

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE B...**

N^{os} 2001239 - 2001240

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Consorts X..

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Eugénie Garona
Rapporteuse

Le tribunal administratif de B...

M. Philippe Dujardin
Rapporteur public

2^{ème} chambre

Audience du 30 juin 2022
Décision du 18 juillet 2022

60-01-03-04
60-02-03-01
60-02-09
60-02-091
C

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et un mémoire, enregistrés les 30 mars 2020 et 15 avril 2021 sous le n°2001239, M. X..., Mme X épouse X..., Mme X, Mme X épouse X..., Mme X épouse X..., Mme X épouse X..., représentés par... Me Lemiegre, demandent au tribunal :

1°) de condamner l'État à leur verser la somme de 135 000 euros en réparation du préjudice qu'ils estiment avoir subi du fait des fautes commises par les services de l'État dans la survenance du meurtre de Mme D..., le 20 décembre 2015, répartie de la manière suivante :

- 40 000 euros à M. X, père de Mme D... ;
- 40 000 euros, à Mme X épouse X..., mère de Mme D... ;
- 20 000 euros à Mme X sœur de Mme D... ;
- 15 000 euros à Mme X veuve X..., grand-mère maternelle de Mme D... ;
- 15 000 euros à Mme X épouse X..., grand-mère paternelle de D... ;
- 5 000 euros à Mme X épouse X..., tante de Mme D... ;

2°) d'assortir cette somme des intérêts à taux légal, à compter de la date de réception de leur demande préalable indemnitaire ;

3°) de condamner l'Etat aux entiers dépens ;

4°) de mettre à la charge de l'État le versement à chacun d'eux d'une somme de 2 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable, dès lors qu'elle a été précédée d'une demande indemnitaire préalable ;
- leur requête est recevable, dès lors qu'elle tend à l'engagement de la responsabilité de l'État pour faute et repose sur un fondement juridique distinct de celui ayant permis le versement à leur profit d'une indemnité par le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions ;
- la responsabilité de l'Etat est engagée en raison de la carence des services pénitentiaires dans la mise en œuvre d'une mesure de surveillance judiciaire prévue par l'article 723-29 du code de procédure pénale, à la levée d'écrou de M. O... ;
- la responsabilité de l'Etat est engagée en raison des dysfonctionnements entre les services préfectoraux et les services pénitentiaires, n'ayant pas permis d'exécuter la mesure d'éloignement du territoire de M. O à sa levée d'écrou ;
- les fautes commises ont permis le meurtre de Mme D... ;
- Mme D a subi une perte de chance d'éviter la mort, qui doit être réparée à hauteur de 135 000 euros.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 mars 2021, le ministre de la justice conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la juridiction administrative est incompétente pour connaître de la responsabilité de l'Etat du fait des services pénitentiaires, dès lors que les litiges relatifs à la nature et aux limites d'une peine infligée par la juridiction judiciaire relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire ;
- la requête est irrecevable dès lors que les requérants ont obtenu l'indemnisation intégrale de leurs préjudices par le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions ;
- les services de l'administration pénitentiaire n'ont commis aucune faute ; à titre subsidiaire, à supposer les fautes des services pénitentiaires retenues, elles sont dépourvues de lien de causalité avec le préjudice subi par les consorts X....

Par un mémoire, enregistré le 2 juin 2022, le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) a produit des observations.

II. Par une requête et un mémoire, enregistrés les 30 mars 2020 et 21 décembre 2021 sous le n°2001240, M. X, Mme X. épouse X..., Mme X..., Mme X. épouse X..., Mme X... épouse X..., Mme X. épouse X..., représentés par Me Lemiegre, demandent au tribunal :

1°) de condamner l'État à leur verser la somme de 135 000 euros en réparation du préjudice qu'ils estiment avoir subi du fait des fautes commises par les services de l'État dans la survenance du meurtre de Mme D., le 20 décembre 2015, répartie de la manière suivante :

- 40 000 euros à M. X père de Mme D... ;

- 40 000 euros, à Mme X épouse X..., mère de Mme D... ;
- 20 000 euros à Mme X sœur de Mme D... ;
- 15 000 euros à Mme X veuve X..., grand-mère maternelle de Mme D... ;
- 15 000 euros à Mme X... épouse X..., grand-mère paternelle de Mme D... ;
- 5 000 euros à Mme X épouse X..., tante de Mme D... ;

2°) d'assortir cette somme des intérêts à taux légal, à compter de la date de réception de leur demande préalable indemnitaire ;

3°) de condamner l'Etat aux entiers dépens ;

4°) de mettre à la charge de l'État le versement à chacun d'eux d'une somme de 2 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable, dès lors qu'elle a été précédée d'une demande indemnitaire préalable ;
- leur requête est recevable, dès lors qu'elle tend à l'engagement de la responsabilité de l'État pour faute et repose sur un fondement juridique distinct de celui ayant permis le versement à leur profit d'une indemnité par le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions ;
- la responsabilité de l'Etat est engagée en raison des carences fautives de l'administration préfectorale dans l'exécution de l'éloignement de M. O..., qui faisait l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire, ainsi que cela ressort du rapport de la mission d'inspection d'août 2016 ;
- la responsabilité de l'Etat est engagée en raison des carences fautives de l'administration préfectorale à ne pas avoir placé M. O... en rétention administrative ou sous assignation à résidence, dans l'attente de son éloignement ;
- la responsabilité de l'Etat est engagée en raison des carences fautives des services de police, qui ont procédé au contrôle de M. O le 2 décembre 2015, sans toutefois l'appréhender alors qu'ils avaient constaté qu'il figurait au fichier des personnes recherchées ;
- la responsabilité de l'Etat est engagée en raison des dysfonctionnements entre les services préfectoraux et les services pénitentiaires, n'ayant pas permis d'exécuter la mesure d'éloignement du territoire de M. O..., à sa levée d'écrou ;
- les fautes commises ont permis le meurtre de Mme D... ;
- Mme D... a subi une perte de chance d'éviter la mort, qui doit être réparée à hauteur de 135 000 euros.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 juillet 2020, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la juridiction administrative est incompétente pour connaître de la responsabilité de l'Etat du fait des services de police, les contrôles d'identité relevant de la police judiciaire ;
- la juridiction administrative est incompétente pour connaître de la responsabilité de l'Etat du fait de la carence à édicter une mesure de placement en rétention dès lors que cette mesure s'inscrit dans le cadre de la procédure judiciaire de recherche d'infractions commises par M. O... ;

- la requête est irrecevable dès lors que les requérants ont obtenu l'indemnisation intégrale de leurs préjudices par le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions ;
- les services préfectoraux n'ont commis aucune faute dans la mise en œuvre de l'éloignement de M. O... ;
- l'absence de placement en rétention et d'assignation à résidence de M. O... n'est pas fautif et est dépourvu de tout lien de causalité avec le meurtre de Mme D... ;
- les dysfonctionnements des services préfectoraux de la Seine-Maritime relevés par le rapport de la mission d'inspection sont sans lien direct avec le meurtre de Mme D....

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 août 2020, le préfet de la Seine-Maritime conclut au rejet de la requête, en renvoyant aux écritures du ministre de l'intérieur.

Par un mémoire, enregistré le 2 juin 2022, le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) a produit des observations.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code de procédure pénale ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Garona, conseillère,
- et les conclusions de M. Dujardin, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Mme D... et M. H... ont été assassinés le 20 décembre 2015 par M. O... étranger en situation irrégulière, définitivement condamné pour ces faits le 5 avril 2019 par la cour d'assises de la Seine-Maritime à une peine de réclusion criminelle à perpétuité avec une période de sûreté de 22 ans. Par leurs requêtes, les consorts X... recherchent la responsabilité et la condamnation de l'État à réparer le préjudice qu'ils estiment avoir subi du fait des carences des services pénitentiaires, des services de la préfecture de la Seine-Maritime et des services de police.

Sur la jonction :

2. Les requêtes n^o 2001239 et 2001240 présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement.

Sur l'exception d'incompétence de la juridiction administrative soulevée en défense par le ministre de la justice :

3. La juridiction judiciaire est seule compétente pour connaître des décisions ou mesures qui relèvent du fonctionnement du service public de la justice et dont l'examen se rattache à la fonction juridictionnelle ou conduit à porter une appréciation sur la marche même des services judiciaires. De même, il n'appartient qu'à l'autorité judiciaire de connaître des litiges relatifs à la nature et aux limites d'une peine infligée par une juridiction judiciaire et dont l'exécution est poursuivie à la diligence du ministère public. En revanche, les litiges relatifs aux actes qui concernent non l'exercice de la fonction juridictionnelle mais l'organisation même du service public de la justice ressortissent à la compétence de la juridiction administrative.

4. Le ministre de la justice fait valoir que la responsabilité de l'Etat du fait des carences des services pénitentiaires dans la mise en œuvre d'une mesure de surveillance judiciaire à la levée d'écrou de M. O... relève de la compétence de la juridiction judiciaire.

5. Il résulte de l'instruction qu'une telle mesure de surveillance prévue par l'article 723-29 du code de procédure pénale, est prononcée par le juge de l'application des peines, aux seules fins de prévenir une récidive dont le risque paraît avéré. Ainsi, l'éventuelle carence à décider d'une telle mesure ne se rattache pas au fonctionnement administratif du service pénitentiaire, mais constitue une modalité d'exécution de la peine. Par suite, l'exception d'incompétence de la juridiction administrative soulevée par le ministre de la justice doit être accueillie sur ce point.

6. En revanche, la juridiction administrative est compétente pour connaître des autres erreurs ou carences dont se prévalent les requérants, qui relèvent quant à elles de l'organisation même du service public pénitentiaire.

Sur les exceptions d'incompétence de la juridiction administrative soulevées en défense par le ministre de l'intérieur :

7. Le ministre de l'intérieur fait valoir que la responsabilité du fait des services de police, en matière de contrôle d'identité ainsi que la responsabilité du fait de l'absence de placement de M. O... en rétention ressortissent à la compétence de la juridiction judiciaire.

8. En premier lieu, il résulte de l'instruction que les requérants recherchent la responsabilité de l'Etat du fait de la faute que les services de police auraient commise le 2 décembre 2015, en procédant au contrôle d'identité de M. O..., sans toutefois l'appréhender alors qu'ils avaient pourtant constaté qu'il figurait au fichier des personnes recherchées. Toutefois, ces opérations de contrôle d'identité constituent des mesures de police judiciaire qui relèvent de la seule compétence des juridictions judiciaires. Par suite, la première exception d'incompétence soulevée par le ministre de l'intérieur doit être accueillie.

9. En second lieu, le placement en rétention d'un étranger dans l'attente de son éloignement constitue une mesure de police administrative et par suite, le contentieux de la responsabilité dû à l'abstention à édicter une telle mesure ressortit à la compétence de la juridiction administrative. Dès lors, cette seconde exception d'incompétence soulevée par le ministre de l'intérieur doit être écartée.

Sur les fins de non-recevoir soulevées en défense par les ministres de la justice et de l'intérieur :

10. Si les ministres de la justice et de l'intérieur font valoir que les requérants ont obtenu l'indemnisation intégrale de leurs préjudices par le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) et que, par suite, leurs requêtes sont irrecevables, cette circonstance n'a toutefois pas d'incidence sur la recevabilité des requêtes mais seulement sur le bien-fondé des demandes d'indemnisation des requérants. Par suite, ces fins de non-recevoir doivent être écartées.

Sur les conclusions indemnitaires :

11. Les consorts X.. se prévalent de la carence fautive commise par les services de la préfecture de la Seine-Maritime en charge de l'éloignement des étrangers, en n'exécutant pas la mesure d'éloignement dont M. O... faisait l'objet, en ne le plaçant pas en rétention administrative et en ne l'assignant pas à résidence, dans l'attente de son éloignement.

En ce qui concerne la carence des services préfectoraux dans l'exécution de la mesure d'interdiction judiciaire du territoire, prononcée par le juge pénal à l'encontre de M. O... :

12. Il résulte de l'instruction que M. O... a été condamné le 25 février 2011 par la cour d'assises de la Seine-Maritime à une peine de 8 ans d'emprisonnement pour des faits de viol, assortie d'une interdiction judiciaire du territoire. Il résulte encore de l'instruction et notamment du rapport de la mission d'inspection d'août 2016 que les démarches entreprises en vue de la mise en œuvre de cette mesure d'interdiction définitive du territoire, ont débuté au mois d'avril 2015, soit plus de sept mois avant la date de libération de M. O... du centre pénitentiaire du Havre. Ce rapport relève que l'intéressé, dépourvu de tout document d'identité, a usé d'une dizaine d'identités différentes et s'est prétendu tantôt de nationalité rwandaise, tantôt de nationalité ougandaise. Le consulat du Rwanda a été saisi par les services préfectoraux le 3 juin 2015 afin que M. O... soit auditionné par les autorités consulaires rwandaises, et reconnu comme ressortissant rwandais, condition nécessaire à la délivrance d'un laissez-passer consulaire et par voie de conséquence à l'exécution de la mesure d'éloignement. Relancé à deux reprises les 12 juin et 8 juillet 2015, le consulat a finalement fixé l'audition de M. O... le 16 juillet 2015. Interrogé sur la suite qu'il comptait donner à la demande de laissez-passer consulaire les 20 juillet et 25 août 2015, le consulat du Rwanda ne répondra par la négative aux sollicitations des services préfectoraux que le 6 janvier 2016, une fois connus les faits criminels de M. O... En outre, le rapport relève que si les autorités ougandaises n'ont pas été contactées, en l'absence d'état civil ou d'identité et de tout élément probant, une telle démarche n'aurait eu que des chances de succès très aléatoires. Enfin, il résulte de ce rapport que les modalités de préparation de l'éloignement de M. O... par les services préfectoraux ont été engagées en temps utile et menées avec ténacité mais que l'absence de laissez-passer consulaire rendait l'éloignement de l'intéressé impossible. Dans ces conditions, aucune faute ne peut être reprochée aux services préfectoraux en raison de la non-exécution de la mesure d'éloignement dont faisait l'objet M. O....

En ce qui concerne la carence des services préfectoraux à édicter une mesure de placement en rétention ou d'assignation à résidence de M. O... :

S'agissant de l'abstention des services préfectoraux à placer M. O... en rétention :

13. Les dispositions de l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans sa rédaction alors applicable prévoyaient que l'étranger qui ne peut quitter immédiatement le territoire français peut être placé en rétention pour une durée de cinq jours, lorsque cet étranger doit être reconduit à la frontière en exécution d'une interdiction judiciaire du territoire prévue à l'article 131-30 du code pénal. Les dispositions de l'article L. 555-1 du même code disposaient que l'interdiction du territoire prononcée à titre de peine principale et assortie de l'exécution provisoire entraîne de plein droit le placement de l'étranger dans des lieux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps strictement nécessaire à son départ. Or, ainsi qu'il vient d'être dit au point précédent, l'éloignement de M. O... étant impossible, les services de la préfecture de la Seine-Maritime n'ont pas commis de faute en s'abstenant de placer M. O... en rétention, mesure qui aurait été illégale, en l'absence de perspective d'éloignement de l'intéressé.

S'agissant de l'abstention des services préfectoraux à assigner M. O... à résidence :

14. Si une mesure d'assignation à résidence était juridiquement possible, y compris en l'absence de perspective raisonnable d'éloignement et sans limitation de durée, en vertu du 5^o de l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, alors applicable, et sur décision du ministre de l'intérieur, une telle assignation, de longue durée, autorise l'étranger à se maintenir provisoirement sur le territoire français, à circuler au sein d'un périmètre déterminé par l'autorité préfectorale et peut être assortie d'une obligation de se présenter aux services de police jusqu'à quatre fois par jour s'agissant des étrangers interdits de territoire par le juge pénal. Toutefois, compte tenu de ses modalités d'exécution, une telle mesure n'aurait pu empêcher la commission de ce crime, lequel s'est au demeurant déroulé dans la commune de résidence de M. O.... Dans ces conditions, le lien de causalité entre la carence des services de la préfecture de la Seine-Maritime à édicter une mesure d'assignation à résidence de M. O... et le meurtre de Mme D... n'est pas établi.

En ce qui concerne les autres dysfonctionnements des services préfectoraux et pénitentiaires :

15. Les consorts X... se prévalent de plusieurs dysfonctionnements à la fois des services de la préfecture de la Seine-Maritime et des services pénitentiaires, qui ont nui à la mise en œuvre de la mesure d'éloignement de M. O....

16. Lorsqu'il est saisi d'une demande de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat à raison d'un dysfonctionnement avéré de ses services, le juge administratif doit dans un premier temps s'assurer de la nature et de la gravité des faits qui sont reprochés au service dont la responsabilité pourrait être engagée, avant de rechercher dans quelle mesure ces dysfonctionnements sont à l'origine directe du préjudice dont la réparation est demandée.

17. Il résulte de l’instruction et notamment des conclusions de la mission d’inspection d’août 2016 diligentée après la survenance du drame ayant affecté les familles X... et X..., que l’organisation et le fonctionnement tant des services pénitentiaires que de ceux de la préfecture de la Seine-Maritime chargés du traitement de la situation des ressortissants étrangers en situation irrégulière et notamment de leur éloignement, n’étaient pas entièrement satisfaisants et qu’en particulier les agents du greffe du centre pénitentiaire du Havre n’étaient pas suffisamment formés à la technicité exigée par leur poste, le protocole départemental du 13 février 2012 définissant le rôle respectif de chacun des services, afin d’améliorer la coordination entre les établissements pénitentiaires et les services du ministère de l’intérieur pour la mise en œuvre des mesures d’éloignement du territoire national des étrangers incarcérés, n’a pas été respecté ou encore que l’insuffisance de communication entre les services pénitentiaires et préfectoraux a amené l’administration pénitentiaire à croire, à tort, que l’éloignement serait exécuté dès la levée d’écrou de l’intéressé. Toutefois, il résulte de l’instruction que même en l’absence de tels manquements, M. O... n’aurait pas été éloigné, qu’il ne pouvait légalement être placé en rétention et qu’une éventuelle assignation à résidence de l’intéressé n’aurait pas été de nature à faire obstacle aux événements tragiques du 20 décembre 2015, ainsi qu’il a été dit aux points 12, 13 et 14. Ainsi, les dysfonctionnements des services que la mission d’inspection a caractérisés dans son rapport ne peuvent être regardés comme la cause directe des conséquences dramatiques de la remise en liberté de M. O....

18. Il résulte de tout ce qui précède que les consorts X... ne sont pas fondés à rechercher la responsabilité de l’État. Dans ces conditions, les conclusions indemnitaires doivent être rejetées et par voie de conséquence, celles relatives aux intérêts à taux légal et aux entiers dépens.

Sur les frais liés au litige :

19. Les dispositions de l’article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que les sommes demandées par les consorts X.. soient mises à la charge de l’État, qui n’est pas la partie perdante dans la présente instance.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les conclusions indemnitaires des consorts X... tendant à l’engagement de la responsabilité de l’Etat du fait de la carence à édicter une mesure de surveillance judiciaire et du fait des manquements commis par les services de police à l’occasion du contrôle d’identité du 2 décembre 2015 sont rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

Article 2 : Le surplus des conclusions des requêtes n°2001239 et n°2001240 présentées par... M. X Mme X, Mme X, Mme X, Mme X et Mme X..., est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. X.. en application des dispositions du dernier alinéa de l’article R. 751-3 du code de justice administrative, au garde des sceaux, ministre de la justice, au ministre de l’intérieur et au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d’autres infractions.

Copie en sera adressée pour information au préfet de la Seine-Maritime.

Délibéré après l'audience du 30 juin 2022, à laquelle siégeaient :

Mme Boyer, présidente,
Mme Galle, première conseillère,
Mme Garona, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 18 juillet 2022.

La rapporteure,

La présidente,

Signé :

Signé :

E. Garona

C. Boyer

Le greffier,

Signé :

N. Boulay

La République mande et ordonne au ministre de la justice et au ministre de l'intérieur, en ce qui les concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.