

LES ASPECTS JURIDIQUES DU SERVICE HIVERNAL

(Jacques Busigny – chargé d'études)

Ce document examine les situations qui peuvent conduire à l'engagement de la responsabilité d'un exploitant de voirie ou de ses agents, cela dans le cadre du service hivernal.

Il traite successivement de la responsabilité administrative (droit à indemnisation des victimes d'un préjudice) et de la responsabilité pénale (sanction des auteurs d'une infraction).

Il se rapporte aux seuls cas de responsabilité vis à vis des usagers et des riverains de la route. De ce fait, il ne traite pas des cas d'accidents du travail dont peuvent être victimes les agents chargés du service hivernal. Il exclut également les comportements intentionnellement fautifs ou délictueux de la part d'un agent.

Sommaire :

1	<i>Le système juridictionnel français</i>	2
1.1	L'ordre judiciaire	2
1.2	L'ordre administratif	2
2	<i>Responsabilités relevant des juridictions administratives</i>	5
2.1	Cas général	5
2.2	Cas particulier des traversées d'agglomération	7
3	<i>Responsabilités relevant des juridictions judiciaires</i>	9
3.1	Responsabilité civile	9
3.2	Responsabilité pénale	10
4	<i>Interrogations sur les différentes responsabilités</i>	11
4.1	Théorie du défaut d'entretien normal et situations hivernales	12
4.2	Incidences des dispositions introduites par la démarche DOVH	14
4.3	Responsabilités aux différents niveaux de la structure Équipement	15
4.4	Aspects propres à l'exécution du SH	16
4.5	Aspects propres à l'information des usagers	16
5	<i>Éléments de conclusion</i>	17

1 Le système juridictionnel français

(cf. organigramme page suivante)

Le système juridictionnel français comporte deux ordres distincts : l'ordre judiciaire et l'ordre administratif.

Cette organisation que l'on retrouve dans peu de pays remonte à la Révolution Française. Elle répond à la volonté de séparer les pouvoirs pour empêcher tout contrôle du pouvoir judiciaire sur le pouvoir exécutif dont l'Administration est considérée comme le prolongement opérationnel.

1.1 L'ordre judiciaire

Cet ordre comprend lui-même :

- **Les juridictions civiles** qui, à quelques exceptions près, traitent des conflits entre particuliers. Ces juridictions (tribunal d'instance ou tribunal de grande instance, au premier degré de juridiction), examinent entre autre les demandes de dommages-intérêts présentées par les personnes qui s'estiment victimes d'un préjudice, cela par application principalement du code civil.
- **Les juridictions pénales** (dites aussi répressives), qui traitent des infractions (contraventions, délits ou crimes) commises par une personne physique ou, dans certains cas par une personne morale depuis le nouveau code pénal de 1994, cela à l'exception de l'Etat et de ses services qui ne peuvent être considérés comme tels. Les juridictions pénales (au premier degré de juridiction : tribunal de police pour les contraventions, tribunal correctionnel pour les délits, cour d'assises pour les crimes), fixent les peines (amende, incarcération, ...), en application notamment du code pénal.

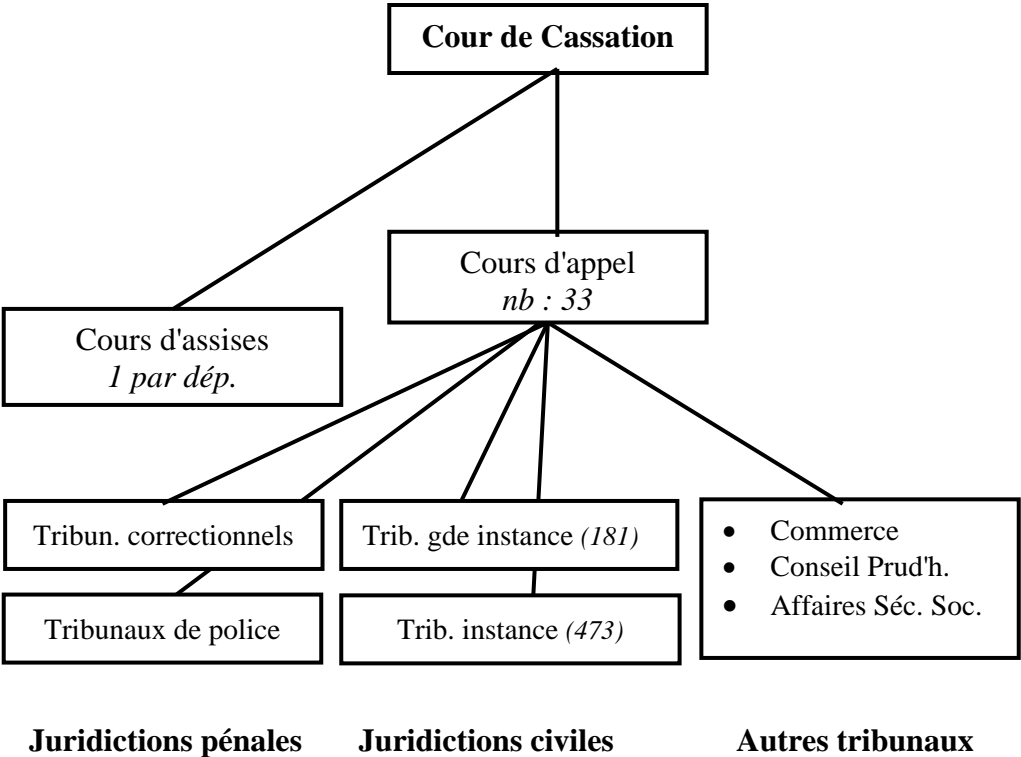
1.2 L'ordre administratif

Il traite des litiges entre administrés et services publics : administrations de l'État et des collectivités territoriales, établissements publics et dans certains cas, personnes privées chargées d'une mission de service public. Les juridictions administratives (tribunal administratif, au premier degré) traitent principalement des recours de 2 types :

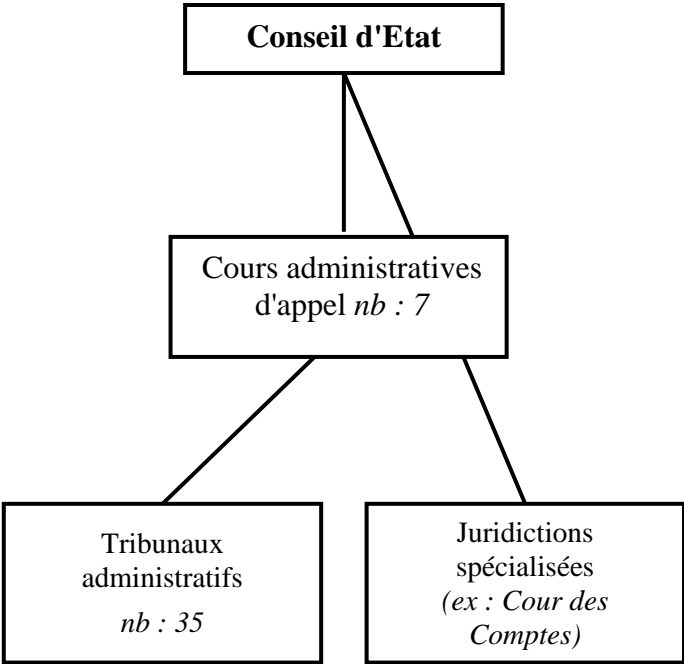
- **recours pour excès de pouvoir**, par lequel un administré cherche à obtenir l'annulation d'une décision administrative,
- **recours de plein contentieux**, par lequel un administré lésé, demande une indemnisation en réparation du préjudice subi du fait de l'action administrative ; l'action dommageable concernée n'est pas forcément fautive.

TRIBUNAL DES CONFLITS

ORDRE JUDICIAIRE



ORDRE ADMINISTRATIF



Un **tribunal des conflits**, composé en nombre égal de magistrats des ordres administratif et judiciaire, traite les cas de conflit d'attribution entre les 2 juridictions (pour l'aspect civil uniquement).

Les juridictions administratives jugent en application du droit administratif, de nature essentiellement jurisprudentielle pour ce qui concerne la responsabilité et les modalités de recours notamment. Le Conseil d'État, juridiction suprême de l'ordre administratif, en est le principal auteur.

Jusqu'à la fin du XIXe siècle, la possibilité d'imposer à la puissance publique l'obligation de réparer des dommages causés par son action ou son inaction, a revêtu un caractère exceptionnel. Le principe qui prévalait était celui d'une « quasi-irresponsabilité » de l'administration.

Par l'arrêt BLANCO (1873), le tribunal des conflits a précisé les fondements de la responsabilité de l'administration. Elle ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le code civil pour les rapports entre particuliers. Elle n'est ni générale ni absolue. Elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État et les droits privés.

Commentaires

- Si le coût d'une action engagée devant une juridiction administrative est réduit pour le plaignant, les délais sont en général longs. Cela peut le conduire à engager une action pénale avec constitution de partie civile pour obtenir le versement de dommages-intérêts sans engager une procédure civile qui elle, est coûteuse. Cette façon de faire n'est pas bonne si le litige se rapporte à une « faute de service » ou à une « faute personnelle » d'un agent mais « non dépourvue de tout lien avec le service » : la voie administrative est alors la seule qui puisse être utilisée pour obtenir une indemnisation (cf. § 3.1).
- Le juge administratif cherche avant tout à maintenir un équilibre entre l'intérêt individuel (la défense des droits) et l'intérêt général (permettre aux services publics de fonctionner). Dans la pratique, on constate que souvent il est considéré comme protégeant plus les intérêts de l'Administration que ceux de la victime. Le juge pénal de son côté a une mission de défense de la société et de ce fait est particulièrement sensible aux questions de sécurité. Il sanctionne les comportements considérés comme perturbant l'ordre public et qui enfreignent l'équilibre social, cela d'où qu'ils viennent.
- Une action pénale peut être engagée soit sur plainte de la victime, pouvant être animée d'un désir de « vengeance », soit sur décision du procureur au vu d'un procès verbal des services de police. Depuis quelques années, on constate que les procureurs décident plus fréquemment de poursuites pénales. Cette tendance s'affirme, mais est loin d'être systématique. Les cas de mise en cause d'agents de l'Équipement pour infraction non intentionnelle sont actuellement au nombre d'une vingtaine par an.

2 Responsabilités relevant des juridictions administratives

2.1 Cas général

On distingue principalement deux situations d'engagement possible de la responsabilité de l'Administration –en fait de la collectivité publique propriétaire de la voirie–, non exclusives d'une recherche de responsabilité pénale de ses agents :

TYPE DE PREJUDICE	RESPONSABILITE SUSCEPTIBLE D'ETRE ENGAGEE
Accident routier résultant de l'état de la route (ex. : dérapage sur une plaque de verglas).	Responsabilité administrative vis à vis d'un <u>usager</u> , pour défaut d'entretien normal . Il s'agit d'un régime dit de faute simple présumée . Pour se dégager, le service doit apporter la preuve qu'il n'y a pas défaut d'entretien normal.
Domage causé à une propriété riveraine de la route (ex. : dépérissement de plantations suite à des salages).	Responsabilité administrative vis à vis d'un <u>tiers</u> . Dans ce cas, il s'agit d'un régime de responsabilité sans faute . Le juge pourra décider l'attribution d'une indemnité s'il y a un dommage « qui revêt un caractère anormal et spécial ».

La première de ces situations est certainement la plus délicate à qualifier, mais aussi la plus fréquente. C'est également la principale qui peut conduire à l'engagement de la responsabilité pénale d'agents.

Le **défaut d'entretien normal** correspond à une théorie ancienne introduite par le juge administratif, pouvant jouer à l'occasion de tout accident pour lequel la victime met en avant un dommage qu'elle attribue à la défectuosité –supposée– d'un ouvrage ou d'un travail public. La preuve du lien de causalité incombe à la victime ; par contre il appartient à l'Administration, pour se dégager, d'apporter la preuve qu'il n'y a pas défaut d'entretien normal.

De façon générale, les principes du droit qui régissent la gestion du domaine public confié à une collectivité prévoient que chaque maître d'ouvrage a obligation de maintenir le domaine dont il a la charge dans un état lui permettant d'assurer de façon satisfaisante le service public auquel il est affecté.

Le rapport du CGPC « Le contentieux relatif à l'exécution du service hivernal - mars 1987 » caractérise le défaut d'entretien normal comme suit :

De façon générale, le défaut d'entretien normal est constitué lorsque l'Administration, compte tenu des moyens dont elle dispose, n'a pas supprimé ou 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.

La jurisprudence permet d'apprécier l'application qu'un juge administratif fait de cette définition elle-même jurisprudentielle.

Pour apporter la preuve qu'il n'y a pas défaut d'entretien normal, l'Administration doit démontrer soit :

- *que la défektivité était minime ou de celles que les usagers doivent s'attendre à rencontrer, compte tenu de la destination de l'ouvrage,*
- *que la défektivité était connue de l'usager, soit parce que celui-ci était familier des lieux, soit parce qu'elle était apparente ou normalement prévisible, soit, enfin et surtout, parce qu'elle avait fait l'objet d'une « signalisation appropriée », c'est-à-dire donnant aux usagers une « appréciation suffisante » du danger auquel ils s'exposaient,*
- *que la défektivité n'était ni connue de l'Administration ni prévisible et que le service n'avait donc pu prendre, en temps utile, les mesures nécessaires pour y remédier,*
- *que la durée d'inertie ayant précédé la réparation de la défektivité n'a pas dépassé le délai que l'usager est en droit d'attendre d'un service qualifié par la jurisprudence de « normalement diligent », ce que le Conseil d'Etat se réserve jalousement le droit d'apprécier cas par cas.*

Le juge administratif, chargé d'apprécier le droit d'une victime d'accident à indemnisation des conséquences dommageables de cet accident, apprécie les faits d'une part par rapport à la victime, d'autre part par rapport à l'Administration. Cela peut l'amener à des décisions variables pour une même qualification de situation, selon parmi ces deux points de vue celui qu'il privilégiera. Par exemple, une appréciation d'imprévisibilité de formation de verglas peut conduire à conclure à un droit à indemnisation si on regarde la situation du côté de la victime mais peut conduire à conclure à une absence de défaut d'entretien normal –donc à l'absence de droit à indemnisation– si on la regarde du côté de l'Administration. Il en serait de même, mais à l'inverse, vis à vis d'une appréciation de prévisibilité d'événement.

On constate que le point de vue de l'Administration est souvent prépondérant mais ce double regard donne aux décisions prises donc à la jurisprudence un caractère ni très stable ni particulièrement prévisible.

Par ailleurs, le juge administratif ne regarde que les faits qui se rapportent à l'affaire qu'il examine, sans considérer de façon explicite l'ensemble des missions dont est chargé le service et les contraintes qui en résultent. Cette approche, très factuelle et ciblée, rend difficile l'appréciation de ce que doit (devrait) viser un exploitant de voirie, du point de vue d'un juge administratif.

La jurisprudence distingue traditionnellement 4 cas dans les accidents d'usagers sur neige ou verglas :

1. Présence de neige sur la chaussée :

Le défaut d'entretien normal est très rarement reconnu, car le danger est considéré comme perceptible.

2. Verglas dit généralisé :

Le défaut d'entretien normal n'est en général pas reconnu, car le phénomène est considéré comme un risque ordinaire en hiver contre lequel l'utilisateur doit se prémunir. Dans le cas des autoroutes, le juge se montre cependant en général plus sévère que pour les routes.

3. Verglas localisé :

Il y a défaut d'entretien normal s'il s'agit d'un lieu où la formation de verglas est considérée comme habituelle et connue. Une signalisation de danger appropriée mise en place peut amener à engager la responsabilité du conducteur du véhicule.

4. Plaques de glace :

Il s'agit, quand il y a qualificatif de glace au lieu de verglas, des cas spécifiques où l'origine de l'eau n'est pas directement atmosphérique, mais résulte « du fait du tiers » (dysfonctionnement d'un ouvrage lui appartenant, par ex. : fuite sur une canalisation d'eau). Dans ces cas, le défaut d'entretien normal est en général reconnu, mais il y a souvent possibilité de recours contre le tiers propriétaire de l'ouvrage.

Quand il y a responsabilité reconnue de l'Administration, elle est très souvent réduite du fait d'une faute attribuée à la victime (vitesse excessive, état des pneumatiques, non port de la ceinture de sécurité, ...) qui fait que le juge considère le conducteur du véhicule comme responsable en partie des conséquences dommageables de l'accident.

(Voir, pour la jurisprudence administrative, le recueil relatif aux accidents en présence de neige, verglas ou glace diffusé en document séparé avec mise à jour annuelle).

2.2 Cas particulier des traversées d'agglomération

(cf. aussi le recueil mentionné ci-dessus).

En traversée d'agglomération, il y a juxtaposition de trois compétences :

1. Celle du propriétaire de la voirie (Etat, département ou commune) qui s'applique de la même façon en agglomération et hors agglomération. Elle relève de la théorie du défaut d'entretien normal et concerne normalement aussi bien la chaussée que les trottoirs, dans la mesure où ceux-ci se trouvent sur le domaine public routier.
2. Celle du maire au titre de la police municipale (dite aussi police générale), en application des articles suivants du CGCT qui définissent cette police :

Art. L2212-1 :

Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.

Art. L2212-2 (extrait) :

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, ce qui comprend le nettoisement, l'éclairage, ... [.....]

5° Le soin 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, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses,

Art. L2212-4 :

En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances.

Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites.

Le nettoyage cité à l'article L2212-2 doit être compris comme incluant le déneigement.

3. Celle du maire également, au titre de la police de la circulation et du stationnement qui lui incombe en traversée d'agglomération quelque soit le statut de la voie, ainsi que le précise un autre article du CGCT qui définit les pouvoirs de police « portant sur des objets particuliers » :

Art. L2213-1 :

Le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'Etat dans le département sur les routes à grande circulation.

Les conditions dans lesquelles le maire exerce la police de la circulation sur les routes à grande circulation sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Par dérogation aux dispositions des deux alinéas précédents et à celles des articles L. 2213-2 et L. 2213-3, des décrets peuvent transférer, dans les attributions du représentant de l'Etat dans le département, la police de la circulation sur certaines sections des routes à grande circulation.

Cette police concerne principalement la réglementation de la circulation et du stationnement. A ce titre, elle porte sur la signalisation routière, dont la signalisation des dangers.

Cette juxtaposition de compétences rend souvent délicate la recherche de responsabilités en cas d'accident pour lequel l'état de la voirie est mise en cause. Il convient cependant de noter que la responsabilité administrative de la commune ne sera engagée qu'en cas de « faute lourde » (par ex. : inaction alors que le problème avait été signalé et que la commune avait la possibilité d'agir) s'agissant de l'exercice de pouvoirs de police, ainsi que le veut la jurisprudence.

L'établissement de conventions entre propriétaires de voirie et maires, précisant au cas par cas les attributions de chacun, est actuellement la seule façon de clarifier les choses pour les traversées d'agglomération. Cela vaut également pour les trottoirs ou l'éclairage public sur une voie non communale en agglomération.

3 Responsabilités relevant des juridictions judiciaires

Il convient, vis à vis des juridictions judiciaires, de distinguer responsabilité civile et responsabilité pénale.

3.1 Responsabilité civile

3.1.1 - La responsabilité civile d'un agent ne peut être engagée qu'en cas de **faute personnelle**¹ de sa part. Une faute personnelle est directement liée au comportement de l'agent qui la commet ; elle est en outre réellement délibérée et totalement inexcusable.

3.1.2 - En cas de **faute de service**¹ pour laquelle il y aurait recherche de la responsabilité civile (pécuniaire) d'un agent, par exemple par dépôt de plainte (action pénale - cf. § 3.2 ci-après) avec constitution de partie civile, du fait que l'Administration aurait négligé d'**élever le conflit**, celle-ci est tenue de couvrir l'agent des condamnations civiles qui seraient prononcées à son encontre (loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996, dont les dispositions ont été intégrées au statut général des fonctionnaires - titre 1^{er}, article 11 § 3 et 6). L'élévation de conflit est une procédure par laquelle le préfet demande, à partir d'un **déclinatoire de compétence** présenté au tribunal saisi, qu'une action intentée devant une juridiction civile, impliquant un agent pour une faute qualifiée de faute de service, soit transformée en une assignation de l'Administration devant un tribunal administratif.

La faute de service, au sens du droit administratif, correspond à un acte dommageable résultant du fonctionnement défectueux de l'administration. Elle est anonyme, non détachable de l'exercice des fonctions. Elle ne conduit pas à la recherche de la ou des personnes qui l'auraient commise. Elle engage –sauf cas ci-après– la responsabilité civile (financière) de l'administration, dite administrative et relevant des juridictions administratives, qui fait l'objet du chapitre 2 précédent..

3.1.3 - Dans le cas particulier de dommages imputables à un véhicule de l'Administration la responsabilité civile de l'Administration est recherchée devant une juridiction civile, cela en application de la loi n° 57 1424 du 31.12.1957, destinée à unifier le contentieux des accidents automobiles. Cette loi s'applique au cas d'un engin de T.P. mêlé à la circulation ou en activité sur un chantier, dès lors qu'il dispose des moyens lui permettant de se mouvoir de façon autonome. Elle vaut pour les dommages qui résultent du fonctionnement du véhicule ou de l'engin, y compris les atteintes à l'environnement, par exemple dues à des projections de pierres ou projection de neige souillée sur une façade, par un engin de service hivernal. Certaines qualifications sont cependant délicates.

¹ Notion considérée par le juge administratif.

3.2 Responsabilité pénale

Pour les services de l'État, le code pénal prévoit que seule la responsabilité pénale des agents peut être recherchée, à la différence des autres organismes privés ou publics –pour ceux-ci dans le cas d'une activité pouvant faire l'objet d'une délégation de service public– dont la responsabilité pénale peut être recherchée en tant que personne morale.

Une responsabilité pénale peut être recherchée indépendamment ou concomitamment des actions engagées devant les juridictions administratives.

Une mise en cause pénale suppose une **infraction** définie dans un ou des articles du code pénal. Dans le cadre des activités liées au service hivernal (et plus généralement à l'exploitation routière), les articles auxquels un juge pénal pourrait se référer concernent avant tout les atteintes involontaires à la vie ou à l'intégrité de la personne (blessures ou homicides involontaires).

Le premier de ces articles est le 121-3, article générique.

Art 121-3 :

Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre.

Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.

Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer.

Il n'y a point de contravention en cas de force majeure.

Par rapport à la rédaction qui figurait dans le Code Pénal révisé de 1994, cet article a fait l'objet d'ajouts et modifications en 1996 puis en 2000 (lois Fauchon) destinés à réduire l'exposition pénale en particulier des décideurs publics :

- introduction du manquement à une obligation de prudence [...], de la référence aux diligences normales (1996) avec renversement de la charge de la preuve (2000)
- « règlement » considéré au singulier (2000), ce qui, en matière de droit ne vise que les décrets et arrêtés et non les textes tels que circulaires, notes de service, ...
- introduction (dernier alinéa) du cas « des personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage » (2000).

L'article 121-3 est prolongé par une série d'autres articles.

Son second alinéa renvoie à l'article 223-1, introduit en 1994.

Art 223-1 :

Le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessure de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Le risque d'être condamné au titre de cet article est très limité : d'une part car il contient des termes forts (« violation manifestement délibérée »), d'autre part car il n'existe aucune loi, décret ou arrêté (cf. « règlement ») qui régisse l'exécution du service hivernal. Cet article a été introduit en fait avant tout pour sanctionner les infractions graves au code de la route ou au code du travail.

La suite de l'article 121-3 renvoie pour sa part à plusieurs articles (221-6 ; 222-19 ; 222-20 pour les délits ; R 622-1 ; R 625-2 ; R 625-3 pour les contraventions). Ces articles concernent l'homicide involontaire pour le premier, les blessures involontaires selon leur gravité pour les autres. Leurs textes sont assez proches. Celui du premier d'entre eux illustre le type d'infraction qui peut être sanctionnée :

Art 221-6 :

Le fait de causer, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, la mort d'autrui constitue un homicide involontaire puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, les peines encourues sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 € d'amende.

Il apparaît, à l'examen des articles du code pénal qui pourraient être considérés par un juge pour décider de la mise en cause pénale d'un agent, que les risques de cette nature sont très limités, dès lors que l'agent a assuré « normalement » ses activités (les diligences normales) et peut en apporter la preuve.

A ce jour, il n'a d'ailleurs pas été relevé de cas de condamnation pénale motivée par des défauts d'organisation ou d'exécution du service hivernal.

4 Interrogations sur les différentes responsabilités

Diverses incertitudes portent sur les responsabilités qui s'attachent au service hivernal, les plus marquantes concernant la responsabilité propre de l'Administration. Elles ne peuvent cependant pas ne pas interférer avec une possible responsabilité pénale de ses agents, qui

serait vue par un juge dans le cas d'un accident particulièrement grave –par exemple collision impliquant un bus suite à la présence de verglas sur une autoroute ou une route importante–, cas qui malheureusement ne peut être exclu.

Les interrogations identifiées sont examinées vis à vis de 5 thèmes :

- 4.1 : Théorie du défaut d'entretien normal appliquée aux situations hivernales.
- 4.2 : Incidences des dispositions introduites par la démarche DOVH (dossier d'organisation de la viabilité hivernale).
- 4.3 : Responsabilités individuelles aux différents niveaux de la structure Équipement.
- 4.4 : Aspects propres à l'exécution du service hivernal.
- 4.5 : Aspects propres à l'information des usagers.

4.1 Théorie du défaut d'entretien normal et situations hivernales

Il y a manifestement, surtout pour les accidents en présence de verglas, un **décalage** entre les fondements de certaines décisions administratives et les conceptions et moyens techniques actuels du service hivernal, en particulier dans le domaine de la surveillance.

Ce décalage est actuellement plutôt favorable à l'Administration. On peut penser cependant qu'il va se réduire, du fait des exigences de plus en plus grandes exprimées globalement par les juridictions administratives, prenant en compte en cela l'élévation générale du service public fourni aux usagers, dont ceux de la route. On peut penser qu'un juge pénal, aujourd'hui, pourrait ne pas accepter ce décalage, prenant en compte en cela la sécurité due aux usagers.

Ce décalage peut être illustré par les 4 points ci-après :

1. La classification des cas de verglas considérée par la jurisprudence paraît quelque peu théorique et simplificatrice :
 - Un verglas généralisé n'est pas toujours facilement perceptible ou prévisible (à partir des prévisions météo). Ce peut être un verglas qui s'étend progressivement, sans signe aisément perceptible, comme dans le cas d'une condensation de surface suivie d'un gel, dont la localisation initiale sur un réseau est souvent difficile.
 - Les routes ne présentent pas toutes des points singuliers connus où le verglas commencerait toujours à se former. Cela est d'autant moins vrai que les caractéristiques géométriques des routes sont homogènes, et qu'elles ont fait l'objet de salages qui modifient leur sensibilité au verglas.

La jurisprudence actuelle fait référence à des jugements rendus pour des cas assez évidents, donc peu éclairants vis à vis des situations pour lesquelles on s'interroge, telle que : accident survenu sur une route importante ou une autoroute suite à une formation de verglas peu étendue, en l'absence de précipitation.

2. Les jurisprudences citées sont pour certaines anciennes. Quelle est leur valeur aujourd'hui ? En particulier, que penser, au moins dans le cas des routes principales et

autoroutes, d'une phrase telle que : « le verglas [généralisé] est un phénomène considéré comme un risque ordinaire en hiver contre lequel l'utilisateur doit se prémunir » ?

Cette formulation est à rapprocher de l'article R413-17 (ex R11-1, en partie remanié) du code de la route, qui traite des vitesses autorisées :

Art. R413-17 (extraits) :

I - Les vitesses maximales autorisées [.....] ne s'entendent que dans des conditions optimales de circulation : bonnes conditions atmosphériques, trafic fluide, véhicule en bon état.

II – Elles ne dispensent en aucun cas le conducteur de rester constamment maître de sa vitesse et de régler cette dernière en fonction de l'état de la chaussée, des difficultés de la circulation et des obstacles prévisibles.

III – Sa vitesse doit être réduite notamment :

.....

4° Dans tous les cas où la route ne lui apparaît pas entièrement dégagée ou risque d'être glissante ;

.....

On peut s'interroger sur le sens à donner aux termes soulignés, cela toujours vis à vis d'un verglas sur route importante ou autoroute.

Il ne s'agit pas pour autant de considérer que les routes doivent être exemptes de tout danger. Il faut plus certainement veiller à la cohérence des caractéristiques : type de voie, caractéristiques géométriques (avec leurs incidences sur les vitesses pratiquées), niveau d'équipement, niveau de service d'exploitation dont celui pour le service hivernal, Il serait utile de mieux savoir comment un juge administratif prend en compte ces éléments de plus en plus importants, du fait de la différenciation de plus en plus marquée des voies qui composent le réseau routier.

Un juge pénal prendrait-il en compte, comme le fait un juge administratif, les considérations correspondant au 3^{ème} cas d'exonération de défaut d'entretien normal (« défectuosité ni connue ni prévisible ») et la formule consacrée : « compte tenu des moyens dont elle [l'Administration] dispose » ?

3. A la lecture de nombreux jugements, on a le sentiment que le juge administratif considère que la fonction principale de l'exploitant routier est d'intervenir quand il est sollicité. C'est oublier :

- d'une part qu'il gère l'ensemble d'un réseau routier, et pas seulement quelques points signalés ; que de ce fait, à un moment donné, ses moyens ne seront pas forcément disponibles où mobilisables pour intervenir rapidement en un endroit où un accident s'est produit,
- d'autre part qu'il ne réalise pas que des interventions curatives. La prévention, et la surveillance qu'elle suppose, constituent un volet important de ses activités, en particulier sur les grands axes. Sur ces voies, du fait des vitesses pratiquées et de l'homogénéité des caractéristiques géométriques qui rendent plus difficilement perceptible l'existence de risques, les exigences de sécurité imposent pratiquement

de chercher à empêcher les formations de verglas –hors verglas résultant d’une précipitation–, ou du moins à en signaler en temps réel la présence ou la possibilité d’apparition (messages radio ; PMV ; ...). Cette exigence est logiquement moindre si les conditions météo du moment (précipitation par exemple) permettent à l’usager de prendre conscience d’un danger.

La prise en compte de ces éléments devrait conduire à admettre une absence de défaut d’entretien normal dans des cas où actuellement il peut être considéré.

4. Dans les situations de neige, pour lesquelles le défaut d’entretien normal n’est en général pas reconnu, il semblerait que cela puisse arriver s’il y a réduction de l’adhérence de surface non signalée aux usagers, du fait du lissage de la neige restant sur la chaussée après un raclage. Cette éventualité a été évoquée mais paraît plutôt douteuse.

Un autre point à la marge demanderait à être examiné : le **principe de continuité du Service Public** qui, même sans texte est un principe fondamental de l’action administrative de valeur constitutionnelle, pourrait-il être invoqué pour qualifier une responsabilité administrative dans le cas d’une route impraticable du fait d’un non déneigement. Il semble que non, mais cela demanderait à être confirmé.

Par contre, le **principe de rupture de l’égalité devant les charges publiques** qui est parfois cité comme pouvant conduire à l’engagement d’une responsabilité administrative n’est pas applicable au service hivernal car il concerne en fait les dommages permanents de T. P. résultant de l’existence d’un ouvrage public. De plus le préjudice devrait présenter un caractère « anormal » et « spécial ».

4.2 Incidences des dispositions introduites par la démarche DOVH

Trois interrogations ressortent à ce titre :

1. La démarche DOVH s’appuie sur une définition d’objectifs de qualité (ou objectifs de résultats), définis à partir de paramètres quantificateurs (condition de circulation de référence, condition de circulation minimale pendant l’intempérie, durée de retour à la condition de circulation de référence après l’intempérie).

Cette définition a d’abord pour intérêt de permettre de fixer les tâches devant être assurées et de dimensionner les moyens nécessaires, cela dans la logique d’une démarche qualité.

Or certains pensent qu’un juge -en particulier juge pénal- ferait une **assimilation entre objectif de résultats et obligation de résultats**, ce qui conduirait à un risque juridique important, dans la mesure où il est bien évident que même quand toutes les conditions favorables de préparation et d’exécution du service hivernal sont réunies, il n’est pas possible de garantir une totale atteinte des objectifs, du fait des aléas toujours possibles tels que l’immobilisation d’un PL bloquant toute circulation. Le distinguo entre objectif de résultat et obligation doit bien évidemment être affirmé clairement.

2. Le niveau de service N1 appliqué en particulier sur les principales routes nationales –et les autoroutes– définit en situation de verglas hors conditions météo exceptionnelles, une condition de circulation minimale C2 (correspondant à une présence possible de plaques de verglas), et une durée de retour de 2h à la condition de référence C1 (condition normale), durée comptée à partir de « l’alerte verglas » qui peut être aussi bien la détection d’un risque de formation de verglas qu’une formation signalée.

De ce fait, le niveau de service N1 sera considéré comme satisfait alors qu’une situation particulièrement dangereuse sur la route aura pu exister pendant plusieurs heures.

On peut se demander de façon paradoxale si, dans le cas des grands axes, **cette définition d’objectif n’est pas en retrait** par rapport à celle que considère le juge administratif à partir de la notion de **défaut d’entretien normal**. On peut se demander si, en cas d’accident corporel, une telle définition ne pourrait pas conduire à une mise en cause pénale (cf. § 4.3 ci-après).

3. Les plus bas niveaux de service prévoient qu’une condition de circulation C3 (correspondant par ex. à un cas de verglas étendu) peut se maintenir sans limitation de durée affichée, ce qui traduit le fait que le service n’est pas organisé et dimensionné –du fait des coûts correspondants– pour intervenir selon des engagements précis sur les routes classées avec ces niveaux de service.

Quelles dispositions, se rapportant à l’information des usagers ou à une décision de fermeture de route, faut-il adopter pour maintenir cette position –a priori tout à fait légitime–, sans risquer une mise en cause pénale ? Cette question doit être examinée en fonction de l’attitude des services de police ou de gendarmerie parfois conduits à demander une intervention à l’exploitant routier, suite à un accident ou simplement une formation signalée de verglas.

On peut s’interroger par ailleurs sur la possibilité réelle d’application d’une véritable politique de niveaux de service différenciés. Cette pratique, qui économiquement est bien sûr justifiable, conduit à introduire des différences de situation sur un réseau routier qui ne sont pas forcément suffisamment connues ou perçues par l’usager. Ces différences peuvent être génératrices de dangers, donc pourraient être sanctionnées par un juge pénal.

A ce titre, la situation actuelle pour le réseau national est délicate puisque l’on y distingue officiellement 3 niveaux de service, ces niveaux ayant fait l’objet d’adaptations parfois importantes dans nombre de départements sans qu’il y ait eu de véritable communication sur le sujet auprès des usagers.

4.3 Responsabilités aux différents niveaux de la structure Équipement

Ce paragraphe se rapporte exclusivement à la responsabilité pénale.

Si les éléments qui pourraient conduire, suite à accident d'un usager, à la mise en cause d'un agent d'exploitation pour négligence dans l'exécution de son travail sont assez bien identifiés, il n'en est pas de même aux autres niveaux de la hiérarchie d'un service.

On peut s'interroger sur la position que prendrait un juge pénal si, saisi pour un accident particulièrement grave, il était amené à considérer :

- que du fait des moyens ou de l'organisation en place, les agents d'exploitation n'avaient manifestement pas la possibilité d'assurer les tâches dont ils sont chargés. On peut s'interroger sur la valeur qu'un juge pénal donnerait au terme « compte tenu des moyens dont elle dispose », qui est considéré par le juge administratif pour apprécier un défaut d'entretien normal. N'y aurait-il pas risque de mise en cause de l'échelon maîtrise d'œuvre, voire maîtrise d'ouvrage, en particulier si le problème a été signalé par écrit ?
- ou que le niveau de service fixé pour une route donnée ne prend manifestement pas en compte ce qui doit être fourni à l'utilisateur compte tenu des caractéristiques de cette route, en particulier au plan de la sécurité. N'y aurait-il pas alors risque de mise en cause de l'échelon maîtrise d'ouvrage ?

Dans ces 2 cas, c'est la responsabilité des « personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage » (art. 121-3 du code pénal) qui pourrait être mise en jeu. Même si elle a été limitée en 2000 (loi dite Fauchon 2), elle pourrait encore être recherchée pour de telles situations.

4.4 Aspects propres à l'exécution du SH

Sans vouloir traiter ici l'ensemble du sujet, il est intéressant de considérer l'incidence de la publication du **décret n° 96-1001 du 18.11.96 « relatif aux engins de service hivernal et modifiant le code de la route »**.

Ce décret introduit l'engin de service hivernal en tant que nouvelle entité juridique. Il prévoit que différents articles du code de la route (obligation de rouler près du bord droit de la chaussée, interdiction de franchir ou chevaucher une ligne continue, ...) ne sont pas applicables aux conducteurs de ces véhicules quand ils sont en action de déneigement, de salage ou de sablage.

Si ce décret apporte incontestablement une protection juridique aux conducteurs des engins de service hivernal, à condition qu'ils soient normalement prudents, il semble qu'il n'ait pas été exploité pour obtenir, en cas d'accident avec un autre véhicule, un partage de responsabilités moins défavorable à l'Administration qu'il ne l'est de par la convention du 2 février 1993 actuellement en vigueur, passée entre l'État et les entreprises d'assurance.

4.5 Aspects propres à l'information des usagers

Ce volet est important puisque, quand il n'est pas possible de supprimer un danger, une action d'information pour le faire connaître aux usagers est de nature à limiter le risque ou simplement la gêne. On retrouve là l'un des cas d'exonération du défaut d'entretien normal.

L'information dont il s'agit pourrait être vue de façon plus large que la simple signalisation mise en place sur une route pour signaler un danger. Cela passe par :

1. Une communication sur les niveaux de service assurés sur les différentes voies d'un réseau routier. Cela concerne à la fois le service hivernal lui-même et le service d'information sur les conditions de circulation qui peut être fourni aux usagers. Cette communication est de la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage.
2. Une information sur les conditions de circulation du moment et prévisibles à courte échéance, en particulier vis à vis de la sécurité. Cette information relève normalement de l'exploitant de la voirie.
3. Des recommandations pratiques concernant la conduite hivernale (par ex. : être particulièrement attentif quand on change de type de route ou quand on va s'engager sur une voie de tourne à gauche en carrefour), recommandations fournies et répétées quand des intempéries sont annoncées.

Par rapport en particulier au point 2, la question se pose de la responsabilité qui s'attache à l'exactitude et à la précision des informations diffusées, cela avec des exigences nécessairement liées au type de route donc au niveau de service. Par exemple : quel est le risque juridique encouru si un bulletin d'information routière annonce « circulation normale » (condition C1), alors que des plaques de verglas sont présentes ?

On peut penser que comme pour d'autres situations, un juge (pénal) se déterminerait par rapport à l'accomplissement des diligences normales.

5 Éléments de conclusion

Le risque pénal qui s'attache au service hivernal n'est manifestement pas aussi grand que l'on a souvent tendance à le penser –au moins pour les fonctions maîtrise d'œuvre et intervenants– à partir du moment où les diligences normales sont accomplies. Il a par ailleurs été réduit par l'introduction, en 2000, du cas des « personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage ». Il n'y a d'ailleurs pas, à ce jour, de condamnation pénale se rapportant au SH.

Concernant les diligences normales, on peut se référer à un passage (page 36) de l'ouvrage « Responsabilité et déontologie – guide de référence pour les chefs de service et l'encadrement (MELT / DPS – janvier 1998) » :

On ne saurait trop insister sur l'importance de la déclinaison, dans la vie même des services (d'administration centrale ou déconcentrés), de la notion de diligences normales.

Raisonnement sur cette base permet de :

- clarifier les compétences ;
- préciser le pouvoir de chacun ;
- définir la mission ou la fonction de chacun ;
- adapter les moyens à la mission.

Il s'agit donc d'établir, sur la base du concept de « diligences normales », une véritable check-list d'organisation, au quotidien. Ce mode de raisonnement dans le champ privilégié de la sécurité des tiers , des usagers et des agents, doit s'appliquer tant pour la conduite d'un chantier routier sous circulation que pour l'élaboration d'une circulaire ministérielle fixant ou organisant l'exercice de missions ou compétences par les services déconcentrés.

Ces recommandations concernent aussi le volet de la responsabilité administrative pour lequel on dispose du plus grand nombre de décisions de justice qui ont permis d'établir une jurisprudence spécifique dont le caractère n'est cependant ni très stable ni particulièrement prévisible.

Pour réduire les interrogations qui résultent de cela, il serait utile de développer les échanges entre fonction publique et magistrature ¹ afin de permettre une meilleure compréhension des problématiques respectives.

Cela permettrait en particulier au ministère de l'équipement de mieux faire connaître la politique qu'il mène, les missions des services routiers, leurs limites et les contraintes qui s'y attachent.

¹ Recommandation figurant dans le rapport Massot (déc. 1999), préparatoire au vote de la « loi Fauchon » de juillet 2000.