

LES IMPLICATIONS JURIDIQUES DU SERVICE HIVERNAL

O FLORIS

Centre d'études techniques Normandie Centre
France

olivier.floris@developpement-durable.gouv.fr

RÉSUMÉ

Mener des interventions de viabilité hivernale nécessite de prendre des décisions parfois délicates. Dans certaines situations il est difficile de prévoir les phénomènes météo routiers, ceux-ci pouvant survenir de façon très rapide ou très localisée. Des accidents peuvent donc survenir et il est important de connaître les conséquences juridiques pour les exploitants.

Ainsi les victimes d'accidents de la route en présence de verglas ou de neige engagent parfois une action en justice afin de rechercher la responsabilité du gestionnaire routier pour défaut d'entretien normal. Cette recherche conduit à la participation éventuelle, totale ou partielle du gestionnaire à cette responsabilité, et peut conduire au versement d'une indemnité de réparation du préjudice subi.

La justice française est composée de deux ordres de juridiction, administratif et judiciaire. Ces deux ordres peuvent être saisis lors d'une recherche de responsabilité en cas d'accident. La victime doit établir le lien entre le dommage subi et le défaut d'entretien. C'est ensuite au gestionnaire d'apporter la preuve de l'absence de défaut d'entretien.

L'ensemble des décisions de justice constitue la jurisprudence. L'analyse des jurisprudences administrative et judiciaire en la matière montre que la mise en cause des gestionnaires est liée à la signalisation et au traitement du danger (effectivité, cohérence, délai de mise en œuvre, ...), mais que différents éléments sont pris en compte par le juge (prévisions météorologiques, origine du phénomène, apparition soudaine, défaut d'un ouvrage, faute de l'utilisateur, ...).

La communication s'articule de la façon suivante

- La présentation de l'organisation de la justice française
- Les éléments qui permettent à un juge de définir les responsabilités des divers impliqués ou mis en cause.
- Des exemples et la répartition des cas jugés dans les différentes juridictions.

1. L'ORGANISATION DE LA JUSTICE FRANÇAISE

En France, la justice se compose de 2 ordres de juridictions : l'ordre administratif et l'ordre judiciaire.

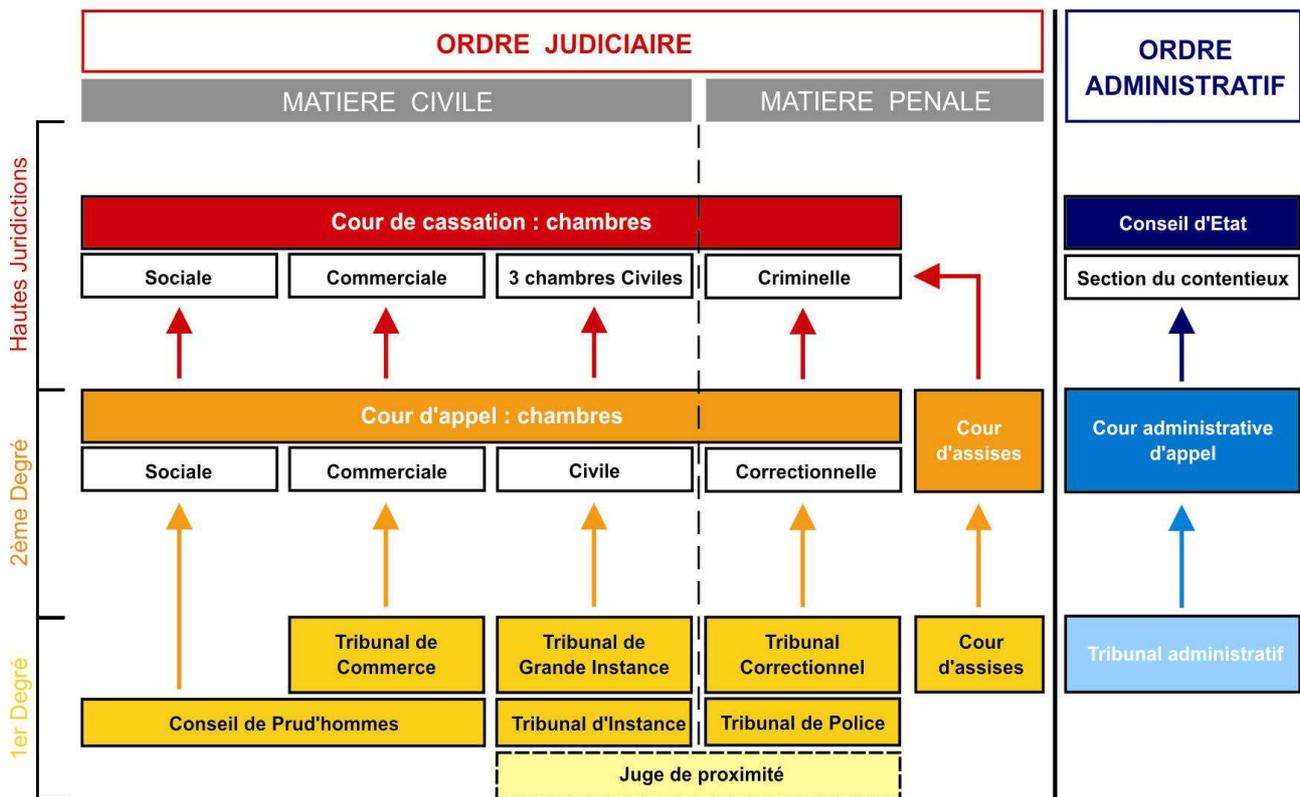


Figure 1 – Organisation de la justice française

1. L'ordre administratif

L'ordre administratif s'occupe des litiges impliquant une personne publique (l'État, les Départements, les Communes, les Établissements Publics) ou une personne privée chargée d'un service public (les ordres professionnels, les fédérations sportives) ; sauf si une loi particulière édicte d'autres principes. L'ordre administratif n'est pas répressif dans le sens où il n'inflige pas de peine, il règle un litige ou répare un dommage.

Les juridictions administratives comportent 3 niveaux.

Les tribunaux administratifs sont compétents pour statuer en première instance, c'est à eux que le requérant doit d'abord s'adresser. On compte 42 tribunaux administratifs en France, avec au moins une implantation par région.

Les cours administratives d'appel sont compétentes pour statuer en appel à la demande d'une personne privée ou d'une administration, contre un jugement du tribunal administratif. On en compte 8.

Le Conseil d'État est la juridiction suprême de l'ordre administratif. Il est le juge de cassation des arrêts rendus par les cours administratives d'appel. Il ne juge pas une troisième fois le litige mais vérifie le respect des règles de procédure et la correcte application des règles de droit. Il assure également l'unité de la jurisprudence au plan national.

2. L'ordre judiciaire

L'ordre judiciaire est divisé en 2 catégories de juridictions :

Les juridictions civiles règlent les litiges entre les particuliers mais n'infligent pas de peine. La personne en tort peut simplement être condamnée à réparer le dommage corporel, matériel ou moral causé.

Les juridictions pénales sanctionnent les infractions (contraventions, délits, crimes) qui constituent des atteintes aux particuliers, aux biens, à la société. Le droit pénal est répressif, il inflige des amendes ou de la prison.

De même que dans l'ordre administratif, il existe 3 niveaux de juridictions civiles ou pénales.

Au civil, le premier niveau de juridiction est constitué du tribunal de grande instance, du tribunal d'instance et du juge de proximité. Il existe également des juridictions spécialisées telles le tribunal de commerce, le conseil de prud'hommes, etc. Au pénal, le premier niveau se compose de la cour d'assises, du tribunal correctionnel, du tribunal de police, du tribunal pour enfant et du juge de proximité. Dans les 2 cas, la compétence des différentes juridictions est déterminée en fonction de la gravité des faits.

Le deuxième niveau de juridiction est constitué des cours d'appel. Chaque cour est divisée en chambres spécialisées en matière civile, sociale, commerciale ou pénale. A noter que pour un jugement d'assises, l'appel est fait devant une autre cour d'assises. Les jugements qualifiés de « rendus en premier » ou « en dernier ressort » ou les litiges à faible enjeu, ne permettent pas de faire appel.

La plus haute juridiction de l'ordre judiciaire est la Cour de cassation. Elle est l'équivalent du Conseil d'État dans l'ordre administratif.

Le tribunal des conflits tranche les conflits de compétence entre les juridictions judiciaires et administratives.

2. LA RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES

2.1. La responsabilité du service

La responsabilité administrative constitue l'obligation faite à l'état, aux collectivités locales et aux autres personnes de droit public de réparer les dommages causés dans le cadre des activités du service public. En cas d'accident lié à la neige ou au verglas, l'usager recherche la responsabilité administrative du gestionnaire pour défaut d'entretien normal de la route. Il s'agit d'une responsabilité pour faute présumée avec renversement de la charge de la preuve au gestionnaire qui doit prouver qu'il a normalement entretenu son ouvrage. Le service peut engager une action récursoire contre son agent en cas de faute ; cette faute de l'agent s'apprécie au cas par cas et non en fonction d'une liste de comportements fautifs prédéterminés. Les actions récursoires contre les agents sont rares.

2.2. La responsabilité des agents

Les responsabilités civiles et pénales des agents peuvent être recherchées au titre des délits non intentionnels correspondant aux infractions d'homicide et blessures involontaires. L'article 121-3 du code pénal précise : « ...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 des accidents liés à la neige et au verglas, le fait de ne pas intervenir ou d'intervenir de façon inappropriée pourrait théoriquement valoir aux agents d'être poursuivis devant les tribunaux judiciaires. À ce jour, aucune condamnation civile ou pénale n'est recensée contre des agents assurant la viabilité hivernale. En outre, en l'absence de faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions, la collectivité publique se doit de couvrir l'agent public des condamnations civiles prononcées contre lui.

3. LES ENJEUX EN TERME D'ACCIDENTS

En matière de service hivernal, la majorité des mises en cause de gestionnaires de voirie devant les tribunaux fait suite à un accident corporel de la circulation.

Sur une période de 5 ans, durée de référence utilisée dans les études de sécurité, on recense 1305 accidents corporels sur route enneigée et 2633 sur route verglacée entre 2008 et 2012, soit respectivement 0.4 et 0.8% du nombre total. Cela correspond annuellement à 788 accidents sur chaussée enneigée ou verglacée, avec pour conséquences 73 décès, 459 blessés hospitalisés et 596 blessés non hospitalisés.

Ces différentes victimes peuvent chacune déposer une plainte pour rechercher la responsabilité du gestionnaire et obtenir une indemnisation éventuelle de leur préjudice. Les personnes impliqués dans les accidents matériels, non recensés, ont également cette possibilité.

4. L'ANALYSE DE LA JURISPRUDENCE

L'analyse a été réalisée à partir des fonds documentaires des jurisprudences administratives et judiciaires, établis par le centre de documentation du Conseil d'État et accessibles librement sur le site internet <http://www.legifrance.gouv.fr>.

Le fond documentaire de jurisprudence judiciaire regroupe environ 465 000 décisions. Près de 90% proviennent de la cour de cassation et 10% des cours d'appel.

Le fond documentaire de jurisprudence administrative regroupe près de 315 000 décisions. 42% émanent du Conseil d'État (CE) et 55% des cours administratives d'appel (CAA).

Pour les 2 fonds documentaires, les recherches de documents ont été effectuées avec le mot clé « accident » associé à l'un des mots suivants : « verglas », « neige », « glace » et « givre ». Après un tri pour éliminer les doublons et les accidents ne concernant pas le domaine routier, on obtient une liste de 140 décisions réparties comme suit :

- Fond judiciaire : 6 décisions.
- Fond administratif : 93 accidents de véhicules, 77 en présence de verglas dont 49 hors agglomération et 16 en présence de neige dont 14 hors agglomération.

Tableau 1 – Jurisprudence administrative – Répartition des accidents de véhicules

Date	Nombre de cas	Surface		Jurisdiction			Lieu	
		Verglas	Neige	TA	CAA	CE	Hors agglomération	En agglomération
< 1970	2	2	0	0	0	2	0	2
1970 → 1979	14	13	1	1	0	13	6	8
1980 → 1989	14	14	0	1	3	9	9	5
1990 → 1999	26	21	5	0	24	2	20	6
2000 → 2009	32	24	8	0	31	1	23	9
> 2010	5	3	2	0	5	0	5	0
TOTAL	93	77	16	2	63	27	63	30

83% des jugements concernent des accidents sur verglas (les cas sur glace et givre ont été intégrés à la colonne verglas).

67% des jugements concernent des accidents hors agglomération.

On trouve également dans le fond administratif 41 procédures concernant des accidents de piétons (principalement des chutes) mais elles n'ont pas été exploitées.

4.1. Jurisprudence judiciaire

La base de données comprend 6 décisions : ces cas ont été examinés par le juge judiciaire en raison de la loi du 31 décembre 1957, qui attribue compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur les actions en responsabilités des dommages causés par tout véhicule et dirigées contre une personne de droit public (les personnes morales de droit public sont investies d'une mission d'intérêt général et sont soumises à la réglementation du droit administratif).

- 2 cas de collision de véhicule sur des engins de service hivernal en action :

Dans 1 cas concernant l'État, celui-ci est déclaré responsable pour moitié car la lame de déneigement occupait toute la largeur de la chaussée au lieu de la moitié (arrêté du 27 février 1977). Pour l'autre cas, on ne dispose pas d'élément sur la répartition des responsabilités.

- 2 cas de dégradation d'habitation lors d'une action de déneigement :

1 cas pour lequel la commune est déclarée entièrement responsable et 1 cas pour lequel la preuve du lien entre les dégradations et l'utilisation d'un ESH n'est pas apportée.

- 2 cas non liés à une opération de viabilité hivernale.

Aucune condamnation pénale ou civile n'a été prononcée à l'encontre des agents.

4.2. Jurisprudence administrative

La base de données comprend 93 décisions. Leur analyse a permis de mettre en évidence les points retenus par les juges pour attribuer les responsabilités aux différentes entités liées à l'accident.

Le défaut d'entretien est un défaut susceptible de surprendre l'utilisateur. Les juges apprécient si le danger excède celui contre lequel l'utilisateur doit se prémunir compte-tenu des circonstances, sachant que l'article R413-17 du code de la route précise notamment : le conducteur doit rester constamment maître de sa vitesse et régler cette dernière en fonction de l'état de la chaussée, des difficultés de la circulation et des obstacles prévisibles. Sa vitesse doit être réduite dans tous les cas où la route ne lui apparaît pas entièrement dégagée ou risque d'être glissante ; ou lorsque les conditions de visibilité sont insuffisantes (temps de pluie et autres précipitations, brouillard...).

4.2.1. Engagement de la responsabilité du gestionnaire

Tout ou partie des points suivants sont évoqués pour engager la responsabilité du gestionnaire de la voie pour défaut d'entretien normal :

- Le verglas était prévisible compte-tenu des prévisions météorologiques, des rapports de patrouilles, du caractère sensible de la zone (en forêt, sur ouvrages, zone ombragée,...), de la récurrence du phénomène.
- La signalisation était absente ou inadaptée dans le sens où elle ne prévenait pas clairement du danger.
- Les mesures n'ont pas été prises ou l'ont été mais pas dans des délais trop longs compte-tenu des informations et des moyens à disposition.
- Un défaut d'aménagement est constaté, du type mauvaise canalisation des eaux de ruissellement, absence de dispositif de retenue (chute dans un ravin), fuite d'eau sur un ouvrage. Dans ces cas, le gestionnaire peut appeler en garantie le propriétaire de l'ouvrage défectueux.

Pour les cas sur route départementale ou nationale en agglomération, dont la gestion n'appartient pas à la commune, la responsabilité de celle-ci peut être recherchée au titre des pouvoirs de police du maire, notamment pour défaut de signalisation.

4.2.2. Engagement de la responsabilité de l'usager

Une faute commise par l'usager engage sa responsabilité et de fait, atténuée ou exonère celle du gestionnaire. Les fautes suivantes sont évoquées :

- L'usager roulait à une vitesse excessive compte-tenu des circonstances.
- Il connaissait le lieu de l'accident et aurait dû faire preuve de prudence.
- Il était alcoolisé.
- Il ne portait pas sa ceinture de sécurité ou son casque, ce qui est un facteur aggravant.
- Son véhicule n'était pas équipé d'équipements spéciaux malgré l'obligation qui lui en était faite.
- Les pneumatiques du véhicule présentaient une usure importante.

4.2.3. Engagement de la responsabilité d'autres entités

D'autres entités que les gestionnaires des voies et les usagers peuvent voir leur responsabilité engagée :

- Entreprise effectuant des travaux à l'origine de l'accident (gel des eaux provenant du chantier)
- Propriétaire de l'ouvrage défectueux (fontaine, réseau d'eau, voirie ...) dont les fuites ou le fonctionnement a provoqué la formation de verglas.

4.2.4. Exonération de la responsabilité du gestionnaire

Tout ou partie des points suivants figurent dans les décisions pour lesquelles la responsabilité du gestionnaire n'a pas été retenue :

- La formation du verglas n'était pas prévisible : pas d'alerte des services météorologiques ou des patrouilleurs, apparition soudaine du phénomène ce qui n'a pas permis d'intervenir avant l'accident.
- La signalisation permanente ou temporaire en place, si elle s'imposait, était adaptée et prévenait suffisamment clairement du danger.
- Les mesures (préventive et/ou curatives) ont été prises dans des délais raisonnables ou ont été prioritaires compte-tenu de la généralisation du phénomène (traitement des axes prioritaire et accident sur une voie secondaire).

Dans ces cas, les juges estiment que le danger n'excédait pas celui contre lequel l'usager devait se prémunir compte-tenu des circonstances.

5. SYNTHÈSE

En cas d'accident sur route enneigée ou verglacée, les usagers engagent parfois une procédure devant les tribunaux pour rechercher la responsabilité du gestionnaire et obtenir ainsi réparation du préjudice subi. Certaines décisions issues de ces procédures sont classées au fond documentaire de jurisprudence administrative.

Ce fond documentaire regroupe 93 décisions concernant des accidents sur verglas ou neige n'impliquant pas de piétons (jusqu'en septembre 2012). 77 se produisent en présence de verglas, 16 sur neige et les 2/3 hors agglomération.

La responsabilité totale ou partielle du gestionnaire de la voie est engagée dans 55% des cas sur verglas et dans 31% des cas sur la neige.

La responsabilité de la commune, au titre des pouvoirs de police du maire, a été engagée dans 2 cas sur RD pour défaut de signalisation : accidents sur plaque de neige verglacée et sur plaque de verglas.

Le fond documentaire de la jurisprudence judiciaire regroupe seulement 6 décisions. 2 concernent des collisions sur ESH, 2 des dégradations sur habitations et 2 sont des cas

particuliers. Aucune des procédures ne fait état de condamnations pénales ou civiles à l'encontre des agents.

Afin de définir les parts de responsabilité de chacun, les juges se basent sur tous les éléments dont disposaient les entités impliquées, avec en particulier :

Au niveau du gestionnaire de la voie :

- Quel est l'origine du verglas : phénomène météorologique « classique », défaut d'un ouvrage, travaux ?
- Le danger était-il prévisible compte-tenu des prévisions météorologiques, des rapports des patrouilleurs, du caractère sensible de la zone, de la récurrence du phénomène (gel d'eaux de ruissellement), ... ?
- Des mesures préventives étaient-elles nécessaires et ont-elles été prises ?
- Le phénomène était-il généralisé ou localisé ?
- Quelles actions ont été menées pour remédier au danger ou le signaler ?
- Ont-elles été prises en temps utile et étaient-elles adaptées ?
- Un défaut d'aménagement a-t-il été un facteur aggravant (défaut du dispositif de retenue par exemple) ?
- Le danger excédait-il celui contre lequel l'usager doit se prémunir eu égard aux circonstances ?

Au niveau de l'usager :

- Connaisait-il la route ?
- Avait-il adapté sa vitesse compte tenu des circonstances ?
- Ses pneumatiques étaient-ils usés ou des équipements spéciaux étaient-ils préconisés ?
- Y a-t-il des facteurs aggravants (non port de la ceinture de sécurité, alcoolémie, ...) ?

Comme l'a montré l'analyse de la jurisprudence, il n'existe pas de scénarios types permettant de définir les responsabilités de chacun. Les juges se font leur opinion en fonction du caractère excessif du danger pour le conducteur, des mesures qui ont été prises pour y remédier ou le signaler, d'une faute éventuelle commise par l'usager.

Lorsque qu'un usager met en cause le gestionnaire d'une voie pour défaut d'entretien, c'est au gestionnaire d'apporter la preuve de l'entretien normal. Il est donc important de garder une trace la plus détaillée possible de toutes les étapes de la chaîne VH, des prévisions météorologiques, en passant par les relevés des patrouilleurs, jusqu'aux interventions des ESH.