

Ci-dessous sont reproduites en extrait les conclusions de M^{me} Stéphanie Boissard, Commissaire du Gouvernement, rendues sur l'arrêt du Conseil d'État en date du 12 avril 2002, Papon :

« 3. À titre liminaire, nous commencerons par vous rappeler les principes qui s'appliquent en matière de responsabilité pour faute des agents publics.

Selon une distinction qui trouve son origine dans la décision du Tribunal des conflits du 30 juillet 1873, Pelletier, Rec. 1er suppl., p.117, concl. David (G.A.J.A., 13e éd., p. 8), la faute commise par un agent public dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir deux qualifications, qui sont exclusives l'une de l'autre : elle sera considérée comme une faute de service lorsque l'action dommageable, quoique imputable à un agent déterminé, reste néanmoins impersonnelle ou, selon l'expression employée par Laferrière dans ses conclusions sur l'arrêt du Tribunal des conflits du 5 mai 1877, Sieur Laumonier-Carriol (Rec., p. 437), lorsqu'elle « révèle un administrateur, un mandataire de l'État plus ou moins sujet à erreur mais non l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences ». Elle sera à l'inverse considérée comme une faute personnelle lorsqu'elle se détache des fonctions et traduit la défaillance d'un individu, ou, pour reprendre là encore l'expression de Laferrière, lorsqu'elles sont « imputables au fonctionnaire, non à la fonction ».

L'appréciation portée sur la nature de la faute commise par un agent tient donc uniquement au caractère détachable ou non de cette faute par rapport aux fonctions qui sont celles de l'agent. Elle est en revanche indépendante de la qualification que sont susceptibles de recevoir les faits en cause devant le juge pénal, comme l'a jugé le Tribunal des conflits par sa décision du 14 janvier 1935, Thépez, Rec., p. 224 (G.A.J.A., 13e éd., p. 307), revenant sur la position qu'il avait prise jusque-là (Trib. confl., 16 avril 1929, Claire, Rec., p. 389).

La distinction entre la notion de faute de service et la notion de faute personnelle emporte deux séries de conséquences, qui sont d'ailleurs étroitement liées.

Elle constitue d'abord un critère de répartition de compétence entre les deux ordres de juridiction. Le juge administratif est seul compétent pour se prononcer sur les conséquences dommageables d'une faute de service, puisque celle-ci met en cause, à travers un agent déterminé, le fonctionnement de l'administration. En revanche, c'est au juge civil qu'il appartient de connaître des actions en responsabilité engagées par les victimes à raison d'une faute personnelle.

Elle constitue également un critère d'attribution de la charge de l'indemnité due aux victimes. Lorsqu'il y a faute de service, c'est à l'administration et à elle seule qu'incombe la charge de cette indemnité. À l'inverse, lorsqu'il y a faute personnelle, c'est à l'agent de réparer les conséquences dommageables de son acte sur son propre patrimoine, conformément aux règles de droit commun posées par le Code civil.

Mais, tenant compte de la difficulté de déterminer a priori si la faute d'un agent revêt le caractère d'une faute de service ou d'une faute personnelle, la jurisprudence a été progressivement conduite à apporter des atténuations à ces principes, allant jusqu'à admettre que les victimes puissent demander directement réparation à une collectivité publique pour l'ensemble des dommages causés par ses agents dans le cadre du service ou avec les moyens du service, et ce, quelle que soit la nature de la faute imputable à ces agents.

Cette jurisprudence s'est d'abord bâtie dans les hypothèses simples où le dommage résultait en réalité de la conjonction de deux fautes distinctes, une faute personnelle et une faute de service (C.E., 3 février 1911, Anguet, Rec., p. 146, G.A.J.A., 13^e éd., p. 141).

Elle a été étendue ensuite aux cas où la faute unique à l'origine du dommage n'était pas dépourvue de tout lien avec le service, soit qu'elle ait été commise à l'occasion du service _ c'est le raisonnement initié par l'arrêt du Conseil d'État en date du 26 juillet 1918, Époux Lemonnier (Rec., p. 761, concl. L. Blum, G.A.J.A., 13^e éd., p. 204) et développé ensuite par les décisions du 21 avril 1937, Delle Quesnel (Rec., p. 413) et du 25 novembre 1955, Dame veuve Paumier (Rec., p. 564) _ soit même qu'elle ait été commise en dehors du service mais avec les moyens de celui-ci (C.E., 18 novembre 1949, Delle Mimeur, Defaux et Besthelsemer, Rec., p. 492).

Mais cette jurisprudence, élaborée pour faciliter l'indemnisation des victimes et limiter les inconvénients de la dualité des ordres de juridiction, risquait de favoriser à terme, au moins sur le plan civil, une irresponsabilité de fait des agents publics à raison des fautes commises par eux dans l'exercice de leurs fonctions. Il était vraisemblable en effet que, quelle que soit la nature de la faute, la victime préférerait mettre en cause la responsabilité de leur employeur, toujours solvable, devant la juridiction administrative, plutôt que d'engager contre eux une action à l'issue plus aléatoire devant le juge civil.

Soucieux de mettre un terme à cette évolution peu satisfaisante, vous avez jugé, par un arrêt d'assemblée rendu le 28 juillet 1951, Laruelle, Rec., p. 461 (G.A.J.A., 13^e éd., p. 454 ; D. 1951, 620, note Nguyen Do ; J.C.P. 1951. II. 6532, note J.J.R. ; J.C.P. 1952. II. 6734, note Eisenmann ; R.D.P. 1951. 1087, note Waline ; S. 1952. 3. 25, note Mathiot ; S. 1953. 3. 57, note Meurisse), que l'administration, après avoir été condamnée à indemniser la victime des conséquences dommageables d'une faute personnelle imputable à l'un de ses agents, avait la possibilité de se retourner ensuite contre ce dernier et de mettre à sa charge tout ou partie des sommes versées, à raison de la part qu'il avait personnellement prise dans la réalisation du dommage. Vous avez ainsi réaffirmé le principe fondamental selon lequel il appartient à l'agent qui a commis une faute personnelle détachable du service de supporter seul sur le plan financier les conséquences de son acte. L'action ainsi reconnue à l'administration comporte d'ailleurs une coloration quasi disciplinaire (cf., sur ce point, les conclusions prononcées par le président Kahn sur la décision du Conseil d'État, Sect. 22 mars 1957, Sieur Jeannier, Rec., p. 197). Les litiges auxquels elle peut donner lieu ressortissent à la compétence de la juridiction administrative (Trib. confl., 26 mai 1954, Moritz, Rec., p. 701, concl. Letourneur, S. 1954. 3. 85).

Symétriquement _ et c'est l'hypothèse qui nous intéresse aujourd'hui _, un agent condamné par le juge judiciaire à indemniser les victimes d'une faute de service sans que le conflit n'ait été élevé peut engager une action récursoire contre son employeur afin que celui-ci supporte la charge finale de cette indemnisation. Cette règle, qui avait été formulée pour la première fois à l'article 24 de l'acte dit « loi du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils » a été reprise depuis lors par les différents statuts de la fonction publique qui se sont succédés depuis la Libération. Elle a d'ailleurs le caractère d'un principe général du droit applicable même sans texte à l'ensemble des agents publics statutaires ou contractuels ainsi qu'aux collaborateurs occasionnels du service public (cf. C.E., Sect., 3 décembre 1948, Commune de Berre-l'Étang, Rec., p. 457 et C.E., Sect., 26 avril 1963, Centre hospitalier de Besançon, Rec., p. 243, concl. Chardeau).

Ainsi que le montrait le doyen Vedel dans l'étude très complète qu'il a rédigée sur ce thème dans les Mélanges Savatier (4), cette hypothèse se rencontre fréquemment lorsque la faute imputable à l'agent a donné lieu, comme c'est le cas en l'espèce, à des poursuites pénales : le plus souvent, après avoir reconnu la culpabilité de l'agent sur le plan pénal, l'autorité judiciaire statue directement sur l'action civile, sans que l'État ne prenne, pour des raisons qui se conçoivent aisément, l'initiative d'élever le conflit et de revendiquer pour lui ou pour la collectivité qui emploie l'agent la charge de l'indemnisation des parties civiles.

Ce dernier n'a donc d'autre choix, s'il s'y croit fondé, que d'engager a posteriori une action contre son employeur afin d'obtenir la requalification de sa faute en faute de service et la prise en charge de la condamnation civile prononcée à son encontre, prise en charge qui peut s'étendre tant aux dommages et intérêts stricto sensu qu'à la somme correspondant au remboursement des frais non compris dans les dépens exposés par la partie civile (C.E., 17 mars 1999, Lalanne Berdouticq, Rec., p. 70).

Cette action, qui s'inscrit dans le cadre des rapports bilatéraux qu'entretient l'agent avec son administration, ressortit elle aussi à la compétence exclusive de la juridiction administrative.

Votre jurisprudence distingue trois cas de figure :

_ soit la faute pour laquelle l'agent a été condamné au civil a le caractère d'une faute de service, non détachable des fonctions de celui-ci. Vous condamnerez alors l'employeur à prendre en charge la totalité de l'indemnité due aux victimes (cf. Centre hospitalier de Besançon, préc. ou C.E., 4 novembre 1970, Ville d'Arcachon, Rec., p. 634).

_ soit, à l'inverse, cette faute, quels que soient les liens qu'elle entretient avec le service, constitue une faute personnelle. La demande en garantie de l'agent devra alors être rejetée, sans que celui-ci ne puisse invoquer un quelconque fait du service (C.E., 19 février 1954, Consorts Delaprée, Rec., p. 117 ; 9 octobre 1974, Commune de Lusignan, Rec., p. 477 ou 4 octobre 1990, Soc. d'assurances « Le Sou médical » c/ Centre hospitalier général de Gap, Rec., T., p. 972).

_ soit enfin, hypothèse intermédiaire, il s'avère que la faute pour laquelle l'agent a été condamné a bien le caractère d'une faute personnelle mais qu'elle a conjugué ses effets avec ceux d'une faute distincte, qui a quant à elle le caractère d'une faute de service et qui est de nature à engager la responsabilité de l'administration. Le juge condamnera alors celle-ci à prendre en charge une partie des sommes dues par l'agent à la victime, en tenant compte de la gravité respective de ces deux fautes.

Cette solution a été consacrée par un arrêt d'Assemblée du 28 juillet 1951, Delville, Rec., p. 464 (G.A.J.A., 13e édition, p. 454 ; D. 1951. 620, note Nguyen Do ; J.C.P. 1951. II. 6532, note J.J.R. ; J.C.P. 1952. II. 6734, note Eisenmann ; R.D.P. 1951. 1087, note Waline ; S. 1952. 3. 25, note Mathiot ; S. 1953. 3. 57, note Meurisse), qui a été rendu le même jour que l'arrêt

Laruelle précité, et qui en constitue en quelque sorte le pendant. Vous avez ainsi jugé, s'agissant des dommages provoqués par un agent au volant d'un camion de l'administration, que l'accident était dû d'une part à l'état d'ébriété du chauffeur, constitutif d'une faute personnelle de cet agent, et d'autre part, à l'état des freins du véhicule qui avait été mal entretenu, ce qui révélait l'existence d'une faute de service distincte. L'État a donc été condamné à prendre en charge la moitié de l'indemnité due à la victime (cf. aussi, dans une hypothèse très proche, C.E., 19 décembre 1969, Houdayer, Rec., p. 601).

Ajoutons enfin, pour compléter ce tableau, que, conformément aux dispositions introduites au quatrième alinéa de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 par la loi du 16 décembre 1996, l'administration est également tenue d'accorder sa protection en amont à ceux de ses agents qui font l'objet de poursuites pénales, protection qui prend essentiellement la forme d'une prise en charge des frais exposés par l'agent pour assurer sa défense. Mais cette protection n'est due qu'à la condition expresse que la faute imputable à l'agent ait le caractère d'une faute de service. Elle est exclue dans tous les autres cas, qu'il y ait cumul de fautes ou, a fortiori, que la faute commise par l'agent, bien qu'ayant le caractère d'une faute personnelle, ne soit pas dépourvue de tous liens avec le service (C.E., 28 décembre 2001, Valette, à paraître au Recueil). »