

MÉMOIRE A CONSULTER

ET

CONSULTATION

Pour MM. MICHEL DE ROTROU et C^{ie},

Propriétaires des Coches,

Contre M. LE PRÉFET DE LA SEINE,

Représentant l'État.

Le 8 mars 1837, le coche de Nogent, chargé de marchandises, et appartenant aux consultants, rencontra sous l'eau, près de Charenton, un bateau précédemment mis à fond, et fit naufrage.

Le maire de Charenton dressa procès-verbal de l'événement en présence des consultants et du sieur Paris, préposé de la navigation. Dans ce procès-verbal, cet agent déclare que le ba-

» teau lavandière qui gisait au fond de l'eau, *et qui a produit le*
» *nauffrage du coche*, appartient au sieur Georges, tireur de sable,
» demeurant à Paris, rue Contrescarpe-Saint-Antoine, n. 36;
» qu'il avait été mis à fond le 12 février dernier par suite de gros
» vents; que vainement il avait fait sommation à ce sieur Georges
» de retirer cette lavandière du fond de l'eau, *à cause des dangers*
» *qu'elle pouvait faire courir à la navigation*, qu'il n'avait pu y
» parvenir; ajoutant ledit sieur Paris, *qu'il avait rendu compte, le*
» *13 dudit mois de février, à M. l'inspecteur général de la naviga-*
» *tion, du séjour de cette lavandière au fond de l'eau, comme*
» *aussi qu'il avait fait d'inutiles efforts auprès du sieur Geor-*
» *ges pour qu'il plaçât une flamme avec jalons, afin d'avertir la*
» *marine.* »

Il résulte de cette déclaration de l'agent de la navigation :

1° Que le naufrage du coche a été produit par la lavandière mise à fond; 2° que le séjour de cette lavandière au fond de l'eau était connu de l'administration; 3° que cependant les agents de la navigation ne l'avaient pas fait retirer de l'eau, et qu'ils n'avaient même pas signalé l'écueil à la marine par les signes d'usage.

Les consultants, après avoir fait procéder régulièrement au sauvetage des marchandises et à l'estimation des pertes, qui s'élevèrent à près de dix mille francs, assignèrent l'Etat, en la personne de M. le préfet de la Seine, comme civilement responsable de la négligence de ses agents.

Le propriétaire de la lavandière, cause du sinistre, était notoirement insolvable.

Sur cette assignation, M. le préfet de la Seine a opposé une fin de non-recevoir, tirée de ce qu'il n'avait pas qualité pour défendre à l'action, le préfet de police étant seul chargé, par l'arrê-

té du 12 messidor an 8, de tout ce qui concerne la navigation dans le département de la Seine.

En cet état, le tribunal de première instance s'est déclaré *d'office* incompétent par un jugement du 1^{er} août 1837, dont voici le texte :

« Attendu , en fait, qu'il s'agit d'apprécier une demande qui a
» pour objet des dommages - intérêts pour torts et dommages
» causés par l'administration pour omission de la part d'un de
» ses subordonnés d'avoir fait enlever un obstacle à la naviga-
» tion sur un cours d'eau navigable ; — Attendu , il est vrai ,
» que l'art. 42 de l'ordonnance de 1669 ordonne, sous peine d'a-
» mende de 500 fr. , même contre les fonctionnaires publics qui
» auraient négligé de le faire , d'enlever tout amas de matières
» nuisibles au cours de l'eau dans les fleuves et rivières naviga-
» bles et flottables ; qu'on peut soutenir que ce qui fait obstacle
» à la navigation ou peut causer un dommage aux bateaux de
» ceux qui naviguent nuit au cours de l'eau , et tombe par con-
» séquent sous l'application de l'article précité ; — Attendu qu'il
» est vrai également qu'aux termes de la loi du 21 septembre
» 1792 , jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné , les lois
» non abrogées seront provisoirement exécutées ; que l'art. 42 de
» l'ordonnance de 1669 n'a pas été abrogé , et que même un ar-
» rêté du directoire exécutif l'a visé pour en faire l'application ;
» — Mais attendu que la loi du 16 août 1790 a appelé les admi-
» nistrations des départements à veiller aux moyens de procurer
» le libre cours des eaux , et l'arrêté du 14 octobre de la même
» année leur a confié tout ce qui touche à la voirie , et que la loi
» du 29 floréal an 10 a confirmé cette attribution administrati-
» ve ; — Attendu que le pouvoir qui seul peut enjoindre de
» faire peut seul infliger des dommages - intérêts pour n'avoir

» pas fait ; que le pouvoir judiciaire, essentiellement distinct du
» pouvoir administratif, empiéterait évidemment sur les attri-
» butions de celui-ci, s'il s'ingérait de lui enjoindre telle mesure,
» ou, ce qui revient au même, de le condamner à des domma-
» ges - intérêts pour n'avoir pas pris la mesure jugée nécessaire ;
» — Que, si l'administration active tombe quelquefois, en pareil
» cas, sous l'empire d'une juridiction qui a sur elle une puissan-
» ce coactive, cette juridiction n'est elle-même qu'un démem-
» brement de l'administration, et constitue des tribunaux d'ex-
» ception sous le nom de *Conseils de préfecture* ; — Que c'est
» ainsi qu'aux termes de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an 8 et
» de l'art. 4 de la loi précitée du 29 floréal an 10, le conseil de
» préfecture doit prononcer sur les difficultés qui pourront s'éle-
» ver en matière de grande voirie ; — Qu'en certains cas, et lors-
» que l'administration porte atteinte à la propriété mobilière, et
» surtout à la propriété immobilière, les tribunaux ordinaires
» peuvent être appelés à statuer sur les indemnités dues aux ci-
» toyens qui ont souffert ; mais si des torts et dommages, même
» passagers, peuvent tomber sous l'appréciation de ces tribunaux,
» quand ils sont la suite de faits administratifs, il n'en peut
» être ainsi quand il s'agit de torts causés pour simples omis-
» sions de mesures administratives ; — Qu'en définitive, les dom-
» mages - intérêts devraient retomber en pareil cas sur les fonc-
» tionnaires publics coupables de l'omission, puisque l'Etat ne
» peut en répondre que comme garant de son préposé : or, à ce
» titre, le conseil d'Etat, c'est-à-dire l'administration, serait en-
» core juge, aux termes de l'art. 75 de la constitution de l'an 8,
» de l'opportunité des poursuites dirigées contre son agent ; à
» plus forte raison, le pouvoir administratif, appréciateur de la
» conduite de l'agent, peut-il seul apprécier la responsabilité du

» pouvoir directeur ; — Que les principes les plus élevés dans
» l'ordre public ont présidé à l'établissement de la doctrine con-
» stitutive d'un pareil résultat , qui garantit à la haute admini-
» stration l'indépendance et la liberté de ses mouvements , né-
» cessité d'intérêt général , auquel tout intérêt privé est de droit
» subordonné ;

» Sans avoir égard à la demande de Rotrou , le tribunal , sans
» qu'il soit besoin de statuer sur les moyens invoqués par le do-
» maine , se déclare d'office incompetent , renvoie les parties de-
» vant qui de droit , et condamne Rotrou aux dépens , etc. »

Les consultants demandent 1° si leur action était de la compé-
tence des tribunaux ordinaires, ou de celle de l'autorité admini-
strative ; 2° si l'Etat a été valablement assigné en la personne de
M. le préfet du département.

CONSULTATION.

Le conseil soussigné , qui a pris lecture dumémoire qui pré-
cède et des pièces à l'appui , estime qu'il faut d'abord examiner
si , en principe général , l'Etat peut être déclaré responsable du
dommage causé par ses agents dans l'exercice de leurs fonc-
tions : car , si l'Etat était affranchi de ce genre de responsabi-
lité , comme il n'appartiendrait à aucune autorité de statuer sur
la demande , il deviendrait inutile d'examiner la question de
compétence , ainsi que la nullité opposée par M. le préfet du dé-
partement.

Est d'avis,

Sur cette question préjudicielle,

Que l'Etat est civilement responsable du dommage causé par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, *lorsque ce dommage provient d'une faute de leur part ;*

Sur la question de compétence ,

1° Que , lorsque le fait dommageable reproché aux agents administratifs *ne peut être justifié ou condamné que comme conforme ou comme contraire aux règles d'une bonne administration* , l'autorité administrative est seule compétente pour statuer sur l'action en réparation du dommage intentée contre l'Etat ;

2° Que, lorsque le fait dommageable reproché aux agents administratifs *a été prévu et puni par la loi* , l'action en responsabilité civile dirigée contre l'Etat est de la compétence exclusive des tribunaux , soit que l'autorité administrative ou que les tribunaux de répression ordinaires soient chargés d'appliquer la peine aux agents administratifs ; et que , de plus , les tribunaux civils ne sont , dans ce cas , obligés de surseoir au jugement de la demande , que lorsque l'action publique contre les agents administratifs a déjà été intentée ;

3° Que , spécialement , dans l'espèce , le fait dommageable reproché aux agents administratifs a été prévu et puni par l'ordonnance de 1669 et l'arrêté du 19 vent. an 6 ;

Qu'en conséquence , l'action de MM. de Rotrou et compagnie est de la compétence exclusive de l'autorité judiciaire , et que le tribunal de la Seine aurait dû y faire droit , puisque l'action publique en répression de la contravention , n'ayant pas été intentée , ne pouvait arrêter le jugement de l'action civile ;

Sur la fin de non-recevoir,

Que l'Etat a été valablement assigné en la personne de M. le préfet du département.

PROPOSITION PRÉJUDICIELLE.

L'Etat est responsable du dommage causé par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, lorsque le dommage provient d'une faute de leur part.

Si l'on s'en tient à la lettre de la loi, la responsabilité de l'Etat ne paraît pas douteuse, car l'art. 1384 du Code civil porte que « les maîtres et commettants (sont responsables) des dommages causés par leurs domestiques et préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés. » Vis-à-vis de ses agents, l'Etat est un maître, ou tout au moins un commettant.

Mais l'Etat n'est pas un commettant ordinaire, et il faut se pénétrer de l'esprit de la loi pour reconnaître si la règle peut lui être appliquée. Si les fautes des domestiques ou préposés réfléchissent contre leurs maîtres ou commettants, c'est parce que ceux-ci, en choisissant des serviteurs ou préposés négligents ou incapables, sont eux-mêmes répréhensibles. Tel est le motif particulier de la responsabilité prévue dans le 5 de l'art. 1384 du Code civil : « ce qui a été établi, dit Pothier (*Traité des obligations*), pour rendre les maîtres attentifs à ne se servir » que de bons domestiques. » La loi romaine reconnaissait le même principe : *Si servus obnoxios habuit, damni eum injuria teneri, cur tales habuit* (ff. l. 27, § 11, *Ad leg. aquil.*).

Ce motif de la loi tient à l'ordre même des idées politiques : car, plus les maîtres et commettants sont attentifs au choix de leurs serviteurs et préposés, plus ceux-ci sont eux-mêmes intéressés à remplir exactement leurs devoirs ; par conséquent, plus le maintien du bon ordre public devient facile.

Ces réflexions suffisent pour établir que l'art. 1384 du Code civil est applicable à l'Etat : car le choix des agents administratifs intéresse l'ordre public, bien plus gravement encore que celui des serviteurs ou préposés des particuliers.

Les agents administratifs sont investis d'une certaine portion de l'autorité publique : plus puissants que les agents des particuliers, ils ont plus de facilités et d'occasions pour nuire. Le mauvais usage ou l'abus qu'ils feraient de leurs pouvoirs serait un malheur public.

Or, puisque la loi ne considère pas comme une garantie suffisante pour l'ordre public la responsabilité personnelle des serviteurs et préposés des particuliers, à plus forte raison en est-il de même à l'égard des agents administratifs.

En vain l'on dirait que l'Etat, être collectif, ne peut encourir qu'une responsabilité morale à raison du choix qu'il fait de ses agents.

Considéré comme propriétaire, l'Etat est soumis aux règles de droit commun.

Considéré comme dépositaire et régulateur suprême de la fortune publique, l'Etat, représenté par des administrations publiques préposées à chaque espèce de service, doit se conformer aux lois qui protègent les droits privés de chacun. Si ses agents violent ces droits, la faute en est à l'Etat, qui les a choisis pour mandataires. En pareil cas la responsabilité morale serait tout à fait insuffisante. Ce genre de responsabilité ne s'applique qu'aux actes purement administratifs pris par les administrateurs dans les limites de leurs pouvoirs.

La question a d'ailleurs été résolue assez fréquemment par la jurisprudence. Les tribunaux n'hésitent pas à condamner les administrations publiques à la réparation des dommages causés par

177

leurs préposés dans l'exercice de leurs fonctions. Or ces administrations ne sont elles-mêmes qu'un démembrement, une personification partielle de l'Etre collectif appelé l'état (1).

Objecterait-on que cette responsabilité compromettrait la fortune publique ?

Nous répondrions que le danger n'est pas réel.

Car la responsabilité des maîtres et commettants ne résulte pas de cela seul que le dommage a été causé par leurs domestiques et préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés ; il faut de plus *que le fait dommageable constitue une faute imputable à ces derniers*. En effet, c'est parce qu'ils ont mal choisi leurs domestiques ou préposés, que les maîtres et commettants sont soumis à la responsabilité civile ; or on ne peut leur faire ce reproche, ni dès lors les rendre responsables, lorsque le dommage ne provient pas d'une faute de leurs domestiques et préposés.

Il en est de même de la responsabilité à laquelle l'Etat est soumis à raison du dommage causé par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. L'Etat doit être déchargé de toute responsabilité s'il prouve que ses agents sont exempts de faute.

Ainsi les cas de responsabilité civile ne seront point assez multipliés pour compromettre la fortune publique. L'Etat trouvera dans les juges ordinaires ou administratifs toutes les garanties possibles ; de plus, armé vis-à-vis de ses agents de toute l'autorité d'un maître, il pourra facilement se faire indemniser par eux de

(1) Voir notamment arrêts de la cour de cassation des 19 juillet 1826 (S. 27, 1. 132), et 30 janv. 1833 (S. 33, 1. 99). Voir aussi la loi du 6 août 1791, art. 19, titre 13.

toutes les pertes qu'ils lui auront fait supporter ; ressource qui manque trop souvent aux maîtres et commettants ordinaires.

D'ailleurs si les condamnations prononcées contre l'Etat pouvaient devenir assez fréquentes pour compromettre le patrimoine public , un pareil fait indiquerait des désordres déplorables dans le corps administratif ; et le seul remède efficace contre ces désordres serait précisément de forcer l'Etat, par une application sévère de la règle de la responsabilité, à choisir des agents plus éclairés et plus dévoués à l'intérêt public.

Il nous paraît suffisamment établi qu'en principe, l'Etat est responsable du dommage causé par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions , lorsque ce dommage est arrivé par leur faute ou par leur négligence.

Nous ajouterons que , particulièrement lorsqu'il s'agit d'accidents arrivés *sur les rivières navigables* par la faute ou par la négligence des agents administratifs, l'Etat est responsable par un double motif : d'abord en vertu du principe général que nous venons d'établir , ensuite en vertu de la règle posée dans le 1^{er} § de l'art. 1584, d'après laquelle « on est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait , mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre *ou des choses que l'on a sous sa garde* ». L'Etat, comme propriétaire des fleuves et rivières navigables , a la garde et la surveillance de ces rivières : à ce titre, il est donc encore responsable des accidents qui y arrivent , sauf les cas de force majeure.

Au surplus , le principe a été implicitement consacré par un arrêt de la Cour de cassation du 27 juin 1852 (S. 52. 1. 838), qui porte : « Attendu que, s'il est constant que le bateau du demandeur a échoué à son entrée dans le canal de Somme , et , par

» suite , éprouvé des avaries dans sa cargaison , il ne résulte ni
 » de la déclaration du marinier qui le montait , ni des procès-
 » verbaux d'expertise faits depuis , *qu'il faille l'attribuer à la*
 » *faute ou à la négligence des préposés à l'entretien du canal*
 » *navigable ; que, cependant, l'Etat n'aurait pu être astreint à*
 » *la réparation du dommage qu'autant qu'il aurait été imputable*
 » *à ses agents ; que la preuve étant à la charge du demandeur,*
 » et celui-ci ne l'ayant pas faite , ainsi qu'il est déclaré par l'ar-
 » rêt , la demande en indemnité n'a pu être accueillie. »

Ce principe posé , il reste à examiner quelle autorité est chargée par la loi de l'appliquer.

PREMIÈRE QUESTION.

L'action intentée contre l'Etat par MM. de Rotrou et compagnie est-elle de la compétence des tribunaux , ou de celle de l'autorité administrative ?

Cette question ne peut être résolue qu'à l'aide des deux propositions suivantes :

PREMIÈRE PROPOSITION.

Lorsque le fait dommageable reproché aux agents administratifs ne peut être condamné ou justifié que comme contraire ou comme conforme aux règles d'une bonne administration , l'autorité administrative est seule compétente pour statuer sur l'action en dommages-intérêts intentée contre l'Etat.

Cette proposition n'offre point de difficultés.

D'après le principe général qui a posé la séparation des autorités administrative et judiciaire , les tribunaux ne peuvent s'immiscer dans la connaissance des actes administratifs.

Ainsi lorsque le fait dommageable reproché aux agents administratifs est une mesure *purement administrative*, dont l'utilité ou l'opportunité ne peut être appréciée que *conformément aux règles de l'administration* ; lorsque ce fait, en admettant même qu'il pût être considéré comme une faute des agents administratifs, ne peut constituer *qu'une faute administrative*, il est évident qu'en pareil cas les tribunaux n'ont point le pouvoir d'en apprécier le caractère : car ils ne sont point administrateurs ; la connaissance des règles administratives leur est étrangère, et la loi leur défend d'en faire l'application.

Or, l'Etat n'est responsable du dommage causé par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions *qu'autant que ce dommage provient d'une faute de leur part*, donc les tribunaux ordinaires, lorsqu'ils ne peuvent point examiner si le fait dommageable constitue ou ne constitue point une faute des agents administratifs, sont incompétents pour statuer sur l'action en réparation du dommage.

C'est dans cette hypothèse qu'il serait permis d'appliquer ce principe du jugement de première instance, « *que le pouvoir qui seul peut enjoindre de faire peut seul infliger des dommages-intérêts pour n'avoir pas fait.* » Car l'administration, seul pouvoir qui peut administrer, peut seule apprécier un acte de mauvaise administration, et adjuger des dommages-intérêts aux parties qui ont souffert de cet acte.

Mais la règle établie par le tribunal n'est pas vraie dans toutes les hypothèses. La proposition suivante va le prouver.

DEUXIÈME PROPOSITION.

Lorsque le fait dommageable reproché aux agents administratifs a été prévu et puni par la loi, l'action en responsabilité civile

dirigée contre l'Etat est de la compétence exclusive des tribunaux, soit que l'autorité administrative ou que les tribunaux de répression ordinaires soient chargés d'appliquer la peine aux agents administratifs. De plus le jugement de la demande ne peut être arrêté que dans un seul cas ; c'est lorsque l'action publique contre les agents administratifs a été intentée avant ou pendant l'instance à fins civiles dirigée contre l'Etat.

Lorsque le fait dommageable reproché aux agents administratifs est un fait prévu et puni par la loi, il n'appartient plus à l'administration d'en apprécier le caractère : car, dans ce cas, le fait, une fois légalement prouvé, constitue nécessairement¹, non pas une *faute administrative*, mais une violation des lois de police, c'est-à-dire un crime, un délit ou une contravention.

Dès lors les tribunaux ordinaires, en appréciant le fait dommageable, ne s'immiscent point dans les attributions de l'administration ; ils restent dans les limites de leur juridiction, ils interprètent et appliquent la loi.

Donc, l'action à fins civiles dirigée contre l'Etat comme responsable du fait de ses agents est dans ce cas de leur compétence exclusive.

Cependant l'application de cette règle soulève quelques difficultés.

Deux hypothèses se présentent.

Où le fait dommageable reproché aux agents administratifs constitue un délit dont le jugement est déféré par des lois spéciales à l'autorité administrative, comme, par exemple, lorsqu'il s'agit d'une contravention de grande voirie ;

Où ce fait constitue un délit, dont le jugement appartient aux tribunaux de répression ordinaires.

Dans la première hypothèse, on objecte d'abord que l'action

dirigée contre l'Etat comme responsable du fait de ses agents ne peut être de la compétence des tribunaux ordinaires, parce que l'appréciation du délit est exclusivement réservée à l'autorité administrative. Puis l'on ajoute que tout au moins le jugement de cette action doit être suspendu, soit jusqu'à ce que le Conseil d'Etat ait autorisé le demandeur à poursuivre à fins civiles l'agent administratif auteur du dommage (car cette autorisation seule permet au tribunal civil d'apprécier le fait dommageable), soit jusqu'à ce que l'action publique en répression du délit ait été jugée (car c'est alors seulement que le tribunal civil peut savoir si le fait dommageable est imputable à l'agent administratif).

Dans la seconde hypothèse, on reconnaît que les magistrats de l'ordre judiciaire sont exclusivement appelés à juger le délit; mais on fait remarquer que, si l'action civile eût été dirigée personnellement contre l'agent administratif inculpé, ces magistrats n'auraient pu apprécier le délit, soit sous le rapport de la pénalité qu'il entraîne, soit sous le rapport du dommage dont la partie civile réclame la réparation, avant que le Conseil d'Etat eût autorisé l'une et l'autre espèce de poursuites; d'où l'on conclut que le jugement de l'action en responsabilité civile dirigée contre l'Etat est suspendu jusqu'à ce que le demandeur ait obtenu cette autorisation.

On va examiner successivement l'une et l'autre de ces hypothèses, et les objections qui s'y rattachent.

Première hypothèse.— Lorsque le fait dommageable reproché aux agents administratifs constitue un délit dont le jugement est déféré par une loi spéciale à l'autorité administrative, il est incontestable que cette autorité seule a le droit de réprimer le délit, et d'appliquer aux délinquants les peines établies par les lois ou par les règlements.

Mais de ce que cette autorité est seule compétente, dans cette hypothèse, *pour statuer sur l'action publique en répression de la contravention*, il ne s'ensuit nullement qu'elle ait le droit de statuer sur *l'action privée en réparation du dommage*. La liaison plus ou moins intime de ces deux actions n'est pas une raison suffisante pour les attribuer conjointement à l'autorité administrative. Il arrive en effet très fréquemment que des questions qui doivent être résolues exclusivement par l'autorité administrative sont préjudicielles à des questions du ressort de l'autorité judiciaire, et réciproquement. Dans ces cas, la question judiciaire ne devient pas administrative, ni la question administrative, judiciaire ; chaque autorité conserve la juridiction qui lui est propre.

De même, lorsqu'une contravention de grande voirie est déferée au conseil de préfecture, ce conseil, quoique saisi de l'action en répression de la contravention, n'en est pas moins incompetent pour adjuger des dommages-intérêts à la partie privée qui a souffert de la contravention : car les attributions des conseils de préfecture sont tout à fait spéciales, et doivent être rigoureusement circonscrites dans les limites de la loi qui les a fixées. Or, ni la loi du 29 floréal an 10, ni aucune autre loi, n'attribue à ces conseils le pouvoir de prononcer, *même accessoirement à la répression d'un délit de voirie*, sur la demande en dommages-intérêts.

De plus, si les cours d'assises et les tribunaux correctionnels sont régulièrement saisis, conformément aux art. 359, 191 et 192 du code d'instruction criminelle, des demandes en dommages-intérêts accessoires à la répression des crimes et des délits, c'est par une exception toute spéciale ; mais au moins ces tribunaux ne sont pas *eux-mêmes exceptionnels* ; ils sont composés, com-

me les tribunaux civils, de magistrats de l'ordre judiciaire ; ils sont, en un mot, les juges naturels des citoyens. Il en est tout différemment des conseils de préfecture, et l'on peut les assimiler, sous ce rapport, aux tribunaux criminels spéciaux qu'avait institués la loi du 18 pluviôse an 9 ; tribunaux qui, comme on sait, ne pouvaient pas même juger les demandes en dommages-intérêts accessoires aux procès dont la connaissance leur était attribuée. (Voir arrêt de la cour de cassation du 6 fructidor an 9, S. 2, 1. 26.)

Enfin cette question est décidée par les principes consacrés depuis long-temps en jurisprudence. Ainsi, d'une part, la cour de cassation a décidé, 1^o, que les tribunaux de repression, ne connaissant de l'action civile qu'accessoirement à l'action publique, sont incompetents pour statuer sur l'action en dommages-intérêts s'ils rejettent l'action publique. (Arrêts des 27 juin 1812. S. 15. 1. 239. — 12 février 1808. S. 9. 1. 234. — 1^{er} avril 1815. S. 15. 1. 318. — 20 février 1828. S. 28. 1. 815. — 30 avril 1813. S. 13. 1. 349. — 13 juillet 1810. S. 10. 1. 297.)

D'où la conséquence qu'un tribunal *de justice répressive*, même un tribunal de police, est incompetent pour statuer sur une demande en dommages-intérêts dirigée *contre la personne civilement responsable tant qu'il n'est pas saisi de l'action publique pour l'application de la peine*. (Arrêt du 11 sept. 1818. S. 19. 1. 117. — 26 juillet 1813. S. 15. 1. 117.)

Ainsi les tribunaux de justice répressive, quels qu'ils soient, ne sont qu'accidentellement compétents à l'égard des demandes en dommages-intérêts. En principe, c'est aux tribunaux civils exclusivement qu'appartient la connaissance de ces demandes.

On peut donc conclure que l'autorité administrative, lors même qu'elle est compétente pour statuer sur la répression du

délit, est incompétente pour juger la demande en réparation du dommage.

A plus forte raison cette autorité est-elle incompétente pour statuer sur la demande formée directement contre la personne civilement responsable : car cette demande est encore plus indépendante de l'action publique que ne l'est la demande en dommages-intérêts dirigée personnellement contre l'auteur même du délit.

Mais un autre genre d'objections s'élève. On admet que les tribunaux ordinaires sont compétents pour statuer sur les demandes en responsabilité civile dirigées contre l'Etat à raison du délit d'un de ses agents; mais l'on soutient que leur compétence est suspendue 1^o tant que le Conseil d'Etat n'a pas autorisé le demandeur à poursuivre à fins civiles l'agent administratif auteur du dommage; 2^o tant que l'action publique en répression du délit n'a point été jugée.

Ces objections ne nous paraissent pas mieux fondées que la précédente.

1^o S'il était vrai que la partie civile ne peut demander directement à l'Etat la réparation du dommage que lui a causé le délit d'un de ses agents, sans obtenir du Conseil d'Etat l'autorisation de poursuivre cet agent lui-même, il en résulterait d'abord que l'Etat aurait la faculté d'opposer à l'action dirigée contre lui une exception qui est exclusivement attachée à la personne de l'agent administratif; ensuite que la partie civile serait privée de son recours contre l'Etat toutes les fois qu'elle n'aurait pas mis en cause l'agent administratif lui-même.

Or, ce résultat serait en contradiction manifeste avec la loi. En effet, il est incontestable que l'Etat, personne civilement responsable, est obligé solidairement avec son agent, auteur du

dommage , à la réparation civile de ce dommage : car la responsabilité civile embrasse l'intégralité des restitutions. C'est ainsi qu'il a été jugé par arrêt de la cour de cassation du 27 février 1827 (S. 27. 1. 228) que le mari , déclaré civilement responsable du dommage causé par sa femme , est tenu solidairement avec celle-ci au paiement des dommages-intérêts adjugés à la partie civile. Ainsi l'Etat et son agent sont deux codébiteurs solidaires.

Or, l'art. 1208 du Code civil porte : « Le codébiteur solidaire peut opposer toutes les exceptions *qui résultent de la nature de l'obligation* et toutes celles *qui sont communes à tous les codébiteurs*. Il ne peut opposer les exceptions *qui sont purement personnelles à quelques uns des autres codébiteurs*. »

L'état , codébiteur solidaire , poursuivi par la partie civile , ne peut donc opposer les exceptions *qui sont purement personnelles à l'agent administratif, auteur du délit* ; les seules exceptions qu'il lui est permis d'invoquer sont *celles qui résultent de la nature de l'obligation, celles qui lui sont personnelles, celles enfin qui sont communes à lui-même et à son agent*.

S'il en est ainsi, l'Etat ne peut se prévaloir de l'exception tirée du défaut d'autorisation , car cette exception est purement personnelle à l'agent administratif. En effet, il est essentiel de remarquer que la garantie accordée aux agents administratifs par l'art. 75 de la constitution de l'an 8 n'a pas pour but de prévenir les usurpations de l'autorité judiciaire sur l'autorité administrative. Celle-ci est armée du droit d'élever les conflits : cette arme lui suffit pour réprimer ces usurpations. Mais à côté de ce danger, il en existait un autre, dont la loi devait également préserver l'administration. Il était à craindre que les administrateurs ne fussent trop légèrement traduits devant les tribunaux

par les susceptibilités de l'intérêt privé. Pour assurer à l'administration toute la liberté d'action qui lui est nécessaire, il fallait donc conférer à une autorité supérieure le pouvoir de soustraire les administrateurs aux tracasseries de l'esprit processif. Tel est le but de la garantie constitutionnelle, qui, comme on le voit, est exclusivement attachée à la personne des agents administratifs. L'Etat ne peut donc s'en prévaloir.

D'un autre côté, obliger la partie civile qui exerce contre l'Etat l'action en responsabilité que la loi lui donne à se pourvoir devant le Conseil d'Etat pour obtenir l'autorisation de mettre en cause l'agent administratif auteur du délit, c'est priver cette partie d'un droit que lui attribue d'une manière absolue l'art. 1203 du Code civil, d'après lequel *le créancier d'une obligation contractée solidairement peut s'adresser à celui des débiteurs qu'il veut choisir.* » Car, dans ce système, le demandeur serait obligé de mettre à la fois en cause, et la personne civilement responsable et l'auteur principal du dommage.

Ces conséquences étant inadmissibles, le principe d'où elles dérivent est évidemment faux. Aussi la cour royale de Grenoble a-t-elle décidé, par arrêt du 15 mars 1854 (D. 34. 2. 197), que la partie lésée peut s'adresser directement à la personne civilement responsable, sans être assujettie à appeler en jugement l'auteur lui-même du fait dommageable.

Il s'agissait précisément dans l'espèce de cet arrêt d'une action en responsabilité civile dirigée contre l'Etat représenté par l'administration des douanes.

Enfin une dernière réflexion nous paraît digne d'attention.

Les directeurs généraux de certaines administrations publi-

ques sont investis du droit d'autoriser la mise en jugement des préposés qui leur sont subordonnés. Tel, par exemple, le directeur général des douanes.

Or, si l'autorisation nécessaire pour poursuivre les agents de ces administrations était indispensable pour l'exercice de l'action en responsabilité civile elle-même, il est probable que les directeurs généraux s'abstiendraient de prononcer sur les demandes en autorisation, et rendraient ainsi complètement illusoire la responsabilité à laquelle la loi a déclaré soumettre ces administrations.

2° Si le jugement de l'action en responsabilité civile dirigée contre l'Etat n'est pas suspendu jusqu'à ce que le demandeur ait obtenu du pouvoir supérieur l'autorisation de poursuivre à fins civiles l'agent administratif auteur du dommage, il est également certain que le jugement de cette action n'est pas subordonné à l'exercice de l'action publique en répression du délit.

En effet, d'après l'art. 3 du Code d'inst. crim. l'action en réparation du dommage peut être poursuivie séparément de l'action publique en répression du délit. Il est vrai que cet article ajoute que, dans ce cas, *l'exercice en est suspendu tant qu'il n'a pas été prononcé définitivement sur l'action publique intentée avant ou pendant la poursuite de l'action civile* ; mais ces termes, loin de prouver que l'action civile doit être suspendue *dans tous les cas* jusqu'au jugement de l'action publique, prouvent au contraire que le sursis ne doit être prononcé que dans un seul cas : c'est lorsque l'action publique *a été intentée* avant ou pendant la poursuite de l'action civile ; si l'action publique n'est pas exercée, l'action civile, qui en est indépendante, ne peut être paralysée. (Arrêts de la cour de cassation des 11 juin 1813. S. 16. 1. 169 ; et 26 juillet 1813. S. 15. 1. 117.

Il résulte de là que les tribunaux civils, incompétents, il est vrai, pour apprécier le fait dommageable sous le rapport de la pénalité qu'il entraîne, ont cependant le droit d'apprécier ce fait sous le rapport des réparations pécuniaires que réclame la partie lésée.

Ainsi, dans l'hypothèse spéciale où un agent administratif est poursuivi en réparations civiles à raison d'un délit qu'il a commis, s'il n'a point encore été traduit devant le tribunal de répression compétent, les juges civils saisis de la demande en réparation du dommage doivent passer outre au jugement de cette demande, sauf l'exception personnelle que peut invoquer l'agent administratif, dans le cas où les poursuites dirigées contre lui n'auraient point été autorisées par le pouvoir compétent.

S'il en est ainsi, à plus forte raison le sursis ne doit-il point être prononcé lorsqu'il s'agit d'une demande en réparation civile dirigée contre l'Etat, comme responsable de ses agents. Car l'action dirigée contre une personne *civilement responsable du fait d'autrui* est encore plus indépendante de l'action publique que l'action en réparation civile dirigée personnellement contre l'auteur du dommage.

Seconde hypothèse. — Lorsque le fait dommageable reproché à l'agent administratif constitue un délit dont le jugement appartient aux tribunaux de répression ordinaire, et non à l'autorité administrative, on reconnaît que l'action en responsabilité civile dirigée contre l'Etat est de la compétence exclusive des tribunaux civils; mais on objecte encore que ces tribunaux doivent surseoir jusqu'à ce que le Conseil d'Etat ait autorisé les poursuites, soit publiques, soit civiles.

Il a été établi précédemment que, même dans le cas où l'action publique est de la compétence de l'autorité administrative, l'Etat

ne peut forcer la partie lésée à demander au Conseil d'Etat l'autorisation de poursuivre *à fins civiles* l'agent administratif auteur du dommage, et qu'ainsi, même en ce cas, le jugement de l'action en responsabilité civile dirigée contre l'Etat n'est pas suspendu par le défaut de cette autorisation ; à plus forte raison en doit-il être de même lorsque l'action publique est de la compétence des tribunaux de répression ordinaires.

Il reste donc à prouver dans cette nouvelle hypothèse que ce jugement n'est passubordonné à l'autorisation *des poursuites publiques*.

Or cette preuve est facile. En effet, s'il est vrai que le jugement de l'action en responsabilité civile dirigée contre l'Etat n'est pas suspendu par le défaut d'autorisation *des poursuites civiles* ; à plus forte raison est-il vrai que ce jugement n'est pas suspendu par le défaut d'autorisation *des poursuites publiques*. Car évidemment l'action en responsabilité civile dirigée contre l'Etat est encore plus indépendante de l'action publique à laquelle est soumis son agent que de l'action en réparations civiles à laquelle cet agent est également exposé.

Ainsi aucune des objections prévues n'est fondée, et la vérité de notre seconde proposition reste démontrée.

Application des principes précédents à l'espèce.

MM. de Rotrou et compagnie reprochent aux agents de la navigation de n'avoir point fait enlever du fond de l'eau le bateau lavandière qui a causé le naufrage de leur coche.

Il est évident que c'est là une faute grave de la part des agents de la navigation.

1848.

Mais cette faute est-elle purement administrative? C'est-à-dire, le fait qui la constitue est-il simplement une violation des règles d'une bonne administration, ou, au contraire, est-il un véritable délit prévu par les lois?

L'arrêté du 19 ventôse an 6 répond péremptoirement à cette question.

Voici en effet ce qu'il porte :

« Le directoire exécutif, vu 1° les art. 42, 43 et 44, tit. 27 de
» l'ordonnance des eaux et forêts du mois d'août 1669, portant :
« Art. 42. Nul, soit propriétaire, soit engagiste, ne pourra faire
» moulins, batardeaux...., ni autres édifices, *ou empêchements*
» *nuisibles au cours de l'eau* dans les fleuves et rivières navigables
» et flottables, ni même y jeter aucunes ordures, immondices,
» ou les amasser sur les quais et rivages, à peine d'amendes arbi-
» traires....; enjoignons à toutes personnes de les ôter dans trois
» mois; et si aucunes se trouvent subsister après ce temps, *vou-*
» *lons qu'elles soient incessamment ôtées et levées aux frais et*
» *dépens de ceux qui les auront faites et causées, sur peine de*
» *500 livres d'amende tant contre les particuliers que contre les*
» *fonctionnaires publics qui auront négligé de le faire, etc.* » En
» vertu de l'art. 144 de la constitution, ordonne que les lois ci-
» dessus transcrites *seront exécutées selon leur forme et teneur.* »

D'après ces dispositions, qui sont encore en vigueur aujourd'hui, il y a contravention punissable, non seulement de la part des particuliers qui occasionnent quelque obstacle nuisible au cours de l'eau, *mais encore de la part des fonctionnaires publics* qui, *chargés de faire enlever ces obstacles, ont négligé de le faire.*

Or, il résulte des déclarations du sieur Paris, agent de la navigation, déclarations consignées dans le procès-verbal du sinistre dressé par le maire de Charenton, « que c'est le bateau lavan-

» dière gisant au fond de l'eau , *qui a produit le naufrage du*
» *coche.* »

Donc le fait dommageable , c'est-à-dire le séjour de ce bateau au fond de la rivière , constitue la contravention prévue et punie par les dispositions précitées de l'ordonnance de 1669 et de l'arrêté du 19 ventôse an 6.

Le tribunal objecte que , l'enlèvement du bateau lavandière étant une mesure de pure administration , l'opportunité de cette mesure ne peut être appréciée que par l'autorité administrative.

Cette objection serait juste si la loi permettait aux agents de la navigation d'enlever ou de ne pas enlever les obstacles nuisibles au cours de l'eau , *suivant le degré d'utilité qu'ils attacheraient eux-mêmes à l'une ou à l'autre de ces mesures.*

Mais le texte est précis. La loi qui ordonne impérativement l'enlèvement *des empêchements nuisibles au cours de l'eau* punit l'omission de cette mesure de 500 fr. d'amende : donc cette omission est une véritable contravention , et non pas simplement une faute administrative.

Sans doute l'application de la peine appartient aux Conseils de préfecture , puisqu'il s'agit d'une contravention de grande voirie. Mais ces conseils , n'étant pas compétents pour statuer sur les demandes en dommages — intérêts accessoires à l'action publique , sont , à plus forte raison , incompétents pour statuer sur une demande en responsabilité civile dirigée contre l'Etat par voie directe et principale.

Sans doute encore , si l'agent de la navigation eût été poursuivi devant le conseil de préfecture en répression de la contravention , le tribunal aurait été obligé de surseoir au jugement de l'action dirigée contre l'Etat, jusqu'à la décision du conseil de préfecture.

1834.

Mais l'action publique n'ayant point été exercée, rien ne suspendait son jugement.

Enfin MM. de Rotrou et compagnie avaient le droit d'actionner directement l'Etat, sans être obligés de demander au Conseil d'Etat l'autorisation de poursuivre l'agent de la navigation à fins civiles: car ils ont une action solidaire contre l'Etat et contre cet agent; et, dès lors, les art. 1203 et 1208 du code civil doivent leur profiter.

Ainsi d'une part le fait dommageable reproché par MM. de Rotrou et compagnie aux agents de la navigation constitue une contravention, dont l'appréciation, loin d'être interdite aux tribunaux civils, sous le rapport de l'action civile qui en résulte, est au contraire formellement interdite, sous ce même rapport, aux conseils de préfecture; et d'autre part, l'action publique en répression de la contravention n'a point été exercée contre les agents de la navigation.

Donc le tribunal civil de la Seine était compétent pour statuer sur la demande, et de plus, il devait y faire droit en l'état du procès.

SECONDE QUESTION.

L'Etat a-t-il été valablement assigné en la personne de M. le préfet du département ?

M. le préfet de la Seine oppose une fin de non-recevoir à la demande de MM. de Rotrou et compagnie; il a soutenu devant les premiers juges que l'assignation aurait dû être donnée au préfet de police, investi, par l'arrêté du 12 messidor an 8, de la sur-

veillance et de la police de la navigation dans le département de la Seine.

Cette fin de non-recevoir serait valable , si le préfet de police avait été investi , par l'arrêté du 12 messidor ou par quelque autre disposition des lois ou ordonnances , du droit de *représenter l'Etat en justice* ; mais il n'en est pas ainsi, et l'arrêté du 12 messidor se borne à énumérer les attributions de police de ce fonctionnaire , au nombre desquelles se trouve le droit de surveiller la rivière , les quais , berges , etc.

Au contraire , la loi des 28 octobre-5 novembre 1790 (art. 13 , 14 et 15 du titre 3) et celle des 15-27 mars 1791 (art. 14) déclarent formellement que les actions qui intéressent l'Etat doivent être intentées ou soutenues au nom des procureurs généraux syndics des départements , qui depuis ont été remplacés par les préfets.

D'un autre côté , la disposition de l'art. 69 du code de procédure civile , d'après laquelle les administrations publiques doivent être assignées en leur bureau dans le lieu où réside le siège de l'administration , ne doit être observée que dans le cas où les demandes contre l'Etat intéressent spécialement une branche de l'administration générale *représentée par quelqu'une de ces administrations publiques*.

Or, il n'existe point d'administration générale des fleuves et rivières navigables et flottables du royaume. L'Etat est propriétaire de ces fleuves , et le roi en est le suprême administrateur. Dans le département de la Seine , comme dans les autres départements , les agents de la navigation ne sont que les délégués du roi , administrant au nom de l'Etat les fleuves et rivières navigables. Ces agents ne forment donc point une administration publique , et la disposition précitée de l'art. 69 du code de procédure civile

1381

n'est point applicable à la demande de MM. de Rotrou et compagnie.

En un mot, le préfet de police est un agent administratif, qui a tout pouvoir pour représenter l'Etat, *en ce qui concerne la police administrative des fleuves et rivières navigables.*

Le préfet du département est le *représentant légal* de l'Etat en justice.

La fin de non-recevoir n'est pas sérieuse.

Délibéré à Paris, le 3 avril 1838, par les avocats à la Cour de cassation et à la Cour royale soussignés.

PH. BELAMY,

PIET, MANDAROUX-VERTAMY, LIOUVILLE.

18 mai 1838, arrêt confirmatif
de la Cour Royale de Paris, 1^{er} ch.
fais 1838-2-214.