Paris, le 16 juillet 2019

Décision du défenseur des droits n°2019-173

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 septembre 1950 et son protocole additionnel n°1 ;

Vu la circulaire NOR: PRMX1109903C du 6 avril 2011 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits ;

Saisi de plusieurs réclamations relatives aux modalités d'indemnisation des personnes qui estiment avoir subi un préjudice matériel et/ou moral à la suite d'une opération de police judiciaire à laquelle ils sont tiers ;

Considère que les modalités d'indemnisation de ces personnes, tiers à la procédure judiciaire, sont de nature à porter atteinte au principe d'égalité et à constituer une atteinte à leurs biens ;

Considère que le caractère parcellaire et parfois contradictoire des informations délivrées aux tiers à la procédure par les forces de sécurité intérieure et le ministère de la Justice ne leur permet pas de faire valoir leur droit à réparation et est susceptible de les priver indument de ce dernier ;

Prend acte de la décision du ministère de la Justice de ne plus procéder à l'application d'un abattement de 10 % sur la dépense engagée pour la remise en état du bien endommagé lequel était appliqué systématiquement aux tiers à la procédure ;

Prend acte des travaux engagés par le ministère de la Justice pour améliorer l'information des usagers au travers de la révision de ses procédures d'information sur les droits et recours, notamment par le biais d'une mise à jour des imprimés remis par les forces de sécurité intérieure ;

Considère que le nouveau dispositif de coefficient forfaitaire pour vétusté revient dans les faits à la situation antérieure et conduit à pratiquer, à nouveau, un abattement forfaitaire systématique de 10% et non un examen individualisé du dommage matériel causé aux tiers à la procédure ;

En conséquence,

Recommande :

- la mise en place par le ministère de la Justice d'un dispositif permettant une prise en charge rapide et intégrale du dommage matériel causé aux tiers, tant pour la mise en sécurité du domicile immédiatement après l'intervention, que pour les travaux de remise en état du bien ;

- que la mise en œuvre de ce nouveau dispositif d'indemnisation incombe aux officiers de police judiciaire, sous le contrôle du parquet et du ministère de la Justice, et non aux tiers à la procédure ;

- l'établissement d'un procès-verbal spécifique par les fonctionnaires de la police nationale et de la gendarmerie nationale, si les circonstances le permettent, à l'issue de l'intervention réalisée par erreur afin que la qualité de tiers à la procédure et le droit à indemnisation qui en résulte soient établis avec certitude dès la constatation du dommage ;

- la transmission de ce procès-verbal, détaillé et signé par les tiers, au ministère de la Justice par les fonctionnaires de police nationale et de la gendarmerie nationale avec copie aux tiers, au procureur de la République et au Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur territorialement compétents ;

- qu'une information spécifique concernant les modalités et conditions d'indemnisation de l'ensemble des préjudices, notamment du préjudice moral, soit délivrée au tiers à la procédure dès la survenance du dommage ;

- d'adapter les modalités d'évaluation et de calcul des préjudices subis par les tiers afin que désormais la réparation du préjudice soit, par principe, intégrale sauf à ce que l'administration démontre que le bien endommagé lors de l'opération de police n'a pas été remplacé à l'identique mais valorisé ou substantiellement transformé ;

- d'indemniser le préjudice moral des tiers à la procédure dès lors qu'ils procèdent à un chiffrage de ce dernier et qu'ils justifient de sa réalité ;

- au ministère de la Justice de veiller à ce que ses services soient dotés des moyens matériels et humains suffisants pour garantir une étude individualisée des demandes d'indemnisation qui leur sont transmises ;

- de s'assurer que figurent sur les nouveaux imprimés délivrés par le ministère de la Justice lors de l'accusé de réception de la demande, le fait que :

  - en cas de désaccord avec le ministère de la Justice sur l'indemnisation proposée, les usagers conservent la possibilité d'assigner l'agent judiciaire de l'Etat, en se rapprochant des services d'un avocat, lequel est susceptible d'intervenir au titre de l'aide juridictionnelle sous certaines conditions ;

- les tiers peuvent être dispensés de produire une facture acquittée pour obtenir la réparation de leur préjudice en cas d'indigence, et solliciter une avance sur frais de réparation en justifiant de leur situation financière ;

- les tiers doivent impérativement procéder au chiffrage de leur préjudice moral s'ils en sollicitent l'indemnisation.

Il demande au ministère de la Justice de rendre compte des suites données à ses recommandations dans un délai de six mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandation sur le fondement de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

EXPOSE DES FAITS

Le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs réclamations relatives aux difficultés rencontrées par des usagers pour être indemnisés de leur préjudice matériel et/ou moral à la suite d'une opération de police judiciaire par laquelle ils n'étaient pas visés. Ces personnes, étrangères à l'opération de police litigieuse, sont qualifiées de « tiers à la procédure judiciaire ».

Cette qualité leur permet de solliciter, dans le cadre d'une procédure amiable ouverte auprès du ministère de la Justice, l'indemnisation de leur préjudice pour rupture d'égalité devant les charges publiques en engageant la responsabilité sans faute de l'Etat.

Néanmoins, les modalités d'indemnisation et les critères appliqués par le ministère de la Justice pour parvenir à la réparation du dommage causé par ses services sont contestables à plusieurs égards.

Ainsi, le Défenseur des droits a notamment été saisi de la situation des époux X dont l'appartement a été endommagé par erreur au cours d'une opération de police visant le précédent locataire de leur logement. Enceinte de six mois et choquée par la violence de l'intervention, Madame X a été hospitalisée le même jour. Elle a par la suite dû faire l'objet d'un suivi par un médecin psychiatre.

Monsieur et Madame X ont sollicité auprès du ministère de la Justice la réparation intégrale de leurs dommages, à la fois moraux et matériels, causés par l'intervention. Ils ont produit pour cela la facture dûment acquittée de la réparation de la porte de leur domicile, un certificat de passage aux urgences le jour de l'intervention des forces de l'ordre, soit le 3 janvier 2017, ainsi qu'un document attestant d'une consultation psychiatrique réalisée trois jours plus tard, soit le 6 janvier 2017.

S'agissant de l'indemnisation du préjudice matériel, le ministère de la Justice a répondu que « *toute personne qui subit un dommage résultant de l'activité normale du service public est amenée à en supporter une partie au titre de la contribution au charges publiques ce qui implique un abattement de 10% par rapport à la dépense engagée pour la remise en état du bien* ».

S'agissant de l'indemnisation du préjudice moral, il a rejeté au motif d'une part que « *le choc émotionnel ressenti suite à cette perquisition et les conséquences relationnelles, pour regrettables qu'ils soient, sont inhérents à l'emploi des mesures coercitives intrinsèques à toute intervention de police judiciaire* » et d'autre part que « *les répercussions psychologiques de l'intervention ne sauraient être établies sur le seul fondement des documents communiqués. En effet, ces derniers n'attestent pas d'un retentissement psychologique significatif et inscrit dans la durée. Le choc émotionnel ressenti à la suite de la perquisition ne peut être considéré en l'espèce comme un préjudice anormal* ».

Le ministère de la Justice a conclu en indiquant qu'en cas de désaccord avec leur position, Monsieur et Madame X pouvaient engager une action contentieuse.

D'autres réclamants ont déploré auprès du Défenseur des droits l'absence de complétude des informations délivrées à l'issue de l'intervention par les fonctionnaires de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

Ignorant parfois jusqu'à l'existence d'une procédure d'indemnisation, certains réclamants ont été contraints de solliciter leur assurance, en vain, puis à plusieurs reprises, des agents de police pour connaitre les modalités d'indemnisation de leur préjudice.

L'instruction des réclamations a révélé en outre qu'aucun des usagers n'avait été informé des différents recours légaux, amiable ou contentieux, dont il disposait.

A l'occasion de chacun des dossiers dont il est saisi, le Défenseur des droits interroge le ministère de la Justice afin de recueillir ses observations sur l'état d'instruction des dossiers et apporter une information circonstanciée aux réclamants quant aux conditions et modalités de traitement de leur demande d'indemnisation.

Il ressort de l'instruction menée par le Défenseur des droits que le bureau FIP4 de la direction des services judiciaires de ce ministère est compétent pour traiter quatre catégories de dommages : les dommages liés à une opération de police judiciaire, la destruction ou la perte de scellés, les dysfonctionnements du service public de la justice (ex : délai de traitement devant les conseils de prud'hommes) et enfin les fourrières et dégâts complexes. Les dommages liés aux opérations de police judiciaire constituent les 2/3 des dossiers soit environ 500 dossiers par an.

Le ministère de la Justice qui examine le bienfondé de la demande d'indemnisation n'est bien souvent pas en mesure d'apprécier la qualité de « tiers à la procédure » du demandeur dès lors qu'il n'a pas accès aux informations idoines qui sont détenues au niveau local, notamment les procès-verbaux de la procédure judiciaire en lien avec la situation litigieuse.

Il doit donc recueillir au niveau local les éléments de procédure permettant de s'assurer que la personne est effectivement tiers à la procédure.

Il se trouve ainsi tributaire du délai de réponse de la Cour d'appel, elle-même soumise à celui de la juridiction de première instance chargée de solliciter les fonctionnaires de la police nationale et de la gendarmerie nationale ayant coordonné l'opération. La célérité de la procédure suivie devant le ministère de la Justice varie donc sensiblement selon le ressort en cause.

Par un courrier du 13 avril 2018, le Défenseur des droits a adressé à la garde des Sceaux une note récapitulative à laquelle la garde des Sceaux a répondu par courrier du 30 avril 2019.

I. LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE A L'INDEMNISATION DES TIERS A LA PROCEDURE

A. *La responsabilité sans faute de l'Etat*

Aux termes de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire « *L'Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public de la Justice. Sauf dispositions particulières, cette responsabilité n'est engagée que par une faute lourde ou par un déni de justice* ».

Toutefois cet article ne concerne que la responsabilité de l'État envers les usagers qui sont, soit directement, soit par ricochet, victimes du fonctionnement défectueux du service public de la Justice. Il n'est pas applicable à l'action engagée contre l'État par un tiers pour une faute commise dans une procédure à laquelle il n'était pas partie.

C'est donc la jurisprudence, à la fois administrative et judiciaire, qui a défini les conditions d'indemnisation des victimes étrangères à une opération de police judiciaire.

Dans un arrêt *Consorts Lecomte* du 24 juin 1949, le Conseil d'Etat, a ainsi pu considérer que :

> « *si, en principe, le service de la police ne peut être tenu pour responsable que des dommages imputables à une faute lourde commise par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée, même en l'absence d'une telle faute, dans le cas où (…) les dommages subis (…) excèdent, par leur gravité, les charges qui doivent être normalement supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant de l'existence de ce service public* ».

Le principe de la responsabilité sans faute de l'Etat a ainsi été dégagé très tôt par la jurisprudence administrative.

La Cour de cassation, tout en rappelant sa compétence, s'est inscrite dans la ligne jurisprudentielle du Conseil d'Etat dans un arrêt *Trésor public c. Docteur Giry* du 23 novembre 1956 en posant le principe selon lequel la responsabilité de la puissance publique du fait d'une activité de police judiciaire devait être mise en cause devant les juridictions de l'ordre judiciaire selon les règles du droit public. Au cas d'espèce, la haute juridiction a pu considérer que pour les collaborateurs occasionnels du service public, la démonstration d'une faute lourde n'était pas nécessaire. Cette jurisprudence s'applique à plus forte raison pour les tiers étrangers à l'opération en cause. Dans cet arrêt, la Cour de cassation avait souligné « *le pouvoir et le devoir de se référer, en l'espèce, aux règles de droit public* ».

B. *Le droit à l'indemnisation des tiers à la procédure*

Dans son avis rendu le 6 juillet 2016, le Conseil d'Etat (n° 398234, 399135) s'est prononcé sur les conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat en cas de dommages causés par une perquisition administrative et s'est penché spécifiquement sur le cas des tiers à ces opérations. Il a rappelé que :

« si la responsabilité de l'Etat pour faute est seule susceptible d'être recherchée par les personnes concernées par une perquisition, la responsabilité de l'Etat à l'égard des tiers est engagée sans faute, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, en cas de dommages directement causés par des perquisitions ordonnées en application de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955. Doivent être regardés comme des tiers par rapport à la perquisition les personnes autres que la personne dont le comportement a justifié la perquisition ou que les personnes qui lui sont liées et qui étaient présentes dans le lieu visé par l'ordre de perquisition ou ont un rapport avec ce lieu. Doivent notamment être regardés comme des tiers les occupants ou propriétaires d'un local distinct de celui visé par l'ordre de perquisition mais perquisitionné par erreur ainsi que le propriétaire du lieu visé par l'ordre de perquisition, dans le cas où ce propriétaire n'a pas d'autre lien avec la personne dont le comportement a justifié la perquisition que le bail concernant le lieu perquisitionné ».

Cet avis tend à démontrer qu'en cas d'erreur de l'administration, il appartient à cette dernière de réparer les préjudices de toute nature, directs et certains, qui résultent de l'illégalité fautive.

Les instructions menées par le Défenseur des droits au cours de l'année 2017 démontraient que le ministère de la Justice pratiquait un abattement forfaitaire systématique de 10 % pour l'indemnisation du préjudice matériel au motif qu'existerait une obligation de contribution aux charges publiques pesant sur tous les citoyens.

Le ministère de la Justice se fondait sur la circulaire NOR: PRMX1109903C du 6 avril 2011 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits. En application de ce texte, le ministère de la Justice considérait que s'agissant d'une procédure

amiable non contentieuse, d'une part, l'indemnisation proposée doit être regardée comme procédant d'une transaction, dont l'objectif est de parvenir au règlement complet du litige par le consentement à des concessions réciproques et équilibrées et, d'autre part, que sa régularité ne saurait être conditionnée par l'existence d'un fondement légal.

Il se fondait également sur l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 21 février 2000 *Pavageau c/Agent judiciaire du Trésor*, qui précise que l'Etat est tenu de *« réparer les dommages excédant par leur gravité les charges qui doivent être normalement supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant du service public de la justice* » et qu' « *il ne peut être fait droit à la totalité de la demande du requérant relative à son indemnisation, eu égard à l'obligation pour tout citoyen de participer aux charges* publiques ».

Le ministère de la Justice précisait que « *seule la part du préjudice présentant un caractère spécial et anormal ouvre droit à réparation. En effet, toute personne qui subit un dommage résultant de l'activité normale du service public est amenée à en supporter une partie, au titre de la contribution aux charges publiques, ce qui implique un abattement évalué à 10 % par rapport à la dépense engagée pour la remise en état du bien endommagé.* »

Par un courrier du 13 avril 2018, le Défenseur des droits a adressé à la garde des Sceaux une note récapitulative afin de lui indiquer que les modalités d'indemnisation des tiers à la procédure, notamment l'application d'un abattement systématique de 10% et le refus d'indemnisation du préjudice moral, étaient susceptibles de caractériser une atteinte au principe d'égalité ainsi qu'à leurs biens. Il ajoutait que l'information parcellaire délivrée aux tiers à la procédure ne leur permettait pas d'appréhender de façon éclairée leur droit à indemnisation.

Par un courrier du 30 avril 2019, la garde des Sceaux a répondu à cette note récapitulative.

S'agissant de l'application de l'abattement du 10%, elle a précisé que « s*i ce fondement semble difficilement compréhensible par les requérants, il n'en demeure pas moins qu['il] s'inscrit dans la logique de concession réciproque entre les parties prévue dans le cadre de la circulaire du 6 avril 2011 relative aux règlements amiables ».*

Elle a ajouté néanmoins que « *au regard de sa fragilité juridique et en accord avec votre analyse, la direction des services judiciaires procédera désormais à la justification de cet abattement par la mise en place d'un coefficient de vétusté forfaitaire qui permettra une clarification pour les justiciables, ce mécanisme constituant un usage courant en droit des assurances. Une exonération sera envisageable sur présentation de justificatifs permettant d'attester du caractère récent –inférieur à 6 mois– de l'acquisition de l'objet dégradé lors de l'opération de police judiciaire*. »

Enfin, s'agissant du défaut d'information de la part des forces de sécurité intérieure, elle a souhaité préciser que « *la direction des services judiciaires men[ait], depuis plusieurs mois, un travail de refonte de ses procédures pour parvenir à assurer une information plus claire et immédiate, notamment par le biais d'une refonte des imprimés remis par les forces de sécurité intérieure. Ainsi, les différentes voies de recours ouvertes aux particuliers en cas de rejet ou de refus sont désormais intégrées dans les trames de courriers en réponse.* »

Au vu de ces éléments, le Défenseur des droits a décidé de prendre acte de la décision du ministère de la Justice de ne plus procéder à l'application d'un abattement de 10 % par rapport à la dépense engagée pour la remise en état du bien pour obligation de contribution aux charges publiques.

Il prend également acte des travaux engagés par le ministère de la Justice pour améliorer l'information des usagers par les forces de sécurité intérieure au travers de

la révision de ses procédures d'information sur les droits et recours, notamment par le biais d'une mise à jour des imprimés remis par les forces de sécurité intérieure.

Si le Défenseur des droits se félicite de l'avancée que constitue la modification du dispositif, il considère que les nouvelles modalités d'indemnisation ne sont pas conformes à la jurisprudence nationale mais aussi européenne et constitutionnelle[1].

II. LA PERSISTANCE D'ATTEINTES AU DROIT A L'INDEMNISATION DES TIERS A LA PROCEDURE

A. Concernant l'indemnisation du préjudice matériel

1. Le refus d'indemnisation totale du préjudice susceptible de constituer une atteinte au droit au respect des biens

L'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme stipule que :

> *« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».*

Il résulte de ce texte que l'application d'un abattement de 10% qui, au regard de ses conditions d'application (vétusté de 6 mois) doit être assimilé à un abattement forfaitaire, est susceptible de constituer une atteinte au droit de propriété.

En effet, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a adopté une interprétation extensive de la notion de « bien » et a posé un certain nombre de critères auxquels elle doit répondre pour entrer dans le champ d'application de l'article 1er du premier protocole. La notion de bien au sens de l'article 1er du premier protocole est entendue très largement comme tout intérêt économique qui a une valeur patrimoniale[2].

Dans l'affaire *National and Provincial Building Society, Leeds Building Society et Yorkshire Building Society c/ Royaume-Uni* du 23 octobre 1997 la Cour a considéré que :

> « *sans se prononcer catégoriquement sur le point de savoir si telle ou telle des créances revendiquées par les requérantes pouvait à juste titre passer pour un bien, la Cour est prête à partir de l'hypothèse de travail que (…) les requérantes possédaient des biens sous la forme de droits acquis à restitution qu'elles cherchaient à exercer directement et indirectement au moyen des diverses procédures judiciaires* ».

Dès lors, en présence d'un dispositif de réparation d'un dommage causé par l'Etat à des tiers non fautifs, la référence à un droit acquis de ces derniers à la restitution parait pertinent.

Le Défenseur des droits considère ainsi qu'en dépit de la possibilité d'appliquer une exonération pour les portes récentes (inférieures à 6 mois) l'application d'un abattement forfaitaire de 10 % et le refus d'indemnisation du préjudice moral opposé par le ministère de la Justice sont susceptibles de constituer une atteinte aux biens.

---

[1] Décision n°2005-530 DC*, loi de finances pour 2006*

[2] CEDH, 7 juillet 1989, Affaire Tre Traktörer Aktielobag c/ Suède

Il constate que le nouveau dispositif de coefficient forfaitaire pour vétusté revient dans les faits à la situation antérieure et conduit à pratiquer, à nouveau, un abattement forfaitaire systématique de 10% et non un examen individualisé du dommage matériel causé aux tiers à la procédure.

Il ressort de la jurisprudence de la CEDH, qu'une fois la restriction au droit au respect des biens établie, se pose la question de sa légalité, sa légitimité et sa proportionnalité au regard du but poursuivi.

2. L'absence de clarté du cadre juridique de l'indemnisation des tiers

2.1 L'absence d'intelligibilité du régime juridique applicable

Pour être conforme aux exigences posées par les dispositions de l'article 1er du protocole précité, cette atteinte doit être prévue par un texte, que ce soit une loi, un décret, un règlement ou de la jurisprudence. Dans l'arrêt *James et autres contre Royaume Uni* du 21 février 1986, la Cour s'attache à la « *qualité de la loi* » et considère notamment que cela présuppose l'existence et le respect de normes de droit interne suffisamment accessibles et précises.

Ce constat est partagé par le Conseil constitutionnel qui dans sa décision n°2005-530 DC, *loi de finances pour 2006,* a rappelé que « *l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration de 1789*[3]*et la garantie des droits requise par son article 16 ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité excessive au regard de l'aptitude de leurs destinataires à en mesurer utilement la portée* ».

Pourtant le régime juridique applicable au tiers à la procédure demeure aujourd'hui peu intelligible.

La procédure amiable doit reposer sur des propositions d'indemnisations dûment justifiées.

Tel n'est pas le cas dans les dossiers qui ont été soumis au Défenseur des droits.

Le ministère de la Justice soutient dans son courrier du 30 avril 2019 que la mise en place d'un coefficient de vétusté forfaitaire permettra une clarification pour les justiciables dès lors « *qu'il est un usage courant en droit des assurances* », cet argumentaire n'apparait pas recevable.

Tout d'abord, dans le secteur assurantiel, la logique indemnitaire est distincte de celle qui gouverne la procédure transactionnelle. Les personnes qui souscrivent à un contrat d'assurance, acceptent de couvrir, ou non, un risque potentiel (intempéries, vol, vandalisme…) et connaissent au préalable le coût engagé mensuellement pour s'en prémunir et le montant escompté sur le coût global de la réparation en cas de sinistre. Bien qu'obligatoire dans différents secteurs (habitation, automobile…) il s'agit donc d'une démarche volontaire qui se concrétise par l'exercice d'un choix de l'assuré (plusieurs formules proposées, opérateurs variés). Cette situation n'est donc pas transposable à la procédure amiable qui intervient pour réparer le dommage causé aux tiers par les services de l'Etat.

[3] Cet article dispose que « *La Loi (…) doit être la même pour tous. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.* »

Par ailleurs, si l'application d'une franchise en cas de dommage est en effet un usage courant pour les assurances, son coût n'est pas nécessairement supporté par l'assuré victime du dommage. En effet, si l'identité de l'auteur du dommage est connue, c'est celui-ci qui devra s'acquitter du montant de la franchise. Or, dans le cadre d'une opération de police judiciaire, l'auteur est l'administration. La comparaison avec le droit des assurances n'est donc pas pertinente.

L'application d'un coefficient forfaitaire de vétusté de 10% par le ministère de la Justice aux tiers semble donc être une pratique qui lui est propre, sans rapport avec des pratiques assurantielles.

2.2 Les difficultés induites par l'application d'un coefficient de vétusté

- ***L'absence de prévisibilité de ce coefficient de vétusté forfaitaire***

Le régime indemnitaire prévu par le ministère de l'Intérieur diffère de celui du ministère de la Justice. Pourtant, cette différence de traitement entre les tiers à une opération de police administrative et les tiers à une opération de police judiciaire ne paraît objectivement pas justifiée.

En effet, compte tenu du caractère récent de l'avis du Conseil d'Etat précité, une harmonisation des règles d'indemnisation appliquées par le ministère de la Justice sur celles du ministère de l'Intérieur parait nécessaire afin d'éviter une complexité excessive des normes à appliquer aux usagers.

Dans le cadre de l'indemnisation du préjudice matériel causé par une perquisition administrative, le ministère de l'Intérieur ne pratique aucun abattement ni coefficient de vétusté. Il estime donc que les dommages résultant de ce type d'opération doivent être intégralement pris en charge.

Le Défenseur des droits a été saisi à plusieurs reprises de réclamations liées à l'indemnisation des tiers, victimes des opérations de police administrative diligentées dans le cadre de l'état d'urgence. Il s'est d'ailleurs félicité du dispositif d'indemnisation mis en place par le ministère de l'Intérieur dans sa décision du 5 décembre 2017 n°2017-337.

Le critère de la finalité de l'opération ne doit pas déterminer son régime indemnitaire. Que la mesure ait été diligentée pour préserver la sécurité des personnes et des biens (judiciaire) ou pour prévenir un trouble à l'ordre public (administrative), rien ne justifie que les modalités de réparation du dommage soient différentes. D'ailleurs, les forces de l'ordre, à l'origine du dommage, si elles agissent tantôt sur ordre de l'autorité préfectorale, tantôt sur ordre de l'autorité judiciaire, sont les mêmes.

Si le préjudice est direct, certain, causé par la puissance publique et dépourvu de lien avec le tiers à l'opération et qu'il revêt un caractère anormal et spécial, il convient de l'indemniser.

De la même manière, on peut noter qu'aucun abattement ni coefficient de vétusté n'est pratiqué pour la réparation des pertes ou destruction de scellés par le bureau FIP4 du ministère de la Justice.

L'harmonisation des différents dispositifs d'indemnisation apparait donc indispensable.

- ***Un coefficient de vétusté forfaitaire disproportionné au regard du but poursuivi***

De plus la proportionnalité d'un coefficient de vétusté forfaitaire de 10% appliqué aux tiers à une opération de police ayant un bien acquis depuis plus de 6 mois apparait également discutable.

Dans un *arrêt Gasus Dosier- und Fûdertechnik GmbH c/ Pays Bas* du 23 février 1995[4] saisie d'un litige sur la réglementation de l'usage des biens pour assurer le paiement des impôts, la CEDH a considéré que le législateur se voyait reconnaître une ample marge d'appréciation pour adopter une loi fiscale. Elle a néanmoins estimé que le texte devait respecter un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi ou ne pas faire subir au titulaire du droit de propriété une charge spéciale et exorbitante.

En l'espèce, il semble que le coefficient de vétusté forfaitaire litigieux serait susceptible de revêtir les attributs d'une telle charge dès lors qu'il est dépourvu de toute analyse du cas spécifique de chaque demandeur.

En effet, si le nouveau dispositif propose une exonération d'abattement en présence d'un bien « récent », la fixation d'un seuil de 6 mois et d'un coefficient « forfaitaire » fait obstacle à une appréciation individualisée.

Si le financement du service public de la Justice revêt effectivement un caractère d'intérêt général, l'application d'un coefficient forfaitaire de vétusté au seul tiers à la procédure paraît peu rationnel et objectif.

Par conséquent, le Défenseur des droits recommande d'adapter les modalités d'évaluation et de calcul des préjudices subis par les tiers afin que désormais la réparation du préjudice soit, par principe, intégrale sauf à ce que l'administration démontre que le bien endommagé lors de l'opération de police n'a pas été remplacé à l'identique mais valorisé ou substantiellement transformé.

B. Concernant l'indemnisation du préjudice moral

L'instruction menée par le Défenseur des droits tend à démontrer que les chances de succès d'une demande d'indemnisation du préjudice moral sont sinon nulles, du moins particulièrement limitées.

Pourtant, la CEDH a eu de nombreuses occasions de considérer que les perquisitions domiciliaires constituent des ingérences dans le droit au respect du domicile. Celles-ci ne sauraient être considérées comme « nécessaires dans une société démocratique » au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme qu'à la condition que les procédures les autorisant offrent des garanties adéquates et suffisantes contre les abus[5].

Dans sa décision du 26 mai 2016 MSP-2016-153 concernant les perquisitions administratives, le Défenseur des droits avait également rappelé la nécessité de ne pas écarter l'indemnisation du préjudice moral et psychologique au regard notamment de l'arrêt de la CEDH du 16 février 2016, *Govedarski contre Bulgarie,* lequel avait considéré que dans certaines conditions le déroulement d'une telle opération était susceptible de constituer un traitement dégradant.

[4] Paragraphe 67

5 CEDH, arrêt du 25 février 1993, Funke c. France, req. n° 10828/84 ; CEDH, arrêt du 24 juillet 2008, André et autres c. France, req. n° 18603/03 ; CEDH, arrêt du 21 janvier 2010, Xavier Da Silveira c. France, req. n° 43757/05

Par ailleurs, la jurisprudence, tant administrative[6] que judiciaire[7], démontre qu'une perquisition dans un domicile, à la supposer fondée, peut-être à l'origine de troubles de l'état psychologique des personnes qui en font l'objet et est susceptible de conduire à une indemnisation.

Dans un arrêt du 6 janvier 2015, la cour d'appel de Metz, a ainsi pu considérer que :

> **«** *cette famille a subi un préjudice anormal et d'une particulière gravité, l'anormalité et la gravité du préjudice ne pouvant être déduite en soi du faible montant des sommes réclamées au titre du préjudice matériel et de la faible durée de l'incapacité subie par Fathia A... et du choc psychologique éprouvé par Mme Zineb Y... et par les autres membres de sa famille (…) que, s'agissant du choc psychologique qui aurait été causé, (…) Mme Zineb A... épouse Y... qui était enceinte au moment de l'intervention des forces de l'ordre et pour laquelle il est versé aux débats quatre certificats médicaux (…) attestant de la réalité des troubles émotionnels, des palpitations ainsi que les troubles du sommeil constatés à la suite de cette intervention intempestive (…) Qu'il y a lieu de lui allouer la somme de 2000 €* ».

Dans l'arrêt *Pavageau* de la Cour d'appel de Paris du 21 février 2000, qui était donc le fondement du raisonnement juridique du ministère de la Justice pour l'indemnisation des tiers à la procédure, il est intéressant de noter que, dans cette procédure, l'agent judiciaire de l'Etat n'avait pas contesté l'existence du préjudice moral du requérant s'agissant uniquement de la privation de jouissance d'un bien du fait du placement sous scellés.

Eu égard à l'atteinte portée aux droits des tiers à la procédure, et sans négliger celle à leur réputation, l'indemnisation du préjudice moral allégué par les tiers ne saurait être écartée par le ministère de la Justice au motif qu'il n'est pas suffisamment anormal.

Le Défenseur des droits estime par ailleurs nécessaire que le ministère de la Justice prenne davantage en compte la situation spécifique des tiers vulnérables, tels que les femmes enceintes ou encore les enfants, notamment au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant, qui doit être une considération primordiale[8].

Par conséquent, le Défenseur des droits recommande d'indemniser le préjudice moral des tiers à la procédure dès lors qu'ils procèdent à un chiffrage de ce dernier et qu'ils justifient de sa réalité.

Pour traiter les demandes d'indemnisation avec discernement et afin de garantir le droit à l'indemnisation du tiers à la procédure, un examen individualisé par le ministère de la justice est nécessaire.

Le Défenseur des droits recommande au ministère de la Justice de veiller à ce que ses services soient dotés des moyens matériels et humains suffisants pour garantir une étude individualisée des demandes d'indemnisation qui leur sont transmises.

III. LA NECESSAIRE AMELIORATION DU DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT ET D'INFORMATION DES TIERS A LA PROCEDURE

[6] Jugement du Tribunal administratif de Chalons-en Champagne du 1er décembre 2016 n°1600410 « dans ces conditions, et alors notamment que la famille comporte deux jeunes enfants, dont l'aîné, âgé de onze ans, était en mesure de comprendre la situation et que le certificat médical du 7 janvier 2016 atteste que l'enfant n'a pu, le lendemain de la perquisition, se rendre à l'école, les requérants sont fondés à soutenir que la réalisation de nuit de la perquisition est à l'origine d'un préjudice moral […]il sera fait une équitable appréciation du préjudice subi par les requérants en l'évaluant à la somme de 700 euros »

[7] Arrêt de la Cour d'appel de Metz n°14/0052 du 6 janvier 2015 ; Arrêt de la Cour d'appel de Paris du 21 février 2000 Pavageau C/ Agent judiciaire du Trésor *« considérant que l'[agent judiciaire de l'Etat] sans contester la réalité du préjudice moral* »

[8] Article 3 §1 de la Convention internationale des droits de l'enfant

Les travaux initiés par la direction des services judiciaires du ministère de la Justice ont pour ambition d'améliorer l'information des tiers à la procédure afin qu'elle soit plus claire et immédiate. Le Défenseur des droits salue l'initiation de ce travail par le ministère de la Justice.

En effet, et ainsi que l'avait relevé le Défenseur des droits dans sa note récapitulative, une information adaptée et complète est indispensable pour que les tiers à la procédure puissent exercer effectivement leur droit au recours, notamment en cas de désaccord avec l'indemnisation proposée par le ministère de Justice.

Les différentes voies de recours ouvertes aux particuliers en cas de rejet ou de refus sont désormais intégrées dans les trames de courriers en réponse de ses services. Les modalités d'obtention de l'aide juridictionnelle ainsi que la faculté de solliciter une avance en cas d'indigence pourraient utilement être ajoutées dans les informations transmises aux usagers.

Le Défenseur des droits prend acte des travaux engagés par le ministère de la Justice pour améliorer l'information des usagers au travers de la révision de ses procédures d'information sur les droits et recours, notamment par le biais d'une mise à jour des imprimés remis par les forces de sécurité intérieure.

Il recommande également de s'assurer que figurent sur les nouveaux imprimés délivrés par le ministère de la Justice lors de l'accusé de réception de la demande, le fait que :

- en cas de désaccord avec le ministère de la Justice sur l'indemnisation proposée, les usagers conservent la possibilité d'assigner l'agent judiciaire de l'Etat, en se rapprochant des services d'un avocat, lequel est susceptible d'intervenir au titre de l'aide juridictionnelle sous certaines conditions ;

- les tiers peuvent être dispensés de produire une facture acquittée pour obtenir la réparation de leur préjudice en cas d'indigence, et solliciter une avance sur frais de réparation en justifiant de leur situation financière ;

- les tiers doivent impérativement procéder à un chiffrage de leur préjudice moral s'ils en sollicitent l'indemnisation.

Le Défenseur des droits constate néanmoins que cette modification sera dépourvue d'effet si la procédure d'information des tiers n'est pas, en amont, substantiellement améliorée dès la survenance du dommage litigieux. L'information dispensée par les fonctionnaires de la police nationale et de la gendarmerie nationale et l'accompagnement doivent être systématiques.

En effet, à défaut d'une révision de la procédure d'indemnisation, le travail engagé par le ministère de Justice ne garantira pas davantage l'accès des tiers à la procédure amiable et donc à leur droit à indemnisation.

Il parait nécessaire de modifier le dispositif, et ce dès la réalisation du dommage, afin que désormais l'initiation de la procédure d'indemnisation ne soit plus à la charge des tiers mais à celle de l'Etat, responsable du dommage.

Le Défenseur des droits recommande ainsi :

- la mise en place par le ministère de la Justice d'un dispositif permettant une prise en charge rapide et intégrale du dommage matériel causé aux tiers, tant pour la mise en sécurité du domicile immédiatement après l'intervention, que pour les travaux de remise en état du bien ;

- que la mise en œuvre de ce nouveau dispositif d'indemnisation incombe aux officiers de police judiciaire, sous le contrôle du parquet et du ministère de la Justice, et non aux tiers à la procédure ;

- l'établissement d'un procès-verbal spécifique par les fonctionnaires de la police nationale et de la gendarmerie nationale, si les circonstances le permettent, à l'issue de l'intervention réalisée par erreur afin que la qualité de tiers à la procédure et le droit à indemnisation qui en résulte soient établis avec certitude dès la constatation du dommage ;

- la transmission de ce procès-verbal, détaillé et signé par les tiers, au ministère de la Justice par les fonctionnaires de police nationale et de la gendarmerie nationale avec copie aux tiers, au procureur de la République et au Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur territorialement compétents ;

- qu'une information spécifique concernant les modalités et conditions d'indemnisation de l'ensemble des préjudices, notamment du préjudice moral, soit délivrée aux tiers à la procédure dès la survenance du dommage.

Le Défenseur des droits constate également qu'à ce stade, aucune information n'est envisagée sur les modalités et conditions d'indemnisation du préjudice moral des demandeurs.

Les dossiers soumis au Défenseur des droits démontrent que les tiers ignorent qu'il leur appartient de chiffrer leur préjudice moral. Ils ignorent également qu'il est nécessaire de produire des documents justificatifs circonstanciés permettant d'établir un lien entre leur préjudice moral et l'opération de police.

Ainsi, bien que sensiblement améliorée par le nouveau dispositif mis en place par la direction des services judiciaires, l'information demeure parcellaire.

Enfin, il parait nécessaire de veiller à ce que le ministère de la Justice rappelle au tiers à la procédure qu'en cas de désaccord avec sa proposition d'indemnisation, ils ont la possibilité d'assigner l'agent judiciaire de l'Etat et de se rapprocher des services d'un avocat, lequel est susceptible d'intervenir au titre de l'aide juridictionnelle sous certaines conditions.

Jacques TOUBON