

N° 435324

Garde des sceaux c/ M. R...

2^e et 7^e chambres réunies

Séance du 28 septembre 2020

Lecture du 16 octobre 2020

CONCLUSIONS

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

Le 8 juin 2016, dans le cadre d'une enquête préliminaire pour des chefs de vols par ruse et violence avec usage ou menace d'une arme n'ayant pas entraîné d'incapacité et en vertu d'une autorisation du juge des libertés et de la détention, a été perquisitionné un logement dont MM. R... et A... étaient colocataires.

Seul M. A... était mis en cause dans l'enquête préliminaire.

M. R..., après avoir vainement sollicité le Garde des sceaux, a alors demandé au tribunal administratif de Pau de condamner l'État, sur le fondement de la responsabilité sans faute, à l'indemniser, à hauteur de 1 100 euros, en réparation, d'une part, du préjudice résultant de la fracturation, par les policiers, de la serrure d'un meuble en palissandre qui lui appartenait, d'autre part, du préjudice moral et des troubles dans les conditions d'existence causés par la perquisition.

Le tribunal, après avoir écarté l'exception d'incompétence de la juridiction administrative soulevée en défense par le garde des sceaux, a partiellement fait droit à la requête. Le garde des sceaux a saisi la cour de Bordeaux ; le montant des indemnités demandées au tribunal étant inférieur à 10 000 euros, la présidente de la cour vous a transmis sa requête.

Celle-ci conteste au premier chef la compétence de la juridiction administrative pour connaître du litige engagé par M. R....

1. La question met en jeu plusieurs principes directeurs de la répartition des compétences entre les ordres de juridiction et illustre ce que le pt. Odent appelle « la réciprocité du principe de la séparation des pouvoirs »¹.

Le premier est le principe de liaison de la compétence et du fond, qui puise directement, s'agissant d'un litige de responsabilité, à l'arrêt Blanco², et dont il résulte, dans la ligne de cet

¹ V. Cours de contentieux administratif, Dalloz, 2007, t. I, p. 374.

arrêt, que l'application d'un régime de responsabilité relevant du droit administratif implique la compétence du juge administratif³.

Si ce premier principe est protecteur de la compétence d'attribution du juge administratif (et à travers elle des « opérations des corps administratifs », pour reprendre les termes de la loi des 16-24 août 1790), le deuxième protège quant à lui l'indépendance du juge judiciaire. Il s'agit, vous l'aurez compris, de la jurisprudence Préfet de la Guyane⁴, par laquelle le Tribunal des conflits juge avec constance que les litiges relatifs aux actes qui se rattachent à la fonction juridictionnelle judiciaire relèvent de la seule compétence de la juridiction judiciaire (v., pour une reformulation récente du critère reprenant les termes de la décision d'origine, TC, 12 octobre 2015, M. H..., n° 4019, Rec. p. 510). Cette solution s'étend notamment à l'ensemble des litiges relatifs aux actes et mesures non détachables d'opérations de police judiciaire (v. not. Section, 11 mai 1951, Consorts Baud, Rec. p. 205 ; *a contrario*, TC, 7 juin 1951, Consorts Noualek, Rec. p. 636 ; plus récemment 18 mars 1981, Consorts Ferran, n° 17502, Rec. p. 148 ; 12 avril 1995, Mme Knudsen, n° 125153, Rec. p. 61 ; 9 novembre 2018, Min. c/ SARL Les sept Monts Équitation, n° 421302, T. pp. 546- 611- 801 ; TC, 11 mars 2019, EURL La Joly, n° 4152, T. pp. 641-642-732).

Enfin, le troisième principe directeur, qui n'a pas la même valeur juridique mais dont la portée implicite dans la jurisprudence du Tribunal des conflits – en particulier la plus récente – ne peut être ignorée, est l'intérêt d'une bonne administration de la justice, qui conduit à privilégier une logique de blocs de compétence⁵ à l'application orthodoxe de règles de partage trop fines.

2. L'application combinée, au litige dont vous avez à connaître, des deux premiers de ces principes ne conduit pas à ce qu'ils entrent en contradiction.

En effet, d'une part, statuer sur des conclusions tendant à la mise en cause de la responsabilité sans faute de l'État suppose d'appliquer un régime de droit administratif – vous connaissez par cœur la litanie des grands arrêts de votre jurisprudence qui ont dégagé, hors du cadre du code civil, les principes de la responsabilité sans faute de l'État, sur le terrain du risque et sur le terrain de l'égalité devant les charges publiques. D'autre part, alors même que la responsabilité sans faute est recherchée à raison de faits qui se rattachent à une opération de police judiciaire, le litige n'implique aucunement de porter une quelconque appréciation sur la marche des services judiciaires.

² TC, 8 février 1873, Rec. 1^{er} suppl. p. 61.

³ V., pour le débat historique sur la question de savoir qui de la compétence ou du fond commande l'autre, C. Eisenmann, *Le rapport entre la compétence juridictionnelle et le droit applicable en droit administratif français*, Mélanges J. Maury, 1960, p. 379 ; M. Waline, *A propos du rapport entre la règle de droit applicable au jugement d'un procès et l'ordre de juridictions compétent*, RDP 1961.8.

⁴ TC, 27 novembre 1952, Préfet de la Guyane, Rec. p. 642.

⁵ Ce que le Conseil constitutionnel admet de la part du législateur (Cons. const., 23 janvier 1987, n° 86-224 DC, « Conseil de la concurrence »).

Dans un cas analogue à celui de l'espèce, le Tribunal des conflits a ainsi jugé que « l'action fondée sur une responsabilité sans faute de l'État en raison du préjudice résultant d'un crime ou d'un délit commis au cours d'une permission de sortir accordée à un condamné par le juge de l'application des peines relève de la compétence de la juridiction administrative » (TC, 3 juillet 2000, Garde des sceaux c/ Consorts P... et F..., n° 3198, Rec. p. 766⁶). Par cette décision, le Tribunal a ainsi laissé de côté la distinction entre les litiges relatifs à la nature et aux limites d'une peine infligée par une juridiction judiciaire et les litiges relatifs au fonctionnement administratif du service pénitentiaire⁷, qui gouvernait la répartition des compétences dans le champ de ce service public, pour se fonder uniquement sur la nature administrative du régime de responsabilité sans faute de l'État et en déduire la compétence du juge administratif.

C'était là reconnaître l'autonomie de la responsabilité sans faute de l'État par rapport au service public à l'occasion duquel elle est engagée : par construction, la responsabilité sans faute de l'État, qu'elle soit engagée sur le terrain du risque ou sur le terrain de l'égalité devant les charges publiques, n'implique jamais d'apprécier le fonctionnement du service public ; de sorte que, même s'il naît dans le cadre du service public de la justice judiciaire, le litige de responsabilité sans faute n'est pas relatif à un acte qui se rattache à la fonction de juger – précisément parce qu'il n'est pas relatif aux actes ou aux opérations à l'occasion desquels il naît mais uniquement aux risques ou aux sujétions qui pèsent légalement sur le demandeur et à leur caractère anormal. En pur droit, le fait générateur de la responsabilité sans faute est ainsi radicalement différent du fait générateur de la responsabilité pour faute.

En faisant ce même raisonnement, vous avez jugé vous-mêmes, à la suite du Tribunal des conflits et de façon plus générale, « que, s'il n'appartient qu'à la juridiction judiciaire de connaître d'actions mettant en cause la responsabilité pour faute de l'État du fait du fonctionnement du service public de la justice judiciaire, il appartient à la juridiction administrative, sauf dispositions législatives contraires, de connaître des actions fondées sur la responsabilité sans faute de l'État », ce dont vous avez déduit que la juridiction administrative est compétente pour statuer sur les conclusions tendant à ce que la responsabilité sans faute de l'État soit engagée à raison des dommages causés par un ancien détenu qui a bénéficié d'une mesure de libération avant le terme prévu de sa condamnation (15 février 2006, Garde des sceaux c/ Consorts M-A..., n° 271022, Rec. p. 75). Comme le relevait le pt. Guyomar dans ses conclusions sur cette affaire, « le fondement de la responsabilité ne réside pas dans les décisions du juge de l'application des peines mais dans l'existence d'un régime voulu par le législateur dont il est soutenu qu'il peut causer aux tiers un risque spécial ».

Et de même que, dans ces affaires, statuer sur la responsabilité sans faute de l'État à raison du comportement d'un détenu libéré en vertu d'une décision du juge judiciaire n'impliquait nullement d'apprécier cette décision, de même, dans l'affaire qui vous est soumise, statuer sur

⁶ V. aussi, précédemment, et de façon implicite, dans votre jurisprudence, 2 décembre 1981, Garde des sceaux c/ Theys, n° 25861, Rec. p. 456.

⁷ V. TC, 22 février 1060, Dame veuve Fargeaud d'Epied, Rec. p. 855 ; CE, Section, 4 novembre 1994, Korber, n° 157435, Rec. p. 489 ; CE, 9 février 2001, M..., n° 215405, Rec. p. 54.

la responsabilité sans faute de l'État à raison d'une perquisition ordonnée par un juge judiciaire n'implique nullement d'apprécier l'ordre de perquisition ou les conditions dans lesquelles elle a été menée. La seule question qui se pose est celle de savoir si le demandeur a subi, du fait de la perquisition, un préjudice qui excède les sujétions normales de la vie en société.

Le tribunal administratif a ainsi naturellement transposé au cas d'espèce la solution de votre décision M-A... – dont il a repris les termes.

3. Si cette solution est certainement la plus conforme à l'application orthodoxe des principes juridiques qui gouvernent la répartition des compétences entre ordres de juridiction, deux considérations nous conduisent à vous proposer de soumettre la question de compétence à l'examen – ou au réexamen – du Tribunal des conflits.

3.1. La première repose sur l'intérêt d'une bonne administration de la justice. Si la protection de l'indépendance de la justice judiciaire ne remet nullement en cause, nous vous le disions, l'application du principe de liaison de la compétence et du fond, il en va différemment de la recherche d'une bonne administration de la justice.

En effet, l'articulation de la compétence administrative pour connaître de conclusions tendant à l'engagement de la responsabilité sans faute de l'État, sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques, et de la compétence judiciaire pour connaître de conclusions tendant à l'engagement de la responsabilité pour faute de l'État, à raison de l'irrégularité de la perquisition judiciaire, est susceptible de s'avérer, en pratique, d'une redoutable complexité.

D'une part, selon votre jurisprudence récente en matière de perquisitions administratives (v. Assemblée, avis, 6 juillet 2016, N... et autres, n°s 398234 399135, Rec. p. 320), seuls les tiers à l'opération de perquisition qui en subissent les conséquences voient peser sur eux une charge qui doit être regardée comme un préjudice anormal ouvrant droit à indemnisation au titre de la responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques. En outre, l'engagement de cette responsabilité n'ouvre droit à indemnisation du préjudice subi que dans la mesure où il revêt un caractère anormal (v. Assemblée, 21 novembre 1947, Société Boulenger, Rec. p. 436 ; 6 novembre 1985, Min. c/ Compagnie Touraine Air Transport, n° 45746, Rec. p. 312 ; 30 septembre 2019, Min. c/ Compagnie la Méridionale, n° 416615, T. pp. 726-809-879-997-1009-1017).

D'autre part, sur le fondement des dispositions qui figurent aujourd'hui à l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire, la Cour de cassation juge qu'une personne concernée par la procédure judiciaire ne peut être indemnisée au titre de la responsabilité pour faute de l'État qu'en cas de faute grave (v. not. Civ. 1^{ère}, 25 janvier 2005, n° 02-21.613, Bull. Civ. I n° 41).

Il résulte de la combinaison de ces jurisprudences qu'une personne s'estimant tierce à l'opération de perquisition et souhaitant obtenir réparation du préjudice qu'elle a subi en raison de ce qu'elle estime être des fautes de la part du service public de la justice judiciaire,

ou à tout le moins en raison de la charge anormale qu'elle estime avoir subie, devrait engager simultanément deux actions, l'une devant le juge administratif, l'autre devant le juge judiciaire. En outre, ces deux actions conduiraient chacun des juges saisis à apprécier si le demandeur peut être regardé comme tiers à l'opération de perquisition, non concerné par cette opération. La réparation des préjudices causés par une unique perquisition serait ainsi susceptible, non seulement d'impliquer une saisine des deux ordres de juridiction, mais encore de conduire à des contradictions entre leurs décisions⁸.

C'est précisément ce type d'apories que s'efforce d'éviter l'approche par blocs de compétence.

3.2. Or – et c'est la seconde considération – la Cour de cassation admet déjà la compétence du juge judiciaire pour statuer sur la responsabilité sans faute de l'État à raison des ruptures d'égalité devant les charges publiques causées par le service public de la justice judiciaire.

Dans la ligne de sa jurisprudence *Giry* (Cass. Civ., 23 novembre 1956, Trésor public c/ *Giry*, Bull. civ. II n° 407), la Cour de cassation reconnaît en effet la compétence du juge judiciaire pour connaître des actions tendant à l'engagement de la responsabilité sans faute de l'État à raison des activités relevant du service public de la justice judiciaire – et pour appliquer, dans ce cadre, les principes de droit public du régime de responsabilité de l'État pour rupture de l'égalité devant les charges publiques. La Cour de cassation applique notamment cette solution aux opérations relevant de la police judiciaire (v. Civ. 1^{ère}, 10 juin 1986, Bull. Civ. I n° 160 ; Civ. 1^{ère}, 30 janvier 1996, n° 91-20.266, Bull. Civ. I n° ; Civ. 1^{ère}, 25 janvier 2005, Bull. Civ. I n° 41). En d'autres termes, la jurisprudence de la Cour de cassation déduit de la qualification d'usager ou de tiers à l'égard des mesures prises par le service public de la justice judiciaire l'application du régime de responsabilité pour faute lourde défini par le code de l'organisation judiciaire ou celle du régime de responsabilité sans faute régi par les principes du droit administratif (v., outre les arrêts précités, Civ. 1^{ère}, 9 mars 1999, n° 96-16.560, Bull. Civ. I n° 84) ; mais elle n'en déduit pas l'éventuelle incompétence de l'ordre judiciaire dans le second cas. En somme, elle raisonne déjà par bloc de compétence pour déroger au principe de liaison de la compétence et du fond.

4. Pour ces raisons – c'est-à-dire parce que la conciliation des principes directeurs de répartition des compétences entre les ordres de juridiction n'offre pas de solution évidente et parce qu'il existe, en l'état de la jurisprudence des deux ordres, une forme de compétence concurrente pour connaître des actions du type de celle engagée par M. R... – nous pensons que la question de compétence qui vous est soumise présente une difficulté sérieuse qui justifie que vous renvoyiez au Tribunal des conflits le soin d'y décider, vingt ans après sa décision P... et F....

⁸ Où l'on mesure que l'autonomie, en pur droit, du régime de responsabilité sans faute de l'État pour rupture de l'égalité devant les charges publiques à raison d'une décision ou d'une opération relevant du service public de la justice judiciaire est, dans la pratique, autrement plus discutable : l'appréciation du caractère anormal du préjudice causé par la décision ou l'opération crée une forme d'adhérence entre l'engagement de la responsabilité sans faute et (ici) le déroulement concret de l'opération de police judiciaire.

Vous n'aurez donc pas à aborder – ou du moins pas à ce stade – l'intéressante question de savoir si le tribunal administratif pouvait, à bon droit, regarder M. R... comme tiers non concerné par les opérations de police judiciaire. Cette qualification, en effet, est relative au bien-fondé de la demande indemnitaire de l'intéressé, non à la compétence pour y statuer : il n'appartient, en effet, qu'au juge compétent pour connaître d'une action en responsabilité sans faute de l'État à raison de la mise en œuvre de pouvoirs de police judiciaire de déterminer si le demandeur justifie d'un préjudice anormal, c'est-à-dire grave et spécial.

Par ces motifs nous concluons au renvoi de l'affaire au Tribunal des conflits.