

# Répertoire de la responsabilité de la puissance publique

## 4 - Responsabilité pénale et responsabilité administrative

7. Autonomie de la responsabilité administrative. - La responsabilité pénale diffère également de la responsabilité administrative. La responsabilité administrative est, en effet, une responsabilité autonome par rapport aux régimes de droit privé. Ainsi, depuis l'arrêt « Blanco » du Tribunal des conflits du 8 février 1873, il est établi que « la responsabilité, qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le code civil, pour les rapports de particulier à particulier ; que cette responsabilité n'est ni générale ni absolue ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés » (T. confl. 8 févr. 1873, Blanco, Lebon 61, 1<sup>er</sup> suppl. ; D. 1873. 3. 20, concl. David ; GAJA, 22<sup>e</sup> éd., 2019, Dalloz, n<sup>o</sup> 1). La responsabilité de la puissance publique est fondée sur l'idée que l'action de l'Administration, par l'entremise de l'agent, a généré un dommage constituant une rupture d'égalité devant les charges publiques. C'est cette illégalité que l'Administration va réparer selon des règles qui lui sont propres. En dépit de cette autonomie de la responsabilité administrative instaurée par la jurisprudence, les mécanismes de mise en œuvre ne sont, toutefois, pas sans rappeler ceux existants en droit privé, puisqu'il s'agit de déterminer à quelles conditions un dommage doit être réparé (CHAPUS, Droit administratif général, t. 1, 15<sup>e</sup> éd., 2001, Montchrestien, p. 1228, n<sup>o</sup> 1400). De plus, tout comme en droit civil, certains mécanismes reposent sur la faute, d'autres sur une absence de faute (CHAPUS, *op. cit.*, n<sup>os</sup> 1450 s., responsabilité pour faute, et n<sup>os</sup> 1484 s., responsabilité sans faute. – MORAND-DEVILLER, BOURDON et POULET, Droit administratif, 2017, 15<sup>e</sup> éd., LMD, Lextenso, p. 870 s., responsabilité pour faute, et p. 882 s., responsabilité sans faute. – LOMBARD, DUMONT et SIRINELLI, Droit administratif, 13<sup>e</sup> éd., 2019, HyperCours, Dalloz, p. 585 s., responsabilité pour faute, et p. 601 s., responsabilité sans faute).

8. Articulation entre la responsabilité pénale et la responsabilité administrative. Distinction faute personnelle/faute de service. - (pour un point sur les liens existant entre responsabilité pénale des agents et responsabilité de l'Administration : DOMENACH, L'administration et le droit administratif face à la mise en jeu de la responsabilité pénale des agents publics, in Mélanges en l'honneur du professeur Gustave Peiser, 1995, PU Grenoble, p. 187. – MOREAU et MUSCAT, Responsabilité des agents et responsabilité de l'administration, J.-Cl. Adm., fasc. 806). – Si les liens entre la responsabilité civile et la responsabilité pénale sont étroits (V. *supra*, n<sup>o</sup> 2), les liens entre la responsabilité pénale et la

responsabilité administrative le sont nettement moins. En effet, le plus souvent lorsqu'un agent public commet une faute pénale, seule sa responsabilité personnelle se trouve engagée et non la responsabilité de l'administration. La faute de l'agent constitue alors une faute personnelle (VIRET, La responsabilité de l'administration et de ses agents à l'épreuve du droit pénal contemporain, AJDA 1995. 763). Or, une distinction est faite entre la faute personnelle de l'agent et la faute de service. C'est ce que la jurisprudence avait établi dans une décision du Tribunal des conflits de 1873, « Pelletier » (T. confl. 30 juill. 1873, Pelletier, Lebon 117, 1<sup>er</sup> suppl., concl. David ; GAJA, 19<sup>e</sup> éd., 2013, Dalloz, n° 2). Quand un dommage est causé du fait de l'activité d'un agent public, soit le fait est imputable au service, soit il est dû à l'initiative personnelle du fonctionnaire. À ce stade, la solution est simple. Lorsque l'agent commet une faute personnelle, seule sa responsabilité personnelle est engagée (pénale comme civile). En revanche, lorsque la faute est en lien avec le service, c'est l'Administration qui doit assumer les réparations consécutives au dommage, mais c'est bien l'agent qui répond de son comportement infractionnel. Quant aux définitions de ces notions, il est possible d'emprunter à LAFERRIÈRE qui définit la faute de service comme « un acte dommageable impersonnel » et « qui révèle un administrateur plus ou moins sujet à erreur », tandis que la faute personnelle fait référence à « l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences » (concl. sur T. confl. 5 mai 1877, Laumonier-Carriol, Lebon 437 ; GAJA, 22<sup>e</sup> éd., 2019, Dalloz, n° 2. 2).

9. Articulation entre la responsabilité pénale et la responsabilité administrative. Coexistence de la faute personnelle et de la faute de service. - Par la suite, les juges administratifs ont développé toute une jurisprudence rendant les frontières entre la faute personnelle et la faute de service bien plus poreuses. Dans un premier temps, le Conseil d'État a admis qu'un même dommage pouvait découler de deux fautes : une faute de service et une faute personnelle (CE 3 févr. 1911, Anguet, Lebon 146 ; S. 1911. 3. 137, note Hauriou), puis qu'un fait unique pouvait être, à la fois, une faute personnelle et une faute de service (CE 26 juill. 1918, Épx Lemonnier, Lebon 761, concl. Blum ; GAJA, 22<sup>e</sup> éd., 2019, Dalloz, n° 30 ; D. 1918. 3. 9. concl. Blum ; RD publ. 1919. 41, concl. Blum, note Jèze). Le cumul des responsabilités de l'agent et de l'Administration est alors consacré puisque, en pareil cas, la victime peut agir en réparation soit contre l'un, soit contre l'autre.

10. Articulation entre la responsabilité pénale et la responsabilité administrative. Coexistence des responsabilités. - Dans un second temps, la jurisprudence a encore franchi un pas supplémentaire, en reconnaissant qu'une faute pénale de l'agent pouvait être en lien avec le service, autrement dit qu'une infraction pouvait être commise par un agent public dans le cadre de ses fonctions. C'est cette coexistence entre les deux fautes qui a été consacrée par le Tribunal des conflits dans une décision du 14 janvier 1935, « Thépez ». En l'espèce, le conducteur d'un camion militaire avait provoqué un accident. Il fut condamné pénalement à une amende et la question qui se posait était de déterminer qui, du conducteur ou du service, devait assumer les conséquences pécuniaires de l'accident. Au terme de sa décision, le Tribunal des conflits retient que, « dans les conditions où il s'est présenté, le fait imputable à

ce militaire, dans l'accomplissement d'un service commandé, n'est pas constitutif d'une faute se détachant de l'exercice de ses fonctions » (T. confl. 14 janv. 1935, Thépaz, Lebon 224 ; GAJA, 19<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2013, n<sup>o</sup> 45). Il en résulte que la faute pénale commise par l'agent public engage bien sa responsabilité pénale (le conducteur peut être condamné pénalement) mais peut aussi engager la responsabilité de l'Administration (le service peut être condamné à réparer la victime). La Cour de cassation a également admis cette solution peu après dans une décision du 23 avril 1942 (Crim. 23 avr. 1942, D. 1942. 137, note M. Waline ; JCP 1942. II. 1953, note Brouhot. – Dans le même sens : Crim. 25 janv. 1961, JCP 1961. II. 2032 *bis*, note Maestre ; S. 1961. 293, note Meurisse. – Pour un rappel récent : Crim. 22 mai 2013, n<sup>o</sup> 12-81.819 , RSC 2014. 68, obs. Mayaud ). Une telle jurisprudence fait d'ailleurs écho à celle qui est désormais appliquée en matière civile dans le cas de la responsabilité du commettant du fait de son préposé, puisqu'une distinction est également faite entre les fautes pénales du préposé qui engagent ou non, selon les hypothèses, la responsabilité du commettant (Cass., ass. plén., 14 déc. 2001, n<sup>o</sup> 00-82.066 , Bull. ass. plén. n<sup>o</sup> 17 ; D. 2002. 1230, note Julien  ; JCP 2002. II. 10026, note Biliau ; Gaz. Pal. 2002. 124, concl. De Gouttes, note Monnet).

11. Synthèse sur la distinction entre faute personnelle et faute de service. - En conclusion, diverses situations doivent être distinguées. Tout d'abord, l'infraction pénale peut constituer uniquement une faute personnelle. Si c'est le cas, seule la responsabilité de l'agent est mise en cause, tant sur le plan civil que pénal. Ensuite, à l'inverse, l'infraction peut consister en une faute de service (hypothèse de la jurisprudence Thépaz). Dans ce cas, l'agent public répond des conséquences pénales de son acte, mais c'est l'Administration qui assumera les conséquences pécuniaires du dommage. Par ailleurs, l'infraction peut encore consister en une faute personnelle sans être toutefois dépourvue de tout lien avec le service, auquel cas la même solution s'applique. Enfin, une faute personnelle de l'agent public peut se conjuguer à une faute de service. La charge de l'indemnisation est alors répartie entre l'Administration et le délinquant condamné (V., par ex., CE, ass., 12 avr. 2002, Papon, req. n<sup>o</sup> 238689 , Lebon 139 ; Dr. adm. 2002. Comm. 115 ; AJDA 2002. 423, chron. Guyomar et Collin  ; D. 2003. 647, obs. Delmas Saint-Hilaire  ; RFDA 2002. 582, concl. Boissard .

12. Illustrations – infractions non intentionnelles. - S'il est vrai qu'il est assez rarement admis qu'une infraction intentionnelle constitue une faute de service (V. en ce sens une décision de la Cour de cassation dans laquelle elle considère que les violences policières, commises lors d'une arrestation, en raison de leur brutalité et étant sans rapport avec les nécessités de l'exercice des fonctions, constituent non pas une faute de service mais bien une faute personnelle engageant la responsabilité pénale et civile de son auteur, Crim. 10 févr. 2009, n<sup>o</sup> 08-84.339 , Bull. crim. n<sup>o</sup> 34 ; AJDA 2009. 1844, note Yazi-Roman et Grimaud  ; AJ pénal 2009. 231, note Lasserre Capdeville  ; AJFP 2009. Chron. 326, obs. Fortier . – Pau, 7 juin 2012, RG n<sup>o</sup> 11/01182, pour des faits de harcèlement moral ayant conduit la victime au suicide.), la jurisprudence « Thépaz » a connu un regain d'application en raison du développement et de la multiplication des poursuites pour fautes pénales non intentionnelles.

En témoigne une décision du 4 juin 2002 (Crim. 4 juin 2002, n° 01-81.280 , Bull. crim. n° 127 ; D. 2003. 95, note Petit  ; D. 2003. Somm. 244, obs. Roujou de Boubée  ; RSC 2003. 127, obs. Giudicelli ). Dans cette affaire >, le maire d'une commune était poursuivi pour homicide involontaire, suite au décès d'un adolescent qui avait été mortellement blessé par la chute d'une cage de but mobile se trouvant sur le terrain communal de sport. Pour la Cour de cassation, les juges judiciaires sont incompétents pour se prononcer sur l'indemnisation du dommage, car la négligence relevée à la charge de l'élu ne pouvait être considérée comme détachable de ses fonctions de maire (V. également pour une application en matière médicale, Crim. 13 févr. 2007, n° 06-82.264 , Bull. crim. n° 45 ; RSC 2007. 532, note Mayaud  ; AJ pénal 2007. 227, obs. Roussel .

13. Illustrations – infractions intentionnelles. - Plusieurs décisions récentes retiennent également la faute personnelle non détachable du service pour des faits pénaux de nature intentionnelle. C'est le cas par exemple d'un arrêt du 21 juin 2018 rendu par la Cour administrative d'appel de Douai (CAA Douai, 21 juin 2018, req. n° 15DA01802 , Gaz. Pal. 2018, n° 29, p. 20, note Leleu). En l'espèce, une assistante maternelle, employée par la commune de Lille avait été renvoyée devant la cour d'assises pour avoir violemment « < secoué > » un « bébé » dont elle avait la garde. Suite à cet acte de violence, le « bébé » âgé alors de quatre mois subissait des lésions cérébrales irréversibles, occasionnant une incapacité permanente partielle de plus de 90 %. Sur le plan pénal, l'auteur des actes était condamnée à cinq ans d'emprisonnement pour violences volontaires ayant entraîné une infirmité permanente avec les circonstances aggravantes que la victime était un mineur de moins de 15 ans sur lequel elle avait autorité. Par le même arrêt, la cour d'assises condamnait également l'ex-assistante maternelle à indemniser les préjudices de la partie civile. Cependant, la partie civile avait déjà sollicité le FGTI en vue d'obtenir une indemnisation et c'est donc celui-ci qui – subrogé dans leurs droits – sollicitait auprès de la commune de Lille le remboursement des sommes allouées. Suite au remboursement uniquement partiel desdites sommes, l'affaire était portée devant le tribunal administratif. Dans un jugement rendu le 15 septembre 2015, le FGTI obtenait gain de cause. Sur appel de la commune, la cour administrative de Douai confirmait cette position. Les juges ont en effet considéré qu'« alors même que la faute commise [par l'agent] pourrait être regardée, eu égard à sa gravité et au caractère intentionnel qui lui a été reconnu par une décision définitive du juge pénal, comme revêtant la nature d'une faute personnelle détachable du service (...), il n'est pas sérieusement contesté que la faute commise [par l'agent], durant le temps de son service et pendant l'exercice des fonctions qui lui incombaient en tant qu'assistante maternelle agréée, n'est pas dépourvue de tout lien avec le service » (V. déjà pour une application similaire à des faits de harcèlement moral : Crim. 29 nov. 2016, n° 15-80.229 , AJDA 2017. 150  ; AJCT 2017. 168, obs. Y. Mayaud .