



La référence du droit en ligne



Une commune peut voir sa responsabilité engagée à cause d'un tract du maire (CAA Marseille, 08/11/2012, Commune de Trans-en-Provence)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – La nature de la faute du maire	4
A – La diffusion d’un tract nominatif par le maire ne constitue pas une faute personnelle	4
1 – La distinction faute personnelle / faute de service	4
2 – La diffusion d’un tract nominatif n’est pas une faute personnelle	4
B – ... mais une faute de nature à engager la responsabilité de la commune	6
1 – Les faits de l’espèce	6
2 – ... révèlent une faute de la commune.....	6
II – La réparation du préjudice subi par Mme. Bonnin.....	7
A – Le lien de causalité entre le préjudice et le tract du maire.....	7
1 – L’appréciation du lien de causalité.....	7
2 – Qu’en est-il en l’espèce ?.....	7
B – La nature du préjudice de Mme. Bonnin.....	8
1 – Définition du préjudice	8
2 – La solution d’espèce	8
CAA Marseille, 08/11/2012, Comune de Trans-en-provence	9

Introduction

La jurisprudence administrative est parfois l'occasion d'avoir connaissance de la petitesse de l'âme humaine, notamment celle des autorités administratives, élus de surcroît. C'est le cas avec l'arrêt, objet de ce propos, ou un maire n'a pas hésité, notamment pour régler des comptes de nature politique, à diffuser un tract stigmatisant certaines personnes en les désignant nommément, suscitant, ainsi, l'intervention de juge administratif pour réparer le préjudice qui s'en est suivi.

Dans cette affaire, plusieurs habitants de la commune de Trans-en-Provence ont adressé au maire un courrier afin d'attirer son attention sur les dangers du tir de feu d'artifice qui devait avoir lieu le 18 Aout 2008. Quelques semaines plus tard, la commune a publié dans le journal local un communiqué de presse indiquant que le tir était compromis suite à la pétition signée par plusieurs habitants du village. Mais, c'est au début du mois d'Aout que la maire a fait circuler un tract contenant, en plus des précédentes informations, les noms et qualités des signataires de la pétition. La diffusion de ce tract a été suivie de plusieurs incidents : ainsi, l'une des signataires de la pétition, Mme. Bonnin, a subi diverses injures et dégradations de ses biens. L'intéressé a, alors, saisi le Tribunal administratif de Toulon et obtenu de celui-ci la condamnation de la commune à lui verser 6 000 € en réparation des préjudices subis. La commune a donc fait appel devant la Cour administrative d'appel de Marseille qui, le 8 Novembre 2012, a confirmé la solution des juges de première instance en constatant que la diffusion d'un tract stigmatisant certains administrés nommément désignés constitue une faute de nature à engager sa responsabilité.

Le premier problème suppose donc d'identifier une faute imputable à la commune de Trans-en-Provence de manière à pouvoir engager sa responsabilité. Cela exige, d'abord, de qualifier cette faute de faute de service, et donc d'écarter l'argument de la commune selon lequel il s'agirait d'une faute personnelle détachable du service, dont le contentieux relève des tribunaux judiciaires. Mais, la cour constate que cette faute a été commise par le maire en tant que premier magistrat de la ville et dans l'exercice de ses fonctions : il s'agit donc bien d'une faute de service. Ensuite, il s'agit de démontrer le caractère fautif de la diffusion de ce tract : plusieurs arguments sont ici avancés par le rapporteur public, dont celui selon lequel le maire a nui à l'ordre public dont il est le garant, puisque la diffusion du tract s'est traduite par des dégradations et des injures. Une fois la faute identifiée et imputée à la commune, c'est la question de la réparation du préjudice de Mme. Bonnin qui se pose, ce qui exige d'une part d'examiner la suffisance du lien de causalité entre la faute de la commune et les préjudices invoqués par l'intéressée, et d'autre part de mieux cerner la nature du préjudice afin de déterminer si celui-ci est indemnisable. Précisons, pour finir, que la question de la qualification de la demande de Mme. Bonnin en plainte pour diffamation relevant des juridictions pénales ne sera pas ici analysée, ce problème étant rapidement écarté par la cour.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, la nature de la faute du maire (I), puis d'examiner, dans une seconde partie, la réparation du préjudice subi par Mme. Bonnin (II).

I – La nature de la faute du maire

En droit de la responsabilité administrative pour faute, l'on distingue les fautes de service qui relèvent de la compétence du juge administratif et les fautes personnelles relevant de celle du juge judiciaire. Dans cette affaire, la commune de Trans-en-Provence considère que la faute de son maire est une faute personnelle, et que, de ce fait, la Cour administrative d'appel de Marseille n'est pas compétente pour connaître de ce litige. Cette dernière écarte, cependant, cet argument (A), et considère que la diffusion de ce tract nominatif constitue une faute de nature à engager la responsabilité de la commune (B).

A – La diffusion d'un tract nominatif par le maire ne constitue pas une faute personnelle ...

Le commune soutient que la juridiction administrative serait incompétente pour connaître de ce litige dans la mesure où la victime se plaindrait non d'une faute de la commune, mais d'une faute personnelle du maire relevant des tribunaux judiciaires. Il importe, alors, de préciser les contours de la distinction entre faute de service et faute personnelle (1), pour ensuite démontrer en quoi la faute du maire ne présente pas un caractère personnel (2).

1 – La distinction faute personnelle / faute de service

La distinction faute personnelle / faute de service remonte à l'arrêt Pelletier du Tribunal des conflits du 30 juillet 1873. Avant cette date, s'appliquait le système dit de la garantie des fonctionnaires. Au terme de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, il fallait obtenir l'autorisation du Conseil d'Etat pour mettre en jeu la responsabilité des agents publics devant les tribunaux judiciaires. Le décret-loi de 1870 met fin à ce système. Désormais, il n'est plus nécessaire d'obtenir une autorisation pour poursuivre les agents. En revanche, au terme de l'arrêt Pelletier, les tribunaux judiciaires ne peuvent connaître que des actes privés des agents, les actes administratifs restent de la compétence du juge administratif et le fonctionnaire est, vis-à-vis de ces actes, irresponsable. Est, ainsi, créé la distinction faute personnelle / faute de service. Cette distinction répond au souci de ne pas faire supporter à l'agent public les conséquences d'actes qui sont commis dans l'exercice de leurs fonctions au service de l'Etat. Une trop grande responsabilité des fonctionnaires risquerait, de plus, d'inciter à la passivité de peur de voir sa responsabilité engagée. Il faut, enfin, noter que l'Administration est certainement plus solvable que le fonctionnaire.

Au terme des analyses de Laferrière, la faute de service peut se définir de la façon suivante : « Si l'acte dommageable est impersonnel, s'il révèle un administrateur ... plus ou moins sujet à erreur, et non l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences, l'acte reste administratif et ne peut être déféré aux tribunaux ». La faute est imputable à la fonction. Dans le cas contraire, il y a faute personnelle. Qu'en est-il en l'espèce ?

2 – La diffusion d'un tract nominatif n'est pas une faute personnelle

Comme le relève le rapporteur public M. Salvage, la commune de Trans-en-Provence tente, dans son argumentation, de faire endosser à Mme. Bonnin un raisonnement qui n'est pas le sien en invoquant le fait que celle-ci considérerait que la faute du maire présente un caractère personnel. Or, la victime n'invoque en rien un tel argument, mais se plaint, au contraire, d'une faute du maire en tant que premier magistrat de la commune, autrement dit d'une faute de service. C'est à une telle conclusion que parvient la cour d'appel en relevant, au surplus, que le maire a commis cette faute dans l'exercice de ses fonctions.

De toute façon, quand bien même la faute du maire présenterait un caractère personnel, celle-ci a été commise avec l'autorité et les moyens que lui confère sa fonction. Dès lors, elle est de ces fautes personnelles qui ne se détachent pas du service et pour lesquelles la victime peut demander réparation intégrale du préjudice à l'Administration, quitte, ensuite, pour cette dernière, à se retourner contre le maire par le biais d'une action récursoire. En somme, même si la faute du maire présentait un caractère personnel, la Cour administrative d'appel serait quand même compétente pour en connaître. Quoiqu'il en soit, cette dernière considère que la faute du maire est une faute de service de nature à engager la responsabilité de la commune.

B – ... mais une faute de nature à engager la responsabilité de la commune

La victime invoquait le fait que les tirs de feu d'artifice seraient réalisés en méconnaissance des règles applicables, mais la cour écarte cet argument au motif que l'intéressée n'apporte pas suffisamment d'éléments de nature à établir ses dires. En revanche, s'agissant de la diffusion du tract nominatif, les juges d'appel retiennent la qualification de faute de nature à engager la responsabilité de la commune. Il importe, alors, de mieux cerner les faits à l'origine de l'affaire (1), puis d'examiner le caractère fautif du comportement du maire (2).

1 – Les faits de l'espèce ...

Dans cette affaire, plusieurs habitants de la commune de Trans-en-Provence ont adressé au maire un courrier afin d'attirer son attention sur les dangers du tir de feu d'artifice qui devait avoir lieu le 18 Aout 2008. Quelques semaines plus tard, la commune a publié dans le journal local un communiqué de presse indiquant que le tir était compromis suite à la pétition signée par plusieurs habitants du village. Mais, c'est au début du mois d'Aout que la maire a fait circuler un tract contenant, en plus des précédentes informations, les noms et qualités des signataires de la pétition. La Cour administrative d'appel de Marseille note même que les termes de ce tract étaient stigmatisant pour les personnes visées. Dès lors, il y a là, pour la cour, un comportement fautif de la commune de nature à engager sa responsabilité.

2 – ... révèlent une faute de la commune

L'originalité de la présente affaire tient au fait que la responsabilité d'une commune est engagée du fait de la diffusion d'un tract ; mais, une telle possibilité a déjà été admise par le Conseil d'Etat à propos d'un tract présentant un agent territorial dont le maire voulait mettre fin à l'emploi comme le protagoniste d'une rixe. Quoiqu'il en soit, pour déceler une faute dans la diffusion de ce tract, le rapporteur public retient plusieurs éléments. Certes aucun texte n'a été transgressé, mais l'obligation pesant sur la commune impliquait certainement de s'abstenir, aucun texte n'envisageant la communication à la population des courriers adressés au maire. Par ailleurs, le maire est l'autorité de police administrative générale de la commune. Dès lors, en dévoilant les noms des signataires de la pétition, sans que l'on puisse considérer que la population ait eu légitimement besoin de les connaître, il a nui à l'ordre public dont il est le garant, puisque la diffusion de ce tract a occasionné des agressions verbales envers Mme. Bonnin. Au final, l'ensemble de ces éléments caractérisent un comportement fautif du maire, qui est de nature à engager la responsabilité de la commune puisque, on l'a dit, cette faute a été commise par le maire en tant que premier magistrat de la commune. La faute ainsi caractérisée, se pose maintenant la question de la réparation du préjudice subi par Mme. Bonnin.

II – La réparation du préjudice subi par Mme. Bonnin

Une fois la faute identifiée, pour que le préjudice soit indemnisé encore faut-il, d'une part, qu'il existe un lien de causalité suffisant entre celle-ci et le dommage (A) et, d'autre part, que ce préjudice soit de ceux dont le juge administratif admet l'indemnisation (B).

A – Le lien de causalité entre le préjudice et le tract du maire

Pour qu'un dommage soit réparé par l'Administration, il faut que la faute de cette dernière soit la cause directe du préjudice. Il importe, alors, au préalable, de déterminer la manière dont le juge administratif apprécie habituellement le lien de causalité entre un préjudice et une faute (1), puis d'examiner la démarche retenue en l'espèce par la Cour administrative d'appel de Marseille (2).

1 – L'appréciation du lien de causalité

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, plusieurs méthodes sont utilisées par le juge administratif pour apprécier le lien de causalité entre une faute et un préjudice. La plus fréquemment pratiquée est la théorie de la causalité adéquate en vertu de laquelle la réalisation d'un dommage est, selon le professeur Chapus, « attribuée à celui des faits dont on peut estimer ...qu'il avait une vocation particulière à provoquer ce dommage », indépendamment des causes secondaires. Deux autres théories sont aussi parfois utilisées : celle de l'équivalence des conditions en vertu de laquelle toutes les conditions nécessaires à la réalisation d'un dommage sont considérées comme en étant les causes, et celle de la proximité de cause selon laquelle seul le dernier des faits qui a rendu possible le dommage est regardé comme étant la cause de ce dommage. Comme est, alors, appréciée le lien de causalité entre le préjudice et la faute du maire en l'espèce ?

2 – Qu'en est-il en l'espèce ?

Dans cette affaire, le préjudice moral subi par Mme. Bonnin peut se scinder en deux parties : il y a, ainsi, les atteintes à sa réputation et à son honneur du fait d'inscriptions injurieuses sur la façade et la boîte aux lettres de son domicile, et le préjudice moral subi du fait de la stigmatisation dont elle a fait l'objet par la diffusion du tract du maire. La cour semble ici retenir une conception stricte du lien de causalité, et donc appliquer la théorie de la proximité des causes en vertu de laquelle seul le dernier des faits qui a rendu possible le dommage est regardé comme étant la cause de ce dommage. En effet, s'agissant de la première partie du préjudice, elle considère implicitement que la cause de l'atteinte à la réputation et à l'honneur de l'intéressée réside dans les inscriptions injurieuses réalisées par des tierces personnes, l'influence du tract du maire n'étant qu'indirecte. Dès lors, c'est le dernier des faits qui est, pour elle, constitutif du dommage. Pourtant, le rapporteur public indiquait privilégier la théorie de la causalité adéquate : en effet, pour lui, la cause déterminante du préjudice est le tract du maire, dans la mesure où sans ce tract, il n'y aurait pas eu de tels errements. S'agissant, en revanche, du préjudice moral né du fait de la stigmatisation consécutive à la diffusion du tract, la cour administrative retient un lien de causalité suffisant entre le tract et le préjudice : ici, en effet, le préjudice n'est précédé que d'un seul événement ... le tract. Au final, seule cette partie du préjudice est indemnisable ; il importe, alors, d'en mieux cerner la nature.

B – La nature du préjudice de Mme. Bonnin

C'est un préjudice moral qui est en cause en l'espèce. Pour mieux l'appréhender, il faut, au préalable, tenter de définir ce que peuvent être les différents préjudices indemnisables (1), puis en venir à la solution retenue par la Cour administrative d'appel de Marseille (2).

1 – Définition du préjudice

Il faut d'abord préciser que le préjudice doit être certain. Ainsi, ce n'est pas le cas de ceux dont la réalisation n'est qu'une éventualité. C'est, en revanche, le cas de la perte d'une chance, lorsque cette chance est sérieuse. Ceci dit, le préjudice peut être actuel ou futur. Surtout, le préjudice peut être matériel ou moral. Dans le premier cas, il s'agit de dommages aux personnes ou aux biens. Ils se traduisent par une perte pécuniaire facilement mesurable. Dans le second, il peut y avoir des difficultés d'appréciation. Il peut s'agir de l'atteinte au droit moral des auteurs, des souffrances physiques éprouvées lors d'accidents corporels, du préjudice esthétique, des troubles dans les conditions d'existence, ou, encore, de la douleur morale, telle que celle provoquée par un décès. Quelle est, alors, l'appréciation retenue par le juge en l'espèce ?

2 – La solution d'espèce

En l'espèce, c'est le préjudice moral subi par Mme. Bonnin du fait de la stigmatisation consécutive à la diffusion du tract du maire qui est en cause : en effet, les termes employés à son encontre ont pu la blesser et porter atteinte à son honneur. Et, on vient de voir que ce type de préjudice est parfaitement indemnisable. Les juges de première instance avaient accordé à l'intéressée la somme de 6 000 €, ce qui, d'après le rapporteur public, va au-delà de ce qui est habituellement accordé. Mais, le rapporteur public invitait la cour d'appel à confirmer cette position de manière à ce que la commune comprenne que la faute du maire aurait pu avoir des conséquences bien plus graves. Mais, la Cour administrative d'appel de Marseille opte plus une solution plus conforme aux normes du juge administratif, et ramène l'indemnisation du préjudice à 2 000 €.

CAA Marseille, 08/11/2012, Comune de Trans-en-provence

Vu la requête, enregistrée le 14 décembre 2010 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille, sous le n°10MA04486, présentée pour la commune de Trans-en-Provence, représentée par son maire en exercice, par Me Campolo ;
La commune de Trans-en-Provence demande à la Cour :
1°) d'annuler le jugement n° 0806578 du 25 novembre 2010 par lequel le tribunal administratif de Toulon l'a condamnée à verser à Mme A la somme de 6 000 euros en réparation des préjudices subis à la suite de la diffusion de tracts ;
2°) de rejeter la demande présentée par Mme A devant le tribunal administratif de Toulon ;
3°) de condamner Mme A à lui verser une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

1. Considérant que la commune de Trans-en-Provence relève appel du jugement 25 novembre 2010 par lequel le tribunal administratif de Toulon l'a condamnée à verser à Mme A la somme de 6 000 euros en réparation des préjudices subis à la suite de la diffusion de tracts ;

Sur la compétence de la juridiction administrative :

2. Considérant que la commune de Trans-en-Provence fait de nouveau valoir devant la Cour que la juridiction administrative serait incompétente pour connaître de la requête présentée par Mme A devant le tribunal administratif de Toulon en soutenant que celle-ci doit s'analyser comme une action en diffamation présentée sur le fondement de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse et qu'en tout état de cause, la prétendue faute que Mme A reproche à la commune présenterait les caractères d'une faute personnelle détachable du service public ;

3. Considérant toutefois, qu'en fondant son action en dommages et intérêts sur une série de fautes qu'elle reproche au maire, en tant que premier magistrat de la commune, d'avoir commises dans l'exercice de ses fonctions, Mme A recherche bien la responsabilité de la commune du fait d'agissements fautifs, au nombre desquels le non-respect de la réglementation en matière de tirs de feux d'artifice, la diffusion d'un tract et ses conséquences, agissements dont la juridiction administrative est compétence pour connaître ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

4. Considérant qu'en écartant l'application au cas d'espèce de la loi du 29 juillet 1881, le tribunal administratif a nécessairement répondu au moyen tiré de l'irrecevabilité de la demande de première instance du fait de l'intervention de la prescription prévue l'article 65 de ladite loi ; que la commune de Trans-en-Provence n'est par suite pas fondée à soutenir que le jugement attaqué serait entaché d'omission à statuer ;

Sur la responsabilité :



5. Considérant en premier lieu que Mme A, riveraine de la rivière de la Nartuby aux abords de laquelle la commune de Trans-en-Provence organise habituellement ses tirs de feu d'artifice, persiste à soutenir que ceux-ci seraient réalisés en méconnaissance de la réglementation des artifices de divertissement, en particulier des dispositions du décret du 1er octobre 1990 ; que si elle invoque notamment le non-respect des distances minimales de sécurité, elle n'apporte toutefois pas davantage en appel qu'en première instance d'éléments permettant d'établir la réalité de ses dires et les préjudices qui s'en seraient suivis ;

6. Considérant en second lieu que suite à l'annonce d'un tir de feu d'artifice qui devait avoir lieu le 18 août 2008, un certain nombre de riverains, dont Mme A, ont adressé au maire de ladite commune, le 20 juin 2008, une lettre afin d'attirer l'attention de ce dernier sur les dangers générés par le lieu de tir ; que le 26 juillet 2008, la commune a publié dans la rubrique " informations village " du journal local, un communiqué de presse aux termes duquel il était indiqué que le feu de la fête de la Saint-Roch semblait fort compromis suite à une pétition signée par certains riverains et qu'une solution de remplacement était à l'étude ; qu'au début du mois d'août suivant, un tract signé du maire de la commune, contenant les mêmes informations que celles parues dans le journal local et divulguant, en outre, les noms et qualités des signataires de la lettre du 20 juin 2008, a été porté à la connaissance de l'ensemble des habitants de la commune ; que la diffusion de ce tract, dans les termes stigmatisants dans lesquels il a été rédigé, révèle dès lors un comportement fautif de la commune de nature à engager sa responsabilité ;

Sur le préjudice :

7. Considérant qu'il résulte également de l'instruction que dans la nuit du 14 au 15 août 2008, Mme A a été victime d'inscriptions injurieuses sur la façade et la boîte aux lettres de son domicile ; que si cette dernière fait valoir que de tels agissements ont porté atteinte à sa réputation et son honneur, la circonstance qu'une tierce personne soit à l'origine des dégradations apportées sur sa propriété privée ne permet pas d'établir un lien de causalité direct entre lesdits agissements et les préjudices dont l'intéressée demande réparation, alors que le contenu du tract n'appelait pas à de telles actions ; que Mme A est en revanche fondée à demander réparation du préjudice moral subi du fait de la stigmatisation dont elle a fait l'objet par la diffusion du tract intitulé " feu d'artifice de la St-Roch " ; qu'il sera ainsi fait une juste appréciation de ce préjudice en ramenant à 2 000 euros la somme que la commune de Trans-en-Provence a été condamnée à lui verser par le jugement attaqué du tribunal administratif de Toulon ;

Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

8. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : " Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. "

9. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de Mme A, la somme que la commune de Trans-en-Provence demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

10. Considérant qu'il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge

de la commune de Trans-en-Provence la somme de 2 000 euros que Mme A demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE

Article 1er : La somme de 6 000 euros que la commune de Trans-en-Provence a été condamnée à verser à Mme A par le tribunal administratif de Toulon est ramenée à 2 000 euros.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Toulon est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de la commune de Trans-en-Provence est rejeté.

Article 4 : La commune de Trans-en-Provence versera à Mme A une somme de 2 000 (deux mille) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Trans-en-Provence et à Mme Marie-Cécile A.