

Tribunal des Conflits

N°3877

Conflit sur renvoi du tribunal administratif de Rennes

Mlle M.

C/

Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

Séance du 17 décembre 2012

Rapporteur : M. Honorat

Commissaire du gouvernement : M. Boccon-Gibod

* *
*

Le 25 janvier 2005, contrôlée au volant de son véhicule par une brigade de surveillance extérieure des Douanes de Brest agissant en application de l'article 60 du code des douanes, Mlle M. a été trouvée en possession de 20 litres d'eau de vie de cidre, connue sous le nom de Lambig.

Elle a fait l'objet d'une procédure d'infraction flagrante pour détention et circulation irrégulière de marchandises prohibées, faits prévus par l'article 215 du code des douanes.

Pour les besoins de la poursuite de l'enquête, qui a permis la découverte, chez des tiers, de marchandise frauduleuse en quantité nettement plus importante, elle a été retenue dans les locaux du service des douanes, sous un statut mal défini, dans des conditions dont on verra qu'elles ont, en définitive, reçu une qualification pénale.

Alors qu'elle était privée de sa liberté dans les locaux du service des douanes, Mlle M. a présenté des troubles de la vision tels qu'il a été nécessaire de la conduire aux urgences ophtalmologiques en fin de journée. Il a été diagnostiqué une pathologie qui a entraîné la perte quasi totale et définitive de la vision de l'oeil gauche.

Le 1^{er} mars 2005, Mlle M., exposant que le retard apporté à son hospitalisation était à l'origine du préjudice subi, s'est constituée partie civile devant le doyen des juges d'instruction du chef de blessures involontaires ayant entraîné une incapacité temporaire totale de plus de trois mois et atteinte à la liberté individuelle.

A la suite de cette plainte, le responsable local du service des douanes a été condamné du chef d'atteinte arbitraire à la liberté d'autrui par dépositaire de l'autorité publique, seuls faits pour lesquels il avait été renvoyé devant la juridiction de jugement.

Par jugement du 15 juillet 2010, non frappé d'appel en ses dispositions portant sur l'action

civile, le tribunal correctionnel de Rennes s'est déclaré incompétent pour statuer sur les intérêts civils, au motif que le comportement du prévenu ne constituait pas une faute détachable du service. L'affaire a suivi son cours sur le plan pénal et a débouché, comme il a été indiqué plus haut, sur la condamnation du chef du service local des douanes (pourvoi rejeté le 8 février 2012).

Au vu de la décision d'incompétence sur les intérêts civils, Mlle M. a saisi le tribunal administratif de Rennes d'une demande tendant à l'indemnisation par l'Etat du préjudice qu'elle avait subi. Mais par jugement du 22 mars 2012, ce tribunal s'est à son tour déclaré incompétent au motif que devait revenir à une juridiction de l'ordre judiciaire la connaissance d'un litige se rattachant au déroulement d'une opération de police judiciaire.

Votre saisine, intervenue en application des dispositions de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849, est régulière.

* *
*

Au fond

Il ne paraît pas utile de rappeler en détail les principes qui gouvernent la mise en cause des fonctionnaires de l'Etat agissant pour l'exécution d'une mission de police judiciaire.

On sait, avec votre décision *Pelletier* du 30 juillet 1873 (Rec. 117), que seules les juridictions de l'ordre administratif peuvent connaître de la faute de service commise par un agent de l'Etat.

Mais pour autant, le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires renvoie vers la juridiction judiciaire les actions en responsabilité exercées à raison des opérations de police judiciaire.

On trouve la traduction de ce principe dans le premier alinéa de l'article L 141-1 du code de l'organisation judiciaire, applicable aux juridictions de l'ordre judiciaire et repris de l'ancien article L 781-1 de ce code, aux termes duquel « *L'Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice* », étant observé que les missions de police judiciaire relèvent du service de la justice.

Appliquant le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, vous avez, par une décision du 27 mars 1952 (*Clément*, n° 1391, Rec. 626), jugé que la juridiction administrative n'a pas compétence pour statuer sur les conséquences des actes accomplis par un fonctionnaire en qualité d'officier de police judiciaire.

Vous avez aussi jugé le 7 mars 1994 (*Damez* TC n° 02902) que les fonctionnaires de police qui ont agi en vue de constater une infraction de tapage nocturne et qui, ayant interpellé l'auteur présumé des faits, l'ont brutalisé, doivent « *Atre regardés comme ayant participé à une opération de police judiciaire lorsqu'ils se sont livrés à des sévices [...] ; qu'il s'ensuit que l'action en responsabilité dirigée par [la victime] contre l'Etat relève de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire* ». Votre décision *Tardiff*, du 7 juin 1999 (TC n° 03134), est dans le même sens.

Le Conseil d'Etat applique le même principe quand il juge qu'il n'appartient pas à la

juridiction administrative de connaître de la réparation du préjudice que les services de police auraient causé à un particulier en lui dressant procès-verbal pour contravention aux règles de stationnement (CE 12 juin 1968, *Lenormand*, n°75310).

Il est enfin certain qu'une mission accomplie par un agent public peut se rattacher à une opération de police judiciaire sans que soit impliqué un fonctionnaire ayant la qualité d'agent ou de police judiciaire. La compétence de la juridiction judiciaire est ainsi retenue pour la réparation du dommage causé par un garde-chasse assermenté de l'Office national de la chasse (TC 21 mars 2005, *Choquet c/ Office national de la chasse*, n°3409).

La difficulté peut cependant résider dans l'identification de la nature exacte de l'activité se trouvant à l'origine de la mise en cause de l'administration.

En d'autres termes, les fonctionnaires du service des douanes ont-ils, en l'espèce, agi dans le cadre d'une mission de police judiciaire, ou bien leur action doit-elle regardée comme purement administrative ?

Mlle M., pour qui un mémoire a été déposé par son conseil, conclut pour sa part à une compétence administrative.

Elle conteste qu'il puisse être estimé, comme l'a fait le tribunal administratif de Rennes, que l'action du service des douanes puisse relever de la compétence du juge judiciaire du seul fait que la responsabilité de l'Etat est recherchée pour une faute commise lors d'une opération de police judiciaire.

Au soutien de son argumentation, elle énonce que, suivant l'article 401 du code des douanes, « *L'administration des douanes est responsable du fait de ses employés dans l'exercice et pour raison de leurs fonctions seulement, sauf son recours contre eux ou leurs cautions* ».

Elle tire d'autre part des dispositions de l'article 357 bis du même code qui définit la compétence des tribunaux d'instance en matière de contestations relatives à des créances douanières, que ladite compétence ne peut s'appliquer qu'aux matières prévues par cet article. Elle omet cependant de prendre en compte le fait que cet article n'est applicable qu'aux « affaires de douane n'entrant pas dans la compétence des juridictions répressives », ce qui est précisément le cas du transport sans autorisation de marchandise prohibée.

L'administration des douanes, par la voix de son propre conseil, conclut au contraire à la compétence judiciaire en soulignant d'une part le caractère inopérant des textes cités par Mlle M. au regard du principe général selon lequel le partage des compétences est fixé par le caractère judiciaire ou administratif de l'opération en cause. Elle rappelle qu'en l'occurrence son action s'analysait bien en une opération de police judiciaire, les infractions douanières étant, comme toute infraction pénale, réprimées par des peines de droit commun auxquelles s'ajoutent des sanctions douanières spécifiques.

En présence de ces conclusions contradictoires, il paraît possible de prendre en compte deux séries d'élément.

D'une part, il est vrai que l'intervention du service des douanes revêt dans un premier temps une forme administrative, s'agissant de l'exercice d'un contrôle, susceptible de déboucher sur une transaction telle que les faits constatés ne seront jamais portés à la connaissance d'une

juridiction.

D'autre part, alors même que les opérations effectuées par l'administration des douanes s'arrêteront avant toute saisine d'une juridiction, il reste qu'elles s'inscrivent dans un processus visant à démontrer l'existence d'une infraction ce qui ressortit à l'activité de police judiciaire, en vue, sauf transaction, de déférer l'auteur des faits devant les tribunaux judiciaires.

Il serait en réalité paradoxal que la nature même de l'opération conduite par l'administration soit déterminée non en elle-même mais en fonction de son aboutissement. Votre Tribunal a au demeurant déjà jugé, par exemple, que l'action exercée devant le tribunal d'instance, par laquelle un requérant veut faire déclarer irrégulière la saisie d'un véhicule et obtenir la restitution d'une somme consignée ressortit à la compétence judiciaire dès lors que le litige a trait à la répression d'une infraction douanière (TC 18 mars 1991, *Barcelo Balmana*, n°2646). De même, vous avez jugé que la juridiction judiciaire est compétente pour connaître d'une demande de dommages-intérêts au titre de la diminution de valeur de pièces d'or pendant la période d'indisponibilité consécutive à une saisie douanière suivie d'une plainte de l'administration ayant abouti à la relaxe du requérant (TC 24 octobre 1994, *Noirel*, n°2934).

Inversement, lorsque l'action des douanes ne se rattache ni à une opération de police judiciaire ni à un contentieux prévu par l'article 357 bis du code des douanes, il n'est pas douteux que les litiges concernant les décisions prises au nom de cette administration ressortissent à la compétence administrative. Il en est ainsi, par exemple, lorsque l'entrée sur le territoire français est refusée à un camion transportant des déchets ménagers (TC 16 mars 1998, *Freytmuth*, n°3053).

Ces différents éléments justifient de retenir, dans l'affaire ici examinée, la compétence judiciaire.

* *
*

Nous avons en conséquence l'honneur de conclure :

- à la compétence de la juridiction de l'ordre judiciaire ;
- à la nullité du jugement du tribunal correctionnel de Rennes du 15 juillet 2010 en tant qu'il décline la compétence de la juridiction judiciaire pour connaître de l'action intentée par Mlle M. ;
- à la nullité de la procédure suivie devant le tribunal administratif de Rennes, à l'exception du jugement du 22 mars 2012.