

Tribunal des conflits

N° 3889

Prévention de conflit négatif
sur renvoi du tribunal administratif de Melun

M. Roger M.

c/

Commune de Sainte-Colombe

Séance du 14 janvier 2013

Lecture du 18 février 2013

Rapporteur : M. Schwartz

CONCLUSIONS

Mme BATUT, Commissaire du Gouvernement

La subrogation est-elle de nature à influencer la répartition des compétences juridictionnelles ?

Telle est la question que soulève cette affaire qui vous a été renvoyée par un tribunal administratif en prévention d'un conflit négatif. Elle n'est pas inédite en soi mais se pose ici dans un domaine à ce jour peu abordé par les deux ordres de juridictions.

I - Rappelons d'abord le cadre juridique du litige

L'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit que ceux-ci bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la collectivité dont ils dépendent.

Son troisième alinéa précise que "la collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté."

Et le cinquième alinéa dispose que "la collectivité publique est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées au fonctionnaire intéressé. Elle dispose, en outre, aux mêmes fins, d'une action directe qu'elle peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale."

Ainsi, ces dispositions accordent à la collectivité publique qui a indemnisé le fonctionnaire du préjudice des attaques qu'il a subies, deux actions pour obtenir de l'auteur la restitution des sommes qu'elle a versées :

* La collectivité publique est subrogée dans les droits de la victime et elle exerce alors à ce titre les actions en justice ouvertes à celle-ci contre l'auteur des faits. S'agissant d'une action subrogatoire, elle ne permet pas à la collectivité publique d'agir devant la juridiction pénale pour demander l'indemnisation du préjudice résultant de l'infraction, un tel préjudice n'étant ni direct ni personnel pour le tiers subrogé (Cass. crim., 8 février 1993, Bull. no 63).

* Elle dispose, "aux mêmes fins" précise le texte, d'une action directe qu'elle peut exercer, le cas échéant, par voie de constitution de partie civile.

Cette action n'est recevable que si l'action publique a été mise en mouvement, soit par la victime elle-même, soit par le ministère public (Crim., 10 mai 2005, Bull. no 142) et que, dès lors que la collectivité publique demande la réparation d'un préjudice personnel, résultant pour elle de l'indemnisation à laquelle elle a dû procéder, son action ne peut tendre qu'à la restitution des sommes versées à son agent (Crim., 18 juin 1991, Bull. no 261 - 22 mars 2000, no 99-82.263).

II - Dans quelles circonstances ces dispositions ont-elles été mises en oeuvre dans l'affaire ici analysée ?

Le litige trouve son origine dans la condamnation de M. M. par les juridictions répressives pour des faits constitutifs des délits de harcèlement sexuel et moral et d'agressions sexuelles aggravées commises, alors qu'il était le maire de la commune de Sainte-Colombe (Seine-et-Marne), sur trois employées de sa mairie.

La chambre des appels correctionnels de la cour d'appel de Paris, dont l'arrêt portant condamnation pénale du prévenu est définitif en conséquence du rejet du pourvoi en cassation formé par celui-ci, a renvoyé l'affaire sur intérêts civils, car des expertises médicales étaient en cours, devant le tribunal de grande instance de Melun.

Les trois employées municipales, victimes de ces infractions dans l'exercice de leurs fonctions et qui s'étaient constituées parties civiles, ont obtenu, au cours de la procédure, le bénéfice de la protection fonctionnelle prévue à l'article 11, alinéa 3 de la loi du 13 juillet 1983, ce qui a contraint la commune à engager une dépense d'un certain montant dont elle a demandé le remboursement à l'auteur des faits, en portant le litige par voie d'assignation devant le tribunal désormais saisi de l'action civile.

L'action de la commune s'inscrit donc dans le premier terme de l'option offerte par l'article 11, alinéa 5 de la loi du 13 juillet 1983, c'est-à-dire qu'elle est exercée par voie de subrogation.

Par une ordonnance rendue le 20 janvier 2009, le juge de la mise en état a décliné la compétence de la juridiction judiciaire, au motif principal que l'action subrogatoire exercée par la commune mettait en cause les relations de la collectivité publique avec son agent fautif, lesquelles relevaient du droit public et dès lors, des juridictions administratives.

Sans exercer, semble-t-il, aucun recours contre cette décision, la commune a alors émis un titre exécutoire, du montant de sa créance alléguée, dont M. M. a contesté la légalité devant le tribunal administratif de Melun.

Par jugement en date du 24 mai 2012, celui-ci, estimant que le litige relevait de la compétence des juridictions judiciaires et prenant en considération la décision d'incompétence, devenue définitive, prise par le juge relevant de cet ordre, a renvoyé au Tribunal des conflits le soin de décider sur la question de compétence.

III - Les particularités de chacune des procédures conduisent à vérifier qu'elles se rapportent bien au même litige, au sens de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849.

Nous considérons que tel est le cas, dès lors que l'exigence d'identité de parties est satisfaite (les litiges opposent, dans chacune des procédures, la commune à son ancien maire), qu'il en est de même de l'identité d'objet (dans l'un et l'autre cas, il s'agit pour la commune d'obtenir, selon des modalités différentes, le remboursement par l'auteur des faits des dépenses qu'elle a engagées au titre de la protection fonctionnelle au bénéfice de ses agents qui en ont été les victimes) et également de l'identité de fondement juridique (résultant de la mise en oeuvre de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983).

IV - La résolution de la question sur la compétence passe par l'examen du mécanisme de la subrogation

Ainsi que le précise l'article 1249 du code civil, la subrogation peut être légale ou conventionnelle.

Quant à sa mise en oeuvre, l'action subrogatoire est triangulaire en ce qu'elle met en jeu le subrogeant, le subrogé et le débiteur final : une personne autre que le débiteur final indemnise la victime et ce paiement s'accompagne de la subrogation, qui a pour effet de transmettre directement les droits de la victime au subrogé. Celui-ci exerce donc l'action primaire du subrogeant, en lieu et place de ce dernier.

Une telle action se distingue de l'action récursoire, laquelle est indépendante de l'action primaire puisqu'elle repose sur un droit propre impliquant un préjudice personnel, distinct de celui de la victime.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat a jugé de longue date que la subrogation, à la différence de l'action récursoire, n'entraînait aucun transfert de compétence (CE, 22 janvier 1960, Gladieu) : la nature de la créance étant inchangée, l'action subrogatoire relève de l'ordre juridictionnel qui aurait été compétent si le subrogeant avait exercé lui-même l'action.

Vous avez appliqué cette solution par une décision du 19 février 1996 (M. Coda), dans une affaire où, à la suite du retard dans le concours de la force publique pour l'expulsion d'un locataire, un règlement amiable était intervenu entre le préfet et la société bailleresse, au terme duquel celle-ci, indemnisée par l'Etat du montant des loyers et charges impayés, l'avait subrogé dans ses droits et actions contre le locataire.

Cette décision, par laquelle vous avez retenu que la juridiction de l'ordre judiciaire était compétente pour connaître du litige opposant le locataire au préfet, pose le principe que la juridiction compétente pour connaître du litige afférent à l'action du subrogé est, quel que soit le mode de recouvrement de la créance prétendue, celle qui a compétence pour connaître de l'action principale du subrogeant.

Depuis lors, le Conseil d'Etat a repris strictement ce principe pour l'appliquer à une situation similaire de subrogation conventionnelle (CE, 22 février 2008, Mme Oualid-Malaguti, n° 286772).

Cette solution est parfaitement transposable aux situations juridiques résultant d'une subrogation légale, ainsi que vous l'avez implicitement jugé par une décision du 2 mars 2009 (Mlle Epic c/ Ministre de l'agriculture n° 3699).

Au cas particulier, la subrogation que la commune tire de l'article 11 de la loi de 1983 lui confère les droits que détenaient ses agents contre leur agresseur.

Ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat par un arrêt du 17 décembre 2004 (Ministre de l'intérieur c/ M. Barrucq, n° 265165), la loi ne prévoit pas la substitution de la collectivité publique à l'auteur des menaces ou attaques lorsque celui-ci est insolvable ou refuse d'exécuter la décision pénale.

Il ne peut donc être déduit de la règle qu'elle pose que la collectivité publique doit nécessairement verser à son agent toutes les sommes allouées par le juge pénal. Mais lorsqu'elle a indemnisé le fonctionnaire, comme elle est tenue de le faire, elle peut, dans les limites du montant qu'elle lui a versé, obtenir le remboursement à son profit de la somme mise à la charge de l'auteur des faits.

Or, les éléments de procédure révèlent que la créance invoquée par la commune contre son ancien maire correspond au montant des frais exposés par les agents, constitués parties civiles, pour assurer leur défense devant les juridictions correctionnelles, c'est-à-dire des sommes entrant dans les prévisions de l'article 475-1 du code de procédure pénale, selon lequel l'auteur de l'infraction peut être condamné, au profit de la partie civile, au paiement des frais supportés par celle-ci et non compris dans les dépens (lesquels, en revanche, sont, en matière pénale, exclusivement à la charge de l'Etat et sans recours contre le condamné).

Nul doute qu'il s'agit bien là de sommes dont une personne privée, en l'occurrence la victime d'infractions, peut obtenir le versement par une autre personne privée, ici le condamné pénal. Un tel litige relève par nature de la compétence de la juridiction judiciaire.

La créance restant de droit privé malgré la subrogation, l'action de la commune relève donc de la juridiction judiciaire, quel que soit le mode de recouvrement de cette créance.

Nous concluons, en conséquence :

- à la compétence de la juridiction judiciaire pour connaître du litige opposant M. M. à la commune de Sainte-Colombe,
- à ce que soit déclarée nulle et non avenue l'ordonnance du juge de la mise en état du tribunal de grande instance de Melun, en date du 20 janvier 2009,
- au renvoi de la cause et des parties devant ce tribunal.