

BIBLIOTHÈQUE DE DROIT PUBLIC

sous la direction de
MARCEL WALINE

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Économiques de Paris
TOME L

LA RESPONSABILITÉ PÉCUNIAIRE
DES
AGENTS PUBLICS EN DROIT FRANÇAIS

PAR

JEAN-CLAUDE MAESTRE

Docteur en Droit
Chargé de Cours à la Faculté de Droit
et des Sciences Économiques de Grenoble

P A R I S

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, Rue Soufflot, 20

1962

Table des Matières

<i>Avant-Propos</i>	1
INTRODUCTION	5
I. — Le problème théorique de la responsabilité pécuniaire de l'agent public	5
II. — Les limites de l'Etude	12
III. — Plan de l'Etude	18

PREMIÈRE PARTIE

LE SYSTEME « CLASSIQUE », SA LENTE GENESE	21
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les origines lointaines de la responsabilité pécuniaire de l'agent public</i> (Ancien Droit - arrêt Pelletier)	24
Section I. — De l'Ancien Régime à l'article 75 de la Constitution de l'an VIII	24
§ I. L'Ancien Régime	24
§ II. La période révolutionnaire (1789, an VIII)	26
Section II. — De l'article 75 de la Constitution de l'an VIII au décret-loi du 19 septembre 1870	27
§ I. La fortune politique de l'article 75	28
§ II. L'interprétation jurisprudentielle de l'article 75	30
Section III. — Du décret-loi du 19 septembre 1870 à l'arrêt Pelletier ..	35
§ I. Le décret-loi du 19 septembre 1870	35
§ II. La jurisprudence de 1870 à 1873	37
Section IV. — L'arrêt Pelletier	37
§ I. Les circonstances de l'affaire	38
§ II. La décision du Tribunal des Conflits	38
CHAPITRE II. — <i>Les origines immédiates du système de la responsabilité pécuniaire de l'agent public</i>	40
Section I. — Les explications de la Doctrine	40
§ I. Exposé des explications doctrinales	40
A. Laferrière	40
B. Hauriou	42
C. Jèze	43

D. Duguit	44
§ II. Appréciation des thèses doctrinales	46
A. Les thèses doctrinales sont insuffisamment explicatives	47
B. Les thèses doctrinales sont insuffisamment descriptives	47
<i>Section II.</i> — La démarche de la jurisprudence	52
§ I. Les dommages causés par l'exercice défectueux d'un acte de la fonction	56
A. La première période : 1873-1881	58
B. La deuxième période : après 1881	59
§ II. Les dommages causés par l'utilisation « personnelle » d'un acte fonctionnel	62
A. La première période avant 1902	63
B. La deuxième période : à partir de 1902	67
§ III. Les dommages causés par les actes des agents publics étrangers à leurs fonctions	70
A. Les infractions pénales	70
B. Les voies de fait	72
C. Les actes extra-fonctionnels	75
§ IV. L'influence de l'ordre hiérarchique	77
A. Les ordres ont été dépassés	78
B. Les ordres ont été exécutés	79
<i>Conclusion de la première partie : BILAN D'UNE GENÈSE</i>	83

DEUXIÈME PARTIE

LA CRISE DU SYSTEME « CLASSIQUE » (1910, arrêt Laruelle)	87
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les altérations du système : l'Eclipse de la Responsabilité pécuniaire de l'agent public à l'égard des administrés</i>	90
<i>Section I.</i> — L'Amenuisement du domaine de la faute personnelle ..	90
<i>Sous-Section I.</i> — La relativité du critère de l'Intention coupable ..	92
§ I. L'Intention coupable, condition nécessaire	93
A. Infraction pénale et faute personnelle	93
a) avant l'arrêt Thépaz	93
b) l'arrêt Thépaz et la jurisprudence ultérieure	97
B. Voie de fait et faute personnelle	100
a) la position du Tribunal des Conflits	103
b) la position des tribunaux judiciaires	105
§ II. L'intention coupable, condition suffisante ?	108
A. L'intention coupable, condition généralement suffisante ...	109
B. L'intention coupable, condition souvent insuffisante	111
<i>Sous-Section II.</i> — La désuétude du critère de la faute lourde	115
§ I. La rareté des fautes lourdes imputées aux agents publics	118
A. Les délits d'imprudence	120
B. L'exécution particulièrement défectueuse du service	123
§ II. L'abondance des fautes lourdes imputées aux « services »	125
A. La politique du Conseil d'Etat	125
B. Exemples jurisprudentiels	131
a) les fautes d'exceptionnelle gravité des services	131
1. Le service du recouvrement des contributions	132
2. Le service de la garde et de la surveillance des aliénés.	133
b) les fautes lourdes (ou graves) des services	134
1. L'activité médicale	134
2. La tutelle administrative	136

3. La police administrative	136
1) Les internements et autres atteintes à la liberté individuelle	137
2) Le service de lutte contre l'incendie	140
3) L'usage intempestif d'armes à feu par les agents de police	141
4) Activités diverses de police	141
<i>Section II. — L'engagement de la responsabilité publique à raison des fautes personnelles des agents publics</i>	<i>142</i>
<i>Sous-Section I. — La position des tribunaux judiciaires</i>	<i>143</i>
§ I. La responsabilité civile de l'Administration à raison des fautes pénales des agents publics	143
A. Avant le 22 juillet 1948 : le désaccord entre le Tribunal des Conflits et la Cour de Cassation	144
a) la position du Tribunal des Conflits	144
b) la position des tribunaux judiciaires	145
1. L'accord entre la Chambre Civile et la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation	146
2. La faute pénale doit être personnelle	147
B. Le Ralliement de la Chambre Criminelle à la jurisprudence du Tribunal des Conflits	149
§ II. La responsabilité civile des communes à raison des fautes personnelles des agents publics communaux	150
<i>Sous-Section II. — La position du Conseil d'Etat</i>	<i>153</i>
§ I. Avant l'arrêt Denoyelle	157
A. Le dommage est dû à une faute personnelle et à une faute de service	159
B. La faute personnelle a soit engendré l'inexécution d'un contrat soit été commise au cours d'une opération de travaux publics	161
C. Le même fait est jugé constitutif d'une faute personnelle par les tribunaux judiciaires, d'une faute de service par le Conseil d'Etat	164
a) l'arrêt Lemonnier	164
b) de l'arrêt Lemonnier à l'arrêt Denoyelle	168
§ II. L'arrêt Denoyelle et la jurisprudence ultérieure	170
A. De l'arrêt Denoyelle aux arrêts Mimeur, Defaux et Besthelsemer	170
a) l'arrêt Denoyelle et la consécration de la règle du cumul intégral des responsabilités	170
b) le recours persistant au cumul des fautes	174
1. La faute personnelle a été commise durant l'exercice des fonctions	175
1) L'absence de surveillance	175
2) Le défaut de précautions	176
3) Le fonctionnement défectueux du service public ..	177
2. La faute a été commise en dehors de l'exercice des fonctions	177
1) Les accidents causés par les véhicules administratifs utilisés à des fins personnelles	178
2) Dommages divers	179
B. Les arrêts Mimeur, Defaux et Besthelsemer et la jurisprudence ultérieure	180
a) l'apport des arrêts Mimeur, Defaux et Besthelsemer	180
b) la jurisprudence ultérieure	185
1. La confirmation de la jurisprudence Mimeur	185

2. Le recours au cumul des fautes pour certains dommages causés en dehors de l'exercice de toute fonction	186
3. L'extension de la formule de l'arrêt Mimeur à d'autres abus de fonctions	187
CHAPITRE II. — Le déséquilibre du système : l'irresponsabilité de l'agent public à l'égard de l'Administration	191
Section I. — L'irresponsabilité en cas de cumul des fautes ou des responsabilités	191
§ I. L'inefficacité du mécanisme subrogatoire	193
§ II. L'inexistence d'une action directe contre la victime	195
Section II. — L'irresponsabilité en cas d'atteinte directe portée au patrimoine administratif	197
§ I. Le principe de l'irresponsabilité	197
§ II. Les exceptions législatives et jurisprudentielles	199
1. Les comptables	199
2. Autres agents publics	201
3. Les Maires	201
Conclusion de la II^e partie : BILAN D'UNE PÉRIODE	204
I. — Le règlement défectueux des problèmes de compétence	206
A. Le système de la responsabilité de l'agent public n'est pas toujours conforme à la règle de la séparation	206
B. Le Tribunal des Conflits juge du fond ou de la compétence ?	208
II. — Le règlement défectueux des problèmes de fond	210
A. La pluralité de juridictions compétentes : les conséquences désastreuses	210
a) la possibilité de décisions contradictoires	210
b) les lenteurs excessives	212
B. L'irresponsabilité abusive de l'agent public	213

TROISIÈME PARTIE

LES PALLIATIFS UTILISÉS ; L'ASPECT ACTUEL DU SYSTÈME	217
CHAPITRE PREMIER. — Le maintien de l'effacement de la responsabilité pécuniaire des agents publics à l'égard des particuliers	220
Section I. — L'interprétation toujours restrictive de la notion de faute personnelle	221
§ I. Le critère de l'intention coupable	221
A. Les fautes personnelles non pénales	222
B. Les infractions pénales intentionnelles	223
C. Les voies de fait	226
§ II. Le critère de la faute lourde	229
A. Les fautes lourdes des agents publics	230
a) les fautes lourdes diverses	230
b) les infractions pénales involontaires	231
B. Les pseudo fautes lourdes et d'exceptionnelle gravité des services	234
a) les fautes d'exceptionnelle gravité	234
b) les fautes lourdes	237
1. Des services hospitaliers, de tutelle et pénitentiaire	237
2. Des services de police	240
1) Internements administratifs et autres atteintes aux libertés individuelles	241

2) Service de lutte contre l'incendie	244
3) Activités diverses de police	245
<i>Section II.</i> — L'application résolue du cumul des responsabilités	246
§ I. L'attitude de la Chambre Criminelle en cas d'infraction pénale, faute personnelle	246
§ II. L'attitude du Conseil d'Etat (et du Tribunal des Conflits)	250
A. La responsabilité publique à raison des accidents causés par les agents publics avec des véhicules	250
a) l'extension considérable de la jurisprudence Mimeur	251
1° <i>hypothèse</i> : L'accident a été causé en dehors de toute mission par l'agent public auquel avait été confiée la conduite (ou l'usage) du véhicule administratif	251
2° <i>hypothèse</i> : L'accident a été causé par un agent public n'ayant pas l'usage d'une voiture administrative et utilisant en service de sa propre initiative un véhicule public ou privé	252
3° <i>hypothèse</i> : L'accident a été causé par l'agent public avec son propre véhicule alors qu'il se rend à son service (ou en revient)	254
b) les cas d'irresponsabilité publique	255
B. La responsabilité publique à raison des autres dommages dus à des fautes personnelles	257
a) la responsabilité publique à raison des fautes personnelles survenues durant le temps du service	257
1. Les fautes personnelles dues à l'exécution d'actes fonctionnels	258
2. Les fautes personnelles dues à la commission d'actes étrangers à la fonction	259
b) l'irresponsabilité publique à raison des fautes survenues en dehors de tout service	262
<i>CHAPITRE II.</i> — <i>Amorce d'une responsabilité pécuniaire de l'agent public envers l'Administration</i>	267
<i>Section I.</i> — La responsabilité pécuniaire des agents publics en cas de cumul des fautes et des responsabilités	268
<i>Sous-Section I.</i> — L'état actuel de la jurisprudence	269
§ I. Le dommage est dû à une faute personnelle de l'agent public envers un administré et à une faute de service distincte de l'Administration	270
A. L'obligation à la dette	271
B. La contribution à la dette	271
a) la compétence de la juridiction administrative	272
b) le critère de la gravité des fautes	272
§ II. Le dommage est dû à une faute personnelle de l'agent public envers l'Administration, à une faute de surveillance de l'Administration et à une faute de l'agent public envers un administré.	273
A. L'apport de l'arrêt Laruelle	274
a) l'obligation à la dette	274
b) la contribution à la dette	275
1. La nature de la faute personnelle de Laruelle	275
2. L'influence de la faute de surveillance de l'Administration	276
3. La compétence de la juridiction administrative	277
B. La jurisprudence ultérieure	278
a) la justification de la compétence de la juridiction administrative	278

1. Les controverses doctrinales	280
2. Appréciation des explications doctrinales	281
b) la confirmation de l'autonomie de la faute personnelle envers l'Administration	283
c) l'influence de la faute de surveillance de l'Administration même non précédée de manœuvres	285
d) les droits de l'Administration en cas de pluralité d'agents coupables	288
1. Le rejet de la solidarité entre les coauteurs	288
2. La répartition des responsabilités en fonction de la gravité des fautes	289
§ III. Le dommage est dû uniquement à une faute personnelle de l'agent public envers un administré	294
A. La compétence du juge administratif	295
B. La nature classique de la faute personnelle	296
C. Les droits de l'administration en cas de pluralité d'agents coupables	297
D. Les droits des agents publics poursuivis	298
<i>Sous-Section II. — Les perspectives ouvertes à la responsabilité pécu- niaire des agents publics envers l'Administration</i>	299
§ I. La généralisation de la responsabilité pécuniaire des agents publics	299
A. Le dommage a été causé à l'aide d'un instrument admi- nistratif utilisé à des fins personnelles	299
B. Le dommage a été causé sans l'aide d'un instrument admi- nistratif	300
§ II. L'étendue de la responsabilité pécuniaire de l'agent public ..	302
<i>Section II. — La responsabilité pécuniaire des agents publics en cas d'atteinte directe au patrimoine administratif</i>	303
§ I. La faute personnelle, condition d'engagement de la respon- sabilité pécuniaire de l'agent public	303
§ II. La compétence du juge administratif	308
<i>Conclusion de la III^e partie : BILAN D'UNE RÉFORME</i>	308
I. — La réforme est incomplète	308
II. — La réforme proprement dite n'est pas satisfaisante	313
<i>Appendice : Les régimes spéciaux de responsabilité (analyse critique)</i>	315
I. — Les magistrats et agents des services judiciaires	315
II. — Les instituteurs	320
III. — Les conducteurs de véhicules administratifs	324
<i>Conclusion générale : La nécessité de réviser le système actuel</i>	334
I. — La nécessité d'unifier le contentieux de la faute personnelle	335
II. — La nécessité d'une réforme par voie législative	343
INDEX BIBLIOGRAPHIQUE	345
TABLE ANALYTIQUE	349