

# RESPONSABILITÉS ET CRISES

## LE CAS DE LA FRANCE

Théo Ducharme a montré que, du point de vue des institutions, les situations de crise aboutissaient, en France, à un accroissement et à une concentration du pouvoir de décision entre les mains du Président, au détriment du Parlement et que cette centralisation du pouvoir n'était pas contrebalancée par des contre-pouvoirs politiques, qu'il s'agisse du contrôle parlementaire ou du contrôle citoyen.

Compte tenu des limites des contrôles politiques exercés sur l'action des pouvoirs publics, les individus ou les personnes morales contestent devant les juridictions les décisions ou les comportements des pouvoirs publics.

En dehors du référé liberté et du référé suspension, ce sont principalement des actions en responsabilité qui ont été exercées en France pour contester « *les réponses ou les non-réponses des pouvoirs publics à une crise* »<sup>1</sup>.

En France, lors de la crise du COVID, de nombreuses plaintes ont été déposées devant la Cour de justice de la République pour engager la responsabilité pénale de certains membres du Gouvernement. Des actions en responsabilité à l'encontre de l'État du fait des vaccinations<sup>2</sup> ou encore du fait de la pénurie des masques<sup>3</sup> ont également été envisagées ou engagées devant le juge administratif. La recherche de responsables

<sup>1</sup> Th. Ducharme, « Le recours à la responsabilité administrative en temps de crise », in : X. Dupré de Boulois/X. Philippe (dir.) *Gouverner et juger en temps de crise*, 2023, p. 265.

<sup>2</sup> A. Jacquemet-Gauché/C. Lantero, *Vers une responsabilité du fait des vaccinations dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 ?*, disponible sur [link](#).

<sup>3</sup> A. Jacquemet-Gauché, *Pénurie de masques : une responsabilité pour faute de l'État ?*, JCP G 2020, Libres propos 370 ; S. Du Puy-Montbrun, *Crise sanitaire du Covid-19 et responsabilité administrative*, JCP adm. 2020, étude 2149.

**Laetitia Janicot**  
Professeur à l'école de  
droit de la Sorbonne  
(ISJPS)

n'est pas propre à la crise du COVID ; elle se retrouve tout autant pour d'autres crises, qu'elles soient sécuritaires, sanitaires (« crise du sang contaminé », « crise de la vache folle », « crise de l'amiante »)<sup>4</sup> ou encore climatiques ou environnementales.

Comme le précise Théo Ducharme, dans son étude très complète sur cette question, « crises et responsabilité sont donc [à tout le moins en France] consubstantielles »<sup>5</sup>.

Une fois établi le lien entre responsabilité et crise, il est nécessaire de s'interroger sur le sens à donner à ces nombreux recours en responsabilité en temps de crise. Traditionnellement, la responsabilité remplit trois fonctions, l'indemnisation, la sanction et, enfin, la prévention<sup>6</sup>.

De toute évidence, les fonctions assignées à la responsabilité lors des périodes de crise ne sont pas tout à fait celles du droit commun<sup>7</sup>. L'action pénale s'avère être une voie peu efficace pour sanctionner les décideurs publics. Les requérants recherchent alors devant le juge administratif non pas la réparation de leur préjudice, mais plutôt la reconnaissance, stigmatisante, sanctionnatrice d'une omission fautive de la puissance publique. Les justiciables voient également dans l'action en responsabilité devant le juge administratif, un moyen d'obtenir du juge qu'il impose, par la voie d'injonctions, à l'administration de prendre les mesures nécessaires pour faire face à la crise<sup>8</sup>.

## I. ENGAGER LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES DÉCIDEURS PUBLICS : LES LIMITES DE CETTE VOIE DE RECOURS

En premier lieu, la responsabilité pénale des décideurs publics s'avère être une voie de recours inadaptée et inefficace en France. La crise sanitaire du COVID en donne un exemple même si le contentieux pénal n'est pas encore achevé.

Au niveau de l'État, tout d'abord, de nombreuses plaintes visant spécifiquement certains membres du gouvernement ont été reçues par la Cour de justice de la République, juridiction spéciale qui a été créée par la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993 (articles 68-1 et suivants de la Constitution)<sup>9</sup>. Si plus de 20 000 plaintes, relatives au passe sanitaire et à la promotion

<sup>4</sup> À propos de l'affaire du sang contaminé (CE, 9 avril 1993, n°138653), de l'amiante (CE, Ass., 3 mars 2004, n° 241153) et du Médiateur (CE, 9 novembre 2016, n° 393902 ; n° 393108 ; n° 393904).

<sup>5</sup> Th. Ducharme, « Le recours à la responsabilité administrative en temps de crise », article précité, p. 265.

<sup>6</sup> Ch. Eisenmann, *Sur le degré d'originalité du régime de responsabilité extra-contractuelle des personnes (collectivités) publiques*, JCP 1949, I, 751 ; H. Belrhali, *Responsabilité administrative*, LGDJ, coll. Manuel, 2020, 2<sup>e</sup> éd. 2020, p. 56-57 ; Th. Ducharme, article préc., p. 265.

<sup>7</sup> V. sur ce constat, notamment I. Hasquenoph, *L'évolution des fonctions de la responsabilité administrative en matière environnementale*, RDP 2020, n° 4. 943 ; A. Jacquemet-Gauché, *Dépasser la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2023 ; Th. Ducharme, « Le respect de la hiérarchie des normes, une fonction de la responsabilité administrative », in: A. Jacquemet-Gauché (dir.), *Dépasser la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, précité, p. 101.

<sup>8</sup> Belrhali manuel préc., p. 390 et s.

<sup>9</sup> O. Beaud/D. Rebut/C. Broyelle, *La responsabilité des ministres et de l'État dans la gestion de la crise du Coronavirus*, Le Club des juristes, 23 mars 2020 ; O. Beaud/C. Guerin-Bargues, *CJR et plaintes pénales contre les ministres : la "machine infernale" est lancée*, blog Jus Politicum, 9 juill. 2020 ; E. Bottini, *Juger les responsables politiques en période d'urgence. Retour sur un casse-tête des régimes parlementaires*, RDP 2021, n° hors-série. 291.

de la vaccination, ont été classées sans suite en janvier 2022<sup>10</sup>, certaines visaient plus particulièrement Édouard Philippe, Agnès Buzyn et Olivier Véran, sur le fondement du délit d'abstention volontaire de prendre ou de provoquer les mesures permettant de combattre un sinistre de nature à créer un danger pour la sécurité des personnes<sup>11</sup>.

Aussi nombreuses soient-elles ces poursuites risquent de ne pas aboutir.

La mise en examen d'Agnès Buzyn, ministre de la santé de mai 2017 à février 2020, pour « *mise en danger de la vie d'autrui* » par la Cour de justice de la République, en septembre 2021 a été annulée par la Cour de cassation<sup>12</sup> dans un arrêt du 20 janvier 2022<sup>13</sup>. Cette annulation a eu pour effet de lui attribuer automatiquement le statut de « *témoin assisté* »<sup>14</sup>. Agnès Buzin reste donc mise en cause pour « *abstention volontaire de combattre un sinistre* », mais il ne lui est plus directement reproché d'infraction. L'ancien Premier ministre Edouard Philippe a de son côté été auditionné le 18 octobre 2022 par cette même juridiction, et a lui aussi été placé sous le statut plus favorable de témoin assisté, échappant à une mise en examen. Olivier Véran, ancien ministre de la santé, est également visé par cette instruction mais il n'a pas encore été entendu par les magistrats.

Pour engager la responsabilité pénale de ces membres du gouvernement, il sera nécessaire de caractériser l'élément intentionnel. L'article 223-7 du Code pénal punit, en effet, les abstentions volontaires, ce qui signifie que l'auteur doit avoir eu connaissance de l'existence d'un sinistre de nature à créer un danger pour la sécurité des personnes. Il n'est donc pas certain que le délit d'abstention puisse s'appliquer aux faits de l'espèce pour lesquels il est plutôt reproché aux membres du gouvernement, durant ces périodes de crise, marquées par l'incertitude et soumises à la pression du temps, des négligences, des imprudences ou encore une mauvaise appréciation des intérêts de l'État. Autant de questions qui devraient relever de la responsabilité politique plutôt que de la responsabilité pénale.

Une autre difficulté devrait résider dans l'éclatement des procédures juridictionnelles, puisque, parallèlement à la Cour de justice de la République, les juridictions pénales ordinaires sont compétentes pour juger de la responsabilité pénale des hauts fonctionnaires, coauteurs

<sup>10</sup> [Covid-19 : la Cour de justice de la République classe sans suite près de 20 000 plaintes types déposées contre des ministres \(lemonde.fr\)](#), *Le Monde*, 24 janvier 2022 : ces plaintes visaient le premier ministre, Jean Castex, le ministre de la santé, Olivier Véran, celui de l'éducation nationale, Jean-Michel Blanquer, et le ministre délégué chargé des transports, Jean-Baptiste Djebbari.

<sup>11</sup> Ce délit est prévu par l'article 223-7 du Code pénal et puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende.

<sup>12</sup> [Link](#).

<sup>13</sup> « *Le délit de mise en danger d'autrui ne peut être reproché à une personne que si une loi ou un règlement lui impose une obligation particulière de prudence ou de sécurité. Cette obligation doit être objective, immédiatement perceptible et clairement applicable ... Or, aucun des textes auxquels s'est référée la commission d'instruction pour mettre en examen l'ancienne ministre de la santé ne prévoit d'obligation particulière de prudence ou de sécurité* ».

<sup>14</sup> Le statut de témoin assisté est un statut intermédiaire entre celui de témoin et celui de mise en examen. Le témoin assisté est la personne à l'encontre de laquelle il existe des indices rendant vraisemblable qu'il ait pu participer [...] à la commission des infractions dont le juge d'instruction est saisi. Le témoin assisté bénéficie de droits particuliers. A l'inverse d'un mis en examen, le témoin assisté ne peut pas être placé sous contrôle judiciaire ou en détention provisoire. Il peut être assisté d'un avocat ; il a accès au dossier.

et complices, pour des faits identiques ou liés, ce qui peut poser des problèmes en termes de preuve et peut aboutir à des contradictions de jurisprudence.

Quelle que soit leur issue, ces procès devraient enfin avoir des effets néfastes : s'ils aboutissent à une relaxe ou à un non-lieu, ils risquent d'accroître un peu plus le sentiment de méfiance et d'impunité ressenti par les gouvernés à l'égard des décideurs publics. S'ils aboutissent à une condamnation, ils pourraient avoir pour effet d'accroître l'immobilisme et la prudence des ministres, et par voie de conséquence, la concentration du pouvoir de décision entre les mains du Président, seul irresponsable.

Au niveau local, ensuite, les maires ont craint de voir leur responsabilité pénale engagée, notamment lors du déconfinement, du fait de la réouverture des écoles<sup>15</sup>. Ils ont alors cherché à se protéger de toute poursuite pénale susceptible d'être engagée sur le fondement de l'article L. 121-3 du code pénal en cas de délit de risque causé à autrui, d'homicide involontaires ou de blessures involontaires. Le Sénat a adopté, le 4 mai 2020, un amendement qui avait pour objet d'exclure la responsabilité pénale des maires en raison « *du fait d'avoir, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, soit exposé autrui à un risque de contamination au virus, soit causé ou contribué à causer une telle contamination* », à l'exception de trois hypothèses dans lesquelles les maires auraient « *agi intentionnellement, par imprudence ou négligence dans l'exercice des pouvoirs de police administrative ou en violation manifestement délibérée d'une mesure de police administrative ou d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement* ».

Risquant d'être censuré par le Conseil constitutionnel pour violation du principe d'égalité devant la loi pénale, cet article a été réécrit en commission mixte paritaire. Le nouvel article L. 3136-2 du code de la santé publique dispose ainsi que « *l'article L. 121-3 du code pénal est applicable en tenant compte des compétences, du pouvoir et des moyens dont disposait l'auteur des faits dans la situation de crise ayant justifié l'état d'urgence sanitaire, ainsi que la nature de ses missions ou de ses fonctions, notamment en tant qu'autorité locale ou employeur* ». En définitive, ce nouvel article ne fait que rappeler l'état du droit, appliqué ici à la situation particulière des élus locaux<sup>16</sup>. Son adoption aura plutôt eu pour finalité de rassurer les élus locaux, qui ont pourtant peu à craindre, dans la mesure où leur responsabilité pénale reste conditionnée à la démonstration d'une faute qualifiée et d'un lien de causalité, conditions qui devraient être difficiles à démontrer en période de crise.

Faute de pouvoir obtenir la condamnation pénale des décideurs publics, les justiciables se retournent en période de crise vers le juge administratif pour faire reconnaître, dans le cadre de recours en responsabilité, les fautes commises par l'État dans la gestion des crises.

<sup>15</sup> Sur cette question, notamment Th. Dal Farra, *La responsabilité de l'État et de ses représentants dans la gestion de l'épidémie de Covid 19*, AJDA 2020. 1463 ; R. Mesa, *La responsabilité du maire en cas de menace sanitaire*, JCP A 2020, 2172 ; J.-P. Vial, *Responsabilité pénale des décideurs et état d'urgence sanitaire*, AJCT 2020. 217 ; V. Doebelin, *La responsabilité des décideurs locaux dans la tourmente de la crise sanitaire du COVID-19*, JCP A 2020, act. 212 ; J. Lasserre-Capdeville, *La responsabilité pénale des maires et la mise en œuvre des mesures de déconfinement liées à la crise sanitaire*, BJCL 2020. 518

<sup>16</sup> V. en sens, Cons. const. décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, §13.

## II. FAIRE RECONNAÎTRE LA FAUTE DE L'ÉTAT : LA FONCTION STIGMATISANTE DE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE

En France, les actions en responsabilité engagées devant le juge administratif pallient en quelque sorte les limites de la responsabilité pénale. Le juge administratif s'applique, en effet, assez souvent à reconnaître une faute dans l'inaction ou l'insuffisance des mesures prises par l'État alors même que l'ensemble des conditions d'engagement de la responsabilité ne sont pas réunies. Alors qu'il pourrait rejeter le recours, il reconnaît, sans y être tenu, la faute de l'administration<sup>17</sup>. Les recours en responsabilité engagés durant des périodes de crise poursuivent, dans ces cas, une fonction « *sanctionnatrice* », consistant à « *stigmatiser* », à « *pointer du doigt* », à « *dénoncer* » les manquements et les défaillances de l'administration<sup>18</sup>, à l'image de la pratique du « *name and shame* ». La responsabilité administrative est alors « *un moyen de critiquer l'(in)action publique* »<sup>19</sup>.

L'établissement d'une faute ne pose pas de difficultés, lorsque l'État se trouve soumis à des obligations clairement identifiées. Les contentieux liés à la crise climatique ou à la pollution atmosphérique ou encore à la crise sanitaire le démontrent<sup>20</sup>.

Dans le cadre de l'Affaire du siècle, le tribunal administratif de Paris, a reconnu dans un jugement du 3 février 2021<sup>21</sup>, l'existence d'une carence fautive de l'État, en se fondant sur les engagements internationaux signés par ce dernier et sur l'engagement de l'État à atteindre, « *à des échéances successives et précises* », des objectifs en matière de diminution des émissions de gaz à effet de serre (point 21). En vertu « *des engagements qu'il s'est fixé et du calendrier qu'il a arrêté, l'État a reconnu qu'il était en mesure d'agir directement sur les émissions de gaz à effet de*

<sup>17</sup> En vertu de la règle de l'économie des moyens. V. Th. Ducharme, art. précité, p. 274 ; H. Belrhali, *Les grandes affaires de responsabilité de la puissance publique*, LGDJ, coll. Systèmes, 2021, p. 82.

<sup>18</sup> A. Jacquemet-Gauché, « Une distorsion des fonctions (et) du droit de la responsabilité administrative », in : A. Jacquemet-Gauché (dir.), *Dépasser la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, coll. colloques et essais, Institut francophone pour la Justice et la Démocratie, 2023, p. 17 ; S. Brimo, « Pour la valorisation de la fonction préventive du juge de la responsabilité administrative. L'exemple des contentieux sanitaires et environnementaux », in : A. Jacquemet-Gauché (dir.), *Dépasser la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, préc., p. 70 ; V. aussi sur l'identification de cette fonction, P. Marcantoni, « Perspectives du contentieux climatique administratif français. La difficile identification d'une obligation juridique préalable à la charge de l'État », in : M. Torre-Schaub (dir.), *Les dynamiques du contentieux climatique. Usages et mobilisations du droit*, Mare et Martin, coll. de l'ISJPS, vol. 60, 2021, p. 365.

<sup>19</sup> Th. Ducharme, article précité, p. 271.

<sup>20</sup> S. Brimo, *Les potentialités du contentieux de la carence en matière sanitaire et environnementale*, AJDA 2021. 1256. L'auteur mentionne notamment « l'office révélateur » du juge de la responsabilité dans l'affaire du sang contaminé (CE, Ass., 9 avril 1993, n° 138652) ou de l'amiante (CE, Ass., 3 mars 2004, n° 241151, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Botella*, et n° 241152, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Thomas*).

<sup>21</sup> TA Paris, 3 février 2021, n°1904967, 1904972, 1904976, *Association Oxfam France, Association Notre affaire à tous, Greenpeace France, Fondation pour la nature et l'homme*, note C. Cournil, *L'Affaire du siècle devant le juge administratif*, AJDA 2019. 437 ; note A. Van Lang, *L'hypothèse d'une action en responsabilité contre l'État*, RFDA 2019. 652 V. aussi CE 19 novembre 2020, n° 427301, *Commune de Grande Synthe*, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir.

serre » (point 21). C'est donc au regard des objectifs que l'État s'est engagé à atteindre, que les carences et insuffisances alléguées de l'État par les requérantes ont été reconnues.

En matière de pollution de l'air, le Conseil d'État a également jugé, dans un arrêt *Association Les Amis de la Terre* du 12 juillet 2017<sup>22</sup>, que l'État français est tenu d'agir efficacement pour maintenir la pollution de l'air en deçà des seuils définis, en 2008, par des directives européennes. Ces obligations découlent principalement de la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008, transposée en droit interne par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et par le décret du 21 octobre 2010 relatif à la qualité de l'air<sup>23</sup>. Elles sont doubles. D'une part, l'État doit respecter les valeurs limites de concentration dans l'air de certains polluants, fixées à l'article R. 221-1 du code de l'environnement. La Cour de justice de l'Union européenne a d'ailleurs jugé que cette obligation était une obligation de résultat<sup>24</sup>. D'autre part, les États doivent adopter des plans destinés à améliorer la qualité de l'air, et dans l'hypothèse où ces seuils seraient dépassés, à ramener les concentrations, notamment en dioxyde d'azote et en particules fines, en deçà des valeurs limites prévues, dans un délai le plus court possible<sup>25</sup>. L'État n'est, dans ce dernier cas, tenu qu'à une obligation de moyens dans la mise en œuvre des plans de protection de l'atmosphère<sup>26</sup>.

Le recours en responsabilité a également été utilisé pendant la crise du COVID pour faire constater l'insuffisance de l'action de l'État. Dans trois arrêts du 6 octobre 2023<sup>27</sup>, la Cour administrative d'appel de Paris impute, par exemple, à l'État un certain nombre de fautes, sans nécessairement reconnaître sa responsabilité faute de lien de causalité. Elle a jugé, en effet, que l'État a commis des fautes en s'abstenant de maintenir à un niveau suffisant un stock de masques permettant de lutter contre une pandémie liée à un agent respiratoire hautement pathogène, et dans la communication qu'il a assurée au début de l'épidémie sur l'utilité du port du masque, en ne se contentant pas d'expliquer que les masques devaient être réservés aux personnes qui en avaient le plus besoin, mais en affirmant que le port du masque était inutile en l'absence de symptômes.

Il en va différemment pour d'autres crises, et notamment pour la crise sécuritaire, pour laquelle une faute lourde est exigée pour engager la responsabilité de l'État. Dans un arrêt du 18 juillet 2018, *Consorts Chennouf*, le Conseil d'État a, en effet, jugé que « seule une faute lourde [est] de nature à engager la responsabilité de l'État à l'égard des victimes d'acte de terrorisme à raison des carences des services de renseignement dans la surveillance d'un individu ou d'un groupe d'individus ». Une telle faute n'a pas été reconnue, en l'espèce, « eu égard aux moyens

<sup>22</sup> N° 394254. Saisi d'un recours pour excès de pouvoir.

<sup>23</sup> Code de l'environnement, art. L. 221-1 et R. 221-1 s.

<sup>24</sup> Par exemple, CJUE 19 novembre 2014, aff. C-404/13, *ClientEarth c/ The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*.

<sup>25</sup> Code de l'environnement, art. L. 222-4 et 5.

<sup>26</sup> CE 10 juin 2015, n° 369428, *Association Les Amis de la Terre*, AJDA 2015. 2066.

<sup>27</sup> N° 22PA03879 ; n° 22PA003991 ; n° 22PA03993. Voir le jugement du TA de Paris du 28 juin 2022, Mme B., n° 2012679/6-3.

matériels dont disposaient les services de renseignement et aux difficultés particulières inhérentes à la prévention de ce type d'attentat terroriste »<sup>28</sup>.

### III. INDEMNISER UN PRÉJUDICE : LA FONCTION RÉPARATRICE DE LA RESPONSABILITÉ

En France, l'indemnisation est souvent limitée en période de crise.

S'agissant de la crise environnementale, les demandes consistent souvent dans des demandes indemnitaires symboliques. Les indemnités accordées par le juge le sont aussi. Dans le cadre de l'Affaire du Siècle<sup>29</sup>, par exemple, les requérants ont demandé à la juridiction administrative la condamnation de l'État à leur verser la somme symbolique de 1 € en réparation du préjudice moral subi, ainsi que 1 € en réparation du préjudice écologique.

Comme l'a précisé Théo Ducharme, « l'affaiblissement de la fonction réparatrice de la responsabilité pour faute en période de crises découle [...] des éléments inhérents aux conditions d'engagement de la responsabilité ». L'ensemble des conditions d'engagement de la responsabilité ne sont pas, en effet, nécessairement réunies en cas de crise<sup>30</sup>.

On vient de le voir, l'existence d'une faute, résultant d'une défaillance de l'État, en période de crise, peut être difficile à démontrer.

L'existence d'un lien de causalité entre le préjudice subi et la carence de l'État n'est pas non plus toujours évident à établir. Les préjudices liés aux crises sont souvent le résultat de plusieurs causes et non le seul fait de l'État, ce qui complique la détermination du lien de causalité.

En matière climatique, par exemple, « l'inaction de l'État est à l'origine de l'accroissement des émissions de GES d'origine anthropique, qui est à son tour la cause du réchauffement climatique qui lui-même produit des dérèglements du système climatique se manifestant par des événements tels que sécheresse, canicules, incendies, ouragans, inondations, tsunamis, etc., lesquels entraînent à leur tour des dommages pour les hommes et l'environnement (risques respiratoires, cardiaques, pour le cerveau, cancers) »<sup>31</sup>. Les dommages causés aux requérants n'ont donc qu'un lien très indirect avec l'inaction de l'État.

Les effets de la pollution sur chaque requérant sont eux aussi particulièrement difficiles à démontrer. « L'incidence de la pollution sur la santé de chacun varie, en effet, d'une personne à l'autre en fonction de multiples facteurs, tels que notamment les pathologies antérieures, la sédentarité, l'usage du tabac, les modes de transport, le lieu précis d'habitation, etc. [...] Par ailleurs,

<sup>28</sup> N° 411156. Conclusions L. Marion AJDA 2018. 1915 ; note A. Blandin, AJDA 2019. 130. La faute simple a en revanche été retenue dans le cadre du contentieux indemnitaire des perquisitions effectuées dans le cadre de l'état d'urgence (CE 6 juillet 2016, n° 398234) ou encore dans le cadre du contentieux indemnitaire né du départ vers des zones jihadistes d'enfants mineurs (CE 9 décembre 2015, n° 386817).

<sup>29</sup> TA Paris, 3 février 2021, n°1904967, 1904972, 1904976, Association Oxfam France, Association Notre affaire à tous, Greenpeace France, Fondation pour la nature et l'homme.

<sup>30</sup> A. Van Lang, *L'hypothèse d'une action en responsabilité contre l'État*, RFDA 2019. 652.

<sup>31</sup> A. Van Lang, *L'hypothèse d'une action en responsabilité contre l'État*, RFDA 2019. 652

*la pollution de l'air n'engendre pas de pathologies qui lui sont propres, mais provoque des maladies qui peuvent également résulter d'autres causes [...] »<sup>32</sup>.*

Cette succession de causes devrait donc conduire le juge à exclure le plus souvent l'engagement de la responsabilité de l'État. Le juge applique, en effet, traditionnellement la théorie de la causalité adéquate, qui se fonde sur l'identification de la cause déterminante dans la survenance du dommage, c'est-à-dire celle qui porte normalement en elle le dommage.

Ainsi, plusieurs juridictions administratives, saisies par des victimes de la pollution de l'air, ont, alors qu'elles avaient admis la faute de l'État soit en raison de la non-adoption de plans destinés à améliorer la qualité de l'air, soit en raison de leur insuffisance, rejeté l'engagement de la responsabilité publique au motif que le lien de causalité entre les divers préjudices subis et l'inaction de l'État n'était pas caractérisé.

Le juge administratif semble toutefois vouloir faire évoluer sa jurisprudence, dans le sens d'un assouplissement de l'appréciation du lien de causalité. Dans un jugement du 11 juin 2023, le tribunal administratif de Paris a, en effet, retenu une présomption de causalité entre, d'un côté, la carence fautive de l'État à adopter des plans de protection de l'atmosphère plus efficaces et, de l'autre, les asthmes et otites dont souffraient les enfants des requérants. La probabilité d'un lien de causalité a suffi, en l'espèce, pour engager la responsabilité de l'État. Le tribunal administratif de Paris a jugé qu'une partie des symptômes des enfants des requérants a « été causée par le dépassement des seuils de pollution résultant de la faute de l'État », en se fondant sur un faisceau d'indices tenant notamment à l'état des connaissances scientifiques, à l'absence de cause extérieure au requérant, au lieu d'habitation des requérants, à la concomitance entre la date d'apparition des symptômes et celle des pics de pollution. Cette nouvelle approche de la causalité, ce « *raisonnement probabiliste* » pourrait être retenu pour d'autres contentieux de crise, comme celui relatif à la crise climatique.

La preuve de l'existence d'un préjudice indemnisable peut également être difficile à apporter en période de crise. Ces préjudices ne sont pas toujours personnels, mais collectifs. Tel est le cas, par exemple, du préjudice écologique, défini par l'article 1247 du Code civil comme un préjudice « *consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* ». Le Conseil d'État n'a d'ailleurs pas encore admis à ce jour la réparation des dommages portés à la nature en tant que telle, indépendamment de toute atteinte aux biens et aux personnes. Il n'admet que l'indemnisation des préjudices écologiques indirects, c'est-à-dire ceux causés aux personnes et aux biens. C'est une conséquence de l'exigence d'un préjudice personnel comme condition d'engagement de la responsabilité administrative.

Les difficultés que les requérants rencontrent pour obtenir l'engagement de la responsabilité pour faute de l'État ont alors pu conduire le juge à reconnaître la responsabilité sans faute de l'État (par exemple, en matière de vaccinations obligatoires sur le fondement du risque). Le législateur a également créé, en faveur des victimes, des fonds d'indemnisation ou de garantie,

<sup>32</sup> Sur cette question, S. Brimo, « Sur un air nouveau ? », *AJDA* 2023. 1406.



fondés sur la solidarité nationale, en période de crise. Tel est le cas, par exemple, du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) ou du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA).

#### **IV. PRONONCER DES INJONCTIONS À L'ATTENTION DE L'ÉTAT AFIN QU'IL PRENNE TOUTES LES MESURES UTILES POUR FAIRE FACE À LA CRISE : LA FONCTION PRÉVENTIVE DE L'ACTION EN RESPONSABILITÉ**

De plus en plus, et cela est particulièrement vérifiable en temps de crise (sanitaire ou environnementale, climatique), les requérants font usage de l'action en responsabilité pour obtenir du juge administratif qu'il contraigne l'État à changer son comportement, à respecter ses obligations en vue de prévenir, par anticipation, une crise, ou de limiter ses effets. Dans l'Affaire du siècle, les requérants ont, par exemple, demandé au juge d'enjoindre au Premier ministre et aux ministres compétents *« de mettre un terme à l'ensemble des manquements de l'État à ses obligations, générales et spécifiques, en matière de lutte contre le changement climatique ou d'en pallier les effets et de faire cesser le préjudice écologique, et notamment, dans le délai le plus court possible, de prendre les mesures nécessaires aux fins de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère »*.

Comme l'a rappelé Théo Ducharme, le juge, dans ce cas, *« s'insère dans le processus de prise de décision et d'action de l'État »*. Il devient *« un aiguilleur de la finalité des décisions à prendre pour répondre à une crise »*.

Une telle fonction préventive, on pourrait même dire corrective, de la responsabilité se heurte toutefois à un certain nombre de limites et d'obstacles. Le recours en responsabilité est concurrencé, sur ce point, par d'autres recours plus efficaces (comme le référé, notamment) et le pouvoir d'injonction du juge de plein contentieux reste pour l'instant encadré et conditionné.

Les actions en responsabilité engagées devant le juge administratif, qui pallient souvent les limites de la responsabilité pénale, visent moins à indemniser les préjudices subis qu'à faire reconnaître les fautes commises par les pouvoirs publics et à les contraindre à agir en vue de limiter ou prévenir les effets des crises. □