

N° 3981 - Prévention du risque de Conflit négatif

Madame Elsa D. / l'ETAT,

Séance du 8 décembre 2014.

Conclusions du Commissaire du Gouvernement.

A la suite de plaintes et doléances de riverains de la résidence des Béguines à LUCE (Eure et Loir), un Officier de police judiciaire du commissariat de CHARTRES dressait, **le 1^{er} avril 2008**, un procès-verbal au terme duquel il rappelait, de manière liminaire, qu'une procédure d'infraction routière avait été initiée contre Madame D. du chef de stationnement gênant sur trottoir, d'une durée de plus de sept jours, concernant son véhicule Renault immatriculé 7884 RX 28.

Dans le prolongement de cette verbalisation, l'O.P.J., constatant que le véhicule n'était pas volé mais qu'il compromettait l'utilisation normale de la voie publique et, qu'en l'absence du conducteur, il ne pouvait lui adresser l'injonction de libérer l'espace public, disait **requérir, l'enlèvement de ce véhicule et son placement immédiat en fourrière.**

A ce procès-verbal était jointe, au dossier, une fiche d'enlèvement de ce véhicule, curieusement datée du **15 novembre 2007**, en rapport avec une verbalisation du même jour sous la référence n° 31029518 pour stationnement abusif de plus de sept jours.

Au cours de cette immobilisation en fourrière la voiture était expertisée et classée dans la catégorie des véhicules hors d'état de circuler dans des conditions normales de sécurité et pouvant être livré à la destruction à l'expiration du délai d'abandon de dix jours, si les travaux nécessaires à sa remise en circulation n'étaient pas réalisés par son propriétaire (articles L 325-7, R 325-30, R 325-31 et R 325-32 du code de la route).

Mise en demeure de répondre à cette injonction le 23 avril 2008, Madame D. n'y donnait aucune suite utile, faute de réclamer la lettre recommandée de notification qui avait été présentée à son domicile le 25 avril 2008.

La destruction du véhicule de Madame D. était effective au 14 mai 2008.

*

Le 14 octobre 2009 Madame D. saisissait le Tribunal de Grande Instance de CHARTRES d'une assignation visant M. le Préfet d'Eure et Loir aux fins d'obtenir, sous le bénéfice de l'exécution provisoire, sa condamnation, es qualités, au paiement de la somme de 20 000 € outre 1500 € en application de l'article 700 du code de procédure civile, soutenant qu'elle aurait été victime d'une voie de fait de la part des services de police qui l'auraient irrégulièrement verbalisée du fait d'un stationnement sur le parking privé de sa résidence et auraient tout aussi irrégulièrement ordonné la mise en fourrière puis la destruction de son véhicule.

Sur présentation d'un déclinatoire de compétence par M. le Préfet d'Eure et Loir qui soutenait que la voie de fait ne pouvait être constituée que par une action manifestement insusceptible de se rattacher à l'exercice d'un pouvoir appartenant à l'administration et que les actions en responsabilité relatives aux opérations de mise en fourrière relevaient de la juridiction administrative, lorsqu'elles tendaient à la réparation de dommages, **le T.G.I. de CHARTRES se déclarait incompetent par jugement du 1^{er} décembre 2010, devenu définitif.**

Le 13 juin 2014, Madame D. saisissait le Tribunal administratif d'ORLEANS d'une requête identique, sauf la limitation à 1000 € des frais de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

Par jugement du 18 septembre 2014, le Tribunal administratif d'Orléans analysait l'opération de verbalisation puis de mise en fourrière du véhicule de Madame D. comme une **« opération de police judiciaire » qui, selon son analyse « ressortissait dans son ensemble de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire » en dehors de toute considération relative à une éventuelle voie de fait commise par les forces de police.**

Constatant **le risque de conflit négatif le T.A. d'ORLEANS ordonnait le renvoi du dossier devant votre Tribunal** et sursoyait à statuer sur la requête de Madame D. jusqu'au prononcé de votre décision sur la compétence..

*

I / Définition du périmètre de la « demande indemnitaire » de Madame D. :

Si l'on se reporte au mémoire introductif d'instance devant le Tribunal administratif d'Orléans versé au dossier qui vous est soumis, il apparaît clairement que Madame D. articule trois griefs principaux :

- *le véhicule verbalisé pour stationnement abusif de longue durée ne se trouvait pas sur la voie publique mais régulièrement garé dans le parc de stationnement privé de la résidence « OPAC » des Béguines où elle habitait régulièrement,*
- *à défaut d'un avertissement officiel [affirmation nettement contestable comme indiqué ci-dessus], elle ignorait que son véhicule fût immobilisé en fourrière et n'a rien su de la procédure de classification de sa voiture en catégorie « hors d'état de circuler », demeurant ainsi sans moyens utiles de contester la mesure de destruction mise en œuvre, lors même que ce véhicule était parfaitement apte à circuler comme en faisait foi un récent « contrôle technique » dont la preuve était apposée régulièrement sur le pare-brise,*
- *elle conteste enfin la régularité de la « réquisition permanente » dont s'est prévalu le commissariat de police de Chartres lui permettant d' « effectuer toute opération nécessaire », du fait de son caractère général et permanent et dépourvu de limites*

territoriales précises, notamment sur le domaine de l'OPAC qui n'avait pas requis expressément cet enlèvement.

Les motifs du Jugement du T.G.I. de CHARTRES du 1^{er} décembre 2010 rapportent les mêmes prétentions et les mêmes moyens de droit qui confirment que les demandes de Madame D. n'ont pas varié *et tendent uniquement à remettre en cause tant l'opportunité que la légalité de la verbalisation pour stationnement abusif suivie du placement en fourrière du véhicule considéré comme gênant et sa destruction subséquente.*

A tous égards il apparaît donc clairement que la contestation portée successivement devant les deux ordres de juridiction vise, à titre principal et unique, une opération de police judiciaire globale et non les conditions dans lesquelles le service public de la fourrière aurait pu fonctionner à son détriment.

II / Du caractère manifestement judiciaire du contentieux soulevé par Madame D. :

Il résulte d'une Jurisprudence concordante et progressivement réaffirmée de votre Tribunal mais également du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation, que c'est vraisemblablement à tort que M. le Préfet d'Eure et Loir a présenté un déclinatoire de compétence dans cette affaire et que c'est de manière tout aussi erronée que le T.G.I. de CHARTRES s'est déclaré incompétent pour connaître de la contestation de cette « opération de police judiciaire » qui relevait manifestement de sa « plénitude de juridiction ».

*

Apparaît en ce sens, sous un autre approche juridique, une première décision de votre **tribunal du 4 novembre 1991 (BELADJIMI, n° 02666)** qui, se fondant sur d'anciens textes du code de la route, retient que le contentieux opposant un propriétaire de véhicule à son Maire qui avait requis verbalisation puis enlèvement, mise en fourrière et destruction immédiate, sans motif d'urgence particulier, d'une automobile en stationnement de plus sept jours consécutifs, relève d'une **voie de fait et donc de la compétence judiciaire.**

A contrario, et sur le principe d'un manquement de l'administration d'une fourrière à ses obligations d'information auprès du propriétaire d'un véhicule admis puis détruit, votre **tribunal avait, le 15 décembre 2008, affaire MOUNNDOUNGA / Préfet du Val de Marne, n° C 3673, retenu la compétence administrative** au motif que la destruction contestée « n'était pas manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'administration, alors même que la notification prescrite par les articles L 325-7, R 325-31 et R 325-32 du code de la route aurait été effectué à une mauvaise adresse ; **que cet acte ne saurait, dès lors, être regardé comme constitutif d'une voie de fait** ».

Sur un tout autre terrain **votre décision M. IMBERT / Agent judiciaire du Trésor, n°3895 du 15 avril 2013**, qui portait sur la désignation de la juridiction compétente pour connaître de la destruction d'une pièce à conviction saisie puis placée sous scellés avant que d'être détruite par erreur, a retenu de manière précise :

« Considérant que les actes intervenus au cours d'une procédure judiciaire ou se rattachant directement à celle-ci ne peuvent être appréciés, soit en eux-mêmes soit dans leurs conséquences, que par l'autorité judiciaire ».

*

Le Conseil d'Etat a, de longue date, fixé sa jurisprudence et *maintient le « cap » de la reconnaissance de la compétence des juridictions judiciaires* pour connaître des difficultés nées de la mise en fourrière des véhicules et des actions en responsabilité qui en sont la conséquence directe.

A ce titre peuvent être cités les arrêts suivants :

- C.E. 18 mars 1981, Consorts FERRAN, n° 17502, Rec. P.148,
- C.E. 14 mai 1982, Madame ODDOS, n° 19935, inédit,
- C.E. 11 décembre 1987, MOURANCHE, n° 77962, inédit,
- C.E. 13 janvier 1992, GRASSET, n°116218, Rec. P. 16,
- C.E. 12 avril 1995, Madame KNUDSEN, Rec. P. 161.

La motivation précise de la décision « Consorts FERRAN » mérite d'être relevée pour son caractère particulièrement net et explicite :

« Que la mise en fourrière d'un véhicule, prescrite en exécution des articles L 25 et suivants du code de la route, dans les conditions prévues par les articles R 285 et suivants de ce code, a le caractère d'une opération de police judiciaire ;

Qu'il suit de là que l'Autorité judiciaire est seule compétente pour connaître des actions en responsabilité fondées sur les irrégularités dont serait entachée la mise en fourrière et, notamment, sur celles qui se rapportent à la réalité ou à la constatation des infractions qui l'ont motivée ;

Que ces actions ne relèvent de la juridiction administrative que lorsqu'elles tendent à la réparation de dommages imputés au fait de l'autorité administrative a qui le véhicule a été remis en exécution de la décision de l'officier de police judiciaire. »

La motivation du dernier arrêt cité qui opposait Madame Mireille KNUDSEN au Maire de la Ville de LYON est également intéressante qui retient, dans un contexte exactement identique de mise en fourrière d'un véhicule suivie d'une mesure de classement en épave et d'un refus de restituer opposé à la requérante :

« Que l'ensemble de ce litige qui est relatif à une décision de mise en fourrière, laquelle a le caractère d'une opération de police judiciaire et à des décisions qui ne sont pas dissociables d'une telle opération, ne ressortit pas à la juridiction administrative. »

*

La 1^{ère} Chambre civile de la Cour de cassation est intervenue dans ce même sens au sujet d'une action en dommages-intérêts et remboursement de frais intentée au Préfet de Police de Paris par M. BOGDAN dont le véhicule avait été verbalisé à tort en stationnement irrégulier puis mis en fourrière à l'initiative de la police municipale (arrêt du 15 octobre 1996, Bull. civil I n° 352 et n° de pourvoi 94-21.225).

Saisie de moyens tendant à l'annulation d'un jugement du Tribunal d'instance du 12^{ème} arrondissement de Paris au motif que celui-ci aurait notamment méconnu les caractéristiques de l'engagement de la responsabilité de la puissance publique à raison des dommages causés par l'exécution d'une opération de police judiciaire qui ne pouvait, selon le moyen, être engagée que par une faute lourde, la Cour répond :

« Que le comportement de l'administration, tel que constaté par le juge du fond, est constitutif d'une faute lourde dans l'exécution d'une opération de police judiciaire conduite en l'absence de l'élément légal de l'infraction supposée » et considère la décision de condamnation du Préfet légalement justifiée.

*

Madame D. ne paraît pas demander autre chose que la réparation d'un préjudice né de l'appréciation erronée de l'officier de police judiciaire saisi, de la réalité de son stationnement abusif et des caractéristiques d'épave de son véhicule, décision certes secondaire à la verbalisation et à la mise en fourrière mais qui n'en est pas dissociable, comme le constatait le conseil d'Etat dans sa décision KNUDSEN.

Il vous est donc proposé de suivre le raisonnement du Tribunal Administratif d'ORLEANS et de remettre cette affaire aux juridictions de l'ordre judiciaire qui devront la trancher.

PAR CES MOTIFS NOUS CONCLUONS QUE :

1/ La juridiction de l'ordre judiciaire doit être reconnue compétente pour connaître du litige opposant Madame Elsa D. à l'Etat,

2/ le jugement du T.G.I. de CHARTRES du 1^{er} décembre 2010 doit être annulé et déclaré non avenu, cette juridiction devant à nouveau connaître de ce contentieux,

3 / la procédure suivie devant le tribunal Administratif d'ORLEANS doit être déclarée nulle et non avenu, à l'exception du jugement rendu par ce tribunal le 18 septembre 2014.