

N° 439199
M. R...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 5 mai 2021
Lecture du 27 mai 2021

Décision à mentionner aux tables du recueil Lebon

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, Rapporteur public

Comme Charles Touboul le disait dans ses conclusions sur votre décision du 23 mai 2018, *L...*, (n°405448, p. 227) qui peut guider la solution dans cette nouvelle affaire : « *C'est une affaire assez classique à laquelle le juge du fond a apporté une réponse assez classique. Mais ce n'est pas une raison pour s'en satisfaire.* »

Le classicisme de la situation tient au fait que M. R..., s'estimant victime d'un retard indu dans la délivrance du certificat d'immatriculation de son véhicule, qu'il imputait à l'agence nationale des titres de sécurité (ANTS), a présenté à celle-ci une demande d'indemnisation, laissée sans réponse, puis a saisi le tribunal administratif de Nancy de conclusions indemnitaires que ce tribunal a rejetées comme mal dirigées, au motif que l'instruction et la délivrance d'un certificat d'immatriculation relèvent de la compétence du ministre de l'intérieur et ne sont donc susceptibles d'engager que la responsabilité de l'Etat.

Or dans le cas d'un préjudice causé par un organisme dans le cadre d'une activité qu'il exerce pour le compte d'une personne publique, c'est bien en principe la personne pour le compte de laquelle la mission est assurée qui est susceptible d'engager sa responsabilité à raison des dommages causés par son exécution, en vertu d'une jurisprudence constante rappelée par Ch. Touboul dans ses conclusions, à propos des fautes commises par le maire agissant au nom de l'Etat (Sect. 14 mars 1958, *Fleury*, p. 166 ; 6 février 1998, *Agence nationale pour l'emploi*, n°176922, T.770, 1208), ou par d'autres agents et organismes dans des activités exercées au nom de l'Etat : par l'Office national interprofessionnel des céréales (25 février 1987, *Sté Louis Dreyfus*, n°65248, p. 71), une caisse d'allocations familiales (21 mai 2008, *B...*, n°284866, T. 609, 919), le directeur de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (2 mars 2011, *F...* et *Sté Laboratoires F... Pharm*, n 335321 et 335322, deux décisions inéd.), ou le Centre national du cinéma et de l'image animée (7 mars 2016, décision au nom de ce requérant, n°375632, inéd.).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Et sur le plan procédural, la jurisprudence classique est en principe assez exigeante pour que le requérant vise par ses demandes indemnitaires la bonne personne, celle pour le compte de laquelle l'activité est exercée, tant au stade de la liaison du contentieux qu'en cours d'instance devant le juge. Au stade précontentieux, l'obligation de transmission d'une administration à une autre de la demande mal dirigée, d'origine jurisprudentielle puis consacrée et étendue par les textes, ne joue que rarement dans le champ indemnitaire. Au stade contentieux, il n'appartient pas en principe au juge de redresser les conclusions indemnitaires mal dirigées (25 février 1987, *société Louis Dreyfus préc.*) ou de mettre en cause une personne autre que celle qui est visée par le requérant, ce qui ne peut s'imposer qu'en vertu d'un texte qui le prévoit (Sect. 27 janvier 1967, *Z...*, n° 58336, p. 48 ; 30 mars 2011, *Mme J...*, n° 320581, p. 145).

Mais vous inspirant sur ces questions de l'un des apports de l'avis de section du 22 juillet 2015, *Société Praxair*, n° 388853, p. 255, non fiché au recueil sur ce point tant il y en avait d'autres qui me méritaient, vous avez par la décision du 23 mai 2018, *L...*, n° 405448, p. 227, fait sauter ce double verrou, dans le cas du service de prestations par un organisme, en l'occurrence Pôle emploi, au nom et pour le compte de l'Etat, en jugeant qu'une réclamation adressée à un organisme en vue d'obtenir la réparation des préjudices nés de fautes commises dans le service d'une telle prestation doit en principe être regardée comme adressée à la fois à cet organisme et à l'Etat. En l'absence de décision expresse de sa part, l'Etat est réputé l'avoir implicitement rejetée à l'expiration du délai de deux mois suivant la date de la réception de la demande par l'organisme saisi, alors même que ce dernier l'aurait également rejetée au titre de sa responsabilité propre. Et dans une telle hypothèse, il appartient au juge administratif, saisi d'une action indemnitaire après le rejet d'une telle réclamation préalable, de regarder les conclusions du requérant tendant à l'obtention de dommages et intérêts en réparation de fautes commises par les services de l'organisme chargé du service des prestations au nom et pour le compte de l'Etat comme également dirigées contre ce dernier et de communiquer la requête tant à cet organisme qu'à l'autorité compétente au sein de l'Etat.

Conçue dans l'hypothèse d'un litige indemnitaire né du service de prestations pour le compte de l'Etat, vous avez également mis en œuvre cette nouvelle solution dans le contentieux indemnitaire né de l'exercice d'un pouvoir d'autorisation au nom de l'Etat (26 février 2020, *soc Thessalie*, n° 422344, T. 601, 990, pour les autorisations de création de transformation ou d'extension d'établissements sociaux et médico-sociaux relevant de la compétence du directeur général de l'agence régionale de santé au nom de l'Etat) et dans le plein contentieux des décisions prises en matière de prestations sociales (14 octobre 2020, *X...*, n° 427696 T.) pour les décisions prises par Pôle emploi à l'égard d'un demandeur d'emploi dans la gestion de l'allocation d'assurance chômage lorsque celle-ci été confiée à cet organisme par une convention de gestion passée avec un employeur public).

En effet, comme Marie Sirinelli l'a expliqué dans ses conclusions sur la décision *Société Thessalie*, cette solution « *procède de la volonté d'éviter que la situation où une personne publique agit à titre de «guichet» au nom d'une autre puisse se transformer en*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

piège procédural pour les requérants. Dans une telle configuration, la demande indemnitaire formée auprès du « guichet » ne peut donc être regardée comme mal dirigée, et doit être présumée avoir été transmise à l'Etat, qui doit lui-même être présumé l'avoir rejetée, cette requalification valant autant pour la phase précontentieuse que pour le contentieux. »

Or pour la délivrance des certificats d'immatriculation, le « guichet » de l'Etat n'est autre que l'ANTS, en dépit de la personnalité morale propre de cet établissement public à caractère administratif.

Si aux termes de l'article 2 du décret n° 2007-240 du 22 février 2007, dans sa version issue du décret n° 2017-890 du 6 mai 2017, « sa mission exclut l'instruction des demandes et la délivrance des titres », le contexte conduit à comprendre cette proposition dans le sens juridique le plus étroit, qui n'exclut pas son intervention matérielle comme opérateur. En effet, ayant selon les termes du même article « *pour mission de répondre aux besoins des administrations de l'Etat de conception, de gestion, de production de titres sécurisés et des transmissions de données qui leurs sont associées. (...)* », elle « *est chargée notamment (d')Assurer ou faire assurer le développement, la maintenance et l'évolution des systèmes, des équipements et des réseaux informatiques permettant la gestion des titres sécurisés ; (et d')Assurer ou faire assurer la mise en œuvre de services en ligne, de moyens d'identification électronique et de transmissions de données associée à la délivrance et à la gestion des titres sécurisés* ».

La notion d'intervention « pour le compte » de l'Etat apparaît dans cet article tant à l'égard de fournisseurs, puisqu'elle est chargée de « *3° Procéder, pour le compte des administrations de l'Etat, aux achats de titres sécurisés* » qu'à l'égard des usagers, puisqu'elle peut être autorisée à gérer « pour le compte des administrations de l'Etat les traitements automatisés correspondants » à la délivrance des titres, dans les conditions fixées par une convention qui précise ses « modalités d'intervention (...) pour le compte d'une administration de l'Etat ».

C'est bien ce qu'il en est pour la délivrance des certificats d'immatriculation. Les articles R. 322-1 et R. 322-5 du code de la route prévoient que les demandes de certificat d'immatriculation doivent être adressées au ministre de l'intérieur, soit directement par voie électronique, soit par l'intermédiaire d'un professionnel de l'automobile habilité, mais renvoient à un arrêté du ministre chargé des transports pris après avis du ministre de l'intérieur les conditions d'application de cette règle. Or, l'arrêté du 9 février 2009 *relatif aux modalités d'immatriculation des véhicules*, dans sa rédaction issue de l'arrêté du 14 août 2017, impose notamment à l'acquéreur d'un véhicule déjà immatriculé, pour le cas particulier qui nous intéresse, s'il fait sa demande directement au ministre de l'intérieur par voie électronique, de le faire sur le site internet officiel de l'ANTS.

Cette modification des procédures a permis leur dématérialisation. Dans le cadre du « plan préfecture nouvelle génération » (PPNG), depuis le mois de novembre 2017, les

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

guichets des bureaux « cartes grises », « permis de conduire », « passeports » et « cartes d'identité » des préfectures ont disparu. Sauf à passer par un professionnel habilité, les automobilistes doivent effectuer leurs démarches d'immatriculation en ligne sur le site internet de l'agence. Le plan s'est également accompagné de la création de 47 centres d'expertise et de ressource des titres (CERT) pour traiter les demandes. Ces centres sont chargés de traiter les démarches des usagers effectuées depuis la plateforme gouvernementale de l'agence et cinq de ces centres de ressources sont affectés aux demandes de cartes grises en ligne. Ils sont opérationnels depuis le 1er novembre 2017.

Il ressort des rapports d'activité de l'agence que pour assurer sa mission de relation avec les usagers, elle emploie 140 personnes sur deux sites ; elle a mis en place des services d'aide aux usagers, notamment d'assistance téléphonique à travers le « centre de contacts citoyens » installé à Charleville Mézières, et elle a recours depuis août 2018 à un prestataire spécialiste de la « relation client » qui affecte 250 téléconseillers aux « besoins des particuliers, des professionnels de l'automobile et des auto-écoles sur leur carte grise ou permis, par téléphone ou par mail du lundi au samedi, dans le respect des exigences fixées par le marché » (Rapport d'activité 2019). Les rapports 2018 et 2019 mettent aussi en évidence la dimension contentieuse, plus de 70 recours ayant été introduits devant la juridiction administrative par les usagers en 2019, qui portent pour la plupart sur des dysfonctionnements de la chaîne de délivrance des certificats d'immatriculation et des permis de conduire.

En résumé, l'agence joue un rôle de prestataire de services purement opérationnels à l'interface de trois ensembles : pour les usagers qui s'inscrivent sur sa plateforme, elle gère et développe un site qui assure l'enregistrement des demandes, transmet des données personnelles et rend possible l'édition et l'acheminement du titre. Pour les administrations extérieures comme les mairies ou les partenaires institutionnels comme les professionnels de l'automobile autorisés, elle assure selon des procédures propres un service analogue. Pour l'Etat, elle recueille les informations, les fournit aux services juridiquement compétents, met en place des systèmes de traitement et s'assure de la production des titres et de leur acheminement, confiés à l'imprimerie nationale.

L'utilisateur n'est pas le client de l'agence, et il n'a pas le choix de ses moyens d'accès au décideur qui reste l'Etat. Il doit passer par la plateforme pour s'adresser à l'Etat. Si quelques usagers avertis pourront comprendre qu'interviennent un auteur juridique et un opérateur matériel différents lors de la procédure de « délivrance » d'un titre, il sera difficile à tous d'identifier la source réelle des demandes qui leur sont adressées, des obstacles qu'ils rencontrent et la cause exacte des délais ou des retards, et parfois même leur caractère anormal. L'utilisateur ne peut percevoir la réalité administrative de ces procédures qu'à travers la plateforme pilotée par l'agence.

Il n'est donc pas surprenant que, même assisté d'un avocat, l'utilisateur en cas de difficulté ne songe à se tourner que vers l'agence, alors même que celle-ci ne prend aucune initiative ou décision en matière d'instruction juridique et de délivrance juridique des titres, au regard du fond du droit, mais se borne à exécuter les mesures et décisions de l'administration sur ce point en réclamant des pièces ou en faisant procéder à l'édition

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

du titre et à son expédition. Pourtant, selon la jurisprudence la plus classique, les défauts de l'ensemble des opérations engagent d'abord la responsabilité de l'Etat, pour le compte duquel elles sont assurées. Mais dans la logique du guichet régie sur le plan procédural par la jurisprudence L..., les demandes de M. B... adressées à l'agence au stade précontentieux puis dirigées contre elle devant le tribunal administratif devaient donc être regardées comme également dirigées contre l'Etat.

Comme nous l'avons vu, selon la décision L... et celles qui y ont fait suite, les demandes mettant en cause le délégataire ou l'opérateur de l'Etat doivent être regardées comme d'une portée double, mettant en cause à la fois l'opérateur et l'Etat. Ch. Touboul explique clairement dans ses conclusions que cette solution tend à réserver la possibilité d'une responsabilité propre de l'opérateur au regard des obligations de moyens et de résultats qui lui incombent, déjà envisagée par le tribunal des conflits lui-même pour les besoins de la répartition des compétences juridictionnelles à propos d'une caisse d'allocations familiales agissant au nom de l'Etat (TC 19 novembre 2001, B..., n° 3259, p. 753), et susceptible de se présenter si l'opérateur a commis une faute détachable. Ch Touboul en donnait des exemples hypothétiques, jamais rencontrés en pratique jusqu'ici : *« dans les cas où par exemple il y aurait trace au dossier de fautes révélant l'intention de nuire ou d'une telle gravité qu'elles ne pourraient plus raisonnablement être imputées au délégant. Il pourrait en aller de même dans les cas où le délégataire se serait sciemment écarté des orientations reçues du délégant. »* Ces hypothèses rares font que cette responsabilité propre devrait demeurer résiduelle.

On peut dès lors se demander si une simplification supplémentaire ne pourrait être obtenue dans le cas de l'ANTS en retenant l'unicité de l'action indemnitaire, par une requalification complète de la demande adressée à l'agence puis la visant comme ne visant que l'Etat et ne conduisant le juge administratif à ne mettre en cause que l'Etat, quitte pour celui-ci à se retourner le cas échéant vers l'agence au titre de la part des préjudices subis par l'utilisateur qui résulteraient de sa faute propre.

Ce traitement différencié, par rapport aux précédents, pourrait se justifier compte tenu du caractère purement matériel, exclusif de toute intervention dans la décision, qui caractérise les tâches de l'agence et distingue sa situation des hypothèses déjà rencontrées où la délégation consentie porte précisément sur l'instruction des demandes (cas de l'instruction par l'ONIC en matière de montants compensatoires monétaires, 25 février 1987, *Soc. Louis Dreyfus*, préc.) ou sur l'instruction et la décision elle-même (cas des prestations délivrées par une personne de droit privé comme la caisse d'allocations familiales, TC 19 novembre 2001, B... préc. et CE 21 mai 2008, B..., n° 284866, T. 609, 919, ou de droit public comme Pôle Emploi, ou des décisions d'autorisation prises par le directeur général de l'agence régionale de santé).

En tout cas, le tribunal administratif de Nancy ne devait pas regarder la requête de M. R... comme mal dirigée au motif qu'elle ne mettait pas expressément en cause l'Etat. Le moyen unique du pourvoi qui critique cette appréciation est fondé et doit entraîner l'annulation du jugement, à tout le moins en tant qu'il concerne l'Etat, ainsi que le renvoi de l'affaire au tribunal.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Pour autant, vous ne pourrez faire droit à la demande présentée par M. R... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : elle est dirigée contre l'agence. Or d'une part, celle-ci n'est pas une partie perdante, sauf à ce que vous considériez que la reprise de l'action indemnitaire contre l'Etat, avec le risque de ricochets contre l'agence, suffit à la faire regarder comme partie perdante dans la présente instance de cassation. D'autre part, elle ne représente pas l'Etat au contentieux, et manque alors la particularité procédurale qui justifie dans l'autre affaire inscrite au rôle de ce jour (pourvoi n°439526) que la demande puisse être requalifiée comme étant dirigée contre l'Etat sans créer de cas dans lesquels l'Etat devrait être mise en cause spécifiquement au titre de ces conclusions.

Tel est le sens de mes conclusions.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.