



La référence du droit en ligne



L'existence d'une transaction ne fait pas obstacle à une action récursoire (CE, 12/12/2008, Mr. H.)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – La faute personnelle d’un enseignant engage la responsabilité de l’Etat.....	4
A – L’identification de la faute	4
1 – La distinction faute personnelle / faute de service	4
2 – La faute personnelle de l’enseignant	4
B – La recherche de la responsabilité de l’Etat	6
1 – Le régime de responsabilité applicable aux fautes commises par les enseignants	6
2 – Une responsabilité engagée même sans décision juridictionnelle	6
II – L’existence d’une transaction ne fait pas obstacle à la mise en œuvre d’une action récursoire	8
A – L’existence d’une transaction	8
1 – Le développement des mécanismes transactionnels.....	8
2 – Les implications des mécanismes transactionnels	8
B – La possibilité d’une action récursoire.....	9
1 – Les origines de l’action récursoire	9
2 – L’extension du champ de l’action récursoire	9
CE, 12/12/2008, Mr. H.....	10

Introduction

La responsabilité que peut encourir l'Administration, du fait de son action, obéit à des règles complexes. Ainsi, l'on distingue les fautes de service et les fautes personnelles. Normalement, seules les premières devraient avoir pour conséquence d'engager la responsabilité de l'Administration. Pourtant, au fil du temps, le juge administratif a admis que la victime d'un dommage puisse, face à certains types de faute personnelle, engager la responsabilité de l'Administration. Cette dernière peut, bien sur, par la suite, se retourner contre l'agent fautif pour obtenir une indemnisation : on parle dans ce cas d'action récursoire. L'apport de l'arrêt étudié est de reconnaître à l'autorité administrative la possibilité d'exercer une telle action même lorsque le dommage a été réparé, non sur la base d'une décision juridictionnelle, mais par le biais d'une transaction.

Dans cette affaire, un enseignant s'est rendu coupable de coups sur ses élèves. Normalement, ce type de contentieux relève du juge judiciaire, au terme de l'article L 911-4 du code de l'éducation. Mais, confronté à un problème de recevabilité de leur requête, les parents des enfants n'ont pu en obtenir sa saisine. Ils ont donc tenté avec succès d'obtenir réparation auprès de l'Etat par le biais d'une transaction. Ayant dédommagé les familles, l'Etat a, alors, émis un titre de perception à l'encontre de l'instituteur afin que celui-ci lui reverse la somme qu'elle avait déboursée : c'est ce procédé que l'on qualifie d'action récursoire. Cette décision a été attaquée par l'instituteur devant le tribunal administratif de Strasbourg qui l'a annulé le 1^{er} mars 2005. Saisie en appel, la cour de Nancy a estimé que cette affaire relevait du Conseil d'Etat et lui a donc transmis l'affaire. C'est ainsi que, le 12 décembre 2008, la Haute juridiction a confirmé la validité du titre exécutoire émis contre l'instituteur.

L'examen de cet arrêt suppose de franchir deux étapes. La première suppose de comprendre pourquoi la responsabilité de l'Administration peut être engagée même en cas de faute personnelle d'un agent. La distinction faute personnelle /faute de service remonte à l'arrêt Pelletier du Tribunal des conflits de 1873. Normalement, les fautes personnelles engagent la seule responsabilité de l'agent devant les tribunaux judiciaires. Mais, le juge administratif a admis que certaines d'entre elles puissent engager la responsabilité de l'Administration. Dans cette affaire, ce principe s'applique par le biais de la loi du 5 avril 1937 : cette dernière prévoit que les victimes de dommages causés par des enseignants doivent demander réparation à l'Administration devant le juge judiciaire. C'est donc l'Administration qui doit dédommager les victimes, et ce même en cas de faute personnelle. Bien que les victimes n'aient pu saisir le juge judiciaire du fait d'un problème de recevabilité, le Conseil d'Etat a reconnu que l'Etat se devait de les indemniser. La particularité de cette affaire, et c'est le second point, est que cette indemnisation a été obtenue par le biais d'une transaction et non par une décision juridictionnelle. Suite à cet accord, l'Administration a donc exercé une action récursoire contre l'enseignant afin de se faire indemniser du préjudice ainsi causé. L'apport de cet arrêt est, alors, de reconnaître la validité d'une telle action que l'indemnisation ait été obtenue par le voie juridictionnelle ou transactionnelle.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, l'engagement de la responsabilité de l'Etat du fait d'une faute personnelle commise par l'un de ses agents (I), et d'analyser, dans une seconde partie, la possibilité pour l'Administration d'exercer une action récursoire même en cas d'indemnisation sur la base d'une transaction (II).

I – La faute personnelle d'un enseignant engage la responsabilité de l'Etat

Le régime applicable en matière de responsabilité de l'Etat du fait des fautes des enseignants obéit à des règles particulières. Ainsi, les administrés peuvent engager la responsabilité de l'Etat même en cas de faute personnelle, ce qui doit nous conduire à identifier la faute en cause en l'espèce (A), et à poursuivre en démontrant que l'Etat était tenu de réparer le préjudice ainsi causé (B).

A – L'identification de la faute

Il faut, au préalable, distinguer faute de service et faute personnelle (1), puis expliquer pourquoi la faute en question dans cette affaire est qualifiée de faute personnelle (2).

1 – La distinction faute personnelle / faute de service

Pour comprendre cette distinction, il faut d'abord évoquer les règles qui régissaient la responsabilité des fonctionnaires à l'époque du droit administratif naissant. Ainsi, à l'origine, s'appliquait le système dit de la garantie des fonctionnaires prévu par l'article 75 de la Constitution de l'an VIII : en d'autres termes, pour engager la responsabilité des agents publics devant les tribunaux judiciaires, il fallait, au préalable, obtenir l'autorisation du Conseil d'Etat. Ce système d'autorisation est abandonné par l'arrêt Pelletier du Tribunal des conflits du 30 juillet 1873. La nouvelle règle posée par le juge des conflits consiste en une distinction de deux types de fautes susceptibles d'être commises par les agents publics : lorsqu'il s'agit d'actes privés des agents, on parle, alors, de faute personnelle, les tribunaux judiciaires sont compétents, alors que quand l'on est confronté à un acte administratif, en l'occurrence une faute de service, seul le juge administratif est compétent. Cette distinction semble logique si l'on songe au fait qu'il serait anormal qu'un fonctionnaire supporte les conséquences d'actes commis dans l'exercice de leurs fonctions au service de l'Etat. Admettre le contraire pourrait inciter les agents à l'inaction par peur de voir leur responsabilité engagée. Cette distinction était évoquée par Laferrière 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 ». Dans le cas contraire, il y a faute personnelle. C'est une telle faute qui est en cause en l'espèce.

2 – La faute personnelle de l'enseignant

Avant d'en venir aux faits de l'espèce, il faut d'abord classifier les différents types de faute personnelle, en reprenant une présentation célèbre : celle du professeur Chapus. Ainsi, il existe trois types de fautes personnelles. La première catégorie correspond aux fautes purement personnelle et dépourvues de tout lien, matériel, spatial ou intellectuel, avec le service. La seconde catégorie fait référence aux fautes commises en dehors de l'exercice des fonctions mais non dépourvues de tout lien avec elles. C'est, par exemple, le cas d'une faute commise en dehors du service mais avec des moyens que le service a mis à la disposition de l'agent, tel que le gardien de la paix qui tue accidentellement son collègue à son domicile avec son arme de service (CE, ass., 26/10/1973, Sadoudi).

Le troisième type correspond aux fautes personnelles commises dans l'exercice des fonctions mais qui s'en détachent intellectuellement par leur particulière gravité et révèlent le comportement personnalisé d'un homme. Il peut s'agir de l'hypothèse où l'agent a été animé, pendant, son service par des préoccupations d'ordre privé (CE, 21/04/1937, *Delle. Quesnel*) ou encore de celle où l'agent s'est livré à certains excès de comportement, comme les excès de langage (TC, 25/05/1998, *Mme. Paris*). Un cas extrême correspond aux agissements de Maurice Papon lors de la Seconde Guerre Mondiale (CE, ass.,12/04/2002, Papon).

En l'espèce, c'est à ce troisième type de faute personnelle que l'on est confronté. Le Conseil d'Etat note que les rapports d'inspection font état d'un climat de confiance régnant dans la classe et des qualités de l'intéressé. Mais, ces constatations ne retirent en rien leur gravité aux actes en cause. En effet, la Haute juridiction note que, pendant deux ans, l'intéressé a porté des gifles et des coups sur une quinzaine d'enfants. Pour le juge administratif, ces actes sont en total décalage avec les pratiques administratives actuelles et revêtent dès lors une gravité suffisante constitutive d'une faute personnelle. Mais, même personnelle, cette faute engage la responsabilité de l'Etat.

B – La recherche de la responsabilité de l'Etat

Normalement, la responsabilité de l'Etat ne devrait pouvoir être engagée qu'en cas de faute de service. Pourtant, plusieurs mécanismes existent qui permettent à la victime d'engager la responsabilité de l'Etat en présence de certaines fautes personnelles. Ainsi, lorsqu'un dommage trouve sa source dans une faute de service et une faute personnelle, situation qualifiée de cumul de fautes, la victime peut agir pour le tout contre la personne publique (CE, 3/02/1912, Anguet). L'autre solution correspond au cumul de responsabilités : ainsi, en présence d'une faute personnelle du second ou du troisième type, la victime peut agir pour le tout contre l'Administration (CE, ass., 18/11/1949, Dem. Mimeur ; et CE, 26/07/1918, Ep. Lemonnier). Bien évidemment, dans ces deux hypothèses, l'Administration peut, par le biais d'une action récursoire, se retourner contre l'agent. Les règles applicables en ce qui concerne les enseignants relèvent d'un autre mécanisme : la substitution de responsabilité ; ce système correspond au cas où la victime doit obligatoirement agir contre la personne publique et ce devant les tribunaux judiciaires (1). En l'espèce, ce mécanisme n'a pu être appliqué. Les parents ont donc eu recours à une transaction avec l'Etat : le juge administratif reconnaît, alors, que l'Etat était tenu de réparer ce préjudice même sans l'intervention d'une décision juridictionnelle (2).

1 – Le régime de responsabilité applicable aux fautes commises par les enseignants

Jusqu'à la fin du 19^e siècle, la faute de l'enseignant était présumée, ce qui conduisait à de nombreuses condamnations. Trouvant cette solution inéquitable, le législateur est intervenu avec la loi du 20 juillet 1899 : celle-ci prévoit qu'en cas d'accident scolaire, seule la responsabilité de l'Etat peut être engagée, et ce uniquement devant le juge judiciaire. Par la suite, la loi du 5 avril 1937 a repris les deux principes de la loi de 1899, mais, en plus de régir les dommages causés par un élève, elle encadra aussi les dommages causés à un élève. Aujourd'hui, ce régime est codifié à l'article L 911-4 du code de l'éducation.

Ce régime de responsabilité s'applique lorsque les élèves sont placés sous la surveillance d'un enseignant pendant la scolarité ou en dehors de la scolarité, dans un but d'enseignement ou d'éducation physique non interdit par le règlement. En cas de faute d'un enseignant, que celle-ci soit, d'ailleurs, une faute de service ou une faute personnelle, c'est la responsabilité de l'Etat qui est engagée devant les tribunaux judiciaires. Libre à l'Etat, ensuite, d'exercer une action récursoire contre le membre de l'enseignement ayant commis la faute (CE, ass., 28/07/1951, Laruelle et Delville). Mais, pour que ce régime s'applique, une faute doit être imputable à une personne ayant la qualité d'enseignant et l'activité à l'origine du dommage doit présenter un caractère éducatif. Ce régime de responsabilité est très protecteur pour les enseignants, et très avantageux pour les victimes du fait de la solvabilité plus certaine de l'Etat.

En l'espèce, les parents des enfants victimes n'ont pu bénéficier de ce régime spécial car leur constitution de partie civile a été considérée comme irrecevable par le juge judiciaire. C'est pour cela qu'ils se sont orientés vers le mécanisme transactionnel : l'un des intérêts de cette décision est, alors, d'admettre la responsabilité de l'Etat même en l'absence de décision juridictionnelle.

2 – Une responsabilité engagée même sans décision juridictionnelle

Le Conseil d'Etat note d'abord 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 des faits dommageables commis par un instituteur dans l'exercice de ses fonctions ». Puis, le juge reconnaît l'obligation pesant sur l'Etat de réparer ce dommage alors même que la constatation de ce préjudice et son évaluation résultent, non d'une décision juridictionnelle, mais d'une transaction entre l'Etat et les parents des enfants victimes. En d'autres termes, la responsabilité de l'Administration peut être valablement engagée sur la base du mécanisme transactionnel. Mais, ce constat emporte une conséquence remarquable, et c'est là l'apport majeur de cette décision : le juge administratif reconnaît à l'Administration la

possibilité d'engager une action récursoire contre l'agent fautif même lorsque l'indemnisation des victimes a été opérée, non par la décision d'un juge, mais par voie de transaction.

II – L’existence d’une transaction ne fait pas obstacle à la mise en œuvre d’une action récursoire

Habituellement, l’action récursoire est exercée par l’Administration lorsque celle-ci a été condamnée par le juge administratif au paiement d’une indemnité sur la base de la théorie du cumul de responsabilités. L’arrêt du 12 décembre 2008 vient consacrer la possibilité d’une telle action (B) même lorsque le préjudice a été réparé par la voie transactionnelle (A).

A – L’existence d’une transaction

Il convient, au préalable, de noter le développement des mécanismes transactionnels (1), avant de tenter d’en démontrer les implications (2).

1 – Le développement des mécanismes transactionnels

La transaction peut se définir comme un contrat par lequel les parties terminent une contestation ou la préviennent. A l’origine, ce mécanisme était cantonné au domaine fiscal et au domaine douanier. Puis, il s’est étendu au secteur des marchés publics et à celui de la responsabilité. Ainsi, en l’espèce, le recteur d’académie a signé avec les parents un contrat administratif prévoyant leur indemnisation ; et c’est sur cette base que le préfet du Bas-Rhin a alloué aux parents des deux enfants victimes de violence une indemnité de 7 662 €. Le développement de ce mécanisme s’explique par l’évolution du contentieux de la responsabilité de la puissance publique. Par le passé, ce domaine faisait du juge l’interlocuteur privilégié des victimes. Dorénavant, ces dernières privilégient la voie conventionnelle pour se faire dédommager financièrement, attestant ainsi d’une certaine contractualisation des indemnisations. Cette voie présente, en effet, l’avantage de la rapidité.

2 – Les implications des mécanismes transactionnels

Le principal intérêt de la transaction est d’être un procédé permettant de régler le problème de façon rapide. Comme la notait Mme. Deffigier, « il s’agit bien souvent d’éviter des délais excessifs de règlement du litige devant les juges ». Aussi, et s’agissant spécifiquement de la responsabilité des enseignants, le mécanisme transactionnel pourrait avoir pour effet de contourner l’article L 911-4 du code de l’éducation, et notamment l’intervention du juge judiciaire. En effet, normalement ce contentieux relève de ce dernier. Avec la transaction, l’intervention de ce dernier est, d’une certaine façon, éclipée. Plus même, le mécanisme transactionnel pourrait avoir pour conséquence de contourner les règles législatives de compétence, puisque le juge naturel de la transaction est le juge administratif. Ainsi, alors que la loi de 1937 attribue compétence au juge judiciaire, l’existence d’une transaction a pour effet de déplacer le contentieux vers le juge administratif. Mais, revenons-en au principe posé en l’espèce : l’existence d’une transaction ne fait pas obstacle à la mise en œuvre d’une action récursoire de la part de l’Administration.

B – La possibilité d’une action récursoire

L’histoire de l’action récursoire doit d’abord nous retenir (1), avant d’analyser l’extension de son champ d’application opérée en l’espèce (2).

1 – Les origines de l’action récursoire

Avant 1951, lorsque la victime s’était retournée contre l’Etat, celui-ci ne pouvait exercer aucune action contre l’agent pour lui faire supporter la partie du dommage correspondant à sa faute personnelle. Ce régime se caractérisait par une forte irresponsabilité de l’agent. La seule action ouverte à l’Administration était la technique de la subrogation. Cette hypothèse correspond à la situation où l’Administration récupère, en quelques sortes, les droits résultants pour la victime des condamnations qui ont été ou qui seraient prononcées contre l’agent auteur de la faute personnelle. Cette technique a pour but que le dommage ne soit pas réparé deux fois, mais elle n’est possible que si la victime a effectivement, et avec succès, exercé son action contre l’agent. Par l’effet de la subrogation, les sommes attribuées par le juge judiciaire à la victime seront perçues par la personne publique.

Pour remédier à cette irresponsabilité de l’agent, la jurisprudence administrative a consacré en 1951 la possibilité d’une action récursoire de l’Etat contre l’agent (CE, ass., 28/07/1951, *Laruelle*). Cette action relève du juge administratif (TC, 26/05/1954, *Moritz*). Par cette action, l’Administration demande à l’agent la somme correspondant à sa faute personnelle. Concrètement, l’Administration émet un état exécutoire que l’agent, constitué comme débiteur, pourra contester devant le juge administratif. Si le dommage n’a été causé que par une faute personnelle, l’Administration agit pour le tout contre l’agent. Si une faute de service a combiné ses effets avec ceux d’une faute personnelle, la personne publique supportera la part du dommage dont la faute de service est la cause. L’arrêt étudié vient utilement étendre le champ de l’action récursoire.

2 – L’extension du champ de l’action récursoire

L’apport principal de cet arrêt est de reconnaître la possibilité pour l’Administration d’exercer une action récursoire contre l’agent auteur d’une faute personnelle, lorsqu’elle a été conduite à réparer le dommage causé par ce dernier, et ce que cette réparation ait pour base une décision juridictionnelle ou simplement une transaction. Pour dire les choses simplement, l’existence d’une transaction pour réparer un dommage ne fait pas obstacle à l’exercice par l’autorité administrative d’une action récursoire. Il faut ici préciser que la créance de l’Etat trouve son origine non dans la transaction, mais dans la faute personnelle de l’agent.

L’autre intérêt de cet arrêt consiste dans le fait que le juge administratif se reconnaît le pouvoir de moduler l’indemnité que l’agent sera condamné à verser à l’Administration. En d’autres termes, celui-ci ne s’estime lié par aucune décision juridictionnelle ou transaction. Cela signifie que le juge peut fixer le montant de l’indemnité à un niveau inférieur au montant défini par la transaction, soit parce qu’une faute de service a contribué au dommage, soit parce que, comme c’est le cas en l’espèce, le montant négocié par l’Administration est excessif. Dans cette affaire, l’agent est condamné à reverser la somme de 3 000 € à l’Administration.

CE, 12/12/2008, Mr. H.

Vu l'ordonnance du 28 août 2006 par laquelle le président de la cour administrative d'appel de Nancy a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, le pourvoi par lequel le ministre de l'éducation nationale demande l'annulation du jugement du 1^{er} mars 2005 par lequel le tribunal administratif de Strasbourg a annulé le titre de perception émis le 25 février 2002 par le recteur de l'académie de Strasbourg à l'encontre de M. Bernard H. pour le recouvrement de la somme de 7 622 € ;

Vu le pourvoi, enregistré le 31 août 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, et le mémoire, enregistré le 21 septembre 2006, présentés par le ministre de l'éducation nationale ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. H., 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. H. était fondé à demander l'annulation du titre exécutoire de 7 622 € 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. H., 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. H., 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. H. 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. H. 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 € ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. H. 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 € ;

Décide :

Article 1^{er} : Le jugement du 1^{er} 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. H. le paiement d'une somme excédant 3 000 €.