

Tribunal des conflits

Affaire 4036
M. et Mme B.
Conflit positif

Rapporteur : Y. Maunand

Séance du 16 novembre 2015

Le conflit positif dont vous êtes saisi va vous conduire à vous prononcer à la fois sur les conditions de sa régularité au regard des règles du décret du 27 février 2015 et sur la juridiction compétente pour connaître de l'action en responsabilité engagée par un militaire victime, en service, d'un accident causé par un véhicule.

Le sergent-chef B. a été grièvement blessé à la suite d'un accident de voiture, survenu dans la nuit du 12 au 13 novembre 2009, alors qu'il était en mission en Afghanistan. Le militaire qui conduisait le véhicule dans lequel M. B. se trouvait, a été relaxé du chef de délit de blessures involontaires pour lequel il avait été poursuivi par un jugement du tribunal correctionnel de Paris du 25 septembre 2012. Ce même jugement, statuant sur l'action civile des parents de M. B., agissant à la fois en leur qualité de tuteurs de leur fils et en leur nom propre, a ordonné une expertise judiciaire et condamné l'Etat au paiement d'une provision. Mais, en appel, la cour d'appel de Paris avait regardé la juridiction judiciaire comme n'étant pas compétente pour connaître de cette action civile. Son arrêt a toutefois été annulé, le 23 septembre 2014, par la chambre criminelle de la Cour de cassation (*voir le commentaire de cet arrêt à l'AJDA 2015 n° 9 p. 528 et suivantes*), pour erreur de droit sur l'application de la loi du 31 décembre 1957. Devant la cour d'appel de Paris, à nouveau saisie du litige, le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris a, le 10 juin 2015, formé un déclinatoire de compétence. La cour l'ayant rejeté par un arrêt du 2 juillet suivant, le préfet, par un arrêté du 19 août 2015, a élevé le conflit mais uniquement en ce qui concerne l'action formée par M. et Mme B. au nom de leur fils.

****La procédure de conflit positif dont vous êtes saisi sur le fondement des nouvelles dispositions du décret du 27 février 2015, entrées en vigueur le 1^{er} avril dernier, soulève trois questions relatives à sa régularité.**

***La première porte sur la tardiveté de l'arrêté de conflit.**

Lorsque la juridiction rejette le déclinatoire de compétence du préfet, ce dernier dispose, en vertu de l'article 22 du décret de 2015, d'un délai de 15 jours suivant la réception du jugement pour élever le conflit, sauf si le tribunal a passé outre au déclinatoire de compétence et jugé au fond. L'article 25 ajoute que passé ce délai, « le conflit ne peut plus être élevé devant la juridiction saisie de l'affaire ». Il ressort de votre jurisprudence constante, faisant application des dispositions identiques antérieurement contenues dans l'ordonnance du 1^{er} juin 1828 relative aux conflits d'attribution, qu'un arrêté pris après l'expiration de ce délai doit être annulé : vous pouvez voir en ce sens votre décision du 10 janvier 1983 Commissaire de la République de la région Picardie, 02274, au recueil p. 536, ou votre décision du 4 octobre 1995 Consorts Petit, 02953, aux tables p. 1010.

En l'espèce, l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 2 juillet 2015 a été signifié le 4 août 2015 au « préfet de police de Paris ». Si l'adresse de signification était celle de la préfecture de la région d'Ile de France, préfecture de Paris, son destinataire avait été identifié par l'huissier comme étant le préfet de police. L'arrêt n'a été finalement reçu par le préfet de la région d'Ile de France que le 19 août. Il nous semble dès lors que la signification de l'arrêt ne peut être regardée comme régulière. L'arrêté de conflit, pris par le préfet de la région d'Ile de France le 19 août 2015 et reçu à la cour d'appel le 24 août suivant, n'est donc pas tardif.

***La deuxième question de régularité a trait à la recevabilité en appel d'un déclinatoire de compétence.** Elle recouvre deux questions distinctes :

-la première est relative à la possibilité pour le préfet de se prévaloir en appel de l'incompétence de la juridiction judiciaire alors qu'il n'avait pas saisi le juge de première instance d'un déclinatoire de compétence.

Si l'article 18 du décret du 27 février 2015 réitère le principe posé par l'article 4 de l'ordonnance du 1^{er} juin 1828 qui interdit d'élever un conflit sur les décisions passées en force de chose jugée, il ne reprend pas la mention de l'article 4 de l'ordonnance de 1828 autorisant explicitement l'élévation du conflit pour la première fois en appel (voir sur son application votre décision du 27 mai 1980 Ministère public c/ N'Guyen Vantra, 02163, au recueil p. 508) alors qu'il rappelle, à son article 22, la possibilité de former en appel un nouveau déclinatoire de compétence en cas d'appel contre un jugement ayant admis, en première instance, le déclinatoire. Toutefois, dès lors que l'article 18 du décret de 2015 réécrit de façon positive

l'article 4 de l'ordonnance de 1828, en disposant que « Le conflit peut être élevé tant qu'il n'a pas été statué sur la compétence par une décision passée en force de chose jugée » et qu'a force de chose jugée le jugement du juge civil qui, selon les termes de l'article 500 du code de procédure civile, n'est plus susceptible d'un recours suspensif d'exécution, il nous semble que l'on doit nécessairement lire l'article 18 comme autorisant le préfet à élever un conflit aussi bien en première instance que, pour la première fois, en appel.

-si vous nous suivez dans cette analyse **se pose alors la question de la possibilité d'élever un conflit devant la juridiction d'appel qui statue sur renvoi après cassation.**

Sous l'empire de l'article 4 de l'ordonnance de 1828, votre décision du 15 janvier 1990 Chamboulive, 02607, au recueil p. 386, avait jugé recevable la procédure de conflit mise en œuvre pour la première fois devant la cour d'appel statuant comme juridiction de renvoi après cassation. Votre décision du 12 octobre 1992 Préfet de l'Essonne, 02726, au recueil p. 489, a aussi précisé que le préfet dont le déclinatoire de compétence a été admis en première instance et en appel n'avait pas l'obligation, après la cassation de l'arrêt de la cour, de déposer un nouveau déclinatoire devant la juridiction de renvoi.

Les dispositions de l'article 18 du décret de 2015 ne s'opposent pas au maintien de ces règles. Certes, en l'espèce, la Cour de cassation s'est prononcée sur la compétence de la juridiction judiciaire puisqu'elle a retenu une erreur de droit de la cour d'appel dans l'application de la loi du 31 décembre 1957. Il n'en demeure pas moins que le renvoi de l'affaire à la cour d'appel, après cassation, a réouvert l'examen du litige. Il nous semble que le préfet doit être alors à nouveau recevable à décliner la compétence des juridictions judiciaires, d'autant qu'il ne pouvait pas le faire devant la Cour de cassation. Nous vous proposons donc de juger que le préfet peut élever le conflit devant la cour d'appel, saisie sur renvoi de la Cour de cassation.

***La dernière question de régularité porte sur l'incidence du non respect du délai de 15 jours accordé aux parties pour répondre à un déclinatoire de compétence par l'article 19 du décret de 2015.**

En l'espèce, le déclinatoire de compétence en date du 10 juin 2015 a été adressé, par erreur, par le préfet au procureur général près de la cour d'appel de Paris alors que l'article 19 du décret de 2015 prévoit qu'il doit être envoyé au greffe de la juridiction saisie. C'est l'avocate générale qui a donné lecture du déclinatoire de compétence au cours de l'audience qui s'est tenue le 11 juin 2015, les parties en ont ensuite discuté.

Sous l'empire des dispositions de l'ordonnance de 1828, vous aviez jugé que le déclinatoire de compétence pouvait être présenté jusqu'à ce que le tribunal se prononce sur la compétence, y compris postérieurement à l'audience ou à la clôture des débats : vous pouvez voir en ce sens votre décision du 20 mars 2006 Calatayud C/ VNF, 3505, au recueil 626, et votre décision du 18 mars 2013 Mme Paingt, 3897, aux tables p.810. Mais l'article 6 de l'ordonnance de 1828 n'organisait pas de contradictoire sur le déclinatoire de compétence, se bornant à autoriser le préfet à demander le renvoi de l'affaire devant l'autorité compétente. Tel n'est plus le cas désormais puisque les trois derniers alinéas de l'article 19 du décret de 2015 prévoient que lorsque le préfet adresse au greffe de la juridiction un déclinatoire de compétence, « les parties en sont informées par le greffe et sont invitées à faire connaître leurs observations écrites dans un délai de 15 jours à compter de la réception de la notification du greffe », ce délai pouvant être réduit par le président de la formation de jugement en cas d'urgence. Il nous semble néanmoins que ces règles concernent l'instance menée devant le juge judiciaire, afin que soit assurée le contradictoire sur le déclinatoire de compétence et non la régularité même de ce dernier. Ce délai n'est pas une règle de recevabilité applicable au déclinatoire de compétence, à la différence de l'obligation de motivation que le premier alinéa de l'article 19 impose au déclinatoire de compétence, en précisant expressément que cette obligation est instituée « à peine d'irrecevabilité ». Nous vous proposons donc de juger que le non respect du délai de 15 jours prévu par le deuxième alinéa de l'article 19 du décret de 2015 est sans incidence sur la recevabilité du déclinatoire de compétence. Il nous paraît aussi difficile de considérer qu'il serait de nature à vicier la procédure de conflit dès lors que ce délai est entre les mains du président de la formation de jugement qui peut le réduire et non entre celles du préfet.

Si vous nous suivez, vous regarderez comme régulière la procédure de conflit dont vous êtes saisi.

****Se pose alors la question de la régularité de l'arrêt de la cour d'appel.**

Il ressort des articles 22 et 26 du décret de 2015 que la juridiction qui rejette un déclinatoire de compétence doit surseoir à statuer pendant le délai laissé au préfet pour prendre un arrêté de conflit, sursis à statuer qui doit être maintenu si cet arrêté est pris en temps utile. Ces dispositions reprenant celles des articles 8 et 12 de l'ordonnance de 1828, doit continuer à s'appliquer le principe posé par votre jurisprudence en vertu duquel l'arrêt d'une cour d'appel qui statue au fond par la même décision que celle qui écarte un

déclinatoire de compétence est nulle et non avenue, alors même que l'arrêté de conflit devrait être annulé : vous pouvez voir en ce sens votre décision du 4 juillet 1991 Mme Pillard, 02670, au recueil p. 469.

En l'espèce, la cour d'appel, dans son arrêt du 2 juillet 2015 qui a rejeté le déclinatoire de compétence, ne s'est certes pas prononcée sur le fond du litige. Elle a néanmoins décidé de rouvrir les débats en invitant les parties à conclure sur la demande d'indemnisation. Elle a ainsi poursuivi l'instance. En outre, elle a explicitement refusé de surseoir à statuer. Vous devrez donc sanctionner le non respect de son obligation de surseoir à statuer face à un déclinatoire de compétence en déclarant nul et non avenu l'arrêt de la cour en tant qu'il ordonne la réouverture des débats sur le fond s'agissant des conclusions présentées au nom du fils de M. et Mme B. qui ont seules fait l'objet du déclinatoire de compétence.

****Reste alors à déterminer l'ordre de juridiction compétent pour connaître de l'action menée par un agent public victime, en service, d'un accident causé par un véhicule.**

La loi du 31 décembre 1957 a attribué aux juridictions judiciaires la compétence pour connaître de toutes les actions en responsabilité tendant à la réparation des dommages causés par un véhicule, à la seule exception des dommages subis par le domaine public. Son article 1^{er} organise aussi la substitution de la responsabilité de la personne publique à celle de son agent auteur de l'accident. Ce bloc de compétence joue quelque soit le véhicule en cause, et notamment s'il s'agit d'un véhicule militaire. Vous l'avez jugé pour un accident causé par un avion militaire dans votre décision du 4 juillet 1991 Consorts Oger et Bissières, 02664, au recueil p. 470, et par un véhicule automobile militaire dans votre décision du 20 juin 2005 Kyrilis c/ Etat, 3478, au recueil p. 661. Cette décision rappelle la compétence exclusive de la juridiction judiciaire lorsque la responsabilité de l'Etat est recherchée à raison d'un accident qui ne trouve pas son origine dans une organisation défectueuse de manœuvres militaires mais dans l'action d'un véhicule appartenant aux armées.

La présente affaire va vous conduire à préciser les modalités d'application de ce bloc de compétence lorsque la victime de l'accident causé par un véhicule est un agent public et que l'accident a, à la fois, les caractères d'un accident de la circulation et d'un accident de service (voir sur la définition de l'accident de service en droit administratif la décision de

section du Conseil d'Etat du 17 janvier 2014 *Ministre du budget c/ M. Lançon*, 352710, à publier au recueil, et sa décision de section du 16 juillet 2014 *Mme Galan*, 361820).

Votre jurisprudence avait inclus dans le champ de la compétence judiciaire instituée par la loi de 1957 les accidents de service causés par un véhicule à un agent public. Votre décision du 23 novembre 1959 *sieur Albertini*, 17087, au recueil p. 874, avait néanmoins précisé que le juge judiciaire était alors tenu de renvoyer à la juridiction administrative la question préjudicielle relative aux droits et obligations réciproques de la collectivité publique et de son agent. Mais dès votre décision du 13 juin 1960 *Cianelli*, 1716, au recueil p. 865, vous avez jugé que le juge judiciaire devait régler l'action en responsabilité dont il était saisi par l'agent public en faisant application des règles de droit commun. Votre décision soulignait ainsi le fait que le litige portait sur les rapports entre l'agent victime d'un accident et son auteur, auquel la personne publique employeur était substituée, et non sur les rapports entre la personne publique et son agent victime de l'accident.

Mais, à la suite de la décision d'assemblée du Conseil d'Etat du 4 juillet 2003 *Mme Moya-Caville*, 211106, au recueil p. 323, qui a abandonné le principe du caractère forfaitaire de l'indemnisation du préjudice subi par un fonctionnaire victime d'un accident de service ou atteint d'une maladie professionnelle pour retenir le principe d'une réparation intégrale, votre décision du 8 juin 2009 *Consorts Royer c/ Commune du Cannet*, 3697, au recueil p. 584, a fait relever de la compétence du juge administratif les litiges ayant trait « à la réparation par une collectivité publique des conséquences dommageables de l'accident de service survenu à l'un de ses agents titulaires à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ». Vous avez ainsi institué un nouveau bloc de compétence en matière d'accident de service des agents publics.

L'affaire qui vous est soumise va vous conduire à préciser comment doivent se concilier les blocs de compétence résultant respectivement de la loi de 1957 et de votre décision *Consorts Royer*. Deux approches nous semblent envisageables :

-la première repose sur le constat que les deux blocs n'ont pas le même champ d'application. Votre décision *Consorts Royer* statuait en effet sur le recours formé par un agent public contre la collectivité publique qui l'employait afin d'obtenir la réparation intégrale du préjudice issu de son accident de service. N'était donc pas en cause un recours formé, sur le fondement de la loi de 1957, par un agent public contre un autre agent public,

auteur d'un accident causé par un véhicule. On pourrait alors considérer que l'agent public, victime d'un accident de service causé par un véhicule, doit dès lors se voir offrir un choix :

-soit il exerce, sur le fondement de la loi de 1957, une action en responsabilité contre l'auteur de l'accident, auquel se substitue éventuellement la personne publique qui emploie ce dernier. C'est alors la juridiction judiciaire qui est compétente.

-soit il exerce une action contre son employeur, sur le fondement des dispositions applicables aux accidents de service. C'est alors la juridiction administrative qui est compétente.

Votre jurisprudence a déjà consacré une telle compétence concurrente des deux ordres de juridiction : vous pouvez voir pour un exemple récent votre décision du 7 juillet 2014 Mme Aderschlag, 3951, à publier au recueil, à propos d'un dommage causé par un praticien hospitalier détaché dans une clinique privée.

-la seconde approche tend à donner une portée extensive à votre décision Consorts Royer. En effet, si le litige dont votre juridiction était saisi ne portait effectivement que sur le recours formé par un agent public contre la collectivité publique qui l'employait afin d'obtenir la réparation intégrale du préjudice issu de son accident de service, votre décision a adopté une rédaction très large en faisant jouer la compétence du juge administratif « que l'action ait été intentée sur le fondement des dispositions particulières applicables aux agents des collectivités publiques ou sur un autre fondement, et ce alors même que l'accident a été causé par un véhicule ». Si on adopte une interprétation littérale de cette décision, on pourrait considérer que toute action d'un agent public tendant à la réparation d'un accident de service doit relever de la compétence du juge administratif, y compris lorsque l'accident a été causé par un véhicule.

Nous ne vous cacherons pas que cette solution avait initialement notre préférence. Elle nous semblait en effet être dans la logique de votre décision Consorts Royer et permettre d'assurer un bloc complet de compétence au profit du juge administratif lorsqu'est en cause un accident de service. Par ailleurs, elle ne limite pas les droits des agents publics depuis l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui assure désormais une réparation intégrale du préjudice subi du fait d'un accident de service. Enfin, elle ne nous semble en rien contraire au bloc de compétence institué par la loi de 1957 qui demeure une exception aux règles générales d'attribution de compétence entre les deux ordres de juridiction ce qui fait qu'elle ne joue pas pour les actions exercées sur un autre fondement. Votre décision du 12 février 2001 Commune de Courdimanche, 03243, au recueil p. 735, l'a ainsi regardée comme

étant inapplicable aux actions en responsabilité ayant pour fondement les liens contractuels entre l'auteur présumé du dommage et la victime. La situation pourrait être comparable pour les agents publics lorsqu'ils sont victimes d'un accident de service.

Ce n'est finalement pas cette solution que nous vous proposons car elle nous semble en réalité constituer un cadre trop rigide, source de complexité, notamment dans deux hypothèses :

-la première est celle dans laquelle il y a un doute sur la qualification d'accident de service de l'accident causé par le véhicule. Si le juge administratif refuse ce caractère, l'agent devra exercer une autre action contre l'auteur de l'accident devant le juge judiciaire.

-la seconde est celle où, comme en l'espèce, l'accident cause des préjudices non seulement à l'agent qui en est victime mais aussi à ses proches, ce qui fera relever le même accident de deux juges distincts. Il nous semble plus opportun de laisser à la victime le choix de l'action la plus adaptée à sa situation.

Nous vous proposons donc de juger que M. et Mme B., agissant au nom de leur fils du fait de l'accident de service dont il a été victime, pouvaient exercer une action en responsabilité, fondée sur la loi de 1957, devant le juge judiciaire. Cela vous conduira à annuler l'arrêté de conflit.

Par ces motifs, nous concluons :

1° à l'annulation de l'arrêt de la cour d'appel en tant qu'il ordonne la réouverture des débats sur l'action intentée au nom du fils de M. et Mme B.,

2° et à l'annulation de l'arrêté de conflit du préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris en date du 19 août 2015.