vers 2 heures du matin, sur le territoire de la commune de Marmoutiers, M^{me} Hamburger qui circulait sur la route nationale 4 en direction de Strasbourg a perdu le contrôle de son véhicule qui a dérapé sur le verglas recouvrant la chaussée, s'est déporté sur la gauche de la route et a percuté l'avant d'un camion venant en sens inverse ; Sur la responsabilité :

Considérant que, si le rapport de gendarmerie dressé après l'accident mentionne qu'il n'a pas été procédé en temps utile au salage de la voie, le ministre chargé des transports soutient que cette affirmation est contraire aux faits, les services de l'équipement ayant répandu du sel sur la chaussée à deux reprises avant l'accident ; qu'à supposer même que leur intervention n'ait pas permis de remédier efficacement à l'état glissant de la voie, la présence de verglas sur les lieux de l'accident n'excède pas les risques ordinaires de la circulation encourus lorsque les conditions atmosphériques sont, comme en l'espèce, défavorables ; que les usagers de la voie publique doivent s'en prémunir en prenant toutes les précautions utiles et sont tenus en cas d'accident d'en supporter les conséquences ; qu'il n'est pas établi que l'endroit où s'est produite la collision était particulièrement exposé et justifiait la mise en place d'une signalisation appropriée ; qu'il suit de là que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Strasbourg a rejeté leur demande ; »

Sur une route de montagne, la même solution a prévalu

CAA Lyon, 18 janvier 1995, Société Bonnafoux et Bremond, n° 93LY00355 :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que, le 25 février 1989, le car de l'entreprise Bonnafoux et Brémond, qui effectuait la liaison entre la station Risoul 1850 et la vallée, a basculé dans un ravin longeant la route départementale 186 ;

Considérant, d'une part, que l'enneigement de la route d'altitude dont s'agit, à l'époque de l'année où l'accident s'est produit, constituait un risque contre lequel il appartenait aux usagers de se prémunir ; qu'en l'espèce, le département des Hautes-Alpes établit avoir fait diligence, compte tenu des circonstances, pour rendre la voie à la circulation ; qu'en revanche, le chauffeur du car, qui avait effectué le jour même le trajet à sept reprises, ne pouvait ignorer les difficultés de circulation tenant aux caractéristiques propres de cette voie, aggravées par la chute de neige survenue en début d'après-midi ; »

Par ailleurs la preuve du caractère généralisé du verglas pèse sur l'administration. Le juge retient un défaut d'entretien, faute, pour le maître d'ouvrage, d'apporter la preuve que, le jour de l'accident, le verglas était général :

CAA Nantes, 16 mai 1991, département des Côtes d'Armor c/ M. François Jezequel et Union des Assurances de Paris (UAP), n° 89NT00653 :

« Sur la responsabilité :

Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment du procès-verbal de gendarmerie joint au dossier, que le 21 février 1985, vers 15 heures 10, alors qu'il circulait sur le CD n° 38 en direction de Plufur (Côtes d'Armor), M. Jezequel a perdu le contrôle de son véhicule de transport en commun qui, après s'être déporté vers le milieu de la chaussée, a percuté un camion qui venait en sens inverse ; que cet accident... est imputable à la présence d'une importante plaque de verglas recouvrant toute la largeur de la chaussée sur une distance d'environ 200 mètres ; que les affirmations du département des Côtes d'Armor selon lesquelles l'ensemble du réseau routier local était recouvert de verglas ne sauraient être corroborées par la seule production à une lettre de l'ingénieur subdivisionnaire des travaux publics de l'État rédigée en termes généraux neuf mois après les faits ; que cette collectivité publique ne pouvait ignorer les risques de maintien ou de formation de surfaces verglacées compte tenu de la persistance d'un temps froid entretenant les effets de chutes de neige qui, selon les déclarations non contredites de la victime, avaient eu lieu quelques jours avant l'accident ; que, pour autant, il est constant que le département n'avait pas pris soin, préalablement, de sabler cette zone verglacée ni d'en avertir les usagers de la route par une signalisation suffisante et appropriée ; qu'ainsi, il ne rapporte pas la preuve qui lui incombe de l'entretien normal de la voie publique ; »

Ceci conduit à un autre type de décision.

2/ Verglas ou neige généralisée, conduisant à un défaut d'entretien normal

L'inaction de l'administration est parfois sanctionnée, même en cas de verglas généralisé.

CAA Nantes, 10 avril 1995, Département d'Ille-et-Vilaine, n° 94NT00648 :

« Considérant, cependant, qu'il résulte des circonstances de l'accident, et alors même que M. Lemoine n'aurait commis aucune infraction au codé de la route, que ce dernier, connaissant parfaitement les lieux, n'a pas conservé une maîtrise suffisante de son véhicule alors que les conditions météorologiques rendaient les chaussées glissantes ; que cette circonstance est de nature à atténuer de moitié la responsabilité du département et de la commune ; »

B - La plaque isolée de neige ou de verglas

1/ Plaque isolée ne constituant pas un défaut d'entretien normal

Il arrive qu'une plaque isolée soit considérée comme ne constituant pas un défaut d'entretien normal en ce qu'elle n'excède pas les dangers que les usagers peuvent s'attendre à rencontrer.

Il ne faudrait pas trop compter sur une généralisation d'une telle jurisprudence qui est très favorable à l'administration.

CAA Bordeaux, 13 mai 1996, Jean Carreau et la Mutuelle Assurance Artisanale de France, n° 95BX00141 :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'accident dont a été victime M. Carreau le 12 janvier 1985, alors qu'il traversait à pied le chemin départemental 106 pour pénétrer dans son magasin, situé à Grand Piquey, est imputable à la présence sur la chaussée d'une plaque de verglas ; que la victime a glissé et fait une chute à l'origine d'une fracture du bras gauche ; Considérant que, compte tenu du lieu de l'accident et du froid qui sévissait depuis plusieurs jours en cette période hivernale, la présence d'une plaque de glace sur la chaussée ne constituait pas un danger excédant ceux contre lesquels les usagers doivent se prémunir en prenant toutes les précautions utiles et dont ils sont tenus de supporter les conséquences ; qu'il suit de là que la demande de M. Carreau et de la MAAF tendant à ce que la responsabilité du département de la Gironde soit retenue, ne peut qu'être rejetée ; »

Il s'agit ici clairement d'un cas d'espèce.

2/ L'administration est normalement exonérée en cas d'ignorance légitime de l'existence du danger.

CAA Nancy, 19 mai 1994 Jean-Claude Vanderbauwede, n° 93NC00406 :
« Considérant que l'accident dont M. Vanderbauwede a été victime le 20 décembre 1986 vers 7 heures 45 alors qu'il circulait sur la route nationale 17 est imputable à l'existence d'une plaque de verglas, dont il est toutefois constant qu'elle s'était formée peu de temps avant l'accident et dont, d'ailleurs, une reconnaissance du réseau effectuée à deux reprises, vers 6 heures et 7 heures 30, n'avait pas révélé la présence ; que les services de l'équipement n'avaient donc pas eu la possibilité matérielle d'assurer le sablage de la chaussée ou la signalisation de cet obstacle ; qu'en outre le précédent accident qui s'était produit au même endroit le 17 décembre pour des causes identiques ne suffisait pas à justifier une signalisation permanente des risques de verglas auxquels cette section de la route nationale ne paraissait pas particulièrement sensible malgré la présence d'un bois et son exposition aux vents ; que les circonstances de l'espèce ne révèlent donc pas un défaut d'entretien normal de l'ouvrage public susceptible d'engager la responsabilité de l'État ; »

3/ Mais, plus souvent, l'administration va être jugée responsable pour défaut de traitement ou de signalisation.

Il en va ainsi lorsque la plaque était prévisible par l'administration. Cela a été jugé dans les cas suivants, lorsque le phénomène s'était déjà produit :

CAA Nancy, 19 mars 1998 département de Meurthe-et-Moselle, n° 94NC01529 96NC01660 :

« Considérant que M. Fechtig a été victime d'un accident le 4 février 1992, vers 7 h 45 du matin, alors qu'il circulait sur la route départementale 70 à proximité d'Erbeville-sur-Amezule ; Considérant, d'une part qu'il résulte de l'instruction que l'accident en cause a été provoqué par la présence sur la chaussée d'une très importante formation de verglas localisée sur une portion de route traversant un bois, et alors qu'aucune signalisation particulière ne mentionnait ce risque ; que ce défaut de signalisation, alors qu'il n'est pas contesté que ce phénomène, lié à la configuration des lieux, s'était déjà produit à cet endroit où il a causé plusieurs accidents graves, est constitutif, quel que soit le classement de la voie, d'un défaut d'entretien normal de cet ouvrage public de nature à engager la responsabilité du département ; que ce dernier n'est dès lors pas fondé à soutenir que c'est à tort que ladite responsabilité a été retenue par le tribunal administratif ; »

La même solution est retenue lorsque le juge constate que la formation de la plaque était habituelle.

CE, 8 juin 1994, M Gérard Djabali et autres, n° 52867 :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'accident est directement imputable à la présence d'une plaque de verglas qui recouvrait la chaussée du chemin départemental 31 sur toute sa largeur et sur une longueur de 13 mètres environ ; que la formation de cette plaque, qui était habituelle, avait pour cause l'absence d'un dispositif convenable d'évacuation des eaux de ruissellement ; que le danger résultant de cette absence pour les usagers de la voie publique n'était pas annoncé par une signalisation appropriée ; qu'ainsi la responsabilité du département d'Indre-et-Loire, qui ne rapporte pas la preuve qui lui incombe de l'entretien normal de cette voie publique, se trouve engagée ».

Il peut en aller de même, ce qui est plus étrange, lorsque le juge infère cette probabilité à partir de considérations générales sans effectivement relever que le verglas se formait habituellement.

CAA Lyon, 18 septembre 1997, Ministre de l'Équipement, des transports et du logement MACIF, n° 97LY00683 :

« Sur la responsabilité :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'accident a été provoqué par le dérapage du véhicule piloté par M^{me} Rajaobelison sur une importante nappe de verglas, dont la formation sur la voie publique était prévisible en raison de la température nocturne alors constatée et de la proximité immédiate du Rhône ; »

C'est également le cas lorsque l'accident est dû à une plaque de verglas inconnue de l'administration mais non imprévisible.

CAA Bordeaux, 30 juillet 1991, Département de la Corrèze c/M^{lle} Dubois, M. Longeval, M. Devido, n° 89BX01714.

« Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment du constat d'accident établi par le commissariat de police de Brive, que le 19 décembre 1981 vers 20 heures, le véhicule automobile conduit par M. Longeval a dérapé sur une importante plaque de verglas recouvrant sur une centaine de mètres la chaussée du chemin départemental n° 901 du département de la Corrèze, et provenant du gel des eaux de ruissellement qui s'écoulaient du talus ; que cet écoulement des eaux de ruissellement sur toute la largeur de la chaussée, alors qu'il n'est pas soutenu qu'il ne s'était jamais produit auparavant en cet endroit et serait imputable à des circonstances atmosphériques d'une violence inhabituelle, est révélateur d'un défaut d'aménagement engageant la responsabilité du département ; que dès lors, la double circonstance que les services de l'équipement n'aient pas été informés de l'existence de l'importante plaque de verglas et aient pris les dispositions nécessaires dès qu'ils ont eu connaissance du danger, n'est pas de nature à faire disparaître la responsabilité du département vis à vis des victimes ; »

4/ Pour une plaque de neige verglacée subsistant après un traitement

CAA Nantes, 10 avril 1995, département d'Ille-et-Vilaine, n° 94NT00648 :

« Considérant que, le 13 février 1991, M Lemoine, après avoir dérapé sur une plaque de neige verglacée à Sens de Bretagne alors qu'il circulait sur le chemin départemental 794 à bord d'une automobile appartenant à son employeur la SICA Caussade Semences, a heurté M^{me} Goujard qui est décédée peu de temps après l'accident ; que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a estimé que la responsabilité du département d'Ille-et-Vilaine était engagée en raison du défaut d'entretien normal de la chaussée ainsi que celle de la commune en raison de la faute commise par son maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police du fait du défaut de signalisation des lieux ; qu'il a condamné ces deux collectivités à supporter respectivement 75 % et 25 % du préjudice subi par la caisse régionale d'assurances mutuelles agricoles (CRAMA) du Tarn-et-Garonne, subrogée dans les droits de la SICA Caussade Semences, son assurée ; Sur la responsabilité :

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que la chaussée du chemin départemental 794 n'avait été salée ni durant la journée du 12 février ni durant la nuit du 12 au 13 février alors que les chutes de neige étaient importantes sur tout le département ; qu'ainsi la présence d'une plaque de neige verglacée sur la chaussée constituait un défaut d'entretien normal de l'ouvrage public de nature à engager la responsabilité du département d'Ille-et-Vilaine, auquel incombe cet entretien ; »

5/ Les services connaissaient l'existence de la plaque

La condamnation paraît inéluctable lorsque le juge constate simultanément que les services étaient informés et, surtout que la plaque de glace provient des conditions d'exécution d'un chantier en cours.

CAA Bordeaux, 20 février 1995, Ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports, Commune d'Olemps, n° 92BX00755.

« Sur la responsabilité :

Considérant qu'il est constant qu'une couche de glace se trouvait sur la

chaussée de la route au moment où l'accident s'est produit ; qu'il résulte de l'instruction que cette couche de glace, qui s'était formée à la suite du déversement dans le caniveau d'eaux résiduelles pompées par les agents des télécommunications dans une chambre souterraine de télécommunications, excédait par son importance les obstacles que les usagers de la voie doivent s'attendre à rencontrer ; que le ministre n'établit pas que les agents du service de l'équipement présents sur les lieux avant que l'accident ne se produise et informés des travaux de pompage réalisés par les agents des télécommunications, n'auraient pas disposé du temps nécessaire pour signaler le danger constitué par la plaque de verglas ou prendre les mesures destinées à le pallier ; qu'ainsi la responsabilité de l'État, qui n'apporte pas la preuve de l'entretien normal de la route nationale, est engagée envers l'usager victime de l'accident ; »

6/ La signalisation du danger

L'administration peut se protéger en signalant le danger, encore faut-il que la signalisation soit adaptée ou du moins suffisante.

a) La signalisation adaptée est jugée suffisante

CAA Nancy, 23 avril 1991. CTREC, M. Jean Grue et MGFA, n° 89NC00890 : « Considérant qu'un autocar de la CTREC conduit par M. Jean Grue, circulant sur le CD 157 entre Remiremont et Plombières-les-Bains dans le département des Vosges, a dérapé le 3 février 1981 vers 22 h 30 sur une plaque de verglas et chuté dans le lit de la rivière Augronne situé en contrebas ; Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'un panneau de signalisation indiquant que la route était sinueuse sur 3 km avait été implanté 1,5 km avant le lieu de l'accident, qu'un autre panneau spécifiant le risque de verglas avait été implanté à 200 m avant le lieu de l'accident et que des balises de 0,80 m à 1 m de hauteur matérialisant la route ont été disposées le long de celle-ci ; qu'une telle signalisation était suffisante en l'absence de risques exceptionnels présentés par la route à l'endroit précis de l'accident ; »

On note qu'elle était ici adaptée à la nature du danger. Si elle ne l'est pas le juge se montre sévère.

Ainsi, des panneaux "chaussée glissante" ne remplacent pas la signalisation spécifique "verglas fréquent"

CAA Lyon, 18 septembre 1997, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement c/ MACIF, n° 97LY00683 :

« Considérant que s'il existait, de part et d'autre du lieu de l'accident, des panneaux fixes signalant une "chaussée glissante", l'administration n'apporte pas la preuve, qui lui incombe, de la mise en place de panneaux amovibles mettant en garde contre le risque de verglas ; qu'ainsi, en l'absence de signalisation appropriée, l'entretien normal de la route nationale n'est pas établi ; que par suite, le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme, n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a retenu la responsabilité de l'État ; »

7/ Les cas particuliers d'une plaque de glace résultant de la défectuosité d'un autre ouvrage public ou de la faute de l'autorité de police

Lorsque la plaque de glace a pour origine le mauvais fonctionnement d'un ouvrage public non routier, la victime, tiers par rapport à l'ouvrage défectueux est indemnisée sans qu'il soit possible de lui opposer un défaut d'entretien normal. Cela signifie, par exemple, que le gestionnaire de l'ouvrage tiers ne pourra invoquer son ignorance de la situation.

Si la victime ne dirige pas son action contre la collectivité tierce, le maître de l'ouvrage routier devra s'efforcer d'obtenir la condamnation du véritable responsable à le garantir des indemnités qu'il est susceptible d'avoir à verser.

CE, 4 mars 1991, Syndicat des arrosants de Lamanon et ministre des Transports, n° 42041 :

« Sur la responsabilité du syndicat des arrosants de Lamanon : Considérant qu'il résulte de l'instruction que la nappe de glace répandue sur la chaussée avait pour origine une fuite d'eau du siphon de traversée de la route nationale d'une des branches du canal des arrosants de la plaine de la Crau ; que le siphon dont la fuite est à l'origine de l'accident est un élément constitutif du canal, qui n'est pas incorporé au domaine public routier et dont l'entretien incombe, en application de l'article 4 des statuts de celui-ci, au syndicat des arrosants de Lamanon approuvé par arrêté préfectoral du 28 octobre 1889, et non pas à l'association syndicale autorisée d'irrigation du Vallat-de-Madame ; que l'existence d'un lien de causalité entre l'accident et la fuite d'eau provenant du siphon engage la responsabilité du syndicat à l'égard de la victime qui avait la qualité de tiers par rapport à cet ouvrage ; que, dès lors, le syndicat requérant n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif l'a déclaré responsable de l'accident dont a été victime M. Gleize ; »

IV – SUR LA FAUTE DE L'AUTORITÉ DE POLICE

Nos lecteurs savent parfaitement que, en application de l'article L 2212 - 1 du Code général des collectivités territoriales, le maire exerce la police municipale, laquelle comprend (article L 2212- 2) tout ce qui intéresse la sûreté, la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, etc.

Les fautes éventuellement commises par le maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police sont évidemment de nature à engager la responsabilité de la commune. Cette responsabilité est indépendante de celle qui peut peser sur le gestionnaire de la voie au titre du défaut d'entretien normal.

S'agissant de mesures présentant certaines difficultés, la jurisprudence administrative ne retient la faute de la collectivité qu'en cas de faute lourde.

On peut cependant penser qu'à terme, seule subsistera l'exigence d'une faute simple, conformément à la tendance générale qui vise à substituer un régime fondé sur l'existence d'une faute simple à celui fondé sur la faute lourde (cela est, notamment, le cas en matière de responsabilité médicale).

Dans notre matière particulière, la faute lourde paraît d'ailleurs assez facilement admise.

CAA Nancy, 27 mai 1993, commune de Bouzonville, n° 92NC00602 :

« Considérant toutefois qu'il appartient à la cour administrative d'appel saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner l'autre moyen soulevé par M. Desio devant le tribunal administratif de Strasbourg, tiré de ce que l'absence de déneigement était constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de la commune de Bouzonville ;

Considérant qu'aux termes de l'article L 131-2 du code des communes : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend notamment : 1°/ Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais et places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage. » que le déneigement des voies en vue de permettre la commodité de la circulation publique fait partie des missions de la police municipale au sens des dispositions précitées ; que les mesures que l'autorité de police doit prendre en vue d'assurer le déneigement dépendent de l'importance et de la circulation sur ces voies ; que compte tenu de ces éléments, le maire peut décider, à condition de respecter le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques et sous le contrôle du juge administratif de ne pas procéder au déneigement de l'ensemble des voies de l'agglomération ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que les services compétents de la commune de Bouzonville se sont employés, dès la fin des premières chutes de neige constatées les 20 et 21 novembre 1988, à dégager les axes routiers principaux de la commune et les abords des bâtiments publics et d'enseignement ; que les moyens mis en cause, dont il n'est pas allégué qu'ils

auraient été notoirement insuffisants dans les circonstances de l'espèce, ne permettait pas de dégager la place du marché et ses abords avant l'ouverture du marché hebdomadaire ; que dans ces conditions la décision prise par le maire de ne procéder au déneigement de la place qu'à l'issue dudit marché n'est constitutive d'aucune faute lourde seule de nature à engager la responsabilité de la commune de Bouzonville à l'égard de M. Desio ; que par suite M. Desio n'était pas fondé à invoquer devant le tribunal administratif la faute qu'aurait commise le maire de Bouzonville dans l'exercice de son pouvoir de police ; »

CE) 8 juin 1994, M Gérard Djabali et autres, n° 52867 :

« Sur la faute commise par le maire de la commune :

Considérant qu'en vertu de l'article L 131-3 du code des communes, le maire a la police de la circulation sur les routes départementales à l'intérieur des agglomérations ; qu'ainsi il appartenait au maire de Saint-Ouen-Vignes de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité de la circulation sur le chemin départemental 31 à l'intérieur de l'agglomération, alors même qu'il n'avait pas la charge de l'entretien de cette voie ; qu'en s'abstenant de mettre en place une signalisation alors que le risque de formation de verglas était connu et que des travaux étaient programmés, le maire a commis une faute lourde de nature à engager la responsabilité de la commune ; que, par suite, la commune n'est pas fondée à demander, par la voie de l'appel incident, l'annulation du jugement du 31 mai 1983 en tant qu'il l'a condamnée à garantir le département d'Indre-et-Loire ; »

La même question se pose dans l'affaire suivante, la preuve de l'action suffisante étant rapportée par une commune.

CAA Nantes, 16 octobre 1996, M^{me} Monique Alacaniz, n° 95NT00731 :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le 13 février 1991 vers 8 heures 45 M^{me} Alacaniz qui promenait son chien rue Diderot à Saint-Jean-de-Braye près de son domicile, est tombée sur le rebord du trottoir après avoir glissé sur le sol verglacé ; [...]

Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'à la suite de chutes de neige ayant affecté la commune de Saint-Jean-de-Braye, les services techniques municipaux ont procédé au sablage et salage de la voirie la veille ainsi qu'au début de la matinée du 13 février 1991 ; qu'il est constant qu'un véhicule de sablage commençait à traiter le quartier Diderot lorsque l'accident de M^{me} Alacaniz s'est produit ; que, dans ces conditions, la commune de Saint-Jean-de-Braye établit l'entretien normal de la voirie ; »

Pour une inaction des services de police jugée fautive

CAA Nantes, 10 avril 1995, département d'Ille-et-Vilaine, n° 94NT00648 :

« Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L 131-2 du code des communes : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques » ; qu'il n'est pas contesté qu'aucun panneau posé par les services techniques de la commune de Sens-de-Bretagne n'informait les usagers de la présence de neige sur la chaussée ; qu'ainsi, et alors même, d'une part, que la présence de la plaque de neige n'avait pas été signalée à ces services et, d'autre part, que l'entretien de la voie relevait de la compétence du département, l'absence de signalisation appropriée est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de la commune de Sens-de-Bretagne ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, compte tenu de leurs obligations respectives, la commune de Sens-de-Bretagne et le département d'Ille-et-Vilaine doivent être déclarés responsables à part égale des conséquences dommageables de l'accident ; »

Cet arrêt nous paraît particulièrement sévère.

V – LA FAUTE DE LA VICTIME

Comme il le fait dans toutes les matières, le juge administratif exonère éventuellement l'administration de sa responsabilité en cas de faute prouvée de la victime. La jurisprudence n'est pas spécifique. On citera cependant quelques arrêts :

CE, 8 juin 1994 précité :

« Sur l'existence d'une faute de la victime :

Considérant que l'autorité de la chose jugée, qui appartient aux décisions des juges répressifs, ne s'attache qu'aux constatations de fait contenues dans leur jugement et qui sont le support nécessaire du dispositif dudit jugement ; que si le tribunal de grande instance de Tours, dans un jugement du 3 novembre 1980, s'est notamment fondé, pour relaxer M. Djabali des chefs d'homicide involontaire et de défaut de maîtrise de son véhicule, sur ce qu'il "ne circulait pas à une vitesse élevée", le tribunal administratif a pu, sans méconnaître l'autorité qui s'attachait à cette constatation, estimer que la vitesse du véhicule était néanmoins excessive eu égard aux circonstances ; Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. Djabali, qui habitait à proximité immédiate du lieu de l'accident, n'ignorait pas que cette portion de la route présentait des risques particuliers ; que, circulant de nuit par une température voisine de zéro, il a commis une imprudence en ne réduisant pas suffisamment sa vitesse ; que, dès lors, c'est à bon droit que le tribunal administratif a estimé que l'accident était partiellement imputable à une faute du conducteur ; »

CAA Bordeaux, 20 février 1995, Ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports Commune d'Olemps, n° 92BX00755 précité :

« considérant que, toutefois, M. Maurice Lafon a commis une imprudence en traversant l'agglomération à une vitesse excessive alors qu'il se trouvait sur une route à pente rapide et sinueuse ; que les premiers juges ont fait une exacte appréciation des responsabilités encourues en mettant à la charge de l'État la moitié des conséquences dommageables de l'accident ; »

CAA Lyon, 18 septembre 1997, n° 97LY00683, Ministre de l'Équipement, des transports et du logement MACIF précitée :

« Considérant cependant qu'il résulte de l'instruction, notamment du procès-verbal de gendarmerie versé au dossier, que M^{me} Rajaobelison roulait à une vitesse excessive, compte tenu des circonstances de temps et de lieu, et n'a pas été capable de conserver la maîtrise de son véhicule sur une route rectiligne ; que cette faute est de nature à atténuer la responsabilité de l'État à concurrence de la moitié des conséquences dommageables de l'accident, ainsi que l'ont estimé les premiers juges ; que par suite, M^{me} Rajaobelison n'est pas fondée à soutenir, par la voie du recours incident, que l'État est entièrement responsable de ces conséquences ; Le fait du tiers n'est pas exonératoire ; »

Les leçons à tirer

En conclusion, cet examen de l'essentiel de la jurisprudence en matière de neige, de verglas, rendue au cours des dix dernières années, permet de se convaincre que la jurisprudence n'est ni très stable ni particulièrement prévisible. Elle ne saurait donc servir de guide efficace pour définir des règles simples permettant aux gestionnaires de s'assurer que leur responsabilité ne sera pas engagée. On peut, cependant, admettre que, compte tenu de l'insuffisance des moyens, il demeure possible de limiter le niveau de service rendu à l'usager. De telles décisions doivent, toutefois, faire l'objet d'une signalisation adéquate et ne pas aboutir à une discrimination anormale, non justifiée entre les différentes routes. Par ailleurs, la jurisprudence montre une certaine dérive qui tend à déresponsabiliser les usagers. Nous persistons à penser que ceci est regrettable au regard des objectifs généraux de sécurité routière. ♦