

N° 440845 – M. X... et autres

9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 26 novembre 2021

Lecture du 10 décembre 2021

## Conclusions

### Mme Emilie BOKDAM-TOGNETTI, Rapporteur public

M. X..., fonctionnaire du cadre national des préfetures, ainsi que son épouse et leurs enfants ont demandé le 26 avril 2017 au ministre de l'intérieur la réparation des préjudices qu'ils ont subis du fait de l'accident, reconnu imputable au service, dont M. X.. a été victime le 5 mars 2003 sur son lieu de travail et résultant selon eux d'une faute dans l'organisation du service. Leur demande ayant été implicitement rejetée, ils ont saisi de ce litige indemnitaire le tribunal administratif de Toulouse par une unique requête, que le tribunal a rejetée comme manifestement irrecevable pour tardiveté, faute d'avoir été formée dans les deux mois suivants la naissance de la décision implicite de rejet de leur réclamation.

Devant la cour administrative d'appel de Bordeaux, les requérants se sont prévalus, pour contester la tardiveté de leur requête, des dispositions de l'article L. 112-6 du CRPA, en vertu desquelles « *Les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis ou ne comporte pas les indications exigées par la réglementation* ». La cour a écarté cette invocation au motif que ces dispositions ne sont pas applicables aux relations entre les autorités administratives et leurs agents.

A l'appui de leur pourvoi, les requérants soulèvent un unique moyen, tiré de ce que la cour a commis une erreur de droit en jugeant tardive la demande de l'épouse et des enfants de M. Mora, qui n'ont pas la qualité d'agents de l'administration, au motif que les articles L. 112-3 et L. 112-6 du CRPA ne sont pas applicables aux relations entre les autorités administratives et leurs agents.

Par une décision n° 123134 du 29 décembre 2000 (inédiée au Recueil), dont se prévaut le ministre en défense et qui portait sur la pension de réversion d'une orpheline, vous avez jugé que, pour l'application de l'article 4 de l'ancien décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, prévoyant que les articles 5 à 8 du même décret « *ne concernent pas les relations du service avec ses agents* », celles-ci « *doivent s'entendre comme visant les relations du service tant avec les agents en activité qu'avec ceux ayant été admis à la retraite ou avec leurs ayants droit* ». Dans ses conclusions sur cette affaire, J. Courtial déduisait cette solution de l'analyse selon laquelle l'ayant-cause a

*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.*

acquis un droit de son auteur, ancien agent, auquel il se substitue et doit disposer, en matière procédurale, des mêmes actions que ce dernier.

Mais d'une part, cette jurisprudence nous semble avoir été abandonnée par vos décisions *min. de la défense c/ Mme B...* du 26 octobre 2011 (n° 340847, T. pp. 742-777) et *Mme B...* du 3 juin 2020 (n° 428222, T. pp. 557- 577- 866- 891), par lesquelles vous avez opéré un recentrage de la notion d'agent, en interprétant strictement l'exception prévue à l'article 18 de la loi du 12 avril 2000 sur les relations entre les administrations et leurs agents et tenant, à la lumière de votre décision QPC *A...* du 2 juillet 2012 (n° 355871, T. pp. 825-964), à la nature particulière des relations qu'entretient un agent en sa qualité d'employé, et non de citoyen ou d'usager, avec la personne publique qui l'emploie. Par la première décision, vous avez ainsi jugé que l'épouse d'un militaire en opérations extérieures, entre les mains de laquelle est versé le complément de rémunération dû à ce militaire et destiné à compenser les charges spécifiques découlant de cette affectation, est la personne intéressée au sens de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 et que, n'étant pas agent du ministère de la défense, ses relations avec ce ministère n'entrent pas dans le champ de l'exception prévue à l'article 18 de cette loi. Par la seconde décision, vous avez jugé qu'un litige relatif à la pension de réversion de l'ayant-droit d'un militaire ne saurait être regardé comme un litige entre l'administration et l'un de ses agents.

D'autre part, et en tout état de cause, n'est pas en question en l'espèce un droit dont les proches et membres de la famille de l'agent disposeraient en tant qu'ayant-cause ou ayant-droit de l'agent, reprenant une action de celui-ci, pas plus qu'un droit qu'ils tireraient d'une législation instituant des avantages particuliers en cas de rattachement personnel à la sphère familiale des agents publics. Mme X... et ses enfants ont entendu faire valoir des droits individuels propres, distincts de celui de leur époux et père toujours vivant, qu'ils estiment avoir été lésés du fait d'une faute commise par l'Etat, certes en tant qu'employeur, à l'égard de M. X... et qui leur a causé par ricochet un préjudice personnel.

La circonstance que la réclamation préalable puis la requête adressée au juge, contenant les demandes indemnitaires des proches d'un agent, ait été présentée conjointement par eux et par cet agent modifie-t-elle l'analyse ?

Certes, l'un des présupposés au fondement de l'exception prévue par l'article L. 112-6 du CRPA, rappelé par C. Landais dans ses conclusions sur l'affaire n° 355871 du 2 juillet 2012 et tenant à la proximité entre l'agent et le service et à la connaissance suffisante par le premier des rouages du second, des circuits administratifs et des personnes auprès desquelles s'informer de la bonne réception de sa demande, de son traitement et des délais de recours, pourrait s'appliquer aux proches formant une demande conjointement avec l'agent, présumés pouvoir bénéficier de cette bonne connaissance. Notamment lorsque ces proches vivent, comme en l'espèce, sous le même toit.

Certes aussi, la co-signature d'une demande par un agent et des non-agents complique la tâche de l'administration, laquelle doit alors s'assurer de la qualité de l'ensemble des auteurs de la demande qui lui est adressée pour déterminer si celle-ci entre, et à l'égard de qui, dans le champ des obligations du CRPA.

*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.*

Toutefois, la circonstance qu'une ou plusieurs demandes soient présentées conjointement par un agent et des personnes n'ayant pas cette qualité ne nous paraît pas, par elle-même, devoir conduire à regarder la demande comme s'inscrivant, dans sa totalité, dans le cadre des relations entre l'administration et ses agents : elle ne saurait relever de ces relations qu'en ce qui concerne l'agent lui-même, lorsqu'il a agi en cette qualité. Dès lors que les membres de la famille de M. X... ne sont pas des agents du ministère de l'intérieur, la circonstance qu'ils ont présenté une demande commune avec l'agent ne modifie pas leur qualité et ne saurait donc en principe les exclure du champ d'application des garanties instituées par le CRPA aux articles L. 112-3 et L. 112-6 de ce code.

A défaut de modifier le champ d'application personnel du CRPA proprement dit, une telle circonstance devrait-elle toutefois avoir une incidence sur l'appréciation des règles de recevabilité des recours, étant précisé ici que l'agent était le premier dénommé de la requête ?

En dehors de la matière fiscale, pour laquelle le LPF continue de poser expressément l'exigence du caractère individuel des requêtes, une telle exigence ne tire son existence que d'une longue tradition juridique et d'une construction prétorienne ayant connu des assouplissements tels qu'on peut, à tout le moins en excès de pouvoir, presque douter qu'il faille encore y voir une règle de principe et dans la recevabilité des requêtes collectives, une exception.

Il faut dire que, si l'interdiction des requêtes collectives a longtemps trouvé une justification forte dans des considérations tenant au droit de timbre et à la préoccupation de limiter le contournement de ce dernier par la présentation collective de recours procédant d'actions en réalité individualistes, ce motif de sévérité a aujourd'hui disparu. Seule demeure la justification tenant à ce que le président Braibant appelait, dans ses conclusions sur votre décision de Section du 8 janvier 1960, *Min. de l'éducation nationale c/ B... et autres* (n° 44130, p. 18), « un souci d'ordre », et qui renvoie à la préoccupation de ne pas créer une complexité inutile qui nuirait à la bonne administration de la justice par l'enchevêtrement dans une même requête de conclusions et de requérants n'ayant aucun lien.

Selon une typologie classique, retenue notamment par André Heurté dans une étude parue à l'AJDA en 1961 (pp. 527-532), l'on distingue entre les requêtes collectives personnelles, par lesquelles plusieurs personnes attaquent une même et unique décision, les requêtes collectives réelles, dans lesquelles un seul requérant conteste plusieurs actes, et les requêtes collectives mixtes, à la fois personnelles et réelles, conjuguant pluralité de requérants et de décisions.

Pour apprécier la recevabilité de telles requêtes, il convient de distinguer deux questions : leur recevabilité au regard des conditions d'admissibilité d'une requête collective, par dérogation au caractère en principe individuel des requêtes, et leur recevabilité au regard des règles classiques d'intérêt pour agir et de délai.

Sur le premier point, le critère de recevabilité posé depuis votre décision de Section D... du 30 mars 1973 (n° 80717, p. 265, avec concl. Théry) n'est plus celui de la stricte identité d'intérêt et de questions, mais celui plus souple du « lien suffisant » entre les conclusions. Ainsi, 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.*

conclusions d'une requête collective émanant de plusieurs requérants et dirigée contre plusieurs décisions sont recevables dans leur totalité si elles présentent entre elles un lien suffisant. L'irrecevabilité des conclusions insuffisamment liées à celles présentées par le requérant premier dénommé ne peut être retenue que si les requérants, invités à régulariser leur requête, se sont abstenus de donner suite à cette invitation dans le délai imparti (même décision).

En matière indemnitaire, avait été jugée recevable, avant même la consécration de ce critère, une requête collective formée par plusieurs fonctionnaires d'un même service tendant à la condamnation de l'Etat à payer à chacun des requérants une indemnité à raison du préjudice subi dans les mêmes conditions du fait d'une même faute de l'administration (CE, 29 juin 1956, *Sieurs S... et autres*, n° 98845, p. 279), ou encore, « eu égard tant à la nature des liens qui unissent en l'espèce les victimes qu'au fait que les préjudices invoqués trouvaient leur source dans le même fait générateur », la requête unique par laquelle les parents et l'enfant d'une victime décédée dans un accident ont demandé la réparation des conséquences dommageables de cet accident (CE, 12 janvier 1962, *EDF c/ Consorts A...*, n° 48369, p. 29) : ces précédents conservent toute leur portée dans le cadre de la jurisprudence *D...* du 30 mars 1973. Postérieurement à celle-ci, et affirmant à cette occasion l'application du critère du « lien suffisant » aux requêtes collectives indemnitaires, vous avez par exemple jugé recevable la requête collective formée par la victime d'un dommage et par son assureur, demandant le paiement d'indemnités en raison du même fait dommageable, ces conclusions présentant entre elles un lien suffisant (CE, 5 novembre 1975, *L... et Société Leguem*, n° 92168 92169 92365 92366, p. 544).

S'agissant des autres conditions de recevabilité, tenant aux critères classiques d'intérêt donnant qualité pour agir et d'absence de tardiveté, leur examen nous paraît en revanche devoir s'opérer différemment selon la nature de la requête collective considérée.

En ce qui concerne les requêtes collectives réelles, la recevabilité des différentes demandes formées par l'unique requérant s'apprécie ainsi à l'aune de l'objet de chacune de ces demandes. Si, pour l'une d'entre elles, le requérant ne justifie pas d'un intérêt suffisant pour agir, la requête ne sera rejetée comme irrecevable que dans cette seule mesure.

En ce qui concerne les requêtes collectives personnelles pures (c'est-à-dire celles par lesquelles une collectivité de requérants demande l'annulation d'un même acte), qu'il s'agisse d'excès de pouvoir ou de contentieux électoral, vous considérez depuis notamment une décision de Section *Sieur L...* du 22 décembre 1972 (n° 82385 82494, p. 932), qu'il suffit qu'un des signataires ait intérêt à l'annulation de l'acte en cause et ait agi dans les délais pour que la requête soit recevable dans son ensemble, y compris lorsque ce signataire n'est pas le premier dénommé, lequel n'a pas qualité pour agir (rappr., pour la recevabilité d'une requête dont le premier dénommé n'est pas tardif : CE, 4 mai 1988, *Union nationale des industries de la manutention des ports français*, n° 71806, T. pp. 950-952). La seule conséquence du défaut de qualité pour agir d'un signataire porte sur le sort des conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du CJA, ce signataire ne pouvant, même si la requête est accueillie, se voir accorder le remboursement des frais exposés par lui et non compris dans les dépens (CE, 8 juillet 2005, *Communauté d'agglomération de Moulins*, n° 268610, T. pp. 1014-1053).

*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.*

Lorsque des demandeurs se rejoignent en une seule requête en annulation d'un acte, cette pluralité de demandeurs agit en effet au soutien d'une même et unique action, laquelle ne conclut à pas moins et pas plus que ce qui aurait pu être demandé par des requêtes individuelles. Dans ces conditions, que la qualité pour agir d'un seul signataire et son absence de tardiveté suffise à rendre recevable, dans son ensemble, la requête collective, emportant dans son sillage des co-requérants sans intérêt suffisant ou hors délais, s'entend sans difficulté. Comme le relevait dès 1961 A. Heurté dans son étude précitée en s'inspirant de Duguit, l'examen au fond de la requête collective dès lors que les conditions de recevabilité sont réunies à l'égard d'un seul des signataires traduit la conception selon laquelle une illégalité, lorsqu'elle a été commise, donne naissance à une action unique, bien que celle-ci puisse être à la disposition de plusieurs personnes.

La question nous semble en revanche se présenter différemment s'agissant des requêtes collectives indemnitaires, présentant par construction un caractère mixte, à la fois personnel et réel. En effet, même lorsqu'une telle requête repose sur l'invocation d'une seule et unique faute et que les préjudices invoqués sont de même nature, chaque requérant n'en demande pas moins la réparation du préjudice propre que lui-même a personnellement subi : chacun n'a véritablement intérêt qu'en ce qui concerne son préjudice et l'indemnité qu'il demande, et la satisfaction donnée à l'un ne rend pas sans objet la demande des autres.

Le caractère collectif d'une telle requête doit-il conduire à extrapoler à l'ensemble des conclusions de la requête le constat de recevabilité d'un seul des signataires, comme vous le faites pour les requêtes collectives personnelles « pures » ? Faudrait-il déduire de l'irrecevabilité du premier dénommé l'irrecevabilité de la requête dans son ensemble ? Ou bien faut-il procéder à un examen de sa recevabilité conclusion par conclusion sans pour autant condamner dans son principe la présentation collective de la requête ?

Dès lors que les différentes demandes indemnitaires nous semblent en réalité personnelles et distinctes, même si elles sont présentées collectivement, et dès lors que le contenu de la requête indemnitaire s'apparente, sur le fond, à une juxtaposition de requêtes individuelles réunies en un seul *instrumentum* compte tenu de leur proximité suffisante et de la solidarité naturelle des membres du groupe qui les présente, nous ne voyons pas de raison de faire profiter d'un effet d'aubaine celles de ces conclusions qui, même si elles sont présentées formellement au nom de tous les requérants liés par une communauté d'intérêts à défaut d'un intérêt commun, ne sont réellement portées que par une personne sur la tête de laquelle les conditions de recevabilité ne sont pas réunies. Le fait que pour l'un des signataires, le délai de recours ne soit pas expiré ne saurait rendre recevables celles des conclusions de la requête collective que ce signataire, s'il avait présenté une requête individuelle, n'aurait pu reprendre à son compte en ce qu'elles concernent le préjudice d'un autre. Inversement, il nous semblerait excessivement sévère d'étendre la tardiveté d'un seul à tous les cosignataires et de refuser de statuer au fond sur l'ensemble des demandes de la requête au motif que le premier dénommé serait tardif.

Cette impossibilité d'un traitement homogène des conclusions d'une requête collective mixte au regard des règles de recevabilité devrait-elle, dès lors, être regardée comme un obstacle à la

*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.*

caractérisation d'un lien suffisant entre les conclusions et par suite, comme remettant en cause la faculté-même, en pareil cas, de présenter une requête collective ?

Au soutien d'une telle approche, on pourrait notamment souligner, dans le cas particulier des litiges mettant aux prises l'administration à la fois avec des agents et des personnes n'ayant pas cette qualité, que l'instauration, en matière d'accusé de réception des demandes et d'opposabilité des délais de recours, de règles de procédure différentes dans les relations entre l'administration et les citoyens ou usagers et dans les relations avec ses agents, a été jugée par votre décision A... du 2 juillet 2012 (n° 355871, préc.), conforme au principe d'égalité devant la loi sur la base du constat que les dispositions de l'article 19 de la loi du 12 avril 2000 reprises à l'article L. 112-6 du CRPA assurent aux justiciables des garanties propres « à chacune des différentes natures de litiges » qu'ils sont susceptibles d'avoir avec l'administration. Si la qualité d'agent teinte le litige engagé avec le service d'une coloration qui affecte sa « nature » même, justifiant l'application d'un régime de traitement et de recevabilité des demandes particulier, peut-on vraiment admettre que de telles demandes soient collectivement présentées avec d'autres, relevant pour l'application de ces règles procédurales d'une autre catégorie de litiges ?

Il fut un temps où, même en excès de pouvoir, la circonstance qu'une requête collective personnelle comporte, en termes de recevabilité, des conditions d'examen distinctes en ce qui concerne chacun des requérants conduisait à regarder la condition de communauté d'intérêt et d'identité de question, alors nécessaire pour déroger au principe du caractère individuel des recours, comme non remplie (CE, Section, 30 juin 1950, *Sieur D... et autres*, p. 404 ; CE, 2 novembre 1955, *Préfet du Pas-de-Calais et autre*, n° 96816, p. 514 ; CE, 13 novembre 1968, *Société de secours minière A6 d'Auchel*, p. 577) : la requête ne pouvait dès lors être utilement examinée qu'au regard du premier requérant dénommé et le constat qu'il n'avait pas qualité pour agir rendait irrecevable la requête dans son ensemble.

Toutefois, cette jurisprudence a été nécessairement abandonnée par les décisions de Section D... et surtout *Sieur L...*, déjà mentionnées.

D'une part, en jugeant qu'une requête collective personnelle peut être recevable, même lorsque le premier dénommé n'a pas qualité pour agir, au motif que le deuxième justifie d'un intérêt suffisant, vous admettez qu'il puisse, sans que cela ne remette en cause la faculté de présenter une requête collective, ne pas y avoir d'identité de situation des requérants en ce qui concerne la recevabilité et, notamment, qu'il n'y ait pas exacte identité d'intérêt.

D'autre part, en abandonnant la notion d'intérêt commun pour le critère du lien suffisant des conclusions, vous vous attachez désormais, nous semble-t-il, à la vérification d'un lien matériel suffisant sur le fond du litige et le contenu des demandes plutôt que sur les questions formelles de recevabilité. Dès lors que le fond du litige révèle un lien suffisant entre les prétentions indemnitaires des requérants, le caractère collectif de leur requête doit selon nous être admis et la seule conséquence de la tardiveté d'un des signataires doit être l'irrecevabilité partielle de la requête dans la seule mesure des conclusions indemnitaires le concernant, et non l'irrecevabilité de la requête collective dans son ensemble. Même lorsque cette tardiveté procède, non du constat qu'une réponse différente est donnée à une même question de droit,

*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.*

mais de l'application de régimes de traitement des demandes par l'administration et d'opposabilité des délais différents, ces questions de procédure ne doivent pas remettre en cause la faculté de déposer une requête collective dont les conclusions présentent sur le fond un lien suffisant, mais seulement influencer sur le sort afférent à certaines des demandes de cette requête.

Un tel libéralisme, évitant les abus de formalisme inutiles sans pour autant créer d'effet d'aubaine pour des requérants tardifs, nous semble la solution la plus conforme à la préoccupation qui guide votre jurisprudence ayant, depuis une quarantaine d'années, très largement assoupli l'encadrement des requêtes collectives, notamment familiales : celui tenant à une bonne administration de la justice. Particulièrement dans des cas comme celui de l'espèce, où imposer la régularisation des conclusions de l'épouse et des enfants par la production de requêtes distinctes reviendrait à accroître inutilement non seulement le travail des greffes mais aussi les frais d'avocat des membres d'une famille, pour des demandes tendant à la réparation des conséquences d'une seule et même faute.

Nous vous invitons donc à retenir une application distributive des dispositions de l'article L. 112-6 du CRPA aux différentes demandes de la requête, et à juger ainsi implicitement que la circonstance que le premier dénommé de la requête n'ait pas la qualité d'agent ne remet pas en cause l'existence d'un lien suffisant entre ces demandes.

Dans la présente affaire, la cour a constaté que M. et Mme X... et leurs enfants ont formé le 26 avril 2017 une demande tendant à l'indemnisation de leurs préjudices subis du fait de l'accident de service de M. X... et d'une faute imputable au ministre de l'intérieur dans l'organisation du service. Compte tenu de ce que nous vous avons dit, vous accueillerez l'unique moyen du pourvoi, tiré de ce que la cour a commis une erreur de droit en jugeant, au motif que les articles L. 112-3 et L. 112-6 du CRPA ne sont pas applicables aux relations entre les autorités administratives et leurs agents, que l'épouse et des enfants de M. X..., qui n'ont pas la qualité d'agents de l'administration, ne pouvaient utilement se prévaloir de ces dispositions pour contester la tardiveté de la requête enregistrée au greffe du TA de Toulouse le 11 octobre 2017. Toutefois, ce moyen n'emportera qu'une cassation partielle de l'ordonnance, à l'exclusion des conclusions afférentes à la réparation des préjudices de M. X....

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'ordonnance du 20 janvier 2020 du président de la 3<sup>e</sup> chambre de la cour administrative d'appel de Bordeaux en tant qu'elle a rejeté les conclusions de la requête afférentes à l'indemnisation des préjudices de Mme Michelle X..., M. Johann X... et Mme Mélanie X...;
- au renvoi, dans cette mesure, de l'affaire devant la cour ;
- et au versement à Mme Michelle X..., M. Johann X... et Mme Mélanie X... d'une somme globale de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

*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.*