

N° 426352
M. V...

5^{ème} chambre jugeant seule

Séance du 11 février 2021
Lecture du 10 mars 2021

Décision inédite au recueil Lebon

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, Rapporteur public

Sur la base d'une expérimentation menée dans dix départements à partir du 14 juillet 2006 et à la suite des émeutes urbaines de novembre 2005, la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 *relative à la prévention de la délinquance* a institué le « service volontaire citoyen de la police nationale », dans lequel peut s'engager tout citoyen français ou de l'Union européenne âgé d'au moins 17 ans. La loi du 5 mars 2007 a greffé ce service volontaire citoyen sur la « réserve civile de la police nationale », instituée par la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 *pour la sécurité intérieure* et constituée de fonctionnaires de la police nationale dégagés de leur lien avec le service, en complétant ou adaptant toutes les dispositions de 2003 relatives à la réserve civile pour qu'elles s'appliquent aussi au service volontaire citoyen. C'est ainsi que l'article 7 de la loi de 2003 modifié par la loi de 2007 prévoit pour le service volontaire citoyen comme pour la réserve civile que les périodes d'emploi des réservistes et des volontaires sont indemnisées et précise qu'un décret en conseil d'Etat détermine en tant que de besoin les modalités d'application de l'article.

Si la loi n'avait pas ainsi renvoyé à un décret en conseil d'Etat, on aurait pu penser que ce dernier n'était pas indispensable, pour définir les conditions de l'indemnisation, s'il y avait lieu, ou à tout le moins ses bases de liquidation, car le ministre de l'intérieur, en sa qualité de chef de service, peut réglementer le versement d'indemnité à des agents non titulaires de ces services.

Quoi qu'il en soit, aucun décret ni aucun acte ministériel n'a jamais été pris pour préciser les modalités de l'indemnisation des volontaires, alors qu'un décret et un arrêté avaient bien été pris pour l'indemnisation des réservistes (décret n° 2003-1395 du 31 décembre 2003 *fixant les modalités de mise en œuvre de la réserve civile de la police nationale*, art. 18, et arrêté du 13 mai 2004 *fixant les taux de l'indemnité journalière de réserve versée aux personnels de la réserve civile de la police nationale*).

La loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 *d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure* est venue dissocier en deux séries distinctes, au sein de la loi du 18 mars 2003, les dispositions relatives à la réserve civile et les dispositions relatives au service volontaire, mais sans modifier la règle d'indemnisation des volontaires, désormais inscrite à l'article 5-3 (« *I.- Les périodes d'emploi au titre du service volontaire citoyen sont indemnisées* »), ni provoquer pour autant l'intervention du décret en conseil d'Etat toujours appelé par le nouvel article 6. L'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 s'est bornée à codifier au chapitre III du titre III du livre IV du code de la sécurité intérieure les dispositions législatives relatives au service volontaire citoyen, en conservant toujours, à l'article L. 433-4, la règle d'indemnisation des périodes d'emploi, et à l'article L. 433-7 le renvoi à un décret en conseil d'Etat, mais sans qu'aucune disposition d'application soit mieux prise.

Aussi M. Gérard V... n'a-t-il perçu aucune somme au titre de son engagement en qualité de citoyen volontaire du 16 mars 2009 au 26 mars 2013.

L'histoire ultérieure du dispositif ne concerne pas directement M. V... : la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 *relative à l'égalité et à la citoyenneté* y a mis fin en abrogeant le chapitre III du titre III du livre IV du code de la sécurité intérieure et en substituant au service volontaire citoyen la « réserve citoyenne de la police nationale », qui fait partie de la « réserve civique » prévue par cette loi, et qui fait l'objet des nouveaux articles L. 411-18 à L. 411-21 du même code. Pour la première fois, l'article L. 411-21 dispose que « les périodes d'emploi au titre de la réserve citoyenne de la police nationale n'ouvrent droit à aucune indemnité ou allocation ». C'est notamment en considération de cette dernière innovation que selon son avis public du 31 mars 2016 sur le projet de loi « égalité et citoyenneté », l'assemblée générale du conseil d'Etat a « admis que la définition des règles essentielles de cette réserve citoyenne justifiait l'intervention du législateur, en particulier pour en spécifier le caractère bénévole et exclure ainsi l'application tant du code du travail que des dispositions applicables aux agents publics ».

Pourtant, la circulaire du 11 juillet 2008 du ministre de l'intérieur *relative à la généralisation du service volontaire citoyen de la police nationale* affirmait que le volontaire est un bénévole qui peut bénéficier de la prise en charge des frais engagés sur le fondement du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 *fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat*. On trouve la même idée dans la notice d'information sur la mise en œuvre du service volontaire du citoyen du 19 mars 2012, encore accessible aujourd'hui en ligne sur le site internet du ministère, qui indique : « Bénévole, la participation au service volontaire citoyen n'exclut pas, dans certains cas, la possibilité de défraiement de coûts supportés à l'occasion de l'exercice du service ».

Ces affirmations ministérielles selon lesquelles le service volontaire citoyen n'admettait que des remboursements de frais est directement contraire aux termes mêmes des dispositions de l'article 7 originel de la loi du 18 mars 2003, puis de son article 5-3 issu de la loi du 14 mars 2011 et enfin de l'article L. 433-4 du code de la sécurité intérieure

jusqu'à son abrogation par la loi du 27 janvier 2017 : prévoir que « les périodes d'emploi (...) sont indemnisées », c'est nécessairement prévoir l'indemnisation du temps passé, c'est-à-dire une forme de rémunération, et pas seulement un défraiement de coûts.

Les parlementaires ne s'y sont pas trompés, quand ils ont examiné le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance. Si on ne peut rien tirer de déterminant des débats en séance, les rapports des commissions compétentes sont très clairs. Le rapporteur pour le sénat (rapport n° 476 2005-2006 de M. Jean-René Lecerf fait au nom de la commission des lois, déposé le 6 septembre 2006) indique à propos du régime d'indemnisation des volontaires que « le projet de loi tend à étendre exactement aux volontaires du service citoyen de la police nationale le régime applicable aux réservistes de la police nationale. Il pose le principe d'une indemnisation ». De même le rapporteur pour l'Assemblée nationale (Rapport fait au nom de la commission des lois par M. Philippe Houillon, n° 3436, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 novembre 2006) énonce que « le volontaire bénéficie d'un régime d'indemnisation, calqué sur celui des réservistes de la police nationale ».

Or en 2006 les parlementaires étaient parfaitement au fait du régime d'indemnisation des réservistes, fixé par le décret du 31 décembre 2003 et l'arrêté du 13 mai 2004 (préc.) : il s'agit d'une « rémunération » - le mot est dans le décret - qui prend la forme d'une indemnité journalière de réserve dont le barème est fixé par l'arrêté.

En 2016 encore, selon le rapport n° 3851 fait par M. Razzy Hammadi au nom de la commission spéciale chargée d'examiner, après engagement de la procédure accélérée, le projet de loi égalité et citoyenneté enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 17 juin 2016, « c'est la possibilité d'une telle indemnisation, peu envisageable au regard des contraintes budgétaires pesant sur la police nationale, qui a mis un frein au dispositif de service volontaire citoyen créé en 2007 » (1142 volontaires seulement recrutés en près de dix ans, dont 176 actifs au 1^{er} janvier 2016).

M. V..., qui a servi à une période où la loi prévoyait l'indemnisation des périodes d'emploi, a demandé à être indemnisé en raison de la faute de l'Etat, sans succès, devant le tribunal administratif de Toulon et la cour administrative d'appel de Marseille.

La cour administrative d'appel de Marseille a retenu la faute de l'Etat à n'avoir jamais pris le décret d'application prévu par la loi, faute incontestable.

Comme elle l'a rappelé « cette faute commise par l'Etat n'est toutefois susceptible d'ouvrir droit à réparation au profit de M. V... que dans la mesure où elle a entraîné pour celui-ci un préjudice direct et certain ».

Et c'était bien à M. V... d'établir la réalité de son préjudice. En revanche, dès lors que la réalité de ce préjudice est établie par le demandeur, son évaluation entre dans l'office du juge. Si les éléments produits par les parties ne suffisent pas à le chiffrer, il appartient au juge de prendre les mesures d'instruction utiles, voire, en désespoir de cause, de se

résigner à une « juste appréciation » (15 décembre 2010, Groupement d'intérêt économique Garde Ambulancière 80 et autres, n° 330867, T. 923, 981). Pour un préjudice moral, par exemple, c'est la seule façon de faire possible.

Dans ce contexte, pour refuser à M. V... toute indemnisation d'un préjudice, la cour administrative d'appel lui a objecté une motivation en deux phrases qui forment deux branches de raisonnement :

Première branche : « en l'espèce, M. V... ne peut se prévaloir de l'abstention du pouvoir réglementaire dès lors qu'il n'établit pas qu'il aurait rempli l'ensemble des conditions que ce texte était susceptible d'imposer pour bénéficier d'une indemnité ».

Seconde branche : « En tout état de cause, si comme en première instance, M. V... soutient avoir assuré des permanences les mardis et jeudi après-midi au commissariat de La Garde, la gestion des mains courantes, des déplacements à l'occasion de conflits de voisinage avec son véhicule personnel, des missions dans le cadre de l'opération tranquillité vacances et la distribution de documents sur les pare-brise des véhicules, il ne produit aucune pièce justificative suffisamment précise permettant de justifier de la réalité de son préjudice »

La première branche a le mérite de s'en tenir à la première étape du raisonnement à suivre, quant à la réalité du préjudice, que le demandeur doit établir, dans le cadre d'un raisonnement compatible avec ce que prévoit la loi, une indemnisation du temps passé. Mais elle repose sur l'hypothèse de conditions qui, quant à elle, ne paraît pas compatible avec la loi. Celle-ci prévoit l'indemnisation des périodes d'emploi, sans condition. Dès lors que M. V... peut établir la réalité d'au moins une période d'emploi, aucune condition ne pouvait faire obstacle à l'indemnisation de celle-ci. Seule restait la question de l'évaluation du préjudice, qu'il entre dans l'office du juge du contentieux indemnitaire de vider.

Quant à la seconde branche, elle a le tort de mêler des considérations qui peuvent relever soit de l'étape de l'établissement de la réalité du préjudice, soit de l'étape de son chiffrage, et tant la question de l'indemnisation des périodes d'emploi que celle des remboursements de frais.

Sous l'angle des remboursements de frais, il appartenait à M. V... de fournir les preuves de la réalité de ces frais, et il n'en a pas fourni.

Sous l'angle de l'indemnisation des périodes d'emploi, il lui appartenait de fournir la preuve de ces périodes. Mais toute preuve n'était pas absente : à défaut de tableaux de service que l'administration n'a jamais tenus pour les volontaires, M. V... a produit en appel un relevé de mains courantes qui prouve qu'au moins un jour, le 26 juin 2012, il est passé à des adresses désignées au cours d'une ronde ayant duré au moins de 9 h 25 à 10 h 15. C'est très mince, mais ce n'est pas nul. Surtout, en réponse à la mesure d'instruction restée vaine ordonnée par la cour, le ministre a eu l'élégance d'extraire deux pièces produites par M. V... devant les premiers juges, intitulées « avis de

passage », déposés dans le cadre des opérations tranquillité vacances, pour admettre qu'il en « résulte un volume horaire hebdomadaire de deux heures permettant de recevoir des administrés sur rendez-vous au commissariat sur des questions portant sur la sécurité et la tranquillité ».

Il ne subsistait plus alors qu'un problème d'évaluation de l'indemnité qu'auraient pu percevoir les volontaires si des dispositions réglementaires qui leur soient propres avaient été prises. Leur statut ne permettant pas de les assimiler à des agents publics, le principe de rémunération au moins au niveau du SMIC ne s'applique pas. Mais toute référence n'est pas inexistante.

On n'en trouve pas dans la lettre de la loi, mais dans l'intention du législateur. Il ressort en effet des travaux préparatoires que j'ai cités que pour le Sénat et l'Assemblée nationale, le régime d'indemnisation des volontaires devait se calquer sur celui des réservistes, tels qu'il était en vigueur et donc connu des parlementaires à l'époque. Le barème ministériel qui repose sur le grade détenu dans la police n'est pas transposable tel quel aux volontaires. Mais il en ressort la ligne d'une indemnisation sur la base d'un taux journalier d'au minimum, pour le grade le moins élevé appelé à servir en province, 75 euros. Ceci suggère une base d'indemnisation de dix euros par heure d'emploi.

A l'encontre des motifs que la cour administrative d'appel a opposés à une telle construction, le pourvoi invoque une erreur de droit, une qualification juridique erronée des faits et une dénaturation « manifeste » des pièces du dossier. Ces trois qualifications distinctes de moyens de cassation reposent sur un argumentaire commun, relatif à la charge de la preuve.

Cet argumentaire vous permet de saisir à tout le moins la dénaturation des pièces du dossier dont est entaché l'arrêt attaqué quand il énonce que la réalité du préjudice constitué par la privation de l'indemnisation par la loi n'est pas établie : il ressort au contraire des pièces du dossier que M. V... a servi comme volontaire deux heures par semaines, ce qui lui ouvrait droit, si le pouvoir réglementaire avait mis en œuvre, ainsi qu'il en avait l'obligation, les dispositions de l'article 7 de la loi du 18 mars 2003, dans sa rédaction issue de la loi du 5 mars 2007, puis de l'article 5-3 de la même loi, dans sa rédaction issue de la loi du 14 mars 2011, enfin de l'article L. 433-4 du code de la sécurité intérieure, à une indemnisation de ces périodes d'emploi selon les principes dont s'inspiraient les dispositions réglementaires applicables aux réservistes.

Elle vous permet peut-être même de saisir l'erreur de droit ayant consisté à juger que l'indemnisation des périodes d'emploi aurait pu être subordonnée à des conditions supplémentaires. L'arrêt ne semble pas, en revanche, entaché de l'erreur de droit qui aurait consisté à juger que seuls des défraiements étaient possibles.

Par ces motifs, je conclus à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Marseille. Vous pourrez mettre à la charge de l'Etat le versement à M. V... d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.