

CONCLUSIONS

M. Nicolas LABRUNE, Rapporteur public

Quel est l'ordre de juridiction compétent pour connaître d'une action tendant à l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat aux fins de réparation des préjudices subis par un collaborateur occasionnel du service public agissant dans le cadre d'une opération de police judiciaire ?

C'est la question que pose l'action engagée par M. T..., conducteur de bus de la société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération nantaise (Semitan), blessé le 6 février 2017 en tentant d'interpeller un homme qui venait de commettre une agression dont il avait été témoin. M. T... et son employeur ont en effet recherché la responsabilité de l'Etat à la suite de cette agression, M. T... à raison de ses préjudices résultant de l'agression, la Semitan a raison des débours qu'elle avait exposés en faveur de son agent. C'est ainsi que le TA de Nantes, par un jugement du 28 octobre 2021, a condamné l'Etat à verser une somme de 3 897 € à M. T..., et une somme de 1 626 € à son employeur. La CAA de Nantes ayant ensuite rejeté les appels principaux et incidents dont les parties l'avaient saisi, c'est devant vous que le Garde des sceaux conteste désormais la compétence de la juridiction administrative pour connaître du litige.

Précisons à titre liminaire qu'il nous semble incontestable que M. T... a été blessé en qualité de collaborateur occasionnel du service public de la police judiciaire. D'une part, le fait de poursuivre et appréhender un individu, auteur présumé de faits susceptibles d'être pénalement réprimés, relève d'une opération de police judiciaire (CE, Section, 11 mai 1951, *Consorts B...*, p. 265 ; TC, 9 juillet 1953, *Dame veuve G... c/ N... et autres*, p. 591 ; TC 26 septembre 2005, *C... c/ Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales*, n° 3461, p. 17 ¹). D'autre part, en se lançant à la poursuite de l'agresseur et en tentant de l'interpeller, dans un contexte d'urgence et en l'absence de la police, M. T... a effectivement collaboré à l'exécution de ce service public qu'est la police judiciaire. Et enfin, la circonstance qu'il ait agi spontanément n'est pas de nature à remettre en cause sa qualité de collaborateur du service

¹ Voir aussi, par exemple, CE, 19 mai 1982, *V...*, n° 19989, T. pp. 563-694

public, puisque vous savez que si cette qualité a été initialement réservée aux personnes requises ou auxquelles l'autorité publique avait demandé d'intervenir, elle a ensuite été rapidement étendue aux personnes qui se portent spontanément au secours de la victime d'une agression ou d'un accident (CE, Section, 17 avril 1953, *P...*, p. 177 ; CE, Section, 11 octobre 1957, *Commune de Grigny*, p. 524).

L'unique moyen du pourvoi du ministre ne vise d'ailleurs aucunement à contester la qualité de M. T... et pose simplement, de façon très pure, la question de compétence juridictionnelle que nous énoncions en introduction. La réponse à cette question, à dire vrai, pourrait paraître simple. Elle semble apportée par le célèbre arrêt de la Cour de cassation *Trésor public c/ G...* du 23 novembre 1956 (Bull. civ. II, 407 ; D.1957.34, concl. Lemoine ; AJDA 1957. II. 91, chronique Fournier et Braibant ; GAJA n° 66, 24^e édition, Dalloz). On cite certes plus souvent cet arrêt pour rappeler que la Cour de cassation y a consacré le lien entre droit public et service public, fût-il judiciaire, dès lors qu'elle y a reconnu, par dérogation au principe de liaison de la compétence et du fond, que la juridiction judiciaire avait « *le pouvoir et le devoir de se référer (...) aux règles du droit public* » lorsqu'elle est « *appelée à se prononcer, au fond, sur un litige mettant en cause la responsabilité de la puissance publique, dont l'exercice du pouvoir judiciaire constitue, au premier chef, une manifestation* ». Mais, dans ce même arrêt, la Cour de cassation a justement reconnu la compétence de l'ordre judiciaire pour connaître d'une action tendant à mettre en cause la responsabilité de l'Etat à l'égard d'un collaborateur occasionnel du service public de la justice.

Cela pourrait sembler suffire à répondre à la question que pose le litige, et ce d'autant plus qu'une ambiguïté qui avait pu naître de votre jurisprudence a été récemment levée. En effet, il appartient certes en principe au juge administratif de connaître des actions fondées sur la responsabilité sans faute de l'Etat (TC, 3 juillet 2000, *Garde des sceaux, ministre de la justice c/ Consorts X... et F...*, n° 3198, p. 766 ; CE, 15 février 2006, *Garde des Sceaux, ministre de la justice c/ Consorts M...*, n° 271022, p. 75) mais lorsque la responsabilité sans faute de l'Etat est recherchée à raison du préjudice résultant d'une opération de police judiciaire, le bloc de compétence « police judiciaire » prévaut sur le bloc « responsabilité sans faute » et c'est bien la juridiction judiciaire qui est compétente : le Tribunal des conflits l'a précisé par sa décision *Garde des sceaux, ministre de la justice, c/ M. R...* du 8 février 2021 (n°4205, p. 427) et vous avez repris aussitôt cette solution, dans les mêmes termes, par votre décision *M. Z... et autres* du 15 novembre 2021 (n°443978, T. pp. 585-587-756).

A première vue, donc, les jeux sont faits : pour déterminer le juge compétent, seule compterait la nature de l'opération au cours de laquelle le dommage est survenu. Si l'action engagée par un collaborateur occasionnel tend à la réparation de dommages subis au cours d'une opération de police judiciaire, les juridictions judiciaires seraient compétentes, tandis que s'il s'agit d'une opération de police administrative, il appartiendrait à l'ordre administratif d'en connaître.

Mais ce serait aller un peu vite en besogne que de s'arrêter là. A cette logique, qui est celle du pourvoi et qui privilégie la nature du service public auquel la victime a occasionnellement

collaboré, peut s'opposer une autre logique, fondée sur la qualité de la victime du dommage, et en vertu de laquelle la juridiction administrative serait compétente pour indemniser les agents publics occasionnels et permanents à raison des dommages subis dans le cadre du service public, et ce quand bien même il s'agirait du service public judiciaire.

Cette logique est celle qui sous-tend le commentaire critique des auteurs du GAJA sur la décision *G...* Ceux-ci, tout en relevant que « *ces réserves sur la question de compétence ne diminuent en rien l'importance de l'arrêt* », soulignent en effet que « *la compétence des tribunaux judiciaires pour connaître du litige [en l'espèce pouvait] prêter à discussion* ». Et leurs arguments ne nous semblent pas dénués de force. Ils rappellent ainsi qu'en vertu de la décision du Tribunal des conflits *Préfet de la Guyane* (27 novembre 1952, n° 1420, p. 642, GAJA n° 60, 24^e édition, Dalloz), il convient de distinguer les affaires qui intéressent l'organisation même du service public de la justice, qui ressortissent à la compétence du juge administratif, de celles qui se rattachent au fonctionnement de ce service, dont seuls les tribunaux judiciaires peuvent connaître. Vous savez que cette distinction, faussement claire, souvent critiquée et largement fonctionnelle, peut s'avérer d'un maniement délicat². Mais, il semble néanmoins ressortir du brouillard jurisprudentiel, selon les auteurs du GAJA, qu'en matière de responsabilité du service public judiciaire, la compétence de l'ordre judiciaire devrait être « *limitée aux dommages causés soit aux personnes recherchées ou poursuivies soit aux tiers* » et qu'elle « *ne s'étend pas normalement aux préjudices subis, dans l'accomplissement de leur mission, par les agents permanents du service, auxquels sont assimilés les collaborateurs occasionnels* », la responsabilité de la puissance publique envers ses agents relevant davantage de l'organisation même du service que de son fonctionnement. C'est d'ailleurs ainsi que, trois ans avant la décision *G...*, vous vous étiez reconnu compétent pour statuer sur la requête d'un passant blessé par un malfaiteur à la poursuite duquel il s'était lancé (CE, Section, 17 avril 1953, *P...*, n°88147, p. 177). Et, plus notable encore, vous avez réitéré cette position, y compris postérieurement à l'arrêt *G...* (CE, 9 novembre 1954, *Dame Veuve CC...*, T. p. 889 ; CE, 18 janvier 1967, *BB...*, T. p. 924).

Ajoutons que la jurisprudence *G...*, outre qu'elle est donc partiellement contestable, est demeurée relativement isolée. Il serait sans doute exagéré de dire, comme Marcel Waline en 1961, « *qu'une hirondelle ne fait pas le printemps ; et [que], jusqu'ici, l'arrêt G... n'a pas fait jurisprudence* »³. Mais il n'en demeure pas moins que le contentieux judiciaire de la responsabilité du service public judiciaire a concerné quasi-exclusivement des dommages causés aux usagers de ce service ou à des tiers et, beaucoup plus rarement, des préjudices subis par les agents collaborant à ce service, même si l'arrêt *G...* a connu un prolongement notable avec l'arrêt *W... c/ Agent judiciaire du Trésor* du 30 janvier 1996 par lequel la 1^{ère} chambre civile a fait bénéficier un mandataire judiciaire à la liquidation des entreprises du régime de responsabilité sans faute applicable aux collaborateurs occasionnels (n° 91-20.266, Bulletin 1996 n° 51).

² Voir par exemple, pour un panorama jurisprudentiel critique, L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet, Une lanterne dans le brouillard de la jurisprudence *Préfet de la Guyane*, AJDA 2015. 2370

³ In « A propos du rapport entre la règle de droit applicable au jugement d'un procès et l'ordre de juridictions compétent » RDP 1961 p. 8

Surtout, la jurisprudence *G...*, malgré les critiques qu'elle avait suscitées et alors même qu'elle contredisait votre propre jurisprudence, n'a, sauf erreur de notre part, jamais été confirmée par le Tribunal des conflits. Dans sa récente décision précitée *Garde des sceaux c/ M. R...*, tout comme dans votre décision *M. Z... et autres* qui reprend la même solution, étaient en cause des tiers au service public judiciaire, et non pas des collaborateurs occasionnels ou des agents permanents. Ni les rapporteurs publics ayant conclu sur ces affaires, ni les commentateurs autorisés de ces décisions, n'ont d'ailleurs explicitement envisagé que la compétence judiciaire pour connaître des préjudices résultant d'une opération de police judiciaire s'étende aux actions engagées par les collaborateurs victimes.

Ajoutons que les conclusions prononcées sur ces affaires ont justifié la solution retenue avant tout par des considérations de bonne administration de la justice : pour éviter « *que le requérant ne se perde sur le chemin de l'indemnisation dans un labyrinthe conduisant, selon le fondement de responsabilité invoqué, à saisir l'un ou l'autre juge* »⁴, il fallait que la juridiction judiciaire soit compétente pour connaître des litiges indemnitaires nés de l'exercice de la police judiciaire que ceux-ci aient été engagés sur le terrain de la responsabilité pour faute, dans le cadre du régime de responsabilité pour faute lourde institué par le législateur en 1972⁵ et aujourd'hui codifié à l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire, ou sur le terrain de la responsabilité sans faute. Or, cet argument, incontestablement pertinent à propos des usagers du service public de la justice, est beaucoup moins fort si l'on considère les actions qui peuvent être engagées par les collaborateurs de ce service public. On peine en effet à imaginer que ceux-ci, victimes en service d'un préjudice, aillent demander une indemnisation sur un autre terrain que celui de la responsabilité sans faute, et ce d'autant que la Cour de cassation interprète le régime de responsabilité pour faute lourde du service public de la justice comme ne concernant que les usagers de ce service public, et non pas les agents qui concourent à son exécution (Cass. civ. 1^{ère}, 25 janvier 2005, C., n° 02-21.613 ; Bull. 2005, I, n° 41).

Par ailleurs, et toujours dans le même sens, si les décisions *Garde des sceaux c/ M. R...* et *M. Z...* ont, comme nous vous l'avons dit, fait prévaloir le bloc de compétence « police judiciaire » sur le bloc de compétence « responsabilité sans faute »⁶, nous nous demandons s'il n'existe pas un troisième bloc, que ces décisions n'envisagent pas et que nous pourrions qualifier de bloc « collaborateurs du service public ». En effet, depuis votre vénérable arrêt d'Assemblée *Commune de Saint-Priest-la-Plaine* du 22 novembre 1946 (p. 279 ; GAJA n°52, 24^e édition, Dalloz), il nous semble que vous avez toujours assimilé, en matière de responsabilité, les collaborateurs occasionnels du service public aux collaborateurs permanents, c'est-à-dire aux agents publics. Comme le soulignait le président Kahn, dans ses conclusions sur votre décision de Section du 11 octobre 1957 *Commune de Grigny* (n°33431,

⁴ Nous citons là les conclusions d'Olivier Fuchs sur la décision *M. Z... et autres*

⁵ Article 11 de la loi n° 72-626 du 5 juillet 1972 instituant un juge de l'exécution et relative à la réforme de la procédure civile

⁶ Pour une présentation de ces deux blocs, et une critique de l'existence même d'un bloc « responsabilité sans faute », voir notamment, C. Malverti et C. Beaufils, *Les juges du judiciaire*, AJDA 2021. 727

p. 524) « *c'est la participation à l'exécution du service public qui fait du simple particulier un sujet de droit administratif, et le lien entre l'administration et le simple collaborateur du service est de même nature, sinon de même intensité, que celui qui l'unit à l'ensemble de ses agents* »⁷.

Nous n'avons pas l'impression que vous ayez, non plus que le Tribunal des conflits, renoncé à cette assimilation entre collaborateurs occasionnels et agents publics au motif que serait en cause une opération de police judiciaire. Dans le cas symétrique de celui de l'affaire que vous examinez aujourd'hui, lorsque sont en cause des dommages causés à des tiers ou à des usagers au cours d'une opération de police judiciaire, la jurisprudence traite d'ailleurs sur le même plan un agent permanent et un collaborateur occasionnel du service public, leurs agissements à tous deux étant également susceptibles de révéler un fonctionnement défectueux du service public de la justice, de nature à engager la responsabilité de l'Etat devant la juridiction judiciaire (CE, Section, 11 mai 1951, *Consorts B...*, p. 265 ; TC, 7 mars 1994, *D...*, n° 02902, p. 594 ; TC 11 avril 2022, *M. Claude CY... et autres c/ ministre de l'intérieur*, n° 4243, T. pp. 611-612-781).

Or, lorsqu'un agent public cherche à engager la responsabilité sans faute de l'Etat à raison d'un préjudice subi pendant le service, c'est bien le juge administratif qui est compétent, et ce quand bien même serait en cause le service public judiciaire. Nous n'avons pas trouvé de précédent dans lequel vous auriez eu à connaître d'une action indemnitaire de ce type engagée par un magistrat de l'ordre judiciaire. Mais il ne fait guère de doute à nos yeux que vous vous estimeriez bien compétent pour en connaître, dans la mesure où vous connaissez déjà non seulement des décisions relatives à la carrière de ces magistrats, bien sûr, mais aussi – et c'est sans doute un argument plus décisif – des décisions relatives à la protection fonctionnelle à laquelle les magistrats ont droit comme tous les agents publics (CE, 11 février 2015, *Ministre de la justice c/ M. CR...*, n°372359, p. 60). En ce qui concerne les fonctionnaires de police blessés en service, on ne trouve guère plus de jurisprudence, puisque ceux-ci bénéficient d'un régime légal favorable en application de l'article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure, qui leur permet d'être indemnisés par le fonds de garantie des victimes, à charge pour ce dernier, subrogé dans leurs droits, de se retourner contre l'Etat le cas échéant (voyez, pour un exemple d'action subrogatoire de ce type, CE, 10 avril 2009, *Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions et autre*, n° 307871, 307872, 307920, T. p. 951). Mais, précisément, le fait que vous vous soyez reconnus compétents pour connaître d'une action subrogatoire du fonds est significatif : c'est bien que vous êtes compétents pour connaître des droits à indemnisation du fonctionnaire de police blessé dans le cadre d'une opération de police judiciaire. Et, par conséquent, puisque c'est au juge administratif qu'il appartient de réparer les dommages subis par les agents publics dans le cadre de leur activité de police judiciaire, pourquoi n'en serait-il pas de même en ce qui concerne les collaborateurs occasionnels du service public ?

⁷ Il faut d'ailleurs noter que, dans ces conclusions, le président Kahn, tout en regrettant la contrariété entre les jurisprudences du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation à la suite de l'arrêt *G...*, s'inscrivait résolument dans le prolongement de la jurisprudence *P...* et affirmait que « *les relations entre l'administration et ses collaborateurs occasionnels échappent, quelle que soit la nature du service, à l'autorité judiciaire* ».

Vous l'avez compris, nous pensons donc qu'il y a de sérieux arguments pour approuver la cour de s'être reconnue compétente pour connaître de l'action engagée par M. T..., en affirmant, ou en réaffirmant, un bloc de compétence attribuant à la juridiction administrative les litiges entre l'administration et ses collaborateurs, fussent-ils occasionnels. Mais cela supposerait d'abandonner partiellement la jurisprudence *G...* : il ne s'agirait pas, bien sûr, de revenir sur les principes essentiels consacrés par cet arrêt, mais il faudrait toutefois le contredire, c'est certain, pour ce qui concerne la compétence juridictionnelle en matière de collaborateurs occasionnels du service public judiciaire.

En sens inverse, si jamais vous décliniez la compétence du juge administratif, nous pensons que cela devrait vous conduire à détacher, dans le cas des opérations de police judiciaire, le régime de responsabilité des collaborateurs occasionnels du service public de celui des agents publics permanents, et d'assimiler, en pareil cas, les collaborateurs occasionnels à des tiers plutôt qu'à des agents. Nous ne pensons pas, en effet, qu'il y aurait lieu d'élargir la jurisprudence *G...* en consacrant un bloc de compétence judiciaire qui couvrirait jusqu'aux préjudices subis par les agents permanents du service public de la justice judiciaire. Une telle solution, outre qu'elle remettrait en cause votre jurisprudence relative aux magistrats et aux fonctionnaires de police, que nous vous avons rappelée, poserait en pratique d'importantes difficultés de frontière et d'appréciation de fait, qui ne se posent pas en ce qui concerne les collaborateurs occasionnels, dont la participation au service public est par essence ponctuelle. On sait grâce au président Odent qu'« *un gardien de la paix qui procède à une vérification d'identité se livre à une opération de police administrative mais [que] celle-ci prend le caractère d'opération de police judiciaire si, et dès que, la personne interpellée bouscule ou injurie l'agent* »⁸. Mais il ne faudrait pas que le gardien de la paix, blessé à l'occasion de cette vérification d'identité, doive se tourner vers l'un ou l'autre des ordres de juridiction selon que sa blessure est antérieure ou postérieure à la transmutation de l'opération de police. Pour des raisons de bonne administration de la justice, nous sommes fermement persuadés qu'il faut en rester à une approche globale des relations entre l'administration et son agent permanent, lesquelles ne sauraient, sans perdre le justiciable, relever alternativement de l'un ou l'autre juge.

Au total, il faut donc choisir, à notre avis, entre la consécration d'un bloc de compétence « collaborateurs du service public », qui nécessite de retoucher à ce monument qu'est la jurisprudence *G...*, et la confirmation pure et simple de cette jurisprudence, qui présente l'inconvénient d'introduire un hiatus entre collaborateurs occasionnels et permanents. L'hésitation nous semble permise à tel point que nous pensons finalement qu'il est préférable que ce soit le Tribunal des conflits qui tranche entre ces deux options. Si vous nous suivez, vous lui renverrez donc l'affaire sur le fondement de l'article 35 du décret du 27 février 2015 et vous sursoirez à statuer sur le pourvoi du Garde des sceaux, jusqu'à ce qu'il ait rendu sa décision. Tel est le sens de nos conclusions.

⁸ *Contentieux administratif*, Dalloz, édition 2007, p. 509