

NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2009.37 vom 5. Mai 2010

Ne Jurisprudence Adm, 2010-05-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_DECI.2009.37

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2009.37 du 5 mai 2010

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2009.37 del 5 maggio 2010

Regeste

Les frais d'avocat d'un agent de la collectivité publique mis en cause personnellement sur le plan pénal ne sont pas pris en charge par l'Etat. L'article 25 LResp ne vise que la prise en charge des frais de défense encourus par l'agent lorsque celui-ci fait l'objet d'une action civile directe dirigée contre lui par le lésé en application du droit fédéral.

_____ Par arrêt du 27 septembre 2010 (Réf.: [TA.2010.207-RESP]), le Tribunal cantonal a classé le recours déposé contre la présente décision; arrêt non publié.

Volltext

A.

Par arrêté du 12 août 1999, le Dr. A. a été désigné par le Département de la justice, de la santé et de la sécurité en qualité de médecin à la prison préventive de La Chaux-de-Fonds.

B.

M. B., détenu à la prison de La Chaux-de-Fonds, y est décédé le 26 février 2006. Le lendemain, le détenu C. décédait dans la même prison. Le surlendemain, soit le 28 février 2006, M. D., détenu lui aussi dans cette prison, a été victime d'un grave malaise et transporté à l'hôpital.

C.

Des enquêtes préalables ont été ouvertes et confiées au juge d'instruction de La Chaux-de-Fonds. Des expertises ont révélé que les deux décès et le malaise précités avaient été causés par des intoxications médicamenteuses.

D.

Dans le cadre de ces enquêtes, le Dr. A., qui a été entendu dans la procédure pour avoir prescrit des médicaments aux détenus concernés, a mandaté un avocat le 28 février 2008 dans le but d'assurer la défense de ses intérêts.

E.

Par ordonnance du 24 novembre 2008, le Ministère public a classé les trois procédures pour insuffisance de charges. Ces décisions ont été confirmées par la Chambre d'accusation puis par le Tribunal fédéral.

F.

Par demande de son mandataire du 9 novembre 2009, M. A. demande le remboursement de ses frais d'avocat qui, selon la note d'honoraires du 29 juillet 2009 de Me Georges Schaller, se sont élevés à Fr. 15'709.60. Il invoque en particulier l'article 25 LResp qui dispose que lorsqu'un agent est personnellement mis en cause en vertu du droit fédéral par un tiers lésé,

les frais entraînés par sa défense sont à la charge de la collectivité publique dont il relève, à moins qu'il ne réponde d'une faute intentionnelle ou d'une négligence grave.

En droit:

1.

En premier lieu, il convient de déterminer la procédure applicable à la demande déposée par M. A. A cet égard, il apparaît que celle-ci n'est pas une "demande d'indemnisation" au sens de la loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents du 26 juin 1989 (LResp), qui doit être adressée au Département de la justice, de la sécurité et des finances conformément l'article 11 LResp. En effet, la demande ne procède pas d'une prétention de tiers contre la collectivité publique en raison d'un acte illicite de son agent, le requérant étant lui-même un "agent" au sens de cette loi. L'intéressé n'a d'ailleurs pas subi un dommage causé sans droit par un agent de l'Etat.

Il ne s'agit pas non plus d'une "action récursoire" de l'agent au sens de l'article 19 LResp (qui relève de la compétence du Tribunal administratif, art. 21 LResp), dès lors que le requérant n'a pas dû prendre en charge un dommage causé à un tiers.

La présente demande sera par conséquent traitée comme une demande de prestation à l'Etat, soumise à la procédure de recours usuelle (art. 26 ss. LPJA).

2.

A teneur de l'article 25 LResp, lorsqu'un agent est personnellement mis en cause en vertu du droit fédéral par un tiers lésé, les frais entraînés par sa défense sont à la charge de la collectivité publique dont il relève, à moins qu'il ne réponde d'une faute intentionnelle ou d'une négligence grave.

Le requérant invoque cette disposition pour se voir rembourser, par l'Etat, les honoraires de l'avocat qu'il a mandaté pour défendre ses intérêts dans le cadre des enquêtes préalables dans lesquelles il a été impliqué en tant que médecin pénitentiaire, fonction qui fonde sa qualité d'agent de la collectivité publique.

Il convient dès lors de déterminer si cette disposition conduit au remboursement des frais engagés par l'intéressé pour assurer sa défense sur le plan pénal.

3.

L'interprétation de la loi doit se faire sur la base de l'intention du législateur et des valeurs auxquelles il s'est rapporté de manière reconnaissable (ATF 128 I 34 consid. 3b p. 41). La lettre d'une norme constitue le point de départ de toute interprétation. Il convient toutefois de s'écarter du sens ainsi dégagé lorsque des raisons pertinentes tendent à démontrer que le législateur n'a pas voulu ce résultat. De telles raisons pertinentes peuvent en particulier découler de la genèse de la norme, de son but ou de son rapport avec d'autres dispositions. On parle ainsi d'élément d'interprétation historique, téléologique et systématique. Lors de l'interprétation d'une norme, il faut donc tenir compte de ces éléments d'interprétation traditionnels en plus de l'élément d'interprétation littérale (ATF 133 III 257, SJ 2007 I 461).

4.

L'article 25 LResp ne faisant référence qu'au "droit fédéral", la lettre de cette disposition ne permet pas de déterminer si les frais de défense que la collectivité publique doit prendre en charge concernent les frais engagés par l'agent dans le cadre d'un procès civil, dans le cadre

d'un procès pénal, ou les deux.

5.

S'agissant de la genèse des dispositions régissant la responsabilité de la collectivité publique pour les actes de ses agents, il y a lieu de relever que, en droit neuchâtelois, selon l'ancienne loi sur la responsabilité civile de l'Etat et des communes, du 2 décembre 1903, l'Etat et les communes étaient tenus de réparer le dommage résultant d'actes illicites commis par leurs fonctionnaires ou employés publics dans l'exercice de leur fonction ou emploi (art. 1) et les actions civiles qui en découlaient étaient au surplus soumises aux règles du code fédéral des obligations (art. 2). La responsabilité instituée était une responsabilité concurrente de la collectivité publique et de son agent, permettant au lésé de s'en prendre aussi bien à l'agent qu'à la collectivité publique. Cette loi a été abrogée le 1er janvier 1991 avec l'entrée en vigueur de la LResp qui institue une responsabilité directe et objective des collectivités publiques en raison des actes illicites de leurs agents.

Il suit de ce qui précède que la LResp ne traite que de la question de la responsabilité de la collectivité publique sur le plan civil.

A cet égard, le système de la responsabilité étatique découle de l'article 61, alinéa 1 CO qui habilite les cantons à soustraire au droit privé fédéral et à soumettre à des règles de droit public cantonal la responsabilité de la collectivité publique, de ses magistrats et de ses fonctionnaires.

La LResp vise donc bien exclusivement les conséquences civiles découlant des actes illicites des agents de la collectivité publique, à l'exclusion de toute conséquence sur le plan pénal. Autrement dit, il résulte de la nature même de la LResp que la prise en charge par la collectivité publique de frais consécutifs à une procédure pénale dirigée contre l'un de ses agents n'est pas régie par ladite loi.

Cette conclusion répond d'ailleurs clairement à la volonté du législateur. L'adoption de la LResp poursuivait trois objectifs principaux (cf. Rapport du 10 mai 1989 du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui du projet de la LResp, BGC 155/I pp. 118 ss, 124-125):

- instaurer une responsabilité directe et objective des collectivités publiques
- abolir l'obligation d'indemnisation pour des actes licites
- permettre à un lésé d'actionner à son choix la collectivité publique ou l'agent lorsque le droit fédéral institue une responsabilité primaire de ce dernier.

Le troisième objectif (responsabilité concurrente de la collectivité publique et de l'agent en vertu du droit fédéral), découle du fait que, dans certains cas, des normes fédérales prescrivent une responsabilité primaire de l'agent, par exemple en matière de tutelle ou de registre du commerce. Ces dispositions constituent une exception au principe, énoncé par la LResp, de la responsabilité exclusive de la collectivité publique. Il est toutefois admis que le droit public cantonal peut instituer une responsabilité concurrente du canton et de l'agent fautif. Cette solution, choisie par le législateur neuchâtelois, permet au lésé de s'en prendre, au choix, à l'Etat ou à son agent (art. 17 LResp). Lorsque l'agent, actionné directement par le lésé, a réparé le dommage causé à un tiers, il dispose d'une action récursoire contre la collectivité publique, à moins que le dommage ne résulte d'une faute intentionnelle ou d'une négligence grave (art. 19 LResp).

Dans ce contexte, il apparaît que l'article 25 LResp doit être mis en lien avec les cas où l'agent endosse une responsabilité civile primaire et doit faire face à une demande en justice intentée par le lésé en application des normes fédérales. Selon le Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil (BGC 155/I p. 133), l'article 25 LResp vise le cas d'un agent "actionné directement par un tiers lésé". Ces termes font clairement référence à la responsabilité primaire de l'agent donnant lieu à une "action directe" du lésé. Il n'est donc manifestement question, à cette disposition, que de procédures en paiement du dommage contre l'agent, à l'exclusion des procédures pénales. Les notions de "faute intentionnelle ou négligence grave" de l'article 25 LResp renvoient d'ailleurs à l'article 19 LResp sur l'action récursoire de l'agent.

6.

Une interprétation téléologique de l'article 25 LResp conduit à la même conclusion. Le rapport précise à cet égard que cette disposition a été édictée "dans un souci d'équité vis-à-vis de l'agent qui ne répond que subsidiairement du dommage" (BGC 155/I p. 133). Le but de la norme est donc de placer sur un pied d'égalité, du point de vue des frais de justice et d'avocat, l'agent qui répond directement de ses actes selon le droit fédéral et celui qui échappe à une action directe en raison de la responsabilité exclusive de la collectivité publique. Ce parallèle entre responsabilité primaire et responsabilité subsidiaire de l'agent révèle que le législateur n'a voulu viser que les frais de procédure découlant de la responsabilité civile de l'agent, et non ceux engendré par sa responsabilité pénale.

7.

La doctrine rattache quant à elle l'article 25 LResp à la question des frais et dépens dans le cadre d'une "action de droit administratif" et place par là-même cette disposition sur un plan exclusivement civil (ou administratif) et non pénal (La responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents (spécialement dans le canton de Neuchâtel), Alain Bauer, RJN 2005, pp. 13 et ss, p. 33 chiffre 2.6.4.7).

Il suit de ce qui précède que l'hypothèse visée par l'article 25 LResp, à savoir une mise en cause personnelle de l'agent "en vertu du droit fédéral", se réfère uniquement aux cas prévus par le droit civil fédéral, qui permettent au lésé d'agir directement contre l'agent de la collectivité publique.

8.

Enfin, du point de vue de la systématique, il y a lieu de constater que le chapitre 6 de la LResp "Compétence et procédure" traite des "actions fondées sur la présente loi" ainsi que des actions récursoires de sorte que, selon une interprétation systématique, l'article 25 LResp ne peut viser qu'une procédure administrative dirigée directement contre l'agent responsable en vertu du droit civil fédéral.

9.

En conclusion, les différentes interprétations de l'article 25 LResp, historique, téléologique et systématique, tendent vers une seule conclusion, à savoir que les frais de défense visés par cette disposition ne se réfèrent qu'à la mise en cause d'un agent, dans le cadre d'une action civile (ou administrative) directe intentée par un tiers lésé conformément au droit civil fédéral.

Par conséquent, les frais de défense de M. A. engagés dans le cadre d'une procédure pénale, même en sa qualité d'agent de la collectivité publique, ne sont pas visés par l'article 25 LResp et ne seront pas pris en charge par l'Etat. La demande doit dès lors être rejetée. Compte tenu des circonstances, il sera statué sans frais.

Par ces motifs, le conseiller d'Etat chef du Département de la justice, de la sécurité et des finances,

décide:

1.La demande est rejetée.

2.Il est statué sans frais.

Neuchâtel, le 5 mai 2010

Jean Studer

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.