

**Licence Droit, série 2**

**Droit administratif, examen blanc**

**(Amphis Duguit, Auby et Bernard)**

**Samedi 25 mars 2023**

Exercice : Commentaire de l’arrêt du Conseil d’Etat du 12 décembre 2008 : Ministre de l’éducation nationale c/ A.

Corrigé

L’arrêt du 12 décembre 2008 est l’illustration d’une jurisprudence classique ouvrant la possibilité pour l’administration de se retourner contre ses agents à raison de leurs fautes personnelles commises à l’occasion du service et dont l’administration a été préalablement tenue responsable à l’égard des victimes.

Le bénéfice d’une action récursoire a été ainsi reconnue à l’administration. dès 1951 par les arrêts Laruelle et Delville. Moins aléatoire que la subrogation qui suppose que la victime agisse devant les deux juges, l’action récursoire vient justement compenser les jurisprudences Anguet et époux Lemonnier, sur le cumul de fautes et de responsabilités ; lesquelles au risque de déresponsabiliser les agents, obligent, comme on le sait, l’administration à couvrir les victimes de la plupart des fautes commises par ses agents.

L’affaire réglée par le Conseil d’Etat en 2008 présentait trois particularités.

En premier lieu l’obligation de réparer établie à la charge de l’Etat pour les agissements fautifs d’un enseignant dans l’exercice de ses fonctions résulte ici non de la jurisprudence administrative mais de dispositions légales codifiées au Code de l’éducation nationale.

En second lieu, l’affaire avait donné lieu à une condamnation de l’enseignant par le juge pénal lequel n’avait pas statué sur l’action civile jugeant (très certainement….) que la faute de l’agent n’était pas dépourvue de tout lien avec le service au sens de la jurisprudence époux Lemmonier.

En troisième lieu, l’indemnité versée par l’Etat aux enfants victimes des agissements de l’enseignant ne résultait pas d’une condamnation en justice prononcée par le juge administratif sur le fondement de la jurisprudence époux Lemonnier mais d’une décision de l’administration elle-même rendue sur la base d’une transaction conclue entre le recteur, représentant de l’Etat et les familles des enfants victimes. L’administration anticipant une condamnation inéluctable au regard de l’état (constant) de la jurisprudence.

C’est sur la base de cette transaction que l’Etat avait émis un titre exécutoire à l’encontre de son agent, titre exécutoire dont l’agent demandait l’annulation au juge administratif. Saisi en premier ressort, le Tribunal administratif de Strasbourg avait donné raison à l’agent et annulé le commandement de payer jugeant que le préjudice réclamé par l’administration n’avait pas été établi par une décision de justice.

C’est sur ce point que le jugement est annulé par le Conseil d’Etat, juge de cassation, lequel décide sur le fondement de l’art. L. 821-1 du CJA de régler l’affaire au fond.

Pour ce faire, le Conseil d’Etat rappelle les dispositions du Code de l’éducation qui obligent l’Etat à réparer les conséquences dommageables des fautes commises par les enseignants à l’occasion de leurs fonctions. Le Conseil d’Etat en déduit le droit pour l’administration condamnée de se retourner contre l’enseignant fautif pour réclamer le remboursement des indemnités versées, y compris sur la base du transaction conclue avec les victimes, dès lors que les sommes versées couvrent des fautes personnelles détachables des fonctions.

La motivation de l’arrêt rappelle que le contentieux de l’action récursoire est un contentieux miroir par rapport à celui qui oppose la victime à l’administration au titre du cumul de fautes ou de responsabilités : une sorte de miroir déformant où les notions de faute personnelle et de service n’ont pas le même contenu. Ainsi, en l’espèce, pour reconnaître le droit de l’Etat à être indemnisé de son préjudice, la haute juridiction administrative va établir l’existence d’une faute personnelle détachable de l’exercice des fonctions et rejeté toute idée de partage de responsabilité en raison de l’absence de faute de service.

**I. L’établissement par le juge d’une faute personnelle détachable du service**

Comme le montre l’arrêt de 2008, dans le contentieux de l’action récursoire, la faute personnelle joue un rôle décisif qu’elle a perdu dans les relations avec la victime.

**A. Le déclin de la faute personnelle dans le contentieux de l’action principale ouvert par les victimes**

La distinction de la faute personnelle et de la faute de service résulte de l’arrêt Pelletier de 1873 qui partage le contentieux entre le juge administratif et le juge judicaire et renvoie, sur le fondement du principe de la séparation des pouvoirs, les victimes devant le juge judiciaire pour les seules fautes personnelles des agents ; l’appréciation des conséquences dommageables d’une faute de service ne relevant que la compétence du juge administratif.

Cette distinction a perdu beaucoup d’intérêt pratique dès lors que les victimes ont la possibilité d’agir devant le juge administratif pour engager la responsabilité de l’administration chaque fois que la faute personnelle n’apparait pas dépourvue de tout lien avec le service (CE 1918 époux Lemonnier). Or la jurisprudence a une approche très large des fautes personnelles non détachables du service : elle englobe les fautes commises en dehors du service (CE 1949 Dlle Mimeur) mais aussi (seulement) avec les moyens du service : CE 1973 Sadoudi ou encore CE 1989 Razewski. Le lien avec le service pouvaint être ainsi indirect ou à tout le moins élastique…

A ce titre, la gravité des fautes commises n’est pas toujours de nature à casser le lien avec le service. Ainsi une faute pénale peut constituer une faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service. L’affaire commentée le rappelle : des agissements condamnés par le juge pénal peuvent constituer une faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service (CE 1934 Thépaz) qui échappe à la compétence du juge civil (c’est-à-dire du tribunal pénal statuant au titre de l’action civile).

**B. La réactivation de la faute personnelle dans le contentieux de l’action récursoire**

A l’inverse, dans le contentieux de l’action récursoire, la notion de faute personnelle retrouve un rôle essentiel : le juge renversant la perspective va rechercher si la faute, jugée non dépourvue de lien avec le service afin aux victimes la garantie d’une réparation, n’est pas finalement détachable du service au regard de ce que sont les relations entre l’administration et ses agents. Dans ce cadre, la gravité de la faute au regard de ce que sont obligations professionnelles de l’agent devient un critère déterminant pour caractériser la faute personnelle, c’est-à-dire celle dont l’administration ne doit pas assumer les conséquences.

1) L’autonomie de la faute personnelle dans le contentieux de l’action récursoire

La notion de faute personnelle s’est éloignée de la notion de faute civile admise dans l’arrêt Pelletier. Le juge administratif utilise aujourd’hui ces propres méthodes de raisonnement pour établir l’existence d’une faute personnelle ou mesurer son degré de gravité.

Ainsi un agent qui a participé au dommage peut devant le juge administratif être reconnu responsable des agissements qui n’avaient pas été retenus par le juge judiciaire. L’affaire Jeannier de 1957 constitue une bonne illustration à propos d’un accident causé par un véhicule miltiaire. Devant les tribunaux civils, le seul a pouvoir encourir une responsabilité était le conducteur du véhicule. Le Conseil d'Etat va toutefois considérer qu’envers l’Etat chacun des six militaires avait engagé sa responsabilité pécuniaire. Leur faute consistant non dans une erreur de conduite comme devant le juge civil mais dans le fait d’avoir utilisé un véhicule militaire à des fins étrangères au service.

Et devant le Conseil d’Etat, les coauteurs de la faute ne sont pas tenus, comme c’est le cas en droit civi,l pour solidairement responsables. En effet, il ne s’agit pas dans le contentieux de l’action récursoire de protéger l’Etat contre l’insolvabilité de l’un d’eux. Il appartient au Conseil d'Etat d’apprécier la gravité de chacune des fautes commises. Ainsi dans l’affaire Jeannier, le soldat Jeannier chargé de la conduite et de la garde du véhicule a été condamné à rembourser à l’Etat le quart de l’indemnité versée tandis que le soldat Moritz dont le seul tort avait été de participer à l’escapade n’a été condamnée qu’au douzième.

Le juge administratif prend donc en compte les besoins du service et ses règles d’organisation pour apprécier la nature de la faute de l’agent. Si bien que la faute personnelle dans les relations Administration-agents s’apparente davantage à une faute disciplinaire de l’agent ayant eu des conséquences dommageables d’ordre pécuniaire pour l’administration qu’à la faute civil encourue devant le juge judiciaire. Le contentieux de l’action récursoire a donc une coloration disciplinaire indéniable.

Dans un arrêt CE 11 février 2015 Ministre de la Justice c/ Craighero (à propos non d’une action récursoire mais d’une demande de protection fonctionnnelle), le CE a systématisé la notion de faute personnelle commise à l’occasion du service mais n’engageant que la responsabilité de l’agent (sans partage de responsabilité) c’est-à-dire la faute personnelle détachable du service : l’intérêt personnel (tel que l’intention de nuire) ; les excès de comportement (brutalités, excès de boissons, propos injurieux, faute d’une gravité telle qu’elle révèle l’inadaptation de l’agent à remplir ses fonctions. C’est la faute inexcusable. Ce raisonnement est déjà à l’œuvre dans l’arrêt commenté

2) La gravité des agissements commis comme critère d’identification déterminant de la faute personnelle.

En l’espèce, le Conseil d’Etat stigmatise la gravité des agissements commis par l’agent à savoir des brutalités commises sur des enfants. Il s’agit d’une faute pénale déjà sanctionnée par le tribunal correctionnel. On notera que s’agissant d’agissements sanctionnés par le juge pénal, le juge administratif tient pour acquis les faits tels qu’établis par le tribunal correctionnel, soulignant qu’il ressort notamment des constatations faites par le tribunal correctionnel, que M. A a exercé, pendant une période de deux ans, des violences consistant notamment en gifles et coups, sur une quinzaine d'enfants de l'école primaire où il travaillait ». Il s’agit d’une jurisprudence constante. L’arrêt Papon a ainsi rappellé en 2002 que si les qualifications retenues par le juge pénal (notamment l’appréciation du caractère personnel de la faute) ne s’imposent pas au juge administratif, les constatations de fait retenues par le juge pénal relèvent de l’autorité de la chose jugée. Non lié par la qualification retenue par le tribunal correctionnel, le juge administratif va néanmoins le rejoindre pour juger les agissements de l’enseignant suffisamment graves pour caractériser la faute détachable du service.

On soulignera qu’en l’espèce, comme de manière générale dans le contentieux de l’action récursoire, la notion de détachabilité joue à front renversée. Une même faute sera d’abord jugée non détachable du service afin d’obliger l’administration à indemniser la victime puis détachable du service à l’égard de l’agent afin l’amener à rembourser l’administration.

L’arrêt Ministre de l’éducation nationale de 2008 montre également que les différents critères avancés dans l’affaire Craighero de 2015 jouent de manière isolée : ainsi les brutalités commises par l’enseignement sont dissociées de son aptitude générale à servir. Le Conseil d’Etat juge ainsi « si des rapports d'inspection font état d'un climat de confiance régnant dans la classe de M. A ainsi que des qualités manifestées par celui-ci dans ses fonctions tant d'enseignant que de directeur d'école, ces circonstances ne sont pas de nature à retirer aux faits leur gravité » ;

On notera que plus l’agent occupe des fonctions élevées moins le degré de gravité de la faute est apprécié sévèrement. Ainsi des fautes commises par les magistrats dans l’exercice de leurs fonctions, comme l’arrêt déjà cité rendu le 11 février 2015. Dans cette affaire, un magistrat avait, à l’issue d’une audience correctionnelle collégiale fait modifier par le greffier la note d'audience pour y faire figurer des citations directes qui n'avaient pas été enregistrées ni régulièrement appelées à l'audience et il avait rédigé quatre jugements fixant des consignations, alors qu'il n'en avait prononcé que deux sur le siège. Le Conseil d’Etat a jugé, à l’inverse des juges du fond, qu’un tel comportement était incompatible avec les fonction d’un magistrat qui exigent une probité absolue et qu’il constituait une faute d'une gravité telle qu'elle devait être regardée comme une faute personnelle justifiant le refus du Garde des Sceaux, ministre de la justice d'accorder à l'intéressé la protection fonctionnelle.

**II. Le rejet du partage de responsabilité**

En l’espèce, le Conseil d’Etat récuse l’idée d’un partage de responsabilité dès lors que les agissements de l’enseignement ne révèlent l’existence d’aucune faute de service ; pour autant, le montant de l’indemnité fixé par le juge ne couvre pas l’intégralité du préjudice subi par l’administration.

**A. L’absence de faute de service opposable à l’administration !**

L’arrêt commenté souligne que « le requérant ne justifie pas d'une faute de service de l'administration qui serait de nature à faire disparaître ou à atténuer la responsabilité qui lui incombe dans les faits dont s'agit ».

Dans le contentieux de l’action récursoire, la faute de service dont pourrait se prévaloir l’agent afin d’atténuer sa responsabilité n’est pas celle dont a pu se prévaloir la victime contre l’administration. Elle est beaucoup plus stricte. Ainsi même dans le cas où la faute personnelle a été commise à l’occasion du service, l’agent ne peut que difficilement se prévaloir d’une faute de service. Dans l’affaire Laruelle de 1951 où l’agent, condamné au civil par le juge judiciaire, avait réussi à dérober pour la nuit un véhicule militaire à l’insu de sa hiérarchie, le juge administratif a refusé de voir dans le défaut de surveillance une faute de service de nature à atténuer la responsabilité personnelle de l’agent.

En effet d’une manière générale, la faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service au sens de la jurisprudence époux Lemonnier, dont la reconnaissance va justifier la condamnation de l’administration à indemniser la victime à la place de son agent, reste fondamentalement une faute personnelle. Elle n’est assimilée à une faute de service qu’afin de protéger la victime contre le risque d’insolvabilité de l’agent et lui permettre d’actionner la responsabilité de l’administration devant le juge administratif. En ce sens, l’action récursoire permet de mettre fin à la fiction entretenue par la jurisprudence époux Lemonnier à l’égard des agissements fautifs des agents.

Dès lors, c’est essentiellement sur le terrain du cumul de fautes que l’agent peut espérer obtenir un partage de responsabilité.

Ici il faut souligner que le partage de responsabilité est fait par le juge administratif selon la gravité des fautes et non selon la seule appréciation du lien de causalité (comme en droit civil). Ainsi dans l’affaire Delville, le conducteur d’un camion de l’administration qui en état d’ivresse avait provoqué un accident a été condamné par le juge judiciaire à réparer l’intégralité du dommage (théorie de la causalité immédiate). Mais ce même conducteur a cependant obtenu devant le Juge administratif le remboursement par l’Etat de la moitié de l’indemnité versée dans la mesure où il est apparu au Conseil d'Etat qu’une faute de service consistant dans le mauvais état des freins du véhicule avait concouru à la réalisation du dommage.

Dans l’affaire Papon du 12 avril 2002, l’Assemblé du Conseil d'Etat a conclu également à un partage de responsabilité entre l’Etat et l’ancien préfet de la Gironde. S’il a mis en évidence le caractère inexcusable des fautes personnelles commises par Maurice Papon. Le Conseil d'Etat a condamné l’Etat à prendre à sa charge la moitié des condamnations civiles dans la mesure où il lui apparaît que les actes et agissements de l’administration française (l’existence d’un commissariat aux questions juives, la participation des force de police aux opérations d’arrestation ou d’internement ont facilité les opérations de déportation indépendamment de l’action de Maurice Papon

En l’espèce, dans l’arrêt de 2008, les brutalités commises par l’enseignement à l’intérieur de la classe ne résultaient pas d’une mauvaise organisation du service ; au contraire l’école était régulièrement inspectée et les rapports d’inspection faisait ressortir un bon climat général.

**B. Le remboursement incomplet par l’agent de l’indemnité versée par l’administration aux victimes**

Le Conseil d’Etat écarte donc en l’espèce toute partage de responsabilité à défaut de pouvoir établir une faute de service.

Pour autant la condamnation prononcée contre l’agent et tenant au versement à l’administration d’une somme de 3000 €uros ne couvre pas le montant total de l’indemnité de 7622 €uros versée par l’Etat aux victimes sur le fondement de la transaction conclue par le recteur.

L’agent est donc condamné à indemniser l’Etat pour moins de la moitié de la somme versée aux victimes.

Comment expliquer cette différence ?

D’abord, il faut rappeler, comme le fait le Conseil d’Etat dans l’arrêt commenté, que la détermination du préjudice subi (qui peut être moral, matériel, corporel) résulte de la libre appréciation du juge au regard des éléments dont ils disposent et de ce que demandent les parties. C’est ce que souligne le Conseil d’Etat quand il évoque « la juste appréciation du préjudice », estimée ici à 3000 €uros. La difficulté tient à ce que le Conseil d’Etat ne donne aucune explication quant à l’écart entre la somme versée aux victimes et la somme laissée à la charge de l’administration.

Faut-il dès lors considérer que le Conseil d’Etat estime en l’espèce que le montant de l’indemnité retenu par la transaction signée par le recteur est excessive eu égard au préjudice subi réellement par les victimes ? Et qu’il serait injuste de faire supporter cette différence à l’agent ? Si c’est le cas, l’arrêt témoignerait de la prévalence de l’action principale sur l’action récursoire et du lien indéfectible entre la situation de l’agent et celle de la victime au détriment ici de l’administration qui s’est montrée imprudente dans l’appréciation du préjudice.

Dans ces conditions, on peut comprendre que, sur le plan des principes de la responsabilité, qui est ici une responsabilité du fait d’autrui, le Tribunal administratif de Strasbourg ait préféré interdire à l’administration d’agir sur le fondement d’une transaction. En pratique, la solution avait l’inconvénient de priver l’Etat de toute indemnisation possible. Le Conseil d’Etat a rendu un jugement de Salomon, il a coupé la poire en deux.

Arrêt :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. A, qui enseignait alors dans une école primaire publique, a été condamné pour des faits de violence commis sur des élèves à une peine d'emprisonnement avec sursis par un jugement du 28 juin 2001 du tribunal correctionnel de Saverne ; que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Strasbourg a jugé que M. A était fondé à demander l'annulation du titre exécutoire de 7 622 euros émis à son encontre par l'Etat le 25 février 2002, au motif que ce titre, représentant le montant de l'indemnité allouée par le préfet du Bas-Rhin aux parents de deux enfants victimes de violences en vertu d'une transaction passée par le recteur, était dépourvu de base légale dès lors qu'il ne faisait pas suite à une condamnation de l'Etat et que l'Etat n'avait aucune obligation de faire droit à la demande de transaction présentée par les ayants droit des victimes ;

Considérant que, si les fonctionnaires et agents des collectivités publiques ne sont pas pécuniairement responsables envers ces collectivités des conséquences dommageables de leurs fautes de service, il ne saurait en être ainsi lorsque le préjudice qu'ils ont causé à ces collectivités est imputable à des fautes personnelles détachables de l'exercice de leurs fonctions ; que la circonstance que le préjudice n'ait pas été établi par une décision juridictionnelle condamnant la collectivité mais corresponde à la réparation accordée par la collectivité publique à la victime de la faute personnelle de l'agent dans le cadre d'un règlement amiable formalisé par une transaction conclue entre la collectivité et la victime ou ses ayants droit ne fait pas, par elle-même, obstacle à la possibilité pour la collectivité de se retourner contre l'agent à raison de la faute personnelle commise par celui-ci ; que, dès lors, en statuant comme il l'a fait, sans rechercher s'il existait un préjudice dont la réparation incombait à l'Etat et qui pouvait être imputé en tout ou en partie à une faute personnelle de M. A, le tribunal administratif a commis une erreur de droit ;

Considérant que le ministre de l'éducation nationale est fondé pour ce motif à demander l'annulation du jugement attaqué ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, par application de l'article L. 821-1 du code de justice administrative, de régler l'affaire au fond ;

Considérant que la responsabilité de l'Etat est engagée, en vertu des dispositions de l'article L. 911-4 du code de l'éducation, à raison de faits dommageables commis par un instituteur dans l'exercice de ses fonctions ; qu'il incombait à l'Etat de réparer le préjudice subi par les victimes du fait des agissements de M. A, alors même que la constatation de ce préjudice et son évaluation ne résultaient pas d'une décision juridictionnelle ; qu'il suit de là que l'Etat était en droit d'engager à l'encontre de l'enseignant une action récursoire à la condition que les faits dommageables fussent imputables à une faute personnelle détachable du service ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, notamment des constatations faites par le tribunal correctionnel, que M. A a exercé, pendant une période de deux ans, des violences consistant notamment en gifles et coups, sur une quinzaine d'enfants de l'école primaire où il travaillait ; que ces agissements sont d'une gravité suffisante pour caractériser, bien qu'ils soient intervenus dans le service, une faute personnelle détachable de l'exercice par l'enseignant de ses fonctions ; que si des rapports d'inspection font état d'un climat de confiance régnant dans la classe de M. A ainsi que des qualités manifestées par celui-ci dans ses fonctions tant d'enseignant que de directeur d'école, ces circonstances ne sont pas de nature à retirer aux faits leur gravité ;

Considérant que le requérant ne justifie pas d'une faute de service de l'administration qui serait de nature à faire disparaître ou à atténuer la responsabilité qui lui incombe dans les faits dont s'agit ;

Considérant qu'indépendamment du montant des indemnités que l'Etat a allouées aux ayants droit des victimes dans le cadre de la transaction qu'il a conclue avec eux, il appartient au juge administratif de déterminer le montant du préjudice dont la réparation peut être demandée au fonctionnaire auteur des dommages que l'Etat a dû réparer ; qu'en l'espèce, il sera fait une juste appréciation de ce préjudice en l'évaluant à 3 000 euros ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. A n'est fondé à demander l'annulation du titre attaqué qu'en tant qu'il met à sa charge une somme supérieure à 3 000 euros ;

Considérant que, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat au titre des frais exposés par M. Hamman et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

--------------

Article 1er : Le jugement du 1er mars 2005 du tribunal administratif de Strasbourg est annulé.

Article 2 : Le titre exécutoire en date du 25 février 2002 est annulé seulement en tant qu'il met à la charge de M. A. le paiement d'une somme excédant 3 000 euros.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la demande de M. A devant le tribunal administratif et ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE et à M. Bernard A.