

**Tribunal des conflits**

**N° 3895**

**Conflit sur renvoi du tribunal administratif  
de Paris**

**M. Imbert**

**Séance du 18 mars 2013**

**Rapporteur : M. Edmond Honorat**

**Commissaire du gouvernement : Mme Anne-Marie Batut**

## **CONCLUSIONS**

**De quel ordre juridictionnel relève le contentieux né de la destruction d'un objet placé sous main de justice (sous scellé), ou en tout cas de la non-restitution de celui-ci à son propriétaire ?** Telle est la question soulevée par l'affaire dont vous êtes saisis et qui peut être ainsi résumée dans ses éléments factuels et procéduraux :

Après avoir fait procéder le 4 février 1997, dans la galerie d'art où elles se trouvaient entreposées, à une saisie-contrefaçon de plusieurs sculptures dont ils contestaient l'authenticité en ce qu'elles étaient attribuées à Alexander Calder, les ayants droit de celui-ci ont déposé une plainte avec constitution de partie civile pour contrefaçon et recel de contrefaçon qui a donné lieu, le 5 janvier 1998, à l'ouverture d'une information judiciaire au cours de laquelle les objets d'art saisis ont été placés sous scellés.

M. Imbert, propriétaire de l'une des oeuvres litigieuses, a présenté au juge d'instruction plusieurs demandes de restitution de son bien qui ont été rejetées par le magistrat.

Le 7 mars 2002, celui-ci a dit n'y avoir lieu à suivre en l'absence de charges suffisantes contre quiconque et, rejetant la demande des parties civiles fondées sur les dispositions de la loi du 9 février 1895 sur les fraudes en matière artistique, a dit n'y avoir lieu à ordonner la destruction des oeuvres saisies. Pour autant, il n'a pas statué sur leur restitution comme l'impose l'article 177 du code de procédure pénale.

Son ordonnance, frappée par les parties civiles d'un appel limité à la décision de refus de destruction des oeuvres, a été confirmée, le 30 janvier 2003, par la chambre de l'instruction qui a précisé que, dès lors que la décision de non-lieu était fondée sur l'absence d'élément permettant d'affirmer le caractère contrefaisant des oeuvres litigieuses, leur confiscation ne pouvait être ordonnée en application de l'article L. 68 du code du domaine de l'Etat, alors en vigueur.

En cet état, le sort des objets saisis s'est trouvé soumis aux dispositions de l'article 41-4 du code de procédure pénale.

Celles-ci prévoient en substance que, lorsqu'aucune juridiction n'a été saisie ou lorsque la juridiction saisie a épuisé sa compétence sans avoir statué sur la restitution des objets placés sous main de justice (sous scellés), le procureur de la République ou le procureur général est compétent pour décider, d'office ou sur requête, de la restitution de ces objets lorsque la propriété n'en est pas sérieusement contestée.

Si la restitution n'a pas été demandée ou décidée dans un délai de six mois *[trois ans avant l'entrée en vigueur de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999]* à compter de la décision de classement ou de la décision par laquelle la dernière juridiction saisie a épuisé sa compétence, les objets non restitués deviennent propriété de l'Etat, sous réserve des droits des tiers.

C'est en application de ces dispositions que le 22 septembre 2003, M. Imbert a demandé au procureur de la République la restitution de son bien.

Par une lettre du 24 janvier 2004, le procureur général *[qui était seul compétent pour statuer sur la demande dès lors que la dernière juridiction saisie était une juridiction d'appel]* l'a informé que la sculpture n'avait pas été saisie dans la procédure close par l'arrêt du 30 janvier 2003, mais dans une autre, classée sans suite le 4 mars 1997, qu'elle avait été placée sous séquestre au service des scellés de la préfecture de police de Paris et remise aux Domaines le 4 mars 2000, en exécution d'une ordonnance du président du tribunal de grande instance et qu'elle avait été détruite.

Il a été confirmé par une attestation de la préfecture de police que, s'agissant d'un matériel contrefait, donc invendable, l'oeuvre livrée au service du domaine avait été détruite par broyage le 7 juin 2003.

Mais dans une correspondance adressée ensuite à l'avocat du requérant, la direction générale des impôts a indiqué pour sa part que l'oeuvre litigieuse n'avait jamais été remise à ses services.

C'est dans ces circonstances de fait que **M. Imbert a engagé une action en responsabilité de l'Etat** devant le tribunal de grande instance de Paris afin d'obtenir l'indemnisation de son préjudice.

Le juge de la mise en état a accueilli l'exception d'incompétence soulevée par l'agent judiciaire du Trésor, en retenant que, n'ayant pas la qualité d'usager du service de la justice, le requérant ne pouvait invoquer les dispositions de l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire (devenu l'article L. 141-1) et qu'au demeurant, il revendiquait expressément l'application du régime de responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques justifiant la compétence de la juridiction administrative.

Cette ordonnance a été **confirmée par un arrêt de la cour d'appel** qui, aux motifs de l'ordonnance entreprise, a ajouté celui pris de ce que l'objet saisi avait été détruit, non par décision de l'autorité judiciaire, mais sur décision relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, en sorte que le fonctionnement de la justice n'était pas en cause.

Saisi à son tour d'une demande d'indemnisation fondée sur la responsabilité pour faute de l'Etat, le tribunal administratif de Paris a décliné la compétence de la juridiction administrative et saisi le tribunal en prévention d'un conflit négatif en application de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849.

Il a considéré pour sa part que l'oeuvre litigieuse avait été placée sous séquestre au

service des scellés judiciaires de la préfecture de police pour les besoins de l'information judiciaire ouverte pour contrefaçon et que dès lors, quelle que fût l'autorité ayant pris l'initiative de la destruction de l'objet d'art, le préjudice résultant de sa non-restitution n'était pas détachable de la procédure suivie devant la juridiction pénale, ce qui justifiait la compétence de la juridiction judiciaire.

Votre saisine est régulière en l'état du caractère définitif de l'arrêt de la cour d'appel de Paris et de l'identité de litige devant le juge judiciaire et le tribunal administratif, saisis l'un et l'autre d'une action en responsabilité engagée contre l'Etat en raison de la non-restitution de l'objet d'art placé sous scellé.

\* \* \* \*

Vous avez énoncé de longue date et rappelez régulièrement que "les actes intervenus au cours d'une procédure judiciaire ou se rattachant directement à celle-ci ne peuvent être appréciés, soit en eux-mêmes, soit dans leurs conséquences, que par l'autorité judiciaire" (TC, 2 juillet 1979, *Agelasto*, n° 02134 - TC, 19 novembre 2001, *Visconti*, n° 3255 - TC, 6 juin 2011, M. A., n° 3795).

Il faut voir dans cette règle une application particulière du principe puisant sa source dans votre décision *Préfet de la Guyane*, du 27 novembre 1952 (Rec., p. 642), selon lequel si l'organisation même du service de la justice relève de la compétence de la juridiction administrative, en revanche, les actes relatifs à l'exercice de la fonction juridictionnelle et aux conséquences dommageables pouvant résulter du fonctionnement du service public de la justice ressortissent au seul juge judiciaire (ainsi, TC, 28 avril 2003, *Lavier*, n° 3353 - TC, 22 mars 2004, *Stoffel*, n° 3390).

Depuis que vous avez posé cette règle générale de délimitation des compétences intéressant le service public judiciaire, le Conseil d'Etat décline systématiquement la compétence administrative pour apprécier un acte d'une autorité administrative qui se rattache à une procédure judiciaire, ainsi :

\* 12 juin 1968, *Préfet de police c/ Sinègre*, n° 71545, portant sur la non-restitution d'un permis de conduire à l'expiration de la période de suspension ordonnée par un tribunal correctionnel,

\* 6 novembre 1968, *Morel*, n° 70618, concernant la mise en cause de la responsabilité de l'Etat dans le cadre de sa mission de séquestre,

\* 3 décembre 1982, *Texier et a.*, n° 18729-18772, relatif à une demande d'expertise aux fins de rechercher les responsabilités encourues dans la disparition des documents comptables d'une société placés sous scellés dans le cadre d'une information judiciaire,

\* 10 février 1984, *Ministre de l'agriculture c. Société "Les Fils de Henri Ramel"*, n° 27031, concernant des saisies administratives suivies d'une transmission au procureur de la république à fin de poursuites pénales,

\* 14 mars 1986, *Colombani*, n° 55150 pour des mesures conservatoires de saisie d'une durée injustifiée,

\* 13 janvier 1992, *Grasset*, n° 116218, pour la mise en fourrière d'un véhicule dans le cadre d'une opération de police judiciaire ;

A l'inverse, les juridictions judiciaires se reconnaissent compétentes pour apprécier le caractère fautif des actes de l'administration dès lors que ceux-ci ne sont pas détachables de

la procédure judiciaire à condition, pour que la responsabilité de l'Etat soit engagée, que l'activité en cause soit directement sous l'autorité ou le contrôle du juge judiciaire. A titre d'exemples :

\* 1<sup>ère</sup> Civ., 18 mai 2005, *Agent judiciaire du Trésor c/ M. Castiglione*, n° 03-12.746, consacrant la responsabilité de l'Etat, pour mauvais fonctionnement du service de la justice, du fait de l'impossibilité de restituer à leur propriétaire des fonds saisis au cours d'une information judiciaire et dont la confiscation n'avait pas été ordonnée par la juridiction pénale,

\* 1<sup>ère</sup> Civ., 13 décembre 2005, *Eby*, n° 03-20.945 P, retenant la responsabilité de l'Etat du fait du fonctionnement défectueux d'une commission départementale de surendettement des particuliers,

\* 1<sup>ère</sup> Civ., 9 juillet 2008, *M. Fazendeiro c/ Etat français, représenté par l'agent judiciaire du Trésor*, n° 07-18.239 P, selon lequel "la destruction des scellés sans que, par application de l'article 41-4 du code de procédure pénale, la personne à laquelle la restitution avait été accordée n'ait été préalablement mise en demeure de les reprendre dans le délai de deux mois, [traduit] l'inaptitude du service public de la justice à remplir sa mission".

\* \* \* \*

Au vu de ces éléments jurisprudentiels, les plus pertinents au regard des données de l'affaire qui vous est soumise, les agissements du service public qui sont à l'origine du dommage dont M. Imbert demande réparation nous paraissent être de ceux dont l'appréciation relève de la compétence de la juridiction judiciaire.

Quelles que soient les explications fournies pour justifier l'impossibilité de restituer l'objet placé sous scellé - qui font apparaître que le procureur de la République aurait classé sans suite une procédure ayant donné lieu à la saisie de l'oeuvre litigieuse et assuré la remise de celle-ci au service du domaine en vue de sa destruction, alors que dans le même temps, il s'opposait à sa restitution lors des trois demandes adressées par son propriétaire au juge d'instruction en application de l'article 99 du code de procédure pénale - cette impossibilité révèle bien un fonctionnement défectueux du service public de la justice, de nature à engager la responsabilité de l'Etat sur le fondement de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire.

Rappelons que sur le fondement de ce texte, la responsabilité de l'Etat n'est engagée que pour déni de justice ou pour faute lourde, celle-ci définie comme "toute déficience caractérisée par un fait ou une série de faits traduisant l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission dont elle était investie (*Cass. Ass. plén. 23 février 2001, n° 99-16.165 P*), formule notamment reprise par l'arrêt du 9 juillet 2008 précité.

Ces éléments suffisent à prendre parti en faveur de la compétence de la juridiction de l'ordre judiciaire, sans qu'il y ait lieu à s'arrêter sur d'autres critères.

En effet, même si le principe a été posé que l'article L. 781-1 (L. 141-1) du code de l'organisation judiciaire concerne la responsabilité de l'Etat envers les seuls usagers qui sont, soit directement, soit par ricochet, victimes du fonctionnement défectueux du service public de la justice (1<sup>ère</sup> Civ., 16 avril 2008, *M. Jacquiot et a.*, n° 07-16.286 P - 1<sup>ère</sup> Civ., 12 octobre 2011, *Fonds de garantie des actes de terrorisme et autres infractions*, n° 10-19.720 P - 1<sup>ère</sup> Civ., 12 octobre 2011, *M. Nazareth et a.*, n° 10-23.288 P), il n'y a pas à rechercher, pour

déterminer la compétence d'attribution, si la personne qui se prétend victime de ce fonctionnement défectueux a la qualité d'usager, car cette qualité ne constitue pas un critère de compétence mais conditionne seulement la recevabilité de l'action devant le juge judiciaire (1<sup>ère</sup> civ., 30 octobre 2006, *Mme Marcoulet*, n° 05-16.699 P - 1<sup>ère</sup> Civ., 17 décembre 2008, *M. Chariazzo*, n° 07-20.187 - 1<sup>ère</sup> Civ., 12 octobre 2011 préc.), voire son bien-fondé (1<sup>ère</sup> Civ., 1<sup>er</sup> juin 2011, *M. Palmero*, n° 09-72.350).

C'est donc à titre subsidiaire que nous relevons que, dans la jurisprudence de la Cour de cassation, le terme d'usager semble être utilisé, en réalité, par opposition à celui de collaborateur du service public, lequel ne peut se prévaloir des dispositions de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire, ainsi un expert judiciaire (1<sup>ère</sup> Civ., 21 décembre 1987, *M. Guihaume*, n° 86-13.582 P) ou un mandataire à la liquidation judiciaire des entreprises (1<sup>ère</sup> Civ., 30 janvier 1996, *M. Morand*, n° 91-20.266 P).

En revanche, la qualité d'usager, au sens où l'entend désormais la Cour de cassation, est reconnue à celui qui est "concerné par la procédure à l'occasion de laquelle il [a] subi un dommage" (1<sup>ère</sup> Civ., 25 janvier 2005, *M. Cazes*, n° 02-21.613 P).

Nul doute que le propriétaire d'un objet placé sous scellé au cours d'une information judiciaire, dans laquelle il n'est ni partie civile ni mis en examen, n'en est pas moins concerné par cette procédure, dès lors qu'il a la faculté de demander la restitution de son bien, tant au cours de celle-ci (en qualité de "personne qui prétend avoir droit sur l'objet" saisi, cf. art. 99 du CPP) que par la suite (en application de l'article 41-4), pour autant que la confiscation de l'objet n'ait pas été ordonnée.

En tout cas, quoi qu'il en soit sur ce point, le juge judiciaire nous semble compétent pour connaître de l'action engagée par M. Imbert.

**Par ces motifs, nous concluons :**

- à la compétence de la juridiction de l'ordre judiciaire pour connaître de l'action opposant M. Imbert à l'Etat.

- à la nullité de l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 5 décembre 2007 et au renvoi de la cause et des parties devant cette cour d'appel.

- à la nullité de la procédure suivie devant le tribunal administratif de Paris, à l'exception du jugement rendu le 18 octobre 2012 par ce tribunal.