

LE CONTENTIEUX DES ARRETES MUNICIPAUX EN MATIERE DE SECURITE

Intervention réalisée au colloque "le Maire et la sécurité" organisé à SAINT
BRIEUX le 26 octobre 2007 par l'université de RENNES 2

Rennes, le 29 octobre 2007

Le contentieux des arrêtés municipaux en matière de sécurité
Cabinet Coudray – Octobre 2007
www.cabinet-coudray.fr

INTRODUCTION

1) Un contentieux très marginal.

Le contentieux représente moins de 0,5 % des affaires jugées par le tribunal administratif de RENNES en 2006 et, si on enlève les arrêtés de circulation, on compte les affaires sur les doigts d'une main.

Très marginal mais très médiatisé ; certains de ces arrêtés ont fait, font encore beaucoup de bruit dans la presse et même dans les chroniques juridiques de la presse spécialisée : j'ai trouvé 7 articles sur le contentieux des arrêtés couvre-feu, 9 sur les arrêtés anti mendicité , plus d'une douzaine sur les arrêtés rave-parties.

2) Un contentieux délicat à cerner.

- D'abord la "matière" (= la sécurité), d'appréhension délicate : j'ai écarté sans hésiter les arrêtés anti-torse nu, les arrêtés anti coupures d'eau (problèmes sociaux) ou les arrêtés anti cloches (bruits).

J'ai au contraire retenu, également sans hésiter, les arrêtés qui interdisent ou réglementent les activités dangereuses (problèmes de circulation : matières dangereuses, poids lourds en centre ville, ou baignades) et les situations-événements à risque (incendie, éboulement, inondation).

J'ai, après hésitation, retenu les arrêtés couvre-feu, anti-mendicité, anti-boissons alcoolisées, anti-rave car, même s'ils ne sont pas toujours directement centrés sur la sécurité, ils s'y rapportent... Voilà pour la "matière".

- Ensuite je ne traiterai que le seul contentieux administratif ; le contentieux pénal semble inexistant (contentieux contraventionnel : ni jugement, ni statistiques) et je l'ai donc écarté faute d'éléments (mais reste la question de l'exécution de certains arrêtés...).

- J'ai en outre écarté le contentieux des arrêtés municipaux fondés sur certaines polices spéciales (établissements recevant du public, police rurale, police des funérailles...) car trop nombreux et trop spécifiques.

En réalité, j'ai focalisé l'étude sur la police générale du maire.

- Enfin je ne ferai qu'évoquer le contentieux du refus de prendre des arrêtés (qui mériterait sans doute une autre communication) pour centrer mon intervention sur les arrêtés.

3) **Un contentieux certes ancien mais plutôt mal balisé.**

- Le contrôle du juge sur ces arrêtés de police est sans doute classique : très large dans sa portée (contrôle dit "maximum") mais avec des difficultés d'interprétation très importantes car, d'une part, ces arrêtés mettent en cause des droits fondamentaux (liberté d'aller et venir ou droit de propriété) et, d'autre part, la décision du juge est toujours assise sur les circonstances locales particulières donc conjoncturelles.
- La mise en oeuvre de ce contrôle juridictionnel se révèle efficace grâce à des outils procéduraux assez récents bien adaptés à l'urgence et à des pouvoirs du juge contraignants.

I) - UN CONTROLE ETENDU DANS SA PORTEE

II) - UN CONTROLE EFFICACE DANS SA MISE EN OEUVRE

I) - UN CONTROLE ETENDU DANS SA PORTEE

Le contrôle du juge de l'excès de pouvoir est ici un peu particulier et tourne essentiellement autour de trois moyens :

- l'autorité compétente (A),
- le but visé par l'arrêté (B),
- le contenu de celui-ci (C).

A) - AUTORITE COMPETENTE

Bien sûr le maire ou un adjoint (notamment en matière de circulation)...

Les difficultés sont ailleurs.

1) **Possibilités d'intervention du maire en cas de police spéciale relevant du Ministre ou du Préfet.**

Ainsi, en matière de rave parties, le législateur (loi du 15 novembre 2001) a posé le principe de l'exclusion du maire, qui n'a qu'un rôle d'observateur (pas toujours averti...), l'organisation et le contrôle des raves ne relevant que du préfet.

De la même manière, la police des gares (ce qui peut englober la police du stationnement place de la gare...) n'appartient qu'au préfet et le maire, selon la jurisprudence, ne peut intervenir qu'en cas de péril imminent.

2) **Possibilité d'intervention conjointe du maire et du Président de l'EPCI.**

L'article L. 5211-9-2 CGCT (issu de la loi du 13 août 2004) offre la possibilité d'un transfert des pouvoirs de police du maire dans cinq domaines de compétence (et si ces compétences ont bien été transférées à l'EPCI) : assainissement, élimination déchets ménagers, réalisation aires d'accueil ou terrains de passage des gens du voyage, voirie, organisation des manifestations culturelles et sportives des établissements communautaires.

Il s'agit en réalité d'un co-exercice : les arrêtés doivent être pris conjointement par le président de l'EPCI et par le maire.

B) - LE BUT

On retrouve la trilogie traditionnelle "sécurité, tranquillité, salubrité publique". L'ordre public comprend "*le bon ordre, la sureté, la sécurité et la salubrité publique*" (art. L. 2212-2 du CGCT). On y ajoute la moralité publique (CE 18 décembre 1959 Sté Les Films Lutetia) et aussi la dignité de la personne humaines (CE 27 octobre 1995, ville de Morsang sur Orge, p. 372 sur les lancers de nains).

1) **La sécurité stricto sensu**

a) Les activités dangereuses.

Autant pour les tiers que pour ceux qui les pratiquent ou les exercent : ainsi en matière de circulation (matières dangereuses, poids lourds en centre-ville), de baignades, ou de pratique de certains sports (patins).

b) Les situations ou évènements dangereux.

On retrouve ici la liste de l'article L. 2122-2 du CGCT "*les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties...*"

2) **avec quelques élargissements limités**

- a) de la notion du bon ordre avec les arrêtés couvre-feu vidant la protection des mineurs (donc contre eux-mêmes) ou les arrêtés anti-alcools ;
- b) ou de celle de tranquillité publique comme les arrêtés anti-mendicité à propos desquels on a même parlé de l'agrément des touristes et promeneurs (CE Sect. 8 décembre 1972, ville de Dieppe, p. 794, 14 janvier 1981, Bougie et A. p. 15).
- c) Mais pas l'intérêt financier (de la personne publique, par exemple CE 20 février 1987 Epx Amouroux) ni, évidemment, d'autres intérêts, comme celui du commerce local (CE Sect. 25 janvier 1991 Brasseur), celui du fisc (CE 22 juin 1983 ville de Lyon) ou, a fortiori, celui du maire personnellement (CE 14 mars 1934 Delle Rault).

C) - LE CONTENU DES ARRETES

Que peut réglementer ou interdire le maire ? Jusqu'où peut-il aller ?

La jurisprudence prohibe certaines mesures de police (1). Elle contrôle strictement les autres qui doivent être nécessaires (2) et adéquates (3).

1) **Mesures prohibées**

- a) Le maire ne peut pas subordonner l'exercice d'une activité à une déclaration préalable encore moins à une autorisation, ce qui, pourtant, apparaît comme moins énergique qu'une interdiction (cf pour des autorisations de l'activité de photographes CE Ass. 22 juin 1951 Daudigac ou de circulation des véhicules publicitaires CE Sect. 2 avril 1954, Petrouelli ou encore, en matière d'affichage et de publicité, CE, 31 juillet 1996, Sté France Affichage)

La solution est, bien entendu, différente si la loi prévoit cette autorisation (manifestations) ou si une occupation privative du domaine public est nécessaire (CE 22/06/83, ville de LYON).

- b) Le maire ne peut imposer les moyens de respecter ses propres règlements : par exemple, pas plus de cinq chiens et chats dans une même habitation (CE Ass. 4 janvier 19335, Baron).
- c) Le maire ne peut prévoir l'exécution forcée de ses décisions (CE ord. 29 juillet 1997, Cne de Sorgues : couvre-feu imposé aux mineurs prévoyant que les contrevenants seront reconduits chez eux par la force publique). En revanche, en cas d'urgence, l'exécution forcée est possible (CE ord. 9 juillet 2001, ville d'Orléans).

2) **Mesures nécessaires.**

Le maire doit montrer que la mesure qu'il prend constitue le seul moyen d'assurer l'ordre public. L'appréciation du juge en la matière se fait alors par rapport aux circonstances locales et la synthèse est donc difficile.

- Ainsi, le juge apprécie si les troubles à l'ordre public susceptibles d'être engendrés par une réunion publique sont d'une gravité telle que l'interdiction de cette réunion est nécessaire (CE, 19 mai 1933, Benjamin).
- De la même manière, la publicité lumineuse (sur images) peut être interdite, si c'est le seul moyen d'assurer la sécurité de la circulation automobile (CE Sect. 15 décembre 1961, Chiaretta).
- Ou encore, l'arrêté est légal si la fermeture d'un bâtiment public est le seul moyen d'assurer la tranquillité des voisins (CE 26/06/87, Guyot).
- Tout aussi bien, le maire peut interdire de manifester dans certaines rues si cela nécessaire pour assurer la sécurité (des manifestants en l'occurrence, CE 21 janvier 1966, Legatellois).
- Enfin, l'interdiction de distribuer des prospectus aux automobilistes est justifiée si c'est la seule façon d'assurer la sécurité (CE, Sect. 03 février 1978, CFDT & CGT).

Tous ces exemples montrent l'importance pour le maire de bien justifier, sur la base de circonstances locales précises, son arrêté et la nécessité des mesures prises.

3) **Mesures pertinentes**

il s'agit du contrôle de proportionnalité ou contrôle maximum souvent présenté comme le rejet des interdictions à caractère général et absolu car celles-ci ne peuvent être pertinentes, leur gravité n'étant pas proportionnelle avec les menaces de l'ordre public.

En d'autres termes, le juge vérifie que la situation, l'évènement, l'activité... présente des dangers "auxquels il n'était pas possible de remédier par une mesure moins contraignante" (CE, 13/03/68, Epx Leroy).

- a) En conséquence, les interdictions à caractère général et absolu sont annulées (elles sont jugées comme suspectes...).
- Interdiction totale d'une activité (photofilmeurs) dans une ville (CE Ass. 22 juin 1951 Féd. nationale des photofilmeurs).
 - Règlement visant à interdire les aboiements dans une commune (CE Ass 5 février 1960 Cne de Mougins).
 - Interdiction des activités de divertissement dans toute rue piétonne (CE Sect. 4 mai 1984 Guez).
 - Interdiction des ventes ambulantes aux abords des plages de Ramatuelle (CE 14 mars 1979 Auclair) .
 - Interdiction de la mendicité sur le territoire de la commune reconduit sans limitation de durée (CAA MARSEILLE 9 décembre 1999 Ass. Ac Conflent n° 98MA00592).

- b) En revanche, si la mesure est pertinente (interdictions modulées dans le temps et dans l'espace), elle est considérée comme légale.

Ainsi sur le couvre-feu : le maire d'Orléans interdit par arrêté du 15 juin 2001, du 15 juin au 15 septembre 2001 la circulation des mineurs de moins de 13 ans non accompagnés d'un majeur dans 4 secteurs bien délimités de la ville de 23 h à 6 h. Le Conseil d'Etat valide l'arrêté pour trois de ces secteurs (couverts par un contrat local de sécurité révélant des risques particuliers. cf CE 9 juillet 2001, idem pour Orange, CE 2 août 2001).

En matière de mendicité, la plupart des arrêtés annulés s'appliquaient soit à toute l'agglomération, soit à toute la période estivale soit même les deux. En revanche, l'arrêté interdisant les actes de mendicité pendant la période estivale mais du mardi au dimanche, de 9 à 20 h et dans une zone limitée au centre ville est légal (CE Ass.09/07/2003, AC Souffert).

De la même manière, le maire de MAHINAT - Polynésie (dans une région où il fait chaud et humide et où la bière locale emporte un succès certain) a interdit "*en permanence sur l'ensemble du territoire de la commune, la vente de boissons alcoolisées réfrigérées à emporter...*". La double précision finale permet au tribunal de ne pas juger l'arrêté comme constituant une interdiction générale et absolue (TA PAPEETE, 2 décembre 2002, SA Brasserie Tahiti).

II) - UN CONTROLE EFFICACE DANS SA MISE EN OEUVRE

Tant les procédures (A) que les pouvoirs du juge (B) démontrent l'efficacité récente du contrôle.

A) - LES PROCEDURES - L'ADAPTATION A L'URGENCE

Si les requérants peuvent toujours demander l'annulation de la décision, ils ont également la possibilité d'accompagner cette requête d'un référé suspension (1) voire d'agir sans requête au fond, devant le juge du référé liberté (2) peut être par le biais du référé "mesures utiles" (3).

1) Référé suspension (L. 521-1 du code de justice administrative)

Tout arrêté de police, lorsqu'on en demande l'annulation, peut également faire l'objet d'un référé visant à obtenir la suspension dudit arrêté. Il faut prouver l'urgence et convaincre le juge qu'il existe un doute sérieux sur la légalité de la décision.

Très utilisé, le référé suspension (10 000 référés en 2006) est rapidement jugé (un mois en moyenne) avec un taux de succès intéressant (près de 40 %).

2) Référé liberté (L. 521-2 CJA)

Le juge sanctionne toute atteinte grave et manifestement illégale à un droit fondamental (libertés publiques et individuelles, droit propriété...), il statue en 48 heures.

Procédure qui peut être très efficace (interdiction le mardi d'un spectacle prévu pour le samedi jugée le jeudi, refus d'autorisation le lundi d'octroi d'un stand le samedi à la journée des droits de la femme jugée le mercredi...).

Mais l'atteinte doit être grave et manifestement illégale, ce qui est en réalité assez peu souvent reconnu

Mieux vaut utiliser le référé suspension, quitte à prévenir le juge de l'extrême urgence ce que bien souvent, il constate lui-même (cf supra).

3) **Référé "mesures utiles" (L. 521-3 CJA)**

(Pas d'obstacles à l'exécution d'aucune décision administrative).

B) - LES POUVOIRS DU JUGE : L'EFFICACITE D'ABORD

1) **Référé suspension.**

Le juge suspend l'exécution de l'arrêté qui ne peut donc plus, en principe, être exécuté.

Mais le juge du référé suspension peut parfaitement ne suspendre qu'une partie de l'arrêté couvre-feu (pour les mineurs) par exemple en tant seulement qu'il porte sur parties non urbanisées de la commune (CE ord. 27 juillet 2001, précitée)

On peut également réclamer, en plus de la suspension, une injonction avec astreinte (Cf Cancale).

2) **Référé liberté.**

Le juge prend les mesures nécessaires pour mettre fin à l'atteinte grave et manifestement illégale portée à un droit fondamental.

Il s'agira donc le plus souvent d'une injonction avec astreinte.

Mais, à mon sens, cette procédure est à utiliser avec parcimonie et à bon escient.

CONCLUSION

- 1) Les arrêtés municipaux en matière de sécurité recouvrent des champs d'application assez larges mais, grâce à des techniques procédurales récentes et sur des bases juridiques assez intelligibles, ils sont contrôlés efficacement par le juge, décisions respectées par les administrations municipales.

- 2) Malheureusement, on ne peut en dire autant de l'Etat. La réquisition de l'aérodrome de Vannes pour la tenue du Teknival en 2006 avait été suspendue par le juge des référés du tribunal administratif de RENNES ; cette ordonnance a pourtant été "*consciemment, délibérément et ouvertement violé*" (Terry OLSON, conclusions sur CE, 17/01/2007).

On ne peut donc que regretter le bis repetita joué sur l'aéroport de SAINT BRIEUC : hésitation affichée sur le lieu de la manifestation, arrêté pris alors que les raveurs -mieux informés probablement- arrivent, référé déposé et jugé en quelques heures (référé liberté) et, faute de pouvoir trouver une autre solution et bien sûr à son corps défendant, l'Etat viole à nouveau la décision de justice (cf la tribune de M.-Chr. de Montecler "*après Vannes, hélas! Saint-Brieuc...*" AJDA 2007).

Comme le disait Terry OLSON, commissaire du gouvernement sur l'affaire du Teknival à Vannes, "*lorsque l'administration passe en force, la tentation de l'arbitraire se lève à l'horizon...*".

Yvon COUDRAY
Avocat honoraire
Maître de conférences
contact@cabinet-coudray.fr