**Proposition de correction :**  CE, 30 sept. 2019, n° 416615, Min. Intérieur c/ Sté La Méridionale

**Accroche :** Selon Jean Marie Pontier : *« Il peut arriver que, compte tenu de la réticence de la personne condamnée à s’exécuter, le bénéficiaire de la décision de justice doive demander l’appui, l’aide de la force publique. Il n’y a rien là que de plus logique : l’État dispose du monopole de la contrainte organisée, de forces de police »* (Jean-Marie Pontier. Le refus du concours de la force publique pour l’exécution d’une décision de justice. La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales, Lexisnexis, 2014)

**Lien avec l’espèce**: Si la décision du Conseil d’État CE du 30 septembre 2019, n° 416615, *Compagnie méridionale de navigation,* ne se fonde pas directement sur ce principe pour trancher le litige, elle ne manque pas de le rappeler.

**Qualification juridique des faits et procédure :** En l’espèce, à la suite d’un mouvement social au sein de la société nationale Corse Méditerranée (SNCM), le fonctionnement du port de Marseille, service public portuaire, a été perturbé. En effet, des marins et des salariés de la SNCM avaient bloqué un navire dans le port de Marseille d’une société concurrente, à savoir la compagnie méridionale de navigation (CMN). La CMN a saisi le Tribunal de commerce de Marseille en référé afin d’obtenir l’expulsion des bloqueurs. La décision rendue en référé allait dans le sens des prétention de CMN mais nécessitait le concours de la force publique pour être exécutée.

Toutefois, le Préfet a refusé de prêter son concours à l’exécution de cette décision de justice. Face à cette inaction la CMN a préféré dérouter ses autres navires ce qui a occasionné des pertes financières. Le blocage du navire a duré 9 jours et n’a été levé que par la volonté des bloqueurs sans intervention de la puissance publique.

La CMN a donc demandé à l’État d’indemniser son préjudice subi de fait de l’inaction. L’État a refusé d’indemniser, la CNM a donc saisi le Tribunal administratif de Marseille afin d’obtenir une indemnisation de la part de l’État sur le fondement de la rupture de l’égalité devant les charges publiques.

**Prétentions et arguments de la CNM :** La CNM estimait que le dommage causé par le refus de concours de la force publique entrainait un préjudice anormal et spécial qui ouvrant droit à réparation sur le fondement de la rupture de l’égalité devant les charges publiques. La CNM fondait son argumentation devant le Tribunal administratif sur la rupture de l’égalité devant les charges publiques. Toutefois, la CNM estimait que son préjudice était causé du fait du non-concours de la force publique au bon fonctionnement du service public portuaire afin de garantir l’accès au passagers et aux véhicules. Il ne s’agissait donc pas de fonder son argumentation sur le refus de concourir à la décision de justice.

**Solution du TA :** Le Tribunal administratif de Marseille a fait droit aux prétentions de la CNM, il a estimé que le préjudice était suffisamment anormal et spécial, du fait de sa durée pour ouvrir droit à réparation. Les premiers juges ont estimé que l’État, par son refus légal de concourir au fonctionnement normal du service public portuaire, engageait sa responsabilité sur le fondement de la rupture de l’égalité devant les charges publiques.

L’État s’est donc pourvu en cassation devant le Conseil d’État. (*NB : En effet, pour les litiges relatifs à une indemnisations fondée sur la rupture d’égalité devant les charges publiques, les juges du fonds statuent en premier et dernier ressort. Ce qui implique qu’il n’y a pas d’appel devant la CAA mais une simple possibilité de former directement un pourvoir en cassation devant le CE)*

**Problématique de l’arrêt :**  ***La responsabilité de l’État peut-elle être engagée du fait du refus de concourir par la force publique et sur quelle fondement ?***

**Réponse du CE et solution :** Le Conseil d’État répond par l’affirmative. Il estime que le refus de concourir au bon fonctionnement du service public, par la force publique, entraine la responsabilité de l’État sur le fondement de la rupture de l’égalité devant les charges publiques. Il n’est donc pas nécessaire de prouver une faute. La victime, en l’espèce la CNM, doit toutefois prouver le caractère anormal et spécial de son préjudice. Ce fondement est la fois lié mais distinct de celui du refus de concourir par le force publique à une décision de justice (*(CE, 30 nov. 1923, Couitéas : Lebon, p. 789 ; D. 1923, 3, p. 59, concl. Rivet ; RDP 1924, p. 75, concl., p. 208, note G. Jèze, S. 1923, 3, p. 57, concl., note M. Hauriou)*. En effet, le CE ne fait que mentionner l’hypothèse *Couitéas* sans se fonder dessus pour trancher le litige. Cette solution aurait pu être envisageable mais il n’était pas possible, pour l’État qui a formé le pourvoi en cassation de demander l’annulation du jugement sur un autre motif que celui contenu dans le dispositif du jugement contesté *(CE, sect., 8 janv. 1966, Sté La Purfina française : Lebon, p. 68)*.

Dès lors, le juge estime qu’en l’espèce l’État engage sa responsabilité pour refus de recourir à la force publique afin de permettre l’utilisation normale du domaine public portuaire **(I).** Le juge prend également soin de rappeler l’existence distincte de la responsabilité potentielle de l’administration en cas de refus de concours de la force publique pour l’exécution d’une décision de justice **(II).**

**I. - L’engagement possible de la responsabilité de l’administration pour refus de recourir à la force publique dans le cadre de l’utilisation normale du domaine public portuaire**

L’administration peut voir engagée sa responsabilité lorsqu’elle refuse de porter concours au bon fonctionnement du service public portuaire par la force publique. Cette responsabilité repose sur la rupture de l’égalité devant les charges publiques (A) qui implique, en tant que responsabilité sans fautes, des caractères particuliers au préjudice de la victime (B)

**A. - L’existence d’une responsabilité fondée sur la rupture d’égalité devant les charges publiques**

**L’arrêt énonce** : *« Le dommage résultant de l'abstention des autorités administratives de recourir à la force publique pour permettre l'utilisation normale du domaine public portuaire »*

**Cela implique** que les personnes publiques sont responsables sans faute pour rupture de l’égalité devant les charges publiques lorsque de leur abstention il existe un préjudice particulier pour les usagers.

**En effet**, ce régime de responsabilité particulier a été consacré par le Conseil d’État comme intégrant plus largement la catégorie de la responsabilité sans faute pour rupture de l’égalité devant les charges publiques (*CE, 22 juin 1984, Secrétaire d'État auprès du ministre des Transports chargé de la Mer c/ Sté Salin UK limited : Lebon, p. 246).*

**À ce titre,** la personne publique chargée de la gestion du domaine public portuaire est tenue d’exercer ses compétences et plus largement d’assurer son pouvoir de police spéciale de protection du domaine. Ces compétences ne sont pas facultatives, il n’y a pas là ici de pouvoir discrétionnaire mais bien une compétence liée imposant de permettre aux usagers d’utiliser normalement le domaine public portuaire.

Il semble d’ailleurs que c’est le pouvoir de police de protection du domaine qui, ici, fonde la responsabilité. L’action en responsabilité n’est pas dirigée contre le *Grand port maritime de Marseille,* mais contre l’État, autorité de police en sa qualité de propriétaire et donc chargée de maintenir l’ordre public sur les dépendance du domaine dont il a la charge (*CE, ass., 20 mars 1974, min. Aménagement du territoire, Équipement et Logement c/ Navarra : Lebon, p. 200)*

**Plus fondamentalement,** le Conseil d’État vient rappeler ici avec une certaine finesse le fondement du régime de responsabilité pour refus de concours de la force publique pour permettre l’utilisation normale du domaine public portuaire.

L’arrêt énonce que la responsabilité de l’administration peut être engager en cas d’un tel refus *« alors même que l'abstention des autorités administratives ne présenterait pas de caractère fautif. »*. Cela implique que la responsabilité pourrait être engager en présence ou en l’absence de faute de la part de l’administration dans le refus de concourir au bon fonctionnement du service public par la force publique *(CE, 15 juin 1987, Sté navale des Chargeurs Delmas-Vieljeux).*

I**l n’en reste pas moins** que cette affirmation vient en réalité mettre en lumière la parenté entretenue avec le refus de concours de la force publique dans l’exécution d’une décision de justice. En effet, bien souvent l’administration peut refuser légalement le concours de la force publique, qui normalement s’impose, si ce concours fait peser sur l’ordre public des périls plus grands que ceux causés par le maintien de la situation préjudiciable. De ce point de vue : *« On pense, en particulier – et c'est le cas lorsque l'Administration renonce à expulser les occupants sans titre du domaine public ou des locaux d'un service public – à l'ordre public, lié au risque de résistance violente de la part des intéresses » (Gweltaz EVEILLARD, Droit Administratif n° 1, Janvier 2020, comm. 5).* L’action de l’administration est donc légale et l’indemnisation des préjudices se fera sur le fondement de la rupture de l’égalité devant les charges publiques, encore faut-il que les préjudices répondent à des conditions.

**B. - Les conditions restrictives relatives à la durée et aux caractères du préjudice**

Lorsque le dommage du fait de l’abstention de l’autorité administrative à recourir à la force publique *« excède une certaine duré »,* les victimes sont susceptibles de *« demander réparation à l'État d'un tel préjudice »*

Il faut encore que ce préjudice *« présente un caractère grave et spécial ».*

**Cela implique** que les usagers lésés par le refus de l’administration n’auront certes pas à prouver la faute de l’administration mais des caractères bien précis de leur préjudices. Le refus non fautif de l’administration notamment fondé sur des considérations liées à l’ordre public est susceptible de porter préjudice aux usagers du domaine public.

**C’est ici la grande différence à le refus de concours de la force publique dans le cadre de l’exécution d’une décision de justice.** Ainsi, le caractère indemnisable du préjudice des victimes n’existe pas du simple fait du fonctionnement anormal du service public causé par le refus de concours de la force publique. La gravité et la spécialité des préjudices ne sont donc pas systématiquement remplies *(CE, sect., 27 mai 1977, SA Victor Delforge)*. C’est d’ailleurs ce que rappelle le rapporteur public Louis Dutheillet de Lamothe : *« Pour les jugements faisant l’objet d’une procédure civile d’exécution, cette question est désormais régie par l’article L. 153-1 du code des procédures civiles d’exécution. Un refus légal d’exécution engage la responsabilité́ sans faute de l’État, sans qu’il soit besoin de prouver un caractère grave et spécial du préjudice » (*dans ses conclusions sur CE, 13 mars 2019n N°08123).

C’est bien sur ce point que la CMN devait concentrer son argumentation pour prouver que le blocages de navires présentait une anormalité et une spécialité. Il semble que l’espèce le critère d’anormalité découle de la durée du préjudice, ici du blocage de navires. Sur ce point, le Conseil d’État reprend les motifs du jugement du TA : *« eu égard à la période concernée et au caractère saisonnier de son activité́, causé à la société́, au-delà̀ des vingt-quatre premières heures, un préjudice suffisamment grave et spécial pour ouvrir droit à indemnisation »*

Il faut donc considérer que l’anormalité et la gravité du préjudice sont conditionnés à l’existence d’un délai d’au moins 24h. Ce n’est que dans ces conditions que le préjudice pourra excéder. les charges normales qui pèsent sur les usagers du service public portuaire. Cette affirmation repose sur l’idée que le service public est soumis à l’obligation d’un fonctionnement normal et au principe de continuité. Toutefois, cela ne veut pas dire qu’un service public est soumis à l’obligation d’un fonctionnement continu. Il apparait donc tolérable que les usagers puissent ne pas bénéficier des prestations attendus pendant 24h au maximum. Au-delà, le préjudice devient grave et spécial traduisant une anormalité et donc une rupture d’égalité devant les charges publiques.

L’augmentation du temps pendant lequel le service public ne fonctionne pas normalement, ici le temps pendant lequel les navires de la CMN sont bloqués, participe à l’aggravation du préjudice. Voilà pourquoi :*« préjudice subi par la CMN est jugé anormal, d'une part parce que la compagnie maritime a essentiellement une activité́ saisonnière, le trafic de passagers entant particulièrement important pendant l'enté, et que l'occupation de son navire a eu lieu justement au moment de la plus forte fréquentation attendue, le début des vacances d'enté, d'autre part parce que cette situation a perduré pendant une durée assez longue, a fortiori pour la période concernée, de 9 jours. La responsabilité́ sans faute de l'État peut donc être engagée » ((Gweltaz EVEILLARD, loc. cit.)* En ce sens, le juge se fonde ici sur un régime de responsabilité qui se distingue partiellement de la responsabilité de l’administration en cas de refus de concours de la force publique pour l’exécution d’une décision de justice, tout en la rappelant.

**II. - Le rappel de la responsabilité potentielle de l’administration en cas de refus de concours de la force publique pour l’exécution d’une décision de justice**

L’administration est tenue de porter concours à l’exécution des décisions de justice notamment par l’usage de la force publique (A). Il n’en reste pas moins qu’un refus puisse être légal et engager la responsabilité de l’administration indépendamment de l’existence d’une faute (B).

**A. - Le rappel de l’obligation de concours de la force publique dans l’exécution d’une décision de justice**

L’arrêt énonce : *« le représentant de l'État, saisi d'une demande en ce sens, doit prêter le concours de la force publique en vue de l'exécution d'une décision de justice ayant force exécutoire »*

Par ailleurs, cette obligation, si elle est énoncée au sens des dispositions de l’article L. 153-1 du code de procédure civile, elle n’en demeure pas moins fondée sur les *« principes gouvernant la responsabilité́ des personnes publiques »*. Le code de procédure civile ne fait que reprendre ces principes. Le juge administratif vient donc énoncer qu’il garde une marge de manœuvre sur ce principe et n’applique pas directement le CPC.

Ainsi, l'article 16 de la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, codifié à l’article L. 153-1 du CPC énonce que *: « L'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires. Le refus de l'État de prêter son concours ouvre droit à̀ réparation »*

En effet, c’est la loi qui est venue confirmer une solution jurisprudentielle bien établie (*CE, 30 nov. 1923, Couitéas : Lebon, p. 789 ; D. 1923, 3, p. 59, concl. Rivet ; RDP 1924, p. 75, concl., p. 208, note G. Jèze, S. 1923, 3, p. 57, concl., note M. Hauriou* **Voir au GAJA)**

Lorsque l’administration refuse d’exécuter par le concours de la force publique une décision de justice, l’administration est tenue d’indemniser les bénéficiaires de la décision de justice.

Le principe est donc simple : l’administration est tenue de concourir à l’exécution des décisions de justice. Il n’en demeure pas moins que l’administration peut refuser d’exécuter un jugement, lorsque l’exécution de celui-ci serait plus préjudiciable à l’ordre public que le maintien de la situation illégale. Par exemple, le cas des occupations sans titres est tout à fait significatif. On pensera alors au cas des ordonnances d’expulsions prononcées par le juge judiciaire et qui amèneraient une demande, faite par le justiciable bénéficiaire de la décision de justice, de concours de la force publique **(Voir en ce sens Virginie DONIER, La responsabilité de l’État pour refus de concours de la force publique, ADJA, 2010)**

Ainsi, lorsque l’État ne se soumet pas à cette obligation de concours de la force publique, il est tenu d’indemniser le bénéficiaire de la décision de justice.

Toutefois, en l’espèce, le juge ne fait pas que reprendre indirectement la solution du CPC en manifestant son autonomie, il s’en écarte aussi. Ainsi, dans le cadre de la jurisprudence *Couitéas,* et des solutions plus récentes venues la préciser *CE, 6 mai 1991, Sté des automobiles Citroën : Lebon, p. 172)* il semble que lorsque l’inaction de l’administration excède une certaine, le préjudice de la victime, bénéficiaire d’une décision de justice, présente les caractère d’anormalité et de spécialité permettant une indemnisation sur le fondement de la rupture de l’égalité devant les charges publiques. Ainsi, lorsque la victime voit son intérêt personnel légitime et légal (le sens de la décision de justice à exécuter) « sacrifié » pour des considérations d’intérêt général pendant une certaine durée, il semble que son préjudice soit automatiquement anormal et spécial au regard des contraintes que chacun doit supporter en société.

En l’espèce, le juge s’écarte de manière assez subtile de la solution jurisprudentielle et de la loi est affirmant que la responsabilité de l’État n’est pas engagée mais *« susceptible »* d’être engagée en cas de refus de concours de la force publique. Il n’en reste pas moins que le juge n’apporte pas de précision à ce tempérament de la lettre de la loi notamment du fait que le litige n’est pas tranché sur le fondement de cette responsabilité et qu’elle est simplement mentionnée.

**B. - Une responsabilité potentielle de l’administration indifférente à l’existence d’une faute en cas de refus de concours de la force publique**

L’arrêt énonce que « *la responsabilité de l'État étant susceptible d'entre engagée en cas de refus pour faute ou même sans faute lorsque le refus est notamment fondé sur des considérations impérieuses tenant à la sauvegarde de l'ordre public »*

Cela implique que lorsque l’État refuse légalement le concours de la force publique dans l’exécution d’une décision de justice, il engage sa responsabilité non sur le fondement de la faute (puisqu’un tel refus peut être légal) mais sur le fondement de la rupture de l’égalité devant les charges publiques.

Toutefois, un tel refus peut également constituer une faute s’il n’est pas légal. Par exemple un refus fondé sur des considérations autres que l’intérêt général. C’est ce qui découle de la formule selon laquelle un être refus doit être fondé ***« notamment »*** sur des *« considérations impérieuses tenant à la sauvegarde de l'ordre public ».*

Ainsi, l’administration pourra engager sa responsabilité sur le fondement de la rupture de l’égalité devant les charges publiquesdans ces hypothèses. L’adverbe *« notamment »* indique que ce hypothèses ne se réduisent pas à la sauvegarde de l’ordre public bien que ce soit souvent le cas. En ce sens, *« le juge administratif ne restreint pas la notion d’ordre public à la seule préservation de la tranquillité publique, des motifs d’ordres humanitaires* (**Voir en ce sens Virginie DONIER, La responsabilité de l’État pour refus de concours de la force publique, ADJA, 2010).**

Au seins des autres motifs pouvant justifier une décision légale de refus de concours de la force publique, il faut ajouter l’existence de *« circonstances postérieures à lé décision (CE, 27 nov. 2015, n° 376208, SA Usine du Marin).* Ainsi, l’administration peut refuser de concourir à l’exécution d’une décision de justice par la force publique lorsque *« des circonstances postérieures à une décision de justice ordonnant l'expulsion d'occupants d'un local, faisant apparaitre que l'exécution de cette décision serait de nature à̀ porter atteinte à̀ la dignité́ de la personne humaine, peuvent légalement justifier, sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, le refus de prêter le concours de la force publique »*

En l’espèce, l’adverbe *« notamment »,* renvoie donc à cette hypothèse. Il n’en demeure pas moins que si les conditions d’une telle responsabilité de l’État semblaient réunies, le juge ne fait que mentionner ce dispositif sans se fonder dessus pour résoudre le litige.