

# Responsabilité - Faute personnelle et cumul de responsabilités : une double annulation inédite du Tribunal des conflits - Commentaire par Hélène Pauliat

Document: La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 1-2, 12 Janvier 2015, 2006

---

La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 1-2, 12 Janvier 2015, 2006

## Faute personnelle et cumul de responsabilités : une double annulation inédite du Tribunal des conflits

Commentaire par Hélène Pauliat professeur de droit public (OMIJ-Limoges)

[Accès au sommaire](#)

En procédant pour la première fois à l'annulation tant de la décision rendue par les juridictions judiciaires que de celle rendue par les juridictions administratives, le Tribunal des conflits précise les mécanismes d'engagement de la responsabilité de l'Administration, en cas de faute personnelle commise par le maire, faute personnelle détachable du service mais non dépourvue de tout lien avec lui ; il admet la concurrence des compétences des deux ordres de juridiction, tout en prohibant le cumul d'indemnités, reprenant ainsi les principes de la jurisprudence *Lemonnier*.

T. confl., 19 mai 2014, n° 3939, Berthet c/ Filippi : JurisData n° 2014-012284 ; Rec. CE 2014 ; JCP A 2014, act. 440

Sera publié au recueil Lebon

(...)

- Considérant qu'un agent de la commune de Ventabren ayant engagé une procédure pénale pour harcèlement contre M. Z, maire de la commune, celui-ci a fait pression sur Mme X, qui était directrice générale des services, pour la dissuader de témoigner et a conclu le 7 février 2008 avec elle un « protocole transactionnel », aux termes duquel il s'engageait à ne pas la décharger de ses fonctions jusqu'au 31 mars 2008, Mme X s'engageant, en contrepartie, à préparer le budget communal en s'abstenant de presque tout contact avec le personnel communal, à n'avoir aucun contact avec les candidats à l'élection municipale qui allait se dérouler et à ne pas témoigner contre le maire ; que Mme X ayant porté plainte contre le maire, le tribunal correctionnel d'Aix-en-Provence a, par un jugement du 10 février 2010, condamné le maire pour subornation de témoin et, au titre de l'action civile, a mis à sa charge le versement de diverses sommes à Mme X ; que, par un arrêt du 31 octobre 2011, la cour d'appel d'Aix-en-Provence a confirmé le jugement sur la culpabilité de M. Z, mais s'est déclarée incompétente pour statuer sur les demandes indemnitaires de Mme X ; que, saisi par celle-ci d'une demande tendant à la « *condamnation in solidum du maire et de la commune de Ventabren* » à lui verser une somme de 5000 euros en réparation du préjudice qu'elle estimait avoir subi du fait des agissements du maire, le président de la septième chambre du tribunal

administratif de Marseille a jugé, par une ordonnance du 12 juin 2013, que la juridiction administrative était incompétente pour en connaître ;

*Sur la recevabilité de la requête :*

• Considérant qu'aux termes du 1er alinéa de l'article 17 du décret du 16 octobre 1849 : « *Lorsque l'autorité administrative et l'autorité judiciaire se sont respectivement déclarées incompétentes sur la même question, le recours devant le Tribunal des conflits, pour faire régler la compétence, est exercé directement par les parties intéressées* » ;

• Considérant que, ainsi qu'il a été dit, Mme X recherche l'indemnisation du préjudice qu'elle estime avoir subi du fait des agissements du maire à son égard ; qu'à cette fin, elle a poursuivi la responsabilité de celui-ci devant la juridiction judiciaire, puis doit être regardée comme ayant poursuivi la responsabilité de la commune devant la juridiction administrative ; que la juridiction judiciaire et la juridiction administrative s'étant toutes deux déclarées incompétentes pour statuer sur cette demande de réparation des conséquences dommageables d'une même faute, Mme X est recevable à demander au Tribunal des conflits, sur le fondement des dispositions précitées du 1er alinéa de l'article 17 du décret du 16 octobre 1849, de régler la question de compétence ;

*Sur la compétence :*

• Considérant que, eu égard à sa gravité et aux objectifs purement personnels poursuivis par son auteur, la faute commise par le maire de la commune de Ventabren doit être regardée comme une faute personnelle détachable du service ; que la juridiction judiciaire, saisie d'une action civile exercée accessoirement à l'action publique, est dès lors compétente pour connaître de la demande d'indemnisation présentée par Mme X contre M. Z ;

• Considérant, toutefois, que la faute du maire de Ventabren, commise à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, n'est pas, alors même qu'elle a fait l'objet d'une condamnation par le juge pénal, dépourvue de tout lien avec le service ; que Mme X ne saurait dès lors être privée de la possibilité de poursuivre, devant la juridiction administrative, la responsabilité de la commune ;

• Considérant qu'il appartiendra seulement à la juridiction judiciaire et à la juridiction administrative, si elles estiment devoir allouer une indemnité à Mme X en réparation du préjudice dont elle se prévaut, de veiller à ce que l'intéressée n'obtienne pas une réparation supérieure à la valeur du préjudice subi du fait de la faute commise ; (...)

**Note :**

La distinction entre la faute personnelle et la faute de service paraît connue. Qui ne pratique pas régulièrement cette célèbre répartition des compétences entre le juge judiciaire, compétent pour connaître des conséquences indemnitaires d'une faute personnelle, et le juge administratif, compétent, de son côté, pour apprécier les conséquences dommageables d'une faute de service, répartition posée par la décision du Tribunal des conflits du 30 juillet 1873, Pelletier (*GDJDA*, p. 760 ; *GAJA* n° 2, p. 8) ? Si cette distinction est en théorie parfaitement logique, elle est parfois relativement délicate à mettre en œuvre. L'évolution de la jurisprudence souligne largement le fait que les juridictions ont eu à cœur, dans un souci de meilleure indemnisation de la victime, de développer la théorie du cumul de responsabilités, soit en cas de faute personnelle rendue possible par une faute de service (arrêt *CE*, 3 févr. 1911, *Anguet* : *GDJDA*, p. 793 ; *GAJA*, n° 22, p. 133), soit de faute unique (arrêt *CE*, 26 juill. 1918, *Lemonnier* : *GDJDA*, p. 798 ; *GAJA* n° 32, p. 200) ; même si la faute est personnelle, elle peut, d'une manière ou d'une autre, se rattacher au service, parce que celui-ci fournit à l'auteur des faits les moyens de les commettre, ou l'occasion de les perpétrer.

C'est dans ce contexte que le Tribunal des conflits a rendu, le 19 mai 2014, une décision originale, non pas nécessairement par sa solution, somme toute logique et bien établie, mais par ses conséquences ; en effet, saisi d'un conflit négatif (rare sur une telle question), le répartiteur des compétences va procéder à l'annulation tant de la décision du juge judiciaire que de celle du juge administratif, pour les reconnaître tous deux compétents.

Le maire de la commune de Ventabren faisait l'objet d'une procédure pénale pour harcèlement. Celui-ci a fait pression sur la directrice générale de services, Mme Bertet, pour l'empêcher de témoigner dans cette affaire. Il a donc conclu avec elle un « protocole transactionnel » selon lequel il s'engageait à la maintenir dans ses fonctions pendant un certain temps, tandis qu'elle devait préparer le budget, n'avoir aucun contact avec les élus, et surtout ne pas témoigner contre le maire. Mme Bertet a alors porté plainte contre le maire ; le tribunal correctionnel d'Aix-en-Provence l'a condamné pour subornation de témoin (par jugement du 10 février 2010) et a mis à la charge de ce dernier le versement de diverses sommes au titre de l'action civile. La cour d'appel d'Aix-en-Provence a ensuite confirmé le jugement sur la culpabilité du maire de la commune, mais s'est déclarée incompétente pour statuer sur les demandes indemnitaires de Mme Bertet (par arrêt du 31 octobre 2011). La directrice générale des services a alors saisi le tribunal administratif de Marseille pour obtenir la condamnation du maire et de la commune à l'indemniser du préjudice subi. Mais, par ordonnance du 12 juin 2013, ce tribunal s'est également estimé incompétent pour en connaître. Le Tribunal des conflits, saisi en application de l'article 17 du décret du 26 octobre 1849, estime qu'il s'agit d'un conflit négatif, même si, dans un cas, la responsabilité du maire est recherchée à titre personnel devant le juge judiciaire, alors que c'est la responsabilité de la commune qui est recherchée devant le juge administratif. Il n'en reste pas moins que l'origine du conflit réside dans l'appréciation divergente d'une même faute devant chaque juge.

Le Tribunal des conflits conclut qu'il s'agit d'une faute personnelle détachable du service (1) mais non dépourvue de tout lien avec lui (2), conduisant ainsi à s'interroger sur la typologie des fautes personnelles (3).

## 1. Une faute personnelle détachable du service

« *Eu égard à sa gravité et aux objectifs purement personnels poursuivis par son auteur, la faute commise par le maire de la commune doit être regardée comme une faute personnelle détachable du service* ». S'il ne fait, dans cette affaire, aucun doute que la faute reprochée au maire est une infraction pénale, cette situation ne donne pas la solution quant à l'action civile. La reconnaissance d'une faute pénale n'exclut pas la qualification civile de faute de service (A) ; cependant, le Tribunal des conflits réitère les critères classiques d'identification de la faute personnelle qui se détache du service (B).

### A. - L'évidence de l'infraction pénale

La reconnaissance d'une infraction pénale n'entraîne plus, depuis la jurisprudence *Thépez* (*T. confl.*, 14 janv. 1935 : *Rec. CE 1935, p. 224* ; *S. 1935, 3, p. 17, note Alibert* ; *GAJA, 19e ed., n° 45, p. 288*), une qualification automatique de faute personnelle. Les solutions antérieures étaient en sens inverse : dès lors qu'un agent public se rendait coupable d'un crime ou d'un délit, ces faits ne pouvaient être qualifiés que de fautes personnelles, justifiant ainsi la réparation du préjudice par l'agent lui-même devant le juge judiciaire. L'arrêt *Thépez* rompt donc avec cette situation et consacre le fait qu'un délit pénal peut, quant à ses conséquences indemnitaires, relever du juge administratif ; ainsi dans cette affaire, le Tribunal des conflits avait-il estimé que « *dans les conditions où il s'est présenté, la 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* » ; et la circonstance que ce fait a été puni pénalement « *ne saurait, en ce qui concerne les réparations pécuniaires, eu égard aux conditions dans lesquelles il a été commis, justifier la compétence de l'autorité judiciaire, saisie d'une poursuite civile exercée accessoirement à l'action publique* ». Et les juges, tant judiciaires qu'administratifs, ont suivi cette solution. Mais si, bien souvent, cette jurisprudence s'applique à des délits que l'on pourrait qualifier de mineurs, il n'en va pas toujours ainsi. La loi du 13 mai 1996, modifiée par la suite par la loi du 10 juillet 2000 relative aux infractions non intentionnelles, a précisé les conditions dans lesquelles un fonctionnaire, un agent public ou un élu, pouvaient être pénalement poursuivis pour des faits qualifiés d'infractions pénales, à caractère non intentionnel. La plupart du temps, les condamnations pénales se traduisent par des peines d'amende ou des peines de prison avec sursis, mais sur le plan civil, ces faits s'analysent en des fautes de service. Cependant, tout le monde a présent à l'esprit la célèbre affaire *Papon* (*CE, ass.*, 12 avr. 2002 : *Rec. CE 2002, p. 139, concl. S. Boissard* ; *GAJA n° 107, p. 831*), qui a donné lieu à un procès en cour d'assises, et qui a conclu, sur le plan civil, à l'existence d'une faute personnelle d'une gravité exceptionnelle, inexcusable, la déportation avec zèle de juifs vers les camps de concentration, donnant lieu à une condamnation à dix ans de réclusion criminelle, mais aussi à l'existence d'une faute de service, qui a facilité les

agissements de Papon. L'indemnisation des préjudices a donc relevé, pour partie, de Papon et, pour partie, de l'État. Toutes les situations ne sont pas aussi dramatiques, mais une faute pénale peut être qualifiée de faute de service, de manière assez classique ; ainsi la modification d'un plan d'occupation des sols par un agent municipal pour complaire à son maire constitue-t-elle une falsification pénalement répréhensible ; mais le Tribunal des conflits a estimé que cette faute « *quelle que soit sa gravité, ne saurait être regardée comme une faute personnelle détachable du service* » (*T. confl.*, 19 oct. 1998, *Préfet du Tarn c/ CA de Toulouse* : *Rec. CE* 1998, p. 822) ; de même, une prise illégale d'intérêt peut constituer une faute personnelle mais non détachable du service (*CE*, 2 juin 2010, *Mme Fauchère* : *AJDA* 2010, p. 2165, note C. Deffigier).

Mais ce qui pose problème justement est parfois la détachabilité d'une telle faute par rapport au service.

## B. - La détachabilité du service

La notion de détachabilité du service de la faute commise n'est pas toujours aisée à déterminer, d'autant qu'une même faute peut, selon les circonstances, être qualifiée ainsi ou non. Un arrêt récent relève ainsi que, s'agissant d'une infraction de faux et usages de faux commis par un employé municipal, « *si du 1er janvier au 31 octobre 2003, les faits délictueux étaient constitutifs d'une faute personnelle détachable du service assuré par la caisse des écoles, ces faits n'avaient pu se poursuivre, à compter du 1er novembre 2003, qu'à raison de l'inertie fautive des supérieurs hiérarchiques de l'intéressé et étaient donc constitutifs d'une faute non détachable du service susceptible d'engager la responsabilité de cet établissement public communal* » (*CAA Paris*, 26 mai 2014, n° 12PA02567, *Société Surcouff*). Au regard des critères communément employés par les juges, c'est en fonction de la gravité de la faute commise que celle-ci apparaît comme étant « détachable du service ». Ainsi le caractère inexcusable de la faute permet en principe de la détacher du service (*Cass. crim.*, 14 juin 2005, *Gilles H., Eric K., Agent judiciaire du Trésor* : *AJDA* 2006, p. 1058, note C. Deffigier, à propos de violences perpétrées par des gardiens de la paix à l'encontre d'une personne placée en garde à vue), tout comme le fait pour l'agent de parfaitement savoir qu'il commettait une infraction (*Cass. crim.*, 7 nov. 2012, n° 11-82.961, *FS-P+B* : *JurisData* n° 2012-024943). La gravité de la faute agit de même : un sous-officier chargé de distribuer les bouchons allumeurs aux militaires participant à l'exercice de lancer de grenades du 12 juin 2004 a intentionnellement remis un bouchon dégoupillé à une militaire sous contrat, en méconnaissance des consignes de sécurité les plus élémentaires ; le bouchon allumeur ayant explosé, la jeune femme a été grièvement blessée à la main droite et au visage. Une telle gravité permet à cette faute personnelle d'être considérée comme détachable du service (*CAA Nancy*, 30 janv. 2014, n° 13NC00593, *Ministre de la Défense*). C'est également la gravité de la faute qui permet de qualifier celle-ci de détachable du service lorsque des bons de commande ont été frauduleusement établis par la secrétaire de direction du service des affaires administratives de la Polynésie française au moyen de cachets détournés au sein du service et de numéros d'engagement comptable fictifs, qu'une commande a été passée auprès d'une société de matériels, à raison notamment de 88 ordinateurs portables, de consommables divers ainsi

que d'articles de papeterie, articles ensuite détournés à des fins personnelles (*CAA Paris, 20 janv. 2014, n° 11PA05049, Polynésie française*) ; le juge aboutit à la même conclusion s'agissant d'un faux en écriture publique (*CE, 10 avr. 2013, n° 359803, Ville de Marseille*), de l'établissement de fausses attestations pour des stages non suivis (*CE, 5 avr. 2013, n° 349115*), de faux certificats administratifs (*CE, 2 mars 2007, n° 283257, Sté Banque française commerciale de l'océan indien : JurisData n° 2007-071510 ; Rec. CE 2007, tables p. 1072 ; JCP A 2007, 2231, comm. H. Muscat*), du délit de favoritisme commis par un adjoint au maire (*CAA Marseille, 23 déc. 2013, n° 11MA02463, Association Boitaclous*), de la mise en place d'interceptions illégales de conversations téléphoniques (*CAA Paris, 10 nov. 2011, n° 10PA04566*), d'un détournement de fonds publics (*CAA Nantes, 18 mai 2007, n° 06NT00829, Association tutélaire des majeurs protégés de l'Orne*) ou de la conduite d'un véhicule en état alcoolique (*CAA Lyon, 10 juin 2008, n° 06LY00974*). La substitution d'un certificat de décès ne comportant aucune réserve à celui, précédemment établi avec le médecin-légiste, mentionnant l'existence d'un obstacle médico-légal, est une faute détachable du service assuré par le SDIS, et apparaît, même si la décision ne mentionne pas ce caractère, comme étant très grave (*CAA Lyon, 9 janv. 2014, n° 13LY01135*).

La gravité est donc le critère essentiel qui permet de considérer qu'une faute commise peut se détacher du service ; le juge mentionne parfois, outre la gravité d'un tel agissement, la nature des faits reprochés et leur répétition (*CAA Marseille, 21 déc. 2012, n° 12MA01972, Commune de Mouans-Sartoux*, à propos d'agressions sur des mineurs de moins de quinze ans), ainsi que leur caractère organisé (*CE, 23 déc. 2009, n° 308160, Génin : JurisData n° 2009-017419 ; Rec. CE 2009, tables*) ou leur constance (*CE, 12 déc. 2008, n° 296982, Min. Éduc. nat. c/ Hammann : JurisData n° 2008-074634 ; Rec. CE 2008 ; JCP A 2008, act. 1061*, violences à l'encontre d'une quinzaine d'enfants d'une école primaire pendant plus de deux ans), beaucoup plus rarement leur caractère totalement intentionnel.

Dans l'affaire qui a donné lieu au jugement du Tribunal des conflits le 19 mai 2014, la gravité est bien l'un des critères mentionnés par le juge, et cela ne fait aucun doute s'agissant d'une tentative de subornation de témoin, mais un deuxième élément est retenu : les objectifs purement personnels poursuivis par son auteur. Il arrive parfois aux juges d'évoquer le fait qu'il n'y avait pas d'enrichissement personnel dans telle ou telle action, mais il ne s'agit pas, en principe, d'un élément déterminant. L'utilisation de ce critère supplémentaire dans la décision de 2014 semble conforter le critère de gravité ; comme le souligne le commissaire du gouvernement dans ses conclusions sur cette affaire (disponibles sur le site du Tribunal des conflits), « *le délit a été commis par le maire, dans son seul intérêt personnel, pour échapper à une poursuite ou à une condamnation pour harcèlement [...] ; dès lors, la faute personnelle nous semble caractérisée* » (cette notion d'intérêt personnel est également présente dans la jurisprudence judiciaire, *Cass. crim., 28 janv. 2014, n° 12-81.328*). La jurisprudence retient donc parfois les mobiles qui ont pu animer l'auteur des faits, mais la gravité des agissements demeure prioritaire.

La conclusion paraît donc s'imposer : la faute est bien qualifiée de faute personnelle détachable, par sa gravité et le mobile de son auteur, du service, donnant ainsi compétence au juge judiciaire pour connaître de l'action en réparation des préjudices subis par la directrice générale des services. Cependant, cette faute, bien que personnelle et détachable du service devant le juge judiciaire, peut ne pas être dépourvue de tout lien avec lui, justifiant alors une éventuelle compétence de la juridiction administrative.

## 2. Une faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service

Selon le Tribunal des conflits, « *la faute du maire, commise à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, n'est pas, alors même qu'elle a fait l'objet d'une condamnation par le juge pénal, dépourvue de tout lien avec le service* ». En consacrant une nouvelle fois ce principe, le répartiteur des compétences ne fait que réitérer une jurisprudence classique, qui, d'une part, étend la notion de lien avec le service (A) et, d'autre part, tente de combiner détachabilité de la faute personnelle et lien avec l'exercice des fonctions (B).

### A. - L'extension constante du lien avec le service

La jurisprudence est désormais bien connue. C'est l'arrêt *Demoiselle Mimeur* (CE, 18 nov. 1949 : Rec. CE 1949, p. 492) qui admet pour la première fois qu'une faute reconnue comme personnelle (un agent de l'Administration conduisant un véhicule de service qui cause un accident alors qu'il s'était détourné de son itinéraire normal) puisse malgré tout engager la responsabilité de la personne publique, le lien avec le service ici retenu étant de nature circonstancielle. L'objectif qui animait le juge était d'offrir un patrimoine solvable à la personne qui demandait réparation du préjudice. L'arrêt *Sadoudi* (CE, 26 oct. 1973 : Rec. CE 1973, p. 603 ; GDJDA, p. 802) étend le lien avec le service : un gardien de la paix qui tue accidentellement un de ses collègues, en dehors de ses heures et de son lieu de travail, avec l'arme de service qu'il avait l'obligation de conserver avec lui, commet une faute personnelle mais non dépourvue de tout lien avec le service, le lien étant alors de nature instrumentale ; c'est l'arme qui établit le lien avec le service et les fonctions. Mais le commissaire du gouvernement avait, dans ses conclusions, précisé que la faute personnelle, pour présenter un lien avec le service, et donc engager la responsabilité de l'Administration, devait présenter certaines caractéristiques : le comportement de l'agent devait s'analyser en une maladresse, une imprudence ou une négligence ; le moyen mis à la disposition de l'agent devait être régulièrement détenu par lui ; le moyen en question présentait des risques particuliers pour les tiers (v. CE, 23 déc. 1987, *Epoux Bachelier* : Rec. CE 1987, p. 431). Mais ces exigences n'ont été vérifiées que pendant un temps très bref ; toujours dans le souci de procurer à la victime un patrimoine solvable, le juge administratif admet que la responsabilité de l'Administration puisse être engagée alors que le lien avec le service repose seulement sur un lien téléologique ou intellectuel ; ainsi un gendarme qui, avec son arme personnelle, en dehors de ses heures de service et de sa circonscription, commet des crimes, et trouve dans son service la possibilité de continuer ses agissements parce que, en raison de son appartenance à la gendarmerie, il était tenu informé de l'évolution de

l'enquête, commet bien entendu une faute personnelle, mais qui est considérée comme n'étant ainsi pas dépourvue de tout lien avec le service (*CE, 18 nov. 1988, Ministre de la Défense c/ Époux Raszewski : Rec. CE 1988, p. 416*). Une faute pénale (ici la commission de crimes) est donc une faute personnelle, particulièrement grave, mais il n'est pas impossible d'établir un lien avec le service, permettant à la victime, au titre de l'action civile, de demander réparation à l'Administration, à charge, pour celle-ci, de se retourner contre son agent par une action récursoire.

Cette théorie, dite du cumul de responsabilités, permet donc à la victime de rechercher la responsabilité d'une personne publique devant le juge administratif, du fait d'une faute personnelle sans qu'aucune faute de service ne puisse lui être reprochée. Cette possibilité a été reconnue par l'arrêt *Lemonnier (CE, 26 juill. 1918 : Rec. CE 1918, p. 761, concl. Blum, préc.)* ; dès lors que la faute est commise dans le service ou à l'occasion du service, la victime dispose d'une action contre le service ; lorsque celui-ci a indemnisé la victime, il peut se retourner contre son agent auteur de la faute personnelle (*CE, 28 juill. 1951, Laruelle : Rec. CE 1951, p. 464 ; GAJA n° 65, p. 431*). Si cette solution est désormais acquise, et on ne peut que la saluer car elle simplifie l'exercice des recours par les victimes, il n'en reste pas moins que les juges doivent combiner le fait que la faute est détachable du service mais non dépourvue de tout lien avec lui.

## **B. - Détachabilité de la faute et lien avec le service**

La faute se détache peut-être du service, mais le service ne se détache pas de la faute... Les conclusions Blum traduisent ainsi la volonté du juge d'isoler la faute personnelle dans son esprit, mais non de la couper du service qui a procuré à l'agent, d'une certaine manière, les moyens de la commettre. Le juge se réfère désormais à un considérant de principe qui traduit les caractéristiques du cumul de responsabilités mis en place : « *Considérant que la victime non fautive d'un préjudice causé par l'agent d'une administration peut, dès lors que le comportement de cet agent n'est pas dépourvu de tout lien avec le service, demander au juge administratif de condamner cette administration à réparer intégralement ce préjudice, quand bien même aucune faute ne pourrait-elle être imputée au service et le préjudice serait-il entièrement imputable à la faute personnelle commise par l'agent, laquelle, par sa gravité, devrait être regardée comme détachable du service ; que cette dernière circonstance permet seulement à l'administration, ainsi condamnée à assumer les conséquences de cette faute personnelle, d'engager une action récursoire à l'encontre de son agent* » (arrêt *Banque française commerciale de l'océan indien, préc.* ; voir *CAA Nancy, 30 janv. 2014, préc.*), une telle action récursoire ne pouvant être engagée que si la faute personnelle détachable du service a bien été commise en service ou à l'occasion du service (*CAA Marseille, 27 mai 2014, n° 12MA02781, Centre hospitalier Edouard Toulouse*). Si la faute ne peut être considérée comme une faute personnelle détachable du service, elle constitue alors une faute de service (*T. confl., 1998, Préfet du Tarn, préc.*). La détachabilité n'implique donc pas la rupture du lien avec le service, ce qui ne facilite sans doute guère la compréhension des justiciables, la difficulté provenant du fait que la chambre criminelle de la Cour de cassation ne va pas toujours jusqu'au bout du raisonnement et se distingue ainsi de la jurisprudence administrative (voir arrêt du



7 novembre 2012 précité) ; elle s'en tient à la détachabilité ou non du service, pour reconnaître sa compétence pour statuer sur la réparation du préjudice (*Cass. crim., 8 avr. 2014, n° 12-83.214*), évoquant parfois le lien avec le service, qui ne remet pas en cause sa compétence (*Cass. crim. 28 janv. 2014, n° 12-81328*). Le service ne peut commander à l'agent de commettre une faute d'une particulière gravité, ni de se montrer d'une imprudence inexcusable ; mais c'est parce que le service lui a donné les moyens de commettre cet agissement qu'il doit en répondre ; s'il n'avait pas été agent du service, il n'aurait pu commettre de tels faits.

Dans l'affaire jugée le 19 mai 2014, le Tribunal des conflits considère alors que la faute du maire ayant été commise à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, le lien avec le service était établi et justifiait donc d'engager la responsabilité de la commune devant le juge administratif. Le Tribunal applique ainsi, presque cent ans après, la jurisprudence *Lemonnier* : « *considérant que la circonstance que l'accident éprouvé serait la conséquence d'une faute d'un agent administratif préposé à l'exécution d'un service public, laquelle aurait le caractère d'un fait personnel de nature à entraîner la condamnation de cet agent par les tribunaux de l'ordre judiciaire à des dommages et intérêts, et que même cette condamnation aurait été effectivement prononcée, ne saurait avoir pour conséquence de priver la victime de l'accident du droit de poursuivre directement, contre la personne publique qui a la gestion du service incriminé, la réparation du préjudice souffert* ». Le juge administratif doit seulement s'assurer que la victime ne reçoit pas une réparation supérieure à la valeur totale du préjudice subi. C'est ce qui résulte de la décision commentée : la victime peut demander réparation au maire, du fait de sa faute personnelle détachable du service, devant le juge judiciaire, et à la commune, du fait de la faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service commise par le maire, devant le juge administratif, mais sans pouvoir cumuler les indemnités, les deux juges étant appelés à y veiller. Cela justifie donc l'annulation des deux décisions qui ont donné lieu au conflit négatif, et la reconnaissance de la compétence des deux ordres de juridiction.

Cette solution n'est pas nouvelle, mais elle permet de s'interroger sur les catégories de fautes personnelles commises par les agents de l'Administration.

### 3. La typologie des fautes personnelles

La présentation des fautes personnelles n'est pas toujours simple. Si l'on se fonde sur la catégorie proposée par le professeur Chapus (*Droit administratif général, Tome 1, 15e ed., 2001, n° 1525 et s., p. 1387 et s.*), et largement reprise, il existerait trois catégories de fautes personnelles :

– la faute purement personnelle, celle qui est commise en dehors des heures de service, du lieu du service, sans aucun moyen fourni par le service ; celle-ci est commise par un agent de l'Administration, mais ce ne sont ni la mission ni les fonctions qu'il exerce qui lui ont donné la possibilité ou les moyens de commettre l'acte. Cette faute ne peut alors engager que la responsabilité personnelle de son auteur, à l'exclusion de celle de l'Administration ;

– la faute commise dans le service ou à l'occasion du service, mais d'une particulière gravité ou révélant une intention de nuire ; elle est alors considérée comme personnelle, mais permet de déclencher le cumul de responsabilités et donc d'engager la responsabilité de l'Administration, celle-ci pouvant se retourner contre son agent, puisqu'elle n'a commis aucune faute ; elle pourra donc, en théorie, lui demander de contribuer pour la totalité à la réparation du dommage ;

– la faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service est commise en dehors du lieu du service et des heures du service, mais le service procure à l'agent les moyens de commettre le fait dommageable ; l'Administration peut alors voir sa responsabilité engagée, alors, là encore, qu'elle n'a commis aucune faute, seul le lien permettant la réparation sur un patrimoine public.

Cette typologie présente le mérite d'une certaine clarté, mais n'est plus totalement logique. En réalité, selon l'évolution de la jurisprudence, la notion de faute personnelle n'obéit pas toujours aux mêmes finalités : la faute totalement ou purement personnelle reste de la seule responsabilité de son auteur, agent public ou non, devant le juge judiciaire. Mais la faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service, elle, peut toujours relever du juge administratif et du juge judiciaire. La catégorie intermédiaire, qui justifie l'intérêt, est celle de la faute personnelle détachable ou non du service. Si elle ne se détache pas du service, elle constitue alors une faute de service et engage la responsabilité de la seule Administration. Mais si la faute se détache du service, elle peut relever du juge judiciaire, mais elle est éventuellement non dépourvue de tout lien avec le service et permet alors d'engager la responsabilité de l'Administration... La qualification est importante en matière de combinaison avec la protection fonctionnelle ; selon le Conseil d'État, « *lorsqu'un agent public, quel que soit le mode d'accès à ses fonctions, y compris le président élu d'un établissement public local, est mis en cause par un tiers à raison de ses fonctions, il incombe à la collectivité publique dont il dépend de le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui, dans la mesure où une faute personnelle détachable du service ne lui est pas imputable, et de lui accorder sa protection dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales, sauf s'il a commis une faute personnelle* » (CE, 5 avr. 2013, n° 349115 : *JurisData* n° 2013-006193). La détachabilité de la faute personnelle par rapport au service semble ici remettre en cause la couverture des condamnations civiles, et la faute personnelle fait obstacle à la protection de l'Administration ; peut-être le juge devrait-il être amené à préciser ce considérant de principe...

Il faudrait donc isoler la faute purement personnelle, la faute personnelle détachable ou non du service qui commande la compétence du juge judiciaire, et la faute non dépourvue de tout lien avec le service dès lors qu'elle s'en détache, qui renvoie à la compétence éventuelle du juge administratif. *A priori*, les juges procèdent en deux étapes seulement : pour le juge judiciaire, la faute est-elle purement personnelle ? Si tel n'est pas le cas, est-elle détachable ou non du service ? Pour le juge administratif, si elle se détache du service, peut-elle être liée au service ? Cette évolution restreint considérablement la faute personnelle engageant la responsabilité personnelle

de son auteur ; cette évolution doit alors être réellement accompagnée des actions récursoires logiquement liées à la nécessaire indemnisation des victimes par l'Administration.

Détachabilité de la faute liée à sa gravité, lien avec le service pour permettre à la victime d'engager la responsabilité de l'Administration et d'obtenir une indemnisation sur un patrimoine solvable, tels sont les piliers sur lesquels reposent les mécanismes de la responsabilité des agents publics. Il serait alors souhaitable que la notion de détachabilité soit pleinement utilisée pour souligner la responsabilité de l'agent, déterminant une action récursoire de manière quasi-automatique.

**Mots clés : Responsabilité. - Maire**

**Mots clés : Élections / Élus. - Faute personnelle détachable du service**

© LexisNexis SA