

Tribunal des Conflits

N° 4007

M. V.

Séance du 18 mai 2015

Prévention de conflit négatif

Rapporteur : M. Honorat

Rapporteur public: M. Desportes

Conclusions

1.- M. Paul V., président de l'association « Les ami(e)s de Lucas et Saïd », produit et réalise des œuvres cinématographiques. A la suite du visionnage, par la commission de classification relevant du Centre national de la cinématographie, de l'une de ces œuvres, réalisée en 2005 et intitulée « Un enfant de Lumière », Mme Astrid B., présente lors du visionnage en qualité de contrôleuse du travail auprès du service de l'emploi des enfants du spectacle et agences de mannequins (EESAM), a établi un rapport transmis en juillet 2006 au procureur de la République par la voie hiérarchique. Dans ce rapport, Mme B. faisait état de ce que le film, dans lequel jouaient deux mineurs âgés respectivement de 15 et 12 ans, comportait des « scènes particulièrement choquantes et malsaines » pouvant avoir, selon elle, des retentissements sur leur santé physique et morale. Etaient notamment évoquées par elle des scènes d'humiliation et de violences, dont certaines de nature sexuelle. Dans le même rapport, la fonctionnaire relevait que les deux mineurs avaient été employés dans une entreprise de spectacle sans autorisation préalable, en méconnaissance des prescriptions du code du travail.

Poursuivi du chef de ce dernier manquement ainsi que du chef de travail dissimulé, M. V. a été relaxé par jugement du tribunal correctionnel de Nîmes du 25 novembre 2008 dont le parquet n'a pas relevé appel. A la suite de cette relaxe, il a déposé contre Mme B. une plainte pour dénonciation calomnieuse. Cette plainte ayant été classée sans suite, il a engagé plusieurs actions tendant à obtenir réparation du préjudice que lui aurait causé le rapport établi par la fonctionnaire.

Il a tout d'abord recherché devant le tribunal d'instance du 12ème arrondissement la responsabilité de l'Etat du fait du fonctionnement défectueux du service public de la Justice sur le fondement de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire. Par jugement du 28 février 2013, le tribunal l'a débouté de ses demandes après avoir relevé l'absence de faute lourde au sens de l'article précité.

M. V. a alors saisi le tribunal d'instance de Nîmes d'une demande d'indemnisation dirigée contre Mme B. Par jugement du 23 septembre 2014, le tribunal a déclaré la juridiction judiciaire incompétente après avoir relevé que le préjudice dont il était demandé réparation trouvait sa cause dans un rapport, s'analysant en un document administratif, établi par Mme B. dans le cadre de ses fonctions de contrôleuse du travail. Sans trop forcer les termes de cette motivation, il s'en déduit

que le tribunal a estimé que la faute reprochée au fonctionnaire avait le caractère d'une faute de service.

Ayant ainsi attrait vainement l'Etat puis Mme B. devant les juridictions judiciaires, M. V. s'est tourné vers le juge administratif, saisissant le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil d'une demande tendant à ce que Mme B. soit condamnée à lui payer une indemnisation provisionnelle. Par ordonnance du 12 janvier 2015, le juge des référés a relevé que « *l'action en responsabilité dirigée par la victime d'un dommage contre un fonctionnaire ou agent public à titre personnel, quel qu'en soit le mérite relève de la compétence de la juridiction judiciaire* ». Après avoir constaté que le tribunal d'instance de Nîmes s'était déclaré incompétent pour connaître de la même action indemnitaire dirigée contre l'intéressée, il vous a saisis en prévention d'un conflit négatif en application de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849 alors en vigueur, auquel s'est substitué depuis lors l'article 32 du décret du 27 février 2015.

2.- Il ne nous semble pas que les conditions de votre saisine en application de ces dispositions soient réunies en l'espèce. Toutefois, pour le cas où vous ne partageriez pas notre analyse, nous examinerons au préalable si, au regard des faits dénoncés, et indépendamment de la possibilité d'un conflit négatif, la demande de M. V. ressortit aux juridictions de l'ordre administratif ou à celles de l'ordre judiciaire.

Pour déterminer l'ordre de juridictions devant lequel doit être portée une action en réparation des conséquences dommageables de la faute d'un agent public, vous considérez la nature de cette faute. Selon qu'il s'agit d'une faute de service ou d'une faute personnelle, la juridiction administrative ou la juridiction judiciaire est compétente, les deux juridictions exerçant une compétence partagée en cas de faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service. Dans certains cas toutefois il est dérogé à ces règles, un bloc de compétence étant constitué au profit des juridictions de l'ordre judiciaire. Il en est ainsi notamment lorsque le dommage trouve sa cause dans le fonctionnement du service public de la justice.

Au cas présent, à supposer établis les faits reprochés par M. V. à Mme B., nous n'avons pas trop d'hésitation à considérer, avec le tribunal d'instance de Nîmes, qu'ils ne peuvent être regardés comme caractérisant une faute personnelle de l'intéressée. Il est clair tout d'abord que l'établissement du rapport litigieux et sa transmission au procureur de la République par la voie hiérarchique ne sont pas dépourvus de tout lien avec le service. Ils apparaissent même en lien direct et étroit avec celui-ci. La mission de Mme B., en sa qualité de contrôleuse du travail, était de procéder, sous l'autorité des inspecteurs du travail, à des contrôles et des enquêtes en vue de constater les manquements aux prescriptions du code du travail. Affectée au service de l'emploi des enfants du spectacle et agences de mannequins, il lui revenait plus spécialement de contrôler les conditions d'emploi des mineurs recrutés comme acteurs. En sa qualité de fonctionnaire, elle était par ailleurs tenue, en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale, de dénoncer au procureur de la République les faits susceptibles à ses yeux de revêtir une qualification pénale et l'on sait que, dans le domaine sensible de la protection de la santé, de la sécurité et de la moralité des mineurs, l'inertie peut vite apparaître blâmable. Dès lors que les agissements de Mme B. se rattachaient étroitement à l'exercice de ses fonctions, la qualification de faute personnelle ne pourrait être retenue que s'il lui était reproché soit d'avoir commis des manquements d'une particulière gravité,

soit d'avoir agi par animosité personnelle (v. TC 2 juin 1908, *Girodet c/ Morizot*, Rec. 597 – TC 14 janv. 1980, *Mme Techer*, Rec. - TC 26 oct. 1981, *Préfet des Bouches-du-Rhône*, T. - TC 21 déc. 1987, *Kessler*, Rec. 456 – Crim. 3 juin 1992, n° 91-83.945). Or, l'appréciation, certes très critique, portée par elle sur le film réalisé par M. V. ne révèle ni de tels manquements ni une telle animosité. Nous observons au demeurant que la plainte de M. V. pour dénonciation calomnieuse est demeurée sans suite et que, contrairement à ce qu'indique l'intéressé dans ses observations, le fait qu'une dénonciation ait été suivie d'une relaxe ne suffit pas à en établir le caractère calomnieux au regard de l'article 226-10 du code pénal dont l'application est en tout état de cause étrangère au présent débat. Par ailleurs, la seule circonstance que Mme B. ait visionné le film au sein de la commission de classification dont elle n'était pas membre ne saurait révéler de sa part la mise en œuvre d'un quelconque stratagème étranger à l'exercice normal de ses fonctions.

A ce stade, il apparaît donc que les faits dénoncés, à les supposer fautifs, ne pourraient présenter que le caractère d'une faute de service susceptible d'engager exclusivement la responsabilité de l'Etat (v. TC 12 févr. 2001, *Préfet de Corse*, Rec. pour un document diffamatoire établi par un maire). Il ne s'en déduit pas cependant nécessairement que la juridiction administrative serait compétente pour en connaître. En effet, vous jugez qu'elle « *ne saurait connaître de demandes tendant à la réparation d'éventuelles conséquences dommageables de l'acte par lequel une autorité administrative, un officier public ou un fonctionnaire avise, en application des dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale, le procureur de la République dès lors que l'appréciation de cet avis n'est pas dissociable de celle que peut porter l'autorité judiciaire sur l'acte de poursuite ultérieur* » (TC 8 déc. 2014, *M. Bedoian c/Autorité de contrôle prudentiel et de résolution*, n° 3974, Rec.). Or, au cas présent, c'est bien, à titre principal, la transmission du rapport litigieux au procureur de la République qui est dénoncée par M. V. Au demeurant, il apparaît que, dans son jugement déjà cité du 28 février 2013, le tribunal d'instance du 12ème arrondissement de Paris, saisi par lui sur le fondement de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire, a examiné si la responsabilité de l'Etat était susceptible d'être engagée à raison du dommage découlant de la transmission de ce rapport. Néanmoins, il nous semble possible d'identifier une compétence administrative résiduelle, certains des griefs articulés par le requérant devant le juge administratif apparaissant détachables de la procédure judiciaire. En effet, dans sa requête, il met à notre sens en cause, au moins implicitement, les services de l'Etat – du ministère du travail ou de la culture - pour avoir permis la participation, irrégulière selon lui, de Mme B. aux travaux de la commission de classification et, plus généralement, pour avoir insuffisamment encadré les agissements de celle-ci.

Au terme de cette analyse, la juridiction judiciaire ayant exclu à juste titre l'existence d'une faute personnelle de Mme B. et retenu par ailleurs sa compétence pour connaître de l'action dirigée contre l'Etat à raison du dommage étant résulté pour M. V. de la transmission du rapport à l'autorité judiciaire, il conviendrait de considérer que le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil aurait dû se reconnaître compétent pour connaître de la responsabilité de l'Etat à raison d'éventuelles fautes de service détachable de la procédure judiciaire.

3.- Cependant, il ne nous semble pas que soient réunies les conditions d'un possible conflit négatif qui justifierait que vous annuliez, pour ce motif, la décision du juge administratif.

Il y a lieu de prévenir un tel conflit lorsque, d'une part, la juridiction judiciaire saisie d'une action dirigée contre l'agent pris personnellement a décliné sa compétence au motif que la faute de celui-ci, à la supposer établie, présenterait le caractère d'une faute de service et que, d'autre part, la juridiction administrative saisie de la même action dirigée contre la personne publique dont dépend l'agent, envisage de se déclarer incompétente ou s'est déclarée incompétente au motif que la faute de l'agent présenterait le caractère d'une faute personnelle, le cas de figure inverse pouvant bien entendu également se présenter (v. par ex. : TC 7 mars 1994, *Damez*, Rec. - TC 19 mai 2014, *Mme Bertet*, n° 3939, Rec. - TC 7 juill. 2014, *Mme Aderschlag*, n° 3951, Rec.).

Au cas présent, si les actions portées devant chacun des ordres de juridictions sont bien identiques – il y a même identité de parties - les décisions prises par les juridictions de chaque ordre ne sont pas en opposition. Le tribunal d'instance de Nîmes a décliné la compétence judiciaire après avoir retenu en substance que Mme B. n'avait pas commis de faute personnelle tandis que le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil a envisagé de décliner la compétence administrative non au motif qu'une telle faute serait caractérisée mais au motif que les juridictions administratives ne sont en tout état de cause pas compétentes pour connaître d'une action dirigée contre le fonctionnaire pris personnellement, seule pouvant être mise en cause devant elles la personne publique dont il dépend, solution qui nous apparaît constante (v. CE 31 janv. 1964, *Dlle Bruchet*, Rec. p. 71). Le juge administratif ne s'est donc pas attaché à la nature, personnelle ou de service, de la faute reprochée, mais seulement à la qualité de la personne mise en cause devant lui.

Dans un cas de figure présentant la même asymétrie, sur les conclusions conformes du commissaire du gouvernement, vous avez déclaré, dans un arrêt qui semble avoir inspiré le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil, que la juridiction de l'ordre judiciaire était compétente pour connaître de l'action engagée après avoir énoncé que l'action dirigée contre le fonctionnaire personnellement « *relevait, quel qu'en soit le mérite, de la compétence du tribunal d'instance qui ne pouvait renvoyer le litige à la juridiction administrative* » (TC 13 févr. 1984, *Djelloul*, n° 2320). Toutefois, pour que la portée de votre décision soit bien comprise, vous avez précisé dans ses motifs que les faits soumis à votre examen n'étaient pas détachables des fonctions de sorte que l'action en responsabilité susceptible d'en découler contre l'administration « *serait à porter devant la juridiction administrative* » ce qui revenait à donner compétence au juge judiciaire tout en l'invitant à se déclarer incompétent ou, plus exactement, dans la logique de votre décision, à rejeter la demande au fond en raison de l'absence de faute personnelle. Vous avez donc admis l'existence d'un conflit et l'avez réglé apparemment en faveur du juge judiciaire mais pratiquement au profit du juge administratif.

Nous ne vous proposons pas de consacrer cette solution qui, dès à l'époque, avait fait l'objet de fortes critiques (v. R. Abraham, RFDA, 1985, p. 391).

La solution retenue par votre arrêt du 13 février 1984 est fondée sur l'idée que la compétence juridictionnelle est déterminée par la qualité de la personne mise en cause et non par la nature de la faute reprochée. Outre qu'elle ne correspond plus à l'état de votre jurisprudence, cette analyse aboutit à un résultat paradoxal. Dans le cas de figure qui vous est soumis, la juridiction administrative n'a pas eu tort de retenir qu'elle ne pouvait connaître de l'action dirigée contre le fonctionnaire pris personnellement. Mais la juridiction judiciaire n'a pas davantage commis d'erreur

en jugeant qu'en l'absence de faute personnelle, elle ne pouvait connaître d'une telle action. L'annulation de sa décision ne lui laisserait d'autre choix que de reprendre la même en se bornant, selon la logique de votre arrêt de 1984, à la qualifier de rejet au fond plutôt que d'incompétence.

Une autre solution – en fait la solution inverse - consisterait en l'espèce à reconnaître la compétence du juge administratif au motif que la faute reprochée à Mme B. présente, comme nous l'avons vu, le caractère d'une faute de service. Le conflit serait ainsi réglé plus classiquement au regard du critère tiré de la nature de la faute. Toutefois, cette solution conduit également à un résultat paradoxal, cette fois pour le juge administratif qui, après annulation de sa décision, n'aura en tout état de cause pas d'autre choix que de prendre la décision qu'il envisageait en se déclarant incompétent, ou, plus exactement en rejetant la demande comme mal dirigée. La solution a en réalité l'inconvénient d'occulter, d'une part, qu'à aucun moment le juge administratif ne s'est déterminé en considérant la nature de la faute reprochée et, d'autre part, que la décision qu'il envisageait de prendre était parfaitement justifiée.

Il nous semble ainsi plus juste de retenir que la circonstance que le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil ne pouvait connaître de l'action en responsabilité dirigée par M. V., non contre l'administration, mais contre le fonctionnaire pris personnellement, n'était pas de nature à faire naître un conflit négatif de juridictions entrant dans les prévisions de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849 dès lors que le tribunal d'instance avait décliné la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire au seul motif qu'aucune faute personnelle ne pouvait être reprochée au fonctionnaire. Un conflit n'aurait pu en effet se former que si le juge administratif, saisi d'une action dirigée contre l'Etat, avait envisagé de décliner sa compétence en mettant en avant l'existence d'une telle faute. En l'état, la déclaration d'incompétence telle qu'envisagée par le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil ne pourrait avoir d'autre conséquence que d'imposer à M. V. de saisir à nouveau le juge administratif d'une demande dirigée cette fois contre la personne publique. Au demeurant, si, plutôt que de vous saisir, le juge des référés avait rejeté la demande de M. V. comme étant mal dirigée, il ne nous semble pas qu'il en serait résulté un conflit négatif. Il est établi depuis longtemps que l'identité de parties n'est pas une condition de la formation d'un conflit négatif. Cette affaire fait apparaître qu'elle peut même en exclure l'existence.

4.- Nous vous proposons ainsi d'annuler la décision du juge administratif après avoir relevé, non que celui-ci était compétent pour connaître de l'action dont il était saisi, mais que la décision qu'il envisageait de prendre n'était pas de nature à faire naître un conflit négatif de compétence. Les conséquences de ces deux solutions sont certes pratiquement identiques. La seconde nous paraît cependant plus cohérente.

Nous concluons en conséquence à ce que l'ordonnance juge des référés du tribunal administratif de Montreuil soit annulée et à ce que la cause et les parties soient renvoyées devant lui.