



HAL
open science

“ L’efflorescence de la notion de victime en droit administratif ”,

Anne-Laure Girard

► **To cite this version:**

Anne-Laure Girard. “ L’efflorescence de la notion de victime en droit administratif ”,. Histoire de la justice, 2015, L’avènement juridique de la victime, 25. hal-03091117

HAL Id: hal-03091117

<https://hal.science/hal-03091117>

Submitted on 30 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

L'efflorescence de la notion de victime en droit administratif
(Anne-Laure Girard, Maître de conférences à l'Université de Poitiers)

Résumé :

Jusqu'aux premières années du XX^e siècle, la victime est un simple élément du langage courant, sans charge juridique, que le juge administratif utilise rarement, en dépit de l'aspiration des parties à accéder à la qualité de victime. A la même époque, la doctrine fait preuve d'une même indifférence à l'égard du mot victime et de la réalité qu'elle recouvre. C'est alors le législateur qui impose au Conseil d'Etat et aux professeurs l'emblème de la victime. Une série de lois, adoptées dans les années 1910 et prévoyant la réparation de dommages sériels, provoque l'apparition d'une véritable vogue victimale. La doctrine renoue alors avec la signification originelle de la victime, la victime sacrificielle. Devenue objet du droit administratif, objet de travaux doctrinaux comme de décisions juridictionnelles, la victime peine pourtant à devenir un sujet de droit. Les efforts conjugués du législateur et de la doctrine empêchent en effet la reconnaissance de véritables droits subjectifs.

Le sort que le droit administratif contemporain réserve à la victime s'offre comme un indice supplémentaire de la banalisation de cette discipline, dont l'autonomie s'est pourtant cristallisée à propos de la responsabilité de la puissance publique¹. L'émergence de règles propres à la responsabilité administrative à la fin du XIX^e siècle révèle une logique singulièrement différente de celle du droit privé. Tandis que le système de la responsabilité civile, et particulièrement le régime de responsabilité du fait d'autrui, témoigne d'une volonté de protéger la victime, le droit de la responsabilité administrative trahit initialement l'objectif de protéger l'administration et ses agents². Les velléités d'originalité du droit administratif se sont aujourd'hui estompées, puisque l'on constate une uniformisation du traitement de la victime. La victime apparaît désormais en droit administratif avec la même importance, la même centralité qu'en droit privé.

La place cardinale accordée à la victime en droit administratif n'est pas récente. Jacques Moreau la soulignait déjà dans sa thèse en 1956³. La considération pour la victime se serait cependant accentuée au cours de ces dernières années, ce dont témoigne l'apparition du terme « victimisation » dans les ouvrages de droit administratif contemporains⁴. Le recul de la faute lourde⁵, l'extension des domaines de responsabilité sans faute⁶, voire l'émergence de nouvelles formes de responsabilité⁷, constituent autant de révélateurs de l'idée selon laquelle le juge administratif s'attache dorénavant de façon prioritaire aux victimes. Le législateur fait montre d'une sollicitude similaire envers ces dernières en multipliant les régimes de réparation⁸ ou les mécanismes de garantie⁹. Face à l'œuvre conjuguée de ces « faiseurs de droit positif », les universitaires regrettent la distorsion du bel édifice de la responsabilité administrative. La responsabilité sans faute, et même sans fait¹⁰, de la puissance publique, manifeste ainsi l'affadissement de la signification sanctionnatrice originelle de cette institution juridique au profit d'une fonction indemnitaire¹¹. Perturbateur sur le plan théorique, l'accroissement de la protection des intérêts des victimes apparaît aux yeux de nombreux

¹ TC, 8 février 1873, *Blanco*, Rec. 1^{er} suppl. 61 et auparavant TC, 6 décembre 1855, *Rothschild c. Larcher et administration des postes*, Rec. 707.

² V. sur ce point, DEGUERGUE (M.), *Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit de la responsabilité administrative*, Th. Droit, Paris, LGDJ, BDP, t. 171, 1994, pp. 143 et s ; PLESSIX (B.), *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, Th. Droit, Paris, Ed. Panthéon-Assas, 2003, pp. 699-700.

³ MOREAU (J.), *L'influence de la situation et du comportement de la victime sur la responsabilité administrative*, Th. Droit, Paris, LGDJ, BDP, t. 7, 1957, p. 2.

⁴ V. FRIER (P.L.) et PETIT (J.), *Précis de droit administratif*, Paris, Montchrestien, coll. Domat droit public, 7^e éd., 2012, pp. 601-602 ; TRUCHET (D.), *Droit administratif*, Paris, PUF, coll. Thémis droit, 5^e éd., 2011, p. 407.

⁵ V. par exemple en matière pénitentiaire, CE, 9 juillet 2008, *M. Boussouar*, Rec. 495 et en matière fiscale, CE section, 21 mars 2011, *M. Christian Krupa*, req. n° 306225.

⁶ V. à propos de la responsabilité sans faute de l'Etat du fait de la garde d'un mineur dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative, CE, Sect., 11 février 2005, *GIE Axa Courtage*, Rec. 45.

⁷ V. à propos de la responsabilité de l'Etat du fait des lois contraires aux engagements internationaux CE, Ass. 8 février 2007, *Gardedieu*, Rec. 78.

⁸ V. par ex., la loi n°2010-2 du 5 janvier 2010 sur la reconnaissance et l'indemnisation des victimes d'essais nucléaires.

⁹ V. par ex. la loi n°2002-303 du 4 mars 2002 confiant notamment à l'ONIAM le soin d'indemniser les personnes victimes d'accidents médicaux.

¹⁰ V. TRUCHET (D.), *Droit administratif*, op. cit., pp. 429-435 et LELEU (T.), *La responsabilité sans fait en droit administratif*, Th. droit, Université Paris II, dact., 2012.

¹¹ V. par ex. LOCHAK (D.), « Réflexion sur les fonctions sociales de la responsabilité administrative », in *Le droit administratif en mutation*, Paris, PUF, 1993, p. 287 ; GUETTIER (C.), *La responsabilité administrative*, Paris, LGDJ, coll. Systèmes, 1996, pp. 138 et s.; FRANK (A.), *Le droit de la responsabilité administrative à l'épreuve des fonds d'indemnisation*, Th. Droit, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2008, pp. 25-31 ; SAYAH (J.), « La victime et les mutations du droit de la responsabilité », in BOGALSKA-MARTIN (E.) (dir.), *Victimes du présent, victimes du passé-vers la sociologie des victimes*, Paris-Budapest-Torino, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 2004, pp. 137-141.

auteurs comme inéluctable parce qu'il est la marque de la modernité. Georges Ripert avertissait déjà dans les années 1930 que « le droit contemporain [...] regarde du côté de la victime, non plus du côté de l'auteur¹² ». Ainsi, en plaçant la victime au « premier plan¹³ », la doctrine administrative affranchit sa discipline de tout archaïsme et la projette, à l'égal du droit privé, dans le modernisme.

Tout en érigeant la figure de la victime en monument « incontournable de la pensée juridique¹⁴ », la doctrine administrative répugne à sonder l'essence et à tracer les contours de cette notion. Dans les années 1950, alors que Jacques Moreau adopte dans sa thèse une démarche authentiquement innovante en proposant d'étudier la responsabilité du côté de la victime, il renonce immédiatement à tout travail définitionnel. Le terme de victime ne prête, selon lui, « à aucune équivoque ». Il désigne « tout administré qui a éprouvé un dommage¹⁵ ». De même, devant l'ampleur d'une tâche qui le conduirait « à exposer dans sa totalité l'économie du Droit de la responsabilité administrative¹⁶ », il se détourne de la construction d'un statut de la victime. Son étude, comme d'autres après elle, sacrifie la réflexion générale sur la substance de la victime au profit d'un questionnement sur l'incidence de sa situation (agent, tiers, usager...) et de son comportement sur l'engagement de la responsabilité des personnes publiques¹⁷.

En dépit de sa place éminente, la victime, contemplée à travers le prisme du droit administratif, apparaît donc aujourd'hui volontiers comme une notion indéfinie et désorganisatrice. Ces qualificatifs s'évanouissent cependant aussitôt que l'on entreprend de retracer la généalogie de la notion de victime, en quittant le rivage du droit administratif moderne pour l'ère des grandes théories doctrinales et constructions jurisprudentielles, du dernier tiers du XIX^e siècle et du premier tiers du XX^e siècle.

Avant d'intégrer le langage des juristes, le terme « victime » relève du registre sacré. Il désigne l'être vivant offert en sacrifice à une divinité. La *victima*, créature offerte aux dieux en remerciements des faveurs reçues, s'oppose alors à l'*hostia*, créature immolée pour apaiser leur courroux. Par la suite, l'opposition *victima* / *hostia* s'étiole au profit d'une notion élargie de victime, cette dernière pouvant être propitiatoire ou expiatoire¹⁸.

Est-ce parce que le terme de réparation renvoie autant à l'idée de compensation qu'à celle d'expiation¹⁹ que les administrativistes relient le vocable « victime » à la responsabilité de la puissance publique ? Cette association couramment opérée entre la notion de victime et le droit de la responsabilité administrative semble un peu hâtive, comme le révèle l'exemple de

¹² RIPERT (G.), *Le régime démocratique et le droit civil moderne*, Paris, LGDJ, 1936, p. 333.

¹³ MOREAU (J.), *L'influence de la situation et du comportement de la victime sur la responsabilité administrative*, *op. cit.*, p. 2.

¹⁴ SAYAH (J.), « La victime et les mutations du droit de la responsabilité », *préc.*, p. 136.

¹⁵ MOREAU (J.), *L'influence de la situation et du comportement de la victime sur la responsabilité administrative*, *op. cit.*, p. 11.

¹⁶ *Ibid.*, p. 9.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 9-11. V. également PEYRONNE (D.), *L'incidence de la qualité de la victime sur la responsabilité administrative*, Th. Droit Université de Toulon, dact. Sur la distinction de l'usager, du participant et du tiers et l'indifférence du juge à l'égard de cette construction doctrinale, v. DEGUERGE (M.), *Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit de la responsabilité administrative*, *op. cit.*, pp. 539-567. Dans d'autres hypothèses, la victime disparaît derrière son préjudice. V. CORMIER (C.), *Le préjudice en droit administratif français*, Th. droit, Paris, LGDJ, BDP, t. 228, 2002.

¹⁸ V. JOSSE (E.), « Victimes, une épopée conceptuelle », consultable sur [<http://www.victimology.be>] ; ELIACHEFF (C.), SOULEZ LARIVIERE (D.), *Le temps des victimes*, Paris, Albin Michel, 2007, p. 148.

¹⁹ V. LEQUETTE (Y.), Préface in GRARE (C.), *Recherches sur la cohérence de la responsabilité délictuelle (l'influence des fondements de la responsabilité sur la réparation)*, Th. droit, Paris, Dalloz, NBT, vol. 45, 2005, p. XII.

la jeune Agnès Blanco. Celle-ci est supposée incarnée la figure mythique de la victime en droit administratif, la victime originelle. Elle détient d'ailleurs tous les attributs qui, selon les travaux du philosophe René Girard, font d'elle une bonne victime, au sens premier de ce terme : l'innocence due à son très jeune âge, la faiblesse due à son sexe²⁰. Pourtant, le Conseil d'Etat, dans la décision qu'il rend en 1874, à la suite de l'arrêt du Tribunal des conflits, ne lui reconnaît pas la qualité de victime. Il constate, plus modestement, l'existence d'un préjudice dont il souligne la gravité. Il accorde à la fillette une indemnité annuelle et viagère et précise combien il est juste de lui accorder une telle réparation²¹. Le droit administratif de la responsabilité se construit ainsi en dehors de toute référence à la victime.

A la fin du XIX^e siècle, la victime est encore un mot du langage commun, étranger au droit administratif. A compter des années 1910, la victime devient détentrice d'un sens proprement juridique (I) qui entretient des liens étroits avec l'idée de créature sacrifiée, évoquée originellement par ce mot (II). Au temps de l'indifférence inspirée par la victime, succède celui de l'efflorescence.

I] L'irruption de la victime dans le vocabulaire du droit administratif

A la charnière des XIX^e et XX^e siècles, avant de recevoir sa charge juridique du législateur (B), la victime fait encore de rares apparitions dans les écrits des administrativistes (A).

A) Une utilisation discrète dans les travaux des juristes

La jurisprudence du Conseil d'Etat illustre avec le plus de vigueur le désintérêt originel dont font montre les administrativistes envers le terme de victime (1), même si ce vocable apparaît avec une rareté similaire dans les travaux doctrinaux (2).

1) La victime dans le contentieux de la responsabilité administrative

Le dépouillement méthodique du *Recueil Lebon* entre le début des années 1870 et la fin des années 1920 révèle que les requérants revendiquent très tôt la reconnaissance de leur qualité de victime par le juge administratif. Les visas des décisions du Conseil d'Etat, reprenant l'argumentation des parties, attestent ainsi que le terme de victime imprègne les mémoires produits dans le cadre d'action en responsabilité. Mais, le juge administratif, loin de s'approprier le vocabulaire des demandeurs, évoque principalement des « requérants ». Il écarte un mot encore sans incidence sur le raisonnement juridique. La jurisprudence administrative témoigne en effet de ce que la réparation n'est pas conditionnée par la reconnaissance de la qualité de victime. Le Conseil d'Etat constate le droit à réparation de simples requérants (b), tandis qu'il exclut l'indemnisation de certains individus à qui il a pourtant concédé le titre de victime (a).

a) *La qualité de victime, condition insuffisante pour obtenir réparation*

S'il est rare, à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, que le Conseil d'Etat accorde la qualité de victime, certaines décisions font néanmoins usage de ce terme. Il désigne

²⁰ V. BOGALSKA-MARTIN (E.), *Entre mémoire et oubli : le destin croisé des héros et des victimes*, Paris-Budapest-Torino, L'Harmattan, coll. La Librairie des humanités, 2004, p. 59.

²¹ CE, 8 mai 1874, *Blanco*, *Rec.* 416.

alors un être ayant subi une atteinte grave à son intégrité physique ou un être mort. L'emploi du mot « victime » demeure cependant sans conséquence sur l'issue du litige.

Parfois, le Conseil d'Etat rejette la requête introduite au motif que le préjudice de la victime a d'ores et déjà été intégralement réparé²². Dans d'autres hypothèses, il réfute le caractère causal du fait de l'administration que la victime regarde comme ayant été à l'origine de son préjudice²³. En outre, le droit à réparation de la victime achoppe à l'irresponsabilité de la puissance publique dans le cadre de ses activités régaliennes²⁴. Tel est le sort, par exemple, du sieur Lepreux qui, en 1886 est devenu aveugle à la suite d'une mauvaise manipulation d'un canon par un acrobate et qui a tenté d'engager la responsabilité de l'Etat du fait d'un défaut de surveillance de la police. Bien que le Conseil d'Etat le qualifie de victime, il rappelle au requérant le principe selon lequel « l'Etat n'est pas, en tant que puissance publique, et notamment en ce qui touche les mesures de police, responsable de la négligence de ses agents²⁵ ». Même lorsque la victime ne se heurte pas à l'irresponsabilité de l'Etat, c'est-à-dire, initialement, lorsqu'elle met en cause les seuls actes de gestion, son indemnisation est bien souvent refusée par le juge, en l'absence de toute faute imputable à l'administration. Si l'arrêt *Tomaso Greco* met fin à l'irresponsabilité de la puissance publique pour l'activité de police, le Conseil d'Etat rejette la demande en réparation introduite par la malheureuse victime d'une balle perdue, en l'absence de toute faute du service public²⁶. Enfin, tout en reconnaissant que le demandeur a été victime d'une faute de l'administration, le juge déclare souvent la requête infondée lorsque cet agissement fautif ne revêt pas une gravité telle qu'elle justifie l'indemnisation²⁷.

Condition insuffisante, la reconnaissance de la qualité de victime, n'est pas même une condition nécessaire pour obtenir réparation.

b) La qualité de victime, condition inutile pour obtenir réparation

Les décisions qui reconnaissent un droit à indemnité sans aucune mention d'une quelconque victime fleurissent entre le dernier tiers du XIX^e siècle et le premier tiers du XX^e.

Il en va ainsi tout d'abord, lorsque le préjudice dont il est demandé réparation devant le juge administratif n'est pas corporel. Le Conseil d'Etat, par exemple, accueille la requête indemnitaire d'une compagnie maritime sans considérer que la perte de l'un de ses paquebots

²² V. CE, 26 juin 1897, *Demoiselle Garnier*, Rec. 496.

²³ V. CE, 13 avril 1870, *Battle*, Rec. 448. Dans cette espèce, les requérants n'établissent pas que la chute de cheval dont a été victime leur père a pour cause la frayeur qu'aurait suscitée chez l'animal l'organisation d'exercices de tir par l'administration de la guerre. V. également CE, 5 février 1904, *Pons*, Rec. 93 ; CE, 9 mars 1917, *PrévotEAU c. l'Etat*, Rec. 233. De surcroît, le Conseil d'Etat établit à plusieurs reprises que c'est l'imprudence ou la faute de cette dernière qui est la source du dommage. V. notamment CE, 9 juin 1899, *Commune de Decize*, Rec. 429 ; CE, 26 mars 1909, *Franck c. l'Etat*, Rec. 341 ; CE, 28 janvier 1914, *Ministre des travaux publics c. Bouille*, Rec. 96 ; CE, 15 mars 1918, *Poulain*, Rec. 259.

²⁴ V. par ex. sur ce point, CE, 15 mars 1878, *Gaucher c. le ministre de la guerre*, Rec. 297 ; CE, 13 décembre 1918, *Neveux c. l'Etat*, Rec. 1136 et LAFERRIERE (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault, 2^e éd. 1896, t. 2, pp. 184-187.

²⁵ CE, 13 janvier 1899, *Lepreux*, Rec. 17.

²⁶ CE, 10 février 1905, *Tomaso Greco*, Rec. 139. Sur l'absence de faute imputable aux agents de l'administration, v. également, CE, 19 février 1897, *Sieur Michel*, Rec. 148 ; CE, 12 juillet 1907, *Dame Veuve Com*, Rec. 672 ; CE, 18 février 1910, *Sol c. l'Etat*, Rec. 137 ; CE, 8 juin 1917, *Vasseur c. l'Etat*, Rec. 454 ; CE, 14 mars 1919, *Demoiselle Royer c. l'Etat*, Rec. 267.

²⁷ V. CE, 4 janvier 1918, *Duchesne c. l'Etat*, Rec. 10 ; CE, 20 juin 1919, *Cellet c. Commune de Cublize*, Rec. 534.

et de sa cargaison ne l'érige au rang de victime²⁸. Il affirme également que la responsabilité sans faute de l'Etat, du fait des dommages causés aux biens de l'industriel Regnault-Desrozières par l'explosion d'un stock de munitions de guerre, est engagée sans accompagner cette reconnaissance audacieuse de l'octroi de la qualité de victime²⁹. La responsabilité sans faute de l'Etat, pour rupture d'égalité devant les charges publiques, qui requiert pourtant l'existence d'un dommage anormal et spécial, ne suppose pas plus la présence d'une victime. Le sieur Couitéas qui, en 1923, obtient l'indemnisation du préjudice causé par le refus légal du gouvernement français d'exécuter un jugement d'expulsion, n'est à aucun moment présenté, dans la décision du Conseil d'Etat comme une victime³⁰.

Il en va de même, ensuite, dans nombre d'affaires où le juge administratif statue sur des demandes en réparation de lésions corporelles. Si le sieur Cames a vu son nom associé au grand arrêt consacrant la responsabilité sans faute de l'Etat au profit des collaborateurs du service public, il n'a, pas plus que les autres ouvriers de l'Etat mutilés par des accidents du travail et indemnisés après lui sur le fondement du risque, reçu du juge le nom de victime³¹. Cette dénomination est également écartée dans des arrêts accordant réparation à des demandeurs dont les souffrances puisent leur source dans une faute par action ou par inaction de l'administration³².

A la même époque, certaines décisions admettent l'existence d'une victime tout en accordant réparation à d'autres individus qu'à l'être qui a reçu ce titre. Le juge administratif distingue alors la victime, qui est la personne décédée, et ceux qui obtiennent réparation du préjudice lié à ce décès. Ainsi, dans une décision de 17 mai 1918, le Conseil d'Etat énonce que l'Etat est responsable du préjudice causé à deux jeunes femmes par la mort de leur père, victime d'un accident provoqué par une automobile militaire³³. Le préjudice réparable de l'entourage de la victime est alors conçu étroitement par le juge administratif, avant de connaître un assouplissement³⁴.

La qualification de victime n'est donc pas une condition nécessaire à l'obtention d'une réparation dans le cadre d'un recours introduit devant la juridiction administrative. Elle n'est toutefois pas systématiquement évincée par le juge. Il existe de rares décisions dans lesquelles le Conseil d'Etat fait droit aux demandes d'indemnités formulées par des personnes qu'il désigne comme des victimes³⁵. Le sieur Anguet, brutalement expulsé d'un bureau de poste par

²⁸ CE, 15 février 1872, *Valéry frères et fils*, Rec. 90.

²⁹ CE, 28 mars 1919, *Sieur Regnault-Desrozières*, Rec. 329.

³⁰ CE, 30 novembre 1923, *Couitéas*, Rec. 789.

³¹ V. CE, 21 juin 1895, *Cames*, Rec. 509 ; CE, 24 décembre 1897, *Dotti*, Rec. 839.

³² V. par ex. CE, 29 janvier 1892, *Dame veuve Robert*, Rec. 79 ; CE, 9 avril 1897, *Ministre de la Marine c. Sieur Guérard*, Rec. 331.

³³ CE, 17 mai 1918, *Grosellier*, Rec. 493. V. aussi CE, 6 mars 1896, *Compagnie de Lyon c. héritiers Quinson*, Rec. 238 : « La veuve et les filles de la victime dudit accident sont fondées à réclamer de la commune [...] dans la voirie de laquelle se trouve placé le chemin dont s'agit, des indemnités pour la mort du sieur Quinson ». V. encore, CE, 8 août 1892, *Ministre des travaux publics c. héritiers Barnoin*, Rec. 728 ; CE, 16 juillet 1909, *Besnard Frères*, Rec. 696 ; CE, 19 juin 1912, *Julien Grand et autres*, Rec. 684 ; CE, 20 février 1914, *Martin Justet c. l'Etat*, Rec. 231 ; CE, 25 janvier 1918, *Veuve Massé*, Rec. 71.

³⁴ V. CE, 25 juillet 1919, *Guinot*, Rec. 689 : « si la douleur éprouvée par les père et mère de la victime ne constitue pas en elle-même un élément de préjudice susceptible d'être évalué en argent, il appartient au juge, pour la détermination de l'indemnité [...] de faire état des troubles de toute nature apportés dans les conditions d'existence des survivants et susceptibles d'aggraver à leur égard les conséquences de l'accident ».

³⁵ V. par ex. CE, 27 juillet 1883, *De Suremain c. Ministre de la Guerre*, Rec. 698 ; CE, 11 janvier 1889, *Gabaude*, Rec. 60 ; CE, 9 mars 1894, *Compagnie parisienne du Gaz c. Daubard*, Rec. 190 ; CE, 7 février 1896, *Maugère*, Rec. 119 ; CE, 28 février 1898, *Marchal*, Rec. 190 ; CE, 25 mai 1900, *Sieur Fierfol*, Rec. 370 ; CE, 12 février 1904, *Sieur Saurin*, Rec. 118 ; CE, 26 janvier 1906, *Sieur Arnoult*, Rec. 71 ; CE, 25 décembre 1909,

des agents un peu trop impatients de terminer leur service, l'épouse Lemonnier, grièvement blessée par une balle provenant du stand de tir de la fête annuelle organisée par la commune de Roquecourbe, sont présentés comme des victimes d'accidents qui engagent tant la responsabilité des agents que celle de l'administration³⁶. La doctrine fait longtemps montre de la même réserve face à l'utilisation du vocable « victime ».

2) La victime dans les travaux de la doctrine

Avant 1914, la victime est l'une des grandes oubliées des travaux de la doctrine administrative. Elle apparaît même doublement méconnue.

Les écrits doctrinaux relatifs à la responsabilité de la puissance publique ont pour caractéristique commune *la rareté des occurrences du vocable victime*. Une telle circonspection n'étonne pas, dès lors que la doctrine se donne pour objet d'étude les décisions du Conseil d'Etat. Dans l'imposante monographie que Léon Michoud dédie à la responsabilité de l'Etat, les références sont comme introuvables³⁷. Tout au plus est-il question de dommages, non des individus qui les ont endurés³⁸. De la même façon, le lecteur est un peu désarçonné en découvrant que sur la centaine de pages consacrées à la responsabilité de l'Etat dans le tome 3 de son *Traité*, Duguit ménage une place aussi insignifiante à la victime³⁹, en dehors de la question des dommages de guerre.

Les allusions aux victimes apparaissent plus fréquentes dans certains écrits de la doctrine universitaire, comme ceux de Gaston Jèze, Henri Berthélemy ou Maurice Hauriou, ou de certains membres de la doctrine organique, comme Jean Romieu, Georges Teissier, Léon Blum ou encore Louis Corneille⁴⁰. Mais, à l'instar du Conseil d'Etat, ces auteurs n'accordent aucune préférence à ce mot. Il est employé à l'égal d'autres expressions telles celles de particulier⁴¹, d'administré⁴², d'individu⁴³, de requérant⁴⁴, de tiers⁴⁵, de citoyen⁴⁶ ayant subi un préjudice.

Bartull-Yovanowitch, Rec. 1021 ; CE, 8 décembre 1911, Sieur et Dame Hautot, Rec. 1163 ; CE, 28 janvier 1914, Préfet des Ardennes c. Nicolas, Rec. 97 ; CE, 23 novembre 1917, Sieur Beltramé, Rec. 762 ; CE, 10 août 1918, Demoiselle Lefèvre c. l'Etat, Rec. 856.

³⁶ CE, 3 février 1911, *Sieur Anguet, Rec. 147 ; CE, 26 juillet 1918, Epoux Lemonnier c. Commune de Roquecourbe, Rec. 772.*

³⁷ V. MICHOD (L.), « De la responsabilité de l'Etat à raison des fautes de ses agents », *RDP* 1895, t. 3, p. 421, t. 4, p. 4, p. 268.

³⁸ V. MICHOD (L.), « De la responsabilité de l'Etat à raison des fautes de ses agents », *RDP* 1895, t. 4, pp. 8-9.

³⁹ V. DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, E. de Boccard, 2^e éd., 1923, t. 3, p. 467, p. 468, p. 474, p. 480, p. 484, p. 486, p. 497.

⁴⁰ V. JEZE (G.), *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, Berger-Levrault, 1904, notamment p. 52 et « Responsabilité de l'Etat à raison du fonctionnement des services publics, en dehors de toute faute. CE, 28 mars 1919, Regnault-Desrozières », *RDP* 1919, p. 341 ; BERTHELEMY (H.), *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, A. Rousseau, 5^e éd. 1908, p. 81 ; HAURIOU (M.), Note sous CE, 26 juillet 1918, *Epoux Lemonnier c. Commune de Roquecourbe*, in *Notes d'arrêts sur décisions du Conseil d'Etat et du Tribunal des conflits*, Paris, La Mémoire du Droit, 2000, réimp. de l'éd. de 1929, t. 1, pp. 649-653 ; ROMIEU (J.), concl. sur CE, 21 juin 1895, *Cames, Rec. 511* ; TEISSIER (G.), *La responsabilité de la puissance publique*, Paris, Paul Dupont, 1906, p. 254, p. 258, p. 261, p. 272 ; BLUM (L.), concl. sur CE, 26 juillet 1918, *Epoux Lemonnier c. Commune de Roquecourbe, Rec. 768-769* ; CORNEILLE (L.), concl. sur CE, 23 juin 1916, *Thevenet, RDP* 1916, p. 379 et concl. sur CE, 28 mars 1919, *Sieur Regnault-Desrozières, RDP* 1920, p. 408.

⁴¹ ROMIEU (J.), concl. sur CE, 27 février 1903, *Sieur et Dame Zimmermann et demoiselle Olivier, Rec. 180* ; JEZE (G.), *Les principes généraux du droit administratif*, *op. cit.*, p. 66 ; TEISSIER (G.), *La responsabilité de la puissance publique*, *op. cit.*, p. 43, p. 49, p. 110, p. 177, p. 219 ; DUGUIT (L.), « De la situation des particuliers à l'égard des services publics », *R.D.P.* 1907, p. 421.

Surtout, *l'utilisation de ce mot ne s'accompagne d'aucune tentative de définition*. Plusieurs éléments expliquent ce désintérêt conceptuel. En premier lieu, les premières études doctrinales sur la responsabilité offrent principalement aux théoriciens l'occasion de penser la personnalité juridique publique. La figure de la victime est alors masquée par celle bien plus imposante de l'Etat. En outre, comme Hauriou le concède, non sans un brin d'anticipation, le résultat, l'indemnisation des victimes, compte bien plus que de saisir la réalité des souffrances qu'il recouvre : « Le tout n'est pas d'édifier une belle théorie administrative, ciselée jusque dans le dernier détail [...] on veut avant tout que la victime soit indemnisée⁴⁷ ». Enfin, la doctrine n'aperçoit pas le bien-fondé d'un travail de conceptualisation d'une notion que le juge hésite à manier et qui n'est dotée d'aucune charge juridique.

B] Une exploitation ostentatoire dans l'œuvre législative

Si l'analyse de la jurisprudence atteste que le Conseil d'Etat octroie rarement le statut de victimes aux requérants, elle dévoile également qu'il est appelé à statuer très fréquemment sur la situation d'individus à qui d'autres ont donné cette qualification. Les actes d'assistance exceptionnelle, pris par les autorités locales en faveur des victimes d'incendie ou d'évènements calamiteux, nourrissent ainsi un important contentieux au début du XX^e siècle⁴⁸. Plus rarement, le Conseil d'Etat connaît des mesures de secours aux victimes prises par les autorités administratives centrales⁴⁹. Mais, comme il le rappelle en 1877, c'est au pouvoir législatif seul qu'il appartient d'accorder des dédommagements aux victimes d'évènements n'ayant leur cause dans aucune responsabilité préexistante du Trésor⁵⁰. Le contentieux de l'application des lois hissant certaines catégories de personnes au rang de victime et organisant leur indemnisation est donc la cause principale du foisonnement des victimes dans les décisions du Conseil d'Etat au début du XX^e siècle. Qu'elles proclament la responsabilité de l'administration (1) ou qu'elles instaurent un mécanisme de garantie (2), ces lois exaltent la victime.

1) La reconnaissance de la victime par les régimes législatifs de responsabilité

⁴² HAURIU (M.), *La gestion administrative*, Paris, Larose, 1899, p. 12 ; TEISSIER (G.), *La responsabilité de la puissance publique*, *op. cit.*, p. 159 ; BLUM (L.), concl. sur CE, 26 juillet 1918, *Epoux Lemonnier c. Commune de Roquecourbe*, Rec. 768-769.

⁴³ BARTHELEMY (J.), « Note à propos du projet de réglementation de l'emploi du blanc de céruse, sur la responsabilité pécuniaire de l'Etat à raison du préjudice causé à une catégorie de citoyens par une réforme législative », *RDP* 1907, p. 95.

⁴⁴ TEISSIER (G.), *La responsabilité de la puissance publique*, *op. cit.*, p. 245 ; DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, *op. cit.*, t. 3, p. 447.

⁴⁵ HAURIU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 10^e éd., 1921, p. 388 ; CORNEILLE (L.), concl. sur CE, 28 mars 1919, *Sieur Regnault-Desroziers*, préc. p. 409.

⁴⁶ BLUM (L.), concl. sur CE, 26 juillet 1918, *Epoux Lemonnier c. Commune de Roquecourbe*, Rec. 766-767.

⁴⁷ HAURIU (M.), Note sous CE, 26 juillet 1918, *Epoux Lemonnier c. Commune de Roquecourbe*, préc., p. 653.

⁴⁸ V. par ex. CE, 30 mai 1884, *Larcher et autres*, Rec. 450 ; CE, 10 juillet 1896, *Société des sucreries coloniales*, Rec. 561 ; CE, 20 novembre 1897, *Elections municipales de Duvivier*, Rec. 718 ; CE, 10 décembre 1897, *Sieur Renaud*, Rec. 767 ; CE, 18 mars 1899, *Elections de Thiry-Marcourt*, Rec. 237 ; CE, 26 décembre 1908, *Commune de Labastide-Saint-Pierre*, Rec. 1089 ; CE, 26 décembre 1908, *Commune de Remoray*, Rec. 1089.

⁴⁹ CE, 28 novembre 1884, *Elections de Montgaillard*, Rec. 846 ; CE, 3 mars 1893, *Election d'Orgueil*, Rec. 207.

⁵⁰ CE, 18 mai 1877, *La Banque de France c. Ministre des finances*, Rec. 472.

Les nombreuses lois qui proclament l'obligation pour l'Etat de réparer le dommage, causé par son fait ou par le fait des personnes ou des choses dépendant de lui, provoquent *la dilatation de la catégorie des victimes*.

Jusqu'aux dernières années du XIX^e siècle par exemple, les recours exercés par les êtres condamnés à tort se heurtaient à une déclaration d'irrecevabilité tant de la part du juge administratif que du juge judiciaire⁵¹. La loi du 8 juin 1895 métamorphose ces condamnés en « victimes d'erreurs judiciaires » et prévoit corrélativement leur indemnisation devant le juge judiciaire.

La législation transforme également en victimes des hommes qui jouissaient déjà d'une réparation grâce au développement de la jurisprudence administrative. La loi du 3 mai 1921, tout en prolongeant la jurisprudence *Regnault-Deroziers*, offre ainsi aux tiers lésés par des accidents survenus dans les établissements travaillant pour la défense nationale la qualité de victime. De même, tout en se nourrissant de l'arrêt *Cames*, la loi du 9 avril 1898 vise expressément les ouvriers victimes d'accidents dans leur travail.

Si la loi rend ostensible la victime en s'y référant régulièrement, elle attache surtout des conséquences juridiques à ce terme. La reconnaissance de la qualité de victime par le législateur s'accompagne en effet systématiquement de la consécration de l'obligation pour l'Etat de réparer la souffrance à laquelle il a contribué. Qu'elle bénéficie d'un régime législatif de responsabilité pour faute ou de responsabilité sans faute, la victime reçoit alors une signification nouvelle. Au fil des lois, elle cesse d'être la personne qui a subi un préjudice pour devenir l'être dont le dommage va être indemnisé. Et ce travail législatif retentit sur l'œuvre du Conseil d'Etat dès lors qu'il statue sur l'application des régimes législatifs de responsabilité⁵². Les références aux victimes sont notamment innombrables dans le contentieux des pensions⁵³, comme si le juge administratif réservait prioritairement cette qualité aux individus à qui la loi a garanti une indemnisation.

2) L'exaltation de la victime par les régimes législatifs d'indemnisation

Les années 1910 offrent un terreau favorable à l'exaltation des victimes. Les lois qui s'enchaînent au cours de cette période distribuent généreusement cette qualité. Elles ont en effet pour caractéristique de fonder la réparation de dommages sériels. Alors que les régimes législatifs de responsabilité s'adressent à l'individu isolé, tel le condamné innocenté ou l'ouvrier accidenté, les lois d'indemnisation qui fleurissent à compter de 1914 s'étendent à des masses de victimes⁵⁴. La loi du 16 avril 1914 touche les victimes d'émeutes ou d'attroupement sur tout le territoire d'une commune. Les lois des 17 avril 1919 et 24 juin 1919 dépassent le seul groupe local de victimes pour s'étendre, au sein de la communauté nationale, à l'ensemble des victimes des événements de guerre.

⁵¹ V. BRECHON-MOULENES (C.), *Les régimes législatifs de responsabilité publique*, Th. Droit, Paris, LGDJ, BDP, t. 112, 1974, p. 215.

⁵² V. à propos de l'application de la loi du 9 avril 1898, CE, 18 novembre 1904, *Dame Fauveaux*, Rec. 722 ; CE, 12 novembre 1909, *Boudrie*, Rec. 874.

⁵³ La reconnaissance par le juge administratif de la qualité de victime d'un dommage survenu dans l'exercice de ses fonctions permet au requérant de faire valoir son droit à pension. V. notamment CE, 29 juin 1883, *Prud'homme*, Rec. 614 ; CE, 30 novembre 1888, *Achard*, Rec. 903 ; CE, 7 juillet 1893, *Stéphane*, Rec. 574 ; CE, 19 janvier 1900, *Sieur Lucas*, Rec. 44 ; CE, 21 novembre 1902, *Dame Lencioni*, Rec. 689 ; CE, 18 novembre 1904, *Dame Caraës*, Rec. 723 ; CE, 7 décembre 1906, *Dame veuve Puig*, Rec. 898 ; CE, 1^{er} février 1907, *Sieur Marchau*, Rec. 118 ; CE, 28 mai 1909, *Beaudet*, Rec. 558 ; CE, 1^{er} juillet 1910, *Geglo*, Rec. 546 ; CE, 6 mars 1912, *Méric*, Rec. 317 ; CE, 25 mars 1914, *Veuve Robert*, Rec. 387 ; CE, 2 octobre 1918, *Dame Bastard*, Rec. 887.

⁵⁴ V. cependant la loi du 3 avril 1918 sur les pensions à accorder aux marins du commerce victimes d'événements de guerre.

En plus de transformer la victime en notion de masse, les régimes législatifs de réparation la libèrent de tout lien avec la responsabilité. Tout au long du XIX^e siècle, les membres du Conseil d'Etat n'ont eu de cesse de présenter les faits de guerre comme des événements « dans lesquels la volonté de l'Etat ou de ses agents n'est pour rien » et qui, dès lors, « ne sauraient engager la responsabilité de la puissance publique⁵⁵ ». De même, la loi du 16 avril 1914, transmue le régime de responsabilité présumée de la commune en responsabilité de plein droit, tout en imposant à l'Etat de participer pour moitié à la réparation. Bien que les règles de la responsabilité soient ici impuissantes, le législateur parvient à indemniser les proies de la guerre ou des émeutes. En distinguant des victimes, alors que les principes de la responsabilité ne peuvent s'appliquer, il forge un concept autonome. La résolution de faire peser sur l'Etat la réparation de dommages auxquels il est étranger souligne que l'indemnisation est l'élément essentiel de cette nouvelle notion. Pour obtenir cette indemnisation, la loi délaisse le schéma classique de la responsabilité, qui exige l'imputation du fait générateur du dommage au débiteur, au profit de l'imputation à ce dernier du préjudice.

A la suite de ces interventions législatives, les victimes saturent la littérature juridique. Les victimes de guerre envahissent la jurisprudence administrative⁵⁶ et conquièrent enfin l'intérêt des universitaires. La législation sur la réparation des dommages de guerre offre à la doctrine le matériau à partir duquel va être construite la notion juridique de victime.

II] L'émergence d'une conception administrative de la victime

La littérature suscitée par la législation sur les dommages de guerre est massive et témoigne de l'apparition d'une véritable vogue victimale au cours des années 1910. L'engouement de la doctrine pour ce transfuge du discours politique l'incite à sonder tant l'essence (A) que les conséquences de l'idée de victime (B).

A- La réminiscence de l'acceptation sacrificielle de la victime

En quête d'une définition de la victime, la doctrine, influencée par les travaux parlementaires, renoue avec la signification originelle de cette notion. Elle fait appel au registre du sacré. La victime, sous la plume des administrativistes, est dépeinte en effet comme un être sacrifié (1) et créateur de lien social (2).

1) Un être sacrifié

L'adoption de la loi du 16 avril 1914 éveille chez certains auteurs des craintes non dissimulées. Rolland avertit ainsi que « sans probablement s'en rendre compte, le législateur s'est engagé dans une voie où il pourra être entraîné assez loin. Si notamment les victimes des [...] émeutes ont droit à une indemnité [...], pourquoi ne pas reconnaître un droit à indemnité aux victimes des faits de guerre, voir même aux victimes des fléaux de toutes sortes qui

⁵⁵ DAVID(R.), concl. sur TC, 13 mai 1872, *Conflit du Rhône, Brac de la Perrière c. le département*, Rec. 302. V. également DAVID (R.), concl. sur CE, 11 mai 1872, *Butin c. la ville de Beauvais*, Rec. 266 ; concl. sur TC, 6 juin 1872, *Bertin*, p. 359.

⁵⁶ V. par ex. CE, 19 décembre 1919, *Legrand*, Rec. 937 ; CE, 17 décembre 1920, *Epoux Levrat c. Ministre de la Guerre*, Rec. 1084 ; CE, 13 février 1920, *Besegher*, Rec. 165 ; CE, 21 mai 1920, *Braillon*, Rec. 531 ; CE, 16 juillet 1920, *Consorts Mille*, Rec. 712 ; CE, 29 octobre 1920, *Epoux Derisbourg-Bara*, Rec. 891 ; CE, 4 mars 1921, *Dame veuve Mérel c. Ministre de la Guerre*, Rec. 254.

peuvent survenir⁵⁷. » Les lois de 1919 confortent ce pressentiment. La doctrine s'emploie donc à endiguer la transformation de l'Etat en débiteur systématique de la réparation des dommages qu'il n'a pas causés, en identifiant les êtres susceptibles de profiter de tels systèmes de garantie. S'enquérant des caractéristiques qui transforment un homme en individu qui va être indemnisé, les auteurs, à l'instar de GénY, énoncent qu'il faut « des situations vraiment choquantes⁵⁸ ». Même s'ils soulignent volontiers « les effroyables ravages causés par la guerre⁵⁹ », les professeurs s'attachent peu à la gravité ou à la nature des préjudices subis pour définir la victime. Comme l'indique Gaston Jèze, « il n'y a à distinguer ni entre le dommage causé aux personnes et le dommage causé aux biens, ni entre les dommages causés par les troupes nationales ou alliées et les dommages causés par les troupes ennemies »⁶⁰. En dépit de la diversité des dommages, le sort des victimes attire d'une façon identique l'attention, parce que, selon l'aveu de Rolland, il apparaît comme « la conséquence de mesures nécessitées pour la défense du pays tout entier⁶¹ ». *Ce n'est donc pas le préjudice qui constitue la victime, mais la façon dont il a été causé*⁶².

La doctrine administrative marque alors la victime du sceau du sacrifice. La résurgence de cette connotation sacrificielle est facilitée par le fait que la législation de guerre forme le matériau principal à partir duquel est conceptualisée la victime. Elle participe du nouvel élan donné à la religion patriotique. Le contexte de la guerre offre à la victime de renouer avec l'image du martyr, du sacrifice offert à la seule divinité que peut reconnaître une III^e République pétrie de laïcité : la patrie⁶³. Elle est tour à tour dépeinte comme la personne dont « les dommages ont été causés pour sauvegarder l'existence et l'honneur de la Nation⁶⁴ » ou comme celle que « le hasard de la lutte et l'aveugle destin de la guerre ont sacrifiée⁶⁵ ». Mieux, elle est sans cesse comparée au soldat mort pour la France. Cette comparaison est suggérée par la loi du 24 juin 1919 elle-même, celle-ci transformant les victimes civiles de la guerre en bénéficiaires des pensions offertes aux militaires par la loi du 31 mars 1919. Or, l'article 1^{er} de ce texte fonde le droit à pension sur la reconnaissance de la République « envers ceux qui ont assuré le salut de la patrie ». Ce dispositif législatif autorise Jèze ou encore Jacquelin à confondre dans une même catégorie « les hommes qui versent leur sang et les habitants des territoires dévastés par l'ennemi », l'individu à qui la patrie a réclamé « le sacrifice de ce qu'il a de plus précieux » et celui à qui elle a imposé des « sacrifices

⁵⁷ ROLLAND (L.), « La loi du 16 avril 1914 sur la responsabilité des communes en cas de troubles », *RDP* 1914, p. 650.

⁵⁸ GENY (F.), *Science et technique en droit privé positif*, Paris, Sirey, 1914, t. 2, p. 413.

⁵⁹ MICHOUX (L.), « La jurisprudence sur les dommages résultant des travaux publics et son application aux dommages de guerre », *RDP* 1916, p. 181. V. aussi BARTHELEMY (J.), « Le droit à la réparation des dommages de guerre », *Revue politique et parlementaire* 1915, t. 83, p. 206 ; DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, *op. cit.*, t. 3, p. 533.

⁶⁰ JEZE (G.), « La réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre », *RDP* 1915, p. 41.

⁶¹ ROLLAND (L.), « La loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre », *RDP* 1919, p. 373.

⁶² Pour BARTHELEMY, « lorsque l'ennemi frappe les particuliers, c'est la Nation qu'il vise ». Puisque « c'est la Nation qui est la cause des pertes », ceux qui les subissent accèdent au rang de victimes. V. BARTHELEMY (J.), « Le droit à la réparation des dommages de guerre », *préc.*, p. 216.

⁶³ L'idée est déjà présente dans les conclusions de ROMIEU (J.) sous l'arrêt *Cames*. Pour justifier l'indemnisation des victimes ouvrières, il souligne qu'elles contribuent à la confection d'armes « qui serviront à la défense du pays ». V. ROMIEU (J.), *concl. sur CE*, 21 juin 1895, *Cames*, *préc.*, p. 513.

⁶⁴ GENY (F.), *Science et technique en droit privé positif*, *op. cit.*, p. 413.

⁶⁵ JEZE (G.), « La réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre », *préc.*, p. 39.

moindres⁶⁶ ». Et, à ces sacrifices de sang répond le sacrifice d'argent demandé à tous les français pour venir en aide aux victimes de la guerre⁶⁷.

L'analyse de la législation suggère que l'offrande de ses biens ou de son intégrité physique à la patrie ne suffit pas pour devenir une victime. *Il faut en outre, conformément à l'idée originelle de victime, se démarquer par son « innocence fondamentale⁶⁸ »*. Dans la déclaration lue aux Chambres le 22 décembre 1914, le gouvernement justifie sa volonté d'indemniser les victimes civiles en invoquant leur innocence⁶⁹. De même, à l'occasion du discours qu'il prononce au cours des débats sur la loi de 1917 relative aux pupilles de la Nation, Léon Bourgeois, désireux de convaincre du « devoir et de l'honneur » de subvenir aux besoins des orphelins, souligne leur pureté. Il affirme même que « parmi les victimes de la guerre, aucunes ne peuvent être plus sacrées⁷⁰ ». Cette condition d'innocence reçoit même une traduction dans les textes. L'article 52 de la loi du 17 avril 1919 frappe de déchéance les personnes condamnées pour des crimes graves contre le pays comme la désertion, l'espionnage ou la trahison. Cette exigence de pureté est essentielle pour l'accession à la qualité de victime et à la réparation. Elle exacerbe le malheur et provoque la volonté collective de prendre en charge des souffrances jugées primordiales.

2) Une gardienne du lien social

Nombre de travaux ont mis en exergue l'idée selon laquelle la victime sacrificielle des civilisations antiques « génère précieusement du lien social⁷¹ ». Pour les administrativistes du début du XX^e siècle, la victime produit des effets similaires.

La victime de guerre est le symbole d'un traumatisme collectif, l'emblème d'une histoire commune à l'ensemble du corps social. Derrière sa reconnaissance point la consécration d'une souffrance collective. En outre, comme aux époques plus reculées, l'offrande de sa vie ou de ses biens pour sauver la patrie est supposée avoir épargné d'autres victimes⁷². Il n'est alors pas surprenant que l'article 1^{er} de la loi du 17 avril 1919 énonce que c'est dans l'« affirmation solennelle de la solidarité nationale que le droit à réparation a pris naissance⁷³ ». A la suite du législateur, les administrativistes n'ont cessé de présenter les lois d'indemnisation des dommages de guerre comme des manifestations de la « solidarité sociale », de « l'interdépendance des membres de la société » ou des « textes d'union nationale⁷⁴ ». Cette dernière expression, qui est le fait du commissaire du gouvernement

⁶⁶ *Ibid.* préc., p. 25 ; JACQUELIN (R.), *Le Droit social et la réparation des dommages en régions envahies*, Paris, Sirey, 1917, p. 4.

⁶⁷ JEZE (G.), « La réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre », préc., p. 25

⁶⁸ BOGALSKA-MARTIN (E.), *Entre mémoire et oubli : le destin croisé des héros et des victimes*, op. cit., p. 59.

⁶⁹ V. sur ce point JEZE (G.), « La réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre », préc., p. 27.

⁷⁰ BOURGEOIS (L.), cité par RIBOULET (L.) in concl. sur CE, 21 mars 1919, *Dame Polier*, Rec. 303.

⁷¹ BOGALSKA-MARTIN (E.), *Entre mémoire et oubli : le destin croisé des héros et des victimes*, op. cit., p. 33 ; ELIACHEFF (C.), SOULEZ LARIVIERE (D.), *Le temps des victimes*, op. cit., p. 154.

⁷² BOGALSKA-MARTIN (E.), *Entre mémoire et oubli : le destin croisé des héros et des victimes*, op. cit., p. 28.

⁷³ Sur l'idée selon laquelle la solidarité sociale irrigue les débats parlementaires relatifs à la loi du 16 avril 1914 et aux lois de 1919, v. BORGETTO (M.), *La notion de fraternité en droit public français : le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Th. droit, Paris, LGDJ, BDP, t. 170, 1993, pp. 477-479 et BRECHON-MOULENES (C.), *Les régimes législatifs de responsabilité publique*, op. cit., p. 232.

⁷⁴ V. par ex., JOUSSET (J.), *Fondement justificatif du droit à indemnité au profit de la victime de dommages résultant d'émeutes ou attroupements*, Th. droit, Paris, Jouve, 1918, p. 9 ; MICHOU (L.), « La jurisprudence sur les dommages résultant des travaux publics et son application aux dommages de guerre », préc., p. 184 ; GENY (F.), *Science et technique en droit privé positif*, op. cit., p. 413 ; JACQUELIN (R.), *Le Droit social et la réparation*

Riboulet, semble plus appropriée. La loi du 17 avril 1919 réserve en effet l'indemnisation aux seules personnes ayant la nationalité française. Ce précédent fait naître chez Hauriou la conviction que les régimes de garantie ne peuvent être établis qu'à l'égard d'individus qui « ne peuvent être considérés comme des tiers⁷⁵ ». La victime est donc choisie au sein des seuls nationaux parce qu'elle resserre les liens du groupe de ses compatriotes.

La victime des émeutes est porteuse d'une autre symbolique. Elle renforce le lien social en révélant l'inacceptable pour la vie collective. La loi du 5 avril 1884 qui précède celle du 16 avril 1914 était déjà décrite comme une loi de salut public⁷⁶. L'ennemi interne n'est pas moins dangereux pour la cohésion sociale que l'ennemi externe. Ce ne sont donc pas, une fois encore, les souffrances endurées qui justifient l'octroi de la qualité de victime, mais la cause de celles-ci⁷⁷.

Les universitaires reconnaissent volontiers le défaut de scientificité de la conception quasi religieuse de la victime qu'ils forgent en analysant les grandes lois des années 1910. La victime, sous leur plume, se dérobe à toute tentative d'identification objective. La reconnaissance des êtres méritant l'indemnisation requiert moins une opération intellectuelle qu'« une part de sentiment instinctif⁷⁸ ». Ces travaux doctrinaux mettent alors au jour la raison pour laquelle les administrativistes, le juge comme la doctrine, conçoivent l'octroi de la qualité de victime comme l'apanage du législateur. Seul ce dernier détient la légitimité pour déterminer les causes qui donnent un sens à une souffrance et les douleurs qui cimentent la collectivité.

B- L'esquisse d'un statut de la victime

Dans la conclusion de sa thèse, Jacques Moreau semble dépeindre le XX^e siècle comme l'ère de la transsubstantiation de la victime. Alors qu'elle apparaît au XIX^e siècle comme « l'humble mendiant sollicitant une aumône » auprès de l'auteur du dommage, elle devient dans les années 1950 « une véritable personne juridique, titulaire de droits⁷⁹ ». Le premier tiers du XX^e siècle amorce cette reconnaissance des droits publics subjectifs des victimes. L'époque évoque indéniablement la consécration de prérogatives juridiques à leur profit. Mais ces prérogatives n'apparaissent pas encore comme de véritables droits (2). Ni le législateur, pour des raisons essentiellement financières, ni la doctrine, pour des raisons théoriques, ne peuvent l'admettre. Tout au plus acceptent-ils de présenter l'indemnisation comme un devoir de l'Etat, ensevelissant ainsi la vieille théorie du secours (1).

des dommages en régions envahies, op. cit., p. 10 ; BARTHELEMY (J.), « Le droit à la réparation des dommages de guerre », *préc.*, p. 207 et p. 213 ; CARRE DE MALBERG (R.), « Du fondement du droit à la réparation intégrale pour les victimes des dommages de guerre », in *Publications du comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre* juin 1915, p. 16 ; BERTHELEMY (H.), « La réparation des dommages de guerre », in *Conférences faites à l'Ecole des hautes études sociale*, novembre 1915, p. 20 ; RIBOULET (L.), *concl. sur CE*, 21 mars 1919, *Dame Polier, Rec.* 303 ; ROLLAND (L.), « La loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre », *préc.*, p. 389 ; RENARD (G.), « De la nature juridique de l'indemnité de dommages de guerre. Essai de technique juridique », *RDP* 1920, p. 215 ; DUEZ (P.), « La loi du 3 mai 1921 et la théorie générale de la responsabilité », *RDP* 1922, p. 192 ; DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel, op. cit.*, t. 3, p. 534, p. 546 ; BONNARD (R.), *Précis élémentaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 1926, p. 385.

⁷⁵ HAURIUO (M.), *Précis de droit administratif et de droit public, op. cit.*, pp. 391-392.

⁷⁶ V. sur ce point, BRECHON-MOULENES (C.), *Les régimes législatifs de responsabilité publique, op. cit.*, p. 233.

⁷⁷ V. JOUSSET (J.), *Fondement justificatif du droit à indemnité au profit de la victime de dommages résultant d'émeutes ou attroupements, op. cit.*, pp. 143-144.

⁷⁸ MICHOU (L.), « La jurisprudence sur les dommages résultant des travaux publics et son application aux dommages de guerre », *préc.*, p. 184.

⁷⁹ MOREAU (J.), *L'influence de la situation et du comportement de la victime sur la responsabilité administrative, op. cit.*, p. 248.

1) L'affirmation du devoir d'indemnisation de l'Etat

Les réflexions doctrinales sur les prérogatives des victimes reflètent les mutations qui bouleversent le droit administratif entre la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle. Elles avertissent en effet de la transformation de la figure de l'Etat et de l'apparition de celle de l'administré, dont la personnalité, jusqu'alors, ne comptait pas. A l'image de tout administré, la victime cesse d'apparaître comme le bénéficiaire de faveurs ou de grâces temporaires (a), l'indemnisation étant dépeinte comme un devoir juridique pour l'Etat (b).

a) La condamnation de la thèse du secours

L'adoption de lois destinées à venir en aide aux individus touchés par des fléaux, des insurrections ou des guerres n'est pas le propre du XX^e siècle. Les administrativistes évoquent d'ailleurs les textes antérieurs⁸⁰, comme pour mieux valoriser l'innovation introduite par la nouvelle législation. Les textes adoptés au cours du siècle précédent traduisaient en effet la simple « obligation morale⁸¹ » d'indemnisation qui pesait sur l'Etat. Parfois les bénéficiaires d'un secours étaient nommément désignés par la loi. De tels textes, à l'exemple des lois des années 1890 sur les dommages résultant d'attentats anarchistes, soulignaient alors le caractère personnel de la faveur qui était faite. Si d'autres lois s'adressaient à une catégorie indéfinie d'individus, leurs dispositions ou les travaux préparatoires prenaient soin de rappeler qu'ils n'étaient pas titulaires d'un droit à réparation. L'assistance aux victimes des troubles de 1848 s'accompagne d'un ferme rappel du principe suivant lequel l'Etat n'est soumis à aucune obligation légale. Des débats entourant l'adoption des lois de 1871 destinées à faire supporter à la nation française les dommages de guerre, il ressort que la réparation accordée par l'Etat est une « dette de cœur, non de droit », un « acte de bienfaisance et de générosité nationale⁸² ». L'idée selon laquelle le dédommagement des victimes d'attentats, de guerres, de révolutions, d'insurrections, de coup d'Etat, de calamités naturelles, est une simple manifestation de bienveillance et de bienfaisance de l'Etat, « un acte de la libre générosité nationale⁸³ », non l'expression d'un devoir juridique, perdure jusqu'aux dernières années du XIX^e siècle. A l'occasion des débats sur la loi du 8 juin 1895, le conseiller d'Etat Etienne Jacquin soutient encore que l'Etat n'est pas lié par une obligation juridique, mais déploie « son action bienfaitrice pour assister les misères qu'une erreur judiciaire aura commises⁸⁴ ». Il faut donc attendre 1914, et le discours de René Viviani aux chambres, pour que l'indemnisation des victimes cesse d'apparaître nécessairement comme une grâce des

⁸⁰ V. par ex. JEZE (G.), « La réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre », préc., pp. 54-74 ; ROLLAND (L.), « La loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre », préc., p. 370 ; DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., pp. 534-536 ; BONNARD (R.), *Précis élémentaire de droit administratif*, op. cit., p. 383. Sur les différents textes adoptés au cours du XIX^e siècle, v. BRECHON-MOULENES (C.), *Les régimes législatifs de responsabilité publique*, op. cit., pp. 22-47.

⁸¹ DAVID (R.), concl. sur CE, 11 mai 1872, *Butin c. la ville de Beauvais*, Rec. 266

⁸² V. JOUSSET (J.), *Fondement justificatif du droit à indemnité au profit de la victime de dommages résultant d'émeutes ou attroupements*, op. cit., p. 82. V. encore les propos de LOUBER et ROUVIER sur le projet de loi portant ouverture de crédits extraordinaires pour indemnités et pensions aux victimes des explosions des 11, 22 et 25 avril 1892 : « Si l'Etat n'est pas responsable, s'ensuit-il qu'il doive rester indifférent devant des calamités exceptionnelles ? Nous ne le pensions pas et, tout en affirmant qu'il n'a pas de dette à acquitter, il nous paraît cependant équitable de venir en aide aux citoyens qui ont été frappés ». (V. BORGETTO (M.), *La notion de fraternité en droit public français : le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, op. cit., p. 476).

⁸³ L'expression a été utilisée par le gouvernement pour décrire les secours accordés aux victimes des insurrections de Saïda et de Tiaret en juin 1881. V. sur ce point PONTIER (J.M.), *Les calamités publiques*, Paris, Berger-Levrault, 1980, p. 91.

⁸⁴ JACQUIN (E.), cité par JEZE (G.) in *Les principes généraux du droit administratif*, op. cit., p. 136, en note.

autorités publiques. Le président du Conseil réfute solennellement la thèse « du secours, qui indique la faveur », et proclame le « devoir » de réparation de l'Etat.

b) La justification de la thèse du devoir

La législation des années 1910 annonce l'essoufflement des lois spéciales d'indemnisation et l'apparition d'un régime général de la réparation. Surtout, elle témoigne d'une mutation de la nature de l'action de l'Etat en faveur des victimes. Les administrativistes célèbrent la déliquescence de la notion de secours⁸⁵. Larnaude explique en effet que le secours implique que « celui qui le donne le règle comme il l'entend⁸⁶ ». Le recul des grâces et faveurs conforte le combat que les publicistes mènent à la même époque contre la vision d'un Etat soumis uniquement à son propre vouloir et libre de mener des actions en marge du droit. La condamnation de l'idée de bienfaisance devient même une manifestation patriotique. Suscitant une « réaction d'hostilité à la pensée allemande⁸⁷ », la Grande guerre incite les professeurs français à s'émanciper des théoriciens d'Outre-Rhin. Or, dans le tome 4 de son *Droit administratif allemand* qui paraît en 1906, Otto Mayer décrit encore les indemnités distribuées par l'Etat aux victimes de guerre ou d'émeutes comme de simples « libéralités⁸⁸ ». Derrière le désaveu de la notion de secours, transparait alors l'offensive contre les théoriciens allemands supposés promouvoir une vision de l'Etat doué d'une volonté incoercible et nouant des relations avec des êtres inférieurs. A l'idée d'aumône de la Nation, succède celle de devoir juridique de l'Etat. Cette nouvelle explication de l'indemnisation des victimes semble en symbiose avec la pensée juridique de l'époque. En 1871, le préambule de la loi du 6 septembre, indiquant que le dédommagement des êtres frappés dans la lutte commune constitue une obligation pour l'Etat, avait nourri les interrogations des juristes. Dès lors que ce préambule en effet énonçait que « les sentiments de nationalité qui sont dans le cœur de tous les français » justifiaient cette obligation, cette dernière manquait de fondement juridique. Les droits en effet « ne naissent pas des sentiments⁸⁹ ». A l'inverse, la doctrine publiciste du début du XX^e siècle, qui adhère, pour une large part, à la doctrine de la solidarité sociale dont Duguit est le héraut, conçoit que les sentiments, l'opinion, l'intuition, soient source de juridicité⁹⁰. La solidarité sociale suffit alors, pour la doctrine, à fonder juridiquement et scientifiquement un devoir de l'Etat qui ne se confond pas avec la notion d'obligation.

2) L'exclusion du droit de créance de la victime

⁸⁵ V. JOUSSET (J.), *Fondement justificatif du droit à indemnité au profit de la victime de dommages résultant d'émeutes ou attroupements*, op. cit., p. 81 ; MICHOU (L.), « La jurisprudence sur les dommages résultant des travaux publics et son application aux dommages de guerre », préc., p. 186.

⁸⁶ LARNAUDE (F.), « La réparation des dommages causés par la guerre, principes et applications », in *Publications du comité national pour la réparation intégrale des dommages de guerre*, Juin 1915, p. 6.

⁸⁷ FOULQUIER (N.), *Les droits publics subjectifs des administrés. Emergence d'un concept en droit administratif français du XIX^e au XX^e siècle*, Thèse droit, Paris, Dalloz, N.B.T., Volume 25, 2003, p. 126.

⁸⁸ MAYER (O.), *Le droit administratif allemand*, Paris, Giard et Brière, 1906, t. 4, p. 243.

⁸⁹ Note sous la loi du 6 septembre 1871 qui fait supporter par toute la Nation française les contributions de guerre, réquisitions, et dommages matériels de toute nature causés par l'invasion, in DUVERGIER (J.B.), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, 1871, p. 221.

⁹⁰ Pour justifier l'indemnisation des victimes, BARTHELEMY proclame qu'« il y a une considération de bon sens et le bon sens, qui s'accorde toujours avec l'équité, contient le plus souvent le germe du droit ». BARTHELEMY (J.), « Le droit à la réparation des dommages de guerre », préc., p. 205. V. cependant en sens contraire, CARRE DE MALBERG (R.), « Du fondement du droit à la réparation intégrale pour les victimes des dommages de guerre », in *Publications du comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre* juin 1915, préc., p. 17.

Lors des débats qui précèdent l'adoption de la législation sur la réparation des dommages de guerre, le député Georges Desplas affirme qu'« il ne faut pas qu'il y ait entre l'Etat et le sinistré les relations véritables du créancier et du débiteur », car « l'Etat ne doit pas apparaître en la circonstance dans la position humiliée d'un débiteur récalcitrant en face d'un créancier impatient⁹¹ ». Les parlementaires, aussi bien que les membres du gouvernement, repoussent donc l'instauration d'une véritable obligation, c'est-à-dire, d'un lien de droit transformant la victime en sujet actif et l'Etat en sujet passif (a). Les travaux des publicistes offrent un soutien théorique précieux à ce rejet inspiré par le désir de subordonner l'indemnisation des victimes à la réalisation de certaines conditions et par l'impératif de sauvegarder les ressources du Trésor. René Viviani évoque ainsi devant les Chambres l'« abondante littérature juridique » et invoque l'autorité des « savants juristes⁹² ».

a) *La négation d'un vinculum juris entre la victime et l'Etat*

La condamnation de l'idée d'un *vinculum juris* en vertu duquel la victime a le droit d'exiger de l'Etat l'indemnisation est fortifiée par les écrits de la doctrine administrative, qui, au même moment, s'est engagée dans un combat contre le droit subjectif. Une « crise aiguë⁹³ » agite en effet la science du droit public dans les années 1910. Etendard des théoriciens du droit public allemand et symbole d'une science vieillissante, celle du droit civil, le subjectivisme subit d'incessants assauts. L'édification de représentations objectives et partant, « anti-allemandes⁹⁴ », permet d'éradiquer du droit administratif les rapports de domination et d'ensevelir la conception de l'Etat patrimonial. Pas plus qu'il n'apparaît comme un *untertan*, l'administré n'assujettit la puissance publique. Pas plus que la puissance publique n'est la propriété de ceux qui l'exercent, elle n'est susceptible d'appropriation par les administrés. Cette hostilité envers le subjectivisme provoque l'exaltation de la notion de situation juridique, qui rassemble des pouvoirs, des devoirs, des intérêts, des avantages ou éventuellement des droits, mais qui ne sont cependant jamais assimilables aux droits civils. L'anathème qui frappe le droit subjectif retentit même dans la présentation du droit de la responsabilité administrative. Duguit concède par exemple que tout acte ou toute abstention entraînant un fonctionnement irrégulier du service public permet au particulier d'obtenir une réparation⁹⁵. Mais ce dédommagement n'illustre en aucun cas l'idée selon laquelle l'administré est le créancier du service public. Il traduit le devoir objectif des gouvernants d'offrir un fonctionnement régulier des services publics⁹⁶. De même, Berthélemy admet qu'il est juste que tout dommage illégal occasionné par l'exécution d'un service public soit réparé, mais la constatation qu'une chose est juste n'implique pas qu'il en résulte un droit⁹⁷. Si la notion de droit subjectif semble inutile, aux yeux de certains auteurs, pour rendre compte du devoir qui pèse sur la puissance publique d'indemniser les dommages à la réalisation desquels elle a contribué, elle est logiquement écartée pour expliquer l'indemnisation par l'Etat de faits auxquels il est étranger.

b) *L'affirmation d'un droit d'une nature spécifique*

⁹¹ V. le rapport de DESPLAS (G.) sur la loi du 26 décembre 1914 *in doc. parlementaire, chambre, annexe n°2345 J.O.*, p. 1185.

⁹² VIVIANI (R.), Exposé des motifs du projet de loi relatif à la réparation des dommages causés par les faits de guerre, préc., p. 3125.

⁹³ NEZARD (H.), « Une conception nouvelle du droit public », *R.G.A.* 1912, t. 105, p. 129.

⁹⁴ V. HAURIOU (M.), « Le fondement de l'autorité politique », *RDP* 1916, p. 21.

⁹⁵ DUGUIT (L.), « De la situation des particuliers à l'égard des services publics », *R.D.P.* 1907, p. 420.

⁹⁶ DUGUIT (L.), *Les transformations du droit public*, Paris, A. Colin, 1913, p. 70.

⁹⁷ BERTHELEMY (H.), *Traité élémentaire de droit administratif, op. cit.*, p. 83.

L'indemnisation des victimes s'analyse comme une prérogative d'une nature particulière : « L'indemnité, il est vrai, n'a plus, comme sous les régimes précédents, le caractère d'un secours, mais elle ne présente pas davantage le caractère d'un droit individuel⁹⁸. » Les travaux préparatoires attestent en effet que le législateur a voulu instituer un « *jus novum*⁹⁹ ». Le gouvernement et les parlementaires ne dissimulent pas que la création d'une nouvelle catégorie de prérogatives individuelles est uniquement destinée à bannir le droit de créance et ses implications¹⁰⁰. Ce dernier impose la réparation intégrale. Si la loi du 17 avril 1919 substitue, à titre exceptionnel, le principe de la réparation intégrale à celui de l'indemnité forfaitaire, le gouvernement n'entend pas se lier pour l'avenir. Conservant le souvenir de l'article 3 de la loi du 6 septembre 1871, il veut pouvoir offrir à de futures victimes la seule somme que « l'état du trésor public permettra de consacrer à leur dédommagement ». En outre, le droit de créance ne distingue pas selon les victimes, selon leur détresse ou leur richesse. Il ne peut être subordonné à aucune condition. Afin de pouvoir soustraire l'indemnisation à « la libre autonomie du régime commun¹⁰¹ », la législation de 1919 instaure un « droit social¹⁰² ».

Même si certains auteurs, à l'instar de Jacquelin, s'insurgent contre ce droit d'une essence spécifique qui revêt « un caractère spoliateur¹⁰³ », tous concèdent qu'il méconnaît le schéma classique du droit individuel. Prisonniers d'une vision étriquée du droit subjectif, les publicistes du début du XX^e siècle n'aperçoivent que des droits patrimoniaux. Dès lors, le titulaire d'un droit est nécessairement libre d'en disposer, d'en user ou de ne pas en user, d'y renoncer, de le vendre, de le donner¹⁰⁴. L'impossibilité de transmettre librement ce droit, l'incitation au remploi de l'indemnisation, la menace de déchéance¹⁰⁵, forment autant d'indices que le droit des victimes « présente certains traits particuliers¹⁰⁶ ». La prérogative des victimes, emprunte alors selon Renard, pour partie au droit individuel, pour partie à la situation légale et réglementaire¹⁰⁷. Rolland la conçoit comme un droit accompagné d'une obligation sociale de coopérer au bien commun¹⁰⁸.

A l'issue de ce parcours généalogique, la victime, en droit administratif, apparaît comme une notion autonome. Elle désigne l'homme dont la souffrance puise sa source dans

⁹⁸ JACQUELIN (R.), *Le Droit social et la réparation des dommages en régions envahies*, op. cit., p. 35.

⁹⁹ LARNAUDE (F.), « La réparation des dommages causés par la guerre, principes et applications », préc., p. 9 ; GENY (F.), *Science et technique en droit privé positif*, op. cit., p. 414 ; CARRE DE MALBERG (R.), « Du fondement du droit à la réparation intégrale pour les victimes des dommages de guerre », préc., p. 15. Dans le même sens, v. ROLLAND (L.), « La loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre », préc., p. 387.

¹⁰⁰ Sur les implications du droit de créance, v. par ex. BARTHELEMY (J.), « Le droit à la réparation des dommages de guerre », préc., pp. 202-203 ; JEZE (G.), « La réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre », préc., pp. 13-14.

¹⁰¹ GENY (F.), *Science et technique en droit privé positif*, op. cit., p. 414.

¹⁰² V. notamment VIVIANI (R.), Exposé des motifs du projet de loi relatif à la réparation des dommages causés par les faits de guerre, préc., p. 3125.

¹⁰³ JACQUELIN (R.), *Le Droit social et la réparation des dommages en régions envahies*, op. cit., p. 141.

¹⁰⁴ V. par ex. *Ibid.*, p. 21 et RENARD (G.), « De la nature juridique de l'indemnité de dommages de guerre. Essai de technique juridique », préc., p. 203.

¹⁰⁵ Sur ces points, v. notamment ROLLAND (L.), « La loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre », préc., pp. 413-422.

¹⁰⁶ ROLLAND (L.), « La loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre », préc., p. 395. V. également LARNAUDE (F.), « La réparation des dommages causés par la guerre, principes et applications », préc., p. 16.

¹⁰⁷ RENARD (G.), « De la nature juridique de l'indemnité de dommages de guerre. Essai de technique juridique », préc., p. 207.

¹⁰⁸ ROLLAND (L.), « La loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre », préc., p. 392.

une cause particulière, qui émeut suffisamment la communauté nationale pour que l'Etat lui offre un dédommagement, au moins partiel. Elle ne se présente pas en revanche comme une notion perturbatrice du droit de la responsabilité. L'étude de sa naissance témoigne qu'elle entretient des liens puissants avec les régimes de garantie et distants avec la responsabilité administrative proprement dite, si bien que, dans cette dernière hypothèse, l'utilisation du terme de personne lésée apparaît préférable.