

Il s'agit d'un jugement rendu par le Tribunal des conflits en date du 23 janvier 2006 publié au recueil Lebon, statue sur un conflit positif.

Entre septembre 1987 et mars 1999, deux époux ont été victime de onze cambriolages ainsi que de deux tentatives de cambriolage d'un fond de commerce situé à Vitry-le-François dont ils sont exploitants, un commissariat est à proximité du fonds de commerce mais les forces de police ne sont jamais intervenus pour prévenir ces cambriolages.

Les époux saisissent en référé expertise le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne sur les conditions de fonctionnement du service de police de leur ville, le moyen étant qu'ils invoquent une carence des services de police du fait qu'ils n'ont pas assuré la sécurité de leur fond de commerce que ce soit en prévenant la commission des cambriolages ou en arrêtant les malfaiteurs, mais que leur préjudice tient essentiellement sur la défaillance des services de police dans la prévention du trouble : le président du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne se déclare incompétent pour statuer sur le litige.

Les époux saisissent en référé le tribunal de grande instance de Châlons-en-Champagne. Par décision de référé de la juridiction judiciaire est décidé une condamnation de l'État en réparation de leur préjudice sur le fondement de l'article L.781-1 du Code de l'organisation judiciaire.

L'agent judiciaire du Trésor interjette appel renvoyant l'affaire devant la cour d'appel de Reims contre le jugement du TGI accueillant la demande d'indemnisation des époux.

Le préfet de la région Champagne-Ardenne, préfet de la Marne assigne un déclinatoire de compétence à la cour d'appel de Reims.

Le 20 avril 2005, la cour d'appel de Reims rejette le déclinatoire de compétence du préfet de la région Champagne-Ardenne, préfet de la Marne, se déclare ainsi compétente.

Le 31 mai 2005, par arrêté de conflit, le préfet de la région Champagne-Ardenne, préfet de la Marne élève le conflit au Tribunal des conflits pour qu'il tranche sur la compétence des juridictions.

La cour d'appel de Reims ordonne alors le sursis à statuer, il y a suspension de l'instance jusqu'à la décision du Tribunal des conflits.

Le 27 juillet 2005, le garde des sceaux, ministre de la justice transmet au Tribunal des conflits le dossier de la procédure opposant les époux à l'agent judiciaire du Trésor.

Le 29 juillet 2005, un mémoire est déposé dans l'intérêt des époux tendant en l'annulation de l'arrêté de conflit du préfet de la région Champagne-Ardenne, préfet de la Marne. Le moyen est qu'est considéré tardif et méconnaît les décisions des juridictions administratives et judiciaires ainsi que l'approbation du représentant de l'État sur ces décisions en procédure de référé ainsi que sur la compétence de la cour d'appel de Reims pour statuer sur le fond de l'affaire.

Le 15 septembre 2005, est déposé une mémoire du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire demandant à ce que soit fait droit au déclinatoire de compétence du préfet de la région Champagne-Ardenne, préfet de la Marne, et que les époux soient renvoyés devant le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne.

Ainsi, l'attribution de compétence doit-elle s'évaluer en fonction de la police essentiellement à l'origine du préjudice ?

Le Tribunal des conflits explique que l'origine du préjudice tient essentiellement de la défaillance des services de police dans la prévention des cambriolages du fonds de commerce, c'est-à-dire d'une intervention en amont. Autrement dit, les services de polices ne constituent pas une défaillance dans leur plein exercice, mais du mauvais exercice de la mission de police administrative. Ainsi, le Tribunal des conflits attribue la compétence de statuer sur l'affaire à la juridiction administrative. Le Tribunal des conflits confirme l'arrêté de conflit du 31 mai 2005 pris par le préfet de la région Champagne-Ardenne, préfet de la Marne. Il déclare nul et non convenu la procédure engagée par les époux contre l'agent judiciaire du Trésor devant le tribunal de grande instance de Châlons-en-Champagne, ainsi que celui suivi devant la cour d'appel de Reims et son arrêt en date du 20 avril 2005.

Le Tribunal des conflits va rappeler la distinction entre police administrative et judiciaire en apportant la nuance des fonctions multiples que peuvent avoir un acteur (I), pour déterminer la compétence de la juridiction administrative à l'aide du critère de causalité (II).

I) Le rappel traditionnel des mesures de police dans des opérations mixtes

Le Tribunal des conflits va préciser les missions de police administrative comme étant une des missions des services de police et ainsi affirmer que le rôle des services de police est d'assurer une mission de police administrative et une mission de police judiciaire, (A). Ainsi, en prenant en compte ces précisions, le Tribunal des conflits ne va pas prendre en compte le critère finaliste de la mission (B).

A) La distinction classique entre police administrative et police judiciaire

Le maintien de l'ordre public est la finalité de la police administrative. En effet, la mission de police administrative est le moyen d'assurer le (bon ordre), la sécurité, la salubrité, (la sûreté) et la tranquillité. Ce sont les composantes matérielles de l'ordre public. C'est bien ce que le Tribunal des conflits explique dans ce jugement. En effet, il insiste sur le fait qu'assurer la sécurité fait partie d'une mission de police administrative constituant une des missions des services de police.

La police administrative c'est la prévention des infractions, c'est toutes les mesures pour éviter la constitution de l'infraction, c'est une intervention *a priori*. La police administrative ne réprimande pas, c'est le rôle de la police judiciaire qui va agir après la commission d'infraction, c'est une intervention *a posteriori*. En effet, la police judiciaire est chargée de la répression des formes spécialisées, organisées ou transnationales de la criminalité. Pour être encore plus précis, si on reprend les termes de l'article 14 du Code de procédure pénale, c'est « *constater les infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves et en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte* ».

Cette distinction entre police judiciaire et police administrative est nécessaire en droit. En effet, il est dit à l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire, c'est le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires. C'est-à-dire que l'Administration et le juge administratif ne peuvent contrôler que la police administrative. Autrement dit, le juge administratif est incompétent pour juger le fonctionnement du service public judiciaire.

Toutefois, ce dualisme n'est pas toujours aussi affirmé et distinct. En effet, il existe une communauté des personnels. Les officiers de police judiciaire sont souvent dotés de compétences en matière de police administrative. Par exemple, un officier de police exerce une mission de police administrative quand il va contrôler les papiers, mais s'il s'avère que les papiers ne soient pas en règle, il exercera une mission de police judiciaire quand il donnera une amende.

Le Tribunal des conflits, dans ce jugement, précise que les services de polices sont investis de la mission police administrative et de la police judiciaire. En effet, les services de police en question pouvaient assurer la sécurité des personnes et des biens, mais ils pouvaient aussi réprimander, rechercher et arrêter les malfaiteurs.

Il précise ainsi en disant « *prétendue défaillance des services de police* » que ce ne sont pas les services de police qui sont défaillants, mais l'une de leurs missions qui est défaillante, à savoir la mission de police administrative. En effet, cette précision ajoutée, le Tribunal des conflits retire le problème initial. En effet, en disant que la faute incombe aux services de police, c'est dire que la police administrative et la police judiciaire sont responsable du même préjudice. Autrement dit, c'est attribuer la compétence au juge administratif et au juge judiciaire. Or, le Tribunal des conflits le dit bien, il n'y a qu'une police qui est responsable du préjudice à savoir la police administrative.

Dans le jugement commenté, la police administrative est dans l'obligation d'intervenir car l'objet même de l'intervention est d'empêcher l'infraction. Cette défaillance de la police administrative, c'est-à-dire l'inaction des services de polices à mettre en place des mesures afin d'empêcher les cambriolages, est fautive.

B) Un critère finaliste insuffisant dans des opérations mixtes

Le Tribunal des conflits, dans son analyse, écarte la prise en compte du critère finaliste au motif que nous ne sommes pas dans une opération simple.

Le critère finaliste, utilisé par la jurisprudence, consiste à voir l'intention qui a été poursuivie par les autorités, ici en l'espèce les services de police, qui va permettre au juge déterminer la compétence juridictionnelle.

Le critère finaliste a été proposée pour la première fois dans un arrêt du Conseil d'Etat datant du 11 mai 1951 appelé *Consorts Baud*. Les requérants Baud demandent réparation à l'Etat qu'ils ont subi du fait de la mort de M. Baud blessé mortellement au cours d'une opération de police que des inspecteurs de police accomplissaient en 1945 dans la ville de Lyon. Le Conseil d'Etat explique que cela revient de la compétence de la juridiction judiciaire au motif que la finalité, le but était d'appréhender des individus signalés comme faisant partie d'une bande de malfaiteur. La situation est la même que celle commentée à une exception près. Dans l'affaire Baud, il n'y a pas d'opérations complexes avec des interventions des deux polices, ce qui n'est pas le cas dans l'affaire commentée.

Un jugement du Tribunal des conflits datant du 7 juin 1951 appelé *Dame Noualek* où des inspecteurs de police procédaient à une visite domiciliaire. Or dans cette affaire l'opération n'avait pas pour objet la recherche d'un délit ou d'un crime déterminé, il s'agit en réalité d'une perquisition administrative, il en revenait donc de la compétence du juge administratif.

Ces deux décisions ont toutes les deux, pour connaître de la compétence juridictionnelle, utilisé le critère finaliste.

Également, autre critère d'identification, c'est le critère organique. En effet, il s'agit d'identifier les autorités comme exerçant telle police, et ainsi en déterminer la compétence. Encore une fois, ce critère n'est envisageable, comme pour le critère finaliste, que dans le cadre d'opérations simples. Pour illustrer ces propos, l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 juin 1960, *Société Frampar*, le Conseil d'Etat a utilisé le critère organique certes, mais il s'agissait d'une opération simple.

Le critère finaliste, voire le critère organique, emmènent parfois des difficultés, voire sont totalement trompeurs, lorsqu'il est question d'opérations complexes. C'est la raison pour laquelle le Tribunal des conflits n'utilisera pas ces outils mais un autre.

Commenté [Office1]: flou

II) L'appréciation de l'origine d'un préjudice, marqueur du champ de compétence du type de police

Supprimé: 'une police essentiellement à

Le Tribunal des conflits va, en analysant l'origine du préjudice, déterminer que la police judiciaire n'est pas à l'origine du préjudice et que par conséquent que le litige ne relève pas du pouvoir judiciaire (A), pour affirmer que la police administrative est à l'origine du préjudice et ainsi décliner la compétence au juge administratif (B).

A) L'exclusion de la mission de police judiciaire comme cause essentielle du préjudice

Comme nous l'avons vu, les opérations de polices judiciaires et administratives peuvent se cumuler, ce qui rend les opérations complexe à déterminer quand un litige est intervenu. Le juge, en l'espèce le Tribunal des conflits, va chercher l'action de police qui était la plus à l'origine du préjudice au moment où il s'est réalisé.

Le Tribunal des conflits dans un jugement du 5 décembre 1977 appelé *Demoiselle Motsch*, dans son considérant de principe dit que nous sommes dans une situation où « plusieurs actions ont concourus à la révélation d'un même dommage » donc dans le cadre d'une opération complexe ; et que « ce sont celles qui sont essentiellement à l'origine de ce dommage qui déterminent la juridiction compétente » révèle par le mot « essentiellement » la compétence d'une juridiction, et poursuit : « sans qu'il y ait lieu de s'interroger sur la nature de celles qui ont contribué qu'accessoirement » c'est-à-dire ne pas vérifier le critère finaliste ou le critère organique. Ce qui est frappant dans le jugement qui est commenté, c'est que c'est un jugement d'application de la jurisprudence *Demoiselle Motsch*. En effet, on retrouve le mot « essentiellement » qui apparaît à deux reprises dans le considérant de principe du jugement commenté.

B) La prise en compte d'un lien de causalité prédominant entre préjudice et police administrative

Dans un jugement du Tribunal des conflits datant du 12 juin 1978 appelé *Société Le Profil*, une société de transfert de fonds avait demandé à l'Etat de mettre en place un dispositif de protection, mais lors d'une opération le camion de transfert de fonds de la société a été agressé. Le Tribunal des conflits a tranché en faveur de la compétence du juge administratif. C'est parce qu'il a considéré qu'il y avait une opération de police administrative qui a conduit à cette agression. L'Etat n'a pas pris les mesures nécessaires pour assurer la protection du camion, protection pourtant demandée par la société. Le dommage ne relève pas de l'agression, mais des services de police administratives qui ont omis de respecter leur pouvoir en la matière. Ce jugement aussi reprend le mot « essentiellement », car oui il y a une part de responsabilité de la part de la police judiciaire, mais techniquement le préjudice est essentiellement dû à l'inaction de la part de la police administrative qui est arrivée avant celle de la police judiciaire qui n'a pas essayé de chercher les malfaiteurs.

Dans le jugement commenté, comme dans le jugement *Société Le Profil* on identifie une carence de la police administrative, ce qui a causé un dommage, ce n'est pas le cambriolage, mais l'inaction de la police administrative, raison pour laquelle il n'est pas question de police judiciaire, mais bien de la police administrative.

L'objectif est de retenir la faute de la police qui a été la plus déterminante dans le préjudice des victimes.

Il serait intéressant de citer que le litige a été porté jusqu'à la cour administrative d'appel de Nancy et qu'elle a rendu un arrêt le 7 janvier 2010 *Epoux Girodie contre Ministre de l'intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales* dans lequel l'Etat a été condamné à verser une somme de 2 000 euros pour faute contrairement à la demande totale qui était de 347 000 euros pour faute lourde. En effet, la cour administrative d'appel a jugé s'agissant de la police administrative que « *les services de police de Vitry-le-François auraient pris des mesures particulières de surveillance et d'intervention pour tenter d'éviter la perpétuation de ces cambriolages* ». Ainsi, la cour administrative d'appel ne contredit pas le Tribunal des conflits et admet une défaillance mais qui ne s'évalue pas aux termes des faits allégués par les parties sur le fait que le commissariat ne serait jamais intervenu, tout en sachant que le Tribunal des conflits ne statue pas sur le fond mais sur la compétence.

Le Tribunal des conflits a été novateur. Il a admis qu'un déclinatoire de compétence puisse être présenté ultérieurement à un jugement en référé se considérant comme compétent, et que soit légal pour le préfet d'élever un arrêté de conflit après le rejet du déclinatoire de compétence par une cour d'appel.