



CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2017

Composition portant sur un sujet de droit public
Un court dossier est mis à la disposition des candidats

EPREUVE N° 4

Durée : 5 h
Coefficient : 3

SUJET :

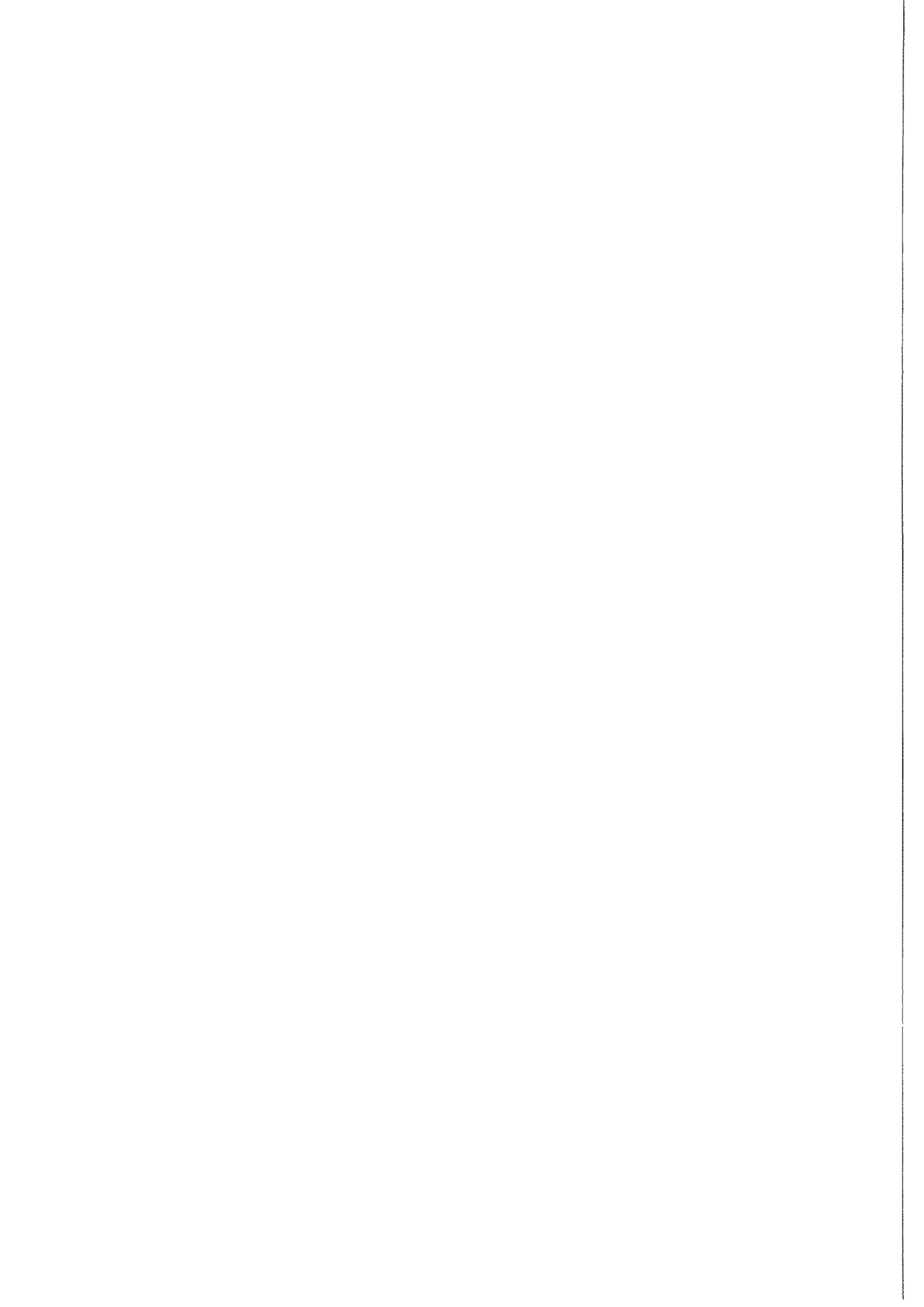
L'action de l'administration et les différents droits de la responsabilité.

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Conseil d'État, 3 février 1911, <i>Anguet</i>	Page 1
Document n° 2	Conseil d'État, 26 juillet 1918, <i>Époux Lemonnier</i>	Page 2
Document n° 3	Pierre Guerder, conseiller à la Cour de cassation, « La faute pénale non intentionnelle des fonctionnaires », <i>Rapport annuel de la Cour de cassation</i> , 1998	Page 4
Document n° 4	Nathalie Albert, « L'abandon de l'exigence d'une faute lourde pour engager la responsabilité de l'administration pénitentiaire », <i>AJDA</i> , 2004	Page 7
Document n° 5	Conseil d'État, 26 avril 2017, <i>M. et Mme K.</i>	Page 12

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.



Conseil d'État, 3 février 1911, Anguet

M. Tinguy du Pouët, rapporteur ; M. Riboulet, commissaire du gouvernement

Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour le sieur X... demeurant ..., ladite requête et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, les 13 janvier et 5 avril 1909 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler la décision implicite de rejet, résultant du silence gardé pendant plus de 4 mois par le ministre du Commerce, de l'Industrie et des Postes et Télégraphes sur la demande d'indemnité formulée par le requérant ;

Vu la loi du 24 mai 1872 ;

Vu la loi du 17 juillet 1900 ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction, que la porte affectée au passage du public dans le bureau de poste établi au numéro 1 de la rue des Filles-du-Calvaire a été fermée, le 11 janvier 1908, avant l'heure réglementaire et avant que le sieur X... qui se trouvait à l'intérieur de ce bureau eût terminé ses opérations aux guichets ;

que ce n'est que sur l'invitation d'un employé et à défaut d'autre issue que le sieur X... a effectué sa sortie par la partie du bureau réservée aux agents du service ;

que, dans ces conditions, l'accident dont le requérant a été victime, par suite de sa brutale expulsion de cette partie du bureau doit être attribué, quelle que soit la responsabilité personnelle encourue par les agents, auteurs de l'expulsion, au mauvais fonctionnement du service public ;

que, dès lors, le sieur X... est fondé à demander à l'État, réparation du préjudice qui lui a été causé par ledit accident ;

que, dans les circonstances de l'affaire, il sera fait une équitable appréciation de ce préjudice en condamnant l'État à payer au sieur X... une somme de 20.000 francs pour toute indemnité, tant en capital qu'en intérêt ;

DÉCIDE : [annulation ; indemnisation aux dépens de l'État]

Document n° 2

Conseil d'État, 26 juillet 1918, *Époux Lemonnier*

*M. de Tinguy du Pouët, rapporteur ;
M. Blum, commissaire du gouvernement*

Considérant que les époux Y... ont tout d'abord assigné devant le tribunal civil, tout à la fois la commune de Roquecourbe et son maire, le sieur X..., puis personnellement, pour s'entendre condamner à leur payer une indemnité à raison de l'accident dont la dame Y... a été victime ;

que la cour de Toulouse, par arrêt du 30 janvier 1913, tout en reconnaissant l'incompétence de l'autorité judiciaire sur les conclusions dirigées contre le maire, l'a déclaré responsable personnellement et l'a condamné à payer aux époux Y... une somme de 12.000 francs pour réparation du préjudice par eux souffert ;

qu'il a été formé par le sieur X... contre cet arrêt un recours sur lequel il n'a pas encore été statué par la cour de cassation ;

Considérant que les époux Y... ont, d'autre part, introduit deux pourvois devant le Conseil d'État, tendant, tous deux, à la condamnation de la commune de Roquecourbe à leur payer une indemnité de 15.000 francs à raison du dommage résultant de l'accident précité et dirigés, le premier contre la décision du conseil municipal, en date du 15 juin 1912, rejetant leur demande d'indemnité, le deuxième, en tant que de besoin, contre la décision implicite de rejet résultant du silence du conseil municipal au cas où le Conseil d'État ne considérerait pas la délibération du 15 juin 1912 comme une décision susceptible de recours ; [...]

Sur la fin de non-recevoir tirée de ce que les consorts Y... se seraient pourvus tardivement contre les décisions leur refusant tout droit à indemnité :

Considérant que les délibérations du conseil municipal de la commune de Roquecourbe, en date des 12 mars et 4 juin 1911, contestant aux requérants, à l'occasion de l'instance introduite par eux devant le tribunal civil contre le maire personnellement et contre la commune, le droit de réclamer à cette dernière la réparation du préjudice par eux subi, contiennent seulement l'énoncé des prétentions que la commune entendait soutenir au cours du procès et ne constituaient pas des décisions administratives de rejet des demandes d'indemnité des époux Y..., pouvant faire courir le délai du recours au Conseil d'État ;

que la première délibération du conseil municipal ayant ce caractère est celle du 15 juin 1912, antérieure de moins de deux mois à l'enregistrement de la requête, le 27 juillet 1912, au secrétariat du contentieux du Conseil d'État ;

que, par suite, la commune n'est pas fondée à soutenir que cette requête ait été tardivement présentée ;

Sur la fin de non-recevoir tirée par la commune de ce que les époux Y..., ayant obtenu des tribunaux civils, par la condamnation prononcée contre le maire, le sieur X..., personnellement, la réparation intégrale du préjudice par eux subi, ne seraient pas recevables à poursuivre une seconde fois, par la voie d'une action devant

le Conseil d'État contre la commune, la réparation du même préjudice :

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-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 ;

qu'il appartient seulement au juge administratif, s'il estime qu'il y a une faute de service de nature à engager la responsabilité de la personne publique, de prendre, en déterminant la quotité et la forme de l'indemnité par lui allouée, les mesures nécessaires, en vue d'empêcher que sa décision n'ait pour effet de procurer à la victime, par suite des indemnités qu'elle a pu ou qu'elle peut obtenir devant d'autres juridictions à raison du même accident, une réparation supérieure à la valeur totale du préjudice subi ;

Au fond :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que la dame Y... a été atteinte le 9 octobre 1910, alors qu'elle suivait la promenade qui longe la rive gauche de l'Agout, d'une balle provenant d'un tir installé sur la rive opposée avec buts flottants sur la rivière ;

que l'autorité municipale chargée de veiller à la sécurité des voies publiques avait commis une faute grave en autorisant l'établissement de ce tir sans s'être assurée

que les conditions de l'installation et l'emplacement offraient des garanties suffisantes pour cette sécurité ;

qu'à raison de cette faute, la commune doit être déclarée responsable de l'accident ;

qu'il sera fait une juste appréciation du dommage subi par les époux Y... et dont la commune leur doit réparation intégrale, en condamnant cette dernière à leur payer la somme de 12.000 francs, sous réserve, toutefois, que le paiement en soit subordonné à la subrogation de la commune, par les époux Y..., jusqu'à concurrence de ladite somme, aux droits qui résulteraient par eux des condamnations qui auraient été ou qui seraient définitivement prononcées à leur profit, contre le maire, le sieur X..., personnellement, à raison du même accident, par l'autorité judiciaire ;

Sur les intérêts et les intérêts des intérêts :

Considérant que le point de départ des intérêts doit être fixé au 3 avril 1911, date de l'assignation de la commune devant le tribunal civil de Castres, assignation qui est le premier acte équivalent à une sommation de payer dont il soit justifié par les époux Y... ;

Considérant que les requérants ont demandé la capitalisation des intérêts, les 6 décembre 1913, 13 mars 1915 et 5 décembre 1916 ;

qu'à chacune de ces dates, il était dû plus d'une année d'intérêts ; qu'il y a lieu, par suite, de faire droit auxdites demandes ;

DÉCIDE : [annulation ; indemnisation aux dépens de la commune ; subrogation]

Document n° 3

Pierre Guerder, conseiller à la Cour de cassation, « La faute pénale non intentionnelle des fonctionnaires », *Rapport annuel de la Cour de cassation*, 1998

Nul n'est infaillible : il peut arriver à un agent public, dans l'exercice de ses fonctions, de commettre une erreur. Celle-ci peut constituer, selon les cas, une faute administrative, qui n'engage la responsabilité personnelle de son auteur que si elle est détachable des fonctions, une faute civile ou une faute pénale. Depuis quelques années, on assiste à la mise en cause, de plus en plus fréquente, des élus, et de hauts fonctionnaires de l'administration préfectorale ou territoriale. Ce n'est pas seulement la conséquence des lois de décentralisation [...]. C'est la manifestation judiciaire d'un phénomène de société, qui, sous l'impulsion des médias et des associations plus que des citoyens, conduit à refuser la fatalité, l'imprévisibilité, le risque inhérent à toute activité humaine, et à rechercher, à l'occasion d'un accident, d'une catastrophe ou d'un événement dommageable, un responsable à qui sont demandés des comptes. Et ce responsable, les victimes ne se satisfont plus de sa mise en cause à travers une action en réparation devant les juridictions civiles ou administratives. [...]

II. L'APPLICABILITÉ DE LA THÉORIE GÉNÉRALE AUX DÉCIDEURS PUBLICS

Les fonctionnaires de l'État ou des collectivités territoriales sont rarement les auteurs matériels d'un dommage corporel. C'est leur pouvoir de décision qui peut les exposer au risque pénal. Les décisions administratives qu'ils sont amenés à prendre peuvent contribuer à créer une situation dangereuse. C'est le cas lorsque ces décisions permettent à des tiers de construire ou d'exploiter dans des conditions qui

pourront être dangereuses pour la sécurité des personnes. C'est le cas lorsqu'ils s'abstiennent d'intervenir pour faire cesser une situation dangereuse. S'ils autorisent alors qu'ils auraient dû interdire, s'ils négligent d'intervenir alors qu'ils auraient dû le faire, rien ne fait obstacle, en théorie, à ce qu'ils soient poursuivis pénalement pour avoir contribué au dommage corporel qui aura pu survenir et qui sera la conséquence même indirecte de leur décision ou de leur inaction. Si la gravité de la faute demeure indifférente, le particularisme des fonctions des agents publics influe sur la mise en oeuvre de leur responsabilité pénale, la caractérisation de leur faute, et son imputabilité.

A. Mise en oeuvre de la responsabilité pénale des fonctionnaires

Au plan pénal, il est constant que le principe de la séparation des pouvoirs ne limite pas l'action des juridictions. Il n'est pas anormal qu'un juge d'instruction ou même un tribunal soient amenés à examiner des actes administratifs, à apprécier le bien-fondé de telle ou telle décision administrative et sa conformité avec la réglementation administrative. Il ne s'agit pas d'une intrusion plus ou moins illicite des juges dans le fonctionnement de l'administration. Lorsque le juge d'instruction se fait communiquer des actes administratifs ou des procès-verbaux de réunion de commissions administratives parce qu'il estime ces pièces utiles à la manifestation de la vérité, il agit conformément à l'article 81 du code de procédure pénale et ne commet aucun excès de pouvoir. Et l'article 111-5 nouveau du code pénal, qui a consacré la jurisprudence judiciaire, dispose que les

juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels, et pour en apprécier la légalité, lorsque de cet examen dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis. Il n'y a donc place pour aucune question préjudicielle, dans l'appréciation de la faute pénale. [...] Il en découle qu'une simple faute de service peut être poursuivie pénalement. La distinction entre faute de service et faute personnelle détachable de la fonction n'a d'effet que sur les intérêts civils, la juridiction répressive compétente pour sanctionner pénalement une faute de service étant incompétente pour accorder des réparations civiles. [...]

2) Cadre administratif de la responsabilité pénale

Il faut d'abord que les faits envisagés aient été commis dans l'exercice des fonctions.

Les infractions involontaires sont en général considérées comme des fautes de service. (Tribunal des conflits : arrêt *Pelletier* du 30 juillet 1873 ; arrêt *Thépaz* du 14 janvier 1935). [...] Il faut ensuite que le fonctionnaire auteur de la faute n'ait pas accompli les diligences normales. Cette appréciation impose d'examiner les compétences du fonctionnaire, son ou ses pouvoirs, les moyens dont il disposait. [...]

B. Les aspects de la faute pénale des agents publics

Les fautes non intentionnelles qui peuvent être reprochées à un fonctionnaire trouvent principalement leur origine dans le

manquement à une obligation légale de prudence ou de sécurité. Les articles 221-6, 222-19 et 222-20 du code pénal visent expressément ces manquements, tout comme l'article 121-3, auquel renvoie l'article 11 bis A. On peut avoir la tentation d'en déduire qu'on ne devrait pas poursuivre un décideur public pour une imprudence ou une négligence distincte d'un manquement à ces obligations particulières. En soumettant la faute de méconnaissance d'une obligation légale de prudence ou de sécurité au même régime que les fautes d'imprudence et de négligence, la loi nouvelle a cependant bien incriminé distinctement les trois types de fautes de service, abstraction faite de leur gravité. [...] L'imprudence, indépendante d'une obligation légale ou réglementaire, peut apparaître par exemple à l'occasion de la fourniture d'un renseignement erroné. Si ce renseignement est à l'origine d'un dommage, on peut envisager de l'imputer à faute à celui qui l'a délivré. [...] Quant à la négligence, elle peut trouver son origine dans l'inaction du fonctionnaire, par exemple à l'occasion du contrôle de légalité, ou de son pouvoir de substitution. [...] En pratique, il peut y avoir conjonction de plusieurs types de fautes, comme le manquement à une obligation de sécurité et la négligence. [...]

C. L'imputabilité personnelle de la faute

L'article 121-1 du Code pénal, et le principe de la responsabilité pénale personnelle, rappelés en exergue¹, sont applicables aux agents publics. Il en résulte qu'un

¹ [Partie législative ; livre Ier : dispositions générales ; titre II : de la responsabilité pénale ; chapitre Ier : dispositions générales]

Les personnes morales, à l'exclusion de l'État, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.

Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public.

La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits, sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3.

fonctionnaire ne peut être poursuivi pénalement que pour une faute qu'il a commise lui-même, et non pour une faute commise par un subordonné. L'application de ce principe peut faire difficulté en raison de la responsabilité administrative de certains hauts fonctionnaires, spécialement du préfet. Le décret du 10 mai 1982 donne à celui-ci autorité directe sur tous les chefs de services préfectoraux et des services extérieurs des administrations civiles de l'État dans le département ou la région. Le préfet peut être ainsi regardé comme le responsable administratif du département ou de la région, vis-à-vis des ministres du gouvernement. Il peut recevoir délégation de pouvoirs d'un ministre pour certains actes de gestion, par exemple pour la gestion déconcentrée du personnel [...].

Le préfet a lui-même la faculté de déléguer ses pouvoirs ou à tout le moins sa signature. L'article 11 bis A ne fait pas allusion à cette faculté. C'est une différence par rapport aux textes qui concernent les élus, maire, président de conseil général, président de conseil régional : les articles qui les concernent, et qui ont été créés par la loi du 13 mai 1996 dans le code général des collectivités territoriales, comportent tous une allusion à celui qui a reçu une délégation. Le silence de l'article 11 bis A, à cet égard, ne signifie pas pour autant qu'il faille faire abstraction du phénomène de la délégation, pour les fonctionnaires. [...] Lorsque la faute est commise par le directeur d'un service technique, tel un directeur de l'équipement, dans l'exécution d'actes pour lesquels le préfet n'a pas de connaissances techniques particulières (exécution de travaux, par exemple), il est conforme au droit et à la logique que ce directeur, qu'il soit délégataire de pouvoirs ou de signature, endosse seul la

responsabilité pénale des faits, car le préfet n'a pas en principe à s'immiscer dans l'exécution matérielle de travaux.

Lorsque le subordonné du préfet, directeur d'un service technique ou d'un service purement administratif ou encore directeur de cabinet, prend par délégation des décisions administratives dont le préfet aurait pu conserver l'initiative, y a-t-il place pour une responsabilité pénale de l'autorité délégante ? On pourrait considérer que le préfet commet dans tous les cas une faute personnelle en ne surveillant pas suffisamment l'action de son subordonné et qu'il peut être poursuivi pénalement concurremment avec ce dernier. Mais alors, dans ce cas, pourquoi l'autoriser à donner délégation de signature et même de pouvoir ? L'intérêt de la délégation est de permettre l'identification de l'auteur des faits, et la désignation du responsable. [...]

Au terme de cette réflexion, la seule certitude à laquelle on puisse aboutir, c'est l'absence d'immunité pénale des décideurs publics, à raison des actes de leurs fonctions. Ils sont susceptibles d'être poursuivis pour une faute pénale non intentionnelle entrant dans la définition légale des articles 221-6, 222-19 et 222-20 du code pénal, à condition qu'il s'agisse d'une faute personnelle. L'appréciation de cette faute éventuelle, par rapport à la spécificité de leurs fonctions, demeure problématique, et en l'état de la jurisprudence, la circonspection s'impose. Elle s'impose aux juges, qui ont à mettre en oeuvre une responsabilité pénale à connotation administrative. Elle s'impose aux administrateurs, qui ont à accomplir les diligences normales susceptibles de les mettre à l'abri du risque pénal.

Document n° 4

Nathalie Albert, professeur de droit public à l'université du Maine, « L'abandon de l'exigence d'une faute lourde pour engager la responsabilité de l'administration pénitentiaire », *Actualité juridique – droit administratif*, 2004

La responsabilité de l'administration pénitentiaire du fait du suicide d'un détenu peut être engagée sans qu'il soit nécessaire de démontrer l'existence d'une faute lourde.

La parution récente de plusieurs rapports sur l'état des prisons a permis de rappeler que l'un de leurs principaux maux reste la progression du nombre des suicides parmi les détenus. [...] Les circonstances mêmes de certains suicides mettent en relief les dysfonctionnements du système pénitentiaire, et amènent, au-delà, à s'interroger sur les conditions d'engagement de la responsabilité de l'État.

Ainsi de la décision *Mme Chabba* rendue par le Conseil d'État le 23 mai 2003. M. Chabba avait été placé en détention provisoire pour une durée de quatre mois. A l'expiration de ce délai, et voyant qu'il n'était toujours pas remis en liberté, il avait vivement protesté auprès du personnel pénitentiaire contre ce qu'il pensait être la poursuite arbitraire de sa détention. La réalité était certes autre, puisque cette dernière avait fait l'objet, sans que l'on ne l'en avertisse, d'une prolongation par ordonnance du magistrat instructeur. Mais, devant ses récriminations, le personnel pénitentiaire lui avait juste demandé de se calmer, sans prendre de mesures de surveillance particulières à son égard, et en se contentant de l'informer de ce que des vérifications auraient lieu plus tard. Le détenu s'était donné la mort dans les minutes suivant ses vaines protestations. Sa veuve engagea par suite une action en responsabilité contre l'État, mais fut déboutée par les juges du fond. Aucun lien

de causalité directe n'existait, selon eux, entre le suicide de M. Chabba et les faits reprochés à l'administration pénitentiaire. Saisi en cassation, le Conseil d'État revient sur cet aspect, mais non sans avoir donné quelques précisions sur l'appréciation de la faute pénitentiaire. Il retient, en premier lieu, l'existence d'une « succession de fautes » imputables au service pénitentiaire et de nature à engager la responsabilité de l'État. Il considère, en second lieu, que la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit en niant l'existence d'un lien de causalité directe entre les faits reprochés et les conséquences dommageables du suicide pour la famille de M. Chabba. Or, la logique du raisonnement ne doit pas occulter l'innovation prétorienne. Rien d'évident en effet dans cette solution, puisque si la Haute juridiction parvient à engager la responsabilité de l'État c'est au prix du sacrifice - en partie prévisible - de la faute lourde en matière pénitentiaire, évolution qui va ici de pair avec un examen resserré du lien de causalité.

L'abandon prévisible de la faute lourde pénitentiaire

L'histoire de la faute lourde semble définitivement être celle de sa grandeur, puis de sa décadence. Hier notion emblématique de cette quête d'équilibre entre les droits des administrés et les besoins du service esquissée dans l'arrêt *Blanco*, elle recule aujourd'hui au gré d'une politique jurisprudentielle clairement affichée : mettre les justiciables à l'abri d'une « appréciation casuistique de la gravité de la faute » (M. Deguerge, *Le contentieux de la*

responsabilité : politique jurisprudentielle et jurisprudence politique, *AJDA* 1995). De fait, établir une faute lourde de la part du service eût de nouveau été difficile en l'espèce, ce qui conduit le Conseil d'État à atténuer son niveau d'exigence. Une faute simple et, a fortiori ici, une accumulation de fautes de cette nature, permet d'engager la responsabilité de l'État.

La difficulté d'établir une faute lourde pénitentiaire

L'activité pénitentiaire est au nombre de celles qui résistaient encore à la « percée » de la faute simple. Rien d'étonnant, en vérité, puisqu'elle faisait partie de ces domaines régaliens où, à l'instar des services fiscaux, le juge avait d'abord conditionné la responsabilité de l'État à la preuve d'une faute « manifeste et d'une particulière gravité » avant de consentir - à titre d'amélioration de la situation des victimes - à se « contenter » d'une faute lourde à partir de 1958 (CE sect. 3 octobre 1958, *Rakotoarinovy*). [...]

Pour le reste, on retrouvait, en matière pénitentiaire, les habituels avatars de la faute lourde. Notion imprécise, puisque non définie, on la décrit généralement comme la faute manifeste, grossière, d'une gravité si évidente qu'elle s'imposerait comme telle, même aux yeux d'un observateur peu averti des règles de fonctionnement de l'administration. Mais, même ainsi dégrossie, elle paraît plus intuitivement perceptible que véritablement « objectivable ».

Aussi comprend-t-on les difficultés rencontrées par le juge et les administrés pour l'établir. En matière de dommages causés aux détenus, le juge administratif se montrait jusqu'alors particulièrement parcimonieux, parce que sensible aux difficultés de l'activité de surveillance pénitentiaire. Dès lors, le degré de

prévisibilité du dommage semblait faire partie intégrante du raisonnement mené par le juge administratif pour caractériser une faute lourde (sur ces aspects, v. thèse d'Eric Péchillon, *Sécurité et droit du service public pénitentiaire*, LGDJ). [...]

Mais l'identification d'une faute lourde n'était rien moins que systématique (2), et les détenus victimes de négligences pouvaient avoir de grandes difficultés à l'établir (3). [...] En matière de suicide, la négligence fautive se laisse rarement deviner de manière aussi évidente. [...]

Dans un tel contexte jurisprudentiel, le destin de l'action en responsabilité initiée en l'espèce par Mme Chabba était incertain. En l'absence de prédispositions particulières du détenu au suicide, aucune des fautes commises par le personnel pénitentiaire ne pouvait, de manière certaine, être à elle seule qualifiée de lourde. Mais l'enchaînement des fautes et négligences avait ce parfum de « scandale et d'indignation » auquel le juge administratif ne pouvait rester sourd (v. M. Paillet, *La faute du service public en droit administratif français*, LGDJ 1980). Dès lors, la Haute juridiction se trouvait en quelque sorte « prise en tenaille » entre l'impossibilité de qualifier de lourde l'une des fautes prises isolément et la difficulté conceptuelle qu'il y aurait à les embrasser toutes pour découvrir une faute lourde dans leur succession. La seule solution pour sortir de cette impasse était l'abandon de la faute caractérisée au profit de la faute « de nature à » engager la responsabilité de la personne publique en cause.

L'identification d'une accumulation de négligences fautives

Le glas de la faute lourde pénitentiaire semble bien avoir sonné au terme du présent arrêt. Le Conseil d'État juge en effet que le suicide de M. Chabba doit être regardé

comme la conséquence d'une « succession de fautes imputables au service pénitentiaire ». Le silence sur la gravité de la faute vaut renonciation à l'exigence qu'elle soit lourde. Et l'on peut penser que l'abandon est général, tant il paraîtrait surprenant que le juge distinguât entre les activités propres à l'administration pénitentiaire pour soumettre les unes au régime de la faute simple et les autres à celui de la faute caractérisée. Dès lors, les insuffisances reprochées au service pénitentiaire font l'objet d'une énumération scrupuleuse par la Haute juridiction, laquelle met ainsi en exergue, non pas une, mais des fautes simples dont l'accumulation rendait plus impérative encore la mise en cause de la responsabilité administrative. Ainsi, tout d'abord, de l'absence de notification de la décision du magistrat instructeur prolongeant la détention provisoire, et ceci malgré l'obligation faite par les textes, et en particulier l'article 183 du code de procédure pénale, d'en informer le détenu dans « les plus brefs délais » afin, notamment, qu'il puisse user de son droit de recours. Ainsi, encore, de l'attitude du personnel pénitentiaire qui s'est abstenu de répondre aux « véhémentes protestations » de l'intéressé quant à la prolongation arbitraire de sa détention, comme de vérifier leur bien-fondé. Ainsi, enfin, de l'absence de mesure de surveillance particulière nonobstant l'état de détresse du prévenu.

C'est donc bien à un nouveau recul de la faute lourde que l'on assiste ici (4), alors même que l'activité pénitentiaire pouvait sembler empreinte de ce niveau de difficulté qui est encore sous-jacent aux quelques hypothèses où le juge entend la maintenir. Il est vrai qu'il faut, en la matière, se garder de tout angélisme car, ainsi que le rappelle le professeur Maryse Deguerge « la franchise de responsabilité que [le juge] accordait à l'administration, à raison de prétendues difficultés d'exécution, masquait mal la

protection volontaire des activités de puissance publique » (M. Deguerge, V^o Responsabilité administrative, in *Dictionnaire de la culture juridique*, D. Alland et S. Rials, Quadrige/Lamy-PUF 2003). A l'inverse, on comprendra donc que la volonté prétorienne d'une meilleure prise en compte des droits des détenus, déjà sensible dans la réduction du domaine des mesures d'ordre intérieur (5), se soit illustrée dans l'assouplissement des conditions d'engagement de la responsabilité étatique en matière pénitentiaire.

Mais faut-il poursuivre, jusqu'à sa disparition, le mouvement de recul de la faute lourde ? Le débat est ouvert, et si d'aucuns s'essaient encore à défendre sa subsistance (G. Chavrier, *Essai de justification et de conceptualisation de la faute lourde*, *AJDA* 2003), leurs efforts buttent sur les difficultés à trouver la logique qui guide le juge pour répartir les domaines d'activité de l'administration entre les régimes de la faute lourde ou de la faute simple. Car du caractère régalien de l'activité à ses difficultés intrinsèques, de la nature de l'activité au souci de protéger les finances publiques, aucun critère ne suffit plus désormais à éclairer la manière dont le juge administratif se détermine.

On en vient, par conséquent, à se demander si une clarification de l'état du droit ne passerait pas définitivement par la substitution de la distinction faute simple/erreur non fautive à celle - déclinante - de faute lourde/faute simple. Les cas d'engagement de la responsabilité n'en seraient pas forcément plus nombreux puisque la faute simple, condition d'engagement de la responsabilité, ne serait reconnue qu'à partir d'un certain degré de dysfonctionnement. Ainsi demeurerait-il possible de concilier les besoins du service avec les droits des administrés, sans pour

autant continuer de s'appuyer sur une notion - la faute lourde - qui évoque par trop la part d'immunité accordée à l'administration. Celle-ci continuerait d'avoir un droit à l'erreur, et n'encourrait l'engagement de sa responsabilité qu'au cas de faute, opération de qualification juridique à laquelle le juge est parfaitement rodé. En tout état de cause, l'attention du juge devrait rester d'autant plus ferme dans l'examen du lien de causalité que ses exigences auront été assouplies quant à l'établissement du fait générateur de responsabilité. C'est ce chemin que semble prendre, ici, le Conseil d'État.

L'examen attentif du lien de causalité directe entre faute et dommage

Les arrêts sont rarement très diserts sur la manière dont le juge apprécie le caractère causal du fait que la victime incrimine comme étant à la source de son préjudice. A fortiori en va-t-il de même lorsque la nature même de ce dernier - ici un suicide - rend plus opaque encore le lien de causalité. Le Conseil d'État parvient cependant à sortir de cette difficulté au regard des circonstances de l'espèce et de l'intégration de l'élément « temps ».

L'appréciation délicate du lien de causalité directe en cas de suicide d'un détenu

La cour administrative d'appel de Paris avait considéré qu'il n'y avait pas de lien de causalité directe entre les faits reprochés à l'administration pénitentiaire et le suicide de M. Chabba. Le Conseil d'État a logiquement été appelé à revenir sur ce point, en sa qualité de juge de cassation. Les principes de son contrôle sont en effet clairement posés en ce domaine. Il ne porte pas sur l'existence du lien de causalité, laquelle relève de la seule appréciation des juges du fond, mais s'appesantit sur son caractère direct, lequel est une question de

qualification juridique des faits (sur cette distinction, v. CE 26 novembre 1993, *SCI Les jardins de Bibémus* ; et, CE 28 juillet 1993, *Cts Dubouloz* ; pour une illustration récente, v. CE 23 juillet 2003, *M. David B.*).

Il reste que le contrôle de ce caractère « direct » est en soi source d'hésitations potentielles. Pour éclairer ce terme, il faut rappeler qu'en principe le juge administratif ne confond pas « cause du dommage et condition nécessaire de sa survenance » (R. Chapus, *Droit administratif général*, t. I, Montchrestien 2001, 15e éd.). Autrement dit, la simple circonstance qu'en son absence le dommage ne se serait pas produit ne suffit pas à considérer un fait comme la cause de celui-ci. Plutôt que la théorie de l'équivalence des conditions, c'est donc celle de la causalité adéquate qui a les faveurs du juge : le dommage est attribué à celui des faits dont on estime, d'après l'expérience que l'on a du cours normal des choses, qu'il avait une vocation particulière à le provoquer. On comprend néanmoins que cette présentation très théorique n'aille pas sans une certaine subjectivité d'appréciation. Face à une situation concrète, il est parfois malaisé de reconstituer l'enchaînement « normal » des événements.

Et, précisément, cette appréciation du rapport causal apparaît quelque peu biaisée lors du suicide d'un détenu. La décision de se donner la mort est en effet un acte éminemment personnel [...]. Le lien de causalité apparaîtra évident, et direct, si le personnel pénitentiaire n'a pas renforcé la surveillance d'un détenu qui l'avait, à plusieurs reprises, averti de ses envies suicidaires ; il pourra être moins saillant dans l'hypothèse où les fautes de l'administration, quoique établies, n'avaient pas évidemment vocation à entraîner une réaction aussi définitive. Mais on comprend

que l'appréciation mécanique des choses doive ici céder devant le bon sens... [...]

L'établissement du lien de causalité directe *ratione temporis*

En cas de suicide d'un détenu, la démonstration du lien de causalité entre faute pénitentiaire et dommage implique d'établir que ce ne sont pas seulement l'enfermement et ses conséquences psychologiques qui ont conduit la victime à se donner la mort, mais bel et bien les manquements de l'administration. D'une manière générale, le juge pourra se trouver dans deux types de situation. Ou bien il sera face à des fautes par abstention, c'est-à-dire à un défaut de surveillance d'un prisonnier ayant pourtant montré des signes de détresse ou à des négligences ayant créé des conditions propices au suicide. Ou bien il s'agira de fautes par action, l'administration pénitentiaire ayant, par ses mesures, aggravé les conditions de détention jusqu'à les rendre insupportables pour le détenu. Dans tous les cas, on pourra considérer qu'aura un lien de causalité avec le suicide l'élément qui, ajouté aux manifestations habituelles de l'enfermement, aura facilité ou déclenché la décision du détenu de mettre fin à ses jours.

Ainsi de l'espèce commentée. [...] Mais, le Conseil d'État fait appel à un élément supplémentaire : la proximité dans le temps du suicide par rapport aux fautes reprochées à l'administration. Ce raisonnement lui est coutumier, notamment en matière de recours en responsabilité lié à la mise en oeuvre d'une méthode dangereuse ou libérale. [...] La même inspiration semble ici présider à la solution du juge administratif. Il souligne en effet avec insistance que, dans « les circonstances particulières de l'espèce », le suicide de M. Chabba doit être considéré comme la conséquence directe des fautes imputables au service pénitentiaire, dès lors que celui-ci s'est pendu « quelques

minutes » après avoir constaté que ses récriminations n'étaient pas entendues. Le silence conservé sur les motifs de son maintien en détention, et l'absence de surveillance ad hoc, ne pouvaient, par conséquent, être regardés comme dépourvus d'un lien de causalité directe avec la réaction désespérée de ce dernier.

La solution convainc et achève de montrer qu'il en est fini de cette époque où le contrôle du juge administratif s'arrêtait aux portes des prisons. Quant à la faute lourde, elle succombe ici, pour survivre ailleurs. Péniblement.

(2) Par exemple le juge n'a reconnu aucune faute lourde dans une hypothèse où un fonctionnaire de police incarcéré a été agressé par d'autres détenus pendant la promenade. La cour administrative d'appel retient que s'il a été placé en cellule au même étage que d'autres détenus condamnés à de lourdes peines et s'est ainsi trouvé en contact avec eux pendant les promenades, il résulte de l'instruction qu'aucun incident ne s'est produit entre la date de son incarcération et celle du 9 mars 1988, qu'il n'a informé l'administration pénitentiaire ni de menaces proférées à son encontre ni de l'existence d'un risque d'agression et, que les conditions dans lesquelles le personnel pénitentiaire a mis fin à l'agression dont M. Brioux a été victime ne révèlent aucun défaut de surveillance ou retard dans l'intervention (CAA Bordeaux 29 mai 1995, *Ministre de la Justice c/ M. Brioux*, D. 1996, p. 39, note F. Mallol).

(3) Cf. CAA Douai 26 mars 2002, *Laporte*, req. n° 00DA01454, où le juge estime que le détenu n'apporte "aucun élément de nature à établir une faute lourde des services pénitentiaires susceptible d'engager la responsabilité de l'État".

(4) La doctrine l'avait d'ailleurs déjà annoncé. V. R. Chapus, *Droit administratif général*, t. I, Montchrestien, 2001, 15e éd., p. 1323 ; B. Seiller, *Droit administratif - 2. L'action administrative*, Flammarion 2001, p. 272.

(5) Après l'évolution consacrée par l'arrêt *Marie* (CE Ass. 17 février 1995, *Lebon* p. 85 ; *Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz 14e éd., n° 107, p. 761) ; v., récemment encore, CE 30 juillet 2003, *Garde des Sceaux c/ M. Remli*, *AJDA* 2003, p. 2090, note D. Costa ; D. 2003, *Jur. p.* 377, concl. Demouveaux.

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 3 avril 2015 au greffe du tribunal administratif de Montpellier, M. Q... K... et Mme P... K... ont demandé, d'une part, l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite par laquelle le ministre de l'intérieur a rejeté leur demande tendant à l'abrogation de la circulaire n° INTD1237286C du 20 novembre 2012 relative à la décision judiciaire d'interdiction de sortie du territoire et à la mesure administrative conservatoire d'opposition à la sortie du territoire des mineurs, d'autre part, la condamnation de l'État à leur verser à chacun une indemnité de 50 000 euros en réparation du préjudice moral qu'ils estiment avoir subi du fait de la faute des services de police ayant permis la sortie du territoire de leur fille mineure et, enfin, à ce que soit mise à la charge de l'État une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. [...]

Vu les autres pièces du dossier, le règlement n° 562/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 ; la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 ; le décret n° 2016-1483 du 2 novembre 2016 ; le code civil ; le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique : le rapport de M. Luc Briand, maître des requêtes en service extraordinaire, les conclusions de M. Xavier Domino, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à Me Brouchet, avocat de M. et Mme K...;

Sur les conclusions d'excès de pouvoir :

1. Considérant que les conclusions d'excès de pouvoir présentées par M. et Mme K..., dirigées contre le refus opposé à leur demande d'abrogation de la circulaire interministérielle du 20 novembre 2012 relative aux décisions judiciaires d'interdiction de sortie du territoire et aux mesures administratives conservatoires d'opposition à la sortie du territoire des mineurs, laquelle avait abrogé les dispositions de la circulaire du ministre de l'intérieur du 11 mai 1990 exigeant des ressortissants français mineurs quittant seuls le territoire de détenir une autorisation parentale de sortie du territoire, doivent être regardées comme tendant, en réalité, à ce que soit institué à nouveau un dispositif exigeant des ressortissants français mineurs d'être munis d'une autorisation parentale pour quitter seuls le territoire français ;

2. Considérant que, postérieurement à l'introduction de ces conclusions, l'article 49 de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale a inséré au code civil un article 371-6 ainsi rédigé : « *L'enfant quittant le territoire national sans être accompagné d'un titulaire de l'autorité parentale est muni d'une autorisation de sortie du territoire signée d'un titulaire de l'autorité parentale. / Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article* » ; qu'en application de ces dispositions, le décret du 2 novembre 2016 relatif à l'autorisation de sortie du territoire d'un mineur non accompagné par le titulaire de l'autorité parentale a prévu que l'autorisation de sortie

du territoire est rédigée par un titulaire de l'autorité parentale au moyen d'un formulaire dont le modèle est fixé par arrêté et que le mineur doit joindre à cette autorisation la photocopie d'un document officiel, dont la liste est fixée par arrêté, justifiant de l'identité du titulaire de l'autorité parentale qui a signé l'autorisation ;

que l'arrêté permettant l'application de ces dispositions a été pris le 13 décembre 2016 ;

3. Considérant que ces dispositions législatives et réglementaires ont ainsi institué un dispositif exigeant des ressortissants français mineurs d'être munis d'une autorisation signée d'un titulaire de l'autorité parentale pour quitter seuls le territoire français ; que, dans ces conditions, les conclusions d'excès de pouvoir de M. et Mme K. ont perdu leur objet ; qu'il n'y a, dès lors, plus lieu d'y statuer ;

Sur les conclusions à fins d'indemnité :

4. Considérant que M. et Mme K... demandent réparation du préjudice moral qu'ils estiment avoir subi du fait du départ, le 11 novembre 2013, de leur fille mineure, alors âgée de 17 ans, sur un vol qui a quitté l'aéroport de Paris-Orly à destination d'Istanbul, d'où elle a rejoint la Syrie ;

5. Considérant qu'il résulte de l'instruction et n'est pas contesté que la jeune fille avait été inscrite sur le fichier des personnes recherchées après avoir quitté le domicile de ses parents le 5 juin 2013 ; qu'elle était toujours inscrite sur ce fichier le 11 novembre 2013, alors qu'elle a embarqué à l'aéroport de Paris-Orly sur un vol à destination d'Istanbul ; que les fonctionnaires en charge du contrôle des frontières à l'aéroport ne se sont pas opposés à cet embarquement, faute d'avoir

consulté ou d'avoir correctement consulté le fichier des personnes recherchées, contrairement à ce que prescrit la circulaire du 20 novembre 2012, afin de s'assurer que la jeune fille ne faisait pas l'objet d'une interdiction judiciaire de sortie du territoire ou d'une opposition à sortie du territoire ; qu'en l'absence de circonstances particulières susceptibles de justifier l'allègement de la surveillance qui doit être normalement exercée sur le départ de mineurs du territoire national, et alors que le ministre n'établit pas que la jeune fille se serait livrée à des manœuvres destinées à tromper la vigilance des services de contrôle des frontières, la négligence commise a été constitutive d'une faute qui a rendu possible la sortie du territoire de la jeune fille ; que cette faute est de nature à engager la responsabilité de l'État ;

6. Considérant qu'il sera fait une juste appréciation du préjudice moral subi par M. et Mme K... en leur allouant une indemnité globale d'un montant de 15 000 euros ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

7. Considérant qu'il y a lieu de mettre à la charge de l'État le versement à M. et Mme K... d'une somme de 3 000 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation de la requête de M. et Mme K....

[indemnisation aux dépens de l'État]

ÉPREUVE N° 4