



La référence du droit en ligne



Délégation contractuelle d'une activité
matérielle de police et responsabilité de
l'Etat (CE, 10/10/2011, Ministre de
l'alimentation, de l'agriculture et de la
pêche)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Le contrat et la police administrative ou l'érosion progressive du principe de prohibition	4
A – Hier : une prohibition absolue	4
1 – La jurisprudence classique.....	4
2 – Les fondements de cette prohibition	4
B – Aujourd'hui : la validité des délégations contractuelles de l'activité matérielle de police.....	6
1 – La distinction entre activités juridiques et activités matérielles de police	6
2 – Une illustration de plus de délégation contractuelle d'une activité matérielle de police	6
II – Responsabilité de l'Etat et délégation contractuelle d'une activité matérielle de police administrative.....	7
A – Un fondement explicite : le nécessaire contrôle étatique de l'exécution de l'opération	7
1 – La délégation d'une mission de service public : la responsabilité de principe du délégataire .	7
2 – La délégation d'activités matérielles de police : la responsabilité de principe de l'Etat.....	7
B – Un fondement implicite : la nature régalienne de l'activité de police.....	9
1 – Un précédent : l'hypothèse de la justice administrative.....	9
2 – L'hypothèse de la police administrative : la solution du 10 Octobre 2011	9
CE, 10/10/2011, Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.....	10

Introduction

La police administrative est une mission qui incombe aux personnes publiques, dont l'Etat au premier chef. Pourtant, la multiplication des interventions publiques a progressivement posé la question de l'association de personnes privées à ces missions. Ce sont les problèmes découlant de cette association auxquels le Conseil d'Etat fait face dans l'arrêt commenté.

Cette affaire concerne l'épizootie de fièvre aphteuse ayant touché la France en 2001. Celle-ci avait conduit le préfet de l'Allier à ordonner l'abattage du cheptel de M. A, ainsi que la désinfection des bâtiments d'élevage. La réalisation de cette dernière opération avait été confiée par le préfet à un prestataire privé, la société CTH. Malheureusement, des dégâts dans les installations sont survenus. M. A a donc saisi le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand pour obtenir une indemnisation, mais ce recours a été rejeté le 10 Juillet 2007. En appel, les juges de Lyon ont annulé le jugement rendu en première instance et condamné l'Etat à verser à l'intéressé une indemnité de 30 000 €. Le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche se pourvoit donc en cassation devant le Conseil d'Etat. Mais, ce dernier rejette ce pourvoi le 10 Octobre 2011.

La solution retenue pourrait surprendre au premier abord. En effet, les dégâts ont été causés par le prestataire privé, mais c'est la responsabilité de l'Etat qui est engagée. Cette solution se fonde sur la nature particulière de la délégation opérée par le préfet de l'Allier. En effet, ce dernier a confié à la société CTH l'exécution de tâches matérielles de police administrative. Si pendant longtemps, le juge administratif a prôné l'incompatibilité entre contrat et police, et par voie de conséquence l'impossibilité de déléguer à des personnes privées des missions de police administrative, celui-ci admet fréquemment, de nos jours, et l'arrêt commenté en atteste une nouvelle fois, la possibilité de telles délégations contractuelles, limitées, cependant, à des activités matérielles. La nature particulière de la matière objet de la délégation explique, alors, la position prise par le Conseil d'Etat s'agissant de la question de responsabilité. En effet, le juge considère que c'est la responsabilité de l'Etat qui, seule, peut être recherchée, quand bien même les fautes à l'origine du préjudice auraient été commises par le délégataire privé. Cette solution s'explique par la permanence du contrôle étatique impliquée par une telle délégation, mais aussi par la nature régaliennne des missions de police administrative qui doit conduire l'Etat à ne jamais s'en désintéresser, et donc à en assumer seul la responsabilité.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, les rapports entre contrat et police administrative (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, la responsabilité encourue par l'Etat en cas de fautes commises par une entreprise privée bénéficiant d'une délégation contractuelle d'exécution d'activités matérielles de police (II).

I – Le contrat et la police administrative ou l'érosion progressive du principe de prohibition

Longtemps, contrat et police administrative ont été antinomiques : en effet, le juge administratif posait en principe absolu l'interdiction de déléguer contractuellement le pouvoir de police administrative (A). Aujourd'hui, de nombreuses affaires, dont celle objet du présent commentaire, attestent des limites d'une telle interdiction, dans la mesure où il est admis que l'autorité de police puisse opérer de telles délégations lorsque sont en cause des activités matérielles de police (B).

A – Hier : une prohibition absolue

Il importe, au préalable, de revenir sur les différents arrêts ayant posé le principe de cette prohibition (1), puis de tenter d'en cerner les fondements (2).

1 – La jurisprudence classique

C'est en 1932 que le Conseil d'Etat posa, pour la première fois, le principe de cette prohibition : en effet, à l'occasion d'une affaire portant sur la police rurale, le juge administratif suprême décida que celle-ci ne saurait être confiée qu'à des agents placés sous l'autorité directe de l'Administration (CE, ass., 17/06/1932, Ville de Castelnaudary). Par la suite, cette jurisprudence a été étendue à de nombreuses hypothèses : ainsi, le juge administratif a pu censurer les dispositions de contrats par lesquels une autorité de police déléguait à une personne privée le soin de veiller à la sécurité des baigneurs sur une plage, la gestion et le stationnement payant sur le territoire communal ou encore la surveillance des voies publiques. Par ces différents arrêts, le Conseil d'Etat posait un principe à deux visages : d'une part, la prohibition du contrat en matière de police administrative, et d'autre part l'interdiction de déléguer un tel pouvoir à une personne privée. Quels sont, alors, les fondements de cette position ?

2 – Les fondements de cette prohibition

Cette prohibition semble se fonder sur la nature particulière de l'activité de police administrative : il s'agit, ainsi, d'une activité régalienne. Or, admettre la possibilité de contractualiser dans une telle matière aurait pour effet d'aliéner des compétences jugées inaliénables de l'Administration. Récemment, le Conseil constitutionnel a pu, d'ailleurs, juger qu'il était interdit pour l'Etat de déléguer à une personne privée les missions de souveraineté, parmi lesquelles figure la police. De nos jours, un autre fondement est évoqué qui n'est plus spécifique à l'activité de police administrative : il s'agit, ainsi, de fonder l'incompatibilité entre contrat et police sur le principe général interdisant de contracter en matière d'exercice d'un pouvoir de décision unilatérale. Si cette dernière explication paraît encore valable pour les activités juridiques de police, elle ne semble pas, en revanche, pouvoir justifier l'impossibilité de déléguer contractuellement des activités matérielles de police. Ainsi, s'explique que, de nos jours, cette prohibition ne s'applique plus pour ce dernier type d'activités.

B – Aujourd’hui : la validité des délégations contractuelles de l’activité matérielle de police

La jurisprudence a progressivement admis que certaines activités de police puissent être déléguées par contrat en se fondant sur la distinction entre activités juridiques et activités matérielles de police (1). L’affaire étudiée apparaît, alors, comme l’une des nombreuses illustrations de délégations contractuelles opérées s’agissant de ce second type d’activités de police (2).

1 – La distinction entre activités juridiques et activités matérielles de police

Progressivement, de nombreux auteurs, sur la base d’arrêts allant à l’encontre du principe vu plus haut, ont distingué au sein de la police administrative les activités juridiques des activités matérielles. Les premières forment le cœur du pouvoir de police et ne sauraient être exercées autrement qu’en régie, ce qui induit l’interdiction de déléguer un tel pouvoir, a fortiori par contrat. En revanche, les activités matérielles de police constituent de simples formes d’exécution du pouvoir de police ; elles doivent donc pouvoir être contractuellement déléguées. Cette évolution s’explique par celle du rôle de l’Etat. Ainsi, la prohibition du contrat en matière de police apparaissait adaptée à l’époque de l’Etat-gendarme dans la mesure où ce dernier n’exerçait que des missions régaliennes, l’activité de police administrative ne concernait de fait que des missions de souveraineté ; elles ne pouvaient donc être déléguées. Or, depuis la Seconde guerre mondiale, les missions de l’Etat se sont considérablement enrichies, ce qui a conduit ce nouvel Etat-interventionniste à multiplier le nombre des polices administratives spéciales. Cette situation explique la multiplication des délégations contractuelles en la matière, l’Etat, face à l’étendue des domaines d’intervention, ne pouvant plus prendre en charge seul l’ensemble de ces missions.

2 – Une illustration de plus de délégation contractuelle d’une activité matérielle de police

Dans cette affaire, le préfet de l’Allier avait, dans le cadre de sa mission de lutte contre les épizooties, confié à la société CTH l’exécution de tâches matérielles se rapportant à des mesures de police sanitaire. Dans la mesure où cette délégation contractuelle ne vise que des actes matériels, le Conseil d’Etat valide cette association d’une personne privée à la mise en œuvre d’une opération de police. Cette solution n’est pas, si l’on se réfère à l’ensemble de la jurisprudence intervenue en la matière depuis de nombreuses années, isolée, bien au contraire. Ainsi, le juge administratif a pu admettre la possibilité de déléguer contractuellement l’enlèvement et le transport des véhicules en stationnement irrégulier ou encore le stationnement payant (à l’exclusion des pouvoirs de réglementation et de contestation des infractions). De même, le Conseil d’Etat a considéré que le concessionnaire d’une plage est chargé de veiller à la salubrité de la baignade et au respect des mesures destinées à assurer la sécurité des usagers. Au final, la délégation contractuelle d’activités matérielles de police est largement admise aujourd’hui. Elle connaît, cependant, une limite en ce qu’il demeure interdit de déléguer des fonctions de souveraineté.

Quoiqu’il en soit, ce type de délégation demeure valide, mais obéit, en matière de responsabilité, à des règles particulières.

II – Responsabilité de l'Etat et délégation contractuelle d'une activité matérielle de police administrative

Dans cette affaire, le Conseil d'Etat juge que les conséquences dommageables des actes d'une personne privée chargées de l'exécution de tâches matérielles de police engagent la responsabilité de l'Etat. La Haute juridiction semble fonder sa solution uniquement sur la permanence du contrôle étatique impliquée par une telle délégation (A). Cependant, derrière cette motivation apparente, se cache un fondement plus idéologique lié à la nature régalienne des activités de police (B).

A – Un fondement explicite : le nécessaire contrôle étatique de l'exécution de l'opération

Dans cette affaire, le Conseil d'Etat fonde la responsabilité de l'Etat sur le contrôle que celui-ci n'a cessé d'exercer sur la personne privée bénéficiant de la délégation contractuelle de l'exécution matérielle de l'activité de police (2). Cette position va à l'encontre du régime de responsabilité applicable aux personnes privées chargées de l'exécution d'un service public (1).

1 – La délégation d'une mission de service public : la responsabilité de principe du délégataire

Ce régime de responsabilité est fondé sur le principe classique qui veut que chacun réponde de ses propres fautes. Ainsi, lorsque le dommage émane d'une personne privée chargée d'une mission de service public, c'est la seule responsabilité de cette dernière qui doit être recherchée. Autrement dit, la victime doit agir devant le juge contre la personne privée délégataire, et non contre la collectivité publique. Ce principe, rappelé par l'arrêt Ville de Royan (CE, 13/11/1970), ne cesse de s'appliquer et la collectivité publique de rattachement du service public ne recouvre, alors, sa responsabilité que lorsque cette dernière commet, elle-même, une faute. Cette exception à la responsabilité de la personne délégataire d'un service public revêt, lorsqu'il s'agit d'une délégation d'activités matérielles de police, le caractère d'un principe.

2 – La délégation d'activités matérielles de police : la responsabilité de principe de l'Etat

Dans l'affaire étudiée, le Conseil d'Etat reconnaît la responsabilité de principe de l'Etat pour les dommages causés par la personne privée bénéficiant d'une délégation contractuelle d'exécution de tâches matérielles de police. Cette position se fonde sur le contrôle que l'Etat est censé exercer sur la personne privée. Mais, là où, en matière service public, la responsabilité de l'Etat ne pouvait être engagée qu'en cas de faute caractérisée de celui-ci, le juge administratif suprême pose, lorsqu'il s'agit d'activités de police, un principe général de responsabilité de l'Etat : en d'autres termes, tout dommage causé par la personne privée délégataire est interprété, par principe, comme une faute de l'Etat dans le contrôle qu'il était censé exercer sur celle-ci, et c'est donc sa responsabilité qui doit être engagée. Cette position, qui n'est pas isolée dans la jurisprudence administrative, atteste que,

malgré le contrat de délégation, la collectivité publique ne se trouve jamais dessaisie de son pouvoir de police. Elle doit donc être, par principe, responsable de tout dommage causé. Si c'est là le fondement explicite de la position du Conseil d'Etat, ce dernier a pu implicitement baser sa solution sur la nature régalienne de l'activité de police.

B – Un fondement implicite : la nature régalienne de l'activité de police

Dans cette affaire, les préjudices causés par une personne privée chargée de l'exécution de tâches matérielles de police engagent non la responsabilité de celle-ci, mais celle de l'Etat (2). Cette position semble emprunter un chemin proche de celui suivi par le Conseil d'Etat en matière de justice administrative (2). En l'occurrence, avec ces solutions, le juge administratif suprême semble considérer que les activités régaliennes, même déléguées, engagent la responsabilité de l'Etat. En effet, la nature particulière de ces missions implique que l'autorité étatique ne s'en désintéresse jamais, ce qui doit la conduire à en assumer, de manière permanente, la responsabilité. Dès lors, l'auteur d'une faute n'est pas nécessairement celui qui doit réparation du préjudice.

1 – Un précédent : l'hypothèse de la justice administrative

C'est dans l'arrêt Mme. Popin (CE, 27/02/2004) que l'on peut trouver une trace de cette démarche. Dans cette affaire, était en cause une sanction infligée par l'instance juridictionnelle d'une université. Normalement, en vertu du principe selon lequel chacun est responsable de ses propres fautes, la responsabilité de l'université aurait dû être engagée. Ce n'est pourtant pas cette position que prend le Conseil d'Etat. En effet, celui-ci considère que la justice étant rendue de façon indivisible au nom de l'Etat, il n'appartient qu'à celui-ci de répondre des dommages pouvant résulter de l'exercice de la fonction juridictionnelle. Cette jurisprudence sera, par la suite, appliquée aux ordres professionnels, personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public. L'arrêt objet de ce propos semble emprunter le même chemin que dans la décision Mme. Popin.

2 – L'hypothèse de la police administrative : la solution du 10 Octobre 2011

Si la nature régalienne de la police administrative s'est éclipsée pour permettre d'admettre la compatibilité entre contrat et police, elle retrouve, cependant, toute sa place au stade de l'imputation de la responsabilité. Concrètement, il s'agit de dire que la nature régalienne de la police administrative justifie que ce soit la responsabilité de l'Etat qui soit engagée, et non celle de la personne privée bénéficiant de la délégation contractuelle d'exécution de tâches matérielles de police. Ainsi, si le caractère régalien de la police administrative n'interdit pas d'en déléguer un aspect ponctuel, il implique, en revanche, que l'Etat soit responsable en permanence de cette activité, future exercée par une personne privée. Par cette position, le juge administratif manifeste une nouvelle fois le caractère unitaire de l'Etat lorsqu'il s'agit de missions de souveraineté. Dès lors, en l'espèce, la responsabilité de la réparation des dommages causés par les fautes commises par les préposés de la société CTH incombe à l'Etat, sans, il faut le préciser pour conclure, que celle-ci soit subordonnée à l'impossibilité pour la victime d'obtenir de la société CTH réparation de ces dommages.

CE, 10/10/2011, Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche

Vu le pourvoi, enregistré au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 26 février 2010, présenté par le MINISTRE DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE ; le ministre demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler l'arrêt n° 07LY02147 du 22 décembre 2009 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a annulé le jugement du 10 juillet 2007 du tribunal administratif de Clermont-Ferrand rejetant les demandes de M. A tendant à la réparation de dommages causés à son exploitation agricole par la réalisation d'opérations de désinfection ordonnées par le préfet de l'Allier, et condamné l'Etat à verser à l'intéressé une indemnité de 30 000 euros ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel présenté par M. A ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'en raison d'une épizootie de fièvre aphteuse, le préfet de l'Allier a ordonné, en mars 2001, l'abattage du cheptel de M. Serge A et la désinfection de ses bâtiments d'élevage et de ses véhicules ; que les opérations de désinfection ont été confiées par l'administration à un prestataire privé, le Centre Technique d'Hygiène (CTH) ; que M. A a exercé à l'encontre de l'Etat, au titre de la dégradation de structures et charpentes métalliques consécutive à la réalisation de ces opérations, un recours indemnitaire qui a été rejeté par un jugement du 10 juillet 2007 du tribunal administratif de Clermont-Ferrand ; que le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 22 décembre 2009 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a annulé ce jugement et condamné l'Etat à verser à l'intéressé une indemnité de 30 000 euros ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 221-1 du code rural, dans sa rédaction applicable à la présente affaire : " Suivant les modalités prévues par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé de l'économie et des finances, le ministre chargé de l'agriculture peut prendre toutes mesures destinées à prévenir l'apparition, à enrayer le développement et à poursuivre l'extinction des maladies des animaux réputées contagieuses, en vertu du présent titre (...) " ; qu'aux termes de l'article L. 223-8 du même code, dans sa rédaction applicable à la présente affaire : " Après la constatation de la maladie, le préfet statue sur les mesures à mettre en exécution dans le cas particulier. / Il prend, s'il est nécessaire, un arrêté portant déclaration d'infection remplaçant éventuellement un arrêté de mise sous surveillance. / Cette déclaration peut entraîner, dans le périmètre qu'elle détermine, l'application des mesures suivantes : (...) / 5° La désinfection des écuries, étables, voitures ou autres moyens de transport, la désinfection ou même la destruction des objets à l'usage des animaux malades ou qui ont été souillés par eux, et généralement des objets quelconques pouvant servir de véhicules à la contagion (...) " ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le préfet de l'Allier a confié à la société CTH l'exécution de tâches matérielles se rapportant à des mesures de police sanitaire qu'il avait prescrites dans le cadre de sa mission de lutte contre les épizooties ; qu'eu égard à l'objet du contrat administratif passé à cet effet entre l'Etat et la société, contrat qui, associant une

personne privée à la mise en oeuvre d'une opération décidée dans le cadre de pouvoirs de police, devait être exécuté sous le contrôle et la responsabilité de l'administration, la cour administrative d'appel de Lyon, dont l'arrêt est suffisamment motivé, n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant qu'il appartenait à l'Etat de réparer les dommages subis par M. A du fait des fautes commises par les préposés de la société CTH, sans subordonner cette responsabilité à l'impossibilité pour l'intéressé d'obtenir de cette société la réparation de ces dommages ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le MINISTRE DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat le versement à M. A de la somme de 3 000 euros ; qu'il n'y a pas lieu, en revanche, de faire droit aux conclusions présentées par le Centre Technique d'Hygiène au titre des mêmes dispositions ;

DECIDE :

Article 1er : Le pourvoi du MINISTRE DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE est rejeté.