

Les notes de cette chronique peuvent être citées de la façon suivante : GPL + date de la parution + identifiant unique (numéro de type GPL425c1 indiqué à la fin de chaque note, permettant de retrouver directement l'article via un moteur de recherche ou sur www.labase-lextenso.fr). Ex.: GPL 10 oct. 2023, n° GPL425c1.

Chronique de jurisprudence du Tribunal des conflits et du Conseil d'État : le contentieux du monde judiciaire

GPL465p2

Par
Pauline Hor
Maîtresse des requêtes,
section du contentieux, 6e
chambre
et Antoine BERGER
Auditeur, section du
contentieux, 6e chambre

L'essentiel

Cette chronique commente quatre décisions importantes rendues par le Tribunal des conflits et par le Conseil d'État relatives au monde judiciaire. Les décisions du Conseil d'État concernent la procédure devant le Conseil supérieur de la magistrature statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, l'encadrement réglementaire de l'enregistrement et de la diffusion des audiences judiciaires et administratives, et les règles particulières d'éligibilité des anciens bâtonniers au conseil de l'ordre des avocats. La décision du Tribunal des conflits concerne la compétence du juge judiciaire pour connaître de la réparation des dommages causés aux collaborateurs occasionnels du service public au cours d'opérations de police judiciaire.

PLAN

I. DROITS FONDAMENTAUX ET LIBERTÉS PUBLIQUES.....	p. 1
II. ADMINISTRATION JUDICIAIRE.....	p. 5
III. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES.....	p. 6
IV. AUTRES DÉCISIONS À SIGNALER.....	p. 7

I. DROITS FONDAMENTAUX ET LIBERTÉS PUBLIQUES

Le CSM, statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, peut juger les notes en délibéré irrecevables GPL465x0

L'essentiel Le Conseil d'État juge que la procédure devant le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est régie par des dispositions particulières qui conduisent à écarter les règles générales relatives aux productions postérieures à la clôture de l'instruction, applicables devant les juridictions administratives.

CE, 6^e-5^e ch. réunies, 16 févr. 2024, n° 467367, 467751 : Lebon T.

Note par
Pauline Hor
et Antoine BERGER

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), dans sa formation dédiée à la discipline des magistrats du siège, a décidé d'infliger à M. C. la sanction de l'admission à cesser ses fonctions. M. C. s'est pourvu en cassation contre cette décision, invoquant l'irrégularité du refus de prendre en compte des notes en délibéré produites après l'audience devant le CSM, alors que l'instruction était close.

La pratique de la note en délibéré, qui consiste en une production adressée par une partie postérieurement à la clôture de l'instruction, est désormais solidement ancrée dans les habitudes des requérants, particulièrement devant les juridictions administratives. Comme le relevait

le commissaire du gouvernement Didier Chauvaux ⁽¹⁾, la note en délibéré a longtemps conservé un statut informel, puisqu'elle n'était « prévue par aucun texte », ni « mentionnée par aucun arrêt » mais pour autant « toujours respectée ». Cette note permettait ainsi aux parties de répondre aux conclusions du commissaire du gouvernement, dernier à s'exprimer devant la formation de jugement à l'issue de l'instruction, et s'il était exclu qu'elle contienne un moyen nouveau, elle permettait aux parties de signaler à la formation de jugement des éléments nouveaux et déterminants pour l'issue du litige ou de souligner une éventuelle inexactitude. La Cour européenne des droits de l'Homme en a, depuis, consacré l'existence par sa célèbre décision *Kress c/ France* ⁽²⁾, en en faisant un élément essentiel du respect du principe du contradictoire.

Inscrite à l'article R. 731-3 du Code de justice administrative depuis 2006, cette faculté a, depuis quelques années, donné lieu à une jurisprudence nourrie qui a contribué à en faire, pour les parties, un droit qu'elles savent manier. Dans une décision de section de 2014 ⁽³⁾, le Conseil d'État a explicité la conduite que doit tenir le juge face à une telle production : il lui appartient, dans tous les cas, d'en prendre connaissance avant de rendre sa décision et de la viser, et s'il décide d'en tenir compte, de rouvrir l'instruction et de soumettre au débat contradictoire les éléments contenus dans cette production, qu'il doit alors analyser. Si cette note contient une circonstance de fait ou un élément de droit qui ne pouvait être produit avant la clôture de l'instruction et qui est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire, le juge est tenu d'en tenir compte. L'année précédente, le Conseil d'État avait déjà précisé que cette faculté n'était pas réservée aux juridictions soumises au Code de justice administrative, mais qu'elle existait également devant les juridictions disciplinaires, même sans texte ⁽⁴⁾. Dans ses conclusions sur cette affaire, la commissaire du gouvernement Fabienne Lambolez soulignait ainsi la progressive transmutation de la note en délibéré : alors qu'elle était initialement conçue comme un moyen de réponse aux conclusions, l'évolution des textes et de la jurisprudence ont conduit à la considérer comme une faculté ouverte y compris en l'absence de telles conclusions ⁽⁵⁾.

La pratique de la juridiction administrative se distingue ainsi de celles des juridictions judiciaires, qui laissent aux juges une plus grande marge d'appréciation vis-à-vis de ces productions. L'article 445 du Code de procédure civile prévoit ainsi la possibilité de déposer une note postérieurement à la clôture des débats, pour répondre aux conclusions du ministère public, ce qui permet de répondre aux exigences conventionnelles citées ci-dessus ⁽⁶⁾, ou pour répondre à une demande en ce sens du président, qui est donc susceptible d'autoriser une telle

production, et même de la susciter. La Cour de cassation a néanmoins précisé que le juge ne doit ni répondre aux arguments développés dans ces notes ⁽⁷⁾, ni tenir compte d'éléments nouveaux qui y figureraient ⁽⁸⁾. Devant le tribunal correctionnel, alors même que les débats ne sont clos, en principe, qu'au moment du prononcé du jugement, la chambre criminelle de la Cour de cassation estime qu'une partie « ne saurait se faire grief de ce que l'arrêt a écarté la note produite en délibéré par son avocat dès lors que la suite susceptible d'être réservée à cette note relève de l'appréciation souveraine des juges du fond » ⁽⁹⁾. Plusieurs exceptions imposent toutefois au juge de se prononcer sur la note en délibéré, notamment lorsqu'au cours de l'audience, les juges ont expressément accepté de recevoir une note en délibéré, celle-ci devant alors être examinée au même titre que des conclusions régulièrement déposées ⁽¹⁰⁾.

Cette dernière hypothèse n'est pas très éloignée de la position adoptée par le Conseil supérieur de la magistrature en l'espèce. Statuant explicitement, dans sa décision, sur le sort des notes en délibéré reçues, le CSM a estimé qu'elles n'étaient pas recevables, au motif qu'il ne les avait pas autorisées lors de l'audience et que l'avocat du magistrat poursuivi avait eu la parole en dernier « et tout le loisir de développer ses moyens de défense ». Cette position de principe adoptée par le CSM, si elle n'est pas sans lien avec les pouvoirs étendus du juge judiciaire admis par la Cour de cassation vis-à-vis de telles productions, peut interroger au regard des règles applicables aux juridictions administratives, ces dernières étant tenues de respecter cette faculté des parties. Or, le Conseil d'État a établi de longue date le caractère juridictionnel du CSM statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, ainsi que sa compétence pour connaître de ses décisions en cassation, dès lors qu'elles ont trait à l'organisation du service public de la justice ⁽¹¹⁾. On pourrait ainsi penser que les règles générales de procédure applicables aux juridictions administratives trouvent à s'appliquer devant le CSM, lorsqu'il statue comme conseil de discipline des magistrats du siège, comme à d'autres instances disciplinaires relevant de la compétence de la juridiction administrative ⁽¹²⁾. Faut-il considérer, dès lors, que les règles générales de procédures auxquelles sont astreintes les juridictions de l'ordre administratif sont applicables au CSM, lorsqu'il statue comme conseil de discipline des magistrats du siège ?

En répondant par la négative dans sa décision, le Conseil d'État fournit une nouvelle illustration de l'équilibre subtil qu'il recherche, entre l'application des principes de droit commun aux décisions rendues par le CSM, et le respect des spécificités de cette institution, dont l'existence procède de l'article 65 de la Constitution elle-même et de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, portant loi organique relative au statut de la magistrature.

(1) CE, 5^e-3^e ss-sect. réunies, 29 juill. 1998, n° 179635 et 180208, M^{me} Laure X : Lebon.

(2) CEDH, 7 juin 2001, n° 39594/98, *Kress c/ France*, pt 76.

(3) CE, sect., 5 déc. 2014, n° 340943, M. A. B. : Lebon.

(4) CE, 5^e-4^e ss-sect. réunies, 17 juill. 2013, n° 351931, SELAFA BIOPAJ et a. : Lebon T.

(5) CE, 1^{re}-2^e ss-sect. réunies, 14 nov. 2003, n° 258519, M^{me} Martine X : Lebon T. – CE, 10^e-9^e ss-sect. réunies, 3 juill. 2009, n° 320295, OFPRA c/ M. Thangarajah A. : Lebon T.

(6) Cass. com., 29 mai 2001, n° 98-15802, PB.

(7) Cass. com., 13 avr. 1983, n° 81-16807, PB.

(8) Cass. soc., 19 juill. 1994, n° 90-45908, PB.

(9) Cass. crim., 14 mars 2007, n° 06-81010, PB.

(10) Cass. crim., 29 janv. 2014, n° 13-80093, PB.

(11) CE, ass., 12 juill. 1969, n° 72480, Sieur Édouard X : Lebon.

(12) V., par ex., CE, 4^e-5^e ss-sect. réunies, 18 mars 2015, n° 374644, H.-F. c/ D., B : Lebon T., p. 819, 837 et 855.

Rares sont les procédures disciplinaires entourées de telles garanties organiques, et cette spécificité a déjà, par le passé, incité le Conseil d'État au respect de l'équilibre inscrit dans le statut de la magistrature. Lorsqu'il accepte de compléter la procédure prévue par le législateur organique, par exemple pour prévoir la possibilité d'adresser une demande de récusation au CSM statuant comme conseil de discipline, ce n'est qu'après avoir vérifié qu'aucune disposition de l'ordonnance ne s'y oppose, et que cette faculté n'est pas incompatible avec l'organisation du CSM⁽¹³⁾. Le Conseil d'État tient également compte des garanties procédurales prévues par le statut : il a ainsi pu considérer qu'en égard au caractère et aux modalités de la procédure suivie devant le CSM ainsi qu'à la possibilité offerte au magistrat poursuivi de s'exprimer en dernier lieu, ni le caractère contradictoire de la procédure, ni l'égalité des armes, n'impliquent que le sens des ob-

servations orales du directeur des services judiciaires soit communiqué au magistrat cité préalablement à la tenue de l'audience⁽¹⁴⁾.

C'est cette même ligne de crête jurisprudentielle qui a été suivie dans la décision du 16 février 2024 : le Conseil d'État a tenu compte des dispositions de l'ordonnance qui, sur renvoi de la Constitution, prévoient des modalités précises et complètes visant à assurer le respect du principe du contradictoire (communication du dossier 48 h avant chaque audition, comprenant l'ensemble des pièces de l'enquête et le rapport établi par le rapporteur, faculté de s'exprimer en dernier à l'audience). Il en a déduit que cet ensemble conduisait à écarter, pour cette juridiction, l'application des règles générales relatives aux productions faites après la clôture de l'instruction devant les juridictions administratives.

(13) CE, 6^e-4^e ss-sect. réunies, 30 juin 2003, n° 222160, M. Jean-Pierre X : Lebon T.

(14) CE, 6^e-1^{re} ss-sect. réunies, 26 déc. 2012, n° 346320, M. Robert A. : Lebon T.

Le Conseil d'État confirme le décret prévoyant les modalités d'enregistrement et de diffusion des audiences judiciaires et administratives GPL465u7

L'essentiel Le Conseil d'État confirme les modalités réglementaires qui encadrent l'enregistrement et la diffusion des audiences judiciaires et administratives justifiées par un motif d'intérêt public pédagogique, informatif, culturel ou scientifique, résultant du décret du 31 mars 2022 pris pour l'application de l'article 1^{er} de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

CE, 6^e et 5^e ch. réunies, 30 avr. 2024, n°s 464500, 464593 et 464614, C

Note par
Pauline Hot
et Antoine BERGER

L'enregistrement de l'audience des juridictions administratives et judiciaires est en principe interdit par le premier alinéa de l'article 38 *ter* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse (« Dès l'ouverture de l'audience des juridictions administratives ou judiciaires, l'emploi de tout appareil permettant d'enregistrer, de fixer ou de transmettre la parole ou l'image est interdit. Le président fait procéder à la saisie de tout appareil et du support de la parole ou de l'image utilisés en violation de cette interdiction »). L'article 38 *quater* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, créé par l'article 1^{er} de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, institue un nouveau régime dérogeant à cette interdiction : « (...) L'enregistrement sonore ou audiovisuel d'une audience peut être autorisé, pour un motif d'intérêt public d'ordre pédagogique, informatif, culturel, ou scientifique, en vue de sa diffusion. La demande d'autorisation d'enregistrement et de diffusion est adressée au ministre de la Justice (...) ». L'autorisation est délivrée selon les cas, après avis du ministre de la Justice, par le président du Tribunal des conflits, le vice-président du Conseil

d'État, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes, ou s'agissant des autres juridictions, par le président de la juridiction administrative ou le premier président de la cour d'appel. Lorsque l'audience n'est pas publique ou lorsqu'une des parties est un mineur ou un majeur bénéficiant d'une mesure de protection juridique, l'enregistrement est conditionné à l'accord des parties. Dans tous les cas, l'image et les autres éléments d'identification de toutes les personnes enregistrées ne peuvent être diffusés qu'avec leur consentement et ne peuvent jamais l'être s'il s'agit de mineurs ou de majeurs protégés. Enfin, la diffusion n'est possible qu'après que l'affaire a été définitivement jugée, sauf pour les audiences publiques devant le Conseil d'État et la Cour de cassation.

Par une décision du 22 novembre 2022 (CE, 6^e et 5^e ch. réunies, 29 nov. 2022, n°s 464593, 464614, aux conclusions de N. Agnoux : GPL 14 févr. 2023, n° GPL44515), le Conseil d'État avait déjà jugé non sérieuses les questions prioritaires de constitutionnalité soulevées à l'encontre des dispositions de cet article.

Par la décision commentée, le Conseil d'État rejette au fond la requête tendant à l'annulation du décret du 31 mars 2022 pris pour l'application de l'article 1^{er} de la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, qui précise les modalités de demande et de délivrance d'une autorisation d'enregistrement d'une audience en vue de sa diffusion, de recueil des consentements, de réalisation des enregistrements, et de diffusion de ces enregistrements. Ce même décret prévoit aussi des dispositions particulières s'agissant de la diffusion des audiences publiques devant le Conseil d'État et la Cour de cassation sur décision de ces juridictions.

Un grand nombre de critiques mettaient en cause les atteintes portées par le régime d'autorisation à divers droits et libertés fondamentales, en reportant sur le décret

d'application des griefs précédemment dirigés contre les dispositions législatives à l'appui des questions prioritaires de constitutionnalité précitées.

Ainsi, alors qu'il était soutenu que le législateur avait insuffisamment défini les raisons susceptibles de justifier qu'une audience juridictionnelle puisse faire l'objet d'un enregistrement en vue de sa diffusion, portant ainsi une atteinte excessive au droit au respect de la vie privée, aux droits de la défense, à la présomption d'innocence, à l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la loi ainsi qu'à l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice, le Conseil d'État a confirmé que l'exigence d'un motif d'intérêt public d'ordre pédagogique, informatif, culturel ou scientifique, communiqué au garde des Sceaux avec une description circonstanciée du projet éditorial envisagé conformément au décret contesté était suffisamment précise.

Le Conseil d'État a également écarté les critiques relatives au risque d'atteinte à la sérénité et à la sincérité des débats, participant à l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice, eu égard aux nombreuses garanties définies tant par la loi que par le décret litigieux pris pour son application. Ainsi, la loi prévoit que les modalités de l'enregistrement ne doivent pas porter atteinte au bon déroulement de la procédure et des débats, que l'enregistrement d'une audience non publique est subordonné à l'accord préalable et écrit des parties au litige, que le magistrat chargé de la police de l'audience a le pouvoir d'ordonner à tout moment la fin de l'enregistrement, que la diffusion de l'enregistrement réalisé n'est possible que si l'affaire a été définitivement jugée et que l'image et les autres éléments d'identification des personnes enregistrées ne soient diffusés qu'avec leur consentement écrit avant la tenue de l'audience. Le décret précise que l'autorisation d'enregistrement peut être accompagnée de prescriptions particulières (art. 5), et que l'installation et le fonctionnement des appareils doivent respecter une discrétion particulière (art. 10).

Le Conseil d'État n'a pas davantage retenu le moyen tiré de l'absence de garanties nécessaires à la préservation du secret des propos échangés à l'audience entre les avocats et leurs clients, qui participent au droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. En effet, la loi précise que les modalités de l'enregistrement ne doivent pas porter atteinte au libre exercice de leurs droits par les parties et les personnes enregistrées, dont la confidentialité des échanges entre l'avocat et son client, que le magistrat chargé de la police de l'audience peut mettre un terme à l'enregistrement en cas d'atteinte à ces principes, et, enfin, que sont punis d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait de diffuser un enregistrement réalisé notamment en méconnaissance de ces principes. Les différentes garanties prévues par le décret, tenant notamment à ce que le bénéficiaire de l'autorisation veille à ce que les conditions d'enregistrement ne portent pas atteinte au libre exercice de leurs droits par les personnes enregistrées et à ce que les séquences enregistrées non retenues au montage sont détruites, doivent également permettre de respecter le secret des communications entre un avocat et son client.

Le moyen tiré de l'atteinte à la présomption d'innocence a été également écarté compte tenu des dispositions législatives qui subordonnent la diffusion de l'enregistrement au fait que l'affaire ait été définitivement jugée. En ce qui concerne l'enregistrement des audiences, auditions, interrogatoires et confrontations durant la phase d'enquête ou d'instruction, autorisés par le III de l'article 38 *quater*, la décision du 29 novembre 2022 (CE, 6^e et 5^e ch. réunies, 29 nov. 2022, n^{os} 464593, 464614) avait déjà jugé que la diffusion de l'enregistrement doit être impossible avant que les faits ayant donné lieu à l'ouverture de l'enquête pénale ou de l'information judiciaire aient fait l'objet d'une décision juridictionnelle devenue définitive.

Le Conseil d'État a considéré que les atteintes au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la Cour européenne des droits de l'Homme et au droit à l'oubli garanti par l'article 7 du règlement général sur la protection des données (RGPD), tirées de ce que les personnes enregistrées ne disposent que d'un délai de 15 jours pour retirer leur consentement, et qu'elles n'ont pas le droit à l'effacement de leurs données personnelles, n'étaient pas fondées, dès lors que les personnes enregistrées lors de l'audience disposent à son issue de tous les éléments leur permettant d'apprécier s'ils veulent retirer leur consentement, et que le décret attaqué n'avait ni pour objet ni pour effet de créer un traitement au sens du RGPD.

D'autres moyens portaient sur les dispositions des articles 15 à 18 du décret qui définissent les conditions dans lesquelles le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour de cassation peuvent décider de diffuser le jour même l'audience publique. S'agissant d'audiences publiques et compte tenu des garanties apportées en termes d'anonymisation, il estime qu'il ne pouvait être soutenu que le décret devait conditionner la diffusion de l'audience à l'accord des parties.

Le Syndicat CFDT Magistrats estimait que le décret aurait dû prévoir le recueil de l'avis du président de l'audience, sur le modèle des enregistrements d'audience présentant un intérêt pour la constitution d'archives historiques de la justice (C. patr., art. L. 221-3). Le Conseil d'État estime que si cet accord n'est pas formellement prévu, il ne saurait y avoir une méconnaissance des dispositions du Code pénal qui confie à ce magistrat la police de l'audience, dans la mesure où la loi prévoit qu'il peut, à tout moment, suspendre ou arrêter l'enregistrement lorsqu'il trouble la tenue de l'audience.

Enfin, le Conseil d'État a écarté les critiques relatives aux modalités de recueil du consentement des personnes enregistrées à la diffusion de leur image ainsi que, s'agissant des audiences non publiques ou des audiences faisant intervenir des mineurs ou des majeurs protégés, du consentement des parties à l'enregistrement lui-même, en validant le renvoi à l'édition par le ministre de la Justice d'un modèle de formulaire.

Depuis l'adoption de l'article 38 *quater* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, et l'entrée en vigueur des dispositions réglementaires prises pour son application, validées par la décision commentée, de nombreuses audiences sont désormais enregistrées. Le garde des Sceaux a notamment signé une convention avec France Télévisions afin de créer un programme d'émission pédagogique permettant au public de mieux connaître et

comprendre le fonctionnement des institutions et du

service public de la justice.

II. ADMINISTRATION JUDICIAIRE

Les règles particulières d'éligibilité des anciens bâtonniers au conseil de l'ordre ne méconnaissent pas le principe d'égalité GPL465x1

L'essentiel Le Conseil d'État juge que le pouvoir réglementaire pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité, prévoir des règles d'éligibilité particulières permettant aux anciens bâtonniers d'être de nouveau candidats aux élections au conseil de l'ordre des avocats après deux mandats successifs, contrairement aux autres avocats.

CE, 6^e-5^e ch. réunies, 29 mai 2024, n° 472307, C

Note par
Pauline Hor
et Antoine BERGER

Le pouvoir réglementaire peut-il, sans méconnaître le principe d'égalité, prévoir des conditions d'éligibilité différentes au conseil d'un ordre (en l'espèce, celui des avocats) selon le profil des candidats ? Telle était la question posée au Conseil d'État par la requête d'un avocat, dirigée contre le décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat. Le requérant critiquait spécifiquement les dispositions de ce texte relatives aux élections aux conseils de l'ordre, et plus précisément celles du III de son article 5, qui disposent que les membres sortants sont immédiatement rééligibles pour un second mandat, mais qu'à l'expiration de celui-ci, ils ne peuvent se représenter pendant deux ans, à l'exception des anciens bâtonniers.

Le conseil de l'ordre, dont les membres sont élus pour trois ans, est chargé de l'administration du barreau, et il lui revient à ce titre de traiter toutes questions intéressant l'exercice de la profession et de veiller à l'observation des devoirs des avocats ainsi qu'à la protection de leurs droits ⁽¹⁾. Il est, à ce titre, amené à statuer sur les inscriptions au tableau, les autorisations d'ouverture de bureaux secondaires, et à veiller au respect, par les avocats, des devoirs qui leur incombent. Le bâtonnier préside le conseil de l'ordre, et il est investi, en outre, de missions qui lui sont propres. Au terme d'une convaincante énumération de ces attributions au pupitre, le rapporteur public soulignait ainsi que le bâtonnier est mentionné à 220 reprises dans le décret du 27 novembre 1991, lequel compte près de 300 articles. Parmi les missions les plus marquantes, la décision relève ainsi que le bâtonnier représente le barreau dans tous les actes de la vie civile, instruit les réclamations à l'encontre des membres du barreau, conduit les enquêtes déontologiques et saisit la juridiction disciplinaire.

Ces éminentes responsabilités justifient-elles l'exception posée par les dispositions contestées, qui permettent

aux seuls bâtonniers de se représenter sans limite de mandats ? Cette éligibilité asymétrique apparaît en effet comme le produit de deux objectifs contradictoires : d'une part, assurer un renouvellement suffisant des instances pour assurer la vitalité et la représentativité de la démocratie ordinale, d'autre part, préserver au sein du conseil de l'ordre les compétences précieuses qu'un mandat de bâtonnier a pu donner à son ancien détenteur.

L'exigence de renouvellement des instances dépasse de loin le champ des seules instances ordinales. Elle inspire, bien sûr, la lutte contre le cumul des mandats politiques dans le temps et a par exemple conduit à la limitation, par la révision constitutionnelle de 2008, du nombre de mandats successifs auxquels peuvent prétendre les présidents de la République. Comme le soulignait le rapporteur public, si sa finalité est aujourd'hui largement admise, elle n'en constitue pas moins une dérogation nette au principe de la liberté de se porter candidat à une élection, étroitement protégé par le Conseil constitutionnel ⁽²⁾ et par la Cour européenne des droits de l'Homme ⁽³⁾. Cette exigence de renouvellement s'est malgré tout peu à peu fait une place bien au-delà du champ politique, pour divers mandats d'ordre professionnel, tels que celui de délégué du personnel au Comité social et économique ⁽⁴⁾. Dans ce contexte, l'exception réservée aux anciens bâtonniers a le mérite d'être parfaitement respectueuse de la liberté de se porter candidat, mais elle a l'inconvénient d'introduire une différence de traitement notable avec les autres candidats qui sont, *de facto*, privés de la possibilité d'exercer deux mandats successifs, ce qui interroge sur sa compatibilité avec le principe d'égalité.

Ce principe offre au juge une certaine souplesse, qui lui permet de tenir compte des circonstances particulières de chacune des atteintes qui peuvent lui être portées. L'assemblée du contentieux est parvenue, en 2012, à une expression synthétique de ce que permet ce principe, en jugeant qu'il ne s'oppose pas à ce que l'autorité administrative règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier ⁽⁵⁾.

Les différences de traitement en matière d'éligibilité ont ainsi connu, devant le juge, des sorts variables : si l'instauration d'une limite d'âge a pu être admise pour les élections

(1) L. n° 71-1130, 31 déc. 1971, portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, art. 17.

(2) Cons. const., 11 mai 1967, n° 67-366/44, AN.

(3) CEDH, 9 juill. 2002, n° 46729/99, Podkolzina c/ Lettonie.

(4) C. trav., art. L. 2314-33.

(5) CE, ass., 11 avr. 2012, n° 322326, GISTI : Lebon.

aux fonctions de président de chambre d'agriculture ⁽⁶⁾, ou s'il est admis de subordonner l'éligibilité au paiement des cotisations ⁽⁷⁾, le Conseil d'État a déjà censuré, au nom du principe d'égalité, des dispositions qui réservaient l'éligibilité, au sein d'un collège électoral, à certains membres justifiant de qualifications particulières ⁽⁸⁾. L'expérience acquise dans des fonctions antérieures peut toutefois être un critère pertinent : elle a ainsi déjà convaincu le Conseil d'État du bien-fondé de l'institution de concours de professeurs des universités réservés aux maîtres de conférences et enseignants-chercheurs ayant exercé un mandat de président d'université, en tenant compte tant des responsabilités et sujétions administratives liées aux fonctions de chef d'établissement que de l'intérêt général

qui s'attache à ce que soient encouragées les candidatures à ces fonctions ⁽⁹⁾.

En l'espèce, après avoir rappelé les fonctions exercées par le bâtonnier, qui fournissent une expérience directement utile à l'exercice du mandat de membre du conseil de l'ordre, le Conseil d'État a estimé que cette expérience particulière plaçait les anciens bâtonniers dans une situation différente des autres avocats, justifiant de ce fait la différence de traitement instituée par le pouvoir réglementaire. Une manière, comme le relevait le rapporteur public, d'attirer durablement les compétences des anciens bâtonniers dans les conseils de l'ordre tout en favorisant leur renouvellement, au prix d'une restriction temporaire de la liberté de se porter candidat pour les autres avocats.

(6) CE, 3^e-5^e ss-sect. réunies, 25 févr. 1981, n° 22016, M. Z. : Lebon.

(7) CE, 4^e ss-sect., 30 janv. 1995, n° 157902, M. Z. : Lebon T.

(8) CE, 4^e-1^{re} ss-sect. réunies, 15 mars 1989, n° 84484, Syndicat national des chercheurs scientifiques : Lebon T.

(9) CE, 4^e-6^e ss-sect réunies, 17 déc. 2003, n° 246494, Syndicat autonome du personnel enseignant des sciences juridiques, politiques, économiques et de gestion des universités : Lebon.

III. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

Compétence pour connaître de la réparation des dommages causés aux collaborateurs occasionnels du service public au cours d'opérations de police judiciaire GPL465u9

L'essentiel L'action tendant à l'engagement de la responsabilité sans faute de l'État aux fins de réparation des préjudices subis par un collaborateur occasionnel du service public agissant dans le cadre d'une opération de police judiciaire relève de la compétence de la juridiction judiciaire.

T. confl., 13 mai 2024, n° C4305, Lebon

Note par
Pauline Hor
et Antoine BERGER

M. F., conducteur de bus pour une société d'économie mixte locale de transports, a été témoin durant son service d'une agression et a été blessé en tentant d'interpeller l'auteur suspecté. Recherchant la responsabilité de l'État au titre de son intervention en qualité de collaborateur occasionnel du service public, M. F. et la société de transports en commun qui l'employait ont saisi le tribunal administratif. Le tribunal administratif et la cour administrative d'appel ont successivement écarté l'exception d'incompétence de la justice administrative soulevée en défense. Par une décision du 22 décembre 2023 (CE, 22 déc. 2023, n° 473606), le Conseil d'État a renvoyé au Tribunal des conflits la question de la compétence pour connaître de l'action introduite par M. F., en application du premier alinéa de l'article 35 du décret n° 2015-233 du 27 février 2015 relatif aux Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles, dès lors qu'elle soulevait une difficulté sérieuse.

Bien qu'il ait récemment rappelé, s'agissant des tiers, que l'action fondée sur une responsabilité sans faute de l'État en raison du préjudice résultant d'une opération de police judiciaire relève de la compétence de la juridiction

judiciaire (T. confl., 8 févr. 2021, n° C4205 : Lebon – T. confl., 11 avril 2022, n° C4243 : Lebon T.), le Tribunal des conflits n'avait en effet jamais eu à statuer sur la question de la compétence pour connaître du litige, introduit par un collaborateur occasionnel du service public de la police judiciaire, tendant à la réparation du dommage subi par celui-ci en participant à l'exécution de ce service.

Deux logiques alternatives pouvaient jouer.

D'une part, celle de la qualité de la victime du dommage, qui avait conduit le tribunal administratif, puis la cour administrative d'appel, à retenir implicitement l'existence d'un bloc de compétence du juge administratif pour connaître de l'ensemble des litiges entre l'État et les collaborateurs occasionnels du service public, victimes de dommages dans l'exercice de leurs fonctions, indépendamment du service public concerné. En cherchant à interpeller l'agresseur présumé, M. F. a en effet collaboré à l'exécution du service public qu'est la police judiciaire, sans que la circonstance qu'il ait agi spontanément ne puisse remettre en cause sa qualité de collaborateur du service public (CE, sect., 17 avril 1953, Pinguet : Lebon, p. 177 – CE, sect., 11 oct. 1957, Commune de Grigny : Lebon, p. 524). Cette logique fondée sur la qualité de la victime pouvait sembler cohérente au regard de la ligne de démarcation posée par la décision fondatrice *Préfet de la Guyane* (T. confl., 27 nov. 1952, n° 01420) qui, bien que souvent décriée pour sa subtilité, reconnaît la compétence du juge administratif pour statuer sur les contentieux relatifs à l'organisation du service public judiciaire : la responsabilité de la puissance publique envers ses agents semblait à cet égard relever davantage de l'organisation même du service que de son fonctionnement.

D'autre part, celle de la nature du service public auquel la victime a occasionnellement collaboré. Dans un arrêt

aussi célèbre que critiqué, *Trésor public c/ Giry* du 23 novembre 1956 (Cass. 2^e civ., 23 nov. 1956 : Bull. civ. II, n° 407 ; D. 1957, p. 34, concl. M. Lemoine ; AJDA 1957, II, p. 91, chronique J. Fournier et F. Braibant ; GAJA n° 66, 24^e éd., Dalloz), la Cour de cassation avait ainsi reconnu la compétence de l'ordre judiciaire pour connaître d'une action tendant à mettre en cause la responsabilité de l'État à l'égard d'un collaborateur occasionnel du service public de la justice. Or, comme une mesure de perquisition judiciaire (T. confl., 8 févr. 2021, n° C4205 : Lebon), une saisie pénale (CE, 6^e et 5^e ch. réunies, 15 nov. 2021, n° 443978 : Lebon T.) ou un placement en garde à vue (T. confl., 11 avril 2022, n° C4243 : Lebon T.), l'opération consistant à interpellier un suspect constitue une opération de police

judiciaire (T. confl., 26 sept. 2005, n° C3461 : Lebon T., p. 802-992).

Dans sa décision, le Tribunal des conflits n'a pas remis en cause la solution dégagée par la jurisprudence *Trésor public c/ Giry* en retenant le critère de la participation à une opération de police judiciaire, qui présente l'avantage d'être « sûr, simple, clair et prévisible » (pour reprendre les termes des conclusions de Romain Victor, rapporteur public), pour fonder la compétence du juge judiciaire pour connaître de l'action engagée par un collaborateur occasionnel du service public pour obtenir la réparation de dommages subis lors d'une opération de police judiciaire.

IV. AUTRES DÉCISIONS À SIGNALER

Jurisprudence complémentaire du Tribunal des conflits et du Conseil d'État : le contentieux du monde judiciaire GPL465v0

Par
Pauline Hor
et Antoine BERGER

DISCIPLINE (MAGISTRATS DU SIÈGE)	Tirant les conséquences d'une décision QPC du 8 décembre 2023, par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que le droit de se taire s'applique non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition, le Conseil d'État renvoie au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution de la procédure disciplinaire des magistrats du siège, qui ne prévoit pas la notification d'un tel droit. Sur ce renvoi, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions du statut de la magistrature régissant l'audition d'un magistrat poursuivi par le rapporteur et par le conseil de discipline : CE, 6^e et 5^e ch. réunies, 19 avril 2024, n° 491226, C
MAGISTRATS À TITRE TEMPORAIRE	Les juges de proximité dont le statut a été abrogé au cours de leur mandat de sept ans non renouvelable, et qui ont été nommés, à leur demande, magistrats à titre temporaire, pour le reste de leur mandat, peuvent solliciter un unique renouvellement de ce mandat, en application de l'article 41-12 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958. Cette règle s'applique également aux juges de proximité qui se trouvaient en disponibilité à la date de la suppression de leur statut, qui doivent être regardés comme ayant été nommés pour un premier mandat de magistrat à titre temporaire pour le temps restant à courir de leur mandat de juge de proximité, et qui ne peuvent, par suite, solliciter qu'un unique renouvellement de leur mandat de magistrat à titre temporaire : CE, 6^e et 5^e ch. réunies, 29 mai 2024, n° 464774, C
COMMISSAIRES DE JUSTICE – TARIFS RÉGLEMENTÉS	Saisi par la Chambre nationale des commissaires de justice (CNCJ) de l'arrêté fixant les tarifs réglementés des huissiers de justice, le Conseil d'État juge que l'objectif de taux de résultat moyen pour les huissiers de justice est légalement fixé à 28,6 %, ce taux permettant, conformément aux dispositions de l'article R. 444-7 du Code de commerce, d'assurer que le nouvel arrêté n'entraînera pas de diminution du chiffre d'affaires régulé de la profession de plus de 5 % par rapport à l'arrêté antérieur : CE, 6^e ch., 20 mars 2024, n° 463392, C

MAISONS DE VENTE – ADJUDICATION	Saisi par la société Sotheby's du recueil des obligations déontologiques des opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, élaboré par le conseil des ventes et approuvé par arrêté ministériel, le Conseil d'État retient qu'en prévoyant que l'acquisition du bien par le mieux-disant des enchérisseurs est faite à compter de l'adjudication, la délivrance du bien étant quant à elle conditionnée au versement de son prix ou au fait que des garanties soient données quant à son paiement, le législateur a entendu soumettre les ventes aux enchères publiques de meubles aux règles spéciales prévues par le titre II du livre III du Code de commerce et donc exclure la possibilité pour les parties à ce type de ventes de convenir, par dérogation aux dispositions de l'article 1583 du Code civil, que l'acquisition de propriété n'intervient qu'à compter du paiement du prix, et la faculté de constituer la sûreté prévue par l'article 2367 du Code civil en retenant la propriété du bien au profit du vendeur jusqu'au complet paiement du prix alors même qu'il a été livré à l'acheteur : CE, 6^e et 5^e ch. réunies, 28 mars 2024, n° 463879, Lebon T.
CERTIFICATS DE NATIONALITÉ – PROCÉDURE	Le Conseil d'État annule partiellement le décret n° 2022-899 du 17 juin 2022 relatif au certificat de nationalité française, qui a reformé la procédure d'instruction, de délivrance et de contestation de refus de délivrance des certificats de nationalité française, en tant qu'il impose aux demandeurs l'indication d'une adresse électronique pour la réception des informations et documents qui lui seront communiqués par le greffe du tribunal judiciaire ou de la chambre de proximité, sans prévoir, à titre de solution de substitution, la possibilité, pour le demandeur qui établit qu'il n'est pas en mesure d'accéder à une messagerie électronique pour la réception de ces informations et documents, d'indiquer une adresse postale ; et en tant qu'il ne prévoit pas qu'à l'expiration du délai de six mois à compter de l'envoi du récépissé constatant la complétude du dossier de demande, le demandeur d'un certificat de nationalité française est, le cas échéant, informé de la prorogation de l'instruction de sa demande pour une durée de six mois, ni, au terme de ce délai, informé, le cas échéant, d'une seconde prorogation pour une durée de six mois : CE, 6^e et 5^e ch. réunies, 17 janv. 2024, n°s 466052, 466116, 466700