

## **Tribunal des conflits**

**N° 4017**

**Ministre de l'intérieur c/ M. T.**

**Rapp. : Y. Maunand**

**Séance du 6 juillet 2015**

**Lecture du 6 juillet 2015**

### **CONCLUSIONS**

**M. Bertrand DACOSTA, Rapporteur public**

Le 7 avril 1993, M. Pascal T., alors âgé de 33 ans, a été retrouvé mort dans une chambre de sûreté du commissariat de police d'Arcachon, où il avait été placé quelques heures plus tôt, à la suite d'une rixe. Ses parents ont saisi la justice pénale d'une plainte contre X pour coups et blessures volontaires ayant entraîné la mort sans intention de la donner et pour non-assistance à personne en danger. Cette procédure a débouché sur un non-lieu. M. et Mme T. ont alors saisi la Cour européenne des droits de l'homme, qui, par un arrêt en date du 1<sup>er</sup> juin 2006, a condamné la France, pour violation de l'article 2 de la convention, à leur verser une somme de 50 000 euros. La Cour a relevé l'inertie des policiers face à la détresse physique et morale de l'intéressé et l'absence de surveillance effective, policière et médicale, durant les heures passées dans la cellule de dégrisement. Elle a également estimé que l'enquête menée pour connaître les causes du décès avait été incomplète et exagérément longue.

Postérieurement à l'intervention de l'arrêt rendu de la Cour, M. T. a engagé de nombreuses procédures, notamment indemnitaires, qui n'ont pas abouti, et qu'il n'est pas indispensable d'évoquer ici. Le 28 juin 2010, il a demandé au directeur départemental de la sécurité publique de la Gironde de communiquer au parquet général ce qu'il savait des circonstances du décès de son fils, afin de permettre la réouverture du dossier judiciaire. Cette demande est restée sans réponse. M. T. a alors contesté cette décision implicite de rejet devant le tribunal administratif de Bordeaux. Sa demande a été rejetée par ordonnance comme portée devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître. L'ordonnance a été annulée par la cour administrative d'appel de Bordeaux, qui a renvoyé le litige devant le tribunal. La cour a estimé que la communication d'informations au parquet constitue, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, une obligation pour toute autorité constituée qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, et que le directeur départemental de la sécurité publique devait ainsi se prononcer dans ce cadre sur la demande dont il avait été saisi. Elle a relevé, en outre, que le refus opposé par l'intéressé était un acte détachable de la procédure pénale. Le ministre de l'intérieur, estimant que le litige relevait du juge judiciaire, s'est pourvu contre cet arrêt. Par une décision rendue le 15 avril 2015, le Conseil d'Etat, estimant être confronté à une question de compétence soulevant une difficulté sérieuse, vous a renvoyé le soin de statuer, en application de l'article 35 du décret du 27 février 2015.

Dans cette matière, le cadre général a été fixé de longue date, notamment par votre décision Préfet de la Guyane du 27 novembre 1952, qui a institué, comme critère de répartition des compétences, la distinction entre organisation et fonctionnement du service public de la justice. Mais, comme vous le savez, lorsqu'on entre dans le détail, la ligne de démarcation emprunte un parcours parfois sinueux...

Il existe au moins une certitude : le juge administratif n'est pas compétent pour connaître de conclusions tendant à l'annulation de l'acte par lequel une autorité administrative, quelle qu'elle soit, décide de saisir le juge judiciaire (cf. par exemple CE, 1<sup>er</sup> décembre 1976, Association des concubins et concubines de France et Lefer, p. 520 ; CE, 1<sup>er</sup> février 1989, Société France-Antilles, n° 76044 ; CE, 11 décembre 1992, Société Le Figaro, T.). Il en va de même lorsque la demande tend non à l'annulation de l'acte, mais à la réparation de ses conséquences dommageables (TC, 2 juillet 1979, Agelasto, n° 02134, p. 573 ; TC, 19 novembre 2001, M. Visconti c/ Commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône et autres, n° 3255, p. ; CE, Section, 10 février 1984, Ministre de l'agriculture c/ Société « Les fils de Henri Ramel », p. 54). Vous avez confirmé récemment cette jurisprudence, en réservant simplement l'hypothèse où le requérant ne demanderait que la réparation de préjudices qu'il aurait subis, en amont, en raison du fonctionnement défectueux de l'autorité administrative ayant saisi le parquet (TC, 8 décembre 2014, Bédoin c/ Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, n° 3974, à publier au recueil).

A contrario, le refus de saisir les tribunaux judiciaires peut, en principe, être déféré, par la voie du recours pour excès de pouvoir, au juge administratif, qui exerce alors un contrôle restreint. Le Conseil d'Etat l'a jugé à propos du refus de la CNIL de saisir le procureur de la République en application de l'article 40 du code de procédure pénale (CE, 27 octobre 1999, Solana, n° 196306, p. 333 : en vertu de ces dispositions, il appartient à l'autorité compétente « *d'aviser le procureur de la République des faits dont elle a connaissance dans l'exercice de ses attributions, si ces faits lui paraissent suffisamment établis et si elle estime qu'ils portent une atteinte suffisamment caractérisée aux dispositions dont elle a pour mission d'assurer l'application.* »).

Reste à déterminer si le refus opposé, en l'espèce, par le directeur départemental de la sécurité publique à la demande de M. T. participe bien de cette logique.

Relevons, en premier lieu, que cette autorité peut intervenir à un double titre.

L'article 1er du décret du 27 juin 2008 relatif à l'organisation déconcentrée de la direction centrale de la sécurité publique prévoit en effet que les directions départementales de la sécurité publique constituent des services déconcentrés du ministère de l'intérieur placés sous l'autorité du préfet du département, sous réserve des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'exercice des missions de police judiciaire. Aux termes de l'article 2, le directeur départemental « *est le conseiller du préfet en matière de sécurité publique et de renseignement territorial* » ; mais « *il pourvoit, sous la seule direction de l'autorité judiciaire, à l'exécution des opérations de police judiciaire conduites par les services relevant de son autorité.* »

Les directeurs départementaux de la sécurité publique, en tant qu'officiers de police judiciaire, sont, en application de l'article 19 du code de procédure pénale, « *tenus d'informer sans délai le procureur de la République des crimes, délits et contraventions dont ils ont connaissance.* » Mais ils entrent également dans le champ du second alinéa de l'article 40 du

même code, aux termes duquel « *toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.* » L'article 40 est en réalité susceptible de s'appliquer à eux quelle que soit leur casquette. Il peut les concerner en tant qu'autorités administratives. Mais il peut aussi régir leur situation en tant qu'officiers de police judiciaire. En effet, selon la jurisprudence de la Cour de cassation « *il résulte des articles 19 et 40 du code de procédure pénale que les officiers de police judiciaire sont tenus d'informer, sans délai, le procureur de la République des infractions dont ils acquièrent la connaissance dans l'exercice de leurs fonctions* » (Crim., 21 février 1995, Procureur général près la cour d'appel de Bastia, n° 94-83.336, Bull. criminel 1995 n° 75 p. 179).

On peut considérer que si M. T. a demandé au directeur départemental de la sécurité publique de transmettre au procureur de la République les éléments en sa possession, c'est parce qu'il estimait que ces éléments étaient susceptibles d'établir que son fils avait été victime d'agissements qualifiables de crime ou de délit. C'est la raison pour laquelle les juges du fond ont analysé la décision comme un refus de faire jouer l'article 40.

Dans une telle perspective, la question de savoir si le directeur départemental agissait en tant qu'autorité administrative ou en tant qu'officier de police judiciaire n'est sans doute pas déterminante.

Depuis l'intervention de trois décisions, rendues à quelques mois d'intervalle (CE, 12 octobre 1934, Siskind, p. 918 ; CE, 11 janvier 1935, Colombino, p. 44 ; CE, 1<sup>er</sup> mars 1935, Angelliers, p. 270), le Conseil d'Etat admet la compétence du juge administratif pour connaître du refus de provoquer des poursuites opposé par une autorité administrative, alors même que celle-ci a la qualité d'officier de police judiciaire.

Nous ne voyons pas de raison de remettre en cause cette jurisprudence, qui a le mérite d'éviter d'avoir à s'interroger, au cas par cas, sur la qualité au titre de laquelle l'autorité concernée oppose un refus.

On pourrait, il est vrai, lui apporter un tempérament, dans l'hypothèse où les éléments détenus par cette autorité auraient été rassemblés dans le cadre d'une procédure judiciaire. Mais ce serait un facteur évident de complexité, dans le cas des autorités « mixtes », et cela pourrait avoir pour conséquence, à supposer même que l'on puisse faire le tri, de contraindre le demandeur à saisir parallèlement les deux ordres de juridiction lorsque la même autorité détient à la fois des informations obtenues au cours d'une procédure judiciaire et des informations collectées, par exemple, dans le cadre d'une enquête administrative. A vrai dire, la seule réserve envisageable, selon nous, correspondrait au cas où les éléments réclamés auraient été recueillis dans le cadre d'une procédure judiciaire en cours et où la demande qui lui serait adressée risquerait alors d'interférer avec celle-ci. Mais, ici, la procédure judiciaire a été close en 2003.

Reste un dernier motif qui pourrait vous conduire à attribuer la compétence au juge judiciaire. La demande de M. T. tend, en effet, implicitement, à la réouverture d'une nouvelle information, d'une « *reprise de l'information sur charges nouvelles* », pour reprendre la terminologie du code de procédure pénale. Aux termes de son article 188, « *la personne mise en examen à l'égard de laquelle le juge d'instruction a dit n'y avoir lieu à suivre ne peut plus*

*être recherchée à l'occasion du même fait, à moins qu'il ne survienne de nouvelles charges. »* Sont considérées comme charges nouvelles, selon l'article 189, « *les déclarations des témoins, pièces et procès-verbaux qui, n'ayant pu être soumis à l'examen du juge d'instruction, sont cependant de nature soit à fortifier les charges qui auraient été trouvées trop faibles, soit à donner aux faits de nouveaux développements utiles à la manifestation de la vérité.* » Le ministère public est seul compétent pour décider s'il y a lieu de requérir la réouverture de l'information sur charges nouvelles (article 190).

Vous pourriez juger que l'objet de la demande fait obstacle à ce que le refus de saisir le parquet puisse être traité dans le cadre de l'article 40, en vous inspirant, par analogie, de la solution qu'a apportée le Conseil d'Etat au cas d'une contestation du refus par le garde des sceaux de transmettre à la juridiction compétente une demande de révision d'une décision pénale, dans les conditions fixées par les articles 622 et suivants du code de procédure pénale : le litige n'est pas détachable de la procédure de révision (cf. CE, 24 novembre 1971, Sieur Seigneur, n° 82324, p. 708 ; CE, 20 mai 1981, Mauvillain, n° 20954, T.). Le parallèle n'est cependant pas tout à fait convaincant, puisque, dans le cadre d'une demande de révision, le garde des sceaux est partie prenante de la procédure. Ici, on se situe en amont.

Certes, il s'agit de transmettre des éléments qui n'ont pas été portés à la connaissance du juge d'instruction dans le cadre de l'information antérieure, dans le seul objectif de permettre sa réouverture. L'appréciation portée par le directeur départemental de la sécurité publique est effectivement enchâssée entre deux procédures judiciaires, l'une close, l'autre virtuelle, mais elle en est détachable. Il ne faut d'ailleurs pas être obnubilé par la qualité d'officier de police judiciaire de ce fonctionnaire. Des éléments qualifiables de charges nouvelles peuvent aussi bien être détenus par des autorités administratives n'ayant pas cette qualité. En définitive, la logique finaliste est séduisante, mais nous paraît de nature à brouiller la perspective, telle qu'elle a été dégagée, en particulier, par la jurisprudence Solana.

PCMNC à ce que vous reconnaissiez la compétence de la juridiction administrative pour connaître du litige.