Concours externe d'administrateur territorial

cadmex comp droit public (4) (Épreuve commune/epreuves écrites)

Note de délibération : 10.25 / 20

Note de correction : 10.25 / 20

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
cadmex comp droit public (4) (Épreuve commune/epreuves écri...	11	9.5	/ 20

Correction 1 :

Appréciation : Ensemble moyen. La problématique est correcte et le plan recevable. Il manque des précisions dans la copie pourtant conduite en général avec intelligence.

Correction 2 :

Appréciation : Une introduction qui manque un peu de clarté et qui comporte des approximations dans l'emploi des notions juridiques. La problématique retenue est un peu alambiquée et l'annonce de plan fait douter de la compréhension du sujet par le candidat. Une 1ère partie qui expose clairement les enjeux mais la 2nde partie qui évoque les hypothèses d'évolution souhaitable est quelque peu hors sujet.

Harmonisation :

Appréciation :

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen : Concours d'administrateur territorial

Epreuve : Composition de droit public **Session :** 2024. Externe

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroter chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

En juin 2024, un agent de la police nationale comparaissait devant le juge judiciaire à Nantes sous le chef d'accusation d'homicide involontaire. Cet agent avait poussé un jeune homme dans la rivière qui traverse Nantes lors d'une opération de maintien de l'ordre, lequel s'était noyé. Dans ce cas d'espèce, l'agent public n'a pas été exonéré de sa responsabilité. Pour autant, si toutes les activités de police engageaient la responsabilité générale et absolue des agents, le risque de paralysie serait certain.

Les agents publics sont des personnes physiques soumises à un statut relevant du droit administratif. Ils sont affectés directement ou indirectement au service public (CE Vinolay, 1954). Ils mettent en œuvre l'action des autorités publiques sur le territoire. Dans le cadre de leurs activités, ils déploient notamment des prérogatives de puissance publique, exorbitantes du droit commun. La question de leur responsabilité s'est progressivement affirmée dans la jurisprudence.

La responsabilité, du latin responsum, répondre de, désigne la capacité à répondre de ses actes. Elle est au cœur de l'État de droit. Aux termes de l'article 15 de la DDHC, "tout citoyen a droit de demander compte à un agent public de son administration".

Dans un premier temps, c'est d'abord la responsabilité de l'État et des autorités publiques qui a été affirmée par trois éléments: la définition d'une responsabilité, un contrôle non juridictionnel de celle-ci et un contrôle juridictionnel. La responsabilité des autorités publiques n'a cessé de s'accroître dans le cadre de l'affirmation de l'État de droit. La définition d'une responsabilité sans faute a notamment permis de concilier protection des intérêts des administrés et protection des droits des administrés (CE 1919, Regnault-Desroziers).

Dans ce cadre, la question est alors celle de l'articulation entre la responsabilité de la puissance publique et la responsabilité de l'agent public. Avec l'affirmation d'une responsabilité de la puissance publique la consécration d'une irresponsabilité absolue de l'agent public serait

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

particulièrement déresponsabilisante. Pour autant, il est possible de développer un régime de responsabilité propre des agents publics, permettant dans certaines situations de relever l'agent de toute responsabilité. C'est l'exonération de responsabilité rendue nécessaire par l'exercice des prérogatives de puissance publique. La responsabilité de l'agent public est de deux ordres, suivant qu'elle vise à réprimer (responsabilité pénale et disciplinaire) ou à réparer (responsabilité civile et administrative). Le régime d'exonération de la responsabilité des agents publics doit ainsi concilier protection de l'Etat de droit et protection de l'exercice des activités d'intérêt général.

Les évolutions du régime de responsabilité des agents publics, qui ont progressivement réduit les cas d'exonération, permettent-elles aujourd'hui d'articuler efficacement protection de l'Etat de droit et protection de l'intérêt général ?

Alors que l'affirmation de l'Etat de droit est allée de pair avec l'affirmation d'une responsabilité des agents publics, le risque de paralysie de l'administration et la défense de l'intérêt général ont nécessité de consacrer des espaces d'exonération de la responsabilité (I). La frontière entre responsabilité de l'autorité publique et responsabilité de l'agent n'est pas encore clairement fixée, ce qui appelle à développer un régime à la fois responsabilisant et protecteur, tourné vers l'effectivité du droit (II).

* *
*

L'affirmation de l'Etat de droit a progressivement appelé le développement d'un régime de responsabilité des agents publics, qui s'est néanmoins vu limité par la défense de l'intérêt général (I).

La consécration d'une responsabilité des agents publics est au cœur de la construction du droit administratif (A).

Historiquement, le droit est marqué par une irresponsabilité de l'Etat comme de ses agents publics (1). La loi des 16 et 24 août 1790 affirme la séparation des ordres administratifs et judiciaires afin de protéger l'intérêt général. Le juge judiciaire n'est donc pas compétent pour connaître les actes des agents publics. Or, le juge judiciaire est précisément celui en charge de la protection des droits et libertés individuels rappelle G. Vedel dans La loi des 16 et 24 août 1790, texte, prétexte contexte (AJDA). Aux termes de l'article 13: "les juges ne pourront (...) troubler (...) les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs à raison de leur fonction". Cette séparation stricte vise à protéger l'action administrative et à assurer l'effectivité de la séparation des pouvoirs consacrée à l'article 16 de la DDHC. Cette irresponsabilité prolonge l'idée issue des régimes monarchiques que "le roi ne peut mal faire". Les agents publics sont en charge de la souveraineté, or "le propre de la souveraineté est de s'imposer à tous sans qu'on puisse réclamer d'elle aucune compensation" (Laferrière).

L'affirmation de l'Etat de droit et la construction du droit administratif ont néanmoins conduit à consacrer non seulement une responsabilité administrative, mais également une responsabilité de l'agent public (2). En 1873, le Tribunal des conflits consacre l'existence d'une responsabilité de l'administration dans la conduite du service public (TC, 1873, Blanco). Mais cette responsabilité n'est ni générale ni absolue. Le corollaire est ensuite le partage des responsabilités entre l'autorité publique et l'agent public, qui introduit dans le droit l'arrêt Pelletier du Tribunal des conflits (TC, 1873, Pelletier). Le Tribunal reconnaît l'existence d'une responsabilité propre de l'agent public. Cependant cette responsabilité est conditionnée à l'existence d'une faute personnelle détachable du service, autrement dit de l'activité stricte d'intérêt général. Il convient de noter que dès l'origine, le juge vise non pas à exposer l'agent public par cette distinction mais au contraire à le protéger. Dans le cas d'espèce, le juge judiciaire avait condamné un général à régler des dommages et intérêts dans le cadre de la conduite d'une activité de police. Constatant aucune faute du général de nature à engager une responsabilité particulière, le tribunal des conflits annule l'arrêt du juge judiciaire.

La responsabilité des agents publics n'a depuis cesse de s'étendre (3). L'ensemble des fautes détachables du service engagent la responsabilité de l'agent. Ainsi, Monsieur Papon a-t-il été condamné en 1998 par le

siège judiciaire pour Crime contre l'humanité du fait de sa participation à la Shoah. Un régime de sanction spécifique a été créé pour les comptables publics, dans le cadre de la gestion des deniers publics, dont le jugement relève de la Cour des comptes (article 47-2 Constitution). Nombre de fautes lourdes ont été transformées en fautes simples pour engager la responsabilité de l'administration : activité de police, activité de contrôle. Cela étend par conséquent le champ de responsabilité des agents publics (CE, Kechichian, 2001). Cependant, force est de constater que toute reconnaissance de la responsabilité de l'administration n'implique pas la mise en cause d'un agent. Ainsi en est-il de l'agent de police qui blesse quelqu'un dans le cadre de son activité (CE, 1905, Tomaso Greco).

*

Si la responsabilité des agents publics est consacrée, l'exercice des prérogatives de puissance publique nécessite la reconnaissance d'un large champ d'exonération de la responsabilité, sous peine de paralysie de l'action publique (B).

L'agent public est en charge de l'intérêt général, notamment de la conduite des activités de police, qui présentent des risques particuliers (1). Les agents publics peuvent mettre en œuvre des prérogatives de puissance publique dans le cadre de l'activité de service public (CE 1963, Narcy). C'est notamment le cas dans la mise en œuvre des pouvoirs de police du maire, consacré au L.2122-2 du CGCT. De ce fait, le statut général, consacré par la loi du 13 juillet 1983, définit une exigence de protection fonctionnelle des policiers municipaux et autres agents mettant en œuvre des PPP. La collectivité publique doit couvrir l'agent public en cas de condamnation pour une faute qui relève de la faute de service. Cependant, il existe une limite à cette protection : si l'ordre est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public, l'agent est tenu de ne pas le suivre (CE, 1949, Laguerre).

L'agent public est exonéré de responsabilité pour les fautes non détachables du service (2). En effet, lorsque la faute est inhérente au service, c'est la responsabilité seule et unique de l'autorité publique qui est en cause. Ainsi en est-il par exemple d'une faute de l'administration en matière fiscale (CE, Krupa) ou en matière de maintien de l'ordre dans un centre

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)
Concours / Examen : Concours d'administrateur territorial
Epreuve : Composition de droit public. **Session :** 2024 Externe

CONSIGNES
- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroter chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

pénitentiaire (CE, Bourouar, 2008). Dans ce deux cas d'espèce, la responsabilité de l'Etat a été engagé sans que ne soit engagée la responsabilité de l'agent public. Et force est de constater que l'extension de la responsabilité de l'Etat n'a pas mécaniquement augmenté l'engagement de la responsabilité des agents publics, avec la multiplication des cas de responsabilité sans faute. C'est le cas de la responsabilité du fait des choses dangereuses, opération médicale (CE, 1995, Bianchi) ou site industriel dangereux (CE, 2015, AZF). Il y a responsabilité, mais sans faute. Les agents publics sont donc de facto exonérés de toute responsabilité dans ce cas.

Le juge vérifie l'effectivité de la faute en cas d'engagement de la responsabilité de l'agent (3). Les agents publics sont soumis à des obligations particulières : continuité du service, neutralité (CE, 2000, Mlle Marteaux), probité, dignité. Un manquement à ces obligations est de nature à engager la responsabilité de l'agent. Cependant, le juge contrôle l'effectivité du manquement, pouvant adopter dans ce cadre un contrôle poussé, incluant la proportionnalité (CAA Lyon 2021, n° 19LY01016). Dans le cas d'espèce, il est question de la continuité du service public (CE, 1950, Dehaene). Dans ce cas particulier, la réquisition de l'agent n'étant pas proportionnée, son refus d'être réquisitionné n'est donc pas de nature à engager sa responsabilité.

Les exonérations de responsabilité sont donc larges et protectrices, mais ne doivent pas pour autant être déresponsabilisantes, sous peine d'un risque de retrait de l'Etat de droit.

* *

*

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

La frontière entre responsabilité de l'autorité publique et responsabilité de l'agent est cruciale et encore fluctuante, ce qui appelle à développer un cadre juridique qui concilie protection et responsabilisation à la fois de la personne publique et de l'agent public (II).

Le seuil entre les cas d'exonération et d'engagement de la responsabilité est tenu et mouvant, avec de plus en plus une affirmation de responsabilités partagées (A).

Alors qu'une responsabilité de jure trop forte a conduit à une responsabilité de facto trop faible dans le cadre de la gestion des deniers publics, les cas d'exonération de la responsabilité des gestionnaires ont été renouvelés par l'ordonnance du 23 mars 2022 (1). Le rapport Bouvet a mis en avant que la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public était si forte qu'elle conduisait à des remises gracieuses des sanctions par le ministre dans la quasi totalité des cas. Le nouveau régime issu de l'ordonnance du 23 mars 2022 ne vise plus à réparer à l'euro près mais à sanctionner les préjudices graves et significatifs (Cour d'Appel Financière, 2024, Société Alpespo). De fait, les cas d'exonération de la responsabilité des agents publics sont plus nombreux. Les préjudices non graves et significatifs ne sont en effet plus de nature à engager la responsabilité.

Les frontières d'exonération et les mécanismes d'exonération de la responsabilité des gestionnaires publics ont évolué pour assurer la protection des agents (2). L'ordonnance du 23 mars 2022 définit trois cas d'exonération des agents publics dans le cadre du nouveau régime : une instruction de leur supérieur hiérarchique, un ordre écrit de l'exécutif territorial ou une délibération de l'assemblée délibérante. Les deux derniers cas excluent toute responsabilité, les élus étant exclus du régime de responsabilité. Le premier cas permet une mise en cause, conditionnée, de la responsabilité du supérieur hiérarchique.

L'enjeu essentiel se trouve ainsi dans le partage de la responsabilité entre l'autorité publique et l'agent public (3). Le juge administratif a reconnu la possibilité d'une faute personnelle conjuguée à une faute de service : dans le cas (CE, 2022, Pipon) le juge répartit l'indemnité à verser en fonction de la gravité des fautes respectives. Dans le cas d'espèce, le juge a reconnu une faute partagée pour moitié par l'agent public et pour moitié par l'Etat. En cas de mise en cause de la responsabilité de l'Etat, celui-ci a ensuite la possibilité de se retourner contre l'agent public s'il parvient à caractériser une faute détachable du service (CE, 1951, Lamotte et Derville). C'est l'action récursoire. La frontière entre responsabilité de l'agent et responsabilité de l'autorité publique est donc mouvante, ce qui invite à davantage prévenir la survenue de fautes.

*

Il convient de développer aujourd'hui un régime de responsabilité à la fois protecteur et responsabilisant, davantage tourné vers la prévention des fautes que vers leur réparation (B).

Afin de prévenir la faute personnelle détachable du service, non exonératoire de responsabilité, l'administration gagnerait à développer la déontologie (1). La déontologie est "l'art de se poser les bonnes questions avant qu'il ne soit trop tard (C. Vigouroux). La loi de 2016 relative aux droits et obligations des fonctionnaires renforce la déontologie avec l'installation de référents et de chartes spécifiques. La déontologie permet, par du droit souple, de prévenir la faute détachable tout en respectant la protection des agents publics. Le Conseil d'Etat rappelle qu'un manquement à la déontologie n'entraîne pas systématiquement une irrégularité ou un engagement de la responsabilité (CE, 2024, Département des Bouches du Rhône).

Parallèlement, le contrôle non juridictionnel de la responsabilité gagnerait à être développé pour prévenir l'engagement de la responsabilité des agents publics (2). Le Conseil d'Etat appelle ainsi de ses vœux l'extension du recours administratif préalable obligatoire, du recours hiérarchique (CE, Quéralt, 1950) et de la médiation.

...1/...

Ces outils permettent de prévenir l'engagement juridictionnel de la responsabilité des agents publics comme du personnel publique.

Enfin, la protection fonctionnelle gagnerait à être renforcée, en parallèle de l'affirmation du partage de responsabilités et des actions récursoires (3). L'article L.134-1 du CGFP consacre l'effectivité de la protection fonctionnelle. Alors que les rapports sociaux se juridictionnalisent, il est nécessaire de protéger les agents publics contre la diffamation, la violence et les outrages. L'ouverture de la protection fonctionnelle pourrait être élargie à toutes les personnes étant liées par des relations directes et certaines, quotidiennes, avec l'agent public en question. Alors que les agents publics et la garde champêtre bénéficient pleinement de cette protection, elle gagnerait à être étendue à l'ensemble des agents publics locaux mettant en œuvre des prérogatives de puissance publique.

* *

*

L'affirmation de l'État de droit a conduit à la consécration d'une responsabilité de l'État pair des agents publics. La nécessité inhérente à la conduite de l'action publique ont cependant conduit à une large consécration d'un périmètre d'exonération de la responsabilité des agents publics. En premier lieu duquel se trouve les fautes non détachables du service. Le partage des responsabilités entre autorité publique et agent public doit permettre de responsabiliser l'agent tout en protégeant son pouvoir d'initiative. En passant d'un régime de réparation à un régime de répression des préjudices, l'ordonnance du 23 mars 2022 fait état d'un net changement de paradigme. Ce changement pourrait être approfondit par le développement de la déontologie et du contrôle non-juridictionnel préventif.

*

Concours externe d'administrateur territorial

cadmex comp droit public (4) (Épreuve commune/epreuves écrites)

Note de délibération : 12 / 20

Note de correction : 12 / 20

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
cadmex comp droit public (4) (Épreuve commune/epreuves écri...	12	12	/ 20

Correction 1 :

Appréciation : Une composition correcte qui traduit, certes la compréhension du sujet, mais sans l'insistance nécessaire toutefois.

Correction 2 :

Appréciation : formes correctes même si des approximations de vocabulaire Le fond est assez riche mais des scories nuisent à la démonstration . Il s'en suit des infoormations parfaois mal hiérarchisées . Des efforts d'analyse dommage que les conclusions ne soient pas toutes pertinentes

Harmonisation :

Appréciation :

Modèle CNFPT v1.2 ©EXATECH

Nom d'usage : [redacted]

Prénom(s) : [redacted]

Numéro Inscription : [redacted]

Né(e) le : [redacted]

(Le numéro est celui qui figure sur la convocation ou la feuille d'émargement)

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen : Concours externe d'administrateur territorial

Epreuve : Composition de droit public Session : 2024

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroter chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

L'exonération de responsabilité des agents publics

Dans un arrêt du 31 mai 2024, le Conseil d'Etat a dégagé une nouvelle cause d'irresponsabilité des agents publics. Un journaliste blessé au thorax par un lancer de grenade lacrymogène aurait commis une « imprudence » en s'avançant vers les agents de police lors d'une manifestation, malgré leurs sommations réglementaires. Le Conseil a jugé que cette « imprudence » a exonéré les agents de leur responsabilité.

Les agents publics sont, en effet, responsables de leurs actes. Au sens juridique, la responsabilité est disciplinaire, pécuniaire et civile ou pénale. Au plan matériel, la responsabilité est aussi celle liée à la mise en œuvre du service public. On parle alors de responsabilité managériale, liée à la performance et aux résultats du service, ou simplement de la responsabilité de l'agent vis-à-vis du service auquel il participe. Cette responsabilité plurielle trouve à s'appliquer à tous les agents publics : les fonctionnaires jouissant d'un statut, les agents contractuels et les collaborateurs du service, fussent-ils ponctuels.

Au regard des droits et obligations des agents et des lois de Rolland (1928) qui s'appliquent au service (égalité, continuité, mutabilité et neutralité), l'exonération de responsabilité ne peut être totale. Elle doit être limitée aux cas où les agents publics connaissent des sujétions particulières -

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

ment lourdes. A défaut, la responsabilité doit pouvoir être aménagée grâce à la protection de l'employeur public. L'irresponsabilité totale n'est pas souhaitable. Elle romprait la confiance avec les citoyens, qui doivent pouvoir être indemnisés des préjudices qu'ils subissent. Par ailleurs, la responsabilité doit être partagée : elle ne peut peser sur le seul agent public chargé de l'exécution d'une décision. Il s'agit donc, d'une part, d'organiser le partage de la responsabilité le long de la chaîne hiérarchique et, dans le cas des décisions budgétaires, le long de la chaîne de la dépense. D'autre part, les agents publics doivent pouvoir bénéficier des marges de manœuvres suffisantes : une responsabilité trop forte risquerait d'embolisser l'action publique et de paralyser ses agents.

Ainsi, comment l'aménagement de la responsabilité des agents publics, et le cas échéant son exonération, peuvent être conciliés avec la performance et l'efficacité de l'action publique ?

Les agents publics, responsables de leurs actes, jouissent d'un régime de responsabilité protecteur adapté à leurs sujétions (I). L'exonération de responsabilité, limitée à certains cas, ne peut être ni générale, ni absolue et doit être conciliée avec l'enjeu d'efficacité de l'action publique et de maintien d'un lien de confiance avec les citoyens (II).

*

* *

Les agents publics sont responsables de leurs actes et bénéficient d'un régime de responsabilité adapté et spécifique (I-A)

Les agents publics, responsables de leurs actes, ont une triple responsabilité pécuniaire, disciplinaire et pénale (1).

Les agents publics ont des droits et des obligations fixés par la cathédrale statutaire fondée sur la loi du 13 juillet 1983. Leur situation "statutaire et réglementaire" vis-à-vis de l'administration ne les exempte pas de responsabilité. Quelle que soit leur place dans la hiérarchie, ils sont responsables des tâches qui leur incombent, selon les dispositions de l'art. L121-9 du code général de la fonction publique (CGFP) entré en vigueur en 2022. La loi de transformation de la fonction publique d'août 2019 étend ces dispositions aux agents contractuels. Si cette responsabilité s'inscrit dans une hiérarchie, il convient de souligner que la loi ne consacre pas de « devoir d'obéissance ». Au contraire, la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, 1944, Dame Langneur) consacre un devoir de désobéissance face à un ordre manifestement illégal.

La responsabilité des agents est triple sur le plan juridique. En matière disciplinaire, d'abord, l'agent est passible de sanctions hiérarchisées en quatre niveaux. Elles peuvent aller jusqu'à la révocation en cas de faute grave. Ces sanctions sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir (REP), tandis que l'employeur est soumis à un devoir de loyauté vis-à-vis de l'agent lorsqu'il apporte des preuves à l'appui de sa décision. Ensuite, en matière pénale, l'agent public peut voir sa responsabilité civile engagée devant le juge judiciaire, indépendamment de l'imputabilité de la faute devant le juge administratif (CE, 1935, Thépaz). Enfin, la responsabilité pécuniaire est limitée. L'ordonnance du 23 mars 2022 l'applique aux « gestionnaires publics » et plus aux seuls comptables. Il convient de rappeler qu'un employeur public ne peut pas infliger de sanction pécuniaire à un agent, selon un principe général du droit du travail

qui s'applique à la fonction publique.

Les agents publics bénéficient d'un régime de responsabilité spécial et adapté à leurs sujétions (2)

La responsabilité des agents publics répond aux règles de responsabilité de la puissance publique. Aux termes de l'arrêt Blanco (1873) du Tribunal des Conflits, celle-ci n'est « ni générale, ni absolue » et doit être « conciliée avec les besoins du service. ». L'exonération de responsabilité de la puissance publique est donc le corollaire des activités d'intérêt général qu'elle met en œuvre.

Dans ce cadre, la responsabilité des agents publics repose sur le partage entre la faute personnelle et la faute de service, posé par l'arrêt Pelletier (1873) du Tribunal des conflits. La faute personnelle de même de engager la responsabilité de l'agent est celle qui « révèle l'homme avec ses passions et ses faiblesses », selon l'expression de Laferrière. La faute de service est celle qui ne se détache pas du service (CE, 1949, Demoiselle Mineur). L'une et l'autre peuvent être cumulées en présence de deux fautes distinctes (CE, 1911, Anguet) ou d'un même fait (CE, 1918, Epoux Lemonnier). En effet, selon Blum (conclusions sous l'arrêt Epoux Lemonnier), la "faute se détache du service mais le service ne se détache pas de la faute". L'agent public n'est donc pas exonéré de sa responsabilité dans ce cas, mais l'employeur public va participer à l'indemnisation de la victime. C'est notamment le cas pour les crimes contre l'humanité (CE, 2002, Papon).

Les agents publics jouissent dans certains cas limités d'une exonération de responsabilité, ou bien d'une responsabilité restreinte, compte tenu de leurs sujétions particulières (I-B).

Les cas d'irresponsabilité sont rares mais sont justifiés par des sujétions particulières (1)

Modèle CNFPT v1.2 ©EXATECH

Nom d'usage : [redacted]

Prénom(s) : [redacted]

Numéro Inscription : [redacted]

Né(e) le : [redacted]

(Le numéro est celui qui figure sur la convocation ou la feuille d'émargement)

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen : Concours externe d'administrateur territorial

Epreuve : Composition de droit public Session : 2024

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroter chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

La jurisprudence a dégagé des causes exonératoires de responsabilité. Outre le cas récent mentionné en exergue, il existe quatre causes reconnues en matière civile et qui s'appliquent aux agents et à l'administration d'une manière particulière : la faute de la victime, le fait d'un tiers, le cas de force majeure et le cas fortuit. L'administration ne peut se prévaloir du fait d'un tiers mais peut mener une action récursoire contre un agent fautif (TC, 1951, Laruelle et Delville). Ces causes s'appliquent aux agents publics de façon stricte, compte tenu des exonérations de responsabilité dont ils peuvent bénéficier.

Le juge reconnaît en effet des faits d'irresponsabilité en faible nombre et liés à l'exercice des fonctions régaliennes. Les activités militaires des agents qui répondent au statut posé par les lois de 1955 et de 2005 en font partie (CE 2006, Société Tonax).

La responsabilité des agents peut également être limitée sans être exonérée. Cela permet de rechercher des sujétions particulières, au lieu de mieux répartir la responsabilité (2). La distinction jurisprudentielle entre faute simple et faute lourde permet cela, bien que le champ de la faute lourde soit limité. Elle concerne les activités matérielles des agents de police (CE, 1905, Tomaso Greco), mais aussi les activité de bataille. Ainsi, l'agent chargé du contrôle de légalité des actes d'une collectivité ne pourra voir sa responsabilité engagée qu'en cas de faute manifestement grave (CE, 2000, Commune

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

de Saint-Florent). Cela permet de ne pas déresponsabiliser la personne qui fait l'objet d'une tutelle ou d'un contrôle (CE, ass, 2001, Kechichian).

Ainsi, la responsabilité des agents publics doit permettre un équilibre entre les sujétions qui leur sont applicables et l'efficacité de l'action publique.

*

L'irresponsabilité des agents publics ne peut pas être absolue, au risque de le désintéresser du service et d'une mauvaise conciliation avec les enjeux d'efficacité de l'action publique (II-A)

L'exonération de responsabilité de l'agent public de façon absolue n'est pas souhaitable et risque de désintéresser l'agent du service (1).

Une irresponsabilité absolue des agents publics ne permettrait pas de concilier efficacité de la gestion publique, recherche de la performance et confiance des citoyens. Aux termes de l'article 15 de la DDHC, les agents sont redevables vis-à-vis des administrés : dans cette perspective, la responsabilité doit être distribuée le long de la chaîne hiérarchique car les agents chargés de l'exécution ne peuvent être les seuls exposés de l'action publique devant les tribunaux judiciaires. L'esprit de l'article 15 DDHC pluide d'ailleurs pour un enrichissement de la responsabilité de sa dimension managériale. La loi organique relative aux lois de finances de 2001 consacre ce principe à travers une gestion budgétaire orientée

6../10.

vers la performance et les objectifs de l'action publique. Le renforcement de la responsabilité et de la redevabilité s'accompagne en ce sens par l'amélioration de la transparence dans les relations entre les citoyens et les agents publics. Le lien de confiance que cherche à instaurer la loi ESSOC de 2018 renforce cette responsabilité et la diligence des agents vis-à-vis des citoyens. Ainsi, les agents doivent être responsables des politiques qu'ils mettent en œuvre.

Toutefois, on peut observer que certains droits des agents publics risquent de les désintéresser du service, comme s'ils les exonéraient en fait, mais pas en droit, de leur responsabilité. C'est particulièrement le cas de la protection fonctionnelle, accordée systématiquement (CE, 1977, Dame Delenze et Vincent), dès lors que la faute ne se détache pas du service (ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021). En effet, un rapport de l'Inspection générale de l'administration consacré à la protection fonctionnelle dans la police (2023) a mis en avant qu'elle avait pu être accordée de façon trop systématique et donner lieu à des dérives. Par exemple, la protection a été accordée pour des fautes manifestement détachables du service ou bien dans des cas où elle semblait superflue. Or cette protection a un coût important pour l'employeur public, et peut risquer de désintéresser l'agent du service dans la mesure où il serait assuré de voir ses frais de procédure civile systématiquement pris en charge. Ce dispositif doit pouvoir trouver un juste équilibre entre les besoins du service et la nécessaire responsabilisation des agents.

Il s'agit également de concilier la responsabilité de l'agent et le principe de continuité du service public et d'assurer une juste répartition de la responsabilité le long de la chaîne hiérarchique (2).

L'éthique de l'agent public qui découle du statut de 1983 et la responsabilisation managériale qui découle de la LOLF sont clef pour assurer les principes d'égalité,

de continuité et de mutabilité du service. L'agent public ne peut s'exonérer de la responsabilité de concomir à l'application de ces "lois de Rolland" (1928). Toutefois, l'agent public est responsable du service dans le respect de ses droits, notamment le droit de grève et le droit syndical. Ainsi, l'exercice du droit de grève est organisé par la loi, ou bien, dans son silence par le pouvoir réglementaire. Le législateur, ou bien le pouvoir réglementaire sont responsables de la continuité du service en définissant le service minimum susceptible d'en assurer le bon fonctionnement (CAA de Lyon, 17/06/2021). Le droit de grève de l'agent peut être limité non pas parce qu'il est responsable du service, mais dans les cas où cela provoquerait des troubles à l'ordre public (CE, 1950, Dehaene)

La hiérarchie est donc également responsable du service : ses décisions peuvent faire l'objet de REP dans les cas où elle n'assurerait pas sa continuité (CE, 2024, Ass Limoges et autres). Sur le plan pécuniaire, la responsabilité des managers publics a été élargie et renforcée par le biais de l'ordonnance du 23 mars 2022. Le précédent régime de responsabilité faisait peser une responsabilité pécuniaire et personnelle sur les seuls comptables. Or la majorité des mises en débets des comptables était dues à des erreurs des ordonnateurs, exonérés de toute responsabilité. Le nouveau régime met fin à cette exonération de responsabilité de l'ordonnateur et renforce ainsi la performance de la chaîne de la dépense. Les gestionnaires publics sont désormais justiciables devant une chambre du contentieux et, en appel, une Cour d'Appel Financière. Les sanctions sont recentrées sur les préjudices significatifs, afin de responsabiliser les managers.

Sur la base de ces avancées, un équilibre doit être trouvé entre, d'une part, efficacité et performance de l'action publique, d'autre part engagement de la responsabilité des agents de sa juste proportion (II - B).

En premier lieu, le nouveau régime de respon- .S. / 10.

Modèle CNFPT v1.2 ©EXATECH

Nom d'usage : [redacted]

Prénom(s) : [redacted]

Numéro Inscription : [redacted]

Né(e) le : [redacted]

(Le numéro est celui qui figure sur la convocation ou la feuille d'émargement)

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen : Concours externe

Epreuve : Composition de droit Session : 2024

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroter chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

solidarité des managers publics doit être encouragé, notamment pour ne pas exonérer de responsabilité les administrations principales que sont les ministères et les élus locaux. En effet, un agent pourrait par ce s'exonérer de toute responsabilité en se prévalant d'un ordre écrit du gouvernement ou d'un exécutif local en exigeant un ordre écrit. Or ces derniers ne sont pas responsables au regard du nouveau régime. Si l'application de la théorie des baïonnettes intelligentes, ni l'extension de la responsabilité aux exécutifs ne semblent satisfaisantes. Au fur et à mesure de l'évolution de la jurisprudence de la récente Cour d'Appel Financière, il semble pertinent de mettre en œuvre des circuits d'arbitrage internes sur les risques afférents aux décisions des exécutifs, comme proposé par V. Grillet-Eauclajal (AJCT n°10, 2023). L'enjeu est de prévenir au plus tôt les illégalités pour enter la déresponsabilisation de la chaîne hiérarchique.

De plus, les enjeux liés à la protection fonctionnelle pourrait faire l'objet d'une attention particulière de la part des employeurs publics (2). L'enjeu est de responsabiliser les agents et leur hiérarchie. Alors que les polices municipales se multiplient, il est important de responsabiliser les exécutifs communaux vis-à-vis du coût de la protection fonctionnelle. Le rapport sus-mentionné de l'IGA recommande ainsi l'élaboration d'une doctrine d'emploi de la protection fonctionnelle, pour éviter de déresponsabiliser les agents. Il recommande aussi une meilleure gestion des coûts de la protection, afin de responsabiliser l'autorité hiérarchique.

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

⚜

⚜ ⚜

En conclusion, l'exonération de la responsabilité des agents doit être limitée à des cas bien précis et justifiés par leurs sujétions particulières. La responsabilité doit être répartie au plus juste le long de la chaîne hiérarchique et doit s'entendre également au sens managérial, afin de ne pas obérer les enjeux d'efficacité de l'action publique et de confiance des citoyens envers l'administration, comme soulignée par Pierre Moscovici à propos de l'ordonnance du 23 mars 2022. Les évolutions technologiques, comme l'automatisation des décisions grâce à l'intelligence artificielle, ne doivent pas dédouaner les agents de toute responsabilité, comme le souligne le Conseil d'État dans un rapport de 2022. Il faut, en somme, « oser le risque » (J. T. Sauvé, 2014) en adaptant au plus juste la responsabilité des agents

.... / ....

.... / ....

Concours externe d'administrateur territorial

cadmex comp droit public (4) (Épreuve commune/epreuves écrites)

Note de délibération : 14 / 20

Note de correction : 14 / 20

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
cadmex comp droit public (4) (Épreuve commune/epreuves écri...	15	13	/ 20

Correction 1 :

Appréciation : La maîtrise du sujet est nette et cette composition traite la question posée avec rigueur et pertinence.

Correction 2 :

Appréciation : formes correctes , l'expression est claire le fond est présenté avec une approche originale (tout au moins au début) mais la partie 2 devient trop générale et ne repose pas sur une analyse poussée La démonstration perd donc de sa pertinence Toutefois certaines questions sont abordées de manière plus satisfaisante

Harmonisation :

Appréciation :

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)
Concours / Examen : ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

Epreuve : COMPOSITION DE DROIT PUBLIC **Session :** EXTERNE

CONSIGNES

- *Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.*
- *Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.*
- *Numéroter chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.*
- *Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.*
- *N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.*

Dans une intervention de 2014, Jean-Marc Sauvé souligne que le cadre juridique dans lequel elle s'exerce ne doit pas inhiber l'action des agents publics (Osez le risque ! 2014). Ceux-ci doivent donc être protégés par des mécanismes juridiques, sans que cette protection ne se fasse au détriment de la garantie effective des droits des administrés et de la légalité de l'action administrative.

L'engagement de la responsabilité des agents publics ou de l'administration vise précisément à garantir l'État de droit, soit qu'il permette, dans le cas de la responsabilité pécuniaire, de réparer le préjudice commis, soit qu'il vise à sanctionner les manquements aux obligations, dans les cas de responsabilité pénale, disciplinaire ou financière.
Les agents publics (5,67 millions en 2021) sont en majorité des fonctionnaires, et sont soumis à ce titre à un certain nombre d'obligations, parfois qualifiées de "lois du service public", qui comprennent des exigences tenant à leur loyauté (devoir d'obéissance, mais aussi de réserve, par exemple), à leur probité et leur impartialité (interdiction de l'octroi d'un avantage injustifié ou du détournement de fonds publics, par exemple) et à leur professionnalisme (la mise en danger d'autrui est par exemple réprimée pénalement depuis 1994). Les 1,23 millions de contractuels sont globalement soumis aux mêmes obligations, mais ils relèvent d'un régime de responsabilité disciplinaire spécifique. Un manquement à ces obligations doit donc être susceptible d'engager leur responsabilité.
Néanmoins, leur devoir d'obéissance d'une part,

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

et l'efficience du service public d'autre part, dans un contexte de complexification croissante de l'action publique et de multiplication de nouveaux risques, justifient certains tempéraments à l'engagement de leur responsabilité. Cette exonération de responsabilité peut être liée à l'inexistence d'un régime de responsabilité de l'administration, mais les cas concernés (mesures d'ordre intérieur et actes de gouvernement notamment) se sont progressivement réduits. L'exonération de responsabilité donne donc généralement lieu à un transfert de la responsabilité de l'agent, soit à l'administration, soit à son supérieur hiérarchique direct. Si ces exonérations permettent de protéger les agents publics et de sécuriser leur action, elles ne doivent pas conduire à leur déresponsabilisation, susceptible de compromettre le bon fonctionnement du service public et la garantie effective des droits.

Jusqu'où peut aller l'exonération de responsabilité des agents publics sans compromettre l'efficience du service public ?

Le principe hiérarchique qui structure l'organisation de l'administration et l'efficacité du service public supposent un certain transfert de responsabilité des agents publics vers l'administration ou leur supérieur hiérarchique (I). Toutefois, ce transfert de responsabilité ne doit pas induire une déresponsabilisation telle qu'elle compromettrait l'exercice de l'action publique (II).

I. Les droits et obligations auxquels sont soumis les agents publics justifient que leur responsabilité puisse être tempérée.

2.1.10

Si les droits et obligations auxquels sont soumis les agents publics ont de manière générale pour corollaire l'engagement de leur responsabilité en cas de manquement, des tempéraments existent pour prendre en compte leur devoir d'obéissance et le bon fonctionnement des services publics.

A) Le principe hiérarchique qui structure l'action publique suppose en retour que l'administration protège ses agents.

Si le principe hiérarchique se traduit d'abord par la responsabilité disciplinaire des agents, il suppose également la protection effective des agents par l'administration.

1. Le principe hiérarchique qui structure les relations entre agents publics est le garant de la légalité et de l'efficacité de l'action publique.

L'organisation de l'administration repose sur le principe hiérarchique, consacré par le Conseil d'État qui en dégage un principe général du droit dans son arrêt Quéralt de 1950. De ce principe découlent les devoirs d'obéissance et de loyauté des agents publics.
La mise en œuvre de ce principe est assurée par le pouvoir de sanction disciplinaire que détiennent les chefs de service sur les agents publics placés sous leur responsabilité. Le régime disciplinaire des agents publics est ancien, il trouve ses origines dans la loi Soult de 1832 qui concernait les militaires, et il s'est progressivement précisé, même si les sanctions disciplinaires dérogent au principe de textualité des peines et des délits, ce qui montre que les autorités disciplinaires disposent d'une certaine latitude. La responsabilité disciplinaire des agents publics peut donc être engagée pour tout manquement, et être complétée par

la responsabilité pénale dans les cas les plus graves.

2. Le principe hiérarchique des agents publics a pour corollaire leur protection par l'administration.

Cette protection fonctionnelle, codifiée aux articles L 134 et suivants du Code général de la fonction publique est octroyée aux agents en cas de poursuite pour des fautes non détachables du service, mais également en cas de menaces ou de violence à l'égard des agents publics et de leurs proches le cas échéant. Elle oblige l'administration à couvrir les éventuels frais engagés.

B) Le souci de protection des agents publics et de sécurisation de leur action explique l'exonération de leur responsabilité dans certains cas spécifiques.

Les agents publics sont parfois exonérés de leur responsabilité, soit qu'elle incombe alors à l'administration, tenue de réparer le préjudice causé dans le cadre de faute de service, soit qu'elle soit transférée au supérieur hiérarchique direct, manifestant la subordination des agents publics à leurs instructions.

1. À l'exception de la faute personnelle détachable du service, la responsabilité pécuniaire incombe à l'administration.

Depuis la reconnaissance d'une responsabilité de l'administration, qui n'est cependant « ni générale, ni absolue », par l'arrêt TC, 1873, Blanco, la jurisprudence distingue les fautes personnelles et les fautes de service.

La faute personnelle de l'agent public peut conduire à l'engagement de sa responsabilité

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)
Concours / Examen : ADMINISTRATEUR TERRITORIAL
Epreuve : COMPOSITION DE DROIT PUBLIC **Session :** EXTERNE

CONSIGNES
- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroter chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

devant les juridictions judiciaires uniquement (TC, 1873, Pelletier). Les fautes personnelles sont celles qui révèlent les "faiblesses de l'homme" selon les conclusions de la commissaire du gouvernement Boissard dans l'affaire Papon de 2002. Les fautes peronnelles sont celles qui n'ont aucun lien avec le service, mais aussi celles qui revêtent, eu égard à leur gravité exceptionnelle et à leurs conséquences, un caractère inexcusable. Si la responsabilité de l'administration ne peut être engagée en cas de faute personnelle, la jurisprudence a permis aux victimes de se tourner vers l'administration pour être indemnisées, charge à elle d'engager ensuite une action récursoire contre leurs agents. Cette solution a été rendue systématique concernant les enseignants et les agents publics chauffeurs responsables d'accidents. L'action récursoire vise cependant moins à exonérer les agents de leur responsabilité qu'à faciliter le recours des victimes.

En revanche, quand la faute est caractérisée comme faute de service, ou qu'un préjudice a été causé en l'absence de faute, la responsabilité civile des agents publics ne peut être engagée. C'est la responsabilité administrative qui est alors engagée, devant le juge administratif (art L134-2 du CGFP, en matière de faute de service). En matière de responsabilité pour faute, le passage de l'exigence de la faute lourde à la faute simple dans la majorité des cas (en matière de police avec CE, Ass., 1942, Ville de

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

Dole, par exemple) traduit la responsabilisation croissante et aujourd'hui presque achevée de l'administration. Quand subsiste le régime de faute lourde, dans les activités de contrôle notamment (comme dans le contrôle de légalité des préjets, par exemple), c'est précisément pour ne pas opérer de transfert de responsabilité du contrôlé vers le contrôleur, comme l'expliquent les conclusions du rapporteur public dans l'affaire Krupa de 2011.

2. Quand les régimes de responsabilité visent à sanctionner les manquements et non à réparer un préjudice, ils supposent normalement l'engagement de la responsabilité personnelle de l'agent.

En matière de responsabilités pénale et disciplinaire, l'agent public voit sa responsabilité personnelle engagée, devant le juge judiciaire dans un cas, et par l'autorité hiérarchique de laquelle il dépend dans l'autre. Les exceptions sont rares, les agents ayant normalement le devoir de désobéir en cas d'ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt général, obligation issue de la théorie de la baïonnette intelligente développée dans CE, Sect., 1944, Dreux Langneur. Cette obligation étant peu précise et peu sécurisante pour les agents publics, la loi Sapin II de 2016 a instauré le statut de lanceur d'alerte (art. 7) pour prémunir les agents dénonçant des crimes et des délits contre d'éventuelles sanctions pénales mais aussi disciplinaires.

En matière de responsabilité financière, la loi a évolué dans le sens d'une responsabilité partagée. Avant l'ordonnance de 2022 relative à la responsabilité unifiée des gestionnaires publics, les comptables étaient redevables d'une responsabilité personnelle et pécuniaire. Le régime était lourd donc peu mis en pratique, les débets étant rémissibles et assurables, et ne permettait pas de responsabiliser suffisamment l'ensemble de la chaîne de la dépense. Les ordonnateurs étaient responsables devant la Cour de discipline budgétaire et financière mais ses jugements étaient peu nombreux et cléments. Depuis 2023, le régime est donc unifié et peut conduire au partage de la responsabilité. Si les premières jurisprudences rendues par la Cour des comptes montrent que la responsabilité des agents assez bas dans la hiérarchie (par exemple dans l'arrêt Hôpital-Sainte-Marie de 2023) peut être engagée, la loi prévoit également des actes de couverture absolutoires des agents publics. Ils peuvent ainsi être déchargés de leur responsabilité au profit de leur supérieur hiérarchique dans trois cas, notamment quand ils peuvent se prévaloir d'une instruction préalable de leur supérieur (article L1316-5 du code des juridictions financières). Le mécanisme de substitution est le corollaire du principe hiérarchique et semble aller dans le sens d'un renforcement de la responsabilité hiérarchique.

Les exonérations de responsabilité des agents publics sont ainsi justifiées par leur subordination, sauf dans le cas où la faute leur échoit pleinement. Toutefois, en matière de gestion et de fonctionnement du service, l'exonération de responsabilité personnelle des agents publics ne doit pas conduire à leur déresponsabilisation.

Cette exigence explique les questions qui se posent relativement à la mise en œuvre du régime de responsabilité financière notamment.

II - L'exonération de responsabilité des agents publics ne doit pas aller dans le sens d'une moindre responsabilisation.

L'exonération de responsabilité peut permettre d'assouplir le fonctionnement du service public et de responsabiliser les agents de façon plus préventive, ce qui ne doit pas se faire au prix d'une déresponsabilisation.

A) Le risque est de déresponsabiliser les agents en reportant la faute sur l'administration ou sur leur hiérarchie directe.

En matière de responsabilité pécuniaire comme financière, les agents publics ne doivent pas être déresponsabilisés.

1. La prévalence de l'engagement de la responsabilité de l'administration en matière pécuniaire ne doit pas se faire au détriment d'une sanction effective des agents.

L'action récursoire tend en pratique à déresponsabiliser les agents, puisqu'elle est peu engagée par l'administration. Il serait de fait opportun de l'engager systématiquement, par exemple en créant un bureau à cet effet au sein de la Direction de l'administration et de la fonction publique.

2. En interne, la responsabilité hiérarchique risque de se traduire par une moindre responsabilisation des agents.

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)
Concours / Examen : ADMINISTRATEUR TERRITORIAL
Epreuve : COMPOSITION DE DROIT PUBLIC **Session :** EXTERNE

CONSIGNES
- *Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.*
- *Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.*
- *Numéroter chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.*
- *Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.*
- *N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.*

Des incertitudes existent quant à l'appréciation des actes de couverture absolutoire par le juge, notamment en matière d'information des supérieurs hiérarchiques. En effet, l'impératif d'injonction préalable n'est plus mentionné comme tel, ce qui pourrait supposer un devoir général de surveillance de l'autorité hiérarchique, qui peut conduire en pratique à une certaine insécurité juridique.

Cette situation renforce l'importance de disposer en interne de circuits d'arbitrage bien définis, d'organiser efficacement la supervision juridique, financière et du contrôle de gestion sur les agents publics, ainsi que de documenter les processus décisionnels, notamment en matière de délégation de signature, qui pourront conduire à un transfert de responsabilité.

B) D'une façon plus générale, le régime disciplinaire des agents peut être rendu plus efficient et permettre la diffusion d'une culture de la déontologie à même de prévenir les manquements.

L'exonération de responsabilité des agents en matière civile ou financière ne doit pas faire obstacle à l'engagement de leurs responsabilités disciplinaire et pénale, seuls à même de garantir le respect de leurs obligations.

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

1- La responsabilité disciplinaire des agents doit être engagée plus systématiquement, de même que leur responsabilité pénale le cas échéant.

La responsabilité disciplinaire donne en pratique lieu à peu de sanctions, notamment du fait de l'éloignement de l'autorité hiérarchique, qui est l'autorité de nomination. Il conviendrait de la rapprocher, en permettant aux supérieurs directs d'attribuer certaines sanctions des premiers groupes, ce qui équilibrerait l'engagement facultié de leur propre responsabilité.
En matière pénale, il convient de clarifier les sanctions, notamment concernant les actes auxquels doivent désobéir les agents publics.

2- Cela doit s'accompagner de la diffusion d'une culture déontologique.

Dans la continuité des efforts engagés par la loi de 2016 relative à la déontologie des agents publics, les efforts doivent être poursuivis, en renforçant le rôle des référents déontologues notamment.

L'enjeu est bien de trouver l'équilibre entre la protection des agents publics, et la sanction effective de leurs manquements, pour garantir l'efficacité et la légalité de l'action publique.

10 / 10

.... / ....

.... / ....

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
cadmex comp droit public (4) (Épreuve commune/epreuves écri...	14.5	15.5	/ 20

Correction 1 :

Appréciation : Ensemble rédactionnel très correct et assez complet dans sa présentation.

Correction 2 :

Appréciation : Un travail solide, bien documenté et bien mené le tout par un plan pertinent et dense. On regrettera quelques éléments absents comme l'action récursoires ou des réflexions sur le partage de resp qui peuvent être affinées mais cela reste un excellent travail

Harmonisation :

Appréciation :

- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo [illegible]
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

Sujet : L'exonération de responsabilité des agents publics

L'étude annuelle du Conseil d'État de 2018 relative au risque dans l'action publique distingue plusieurs causes pouvant freiner la prise de risque, et par conséquent l'innovation et l'action publique en situation d'incertitude. Le Conseil d'État souligne notamment que la responsabilisation croissante des agents et décideurs publics est une des raisons de leur aversion au risque. Cette étude recommande de réformer le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des gestionnaires publics, dont les règles différaient selon les fonctions d'ordonnateurs ou de comptables. Cette recommandation a été mise en œuvre par l'ordonnance du 23 mars 2022 ; elle présente également les conditions sous lesquelles les gestionnaires publics peuvent être déchargés de leur responsabilité.

L'exonération de responsabilité des agents publics est par définition une exception au principe selon lequel ils sont responsables de certains de leurs actes. La responsabilité, du latin "respondere", est la capacité voire nécessité d'être en mesure de répondre de ses actes devant une autorité. Dans "Responsability for justice", Iris Marion Young distingue la responsabilité de la culpabilité. La responsabilité peut être collective et est tournée vers l'avenir, tandis que la culpabilité est individuelle et tournée vers le passé. Si cette distinction ne se traduit pas de la même manière en droit, elle permet de souligner la manière dont la responsabilité permet

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

l'action, en particulier l'action publique, et que celle-ci ne soit pas créatrice de rigidités non justifiées par la poursuite de l'intérêt général ou le respect des droits individuels.

L'agent public, qu'il soit fonctionnaire ou contractuel, est à la fois acteur de l'action publique et personne individuelle. L'agent public est défini par la loi (loi du 13 octobre 1946, loi du 13 juillet 1983 ou encore loi du 26 janvier 1984 par exemple) et par la jurisprudence qui lie intrinsèquement celui-ci à l'exercice de fonctions d'intérêt général (CE, 1954, Affortit et Vingtain). Sa responsabilité peut être engagée à différents niveaux, selon l'action en cause, son rattachement à l'exercice de ses fonctions, et la gravité des faits lui étant imputés.

A priori, l'exonération de responsabilité de l'agent public est clairement définie, mais la distinction entre faute de service et faute personnelle (TC, 1873, Pelletier) n'est ni exclusive, ni suffisante pour caractériser certains faits. Des conditions trop rigides d'exonération pourraient faire peser sur l'action publique des rigidités et risques trop forts, tandis que des conditions trop souples d'exonération pourrait conduire à une déresponsabilisation dégradant la qualité du service public.

En quoi les conditions d'exonération de responsabilité de l'agent public permettent-elles de concilier droits et protections des agents, sans limiter trop fortement leurs obligations, dans un souci de poursuite de l'intérêt général ?

Définir la responsabilité des agents publics permet de définir les situations et configurations dans lesquelles leur responsabilité ne peut être engagée (I.). Au-delà de

ces exonérations liées à la définition de la responsabilité administrative, les agents publics peuvent également être exonérés de leurs responsabilités personnelles sous certaines conditions (II.).

* * *

La responsabilité personnelle des agents publics ne peut être engagée devant le juge que sous certaines conditions liées à la définition de la responsabilité administrative (I.A.).

La distinction entre faute de service et faute personnelle est forgée par la jurisprudence administrative, et permet une définition des cas dans lesquels la responsabilité de l'agent public ne peut être juridictionnellement engagée (I.A.1.).

Le Tribunal des conflits opère en 1873 une distinction entre faute personnelle et faute de service (TC, 1873, Pelletier). Se fondant sur le principe de séparation des fonctions administratives et juridictionnelles, le Tribunal des conflits rappelle que les agents publics ne peuvent en principe être "cités" devant le juge judiciaire "pour raison de leurs fonctions". Ainsi, la faute de service (ou du service lorsque collective ou anonyme) résulte d'un acte lié et non détachable des fonctions de l'agent dont la responsabilité est interrogée. A l'inverse, la faute personnelle est détachable de l'exercice des fonctions de l'agent.

Par la suite, le juge administratif a précisé de manière jurisprudentielle cette distinction. Ainsi, un policier qui tire sur son collègue en nettoyant son arme de service commet une faute de service : sa responsabilité pénale n'est en principe pas engagée (CE, 1973, Sadaudi). Un policier qui tire sur son épouse avec son arme de service commet une faute personnelle (CE, 1955, Pothier), car non rattachée à l'exercice de ses fonctions.

Ainsi, la responsabilité pénale des agents public n'est engagée que lorsque celle-ci n'est pas directement

et exclusivement imputable à l'administration. L'exonération de responsabilité est dans ce cadre synonyme d'irresponsabilité.

L'administration doit tirer conséquences de cette distinction afin de rendre effective cette irresponsabilité (I.A.2). Le code général de la fonction publique, en son titre III, précise les obligations de l'administration lorsqu'un agent public voit sa responsabilité personnelle engagée dans des conditions où celle-ci ne devrait pas l'être. L'article L 134-3 de ce code dispose ainsi que "lorsque l'agent public a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été levé, la collectivité publique doit [...] le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui", en cas de faute de service. En outre, l'article L134-4 de ce même code dispose que "l'agent public faisant l'objet de poursuites pénales à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute détachable de l'exercice de ses fonctions" doit bénéficier de la protection de la collectivité publique.

La couverture des condamnations civiles et l'accord de protection permettent de rendre effective l'exonération de responsabilité personnelle, ici relevant de l'absence d'une telle responsabilité.

X

La responsabilité d'un agent public ne se limite pas à sa responsabilité devant l'autorité judiciaire. La pluralité des responsabilités d'un agent public rend marginales les exonérations totales de responsabilité (I.B.).

La responsabilité des agents publics, lorsqu'elle est personnelle, peut être disciplinaire, pécuniaire ou pénale (I.B.1.).

En matière disciplinaire, l'agent public peut être conduit à devoir répondre du non respect des obligations mentionnées par le code général de la fonction publique

ou de mesures d'ordre intérieur. Après avis du comité social (loi du 6 août 2019), l'agent public peut faire l'objet de sanctions administratives, du simple avertissement à la révocation.

La responsabilité des agents publics peut également être pécuniaire. Avant le 1er janvier 2023, cette responsabilité pécuniaire obligeait le comptable mis en débet ou l'ordonnateur reconnu gestionnaire de fait par la Cour de discipline budgétaire et financière, à rembourser sur ses fonds propres les sommes concernées. Cet objectif, supprimé par la jurisprudence des cours et l'ordonnance du 23 mars 2022, a été remplacé par une responsabilité pécuniaire plus souple.

Enfin, la responsabilité pénale des agents publics sanctionne les infractions au code pénal. La responsabilité pénale d'un agent public peut ainsi être engagée en cas de corruption, trafic d'influence, favoritisme, détournement de pouvoir, concussion ou encore prise illégale d'intérêts.

De plus, l'existence - pour un acte déterminé - d'une responsabilité administrative, n'exonère pas de fait l'agent public de toute responsabilité personnelle (F.B.2.).

Le Conseil d'Etat reconnait en effet la possibilité de cumul de responsabilité administrative et personnelle pour un même acte (CE, 1918, Epoux Lemonnier). En l'espèce, le Conseil d'Etat reconnait l'existence d'une faute de service et d'une faute personnelle d'un maire. Le cumul permet aux personnes victimes d'un dommage

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

d'être indemnisées du fait de la solvabilité de la puissance publique, sans pour autant exonérer l'agent public ou l'élu de sa responsabilité personnelle.

Ce cumul peut également être justifié par la gravité des actes considérés. Dans le cadre du procès de Maurice Papon, le Conseil d'État établit une double responsabilité personnelle et de l'État (CE, 2002). En l'espèce, même si la faute a été commise dans le cadre des fonctions du secrétaire général de la préfecture de la Gironde, "la gravité exceptionnelle des faits et de leurs conséquences" en font "une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions".

Ainsi, l'agent public n'est en principe pas responsable devant les juridictions judiciaires des actes effectués dans l'exercice de ses fonctions ou non détachables de celles-ci. Toutefois, ce principe n'exonère pas l'agent public de sa responsabilité, qu'elle soit disciplinaire, pécuniaire ou pénale.

* *

Au-delà de ces cas où la responsabilité des agents publics résulte en partie de la délimitation de la responsabilité administrative, l'agent public peut être exonéré de sa responsabilité personnelle sous certaines conditions (II. A.). Les exonérations de cette responsabilité ont plusieurs fondement tels que la conciliation des droits et obligations des agents et la conciliation entre le devoir d'obéissance et la nécessité de ne pas commettre de fautes portant atteinte à l'intérêt général.

Les conditions d'exonération de responsabilité personnelle des agents publics se sont développées par la jurisprudence (II. A. 1.).

En effet, le juge administratif protège ~~les~~ les agents publics d'un engagement abusif de leur responsabilité. Certaines décisions des juridictions administratives exonèrent ainsi, selon chaque cas, les agents publics de certaines obligations vis-à-vis de leurs supérieurs hiérarchiques ou de l'autorité décisionnelle.

Ainsi, un agent refusant d'obéir à une désignation pour motif de continuité du service public, pourrait être sanctionné de manière disciplinaire. Le juge administratif peut contrôler la régularité de la désignation et son fondement (CAA de Lyon, 2021). Dans le cas où la désignation ne serait pas fondée, l'agent public ne pourrait être considéré comme responsable de désobéissance.

L'agent public est également exonéré de son devoir d'obéissance lorsque lui sont ordonnées des mesures à la fois manifestement illégales et gravement contraires à l'intérêt public (CE, 1944, Langneur). Paradoxalement, cette décision démontre que l'exonération d'une obligation (devoir d'obéissance) responsabilise le fonctionnaire ou l'agent contractuel : sa responsabilité implique un devoir de désobéissance, justifié par l'intérêt général et le respect des lois.

Les gestionnaires publics, dont la responsabilité résulte des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, ont historiquement une exonération fortement limité de leur responsabilité, qui a cependant été clarifiée (II. A. 2.).

Les articles L. 131-5 et L. 131-6 du code des juridictions financières (résultants de l'ordonnance du 23 mars 2022) établissent l'existence de trois actes exonérant les gestionnaires publics de leur responsabilité. Ces actes sont les instructions préalables données par le supérieur hiérarchique ou une autorité habilitée, les ordres écrits

émanant de certaines autorités (CJF), et les délibérations préalables d'un organe délibérant.

Ces actes exonèrent les gestionnaires publics sous certaines conditions. Ces actes doivent émaner d'un auteur habilité, être spécifiques, antérieurs aux faits reprochés et adressés personnellement et directement aux gestionnaires publics.

Ces exonérations permettent de ne pas faire peser sur les gestionnaires publics une responsabilité créant une trop forte aversion au risque et rigidifiant l'action publique.

*

À l'instar des apports de l'ordonnance du 23 mars 2022, il est possible de clarifier les régimes de responsabilité des agents publics et d'améliorer la connaissance des causes exonératoires (II. B.).

La clarification de la responsabilité des agents publics peut être poursuivie (II. B. 1.).

L'intégration des apports jurisprudentiels du Conseil d'État permet de clarifier les limites de la responsabilité personnelle des agents publics. Par exemple, la jurisprudence Langneur est désormais intégrée à l'article L. 131-5 du code des juridictions financières. Afin de limiter la multiplication de normes législatives, seules les causes exonératoires protégeant les droits des agents publics et les protégeant de risques de poursuites pénales peuvent faire l'objet d'une intégration à la loi.

Cette clarification peut également s'effectuer par le "droit souple" dont la souplesse favorise l'innovation et l'action publique. Ainsi, les autres causes exonératoires peuvent être explicitement intégrées aux chartes de déontologie ou de bonne conduite existantes.

Cette clarification permettrait aux agents de disposer de repères précis, sur la base desquels leurs actions ou inaction pourront se fonder.

En complément, il est nécessaire que les agents publics aient connaissance des conditions dans lesquelles ils peuvent être déchargés de leur responsabilité (II.B.2.).

En ce sens, un outil numérique pourrait être mis en place pour que les agents puissent mesurer le risque pénal généré par certaines actions et situations (étude CE, 2019). Cet outil pourrait également intégrer une mesure des responsabilités en jeu (pénale, pécunière, disciplinaire ou encore administrative) ainsi qu'un signalement de certaines causes pouvant être considérées comme exonératoires, sur le fondement de normes et de jurisprudences.

Les employeurs publics peuvent également mettre en œuvre des dispositifs permettant de renforcer la connaissance des responsabilités et exonérations de celles-ci de la part des agents. Le déontologue ou collège de déontologie de la collectivité publique pourrait en avoir la charge. Ces dispositifs peuvent être des temps de formation, d'échange, ou encore des communications internes. L'exonération de responsabilité des agents publics étant une protection face à divers risques, les organisations syndicales pourraient également être associées.

* *

*

Ainsi, les conditions d'exonération de responsa-

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

bilité des agents publics garantissent à ces derniers que leurs actions s'inscrivent dans la poursuite de l'intérêt général, tout en respectant leurs droits et les protections dont ils peuvent bénéficier. Définir clairement ces conditions permet de donner aux agents publics des repères sur lesquels leur action peut se fonder.

.... / ....

.... / ....

Concours externe d'administrateur territorial

cadmex comp droit public (4) (Épreuve commune/epreuves écrites)

Note de délibération : 15.5 / 20

Note de correction : 15.5 / 20

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
cadmex comp droit public (4) (Épreuve commune/epreuves écri...	15	16/	20

Correction 1 :
Appréciation : Très bon travail qui traduit une bonne maîtrise du sujet dans une présentation et argumentation adaptée.

Correction 2 : Appréciation : Un excellent travail, le plan est pertinent, la plupart des éléments juridiques sont cités, le propos est clair. Certains éléments à la marge sont à peine évoqués, ce qui est regrettable mais ils ont le mérite d'être présents et de participer à la complétude de la copie

Harmonisation :
Appréciation :

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)
Concours / Examen : Administrateur territorial externe

Epreuve : Composition de droit public **Session :** 2024

CONSIGNES

- *Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.*
- *Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.*
- *Numéroter chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.*
- *Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.*
- *N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.*

Sujet : L'exonération de responsabilité des agents publics

Lors du Beauveau des polices municipales, la ministre en charge des collectivités a proposé d'accroître les compétences des policiers municipaux en leur donnant davantage de compétences judiciaires. Cette extension de compétences risque toutefois de poser des défis en terme de responsabilité de ces agents publics et notamment d'exonération de leur responsabilité dans de nouvelles situations.

Les agents publics sont définis par le juge comme les agents concourant à la réalisation du service public (TC, Affordit et Vingtain). La fonction publique territoriale compte près de 1,9 millions d'agents dont 70% de fonctionnaires. Leur statut est défini par la loi de juillet 1983 portant sur l'ensemble des agents publics et celle de juillet 1984 spécifique aux agents de la fonction publique territoriale. L'ensemble des dispositions relatives aux agents publics est aujourd'hui rassemblé dans le Code général de la fonction publique (CGFP). Les agents publics constituent l'un des moyens de l'administration pour mettre en place l'action publique composée de la réalisation du service public et du maintien de l'ordre public. Toutefois, dans la mise en œuvre concrète de ces missions, l'administration, par le biais des agents publics, peut causer un préjudice aux administrés. Ce préjudice, s'il découle d'un fait générateur, peut engager la responsabilité de l'administration et des agents. Cette responsabilité, le fait de rendre compte de ses actes, découle notamment de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (DDHC) selon lequel « Tout citoyen a le droit de demander des comptes à son administration ». La responsabilité administrative extracontractuelle de l'administration a donc été développée pour réparer les préjudices causés aux administrés. Toutefois l'engagement de la responsabilité de l'administration a rapidement interrogé la responsabilité civile et pénale des agents impliqués dans l'action administrative. Or l'action de l'agent

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

exerçant ses fonctions est souvent difficilement détachable de celle de l'administration. Le juge a donc distingué depuis l'arrêt Pelletier (TC, 30 juillet 1873) la faute personnelle de la faute de service pour laquelle la responsabilité de l'agent n'est pas engagée. L'exonération de responsabilité des agents publics s'est donc développée pour assurer l'effectivité de l'action publique mais aussi faciliter la réparation des préjudices causés aux administrés. Cette exonération ne signifie pas toutefois une totale irresponsabilité des agents publics. Au-delà, l'exonération de responsabilité des agents pose plusieurs risques juridiques et financiers pour l'administration elle-même, comme le montre la récente réforme de la responsabilité des gestionnaires publics.

Dès lors, le régime d'exonération de responsabilité des agents publics permet-il de concilier l'impératif d'efficacité de l'action publique avec la nécessaire reddition des comptes par l'administration et ses agents ?

Si l'essor de l'exonération de responsabilité des agents publics ne conduit pas à leur irresponsabilité totale (I), les évolutions récentes en matière d'exonération de responsabilité appellent toutefois à une plus grande sécurisation juridique et financière de l'action publique (II).

*

* *

Le renforcement de l'exonération de responsabilité des agents publics (A) n'implique pas leur irresponsabilité totale (B).

Le développement d'un régime d'exonération de responsabilité des agents poursuit l'objectif d'une plus forte efficacité de l'action publique.

L'exonération de responsabilité des agents publics répond d'abord à la nécessité d'une action publique efficace. L'engagement de la responsabilité des agents peut effectivement paralyser l'action

publique s'il est trop fréquent. Or l'action publique répond à des enjeux d'efficacité et de continuité du service public (CE, 1950, Dehaene). Les missions de service public ainsi que l'usage des prérogatives de puissance publique justifient notamment l'existence d'un régime de responsabilité spécifique à l'administration et non régi par le droit commun (TC, 1873, Blanco). Ce régime doit protéger l'agent dans l'exercice de ses fonctions afin que l'action publique soit assurée. Dans ce cadre, l'exonération de responsabilité tient au fait que l'agent public est chargé d'exécuter les missions qui lui sont confiées par son autorité hiérarchique, agent ou élu. Il ne décide donc pas unilatéralement l'action qu'il met en place, d'où la nécessité d'une exonération, au moins partielle. Au-delà, l'essor d'un régime d'exonération de responsabilité des agents va de pair avec le renforcement de la responsabilité de l'administration pour faute ou sans faute (CE, Couitéas) qui permet une meilleure indemnisation des administrés et une plus grande protection de leurs droits.

Le régime d'exonération de responsabilité des agents publics s'est donc développé pour offrir une protection effective aux agents publics. Ce régime d'exonération a été développé par la jurisprudence administrative et codifié aux articles L 131-1 et suivants du CGFP. L'article L 131-1 organise ainsi la protection de l'agent et ancien agent à raison de ses fonctions. Selon l'article L 131-2, la responsabilité civile de l'agent ne peut être engagée pour une faute de service, soit non détachable de l'exercice de ses fonctions, en vertu de la jurisprudence Pelletier (TC, 1873). Le juge estime être en présence d'une faute de service lorsqu'il ne peut juger l'action de l'agent sans se prononcer sur l'organisation du service. Une telle faute peut même avoir lieu en dehors de l'exercice des fonctions quand elle n'est pas dépourvue de tout lien avec le service. En plus de cette exonération de responsabilité, la collectivité doit protéger l'agent qui ferait l'objet de poursuites pénales dans le cadre d'une faute de service (Art L 131-4 CGFP). Certains agents comme les policiers municipaux et les gardes champêtres pour les collectivités bénéficient d'une protection renforcée.

*

Ce régime d'exonération de responsabilité des agents publics ne signifie toutefois pas leur irresponsabilité totale.

La responsabilité de l'agent peut être engagée en cas de faute personnelle. Selon la distinction opérée par l'arrêt Pelletier, la faute

personnelle est dépourvue de tout lien avec le service et relève de la volonté propre de l'agent. Dans ce cas, la responsabilité civile et pénale de l'agent peut être engagée devant les juridictions. L'engagement de la responsabilité de l'agent ne signifie pas l'irresponsabilité de l'administration car un cumul de responsabilités est possible (CE, Époux Lemmonier). Ce cumul de responsabilités peut être engagé pour deux fautes distinctes mais aussi pour la même faute. Si l'administration est condamnée pour un préjudice impliquant une faute personnelle en plus d'une faute de service, elle peut se retourner ensuite contre l'agent lors d'une action récursoire pour obtenir une réparation des frais engagés liés à la faute personnelle de l'agent. L'agent peut faire de même contre l'administration dans le cas contraire (CE, 12 avril 2002). Les actes fautifs de l'administration ne créent pas de régime d'irresponsabilité des agents.

Dans l'exercice de ses fonctions l'agent peut même avoir un devoir de désobéissance sous peine de voir sa responsabilité engagée. Certes, le statut de la fonction publique impose aux agents publics d'obéir aux instructions de leur supérieur hiérarchique et de réaliser toutes les missions qui leur sont confiées conformément à ces instructions. Cependant, ce devoir d'obéissance hiérarchique peut être limité voire devenir un devoir de désobéissance hiérarchique dans certains cas. Selon l'arrêt Langneur (CE, 10 novembre 1944), un agent public se doit de désobéir "dans le cas où l'instruction donnée est manifestement illégale et de nature à compromettre gravement un intérêt public". S'il se retrouve dans l'une de ces situations l'agent public doit donc désobéir. Dans le cas contraire sa responsabilité pénale peut être engagée puisqu'il peut être amené à commettre une infraction pénale. S'il a connaissance d'un crime ou d'un délit, l'article 40 du Code de procédure pénale (CPP) impose à l'agent de le signaler au procureur de la République, sans quoi sa responsabilité peut aussi être engagée.

Dès lors, le développement d'un régime d'exonérations de responsabilité des agents publics ne signifie pas leur irresponsabilité totale. D'autant plus que ce régime connaît des évolutions récentes posant de nouveaux risques pour les agents publics comme l'administration.

* *

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)

Concours / Examen : Administrateur territorial externe

Epreuve : Composition de droit public **Session :** 2024

CONSIGNES

- *Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.*
- *Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.*
- *Numéroter chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.*
- *Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.*
- *N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.*

Les changements récents concernant l'exonération de responsabilité des agents présentent des risques juridiques et financiers (A) contre lesquels les agents et l'administration doivent davantage se prémunir (B).

Les évolutions récentes du régime d'exonération de responsabilité des agents montrent les risques juridiques et financiers posés par l'exonération de responsabilité pour les agents et leur administration.

La réforme de responsabilité personnelle des gestionnaires publics prévoit des décharges de responsabilité. L'ordonnance du 22 mars 2022 crée un régime unique de responsabilité pour tous les gestionnaires publics, ordonnateurs comme comptables. L'enjeu de cette réforme est de sanctionner plus gravement les préjudices financiers graves et significatifs en rendant responsables tous les acteurs de la chaîne financière sauf les élus. Toutefois pour ne pas paralyser l'action publique, l'ordonnance prévoit que les gestionnaires peuvent être déchargés de cette responsabilité et donc passibles d'aucune sanction s'ils démontrent avoir agi conformément à certains actes dits actes de couverture. Ces actes de couverture peuvent être une instruction préalable, un ordre écrit d'autorités exécutives ou une délibération. Dans le cas d'une instruction préalable, la responsabilité personnelle du supérieur hiérarchique se substitue à celle de l'agent mis en cause. Ce régime tente ainsi de concilier la responsabilité des agents ayant commis une faute grave, en unifiant la responsabilité des gestionnaires, avec l'efficacité de l'action publique, en prévoyant une possibilité de décharge de responsabilité.

L'exonération de responsabilité des agents conduit à des risques juridiques et financiers pour l'administration. En effet, dans les cas où les agents sont exonérés de leur responsabilité, la responsabilité de l'administration peut toujours être engagée, sauf quelques activités désormais restreintes. Cet

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

engagement de responsabilité de l'administration présente un risque juridique car elle peut être mise en cause devant les juridictions et voir ses actes annulés. Elle pose aussi un risque financier puisque l'administration peut être condamnée au paiement d'une réparation. La réforme de la responsabilité des gestionnaires publics renforce ces risques. En effet, l'absence d'impératif d'information préalable du supérieur pour qu'un agent public soit couvert suite à une instruction de son supérieur pourrait conduire à une responsabilité de plein droit de la hiérarchie ou de l'autorité. Cette situation, qui doit être précisée par la jurisprudence, pourrait accroître les risques pour les supérieurs hiérarchiques comme pour l'administration.

*

Le cadre actuel de l'exonération de responsabilité des agents publics impose donc aux agents publics comme à l'administration de sécuriser davantage leur action.

Les agents publics doivent pouvoir être informés, protégés et à même de se couvrir pour réduire les risques d'engagement de leur responsabilité. La formation des agents publics sur les situations d'engagement ou d'exonération de leur responsabilité doit être renforcée pour tous les agents, y compris contractuels. L'expertise juridique des centres de gestion peut être mobilisée par les plus petites communes sur ce sujet tout comme les antennes du centre national de la fonction publique territoriale. Les formations doivent permettre aux agents de mieux comprendre leurs droits, dont la protection de la collectivité en cas de faute de service, et leurs devoirs tels que la désobéissance hiérarchique. L'enjeu est aussi pour les agents d'apprendre à se couvrir que ce soit par l'information écrite des élus et supérieurs hiérarchiques ou la demande d'instruction écrite préalable confirmant une demande. Un module spécifique pour les agents de la chaîne budgétaire peut être imaginé pour faire face à l'extension de leur responsabilité. Les agents sur des postes fonctionnels peuvent aussi bénéficier d'une formation spécifique pour ces fonctions plus proches des élus et porteuses de risques supplémentaires.

L'administration doit également sécuriser son organisation interne pour prévenir les risques juridiques et financiers liés à l'exonération de la responsabilité des agents. La prégnance de ces risques impose une vigilance accrue en interne qui peut passer par un contrôle de gestion renforcé et un circuit d'arbitrage en interne clair et complet. L'enjeu est de s'assurer de sécuriser chaque décision voire chaque arbitrage. La vigilance des supérieurs hiérarchiques mais aussi des élus est alors cruciale. Cette maîtrise des risques demande aux collectivités de renforcer leurs compétences juridiques et financières par la formation ou le recrutement d'agents spécialisés. Les services juridiques et financiers doivent ainsi pouvoir appuyer les autres services dans leur prise de décision mais aussi la rédaction d'actes ou d'instruction. Les centres de gestion pourraient soutenir les petites communes qui sont dépourvues de ces compétences spécifiques. Une attention particulière doit aussi être portée à la sécurisation du circuit financier interne à la collectivité. Ce circuit, orchestré désormais majoritairement par systèmes d'information, doit prévoir des étapes de contrôle spécifiques pour limiter les risques. Puisque le risque zéro n'existe cependant pas et que les relations se judiciarisent davantage, les collectivités gagneraient à anticiper davantage les risques de recours en responsabilité pour que les services juridiques et financiers soient prêts à y faire face.

* *
*

L'exonération de responsabilité des agents publics répond ainsi à des enjeux d'efficacité et de continuité de l'action publique sans toutefois freiner la reddition des comptes de l'administration et ses agents. Le régime d'exonération présente toutefois des risques juridiques et financiers pour l'administration et les agents qui sont davantage visibles avec les évolutions récentes en matière de responsabilité. Il est alors crucial pour les collectivités, y compris les plus petites, comme les agents de sécuriser davantage leur action pour mieux se prémunir des évolutions en cours et à venir dans le champ de la responsabilité.

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
cadmex comp droit public (4) (Épreuve commune/epreuves écri…	16	16	/ 20

Correction 1 :

Appréciation : Un très bon devoir, bien argumenté, bien construit et bien conduit. Dommage de ne pas avoir abordé la protection fonctionnelle de manière plus directe.

Correction 2 :

Appréciation : Bonne copie qui cherche à étendre la réflexion mais qui se répète un peu

Harmonisation :

Appréciation :

[redacted]

CONSIGNES

- *Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.*
- *Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.*
- *Numéroter chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.*
- *Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.*
- *N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.*

Créée dans le cadre de la réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics de 2022, la Cour d'appel financière a rendu son premier jugement. Alors que cette responsabilité financière pesait auparavant de manière disproportionnée sur les comptables publics, cette réforme permet à la fois d'alléger cette responsabilité et de l'étendre aux ordonnateurs, dans la recherche d'une conciliation entre efficacité de la gestion publique et confiance dans celle-ci.

Les agents publics ont vu leur régime de responsabilité évoluer pour répondre à cet équilibre. Dans la mesure où, en tant que membres du personnel administratif, ils sont soumis au respect du principe hiérarchique, des exonérations de responsabilité ont été prévues. Ces exonérations ont d'abord été très largement conçues, les agents publics n'étant pas responsables de leurs actions dans l'exercice de leurs fonctions, afin de les protéger contre les recours et d'assurer le fonctionnement de l'action administrative. Mais, en réponse notamment au développement des obligations déontologiques des agents publics, une distinction a été établie dès la fin du XIXe siècle entre les fautes personnelles des agents publics et celles du service, les premières engageant une responsabilité particulière des agents publics.

Si cette extension de la responsabilité des agents publics est nécessaire pour qu'ils fassent face aux conséquences de leurs fautes - que cela soit en matière civile, pénale ou administrative -, elle comprend également des risques. La mise en cause personnelle des agents publics peut en effet engendrer des recours

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

abusifs, voire une paralysie de l'action administrative par la peur des agents d'être tenus responsables de dommages. Dans ce cadre, des exonérations et limites doivent demeurer afin de protéger les agents publics contre les recours pour des faits dont ils ne sont pas responsables, et plus largement de veiller à ce que le régime de responsabilité ne nuise pas à l'action publique.

Dès lors, comment allier dans le régime de responsabilité des agents publics la recherche d'une efficacité de l'action administrative avec celle de la confiance dans sa légalité ?

L'exonération de la responsabilité des agents publics, si elle a été limitée, demeure pertinente pour assurer un équilibre entre efficacité et confiance dans l'action administrative (I). Face aux risques de paralysie de l'action publique, il est nécessaire mieux garantir cet équilibre en clarifiant le champ de la responsabilité des agents publics et les garanties protégeant ceux-ci (II).

* *
*

Longtemps exonérés de toute responsabilité particulière dans le cadre de leurs fonctions, les agents publics ont vu leur responsabilité étendue pour développer la confiance dans l'action administrative (IA).

La responsabilité particulière des agents publics, traditionnellement limitée par le principe hiérarchique, a été étendue (1)

Les agents publics ont longtemps été exonérés de responsabilité dans l'exercice de leurs fonctions, afin de les protéger de mise en cause personnelle pour l'action administrative

Ainsi, l'article 75 de la Constitution de l'an VIII dispose que les agents publics ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leur fonction devant les tribunaux civils mais seulement en vertu d'une décision du Conseil d'Etat, devant des tribunaux ordinaires. Cette disposition a pour effet de limiter la poursuite civile de ces agents. Ceux-ci sont en effet soumis au principe hiérarchique, impliquant leur obéissance aux ordres de leurs supérieurs hiérarchiques (CE 1950 Queralt) et ne devraient ainsi pas voir leur responsabilité engagée pour des faits dont ils ne sont pas responsables. Cependant, afin de répondre aux cas où les agents publics sont responsables de leurs fautes, leur responsabilité a été étendue. Le régime de la Constitution de l'an VIII a été abrogé en 1870 et le tribunal des conflits a reconnu la possibilité d'engager la responsabilité des agents publics pour faute personnelle (TC 1873 Pelletier). De plus, le juge administratif a reconnu la possibilité d'engager à la fois la responsabilité du service et celle de l'agent public en cas de cumul de fautes pour des faits différents (CE 1911 Anguet) et pour un même fait (CE 1918 Epoux Lemonnier).

Cette évolution correspond à un mouvement plus large visant à développer la confiance dans la légalité de l'action administrative (2)

Afin de mieux assurer le respect de la légalité de l'action administrative, les agents publics ont été progressivement soumis à des exigences déontologiques. Celles-ci ont été dégagées par le juge : les agents publics doivent par exemple respecter l'obligation de probité (CE 1957 Nonod) ou l'impartialité de leur action (CE 1949 Bourdeau). Ces exigences, qui ont récemment été codifiées à l'article L.121-1 du Code général de la fonction publique par la loi du 20 avril 2016, peuvent ainsi entraîner la mise en cause de la responsabilité des agents qui ne les respectent pas. Par ailleurs, la responsabilisation des agents publics s'inscrit plus récemment dans un mouvement de transparence de l'action administrative. Par exemple, depuis la loi du 12 avril 2000, les décisions administratives individuelles doivent

mentionner le nom de l'agent qui les a prises.

* *

*

La responsabilité des agents publics, pour répondre à l'équilibre entre efficacité et confiance dans l'administration reste aujourd'hui soumise à des exonérations et des limites (IB).

La responsabilité des agents publics comprend encore des exonérations pour répondre à cet équilibre (1)

La responsabilité des agents publics a été étendue: selon l'article L121-3 du Code général de la fonction publique, ceux-ci sont responsable des tâches qui leur ont été confiées. Cependant cette responsabilités comprend encore des limites. Tout d'abord, les agents publics ne peuvent voir leur responsabilité civile engagée qu'en cas de faute personnelle détachable de l'exercice de leur fonction (art. 2134-2 du CGFP). De plus, la notion de faute de service a été entendue de manière large par le juge, comme une faute non dépourvue de lien avec le service (CE 1949 Dlle Pineau), permettant de limiter en partie la responsabilité seule des agents. Par ailleurs, la responsabilité des agents publics reste limitée par le principe hiérarchique. Par exemple, la responsabilité financière d'un gestionnaire public ne peut être engagée si un acte, dit abolitoire de responsabilité, tel qu'une instruction préalable de l'autorité hiérarchique ou un ordre écrit de l'exécutif, montre que la responsabilité n'est pas celle de l'agent en question (ordonnance du 23 mars 2012). Cependant, cette limitation ne concerne pas les ordres hiérarchiques manifestement illégaux, pour lesquels l'agent public a un devoir de désobéissance (CE 1944 Sieur Langneur).

De plus, l'agent public se voit protégé contre l'engagement abusif de sa responsabilité (2).

L'agent public, pour être garanti contre les recours

[redacted]

CONSIGNES

- *Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.*
- *Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.*
- *Numéroter chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.*
- *Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.*
- *N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.*

abusifs, bénéficie du droit à une protection de la part de son administration (CE 1977 Vincent). Selon les articles L.134-1 à 7 du CGFP, cette protection prend la forme d'une assistance par l'administration dans les poursuites pour des faits dont l'agent n'est pas personnellement responsable, mais également d'une protection en cas d'atteintes à l'agent public lui même ainsi qu'à ses proches. Il s'agit de s'assurer que ces recours abusifs, voire attaques personnelles, ne nuisent pas aux agents publics. De plus, l'agent public bénéficie également d'une protection par le juge. Celui ci assure la proportionnalité des mesures hiérarchiques portant atteintes aux droits des agents publics (par exemple CAA de Lyon 2021 N.B.E concernant le droit de grève). Le juge administratif a également développé une conception étendue du cumul des fautes personnelle et de service, qui permet aux agents publics de partager la responsabilité de l'administration, même lorsque leur responsabilité pénale a été établie (CE 2002 M. Papon).

* *

*

Cependant, malgré ces mesures de protection et d'exonération de la responsabilité des agents publics, celle-ci peut peser sur l'efficacité de l'action administrative. Devant le développement des obligations déontologiques, les agents publics peuvent chercher à minimiser les risques, entraînant une paralysie de l'action administrative.

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

Face au risque de paralysie de l'action administrative dans un environnement normatif complexe, la responsabilité des agents publics a été allégée et prévenue (II+).

La responsabilité des agents publics peut entraîner une paralysie de l'action administrative qui nuit à son efficacité (1).
Dans un environnement normatif complexe et face aux nombreuses exigences à respecter, les agents publics peuvent craindre la mise en cause de leur responsabilité. C'est notamment le cas des agents publics en position de responsabilité.
Le Conseil d'Etat, dans son étude La prise de risque dans la décision publique en 2018, souligne l'effet négatif que cette crainte entraîne pour l'action administrative, qui peut se trouver paralysée. Or, comme le relève le Conseil d'Etat, le risque est nécessaire dans l'action publique pour que celle-ci soit efficace et innovante, en réponse au principe de mutabilité du service public (CE 1961 Vannier). De plus, certains régimes de responsabilité avaient été définis de manière non proportionnée, comme l'a souligné le rapport Bassères de 2020 sur la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. Ceux-ci étaient seuls responsables des erreurs de maniement des deniers publics, pour tout type d'erreur.

Pour réduire le risque d'une telle paralysie, des mesures ont été prises pour atténuer la responsabilité des agents publics et mieux prévenir les cas de sa mise en cause (2).
Tout d'abord, une meilleure proportionnalité a été recherchée dans le régime de responsabilité des agents publics. La loi Fauchon de 2000 a ainsi modulé la responsabilité pénale des décideurs publics en leur lien avec le dommage causé: en cas de responsabilité indirecte, seule une faute grave

peut désormais entraîner leur mise en cause pénale. Dans le même esprit, la réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics, si elle étend les personnes qui peuvent être concernées, conditionne l'engagement de cette responsabilité à une faute créant des dommages – et non plus à une seule erreur (ordonnance du 23 mars 2022).

De plus, des mesures ont été mises en place pour mieux prévenir les situations pouvant mener à des fautes personnelles. Ainsi, le contrôle préalable exercé par la Haute autorité de la transparence de la vie publique sur les déclarations d'intérêt et de patrimoine de certains agents publics depuis 2017 permet de prévenir des éventuels conflits d'intérêt. De plus, de précédentes condamnations pénales peuvent justifier le non-recrutement d'un agent si cela est incompatible avec l'exercice de ses fonctions (TC 1996 Société Lambda). Récemment, la loi 3DS du 21 février 2022 a précisé un dispositif de gestion des risques dans la fonction publique territoriale en précisant les règles de déport.

« «

»

Afin de poursuivre ce mouvement de conciliation entre efficacité et confiance dans l'action administrative, il est nécessaire de clarifier le champ de la responsabilité des agents publics et de renforcer les garanties dont ils disposent (II B).

En amont, il est nécessaire de clarifier et mieux prévenir l'engagement de cette responsabilité, tout en valorisant la prise de risque (1).

Afin de réduire les possibilités d'engagement de la responsabilité des agents publics, il faut tout d'abord approfondir le contrôle préalable des obligations déontologiques et leur connaissance. Si ce contrôle a été considérablement étendu, il peut encore être amélioré. Le rapport 2024 de la HATVP souligne par exemple la nécessité d'étendre les obligations de déclarations d'intérêt à tous les agents participant au

service public, y compris ceux relevant de service public industriel et commercial (SPIC). Il est également important de s'assurer de la bonne connaissance de ces obligations par les agents publics. Depuis 2022 par exemple, les agents publics de collectivités territoriales peuvent faire appel à des référents déontologues. Les actions de formation de ces référents et de la HATVP pourraient par exemple être renforcées et généralisées. Il serait par ailleurs pertinent de lever des interrogations en clarifiant certaines règles, comme celle du conflit d'intérêt entre deux intérêts publics, auxquels les décideurs locaux peuvent être régulièrement confrontés du fait de la multitude de structures publiques locales, comme le souligne un rapport du Sénat de 2023. Cette clarification des règles peut également être recherchée dans le lien développé avec le juge administratif dans la procédure du rescrit développée par la loi Essoc du 10 août 2018 : l'échec de l'expérimentation de cette procédure qui permet à l'administration de clarifier la légalité d'une décision pourrait être évalué. Enfin, ces actions doivent permettre de valoriser la prise de risque dans l'administration comme le souligne le Conseil d'État en 2018. Elles peuvent être complétées par une valorisation de ce risque dans la rémunération - à travers le RIFSEEP par exemple - ou dans la mobilité des agents.

De plus, en aval, il est nécessaire de s'assurer de la proportionnalité de la responsabilité des agents publics et de l'effectivité de leur protection (2).

La responsabilité des agents publics doit être proportionnée. Pour cela, il est crucial de conserver les exonérations et limites qui y ont été apportées. Pour les fautes personnelles les plus graves, l'administration pourrait cependant intenter de manière systématique une action récursoire contre l'agent en cas de reconnaissance d'un cumul de fautes (CE 1951 Lamotte et Delville). Parallèlement à cela, il est nécessaire pour l'administration de mieux protéger les agents publics de manière effective, en se portant par exemple systématiquement partie civile pour répondre à des atteintes à

[redacted]

CONSIGNES

- *Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.*
- *Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.*
- *Numéroter chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.*
- *Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.*
- *N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.*

un agent public par exemple. Comme le souligne un rapport du Sénat de 2024 sur la protection des enseignants, la protection fonctionnelle peut par ailleurs être défaillante et doit être renforcée. Enfin, il s'agit également de réduire les dommages que les recours portent sur les agents, en acceptant par exemple les procédures juridictionnelles (CE 2018)

« «

«

Ainsi, la responsabilité des agents publics, qui conserve d'importantes mesures de limitation et d'exonération, ainsi que des garanties protégeant les agents publics, cherche aujourd'hui à répondre à l'équilibre entre l'efficacité de l'action administrative et sa légalité. Afin de mieux répondre à cet équilibre, il est nécessaire de renforcer des mesures de prévention et de protection existantes ainsi que de clarifier le champ et la proportionnalité de cette responsabilité.

Critère	Corr. 1	Corr. 2	Points
cadmex comp droit public (4) (Épreuve commune/epreuves écri...	15.5	17.5	/ 20

Correction 1 :

Appréciation : Le sujet est compris et bien traité.

Correction 2 :

Appréciation : Un travail tout à fait excellent, bien documenté et accompagné de connaissances abondantes et solides. Certains éléments avancés ne sont pas toujours suffisamment discutés (resp sans faute, avis sur le réforme RGP) mais il ne s'agit là que d'un regret minime tant la copie est bien au-delà de ce que l'on pouvait légitimement attendre dans des conditions d'examen. On pourrait aussi évoquer l'absence de la question de l'action récursoire mais il s'agit à nouveau d'une remarque très à la marge

---

Harmonisation :

Appréciation :

[redacted]

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)
Concours / Examen : Concours externe - administrateur territorial
Epreuve : Composition de droit public **Session :** 2024

CONSIGNES
- *Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.*
- *Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.*
- *Numéroter chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.*
- *Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.*
- *N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.*

Sujet : L'exonération de responsabilité des agents publics

A la suite de la diffusion d'un reportage de l'émission Envoyé spécial, le 19 juin 2024, le ministre de la Justice et Garde des Sceaux a annoncé avoir saisi le Procureur général de la ville d'Orléans aux fins de mettre à pied à titre conservatoire la fonctionnaire du tribunal judiciaire de Montargis qui a tenu des propos pouvant excéder les obligations de déontologie auxquelles les agents publics sont soumis. Cela souligne que même en dehors du service, les agents ont une responsabilité particulière, au regard de la mission d'intérêt général qu'ils exercent.

En effet, les agents publics, c'est-à-dire l'ensemble des fonctionnaires, qui sont placés dans une situation légale et réglementaire, ainsi que des contractuels de droit public, sont soumis aux règles de déontologie, qui peuvent se définir comme « l'art ou le comportement de se conformer à la mission d'intérêt général exercée » (Christian Vigouroux, AJDA, 2023). Aussi, les agents publics sont tenus au respect des principes de « dignité, d'impartialité, d'intégrité et de probité » (article L. 121-1 du code général de la fonction publique). Plus largement, les actes et les comportements des agents publics sont susceptibles d'engager leur responsabilité. Il peut s'agir de leur responsabilité disciplinaire, civile, pénale ou encore financière. Celles-ci peuvent, le cas échéant, se cumuler. Comme le rappelle la professeure Hafida Belrhali dans son article intitulé « la responsabilité administrative de demain »

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

publié dans la revue d'Actualité juridique du droit administratif (AJDA) en 2021, seules les personnes morales de droit public ont une responsabilité administrative, ce qui exclut les agents publics qui sont des personnes physiques.

Pour autant, si le fait générateur à l'origine de l'engagement de la responsabilité est avéré, cela ne conduit pas automatiquement l'agent à être responsable. D'une part, l'ensemble des éléments doivent être réunis, c'est-à-dire qu'il doit également exister un préjudice et un lien de causalité entre le fait générateur et ce premier. D'autre part, il est des hypothèses où l'agent peut être exonéré partiellement de sa responsabilité. Il peut s'agir d'un partage de responsabilité avec l'administration. Enfin, il est des circonstances où l'agent public peut être entièrement dégagé de toute responsabilité, au regard de la jurisprudence ou de la loi. A cet égard, la création par la loi du 9 décembre 2016, dite « loi Sapin II », du statut de lanceur d'alerte au sein des administrations publiques souligne cette éventualité par exemple.

Par ailleurs, s'il se constate une judiciarisation de la société, les hypothèses de responsabilité des agents tendent à être de plus en plus limitées aux cas les plus importants. En outre, par principe, y compris lorsqu'ils sont mis en cause à raison de leurs fonctions, ils ont le droit de bénéficier de la protection de l'administration, la protection fonctionnelle.

Dans ce contexte, dans quelle mesure les éventuelles responsabilités des agents publics peuvent-elles être exonérées ?

Bien que les agents publics puissent voir leurs différentes responsabilités reconnues à l'occasion du service ou en dehors de celui-ci, il demeure des situations dans lesquelles ceux-ci peuvent être partiellement voire totalement exonérés (I). S'il se poursuit un mouvement de limitation de l'engagement de la responsabilité des agents publics, il convient toutefois de poursuivre la prévention des différents risques tout en assurant le bénéfice de la protection fonctionnelle pour l'ensemble des agents travaillant pour une personne publique chargée d'un service public administratif (II).

*

* *

Les agents publics sont susceptibles d'engager leur responsabilité civile, disciplinaire, pénale ou financière, à l'occasion du service ou en dehors de celui-ci, le cas échéant, et obtenir le droit à la protection fonctionnelle (A).

*

En premier lieu, les actes ou les comportements des agents publics peuvent conduire à la reconnaissance de leur responsabilité, que ce soit pendant ou en dehors du service.
Premièrement, en cas de méconnaissance des principes déontologiques par exemple, il peut s'agir d'un manquement au droit de réserve ou au droit d'obeissance à titre illustratif, l'agent est susceptible de faire l'objet d'une mesure disciplinaire, qui, selon la gravité des faits, peut conduire au blame jusqu'à la radiation. Il en va de même en cas d'exercice abusif du droit de grève, reconnu aux agents publics (CE, Dehaene, 1950). A l'inverse, son recours ne peut être sanctionné si cela n'est pas justifié par l'urgence et proportionné aux nécessités de service public (CAA de Lyon, 17 juin 2021, Commune de Saint-Etienne).
Deuxièmement, il est susceptible d'engager sa responsabilité civile.
Troisièmement, si les faits commis par l'agent public constituent une infraction, il pourrait être reconnu une responsabilité

pénale. Il peut s'agir par exemple d'un délit de favoritisme, la prise illégale d'intérêt ou encore le délit de concussion. Par ailleurs, le principe « non bis in idem » ne s'oppose pas à ce que soit sanctionné les mêmes faits d'une sanction disciplinaire et pénale (Conseil constitutionnel, QPC, 2014, Stéphane Richard).
Enfin, les agents publics, en tant que gestionnaires publics, peuvent engager leur responsabilité financière en cas de manquements à leurs obligations dans la gestion des deniers publics, que ce soit un ordonnateur principal ou secondaire d'une part, ou le comptable public, d'autre part. Le premier peut être responsable en cas de gestion de fait par exemple. Le second s'il procède au paiement d'une somme indue à titre d'illustration.

En second lieu, l'agent public peut bénéficier, par principe, de la protection fonctionnelle, en matière civile et pénale. Le droit à la protection fonctionnelle, qui constitue un principe général du droit (CE, 1963, CHR de Besançon) et une obligation pour l'administration si les conditions sont remplies, sauf à engager sa responsabilité (CE, 1995, Kalfon), permet à l'agent qui est poursuivi de bénéficier de la protection de l'administration ou encore, la prise en charge de ses frais d'avocat par exemple. En cas de condamnation civile, si la faute n'est pas détachable du service, l'administration doit couvrir les condamnations civiles prononcées contre lui (article L.134-4 du CGFP). Toutefois, si la faute est détachable de l'exercice de ses fonctions, il ne peut en bénéficier. Si toute faute pénale n'est pas, par principe, détachable du service (Tribunal des conflits, 1935, Thépaz), il en va ainsi en cas de favoritisme (Cour de cassation, 2012) ou de prise illégale d'intérêt (Cour de cassation, 8 mars 2023).

*

Néanmoins, si l'agent public peut voir ses actes ou comportement engagés sa ou ses responsabilités, il demeure des hypothèses où il peut être, a minima, partiellement exonéré voire totalement, a maxima (B).

*

[redacted]

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)
Concours / Examen : Concours externe - administrateur territorial
Epreuve : Composition de droit public **Session :** 2024

CONSIGNES
- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroter chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

Dans un premier temps, l'agent public peut être exonéré partiellement de sa responsabilité. C'est notamment le cas dans l'hypothèse d'un cumul de fautes, qui peut résulter de l'existence d'une faute personnelle et d'une faute de service. Cette distinction a été dégagée par l'arrêt Pelletier du Tribunal des conflits en 1873. Dans ses conclusions sous l'arrêt Laumonier-Carriol en 1877,* Edouard Lafferrière définit la première comme « la faute de l'homme qui révèle ses peurs, ses faiblesses et ses imprudences » et la seconde comme « la faute de l'administrateur plus ou moins sujet à l'erreur ». Depuis l'arrêt Anguet (1911) du Conseil d'Etat, celui-ci reconnaît l'hypothèse d'un cumul de fautes. Si ce cas était d'abord réservé à la situation d'une faute personnelle commise à l'occasion du service (TC, Lemmonier, 1918), le juge administratif le reconnaît également en dehors du service si celle-ci n'est pas détachable du service (CE, 1949, Dlle Mimeur). S'il existe un cumul, le requérant pourra saisir la juridiction judiciaire pour l'agent ou la juridiction administrative, pour l'administration, l'Etat (TC, 8 février 1873, Blanco), comme les collectivités (CE, 1908, Feutry) pouvant voir leur responsabilité engagée. Il sera entièrement indemnisé et l'agent ou l'administration, le cas échéant, pourra demander au juge non-saisi le remboursement de la part non imputée (CE, 1951, Delville et Lanvelle). C'est dans ce contexte que Maurice Papon a obtenu le paiement par l'Etat de la moitié de ses condamnations civiles, le Conseil d'Etat ayant estimé qu'il existait aussi une faute de service (CE, 2002, Papon), l'administration française ayant collaboré.

*du même Tribunal

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

Dans un second temps, l'agent public peut, même en présence d'un fait générateur, être totalement exonéré de sa responsabilité.
Premièrement, un agent public doit ignorer un ordre lorsque celui-ci est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public (CE, Langneur, 1964). Il s'agit alors d'une « désobéissance légitime » (René Chapus).
Deuxièmement, dans l'hypothèse où le statut de lanceur d'alerte est reconnu à un agent public, celui-ci étant soumis à de strictes conditions, il ne peut alors être responsable.
Troisièmement, en matière financière, l'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité des gestionnaires publics identifie trois actes dégageant l'agent public de toute responsabilité. Il s'agit, pour chacun d'entre-eux, de l'existence d'un acte de couverture.
Enfin, la force majeure constitue une cause exonératoire totale pour l'agent public. Il s'agit d'un événement extérieur, imprévisible et irrésistible.

S'il se poursuit un mouvement de limitation de l'engagement de la responsabilité des agents publics, il convient de poursuivre la prévention des différents risques potentiels tout en élargissant le bénéfice de la protection fonctionnelle à l'ensemble des agents travaillant pour une personne publique chargée d'un service public administratif (II).

* *

La responsabilité des agents publics tend à être circonstanciée à des hypothèses exceptionnelles (A).

*

D'une part, en matière financière, la responsabilité des agents publics, en tant que gestionnaires publics, semble désormais réservée aux cas les plus graves. L'ordonnance du 23 mars 2022 a harmonisé la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics. Elle introduit notamment la notion de « préjudice financier significatif ». La professeure Stéphanie Dummmarey interroge ainsi si celle ne pourrait pas conduire, en limitant la responsabilité, à créer une forme d'irresponsabilité des gestionnaires publics.

D'autre part, la notion de faute de service semble faire l'objet d'une jurisprudence de plus en plus souple. Hafida Belrhali (La responsabilité administrative, 2018) souligne le caractère extensif de cette faute par le juge administratif. Si celle poursuit notamment un objectif de solvabilité pour la victime, l'administration étant plus solvable que l'agent public, cela participe également à atténuer voire à exonérer (en l'absence de faute personnelle) la responsabilité de l'agent.

*

Il convient toutefois de poursuivre la prévention des risques auprès des agents afin d'éviter la survenance de faits susceptibles d'engager leur responsabilité tout en octroyant le droit à la protection fonctionnelle à l'ensemble des agents travaillant pour une personne publique gérant un service public administratif (B).

*

En premier lieu, il apparaît pertinent de développer les dispositifs de transparence et de déontologie pour prévenir les hypothèses de responsabilité pénale des agents publics. D'une part, en matière de transparence, depuis la loi du 20 avril 2016 portant droits et obligations des fonctionnaires, certains d'entre-eux, occupant les fonctions de responsabilités les plus importantes, sont soumis à l'obligations de dépôt d'une déclaration d'intérêt auprès de la Haute Autorité pour la Transparence de la vie publique (HATVP). Cette obligation pourrait être élargie par exemple aux agents publics territoriaux occupant un poste fonctionnel dans les collectivités de plus de 100 000 habitants. Cela répondrait non pas à une démarche de surveillance mais plutôt de protection, en vue de les alerter en cas de conflits d'intérêt. D'autre part, depuis 2019, la HATVP exerce désormais les attributions de l'ancienne commission de déontologie de la fonction publique. Dans une logique de prévention, elle est notamment chargée d'émettre un avis en cas de retour d'un agent public qui était dans le secteur privé depuis au moins trois ans ou de la nomination d'un salarié privé à un poste de responsabilité important. Enfin, la création d'un référent déontologue au sein des collectivités territoriales, dont le bénéfice a récemment été étendu aux élus locaux par la loi 3DS du 21 février 2022, accompagne, avec les chartes de déontologie, la diffusion de ces enjeux et peut conduire à éviter des situations pouvant engager la responsabilité des agents publics.

En second lieu, il conviendrait d'élargir le droit à la protection fonctionnelle à l'ensemble des personnes travaillant dans un service public administratif. Si par principe les contractuels travaillant pour un service public administratif ont un contrat administratif (TC, 1996, Berkani), il existe des hypothèses légales où il s'agit de contrats de droit privé. Nicolas Pauthe, dans un article paru dans la Revue française de l'administration publique (RFAP) en 2018, suggère ainsi d'étendre à ces agents le bénéfice de la protection fonctionnelle. Il apparaît opportun en amont d'identifier le nombre de personnes concernées.

* * *

8.1.9.

[redacted]

(Remplir cette partie à l'aide de la notice)
Concours / Examen : Concours externe - administrateur territorial
Epreuve : Composition de droit public **Session :** 2024

CONSIGNES

- *Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.*
- *Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.*
- *Numéroter chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.*
- *Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.*
- *N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.*

La responsabilité des agents publics est diversifiée et recouvre de nombreuses situations. Pour autant, il existe de plus en plus de cas où celle-ci est atténuée sinon totalement écartée. L'essor de la transparence, de la déontologie ainsi que l'évolution du cadre légal des différentes responsabilités devraient conduire, dans le futur, à limiter de manière croissante la mise en cause personnelle des agents publics.

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

.... / ....

.... / ....

.... / ....