

## **Tribunal des conflits**

### **Affaire 4019**

#### **M. H. c/ Préfet de la Réunion**

Renvoi du Conseil d'Etat

Rapp. T. Fossier

### **Séance du 7 septembre 2015**

**La question que vous a renvoyée le Conseil d'Etat va vous conduire à préciser l'ordre de juridiction compétent pour connaître du contentieux relatif à la désignation des établissements chargés de l'organisation des stages alternatifs à la sanction de certaines infractions routières institués par l'article 41-1 du code de procédure pénale.**

Entre 2007 et 2012, dans le département de la Réunion, les procureurs de la République de Saint-Denis et de Saint-Pierre avaient mis en place un dispositif de mesures alternatives aux poursuites en cas d'infraction routière, désigné sous le terme de « protocole MACIR ». Il permettait à l'auteur d'une infraction au code de la route de ne pas être poursuivi s'il acceptait d'effectuer, à ses frais, un stage de sensibilisation à la sécurité routière. Les deux procureurs de la République avaient désigné à cet effet deux organismes auprès desquels ce stage pouvait être réalisé, le service de prévention routière ainsi qu'une école de conduite (dans le mécanisme désormais applicable seul le service de prévention routière assure ces stages). M. H., gérant d'une autre école de conduite à Saint-Pierre, déjà titulaire de l'agrément préfectoral lui permettant d'assurer les stages de sensibilisation à la sécurité routière ouverts aux conducteurs pour récupérer les points perdus sur leur permis de conduire, a saisi le tribunal administratif de Saint-Denis d'une requête tendant à la condamnation de l'Etat à l'indemniser du préjudice subi du fait de l'absence de sélection de son établissement pour effectuer les stages prévus par le « protocole MACIR ». Le tribunal administratif, puis la cour administrative d'appel de Bordeaux, respectivement par un jugement du 8 novembre 2012 et un arrêt du 10 mars 2014, ont estimé que l'organisation des stages de sensibilisation à la sécurité routière institués par l'article 41-1 du code de procédure pénale relevait de l'exercice de l'action publique dont il n'appartenait pas à la juridiction administrative de connaître. Saisi en cassation, le Conseil d'Etat a considéré que la question de savoir si la désignation d'établissements assurant des stages de sensibilisation à la sécurité routière dans le cadre d'un

protocole mettant en place un dispositif de mesures alternatives aux poursuites pénales en cas d'infractions routières a trait à l'organisation ou au fonctionnement du service public de la justice, présente une difficulté sérieuse de nature à justifier le recours à la procédure prévue par l'article 35 du décret du 27 février 2015. Sa décision du 11 mai 2015 vous a en conséquence renvoyé cette question de compétence.

**Le litige pour lequel vous devez déterminer le juge compétent s'inscrit dans le cadre de l'application de l'article 41-1 du code de procédure pénale.**

Cette disposition institue des stages ayant le caractère d'alternatives aux poursuites. Elle autorise le procureur de la République, préalablement à sa décision sur l'action publique, et conformément au principe de l'opportunité des poursuites, à orienter l'auteur des faits vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle pour y effectuer un certain nombre de stages (citoyenneté, responsabilité parentale, responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple, sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants), et, notamment un stage de sensibilisation à la sécurité routière (ce dernier doit être distingué du stage de sensibilisation à la sécurité routière qui a le caractère d'une peine complémentaire à une décision de condamnation pour infraction routière et qui est assuré par les personnes agréées par le préfet en application de l'article 131-35-1 du code pénal). L'auteur d'une infraction routière, qui a payé l'amende, peut ainsi se voir proposer par le procureur de la République le suivi d'un stage à la place de l'engagement des poursuites conduisant à la privation de points sur son permis de conduire. La réalisation de ce stage conduit au classement sans suite de la procédure.

La décision qui vous est soumise est une décision prise par deux procureurs de la République afin d'organiser la mise en place de tels stages. Elle porte sur la désignation des organismes habilités à les assurer.

**La règle de partage des compétences entre les deux ordres de juridiction en matière de service public de la justice a été fixée par votre décision du 27 novembre 1952 Préfet de la Guyane**, au recueil p. 642 (et aux « Grands arrêts de la jurisprudence administrative » p. 441). La juridiction judiciaire est compétente pour connaître de tout ce qui a trait au fonctionnement du service public de la justice tandis que la juridiction administrative traite des questions relatives à son organisation (vous pouvez voir pour une application de ce critère de répartition des compétences votre décision du 15 décembre 1980 Tauhiro, 2166, au recueil p. 512). En retenant un critère exclusivement matériel et en excluant

le critère organique, votre jurisprudence a entendu éviter l'intervention du juge administratif dans les rapports entre la justice judiciaire et les justiciables quel que soit l'auteur de la décision attaquée (voir sur la critique de cette approche, au motif qu'elle ne prend pas en compte l'évolution des institutions avec la création en 1946 du Conseil supérieur de la magistrature et repose sur une justice dont la III<sup>ème</sup> République avait confié l'organisation aux seuls organes exécutifs, l'article du doyen Vedel au JCP G 1953 II n° 7598).

Mais, comme le montre la question qui vous a été renvoyée par le Conseil d'Etat, la mise en œuvre de la distinction entre l'organisation et le fonctionnement du service public de la justice n'est pas toujours aisée. Ainsi que le soulignait le professeur Charles Debbsch, dans un article au recueil Dalloz 1962 p. 275, « tout acte d'organisation du service judiciaire doit avoir pour but de mettre les institutions judiciaires en état de fonctionner. L'acte de fonctionnement dépend donc nécessairement de l'acte d'organisation ... Certains actes paraissent pouvoir être rattachés aussi bien à l'organisation qu'au fonctionnement ». Comme l'expliquait le commissaire du gouvernement, M. Franc, dans ses conclusions sur la décision de section du Conseil d'Etat du 5 novembre 1976 Hénin, p. 474, la juridiction administrative refuse de connaître des décisions d'autorités judiciaires qui « tout en étant relatives à l'organisation des services, vous paraissent se rattacher trop étroitement à l'exercice des fonctions judiciaires, voire juridictionnelles ». Cette approche se retrouve notamment lorsque sont en cause des décisions prises par des magistrats et qui portent sur la désignation de personnes auxquelles une tâche de collaboration au service public de la justice est confiée (Le critère de la jurisprudence préfet de la Guyane est appliqué plus strictement lorsqu'est en cause la décision d'une autorité administrative : le Conseil d'Etat, dans une décision du 11 février 2015 M. Singer et autres, 367884, à publier au recueil, vient de juger que l'arrêté du garde des sceaux qui déclare vacant un office de greffier de tribunal de commerce et précise les modalités de dépôt des candidatures à la succession est relatif à l'organisation du service public de la justice.). Dans leur commentaire de la décision Préfet de la Guyane, les auteurs des « Grands arrêts de la jurisprudence administrative » relèvent que « les actes relatifs à la désignation et à la discipline des auxiliaires de la justice » ressortissent en principe à la compétence de la juridiction judiciaire.

Ont ainsi été rattachées au fonctionnement du service de la justice :

-la décision d'un procureur de révoquer un curateur aux successions vacantes en Algérie, dans la décision du Conseil d'Etat du 11 mai 1953 Roffé, au recueil p. 211.

-la décision par laquelle une cour d'appel établissait, chaque année, la liste des personnes susceptibles d'être désignées comme administrateur judiciaire par les tribunaux de commerce : c'est la décision de section du Conseil d'Etat du 13 juillet 1961 sieur Jobard (*aux conclusions contraires du président Kahn, au recueil p. 489*). La même analyse se retrouve dans un arrêt de la première chambre civile du 26 septembre 2007, publié au Bulletin I n° 305.

-relèvent aussi du fonctionnement du service les instructions adressées par le premier président d'une cour d'appel aux greffiers pour faire respecter le monopole des avocats, dans votre décision du 2 mai 1977 Hénin, au recueil p. 666. Vous y avez souligné le fait que la mise en œuvre de ces instructions affectait la recevabilité des pièces de procédure.

-il en va de même du choix par la commission nationale technique de la sécurité sociale, juridiction judiciaire, du médecin chargé de procéder à l'examen préalable du dossier soumis en appel aux commissions régionales de sécurité sociale : c'est votre décision du 8 avril 2002 M. Melennec, 3282, au recueil p. 543.

En revanche, avaient été rattachées à l'organisation du service public de la justice :

-la décision du juge des enfants procédant à la nomination des délégués permanents qui ont pour mission d'encadrer les délégués bénévoles chargés de surveiller les mineurs, dans une décision du Conseil d'Etat du 24 mai 1957 Simon, p. 344, (*voir la chronique à l'AJDA 1957 p. 269*),

-la fixation annuelle par une cour d'appel de la liste des tribunaux de première instance auprès desquels les avoués avaient le droit de plaider, dans une décision du Conseil d'Etat du 18 février 1959 Ministre de la justice c/ sieur Cendrier, au recueil p. 123.

Ces décisions sont souvent regardées comme laissant planer un doute sur la portée exacte de la distinction organisation/fonctionnement du service public de la justice lorsqu'est en cause la désignation par un magistrat de personnes auxquelles une tâche de collaboration au service public de la justice est confiée. Il nous semble qu'une clarification devrait vous conduire à choisir entre deux approches :

**-la première repose sur la création d'un bloc de compétence conduisant à rattacher au fonctionnement du service public de la justice toute décision prise par un magistrat dès lors qu'elle a un lien avec ses fonctions juridictionnelles et alors même qu'elle porte sur une mesure d'organisation.**

En l'espèce, elle consisterait à regarder le choix, par le procureur, des établissements chargés d'assurer les stages de sensibilisation à la sécurité routière comme indissociables de ses décisions ultérieures d'engager ou non des poursuites contre les auteurs de l'infraction, dans la mesure où l'organisation de ces stages est un préalable indispensable à la possibilité pour le procureur d'utiliser des alternatives aux poursuites prévues par la loi. Le refus d'engager des poursuites pénales relevant de la seule compétence du juge judiciaire, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat, dans sa décision du 27 mai 1991 *Altiparmakian*, 113159, au recueil p. 213, la désignation préalable des organismes chargés d'assurer les mesures alternatives aux poursuites serait aussi rattachée au fonctionnement du service public de la justice.

Un tel bloc de compétence en faveur du juge judiciaire, lorsqu'est en cause une décision prise par un magistrat pour la désignation d'un collaborateur de la justice chargé d'intervenir dans l'élaboration ou la mise en œuvre d'une décision juridictionnelle, a l'avantage à la fois de simplifier la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction et d'éviter de confier au juge administratif le jugement de décisions prises par des magistrats judiciaires pour l'application de procédures juridictionnelles qui relèvent de leur seule compétence.

**-la seconde approche repose sur le maintien de la logique de la distinction organisation/fonctionnement dégagée par votre décision Préfet de la Guyane pour les décisions de désignation de personnes auxquelles une tâche de collaboration au service public de la justice est confiée.**

Elle conduirait à faire relever du fonctionnement du service les décisions étroitement liées aux procédures juridictionnelles tandis que seraient rattachées à l'organisation les mesures assurant uniquement la mise en œuvre de pouvoirs administratifs. Elle permettrait de réaffirmer la jurisprudence qui regarde la désignation de personnes, choisies à raison de leur expertise, comme relevant du fonctionnement de la justice dès lors que leur consultation ou leur intervention est de nature à influencer sur la décision de justice. En revanche, elle en fixerait la limite lorsqu'est confiée à une personne une tâche exclusivement administrative, sans incidence sur la décision juridictionnelle.

En l'espèce, si la proposition d'une mesure alternative aux poursuites pénales se rattache de façon indissociable à l'exercice des poursuites par le procureur de la République, il n'en va pas de même des décisions prises en amont pour organiser la mise en place de ces mesures alternatives. Certes, de ces décisions d'organisation va dépendre l'efficacité de la

mise en oeuvre de la politique pénale par le procureur. Néanmoins, il s'agit de mesures purement administratives d'organisation dont le juge judiciaire n'aura pas à connaître dans le cadre d'une instance en cours ou ultérieure. Elles sont ainsi détachables de l'activité juridictionnelle.

Cette approche, certes plus complexe d'application, se trouve déjà dans la jurisprudence. Le Conseil d'Etat, dans ses décisions du 17 juillet 2013 M. Elkaim, 359417, au recueil p. 217, et du 11 avril 2014 Ligue des droits de l'homme, 360759, à mentionner aux tables, a ainsi jugé que les décisions d'effacement ou de rectification, prises par le procureur de la République, des données figurant sur les fichiers dits « système de traitement des infractions constatées » et « traitement des antécédents judiciaires » avaient le caractère d'actes administratifs de gestion de ces fichiers détachables d'une procédure judiciaire.

Cette approche présente aussi l'avantage d'offrir un recours contre des décisions d'organisation du service qui, dès lors qu'elles ne se rattachent pas directement à une instance, ne sont pas susceptibles d'être soumises ultérieurement au contrôle du juge judiciaire. C'est notamment le cas lorsque, comme en l'espèce, c'est un tiers à l'action pénale, qui entend contester la mesure. Comme le soulignait le professeur Auby, dans un article à la RDP 1977 p. 1063, sur votre décision du 2 mai 1977 Hénin, face à un acte d'administration judiciaire « la démarche essentielle nous paraît consister à se demander s'il existe devant la juridiction judiciaire une voie de droit permettant de résoudre le litige posé par cet acte ».

C'est pourquoi nous vous proposons de retenir la compétence de la juridiction administrative pour connaître du contentieux relatif à la désignation des établissements chargés de l'organisation des stages alternatifs à la sanction de certaines infractions routières, institués par l'article 41-1 du code de procédure pénale.

**Par ces motifs**, nous concluons :

- 1° à la compétence de la juridiction administrative,
- 2° et au renvoi de la cause et des parties devant le Conseil d'Etat.