

N° 411046

Ministre de l'intérieur c/ Mme R...

5^{ème} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 30 mai 2018

Lecture du 20 juin 2018

CONCLUSIONS

M. Nicolas Polge, rapporteur public

Mme Marie-Ange R... est agent de surveillance de Paris. Affectée au commissariat central du 10^{ème} arrondissement puis du 19^{ème} arrondissement, elle y a cumulé les conflits avec sa hiérarchie, qui ont culminé le 8 septembre 2011, lorsqu'après une nouvelle algarade le commissaire divisionnaire l'a fait conduire contre son gré à l'infirmerie psychiatrique de la préfecture de police, et le préfet de police a lui-même décidé son hospitalisation d'office à l'hôpital psychiatrique Maison blanche par arrêté du lendemain.

En 2013, le tribunal administratif de Paris a annulé la décision du commissaire divisionnaire pour défaut d'avis médical préalable et celle du préfet de police faute qu'il ait recueilli les observations de l'intéressée. Mme R... a imputé à cet internement illégal une dépression réactionnelle dont elle a fait reconnaître l'imputabilité au service par un jugement du 7 avril 2016. Elle a parallèlement demandé réparation, à hauteur, au total, de 11 000 euros, des préjudices subis en raison de ce qu'elle qualifie de harcèlement moral, ainsi que du fait d'illégalités commises dans la gestion de sa carrière. Le tribunal administratif a rejeté sa requête indemnitaire par jugement du même jour, mais la cour administrative d'appel de Paris a reconnu le harcèlement moral et condamné l'administration à verser à Mme R... une indemnité de 10 000 euros en réparation de ses préjudices.

C'est l'Etat que la cour administrative d'appel de Paris a condamné, et, effectivement, c'est l'Etat que visait expressément tant la demande préalable adressée par Mme R... au préfet de police que ses conclusions présentées en première instance et en appel.

Pour autant, le préfet de police s'est pourvu en cassation en faisant valoir que la cour aurait dû d'office rejeter les conclusions dirigées contre l'Etat comme irrecevables car mal dirigées. Le préfet de police a qualité pour se pourvoir en cassation contre un arrêt relatif à une décision qu'il a prise au nom de la commune de Paris, soit dans l'exercice de pouvoirs de police municipale (20 novembre 2009, *Préfet de police*, n° 313598, T. 920, 954, d'une manière générale ; 13 mars 2013, *Préfet de police c/ Mme X...*, n° 354976, T., 405, 409, 845 pour un placement en infirmerie psychiatrique), soit en sa qualité de chef des administrations parisiennes, que lui confère, pour ce qui le concerne,

l'article 1^{er} du décret n° 94-415 du 24 mai 1994 *portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes, pris en application de l'article n° 118 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*. Le décret lui confère cette qualité pour les personnels placés sous son autorité appartenant à la fonction publique parisienne, qui est un sous-ensemble de la fonction publique territoriale, et l'habilite expressément à ester en justice pour les litiges concernant ces personnels (25 octobre 2004, *préfet de police c/ Mme S...*, n° 256944, T. 732). Mais la ville de Paris n'a pas d'intérêt à se pourvoir contre un arrêt qui ne la condamne pas.

Et, en revanche, le préfet de police n'a pas qualité pour représenter l'Etat en cassation, c'est seulement le ministre (19 février 1975, *Préfet de la Martinique et ministre des départements et territoires d'outre-mer*, n° 86079, p. 142 ; Section, 28 janvier 1998, *Préfet du Var c/ F...*, n° 176286, p. 22) - dans la présente affaire, le ministre de l'intérieur a régularisé le pourvoi en reprenant à son compte les conclusions et les moyens du préfet de police.

La contestation de la personne publique pécuniairement responsable du harcèlement subi par Mme R... est nouvelle en cassation, mais en vertu du principe selon lequel « *les personnes morales de droit public ne peuvent jamais être condamnées à payer une somme qu'elles ne doivent pas, (...) cette interdiction est d'ordre public et doit être soulevée d'office* » (Section 19 mars 1971, *Mergui*, n° 79962, p. 235). Il avait même déjà été antérieurement jugé que devait se soulever d'office le point de savoir si l'action tendant à ce qu'une commune soit condamnée était bien dirigée contre la collectivité responsable (14 avril 1961, *Z...*, p. 233 ; 8 mai 1961, *M...*, p. 310).

Or le harcèlement dont se plaint Mme R... est un fait imputé à son employeur, et cet employeur n'est pas l'Etat mais la commune de Paris.

Certes, les auteurs des agissements retenus comme faits de harcèlement par la cour administrative d'appel de Paris appartiennent à des corps de la fonction publique de l'Etat, mais Mme R... appartient quant à elle à un corps de la fonction publique parisienne. Les 1 200 agents de surveillance de la ville de Paris (ASP), les anciennes « pervenches », forment l'équivalent parisien d'une police municipale. Ce sont des fonctionnaires de catégorie B ou C qui tirent de l'article 21, 1^o *quater* du code de procédure pénale la qualité d'agents de police judiciaires adjoints. Ils se chargent essentiellement du stationnement gênant, des petites infractions au code de la route (défaut de vignette) et des opérations de régulation de la circulation.

A la date des faits, ils étaient placés sous l'autorité du préfet de police (premier alinéa de l'article L. 532-1 code de la sécurité intérieure), incarnée par le commissaire central de police de l'arrondissement. La mention de ce rattachement a disparu au 1^{er} juillet 2017 du fait de l'intervention de l'article 28 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. Ils sont maintenant placés sous l'autorité du maire de Paris, au sein de la Direction de la prévention, de la sécurité et de la protection (DPSP).

Toujours à la date des faits, ils étaient rémunérés sur le « budget spécial » de la préfecture de police, budget voté par le Conseil de Paris et abondé par les contributions de la ville, de l'Etat et de communes de la « petite couronne ». Ce budget est un budget communal, voté par une assemblée délibérante dont le maire de Paris est, en ce qui concerne ce budget, seulement le président, et non l'exécutif. C'est le préfet de police qui est l'ordonnateur de ce budget.

Ce qui est déterminant pour l'identification de la personne morale qui est leur employeur, c'est que ces agents relèvent du décret n° 94-415 du 24 mai 1994 *portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes*, lequel procède lui-même du I de l'article 118 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*. Le préfet de police n'exerçait pas sur eux les compétences de l'autorité hiérarchique et de l'employeur au nom de l'Etat mais au nom de la commune de Paris.

Tout ceci ressortait de manière constante des pièces du dossier soumis aux juges du fond. Ceux-ci n'auraient donc pas dû condamner l'Etat.

Devaient-ils aller jusqu'à regarder comme irrecevables les conclusions de Mme R..., expressément formées contre l'Etat et non contre la ville de Paris ? Ce motif de rejet pourrait se substituer à ceux que les premiers juges ont retenus.

Ceci obligerait Mme R... à reprendre sa quête indemnitaire en liant d'abord le contentieux auprès de la bonne personne morale. Mais le représentant auquel elle devrait alors écrire n'est autre que le préfet de police, qui représente la commune de Paris dans ce type de litige, et alors qu'elle lui a déjà écrit en croyant devoir le faire en sa qualité de représentant de l'Etat.

On n'est pas tout à fait dans le cas réglé par l'article L. 114-2 du code de justice administrative, qui est celui où une demande est adressée à une administration incompétente, qui doit la transmettre à l'administration compétente. Il s'agit ici d'une demande mal dirigée dans sa formulation, mais adressée à l'autorité qui serait compétente pour en connaître si elle était correctement formulée... Il serait paradoxal d'aboutir à une solution moins favorable que dans l'autre cas. Le préfet de police ne devrait avoir aucun mal à faire de lui-même la part des demandes qui relèvent de sa compétence en tant qu'agent de l'Etat et en tant qu'agent de la commune, quelles que soient les erreurs que puissent commettre à cet égard non seulement les administrés ordinaires mais aussi ses propres agents. Le contentieux devrait donc être regardé comme correctement lié à l'égard de la commune du fait de la demande indemnitaire adressée au préfet de police.

Par ces motifs, je conclus à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de l'affaire devant la cour administrative d'appel.

