

TRAVAUX DIRIGES
SEMESTRE 03



LICENCE II
GROUPES IV-V

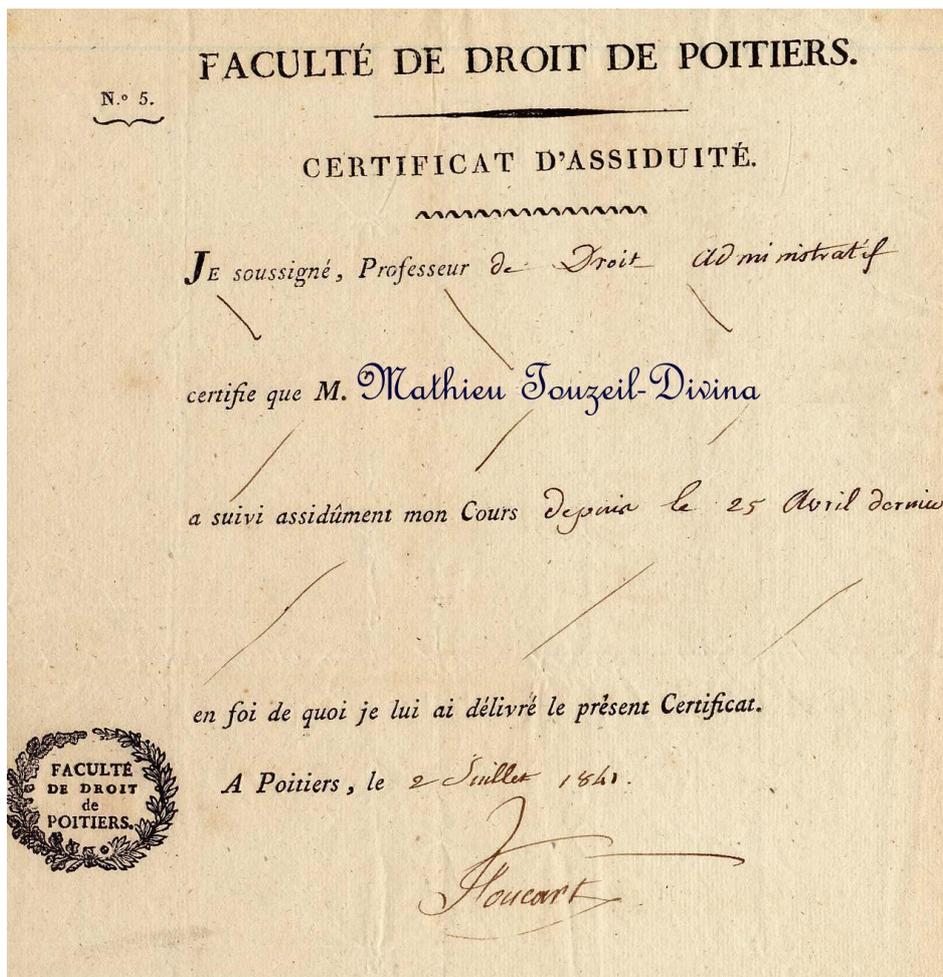
DROIT ADMINISTRATIF GENERAL

Cours magistral de M. le professeur Mathieu TOUZEIL-DIVINA

année universitaire 2021-2022

Équipe pédagogique :

**Marc BONNET, Louise AÏT EL HADJ,
Clara MIROUSE & Adrien PECH**



Documents de TD version 3.1 – à jour au 12 septembre 2021

MTD & alii © – disponible sur <http://www.chezfoucart.com> & sur Moodle.

Séance 08 : Police partout, Justice ... ?

I – *Éléments chronologiques de bibliographie :*

- **DE LA MARE** Nicolas, *Traité de la police* ; Paris, J. et P. Cot ; 1715-1738 (4 vol.).
- **VANDERMEEREN** Roland, « Police administrative et service public », in *AJDA*, n° 35, 2004, p.1916.
- **ROULHAC** Cédric, « La mutation du contrôle des mesures de police administratives. Retour sur l'appropriation du "triple test de proportionnalité" par le juge administratif », in *RFDA*, 2018, p. 343.
- **RENAUDIE** Olivier, « La police administrative au temps du Coronavirus », in *AJDA*, 2020.
- **TOUZEIL-DIVINA** Mathieu, « Ni oui ni non, ni bravos ni confinements totaux « en l'état » d'urgence sanitaire : l'ordonnance dilatoire du Conseil d'Etat » in *JDA*, 2020 ; Art. 281.
- **TOUZEIL-DIVINA** Mathieu, « Quand le Conseil d'Etat n'avance plus masqué pour réaffirmer qu'il est, même en juridiction, le Conseil «d'Etat» et non «des collectivités» » in *JDA* ; 2020 ; art. 292.

II – *Vocabulaire :*

- **Police judiciaire**
- **Police administrative générale**
- **Police administrative spéciale**
- **Concours de police(s)**
- **Ordre public**
- **Dignité de la personne humaine**



III – *Arrêts & décisions emblématiques :*

- CE, 8 août 1919, **LABONNE** (req. 56377)
- CE, ass, 24 juin 1949, **Consorts LECOMTE** (req. 87335)
- CE, section, 11 mai 1951, **Consorts BAUD** (req. 284681)
- TC, 7 juin 1951, **Dame NOUALEK** (req. 01187)
- CE, section, 18 décembre 1959, **Société des films Lutétia** (req. 36385 ; 36428)
- TC, 12 juin 1978, **Sté le Profil** (req. 02082)

IV – *Documents :*

- Document 01 : **La police, un service public ?** (éléments doctrinaux)
- Document 02.A : CE, 19 mai 1933, **BENJAMIN**
- Document 02.B : CE, Ass, 27 octobre 1995, **Commune de Morsang-sur-Orge**
- Document 03 : **conclusions HEUMANN** - décision *Frampar*
- Document 04 : T.C., 8 avril 1935, **ACTION FRANÇAISE**
- Document 05 : CE, ord. 17 avril 2020, **Commune de Sceaux**
- Document 06 : **TA Dijon, 3 mars 2021**, n°21005888

V – *Enseignant / auteur référent :*

Pierre DELVOLVE (né en 1940)



VI – *Exercice hebdomadaire :*

- Vous préparerez et rédigerez le **commentaire** du document 06.

Document 01 : La police, un service public ? Quelques référents doctrinaux et jurisprudentiel

Extraits du ***Précis de droit administratif*** (1900-1901 (4^e éd.) ; Maurice **Hauriou**)

« La police est, suivant l'expression de nos anciens auteurs, *le règlement de la cité*, c'est-à-dire le maintien de l'ordre assuré par une réglementation appuyée sur la force publique. Elle comprenait jadis toute l'administration alors qu'il n'y avait pas ou presque pas de services publics à gérer ; aujourd'hui qu'il existe de nombreux services publics la gestion de ces services est venue se juxtaposer à la police, mais celle-ci conserve encore une importance considérable, les services publics lui ont même constitué un nouveau champ d'application car, à côté de la *police de l'ordre public*, ils ont donné lieu à une *police des services*. (...) »

Tout ce qui est voie d'autorité dans le fonctionnement des services publics correspond à une police que l'administration exerce sur elle-même pour assurer le bon ordre et l'observation de la loi. Il serait très intéressant de développer cette matière si elle ne se trouvait déjà traitée dans d'autres parties de cet ouvrage, ainsi qu'on s'en convaincra facilement. La police des services publics comprend en effet :

1° La réglementation des services, leur organisation initiale (...) ; Les instructions, circulaires, *etc.* adressées aux agents chargés de l'exécution des services pour leur tracer la marche à suivre ; L'inspection des services ;

2° La surveillance hiérarchique exercée par l'administration centrale de l'Etat sur les rouages locaux non décentralisés et la tutelle exercée sur les rouages décentralisés ;

3° La police des différents moyens de gestion des services publics, police des fonctionnaires, police du domaine public, police de la finance publique ou comptabilité ».

Après avoir envisagé « *l'ordre public à l'extérieur* » où il y étudie l'armée, le service militaire, *etc.*, l'auteur aborde « *l'ordre public à l'intérieur* » à l'occasion de quoi il traite successivement : 1° des droits de législation et de justice ; 2° des droits d'authentification ; 3° du droit d'enseignement, du droit d'assistance publique, *etc.* ; et, enfin, 4° de la police administrative générale.

Extraits du ***Traité élémentaire de droit administratif*** (1953 (1^{re} éd.) ; André de **Laubadère**)



« A l'époque moderne les interventions de l'administration sont multiples : elles présentent des degrés et des objets innombrables ; elles portent sur des domaines très variés, notamment, avec le développement de l'économie dirigée, sur le domaine de la vie économique. L'administration intervient dans l'activité des particuliers chaque jour davantage : tantôt elle se borne à la *réglementer*, tantôt elle cherche à *aider et encourager* (par exemple en la subventionnant), tantôt elle la *contrôle* et la *surveille* (par exemple en la soumettant à des déclarations ou des autorisations), tantôt enfin elle prend en mains, pour l'assurer elle-même, l'exercice d'une activité (c'est alors le service public proprement dit).

On peut dans ce tableau distinguer aisément d'une part cette dernière forme : le *service public*, et d'autre part *l'ensemble des autres formes d'action* qui laissent subsister l'activité privée en se bornant à agir sur elle et que l'on peut appeler les *interventions administratives* (en un sens étroit) pour les distinguer des services publics proprement dit.

On n'a pas la possibilité d'étudier toutes ces modalités de l'action administrative ; on se bornera à envisager d'une part un type particulièrement important d'intervention par réglementation et surveillance : la *police administrative* ; d'autre part les *services publics*, dont la théorie générale sera analysée au Livre suivant ».

L'auteur ajouta dans les éditions suivantes : « La présentation de ces deux théories [celle de la police administrative et celle des services publics] est habituelle et correspond du reste au libellé de l'une des rubriques du programme de la licence en droit ; elle ne doit cependant pas être comprise comme impliquant une séparation de nature entre la police administrative et le service public, bien que ce point ait pu donner lieu à discussion ; on reconnaît en général aujourd'hui que, par son caractère d'activité administrative d'intérêt général, la police administrative constitue elle-même un service public ».



Extraits du ***Droit administratif*** (1959 (1^{re} éd.), t. 2 ; Georges Vedel)

« Deux conduites doivent être évitées :

a) D'abord police et service public s'opposent, en ce que le procédé normal de la police est la prescription, alors que le procédé normal du service public est la prestation. Dans un cas, l'Administration réglemente les activités privées, dans l'autre cas, elle prend elle-même en charge la satisfaction d'un besoin.

b) Cependant l'opposition n'est pas absolue, car la police pourrait être regardée elle-même comme un service public. D'abord, les personnels de police composent un service public au sens organique du terme : ils forment un organisme auquel on peut donner le nom de service public, même si leur tâche est une tâche de police. En outre, on peut toujours dire que la police est le service public qui tend à satisfaire le besoin d'ordre. Mais alors, c'est jouer sur les mots, car, par la police, l'Administration réglemente l'activité des particuliers et, dans l'autre cas, elle se charge, par le procédé du service public, de satisfaire elle-même certains besoins de l'intérêt général ».

Extraits du ***Droit administratif*** (1960 (1^{re} éd.) ; Jean Rivero)

« La libre activité des particuliers, dans une société organisée, a nécessairement des limites, qu'il appartient à la puissance publique de tracer. Elle le fait en définissant, par la loi, le cadre général dans lequel les libertés s'exercent. Mais il appartient au pouvoir exécutif de préciser et de compléter ces prescriptions générales, d'en assurer l'application concrète, et plus généralement, de prévenir les désordres de toute nature. On entend par *police administrative* *l'ensemble des interventions de l'administration qui tendent à imposer à la libre action des particuliers la discipline exigée par la vie en société.* (...) »

On retrouve, en matière de police, la distinction entre le point de vue matériel et le point de vue organique : si le mot *police* désigne essentiellement, comme on vient de le voir, *une forme d'action*, le langage courant l'utilise plus volontiers pour désigner *l'ensemble des personnels chargés de cette action*, et qui constituent, au sens organique, le service public de la police. Il faut bien comprendre que, si la police, en tant qu'activité, est bien distincte de l'activité de service public, il n'en existe pas moins un service public de police, c'est-à-dire une organisation chargée de cette activité ».

Extraits du ***Droit administratif général*** (1985 (1^{re} éd.), t. 1 ; René **Chapus**)

« Dans l'acception selon laquelle il est utilisé ici, le terme de police ne désigne pas une institution ou un corps de fonctionnaires publics. Il désigne une fonction, ou une activité : l'activité de service public qui tend à assurer le maintien de l'ordre public dans les différents secteurs de la vie sociale et cela, autant que possible, en prévenant les troubles qui pourraient l'atteindre, sinon en y mettant fin. (...)

L'exercice de la police administrative ne doit pas être confondu avec celui des différentes autres activités administratives. Cela tient au fait que la police administrative a un objet spécifique : le maintien de l'ordre public, alors que les autres activités administratives tendent, plus largement, à des fins d'intérêt général, notion plus extensive que celle d'ordre public. A cela s'ajoute que le régime applicable à la police administrative est également spécifique à divers points de vue. Notamment (...) le pouvoir de police permet l'édiction de mesures portant atteinte aux libertés publiques, nonobstant les dispositions de l'article 4 de la déclaration de 1789 et de l'article 34 de la Constitution ».

Document 02a. : CE, 19 mai 1933, René BENJAMIN

Vu les requêtes et les mémoires ampliatifs présentés pour le sieur Benjamin Y... , homme de lettres, demeurant ... et pour le Syndicat d'initiative de Nevers Nièvre représenté par son président en exercice, lesdites requêtes et lesdits mémoires enregistrés au Secrétariat du contentieux du Conseil d'État les 28 avril, 5 mai et 16 décembre 1930 tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler deux arrêtés du maire de Nevers en date des 24 février et 11 mars 1930 interdisant une conférence littéraire ; (...)

Sur la légalité des décisions attaquées : Considérant que, s'il incombe au maire, en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, de prendre les mesures qu'exige le maintien de l'ordre, il doit concilier l'exercice de ses pouvoirs avec le respect de la liberté de réunion garantie par les lois des 30 juin 1881 et 28 mars 1907 ;

Considérant que, pour interdire les conférences du sieur René X..., figurant au programme de galas littéraires organisés par le Syndicat d'initiative de Nevers, et qui présentaient toutes deux le caractère de conférences publiques, le maire s'est fondé sur ce que la venue du sieur René X... à Nevers était de nature à troubler l'ordre public ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'éventualité de troubles, alléguée par le maire de Nevers, ne présentait pas un degré de gravité tel qu'il n'ait pu, sans interdire la conférence, maintenir l'ordre en édictant les mesures de police qu'il lui appartenait de prendre ; que, dès lors, sans qu'il y ait lieu de statuer sur le moyen tiré du détournement de pouvoir, les requérants sont fondés à soutenir que les arrêtés attaqués sont entachés d'excès de pouvoir ; [annulation].

**Document 02.b : CE, Ass, 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge
(req. n°136727)**

(Extraits)

Considérant qu'aux termes de l'article L. 131-2 du code des communes : "La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique"

;

Considérant qu'il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police municipale de prendre toute mesure pour prévenir une atteinte à l'ordre public ; que le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public ; que l'autorité investie du pouvoir de police municipale peut, même en l'absence de circonstances locales particulières, interdire une attraction qui porte atteinte au respect de la dignité de la personne humaine ;

Considérant que l'attraction de "lancer de nain" consistant à faire lancer un nain par des spectateurs conduit à utiliser comme un projectile une personne affectée d'un handicap physique et présentée comme telle ; que, par son objet même, une telle attraction porte atteinte à la dignité de la personne humaine ; que l'autorité investie du pouvoir de police municipale pouvait, dès lors, l'interdire même en l'absence de circonstances locales particulières et alors même que des mesures de protection avaient été prises pour assurer la sécurité de la personne en cause et que celle-ci se prêtait librement à cette exhibition, contre rémunération ;

Considérant que, pour annuler l'arrêté du 25 octobre 1991 du maire de Morsang-sur-Orge interdisant le spectacle de "lancer de nains" prévu le même jour dans une discothèque de la ville, le tribunal administratif de Versailles s'est fondé sur le fait qu'à supposer même que le spectacle ait porté atteinte à la dignité de la personne humaine, son interdiction ne pouvait être légalement prononcée en l'absence de circonstances locales particulières ; qu'il résulte de ce qui précède qu'un tel motif est erroné en droit ;

Considérant qu'il appartient au Conseil d'Etat saisi par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens invoqués par la société Fun Production et M. X... tant devant le tribunal administratif que devant le Conseil d'Etat ;

Considérant que le respect du principe de la liberté du travail et de celui de la liberté du commerce et de l'industrie ne fait pas obstacle à ce que l'autorité investie du pouvoir de police municipale interdise une activité même licite si une telle mesure est seule de nature à prévenir ou faire cesser un trouble à l'ordre public ; que tel est le cas en l'espèce, eu égard à la nature de l'attraction en cause ;

Considérant que le maire de Morsang-sur-Orge ayant fondé sa décision sur les dispositions précitées de l'article L. 131-2 du code des communes qui justifiaient, à elles seules, une mesure d'interdiction du spectacle, le moyen tiré de ce que cette décision ne pouvait trouver sa base légale ni dans l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni dans une circulaire du ministre de l'intérieur, du 27 novembre 1991, est inopérant ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Versailles a prononcé l'annulation de l'arrêté du maire de Morsang-sur-Orge en date du 25 octobre 1991 et a condamné la commune de Morsang-sur-Orge à verser aux demandeurs la somme de 10 000 F ; que, par voie de conséquence, il y a lieu de rejeter leurs conclusions tendant à l'augmentation du montant de cette indemnité ;

Sur les conclusions de la société Fun Production et de M. X... tendant à ce que la commune de Morsang-sur-Orge soit condamnée à une amende pour recours abusif ;

Considérant que de telles conclusions ne sont pas recevables ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 :

Considérant qu'aux termes de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 : "Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie

condamnée. Il peut même d'office, pour des raisons tirées de ces mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation" ;

Considérant, d'une part, que ces dispositions font obstacle à ce que la commune de Morsang-sur-Orge, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, soit condamnée à payer à la société Fun Production et M. X... la somme qu'ils demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions au profit de la commune de Morsang-sur-Orge et de condamner M. X... à payer à cette commune la somme de 10 000 F au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, de condamner la société Fun Production à payer à la commune de Morsang-sur-Orge la somme de 10 000 F au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Versailles du 25 février 1992 est annulé.

Article 2 : Les demandes de la société Fun Production et de M. X... présentées devant le tribunal administratif de Versailles sont rejetées.

Article 3 : L'appel incident de la société Fun Production et de M. X... est rejeté.

Article 4 : La société Fun production est condamnée à payer à la commune de Morsang-sur-Orge la somme de 10 000 F en application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991.

Article 5 : Les conclusions de la société Fun-Production et de M. X... tendant à l'application de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à la commune de Morsang-sur-Orge, à la société Fun Production, à M. X... et au ministre de l'intérieur.

Document 03 : Conclusions HEUMANN

Conclusions prononcées par le commissaire du gouvernement HEUMANN à l'occasion des affaires Société Frampar & Société France éditions et publications (CE ass., 24 juin 1960)



« L'aspect extérieur d'une mesure ne traduit pas nécessairement sa réalité profonde et il convient selon nous, de vérifier, en certains cas, la nature et l'objet de l'opération de police. Cette vérification ne peut être éludée et elle ne l'a jamais été lorsque (...) le titre émis est dépourvu de formes déterminées permettant de caractériser le régime auquel il se rattache : en pareilles hypothèses, le juge ne peut se référer à une indication de textes ou à la nature des formalités. Force est d'examiner en quoi a consisté l'opération de police. Tendait-elle à constater une infraction, à réunir les preuves de celle-ci, à livrer les auteurs à la justice : c'est alors une mesure de police judiciaire. Tendait-elle au contraire à prévenir un trouble à l'ordre public, c'est une mesure de police administrative. En présence d'une mesure extérieurement indifférenciée, vous vous êtes toujours attachés à déceler l'objet de l'opération et le Tribunal des Conflits ne pouvait agir autrement dans l'arrêt *Noualek* du 7 juin 1951 (...) puisque l'acte à qualifier avait été exécuté par des forces de police sans que la décision ou les instructions qui étaient à l'origine de l'opération aient revêtu une forme juridique déterminée. Mais – il faut le reconnaître – cet arrêt *Noualek* dans lequel certains auteurs ont cru apercevoir un tournant ou une innovation jurisprudentielle ne résout pas le cas de l'espèce où les mesures de police ont pour base des arrêtés préfectoraux qui, en la forme, se fondent sur l'article 10 du Code d'Instruction criminelle, texte dont les prescriptions de procédure ont été intégralement observées. (...)

Pourtant, il est incontestable que depuis l'arrêt *Noualek* une certaine tendance s'affirme même si celle-ci s'extériorise juridiquement en une forme parfaitement déterminée. Bien entendu ce contrôle suppose l'existence d'une contestation sérieuse entre les parties ou d'une hésitation sérieuse de la part du juge quant à la nature réelle de la mesure. (...) Si la jurisprudence ne vous pas jusqu'à présent fourni l'occasion d'exercer le contrôle auquel les présentes requêtes vous convient, si la décision que vous arrêterez aujourd'hui engagera profondément la conception que vous vous faites du rôle du juge, nous avons pour notre part la conviction que l'effort de la juridiction administrative doit tendre à faire prévaloir la réalité sur les apparences, à restituer aux actes leur nature véritable. La censure du détournement de procédure est un élément indispensable de moralité administrative et de vérité juridique.

Le contrôle de la nature réelle de l'opération de police doit d'ailleurs être accepté avec d'autant plus de libéralisme que la législation offre à l'administration de plus grandes facilités pour s'abandonner au détournement de procédure. (...)

En résumé, nous vous proposons de rechercher, sans vous arrêter aux aspects extérieurs des arrêtés préfectoraux, si le préfet d'Alger a ou non exécuté une opération dont l'objet était conforme à la mission de la police judiciaire, telle que le définit l'article 8 du Code d'Instruction criminelle ».

Document 04 : T.C., 8 avril 1935, ACTION FRANÇAISE (req. n°00822)

Vu l'arrêté, en date du 20 décembre 1934, par lequel le préfet du département de Seine-et-Oise a élevé le conflit d'attributions dans l'instance suivie devant le tribunal de première instance de Versailles entre la Société du journal L'Action française et M. X... ;

Vu les lois des 16-24 août 1790, 16 fructidor an III, pluviôse an VIII, 29 juillet 1881 et 5 avril 1884 ;

Considérant que l'instance engagée par la société du journal L'Action française contre X... devant la justice de paix du canton nord de Versailles a pour but la réparation du préjudice causé par la saisie du journal L'Action française, opérée dans la matinée du 7 février 1934 sur les ordres du préfet de police chez les dépositaires de ce journal à Paris et dans le département de la Seine ;

Considérant que la saisie des journaux est réglée par la loi du 29 juillet 1881 ; que s'il appartient aux maires et à Paris au préfet de police de prendre les mesures nécessaires pour assurer le maintien du bon ordre et la sûreté publique, ces attributions ne comportent pas le pouvoir de pratiquer, par voie de mesures préventives, la saisie d'un journal sans qu'il soit justifié que cette saisie, ordonnée d'une façon aussi générale que celle qui résulte du dossier partout où le journal sera mis en vente, tant à Paris qu'en banlieue, ait été indispensable pour assurer le maintien ou le rétablissement de l'ordre public ; que la mesure incriminée n'a ainsi constitué dans l'espèce qu'une voie de fait entraînant pour l'instance actuellement pendante devant le tribunal de Versailles la compétence de l'autorité judiciaire ;

Considérant, toutefois, que le tribunal n'a pu sans excès de pouvoir condamner le préfet aux dépens en raison du rejet de son déclinatoire, ce fonctionnaire ayant agi non comme partie en cause, mais comme représentant de la puissance publique ;

DECIDE :

Article 1er : L'arrêté de conflit pris par le préfet de Seine-et-Oise, le 20 décembre 1934, est annulé. Article 2 : La disposition du jugement du tribunal civil de Versailles en date du 14 décembre 1934, qui a condamné le préfet de Seine-et-Oise aux dépens de l'incident est considérée comme non avenue.

Document 05 : CE, ord. 17 avril 2020, Commune de Sceaux (req. n°44057)

(...) Sur le cadre juridique :

3. D'une part, la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a introduit dans le titre III du livre 1er de la troisième partie du code de la santé publique un chapitre 1er bis relatif à l'état d'urgence sanitaire, comprenant les articles L. 3131-12 à L. 3131-20. Aux termes de l'article L. 3131-12 : « L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire (...) en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population. » Aux termes de l'article L. 3131-15, dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut notamment, aux seules fins de garantir la santé publique : « 1° Restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par décret ; 2° Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé ; 3° Ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine, au sens de l'article 1er du règlement sanitaire international de 2005, des personnes susceptibles d'être affectées ; 4° Ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, au sens du même article 1er, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées ; 5° Ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des établissements fournissant des biens ou des services de première nécessité ;

6° Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature (...) ». L'article L. 3131-16 donne compétence au ministre chargé de la santé pour « prescrire, par arrêté motivé, toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé, à l'exception des mesures prévues à l'article L. 3131-15, visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12 », ainsi que pour « prescrire toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier ministre en application des 1° à 9° de l'article L. 3131-15. » Enfin, aux termes de l'article L. 3131-17 : « Lorsque le Premier ministre ou le ministre chargé de la santé prennent des mesures mentionnées aux articles L. 3131-15 et L. 3131-16, ils peuvent habilitier le représentant de l'État territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions./ Lorsque les mesures prévues aux 1° à 9° de l'article L. 3131-15 et à l'article L. 3131-16 doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, les autorités mentionnées aux mêmes articles L. 3131-15 et L. 3131-16 peuvent habilitier le représentant de l'État dans le département à les décider lui-même. Les décisions sont prises par ce dernier après avis du directeur général de l'agence régionale de santé. » La loi du 23 mars 2020 a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter de son entrée en vigueur. Par un décret du 23 mars 2020, le Premier ministre a prescrit les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : « Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale (...) ». Aux termes de l'article L. 2122-2 du même code : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...) 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics (...) ; 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que 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, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure (...). » Par ailleurs, l'article L. 2215-1 du même code dispose que le représentant de l'État dans le département « peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique », sous réserve, lorsque ce droit est exercé à l'égard d'une seule commune, d'une mise en demeure préalable restée sans résultat et qu'il est « seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune et peut se substituer au maire. »

5. Par les dispositions citées au point 3, le législateur a institué une police spéciale donnant aux autorités de l'État mentionnées aux articles L. 3131-15 à L. 3131-17 la compétence pour édicter, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les mesures générales ou individuelles visant à mettre fin à une catastrophe sanitaire telle que l'épidémie de covid-19, en vue, notamment, d'assurer, compte tenu des données scientifiques disponibles, leur cohérence et leur efficacité sur l'ensemble du territoire concerné et de les adapter en fonction de l'évolution de la situation.

6. Les articles L. 2212 1 et L. 2212 2 du code général des collectivités territoriales, cités au point 4, autorisent le maire, y compris en période d'état d'urgence sanitaire, à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dans sa commune. Le maire peut, le cas échéant, à ce titre, prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'État, notamment en interdisant, au vu des circonstances locales, l'accès à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblements. En revanche, la police spéciale instituée par le législateur fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire, à moins que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édiction indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'État.

Sur la demande en référé :

En ce qui concerne la condition tenant à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

7. Par un arrêté en date du 6 avril 2020, le maire de Sceaux, sur le fondement des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, a subordonné les déplacements dans l'espace public de la commune des personnes âgées de plus de dix ans au port d'un dispositif de protection buccal et nasal. Cet arrêté prévoit qu'à défaut d'un masque chirurgical ou FFP2, « les usagers de l'espace public (...) peuvent porter une protection réalisée par d'autres procédés à la condition que ceux-ci couvrent totalement le nez et la bouche. » Le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, saisi par la Ligue des droits de l'homme sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a suspendu l'exécution de cet arrêté par une ordonnance en date du 9 avril 2020 dont la commune de Sceaux relève appel.

8. Par le décret du 23 mars 2013 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, modifié et complété à plusieurs reprises, le Premier ministre a interdit, en dernier lieu jusqu'au 11 mai 2020, tout déplacement de personne hors de son domicile à l'exception de certains déplacements pour les motifs qu'il énumère et en évitant tout regroupement, et a habilité le représentant de l'Etat dans le département à adopter des mesures plus restrictives en matière de trajets et déplacements des personnes lorsque les circonstances locales l'exigent. En revanche, le décret n'impose pas, à ce jour, le port de masques de protection, dans tout ou partie de l'espace public, aux personnes autorisées à se déplacer, une stratégie de gestion et d'utilisation maîtrisée des masques ayant été mise en place à l'échelle nationale afin d'assurer en priorité leur fourniture aux professions les plus exposées.

9. Ainsi qu'il a été dit au point 6, l'état d'urgence sanitaire ayant été déclaré pour faire face à l'épidémie de covid-19, l'usage par le maire de son pouvoir de police générale pour édicter des mesures de lutte contre cette épidémie est subordonné à la double condition qu'elles soient exigées par des raisons impérieuses propres à la commune et qu'elles ne soient pas susceptibles de compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'Etat dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale.

10. Il résulte de l'instruction que, pour justifier l'obligation faite aux personnes âgées de plus de dix ans de porter lors de leurs déplacements dans l'espace public un dispositif de protection buccal et nasal, la commune de Sceaux fait valoir que sa population est plus âgée que la moyenne, avec 25 % de personnes de plus de 60 ans contre 19 % dans le reste de l'Ile-de-France selon ses dernières écritures, que les espaces verts, qui représentent le tiers de la superficie communale, ont été fermés et que les commerces alimentaires qui demeurent ouverts sont concentrés dans une rue piétonne du centre-ville dont la largeur n'excède pas quatre mètres en certains endroits, entraînant une forte affluence à certaines heures de la

journee et rendant ainsi difficile le strict respect des gestes de distanciation sociale. La commune, ainsi que l'association Coronavictimes, soutiennent que le port obligatoire d'un dispositif de protection buccal et nasal limite le risque que des personnes contaminées, et en particulier des personnes asymptomatiques, propagent le virus et contaminent à leur tour des personnes vulnérables, en particulier les personnes âgées, particulièrement nombreuses à Sceaux, et que, dès lors, la mesure contestée contribue à garantir la libre circulation de ces dernières.

11. Toutefois, d'une part, ni la démographie de la commune de Sceaux ni la concentration de ses commerces de première nécessité dans un espace réduit, ne sauraient être regardées comme caractérisant des raisons impérieuses liées à des circonstances locales propres à celle-ci et qui exigeraient que soit prononcée sur son territoire, en vue de lutter contre l'épidémie de covid-19, une interdiction de se déplacer sans port d'un masque de protection. D'autre part, l'édiction, par un maire, d'une telle interdiction, à une date où l'État est, en raison d'un contexte qui demeure très contraint, amené à fixer des règles nationales précises sur les conditions d'utilisation des masques chirurgicaux et FFP2 et à ne pas imposer, de manière générale, le port d'autres types de masques de protection, est susceptible de nuire à la cohérence des mesures prises, dans l'intérêt de la santé publique, par les autorités sanitaires compétentes. De plus, en laissant entendre qu'une protection couvrant la bouche et le nez peut constituer une protection efficace, quel que soit le procédé utilisé, l'arrêté est de nature à induire en erreur les personnes concernées et à introduire de la confusion dans les messages délivrés à la population par ces autorités. Les conditions n'étaient donc manifestement pas réunies en l'espèce pour que le maire de Sceaux puisse légalement édicter une telle interdiction sur le fondement de son pouvoir de police générale.

12. Alors même que la commune de Sceaux indique avoir mis en œuvre diverses mesures pour que tous ses habitants puissent, à terme rapproché, disposer d'un masque de protection, l'arrêté contesté, qui est d'ailleurs susceptible de concerner des personnes ne résidant pas dans la commune mais devant s'y déplacer, porte ainsi à la liberté d'aller et venir et au droit de chacun au respect de sa liberté personnelle une atteinte grave et manifestement illégale.

En ce qui concerne la condition d'urgence :

13. L'arrêté contesté porte une atteinte immédiate à la liberté d'aller et venir et à la liberté personnelle des personnes appelées à se déplacer sur le territoire de la commune de Sceaux. Il n'apparaît pas, notamment pour les motifs exposés au point 11, qu'un intérêt public suffisant s'attache à son maintien. La condition d'urgence prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative est, par suite, également remplie.

14. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Sceaux n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise a suspendu l'exécution de l'arrêté du 6 avril 2020. Sa requête doit, par suite, être rejetée, y compris, par voie de conséquence, ses conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Sceaux le versement à la Ligue des droits de l'homme d'une somme de 3 000 euros au titre du même article.

ORDONNE

Article 1er : L'intervention de l'association Coronavictimes est admise.

Article 2 : La requête de la commune de Sceaux est rejetée.

Article 3 : La commune de Sceaux versera à la Ligue des droits de l'homme une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à la commune de Sceaux, à la Ligue des droits de l'homme, au ministre de l'intérieur et à l'association Coronavictimes.

Document 06 : TA Dijon, 3 mars 2021, n°2100588

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON**

N° 2100588

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE SAÔNE-ET-LOIRE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. David Zupan
Juge des référés

Le président du tribunal
juge des référés

Audience du 3 mars 2021
Ordonnance du 3 mars 2021

135-02-03-02-06-03
61-01-01-02
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 1^{er} mars 2021, le préfet de Saône-et-Loire demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, reproduit sous l'article L. 554-1 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté, en date du 1^{er} mars 2021, par lequel le maire de Chalon-sur-Saône a autorisé l'organisation d'une fête foraine sur le territoire de cette commune du 5 au 14 mars 2021.

Il soutient que :

- il est fait état de moyens propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté municipal attaqué, lequel :
 - est entaché d'incompétence, le maire ne pouvant légalement exercer son pouvoir de police générale, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, qu'en vue d'adopter des mesures plus contraignantes que celles qui ont été prises au titre du pouvoir de police spéciale institué par l'article L. 3131-15 du code de la santé publique ;
 - n'est au demeurant motivé par aucune circonstance locale particulière ;
 - méconnaît les dispositions du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 ;
 - procède d'une erreur de qualification juridique des faits ;
- compte tenu de la confusion que l'arrêté attaqué crée pour les forains et le public, ainsi que du risque sanitaire qui en découle, la suspension demandée revêt un caractère d'urgence.

Par un mémoire en intervention volontaire à l'instance enregistré le 3 mars 2021, l'association Fédération des forains de France, représentée par Me Ludot, indique s'associer à la défense de la commune de Chalon-sur-Saône et demande au juge des référés :

1°) de surseoir à statuer dans l'attente que soient tranchées les questions prioritaires de constitutionnalité qu'elle entend soulever ;

2°) à défaut de transmission de ces questions prioritaires de constitutionnalité, de rejeter la requête du préfet de Saône-et-Loire.

Elle soutient que :

- elle justifie d'un intérêt lui conférant qualité pour intervenir à l'instance ;
- le moyen tiré de l'incompétence est inopérant, le maire de Chalon-sur-Saône n'ayant pas fait usage de ses pouvoirs de police générale ;
- le moyen tiré de la violation du décret du 29 octobre 2020 ne peut être retenu, ce décret étant illégal et le délabrement psychologique de la population constituant désormais lui-même une urgence sanitaire ;
- le moyen tiré de l'erreur de qualification juridique des faits est infondé, compte tenu de la nature de la manifestation prévue et du protocole sanitaire mis en place.

Par un mémoire distinct enregistré le 3 mars 2021, la fédération des forains de France demande au juge des référés, en application de l'article 61-1 de la Constitution et de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, de transmettre au Conseil d'Etat les questions prioritaires de constitutionnalité relatives à la conformité à la Constitution de l'article L. 3131-12 du code de la santé publique et de l'article L. 3131-15 du même code.

Elle soutient que :

- le dispositif de l'article L. 3131-12 du code de la santé publique prive le parlement de la possibilité de qualifier d'urgence sanitaire une maladie ou une épidémie ;
- ce dispositif est contraire au principe constitutionnel du droit à la santé, proclamé par le préambule de la constitution de 1946 ;
- l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, qui prive les maires de leur pouvoir de police, est contraire à l'article 72 alinéa 3 de la Constitution ;
- ces questions, qui sont à la fois nouvelles, liées à l'objet du litige et sérieuses, sont recevables.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête au fond n° 2100589, enregistrée le 1^{er} mars 2021, par laquelle le préfet de Saône-et-Loire demande l'annulation de l'arrêté du maire de Chalon-sur-Saône du 1^{er} mars 2021.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire ;
- le décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;
- le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus, au cours de l'audience publique, tenue en présence de Mme Lelong, greffière d'audience :

- le rapport de M. Zupan, juge des référés, qui, conformément aux prévisions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, a invité les parties à débattre du moyen d'ordre public suivant, susceptible d'être relevé d'office : irrecevabilité des questions prioritaires de constitutionnalité soulevées par la Fédération des forains de France, l'intervenant volontaire à l'instance n'ayant qualité pour engager la procédure prévue par l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 que si et dans la mesure où la disposition législative dont la constitutionnalité est discutée l'empêche de se voir reconnaître la qualité de partie à l'instance ;

- les observations de Me Petit, représentant la commune de Chalon-sur-Saône, qui a conclu au rejet de la requête en faisant valoir que :

- l'arrêté attaqué n'est pas une mesure de police s'inscrivant dans la lutte contre la pandémie mais une décision organisant l'exercice d'une activité professionnelle dans le cadre d'une liberté garantie par la Constitution ;

- le Conseil d'Etat, par sa décision n° 448732 du 27 janvier 2021, a souligné la gravité de l'atteinte que l'interdiction des fêtes foraines porte aux libertés fondamentales et dit pour droit qu'une telle mesure générale et absolue ne peut être justifiée qu'au constat d'un niveau particulièrement élevé de diffusion du virus ;

- un tel constat ne pouvant à ce jour être fait à Chalon-sur-Saône, l'article 45 du décret du 29 octobre 2020 est inopposable ;

- les circonstances locales justifient la compétence du maire ;

- les observations de M. Platret, maire de Chalon-sur-Saône, qui a conclu au rejet de la requête en faisant valoir que :

- la situation sanitaire s'est réellement améliorée dans sa commune et le nord du département ;

- l'urgence sanitaire réside désormais dans la détérioration de la santé psychique et mentale de la population ;

- les activités extérieures ne contribuent que très peu à la propagation de la covid-19 ;

- la police municipale sera très mobilisée et le protocole sanitaire établi par les forains témoigne de leur sens des responsabilités ;

- les observations de Me Ludot, pour la Fédération des forains de France, qui a repris les faits, moyens et conclusions exposés dans le mémoire introductif d'instance et dans le mémoire distinct relatif aux questions prioritaires de constitutionnalité, y ajoutant, en réponse au moyen d'ordre public soulevé oralement par le juge des référés, que l'article 23-1 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ne postule aucune restriction au droit de soulever une question prioritaire de constitutionnalité et qu'une telle restriction, alors que l'intervenant est partie à l'instance, serait contraire à l'article 6 paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Considérant ce qui suit :

1. Le préfet de Saône-et-Loire demande au juge des référés d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté, en date du 1^{er} mars 2021, par lequel le maire de Chalon-sur-Saône a autorisé l'organisation d'une fête foraine du 5 au 14 mars 2021.

Sur l'intervention de l'association Fédération des forains de France :

2. La fédération des forains de France, qui s'est donné pour mission, en vertu de l'article 2 de ses statuts, d'assurer la défense des intérêts professionnels, matériels et moraux des forains, justifie d'un intérêt au maintien du caractère exécutoire de l'arrêté attaqué. Son intervention volontaire à l'instance est donc recevable.

Sur la demande de suspension :

3. Aux termes de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, auquel renvoie l'article L. 554-1 du code de justice administrative : « *Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission. / (...) Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué (...)* ».

4. En premier lieu, si un intervenant volontaire à l'instance peut venir au soutien de la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par une partie à l'instance, il n'est en revanche pas recevable à soulever de sa propre initiative une telle question, à moins que les dispositions législatives critiquées aient pour effet de l'empêcher de se voir ainsi reconnaître la qualité de partie à l'instance.

5. Au cas présent, les articles L. 3131-12 et L. 3131-15 du code de la santé publique, visés par les questions prioritaires de constitutionnalité que la Fédération des forains de France entend voir transmettre au Conseil d'Etat, régissent les conditions dans lesquelles l'état d'urgence sanitaire peut être déclaré et définissent les pouvoirs de police spéciale dévolus à ce titre au Premier ministre. Ces dispositions sont en elles-mêmes dépourvues de tout effet sur les conditions dans lesquelles la Fédération des forains de France intervient dans le présent litige et ne sont pas celles qui empêchent de reconnaître à cette association la qualité de partie à l'instance. Dès lors, ces questions prioritaires de constitutionnalité sont en tout état de cause irrecevables.

6. En second lieu, le moyen tiré de ce que le maire de Chalon-sur-Saône ne pouvait légalement faire usage de ses pouvoirs de police générale pour prétendre assouplir, en autorisant une fête foraine, les restrictions décidées par le premier ministre au titre des pouvoirs de police spéciale que lui confère l'article L. 3131-15 du code de la santé publique en vue de lutter, durant la période d'état d'urgence sanitaire, contre l'épidémie de covid-19 paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué. Il en va de même du moyen tiré de la violation de l'article 45 V du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 interdisant les fêtes foraines, disposition réglementaire que le contexte sanitaire actuel, toujours marqué, tant à l'échelle nationale qu'en Saône-et-Loire, par des taux d'incidence préoccupants et une forte pression sur les services hospitaliers, ne saurait faire regarder comme devenue illégale. Il en va de même encore, compte tenu de l'évolution de la situation sanitaire locale et en dépit

N° 2100588

5

des précautions annoncées par les organisateurs de la manifestation, du moyen tiré de l'erreur d'appréciation commise par le maire de Chalon-sur-Saône.

7. Il résulte de tout ce qui précède que le préfet de Saône-et-Loire est fondé à demander la suspension de l'exécution de l'arrêté du maire de Chalon-sur-Saône du 1^{er} mars 2021.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'intervention de la Fédération des forains de France est admise.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté du maire de Chalon-sur-Saône du 1^{er} mars 2021 est suspendue.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet de Saône-et-Loire, à la commune de Chalon-sur-Saône et à la Fédération des forains de France.

Fait à Dijon, le 3 mars 2021.

Le juge des référés,



D. ZUPAN

La greffière,



L. LELONG

La République mande et ordonne au préfet de Saône-et-Loire, en ce qui le concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,
Un greffier