Requête n° 1903420

Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions

Rapporteur : Sandrine Bourdin

Audience du 14 mars 2023

CONCLUSIONS

1. Le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), prévu par l'article L. 422-1 du code des assurances et doté par les dispositions de cet article de la personnalité civile, a pour objet d'assurer, d'une part, l'indemnisation des victimes de terrorisme, dans les conditions définies par le code des assurances, et, d'autre part, la réparation intégrale des dommages résultant d'une atteinte à la personne causée par une infraction lorsqu'ils atteignent un certain niveau de gravité ou résultent de certaines infractions, dans les conditions précisées par les articles 706-3 et suivants du code de procédure pénale.

Dans ce second cadre, lorsque le FGTI est amené à verser une indemnité à la victime, après une procédure menée devant la commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI), il est, en vertu des dispositions de l'article 706-11 du code de procédure pénale, subrogé dans les droits de cette victime pour obtenir des personnes responsables du dommage causé par l'infraction ou tenues à un titre quelconque d'en assurer la réparation totale ou partielle le remboursement de l'indemnité ou de la provision versée par lui, dans la limite du montant des réparations à la charge desdites personnes.

C'est dans le cadre de ce recours subrogatoire que s'inscrit la requête qui vient d'être appelée.

2. Le 27 décembre 2009, Mme C... F..., gardienne de la paix, a subi une agression dans l'exercice de ses fonctions alors qu'elle était en poste au commissariat de Chessy. Au cours d'une intervention sur les lieux d'un cambriolage à Montevrain, l'un des voleurs identifiés comme étant M. D... H..., a foncé sur elle avec le véhicule avec lequel il prenait la fuite, la contraignant à faire usage de son arme.

Le collègue de Mme F... a été percuté par le véhicule conduit par M. H.... Il est décédé des suites de ses blessures quelques jours après.

Par un arrêt du 19 juin 2014, la cour d'assises de Seine-et-Marne a déclaré coupable M. D... H... d'avoir commis le 27 décembre 2009 à Montervain des faits de vol avec violence ayant entraîné la mort du collègue de Mme F..., de tentative de meurtre de cette dernière en sa qualité de personne dépositaire de l'autorité publique et de vol aggravé par trois circonstances. Il l'a condamné à une peine de trente années de réclusion criminelle. La déclaration de culpabilité a été confirmée par un arrêt de la cour d'assises de Seine-Saint-Denis du 9 septembre 2016, qui a ramené la peine à 25 années de réclusion criminelle.

Mme F... s'est constituée partie civile devant ces deux juridictions, qui ont statué par des arrêts civils des mêmes jours. Elle s'est ensuite tournée vers la CIVI qui, au vu notamment de l'expertise médicale ordonnée par la cour d'assises de Seine-et-Marne, a, par un jugement du 11 octobre 2017, condamné le FGTI à verser à Mme F... la somme de 91 477,50 euros, après déduction de la provision versée de 10 000 euros, en réparation des préjudices consécutifs à l'infraction commise le 27 décembre 2009 et a alloué à Mme F... la somme de 1 500 euros au titre de l'article 700 du code de procédure civile.

Par un courrier du 14 décembre 2017, reçu le 18 décembre 2017, le FGTI a demandé au préfet de police, en tant qu'employeur de Mme F..., le versement de la somme de 102 977,50 euros, correspondant au montant total alloué à Mme F... en réparation des préjudices subis du fait de son agression.

Par un courrier du 4 février 2019, reçu le 11 février 2019, le préfet de police a proposé de faire droit à cette demande d'indemnisation à hauteur de 29 015,12 euros.

N'étant pas satisfait de cette proposition, le FGTI demande au tribunal la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de de 102 977,50 euros, avec intérêts au taux légal, par subrogation de Mme F... pour la réparation des préjudices qu'elle a subis du fait de l'agression du 27 décembre 2009.

Le premier mémoire en défense de la préfecture de police a été produit après la clôture de l'instruction. Dès lors qu'il n'apporte aucun élément nouveau non susceptible d'être produit avant la clôture, vous avez décidé de ne pas le communiquer aux parties et de ne pas en tenir compte.

3. Avant de pouvoir examiner la requête au fond, vous devrez prendre position sur la question de sa tardiveté, bien qu'aucune fin de non-recevoir n'ait été soulevée par le préfet de police.

Vous aurez en effet compris, à l'écoute du rappel des faits que nous venons de faire, que la demande indemnitaire préalable du FGTI a d'abord fait l'objet d'une décision implicite de rejet le 18 février 2018, avant que le préfet de police ne propose une indemnisation partielle par une décision expresse, presque une année plus tard. La requête a quant à elle été enregistrée dans le délai de deux mois à compter de cette seconde décision.

Vous savez que la victime est recevable à demander au juge administratif, dans les deux mois suivant la notification de la décision ayant rejeté sa réclamation, la condamnation de l'administration à l'indemniser de tout dommage ayant résulté du fait générateur mentionné dans la réclamation. En revanche, si une fois expiré ce délai de deux mois, la victime saisit le juge d'une demande indemnitaire portant sur la réparation de dommages causés par le même fait générateur, cette demande est tardive et, par suite, irrecevable. Il en va ainsi alors même que ce recours indemnitaire aurait été précédé d'une nouvelle décision administrative de rejet à la suite d'une nouvelle réclamation portant sur les conséquences de ce même fait générateur (CE, 19 février 2021, Mme Sanvoisin, n° 439366, aux Tables).

En outre, en tant que telle, une décision explicite n'est susceptible de faire de nouveau courir le délai de recours contentieux qu'à la condition d'intervenir dans le délai de recours de deux mois ayant couru contre la première décision implicite, ceci en vertu de l'article R. 421-2 du code de justice administrative.

En l'espèce, vous ne pourrez rejeter la requête comme tardive qu'à condition de considérer, d'une part, que le délai de recours a commencé à courir à l'encontre de la décision implicite de rejet du 18 février 2018, alors même que le FGTI n'a reçu du préfet de police aucun accusé de réception de sa demande mentionnant les voies et délais de recours et, d'autre part, que la décision expresse du 4 février 2019 est confirmative de cette décision implicite de rejet, alors même qu'elle propose une indemnisation partielle.

En ce qui concerne le premier point, il résulte de la combinaison des articles R. 112-5 et L. 112-6 du code des relations entre le public et l'administration que les délais de recours contre une décision implicite de rejet ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsqu'il n'a pas reçu de l'administration un accusé de réception précisant notamment que sa demande est susceptible de donner lieu à

une décision implicite de rejet ainsi que les délais et les voies de recours à l'encontre de cette décision.

Mais vous savez qu'il résulte des articles L. 100-1 et L. 100-3 du code des relations entre le public et l'administration que les dispositions de ce code ne s'appliquent pas, sauf exception, aux relations entre personnes morales de droit public (avis CE, 10 juillet 2020, AP-HP, n° 439367, aux Tables). Les dispositions relatives à la délivrance d'un accusé de réception ne sont pas au nombre de ses exceptions (CE, 16 janvier 2006, Région Haute-Normandie, n° 269384, aux Tables). Or, il est désormais acquis que le FGTI est un organisme de droit public (CE, 22 mai 2019, FGTI, n° 427786, aux Tables). Il ne bénéficie donc pas des dispositions relatives à la délivrance de l'accusé de réception.

Précisons que, même si les dispositions du code des relations entre le public et l'administration concernant la naissance d'une décision implicite de rejet ne lui sont pas davantage applicables, il découle des exigences attachées au respect du droit constitutionnel au recours une règle générale de procédure selon laquelle, en l'absence de texte réglant les effets du silence gardé pendant plus de deux mois par l'administration sur une demande, un tel silence vaut bien décision de rejet susceptible de recours (CE, 23 octobre 2017, M. Diemert, n° 411260, aux Tables).

Il découle de tout cela que, à la suite de la demande indemnitaire préalable adressée au préfet de police le 14 décembre 2017, est née une décision implicite de rejet qui est devenue définitive le 19 avril 2018.

Mais peut-on considérer que la décision expresse intervenue après cette date est purement confirmative de la décision implicite alors qu'elle ne rejette pas la demande présentée par le FGTI mais lui offre une indemnisation, d'un montant inférieur à celui demandé ? La réponse à cette question, qui ne se pose finalement que depuis que le décret dit « JADE » a, en 2016, institué un délai de recours à l'encontre des décisions implicites de rejet en matière de plein contentieux, n'a rien d'évident.

Pour qu'une décision soit regardée comme confirmative, elle doit avoir le même objet et la même cause que la décision implicite et intervenir sans changement de circonstance de fait ou de droit significative (CE, 13 novembre 1987, Mlle Gondre, n° 68964, au Recueil ; sur l'application du concept de décision confirmative en matière de recours indemnitaire : CE, 10 août 2005, M. Maigret, 10 août 2005, n° 266027, aux Tables). La circonstance que la seconde décision

soit fondée sur des motifs différents est en revanche indifférente (décision *Mlle Gondre*, précitée).

Le sens commun s'oppose, a priori, à ce qu'une décision qui offre une indemnisation à hauteur de 29 015,12 euros soit regardée comme confirmant une décision de refus pur et simple. On pourrait en revanche considérer qu'elle confirme le rejet du surplus, tout en reconnaissant le principe de la responsabilité de l'Etat.

En matière de recours pour excès de pouvoir, en présence d'une décision partiellement confirmative, la jurisprudence opère une distinction selon que cette décision est ou non divisible. Ainsi une décision confirmant une précédente décision de licenciement et ayant pour seul objet de reporter la date d'effet de ce licenciement est confirmative sur le principe de licenciement et ne peut être contestée qu'en tant qu'elle porte sur la date d'effet (CE, 27 février 1987, Département de la Seine-Saint-Denis, n° 57286, aux Tables). Une décision qui maintient une amende tout en diminuant le montant est confirmative de la décision initiale en tant qu'elle fixe le principe de l'amende (CE, 5 décembre 1982, Desgouillon, au Recueil). En revanche, une décision d'extension d'une préemption à l'ensemble de l'unité foncière, prise à la demande du propriétaire après une première préemption partielle ne peut être qualifiée de confirmative, même sur la partie qui faisait l'objet de la préemption initiale (CE, 10 février 2010, Commune de Hyères-les-Palmiers, n° 322399, aux Tables).

Cette distinction paraît cependant difficilement opérante en matière de contentieux indemnitaire, alors que la décision préalable de l'administration a pour seul objet de lier le contentieux et n'a pas véritablement d'effet de droit en tant que telle.

C'est justement la raison pour laquelle il nous semble qu'une décision comportant une offre d'indemnisation partielle n'est pas significativement différente d'une décision de rejet. Dans le premier cas, comme dans le second, la victime insatisfaite devra se tourner vers le juge pour obtenir la totalité de la somme qu'elle demande et l'office du juge sera le même : il ne pourra condamner l'administration qu'après avoir constaté que sa responsabilité est engagée et que la victime a subi des préjudices en lien avec le fait générateur de cette responsabilité. Et ceci même si le débat est facilité par une reconnaissance préalable de responsabilité de l'administration.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous pensons que la décision expresse du 4 février 2019, qui porte sur le même fait générateur et répond au surplus à la même demande que celle qui a fait l'objet de la décision implicite de rejet du 18 février 2018, n'a pas rouvert le délai de recours contre cette décision.

Dans ces conditions, il vous est proposé de rejeter la requête indemnitaire du FGTI comme tardive, après en avoir informé les parties sur le fondement de l'article R. 611-7 du code de justice administrative.

3. Si vous ne nous suivez pas, vous devrez examiner au fond cette requête, qui ne pose pas d'autre problème de recevabilité.

3.1. Le principe de la responsabilité de l'Etat ne pose pas de difficulté.

Le FGTI fonde en effet sa demande sur la combinaison des dispositions de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, repris au code général de la fonction publique, qui obligent l'employeur dont dépend un agent public victime de violences dans le cadre de ses fonctions à réparer le préjudice en résultant et de celles de l'article 706-11 qui le subroge dans les droits de la victime qu'il a indemnisée.

Le Conseil d'Etat a admis qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que la collectivité publique dont dépend un agent victime de violences dans le cadre de ses fonctions, dès lors qu'elle est tenue, au titre de la protection fonctionnelle instituée par l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, de réparer le préjudice résultant de ces violences, est au nombre des personnes à qui le FGTI peut réclamer le remboursement de l'indemnité ou de la provision qu'il a versée à cet agent à raison des mêmes violences, dans la limite du montant à la charge de cette collectivité (CE, 10 avril 2009, FGTI, n° 307871, aux Tables).

Or, en l'espèce, il ne fait pas de doute que Mme F..., qui a été victime d'une tentative de meurtre dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, avait droit à une indemnisation au titre de la protection fonctionnelle. Il résulte en outre de l'instruction que le FGTI, qui a été condamné, le 11 octobre 2017 par la commission des victimes d'infraction à indemniser Mme F... des préjudices subis, a versé les fonds les 27 mars 2015 et 9 novembre 2017.

3.2. En ce qui concerne les préjudices indemnisables, la question peut se poser de l'application des jurisprudences Moya-Caville et centre hospitalier de Royan,

concernant la réparation partiellement forfaitaire des accidents de service, dès lors que les violences dont a été victime Mme F... constituent aussi un tel accident.

Selon cette dernière décision, compte tenu des conditions posées à leur octroi et de leur mode de calcul, la rente viagère d'invalidité et l'allocation temporaire d'invalidité doivent être regardées comme ayant pour objet de réparer les pertes de revenus et l'incidence professionnelle résultant de l'incapacité physique causée par un accident de service ou une maladie professionnelle. Les dispositions qui instituent ces prestations, déterminent forfaitairement la réparation à laquelle les fonctionnaires concernés peuvent prétendre, au titre de ces chefs de préjudice, dans le cadre de l'obligation qui incombe aux collectivités publiques de garantir leurs agents contre les risques qu'ils peuvent courir dans l'exercice de leurs fonctions. Ces dispositions ne font en revanche obstacle ni à ce que le fonctionnaire qui subit, du fait de l'invalidité ou de la maladie, des préjudices patrimoniaux d'une autre nature ou des préjudices personnels, obtienne de la personne publique qui l'emploie, même en l'absence de faute de celle-ci, une indemnité complémentaire réparant ces chefs de préjudice, ni à ce qu'une action de droit commun pouvant aboutir à la réparation intégrale de l'ensemble du dommage soit engagée contre la personne publique, dans le cas notamment où l'accident ou la maladie serait imputable à une faute de nature à engager la responsabilité de cette personne ou à l'état d'un ouvrage public dont l'entretien lui incombait (CE, 16 décembre 2013, Centre hospitalier de Royan, n° 353788, aux Tables).

L'action engagée par le FGTI est précisément une action de droit commun, fondée, non sur la faute ou un dommage de travaux publics, mais sur la protection fonctionnelle instituée par l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, qui confère à l'agent un droit à la réparation intégrale de ses préjudices (CE, 30 juin 2017, Rousseau, c/ centre hospitalier général de Longjumeaux, n° 396908, aux Tables).

3.3. Nous pouvons désormais en venir à l'étude des préjudices dont le FGTI demande réparation à hauteur des sommes versées à la victime, étant précisé que, si vous n'êtes pas liés par l'indemnisation accordée au FGTI par le juge judiciaire (CE, 10 avril 2009, précité), il ne vous est pas interdit de tenir compte de l'appréciation qu'il a portée sur les mêmes faits que ceux qui vous sont soumis.

3.3.1. En ce qui concerne les préjudices patrimoniaux, le FGTI produit tout d'abord la facture d'honoraires du Docteur A... E... établie le 17 novembre 2015 au titre de son assistance de Mme F... dans le cadre des expertises diligentées pour

l'évaluation des préjudices subis par elle. Le montant de 840 euros au titre des frais divers est donc établi.

3.3.2. Toujours, en ce qui concerne les préjudices patrimoniaux, le FGTI demande une somme de 40 000 euros en réparation du préjudice subi par Mme F... du fait de l'incidence professionnelle des violences dont elle a été victime.

Si, dans sa décision du 4 février 2019, le préfet de police a écarté ce chef de préjudice au motif que l'incidence professionnelle n'est susceptible d'être réparée que dans le cadre du versement d'une allocation temporaire d'invalidité, nous avons vu que, dans le cadre de la protection fonctionnelle, l'employeur doit réparation intégrale de tous les chefs de préjudice et ne peut arguer du caractère forfaitaire de l'allocation temporaire d'invalidité. En l'espèce, Mme F... ne perçoit pas cette allocation, car son déficit fonctionnel permanent a été évalué à moins de 10 %.

Il résulte par ailleurs de l'instruction que, suite aux faits de nature criminelle dont elle a été victime, si Mme F... a repris son activité au sein de son commissariat sans arrêt de travail et qu'elle a pu accéder au grade de brigadier en 2011 après examen professionnel. Toutefois, elle a sollicité en décembre 2010 un autre poste n'impliquant plus une présence sur la voie publique, compte tenu du traumatisme subi en décembre 2009. Elle a été en arrêt de maladie du 24 janvier au 23 mars 2014 et du 23 juin au 11 juillet 2014, pour stress post-traumatique et a dû changer d'affectation en 2014, l'ambiance dans son commissariat d'affectation étant devenue trop lourde. Il lui est impossible, même plusieurs années après les faits, d'exercer sa profession sur la voie publique, exercice qu'elle affectionnait auparavant, et doit depuis se cantonner à des tâches administratives. Elle a échoué à deux reprises en 2015 et 2016 au concours de brigadier-chef, étant éliminée à la première épreuve de manipulation des armes, qui est devenue une source d'angoisse. Elle est constamment stressée et anxieuse à son travail. Ainsi, les conséquences psychologiques de l'agression subie par Mme F... ont eu une incidence sur sa carrière professionnelle, la contraignant à changer d'affectation, à renoncer à ses précédentes fonctions et occuper des fonctions administratives moins valorisantes, lui ont fait perdre une chance de réussir à deux reprises au concours de brigadier-chef et entraîné une pénibilité accrue dans l'exercice de ces fonctions. Par suite, vous pourrez faire une juste appréciation du préjudice subi au titre de l'incidence professionnelle en l'évaluant à la somme de 25 000 euros.

3.3.3. En ce qui concerne les préjudices extrapatrimoniaux, le FGTI demande une somme de 9 137,50 euros au titre du déficit fonctionnel temporaire, une somme

de 10 000 euros au titre du déficit fonctionnel permanent, une somme de 15 000 euros au titre des souffrances endurées, une somme de 10 000 euros au titre du préjudice d'agrément et, enfin, une somme de 10 000 euros au titre du préjudice sexuel.

S'agissant du déficit fonctionnel temporaire, l'expert missionné par la cour d'assises de Seine-et-Marne a relevé dans son rapport du 4 janvier 2016, que Mme F... avait subi un déficit fonctionnel temporaire partiel de 25 % du 27 décembre 2009 au 27 décembre 2013, soit pendant une durée de 1462 jours. Vous pourrez réparer ce chef de préjudice en prenant en compte un forfait journalier d'environ 16 euros à taux plein, conforme à celui généralement retenu par les juridictions administratives, en allouant une somme de 5 800 euros.

S'agissant des souffrances endurées, l'expert ayant évalué le niveau des souffrances morales subies par Mme F... à 4,5 sur une échelle de 1 à 7, nous ne voyons aucune raison de ne pas retenir la somme de 15 000 euros allouée par la CIVI.

S'agissant du déficit fonctionnel permanent, il résulte du rapport d'expertise que l'état de Mme F... est consolidé depuis le 27 décembre 2013 et que son déficit fonctionnel permanent, résultant la persistance d'un état d'anxiété avec des phénomènes de reviviscence, d'un état de tension permanente, de troubles du sommeil, d'une anhédonie et d'une tendance au replis sur soi, est de 10%. Là aussi, compte tenu de ces éléments, la somme allouée par la CIVI n'apparaît pas disproportionnée, raison pour laquelle vous pourrez réparer ce chef de préjudice à hauteur de 18 500 euros.

S'agissant du préjudice d'agrément, le préfet de police a rejeté toute indemnisation au motif que la pratique d'activités spécifiques par Mme F... ne serait pas démontrée. Pourtant, il ressort des faits retenus par la CIVI, non contestés qu'avant l'agression, la fonctionnaire était une jeune femme très active et sportive pratiquant de façon assidue le vélo, la course à pied et la natation. Or, elle souffre désormais d'anhédonie, a cessé toute activité sportive et de loisirs, excepté le jardinage qu'elle a repris après consolidation. Dans les circonstances de l'espèce, il sera fait une juste appréciation de ce préjudice en l'évaluant à la somme de 5 000 euros.

Enfin, il ressort du rapport d'expertise, et n'est pas contesté, que l'intéressée a subi un préjudice sexuel qui peut être évalué à hauteur de 10 000 euros.

3.3.3. Pour en terminer avec l'évaluation des préjudices, le FGTI demande une somme de 1 500 euros correspond au montant qu'il a versé à Mme F... au titre des frais irrépétibles dans l'instance devant le CIVI. Cependant, à notre sens, cette somme n'entre pas dans le mécanisme de la subrogation dans la mesure où il ne s'agit pas d'un chef de préjudice que la victime aurait été amenée à demander à son employeur¹.

En conclusions, si vous jugez la requête recevable, vous pourriez condamner l'Etat à verser au FGTI une somme totale de 80 140 euros, assortie des intérêts au taux légal, et mettre une somme de 1 500 euros à la charge de l'Etat sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions dans cette affaire.

¹ Cette question fait l'objet d'appréciations différentes des juges du fond. Dans le sens proposé, voir : TA Caen, 28 décembre 2022, n° 1902573 ; TA Bordeaux, 23 septembre 2020, n° 1903584.