

## DROIT ADMINISTRATIF

### SEANCE 7 : EXAMEN BLANC

#### DOSSIER DOCUMENTAIRE

#### LE CONTROLE DES MESURES DE POLICE

#### Documents :

##### Arrêts de principe

1. CE, 19 mai 1933, *Benjamin* (GAJA n° 42)
2. CE, 22 juin 1951, *Daudignac* (GAJA n° 60)

##### Conclusions

3. Conclusions Aurélie Bretonneau sur CE 3 octobre 2018 ( à propos de l'interdiction de marcher pieds-nus dans l'enceinte de la citadelle de Besançon), n°414535, reproduites en annexe
4. Conclusions Jean Romieu, sur TC, 2 décembre 1902, *Société immobilière de Saint Just* (GAJA n° 10)

##### Jurisprudence

5. CAA Paris, 17 décembre 2002, n° 02PA01102, conclusions V. Haim
6. Conseil d'Etat, 6 juin 2018 Ligue des droits de l'homme avec la note H. Avvenire, AJDA 2018, p.2155
7. CE 22 janvier 1982 Association Foyer de ski de fond le Crévoux, n°14586
8. CE 13 novembre 1992 Ligue du Centre de Canoé-kayak

##### Textes

9. Police générale : Articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales
10. Exemple de police spéciale : Code rural et de la pêche maritime, article L211-11
11. Illustration : CE 11 décembre 2015 MC, 935008
12. Exemple de police spéciale : Code rural et de la pêche maritime, article L.223-8, avec la note de Florent Blanco sous CE 27 février 2013 Société Promogil

#### **Document n°1 CE, 19 mai 1933, *Benjamin* (GAJA n° 42)**

(...) 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 ; (...)

**Document n°2 : CE, 22 juin 1951, *Daudignac* (GAJA n° 60)**

(...) Considérant que, par cet arrêté, le maire a soumis à une autorisation, dont les conditions étaient fixées par l'acte attaqué, l'exercice, même temporaire, de la profession de photographe sur la voie publique ; qu'il est constant qu'il a entendu viser ainsi notamment la profession dite de photographe-filmeur ;

Considérant que les opérations réalisées par ces photographes n'ont pas le caractère de ventes au déballage, soumises à autorisation spéciale du maire par la loi du 30 décembre 1906 ; qu'en admettant même qu'elles soient faites par des personnes ayant la qualité de marchand ambulant au sens de l'article 1er de la loi du 16 juillet 1912, le maire, qui tient de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour remédier aux inconvénients que ce mode d'exercice de la profession de photographe peut présenter pour la circulation et l'ordre public, - notamment en défendant à ceux qui s'y livrent de photographier les passants contre leur volonté ou en interdisant, en cas de nécessité, l'exercice de cette profession dans certaines rues ou à certaines heures, - ne saurait, sans méconnaître la loi précitée du 16 juillet 1912 et porter atteinte à la liberté de l'industrie et du commerce garantie par la loi, subordonner l'exercice de ladite profession à la délivrance d'une autorisation ; que, dès lors, le sieur X... est fondé à soutenir que l'arrêté attaqué est entaché d'excès de pouvoir ; (...)

**Document n°3**

Reproduit en annexe

**Document n°4 Jean Romieu, concl. sur TC, 2 décembre 1902, *Société immobilière de Saint Just***

Un décret, en conseil des ministres, du 25 juill. 1902, rendu par application de l'art. 13 de la loi du 1er juill. 1901, a prononcé la fermeture de l'établissement non autorisé, formé à Lyon, rue des Farges, n° 22, par la congrégation autorisée des soeurs de Saint-Charles. Le préfet, par arrêté du 26 juillet, a prescrit l'évacuation immédiate de cet établissement et l'apposition des scellés sur les portes et fenêtres. Le même jour, le commissaire de police notifiait l'arrêté à la supérieure, faisait évacuer l'immeuble par les soeurs, et, après leur départ, apposait les scellés.

La société immobilière de Saint-Just, agissant comme propriétaire de l'immeuble, a assigné le préfet du Rhône devant le président du tribunal civil, tenant l'audience des référés, pour voir dire que les scellés apposés sur sa propriété seraient immédiatement levés. Le préfet du Rhône a proposé un déclinatoire d'incompétence auquel il a été fait droit par le président du tribunal ; mais sur appel, la Cour de Lyon s'est déclarée compétente et le préfet a élevé le conflit.

La question de compétence soulevée devant vous vise uniquement l'apposition et la mainlevée des scellés sur l'immeuble occupé par les soeurs. Il importe, en effet, de ne pas confondre « l'ordre de fermeture de l'établissement », prononcé par décret en conseil des ministres, qui peut donner lieu à des recours pour excès de pouvoirs formés *par les congréganistes* devant le Conseil d'Etat, et les « voies matérielles d'exécution forcée », employées par le préfet (dans l'espèce l'apposition des scellés), pour réaliser effectivement l'opération de fermeture prescrite par le décret, qui donnent seules lieu au litige porté par les *propriétaires* devant le juge des référés. On soutient que le fait de l'apposition des scellés sur une propriété *privée* par le préfet, constitue non seulement un excès de pouvoir ordinaire, relevant du Conseil d'Etat au contentieux, et qui ne ferait pas perdre à l'acte, en cas d'annulation, son caractère administratif, mais bien une véritable voie de fait justiciable, comme telle, des tribunaux ordinaires; en un mot, pour employer les vocables en usage dans notre langue juridique, on ne prétend pas seulement que le préfet a excédé « les limites de ses pouvoirs » mais qu'il n'a pas agi dans « l'exercice » de ses pouvoirs et qu'il est sorti « du cercle de ses attributions légales ».

Vous aurez donc à examiner, Messieurs, — non pas si l'apposition des scellés était, à proprement parler, légale, — mais si elle peut être considérée comme se rattachant à un ensemble de mesures administratives que le préfet pouvait prendre pour exécuter le décret.

Vous aurez ensuite à vous demander, en supposant l'acte incontestablement administratif, si l'atteinte portée au droit de propriété pourrait justifier, en raison de son degré de gravité, la compétence de l'autorité judiciaire.

I Nous nous trouvons en présence de la question suivante, qui est, à notre avis, une des plus graves et des plus importantes du droit administratif : qu'est-ce que l'exécution forcée par la voie administrative des actes de puissance publique sur les personnes et sur les biens ? quel en est le fondement juridique ? quelles en sont les règles et les limites ?

La loi prescrit ou délègue à l'Administration le droit de prescrire certaines mesures d'autorité vis-à-vis des citoyens : ce sont des obligations de faire ou de ne pas faire, des défenses, des injonctions; la puissance publique procède par voie de commandement, soit sous la forme de règlements collectifs, soit sous la forme d'actes individuels. L'ordre une fois donné, soit par le législateur directement, soit par l'administration par délégation de la loi, les citoyens sont tenus d'obéir. Mais si les citoyens n'obéissent pas, s'ils n'obtempèrent pas volontairement au commandement qui est obligatoire pour eux, comment assurera-t-on l'exécution matérielle des actes de puissance publique ? Quels sont les procédés de coercition ? L'Administration qui commande, se trouvant d'ailleurs disposer de la force publique, il y aurait pour elle une tentation bien naturelle de se servir directement de la force publique, qui est dans sa main, pour contraindre les citoyens à se soumettre aux ordres qu'elle a donnés ou qu'elle est chargée de faire exécuter. Mais on voit sans peine combien un pareil régime serait dangereux pour les libertés publiques, à quels abus il pourrait donner lieu. Aussi est-ce un principe fondamental de notre droit public, que l'Administration ne doit pas mettre d'elle-même la force publique en mouvement pour assurer *manu militari* l'exécution des actes de puissance publique, et qu'elle doit s'adresser d'abord à l'autorité judiciaire qui constate la désobéissance, punit l'infraction, et permet l'emploi des moyens matériels de coercition. Le mode d'exécution habituel et normal des actes de puissance publique est donc la sanction pénale, confiée à la juridiction répressive — sauf bien entendu le cas où le législateur en aurait autrement ordonné. Les sanctions pénales résultent soit de textes spéciaux (comme les art. 8 et 16 de la loi du 1er juill. 1901), soit de textes généraux comme l'art. 471, §15 du Code pénal qui vise les règlements administratifs et tous les actes qui se rattachent à la police municipale.

La règle de droit public que nous venons d'énoncer et d'après laquelle l'obéissance aux actes de puissance publique est assurée au moyen des sanctions pénales confiées à la juridiction répressive, se trouve insuffisante ou inopérante dans deux cas.

C'est d'abord le cas d'extrême urgence, entendu dans le sens de péril imminent pour la sécurité, la salubrité, le bon ordre : l'administration est alors investie du droit de prendre des mesures provisoires et de pourvoir d'office à ce qui est nécessaire ; certaines lois le prévoient expressément, comme la loi du 29 flor. an X sur la grande voirie, la loi du 21 juin 1898 sur la police rurale : mais il n'est pas besoin de textes en cette matière ; tout le monde reconnaît qu'il est de l'essence même du rôle de l'Administration d'agir immédiatement et d'employer la force publique sans délai ni procédure, lorsque l'intérêt immédiat de la conservation publique l'exige : quand la maison brûle, on ne va pas demander au juge l'autorisation d'y envoyer les pompiers. Sur ce point, il n'y a jamais eu de contestation.

C'est ensuite le cas où, en présence d'une obligation formelle imposée par la loi ou en vertu de la loi, il n'y a pas de sanction pénale, parce que, d'une part, aucune loi spéciale n'a prévu de pénalité, et parce que, d'autre part, l'art. 471, §15 du Code pénal ne se trouve pas applicable. On a soutenu souvent, récemment encore, que la sanction de l'art. 471 visait tous les actes administratifs de puissance publique, quels qu'ils fussent. D'où il suit qu'il y aurait toujours une sanction pénale pour les infractions aux actes de puissance publique, et que l'Administration devrait toujours recourir à ce mode de procéder. Mais la jurisprudence de la Cour de cassation est nettement fixée dans le sens contraire à cette théorie; elle n'admet pas que l'art. 471, §15 puisse être étendu à des actes administratifs qui ne sont ni des règlements ni des arrêtés rendus en matière de police municipale. Nous vous rappellerons, entre autres, l'arrêt du 13 oct. 1886 (d'Espinassy de Venel, D. P. 1887.1.506 et le rapport de M. Tanon) dans lequel la chambre criminelle a refusé d'appliquer l'art. 471 au fait d'avoir ouvert une chapelle domestique contrairement aux dispositions du décret du 22 déc. 1812. Il peut donc arriver que certaines prescriptions de la loi ou de l'autorité administrative, dans des matières qui touchent à l'exercice de la puissance publique, se trouvent dépourvues de sanction pénale : le moyen habituel, normal, de coercition fait défaut. Dès lors, si on ne se trouve pas dans le cas d'urgence ou péril imminent et si la loi n'a pas prévu un autre mode d'exécution, que va-t-on décider quant aux procédés de coercition ?

Il y a deux systèmes possibles. On peut soutenir que, la loi étant incomplète, il n'appartient à personne d'y suppléer ; que, s'il y a une obligation dépourvue de sanction, c'est la faute du législateur ; qu'il faut une loi nouvelle, et que, tant que la loi nouvelle ne sera pas faite, la loi ancienne ne sera pas exécutée. Pour éviter les abus, la part d'arbitraire que comporte l'exécution forcée par la voie administrative, on fera fléchir les intérêts publics devant la garantie des libertés et des droits privés : l'exécution sera judiciaire ou ne sera pas. Dans un second système, au contraire, on part de cette idée qu'il n'est pas admissible que la loi ne soit pas exécutée et que la puissance publique ne soit pas obéie ; qu'une erreur de rédaction, une omission, une lacune de la part du législateur ne peut frapper de stérilité ses prescriptions : que, dans les rapports de la puissance publique avec les citoyens, l'obligation et la coercition sont indissolublement liées ; que l'obéissance à l'ordre légalement donné par l'autorité compétente doit, si elle n'est pas obtenue volontairement, être réalisée par la contrainte. Ici, ce sont les intérêts privés, les droits individuels qui fléchissent devant la nécessité de faire exécuter la loi. Dès lors, l'autorité administrative, qui dispose de la force publique, devra être autorisée exceptionnellement à s'en servir, sans l'intervention du juge répressif impuissant dans la circonstance, pour assurer directement l'exécution matérielle de ses injonctions et des ordres du législateur.

Les deux systèmes peuvent se défendre par des arguments excellents, et l'on conçoit que, suivant les traditions, les moeurs politiques, les habitudes juridiques du pays, l'un ou l'autre puisse être adopté. En France, pays d'administration et de centralisation, pays du principe de la séparation des pouvoirs, il n'est pas étonnant que ce soit le second qui ait prévalu : les arrêts du Tribunal des conflits sur l'expulsion des congrégations en 1880 et 1881 en sont la consécration la plus éclatante.

On peut donc définir l'exécution forcée par la voie administrative : « *Un moyen empirique justifié légalement, à défaut d'autre procédé, par la nécessité d'assurer l'obéissance à la loi* ». Et du moment où la coercition administrative est possible, le contentieux auquel elle peut donner lieu est nécessairement administratif.

Mais on ne saurait méconnaître les inconvénients sérieux que peut présenter l'exécution forcée par la voie administrative. D'une part, en effet, l'exécution d'office par l'administration elle-même, « par défaut », sans jugement, sans garanties à la défense, alors qu'aucun intérêt d'urgence ne l'explique, outre qu'elle n'est pas conforme à nos habitudes, peut, dans certains cas, favoriser l'arbitraire et couvrir des illégalités. D'autre part, la juridiction administrative n'est pas outillée pour protéger utilement les droits privés qui seraient violés d'une manière flagrante par les abus des actes d'exécution de la puissance publique : elle n'a pas, en cette matière, de juges locaux du premier degré ; elle n'a pas la procédure du référé, et la lenteur relative de son intervention peut souvent rendre son efficacité illusoire. Il importe donc que l'exécution forcée administrative soit réservée strictement aux cas où elle est indispensable, que son domaine soit nettement circonscrit, que les conditions de son existence même soient fixées avec précision, afin qu'elle ne dégénère pas en simple voie de fait. Ces règles résultent des nombreuses affaires, sur lesquelles votre jurisprudence a eu, depuis trente ans, l'occasion de se prononcer, et doivent servir de base à vos décisions futures. On peut, croyons-nous, en dégager facilement les principes de droit public sur lesquels repose aujourd'hui l'exécution par la voie administrative. Ces principes nous paraissent être au nombre de quatre :

- 1° Il faut que l'opération administrative pour laquelle l'exécution est nécessaire ait sa source dans un texte de loi précis ;
- 2° Il faut que, par suite de résistance à la loi ou à l'acte de puissance publique, il y ait lieu à exécution forcée ;
- 3° Il faut que l'absence de sanction pénale rende nécessaire l'exécution par la voie administrative ;
- 4° Il faut que les mesures d'exécution forcée tendent uniquement, dans leur objet immédiat, à la réalisation de l'opération prescrite par la loi.

Nous allons reprendre un à un l'examen de ces quatre principes, et, pour chacun, nous vérifierons si l'apposition des scellés, dont nous avons à nous occuper, réunit les conditions que nous considérons à la fois comme nécessaires et suffisantes. Nous n'oublierons d'ailleurs pas cette règle absolue, que, lorsqu'un acte n'a pas par lui-même le caractère d'acte administratif, la circonstance qu'il aurait reçu l'approbation des supérieurs hiérarchiques, du ministre, même des Chambres, ne saurait lui conférer ce caractère : l'abandon définitif de l'ancienne théorie de l'acte de haute police ou de gouvernement ne laisse plus aucun doute à ce sujet (Tr. conflits, 25 mars 1889, p. 412, *Dufeuille* ; 15 févr. 1890, p. 183, *Vincent* ; 24 nov. 1894, p. 628, *Saffroy*).

*Premier principe : Il faut que l'opération administrative, pour laquelle l'exécution est nécessaire, ait sa source dans un texte de loi précis.*

Il est bien évident que c'est là la condition primordiale, puisque l'exécution administrative ne se conçoit que par la nécessité de contraindre les citoyens à obéir à la loi. Il faut donc un texte législatif imposant directement une obligation ou déléguant à l'Administration le droit de l'imposer. Il faut que l'Administration puisse se réclamer d'un texte de loi formel : si ce texte n'existe pas, l'exécution n'est qu'une voie de fait (Tr. conflits, 19 déc. 1884, p. 910, *Neveu* ; 15 févr. 1890, p. 183, *Vincent*).

Dans l'espèce actuelle, le texte n'est pas contestable, et la situation est beaucoup plus nette à cet égard qu'en 1880, où il s'agissait d'établir que les lois de 1790, 1792 et de l'an XII, dont on prétendait assurer l'exécution, étaient toujours en vigueur. L'art. 13 de la loi du 1er juill. 1901 délègue formellement à un décret en conseil des ministres le droit de prononcer la fermeture des établissements congréganistes, autorisés ou non.

L'opération de fermeture est donc permise par un texte de loi précis. Le pivot législatif de l'opération à exécuter existe.

*Deuxième principe : Il faut qu'il y ait lieu à exécution forcée.*

C'est la conséquence de la définition même de l'exécution forcée administrative : Il faut qu'il y ait un manque d'obéissance à l'acte de puissance publique, une situation de fait contraire à ses injonctions, une résistance à vaincre ; la mesure de coercition apparaît dès lors comme le moyen de faire cesser ce que vos arrêts appellent « un état de choses inconciliable » avec le respect dû à l'acte de puissance publique. Si, au contraire, au moment où cet acte est déclaré exécutoire, l'obligation qu'il impose a déjà été exécutée, il est clair qu'il n'y a plus d'exécution forcée nécessaire et, quand l'exécution forcée n'est plus nécessaire, elle n'est plus licite : la matière de l'exécution forcée fait défaut, la période d'exécution forcée n'est pas ouverte ; les actes qui prétendraient y pourvoir auraient un caractère purement vexatoire, constitueraient une sorte de pénalité et non un moyen d'exécution ; ils n'auraient pas comme point d'appui cette nécessité d'exécution qui est le seul fondement de la coercition administrative.

Dans l'espèce, la Cour de Lyon a soutenu que la fermeture de l'école congréganiste avait été volontaire, et que, dès lors, il n'y avait plus lieu à exécution forcée par voie d'apposition de scellés. Si cette allégation était exacte, il est certain que la compétence administrative ne se justifierait plus, puisqu'il n'y aurait plus en réalité d'actes administratifs faisant obstacle à la compétence judiciaire. Mais l'assertion de la cour n'est pas conforme à la réalité des faits. D'une part, en effet, les soeurs ne sont parties qu'à l'arrivée du commissaire de police et sur ses injonctions, ce qui exclut immédiatement toute idée de départ volontaire. D'autre part, nous ne saurions considérer dans aucun cas, l'exécution comme volontaire, du moment où elle s'est produite après le décret de fermeture, même si elle a eu lieu avant l'arrivée des agents d'exécution, car il ne faut pas perdre de vue dans quelles conditions la fermeture a été prononcée. Le décret du 25 juillet est pris en conseil des ministres sur les rapports des préfets signalant les divers établissements qui, « ouverts sans autorisation, se sont abstenus de régulariser leur situation au point de vue légal, et ont refusé de se dissoudre » ; il prononce la fermeture de ces établissements dont la liste est annexée et ordonne l'*exécution immédiate*, conformément au décret du 5 nov. 1870. Si donc un établissement se trouve inscrit sur cette liste — et c'est le cas de l'établissement des soeurs de Saint-Charles — il est atteint immédiatement par le décret du 25 juillet ; la période d'exécution forcée est ouverte à partir de cette date ; il n'y a plus place, dès ce moment pour une exécution réputée volontaire, et, dès l'instant où l'acte est déclaré exécutoire, l'Administration est en droit de procéder à l'exécution forcée. Donc, à partir du 25 juillet, l'évacuation des locaux sera une *évacuation forcée*, de quelque manière qu'elle se produise : nous pouvons affirmer *qu'il y a lieu à exécution forcée ; la matière de l'exécution forcée administrative existe.*

*Troisième principe : Il faut qu'il n'y ait pas de sanction pénale.*

Cette règle est encore la conséquence de la définition de l'exécution forcée par la voie administrative, de son caractère de moyen exceptionnel, empirique, destiné à assurer l'exécution de l'acte de puissance publique, à défaut du moyen normal qui est l'application de la sanction par le juge pénal. Si donc la sanction pénale existe, l'exécution forcée administrative n'existe pas, en dehors des cas d'urgence, de sécurité, que tout le monde est d'accord pour réserver dans les conditions que nous avons rappelées tout à l'heure : dès lors, toute mesure administrative d'exécution forcée manquerait du fondement juridique qui lui est indispensable et constituerait au plus haut degré une voie de fait. Laisser à l'Administration le droit de superposer l'exécution administrative à la sanction pénal lui reconnaître le droit d'option entre la sanction édictée par le législateur et une exécution administrative que rien ne prévoit et ne justifie légalement, ce serait l'anarchie, l'arbitraire, la négation des principes fondamentaux de notre droit public ; ce serait la création discrétionnaire et dissimulée d'une sorte de régime d'état de siège.

La jurisprudence du Conseil d'Etat a eu l'occasion d'affirmer ces principes dans une matière où cependant il ne s'agit pas de droits de propriété et où l'Administration a les pouvoirs les plus étendus : à l'occasion des contraventions de voirie. Lorsqu'un particulier commet sur une route ou sur un chemin un acte de nature à compromettre la sécurité ou la circulation publique, s'il fait une excavation, s'il

dresse une barrière, il appartient à l'Administration, préfet ou maire, qui a la garde du domaine public, de combler le fossé, d'enlever la barrière immédiatement et d'office, parce que l'intérêt public l'exige (Cons. d'Et., 11 janv. 1866, p. 7, *Ogier* ; 17 juin 1881, p. 625, *Gaildraud*). Mais si la contravention commise n'intéresse ni la circulation, ni la sécurité, ni la conservation immédiate de la voie publique, l'Administration n'a pas le droit d'exécuter d'office, et doit dresser procès-verbal pour y être statué ce qu'il appartiendra par le juge répressif compétent, conseil de préfecture ou tribunal de simple police. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de prononcer plusieurs fois l'annulation d'actes de maires ou de préfets qui avaient ainsi eu le tort de se faire justice à eux-mêmes (Cons. d'Et., 7 juill. 1851, p. 504, *Viet* ; 30 juill. 1863, p. 625, *Martin* ; 16 mars 1877, p. 294, *Rozières*). *Il ne résulterait pas nécessairement de ces arrêts que l'acte, annulé pour excès de pouvoir, dût perdre son caractère administratif ; mais, pour bien marquer son opinion, le Conseil d'Etat, présidé par M. Laferrière, dans une affaire plus récente (1er févr. 1884, p. 99, *Marquez*), a déclaré non pas que le maire avait simplement excédé la limite de ses pouvoirs, mais qu'il était sorti « du cercle de ses attributions légales », ce qui implique nécessairement que son acte d'exécution était dépourvu de tout caractère d'acte administratif.*

On pourrait opposer à cette doctrine la pratique suivie en matière d'établissements insalubres où la fermeture est souvent opérée par la voie administrative, bien que l'art. 471, §15 soit applicable, et l'argument tiré de ce qu'en 1880 l'expulsion administrative des congrégations pouvait n'être pas exclusive de pénalités à prononcer contre elles.

Nous répondrons qu'en ce qui concerne les établissements insalubres, les motifs tirés précisément de la salubrité et de la santé publiques peuvent, dans beaucoup de cas, justifier l'action directe et immédiate de l'Administration, nonobstant l'application possible de l'art. 471. C'est le cas que nous avons eu soin de réserver expressément.

Quant à la situation des congrégations religieuses en 1880, il serait inexact de dire qu'elle fût réglée par la loi pénale. On ne pouvait songer à invoquer comme sanctions pénales que les dispositions de l'art. 6 du décret du 3 mess. an XII, les art. 291 et 292 du Code pénal, complétés par la loi du 10 avr. 1834 ou l'art. 471, § 15 du Code pénal.

Or le décret de l'an XII se bornait à prévoir la « poursuite par la voie extraordinaire », forme de procédure criminelle qui avait disparu sous notre régime pénal moderne et n'avait pas été remplacée. D'un autre côté, les art. 291 et 292 du Code pénal et la loi de 1834 ne pouvaient être considérés comme constituant la sanction directe et complète des lois sur les congrégations : d'abord, leur applicabilité aux congrégations était, à l'époque, fort contestée et n'a été reconnue définitivement que depuis, par l'arrêt de la cour de Paris du 6 mars 1900 ; il était plus que douteux, en 1880, que l'Administration pût la faire admettre par les tribunaux ; ensuite, ces articles qui s'adressaient aux associations illicites, formées dans certaines conditions ne comportaient pas des prohibitions aussi complètes que celles qui résultaient pour les congrégations des lois révolutionnaires. Quant à l'art. 471 du Code pénal, la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation, à laquelle nous avons fait allusion précédemment, n'aurait pas permis d'y recourir, puisqu'il ne s'agissait pas d'une des matières pouvant ressortir à cet article. Les sanctions pénales étaient donc fort incertaines en 1880, et c'est pour cela que l'Administration était obligée de recourir aux coercitions administratives, dont l'emploi nécessaire devenait par là même légal, du moment où l'on affirmait alors l'existence des lois anciennes que le Gouvernement entendait appliquer.

Les deux exemples que nous venons d'examiner, loin de contredire le principe, en sont donc, à des points de vue différents, la confirmation absolue.

Recherchons maintenant si, dans la circonstance actuelle, à l'égard des établissements fermés par application de la loi de 1901, il existe une sanction pénale. La négative ne nous semble pas douteuse, et la situation est singulièrement plus nette qu'en 1880. Si cette sanction existait, elle ne pourrait se trouver

que dans les textes invoqués à cette époque ou dans la loi de 1901. Les lois de 1790, 1792 et de l'an XII, — outre qu'elles nous paraissent difficilement conciliables avec la législation nouvelle, dont elles ne feraient que gêner, compliquer et contrarier l'application, — ne contenaient, nous venons de le voir, aucune sanction pénale, depuis qu'on ne pouvait plus recourir à la poursuite par la voie extraordinaire : qu'on les considère comme toujours en vigueur, parce qu'elles n'ont pas été abrogées explicitement par la loi de 1901, ou qu'on estime, comme nous le faisons, que leurs dispositions éparses et surannées ne s'adaptent plus à l'édifice moderne construit tout d'une pièce par la loi récente, le résultat est le même, au point de vue qui nous intéresse : elles ne peuvent nous fournir aucune sanction pénale. Quant aux art. 291 et suivants du Code pénal et à la loi de 1834, ils sont explicitement abrogés. Enfin l'art. 471 n'est pas plus applicable aujourd'hui qu'en 1880.

Est-ce donc dans la loi de 1901 que nous allons trouver la sanction pénale que nous cherchons ?

L'art. 13 de la loi du 1er juill. 1901 distingue la congrégation, qui ne pourra être autorisée que par une loi, et l'établissement dépendant d'une congrégation autorisée, lequel sera autorisé par décret en Conseil d'Etat. La dissolution de la congrégation ou la fermeture de tout établissement pourront être prononcées par décret en conseil des ministres. Pour le cas de dissolution de la congrégation, la sanction pénale résulte de l'art. 16 qui punit des peines édictées à l'art. 8 ceux qui font partie de la congrégation non autorisée. D'autres sanctions sont encore ajoutées par la loi : une sanction pénale par l'art. 14, pour les établissements d'enseignement dans lesquels enseigneraient des membres d'une congrégation non autorisée ; une sanction civile, par l'art. 18, pour la liquidation des biens des congrégations dissoutes. Mais, en ce qui concerne la fermeture des établissements appartenant à des congrégations autorisées, le décret qui la prononce n'a aucune sanction dans la loi. Il est, en effet, impossible de soutenir qu'alors que l'art. 13 a soin de distinguer la congrégation et l'établissement au point de vue de l'autorisation confiée à des pouvoirs différents, qu'alors que ce même article emploie deux expressions différentes pour « la dissolution de la congrégation » et « la fermeture de l'établissement », l'art. 16, lequel vise uniquement les congrégations *non autorisées*, puisse être étendu aux établissements non autorisés appartenant aux congrégations autorisées : cela nous paraît de toute évidence, sans qu'il soit même besoin de faire appel au principe que les pénalités sont de droit étroit. Quant à l'art. 18, il ne contient aucune sanction pénale, et la seule sanction civile qu'il contienne — la liquidation des biens — ne peut évidemment concerner que les « congrégations » non autorisées, ainsi que cela résulte, plus explicitement encore, du règlement d'administration publique du 16 août 1901. Il est donc inexact de soutenir, comme l'a fait la cour de Lyon, que toutes les dispositions de la loi de 1901 avaient leur sanction devant l'autorité judiciaire. Il y a dans la loi de 1901 une opération administrative très nettement déterminée, la « fermeture d'un établissement » appartenant à une congrégation autorisée, pour laquelle la loi investit le Gouvernement d'un droit de commandement absolu, et qui n'est susceptible d'aucune sanction pénale. Cette lacune, cette fissure dans le système général a été reconnue de la façon la plus formelle par le Gouvernement, et c'est pour la combler qu'il a présenté le projet voté par la Chambre des députés, en discussion actuellement devant le Sénat. Ce projet applique précisément les pénalités de l'art. 16 au cas de fermeture prévu par l'art. 13 et les étend aux propriétaires des immeubles dans lesquels fonctionne l'établissement dont la fermeture a été ordonnée : il comble ainsi la lacune qui existait dans la loi de 1901, et, en créant la sanction pénale qui faisait défaut, il supprime toute exécution forcée administrative pour l'avenir.

Mais tant que ce projet n'est pas voté, il n'y a pas d'autre mode de coercition pour assurer l'exécution des décrets de fermeture que la voie administrative. L'absence de sanction pénale mettait le Gouvernement dans la nécessité de recourir à ce procédé exceptionnel, qui devenait par là-même légal, et l'emploi de moyens qui, dans l'avenir, une fois la loi votée, constitueraient une simple voie de fait, s'est trouvé justifié dans le passé et participer du caractère administratif de la mesure dont ils étaient la seule sanction.

Ce double point de vue a été mis en lumière par M. le garde des Sceaux de la façon la plus claire dans les observations qu'il a présentées au Sénat le 28 novembre dernier à l'appui du nouveau projet de loi.

Il vaut mieux, disait-il, substituer aux sanctions, toujours brutales de la force, les sanctions judiciaires : « c'est la substitution que nous vous demandons de voter » et plus loin : « Etant donné qu'un décret de fermeture intervient, vaut-il mieux recourir à la force pour exiger la soumission au décret, et ce en se conformant à la loi de 1901, ou au contraire n'est-il pas à désirer que la résistance à ce décret soit dorénavant, comme nous vous le proposons, du ressort des tribunaux ? » Ces quelques mots, Messieurs, nous paraissent résumer toute la doctrine que nous venons de vous exposer.

*Quatrième principe : Il faut que les mesures d'exécution forcée tendent uniquement dans leur objet immédiat, à la réalisation de l'opération prescrite par la loi.*

Nous entendons par là que les mesures d'exécution forcée ne doivent pas ajouter aux obligations imposées par la loi ni aux pouvoirs spéciaux conférés par elle à l'Administration, et ne pas constituer en réalité, une opération nouvelle, se détachant complètement de celle autorisée par le législateur. C'est toujours la même idée « nécessité » qui domine toute cette matière de l'exécution administrative. Les mesures d'exécution — sans que vous ayez à vous prononcer dès à présent sur leur complète légalité — ne doivent pas vous apparaître comme manifestement en dehors du cercle des mesures qui peuvent apparaître, à première vue, comme nécessaires pour l'exécution directe et immédiate de l'opération autorisée. Sinon ce serait, en réalité, empiéter sur le domaine du législateur (Trib. conflits, 27 févr. 1893, p. 182, *Lhopitallier* ; 25 mars 1889, p. 412, *Dufeuille* ; 25 mars 1889, p. 414, *Usannaz Joris*). Dans les affaires *Dufeuille* et *Usannaz Joris*, il s'agissait de la saisie, arbitrairement opérée par l'Administration, de manifestes du Comte de Paris : une demande en restitution des imprimés et une action en dommages-intérêts contre le préfet avaient été portées devant les tribunaux civils ; le Gouvernement prétendait avoir agi dans un intérêt politique pour l'application de la loi du 22 juin 1886 sur les membres des familles ayant régné sur la France. Mais la loi du 22 juin 1886 se bornait à interdire aux princes l'entrée du territoire français et à les exclure de l'armée, des fonctions publiques et électives. Vous avez considéré que ce texte ne comportait pas pour l'Administration le pouvoir d'opérer des saisies discrétionnaires ; qu'ainsi l'acte du préfet, même approuvé par le ministre et par les Chambres, n'avait pas le caractère administratif et ne faisait pas obstacle à la compétence judiciaire.

Peut-on dire que la situation soit analogue dans l'affaire actuelle ? L'opération autorisée par la loi, ordonnée par le décret, c'est la fermeture de l'établissement ; la mesure d'exécution dont on se plaint, c'est l'apposition des scellés. Est-ce là une opération nouvelle, distincte de la fermeture elle-même, qui s'en détache complètement ; ou, au contraire, est-ce une mesure qui puisse être considérée comme complémentaire de l'évacuation forcée des locaux ? On peut distinguer suivant que la mesure atteint un immeuble appartenant aux congréganistes, ou au contraire un immeuble dont les congréganistes expulsés ne sont pas propriétaires. A l'égard des congréganistes, il n'est pas douteux que le droit de les faire partir doit se compléter par le droit de les empêcher de rentrer, et, dès l'instant que l'évacuation n'a pas été volontaire mais forcée, elle peut comporter des mesures complémentaires pour éviter un retour offensif : l'apposition des scellés tient lieu de l'installation d'un planton devant la porte. Il nous paraît qu'à l'égard du propriétaire, la mesure conserve le même caractère : c'est toujours la fermeture de l'établissement que l'on poursuit, c'est la congrégation seule qui est visée « à travers » le propriétaire. Il est possible qu'on puisse décomposer l'acte suivant qu'il touche les congréganistes ou le propriétaire, au point de vue de *sa légalité* ; mais il nous paraît impossible de le décomposer au point de vue de *sa nature*, qui reste, pour l'ensemble, administrative. C'est, d'ailleurs, ce que vous avez décidé en 1880, quand vous avez admis le caractère administratif de l'apposition des scellés, sans faire aucune distinction, suivant que la réclamation était formulée au nom des congréganistes ou des tiers propriétaires.

En résumé, Messieurs, l'arrêté préfectoral ordonnant l'apposition des scellés, dans l'espèce qui vous est soumise, satisfait bien aux quatre principes que nous vous avons proposés comme devant servir de critérium au caractère administratif de l'acte. C'est bien un acte administratif proprement dit que l'autorité judiciaire avait devant elle.

**Document n°5. CAA Paris, 17 décembre 2002, Commune de YERES n° 02PA01102**

(...) Considérant qu'aux termes de l'article L.2212-1 du code général des collectivités locales : "Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale..." ; qu'en vertu de l'article L.2212-2 du même code, la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique ; que les pouvoirs généraux que les services de police peuvent exercer en tous lieux vis-à-vis des mineurs ne font pas obstacle à ce que, pour contribuer à leur protection, le maire fasse usage, en fonction de circonstances locales particulières, des pouvoirs de police générale qu'il tient des dispositions susvisées des articles L. 2212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ; que la légalité de mesures restreignant à cette fin la liberté de circulation des mineurs est toutefois subordonnée à la double condition qu'elles soient justifiées par l'existence de risques particuliers dans les secteurs pour lesquels elles sont édictées et qu'elles soient adaptées par leur contenu à l'objectif de protection pris en compte ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, en particulier du contrat local de sécurité conclu le 11 janvier 2001, que si la ville de Yerres, dont le taux de criminalité et les faits de délinquance de voie publique, nettement inférieurs à ceux constatés dans les communes voisines, sont, à l'exception de l'année 1998, en baisse sur l'ensemble de la période étudiée par ce contrat, soit depuis 1996, n'est pas une ville qualifiée de sensible au regard des statistiques de l'activité policière en matière de criminalité ou de délinquance, elle connaît cependant, suivant ce document, qui identifie comme sensibles les quartiers Les Tournelles et Renouveau et le quartier Gambetta, concernés par une délinquance liée aux stupéfiants notamment en soirée, « un phénomène embryonnaire de bandes, de 20 à 30 jeunes, âgés de 15 à 18 ans », notamment en raison de la présence d'un établissement d'enseignement drainant des élèves venant des communes voisines et d'une desserte par le réseau express régional de la SNCF située à proximité d'une patinoire ; que le contrat local de sécurité relève en outre une augmentation de la part relative des mineurs mis en cause pour des faits de délinquance de voie publique ; qu'ainsi, même si l'augmentation relative de la délinquance juvénile n'est pas spécifiquement imputable aux mineurs de moins de treize ans et bien que le taux de criminalité et de délinquance observés à Yerres reste inférieur à celui constaté dans les communes voisines de taille comparable, la mesure de restriction à la liberté de circulation des mineurs de moins de treize ans non accompagnés entre 23 heures et 6 heures contenue dans l'arrêté déferé, tel que modifié par l'arrêté du 13 août 2001, n'était ni dépourvue de justification tenant à l'existence de risques particuliers ni inadaptée à l'objectif de protection pris en compte ; que la circonstance que la COMMUNE DE YERRES n'a produit devant les premiers juges aucune pièce de nature à étayer les observations orales présentées par son représentant lors de l'audience publique tenue le 10 août 2001 devant le juge des référés du Conseil d'Etat est sans incidence sur la légalité de cet arrêté ; qu'il suit de là que c'est à tort que, pour annuler ledit arrêté tel que modifié par l'arrêté du 13 août 2002, le tribunal administratif de Versailles s'est fondé sur le motif que ni les risques que ferait courir à l'ordre public la circulation des mineurs de moins de treize ans non accompagnés ni ceux qu'ils encourraient eux-mêmes en circulant seuls entre 23 heures et 6 heures ne pouvaient être regardés comme établis ;

Considérant toutefois qu'il appartient à la cour administrative d'appel, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens présentés par le préfet de l'Essonne devant le tribunal administratif de Versailles ;

Considérant, en premier lieu, que les pouvoirs de police à l'égard des mineurs que l'ordonnance n° 45-174 du 2 novembre 1945 modifiée relative à l'enfance délinquante réserve, sous le

contrôle du juge judiciaire, aux services de la police nationale, ne faisaient pas obstacle à ce que, par l'article 2 de l'arrêté déféré, le maire de Yerres dispose que tout mineur de moins de treize ans en infraction avec les dispositions de cet arrêté pourra être reconduit à son domicile ou au commissariat de police par les agents de la police nationale, dès lors que les dispositions dudit article, qui ne sont applicables qu'en cas d'urgence, ne méconnaissent pas les règles relatives à l'exécution d'office ;

Considérant, en second lieu, que si le contrat local de sécurité identifie comme sensibles les seuls quartiers Tournelles, Renouveau et Gambetta, la taille réduite de la COMMUNE DE YERRES, qui comprend 28.000 habitants et la configuration de ses voies de communication permettant une grande mobilité des bandes de délinquants issues ou non de la commune, qui est desservie par le réseau express régional (RER), rendraient irréaliste une réglementation limitée à ces seuls quartiers ; que, par suite, la restriction à la circulation des mineurs de moins de treize ans édictée par le maire pouvait légalement s'appliquer à l'ensemble des parties urbanisées du territoire communal, sans que soit méconnu le principe d'égalité entre les habitants des quartiers décrits comme sensibles par le contrat local de sécurité et ceux qui n'y résident pas, dès lors que les mineurs de moins de treize ans dont la protection est recherchée s'y trouvent en fait exposés aux mêmes risques en raison des caractéristiques propres à cette agglomération ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la COMMUNE DE YERRES est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Versailles a annulé l'arrêté du maire d'Yerres du 19 juillet 2001 modifié par son arrêté du 13 août 2001 ; (...)

### **Conclusions Victor Haim sur CAA Paris 17 décembre 202**

Par un arrêté du 19 juillet 2001, le maire de Yerres a interdit la circulation des mineurs âgés de moins de treize ans non accompagnés d'une personne majeure sur le territoire de la commune, entre 22 heures et six heures du matin pour la période du 19 juillet au 6 septembre 2001 inclus. Cet arrêté a fait l'objet, de la part du préfet de l'Essonne, de deux recours distincts devant le tribunal administratif de Versailles, à savoir une demande de suspension devant le juge des référés et un recours pour excès de pouvoir.

Par une ordonnance du 25 juillet 2001, le juge des référés en a suspendu les effets jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le fond. Mais, par une ordonnance du 10 août 2001, le Conseil d'Etat, saisi en appel sur le fondement des dispositions de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales reproduites sous les articles L. 554-1 et L. 554-3 du code de justice administrative, a :

- d'une part, limité cette mesure de suspension aux effets dudit arrêté sur la seule partie urbanisée de la commune ;
- d'autre part, décidé que l'interdiction pouvait être légale si elle ne débutait qu'à 23 heures.

La commune en a immédiatement tiré les conséquences en prenant le 13 août 2001 un nouvel arrêté limitant l'interdiction de circuler à la partie urbanisée de son territoire et en repoussant de 22 heures à 23 heures le début de la période réglementée.

Vous êtes aujourd'hui saisis de l'appel formé contre le jugement rendu sur le fond le 29 mars 2002 par le tribunal administratif de Versailles qui semble n'avoir été sensible ni au sens de l'ordonnance très circonstanciée du Conseil d'Etat, ni aux modifications apportées par la commune pour tenir compte des réserves de la Haute juridiction.

Sur le fond, la solution du litige passe par l'examen de plusieurs questions de plus en plus délicates. Mais, avant de les examiner, nous voudrions faire une observation qui pourra être regardée comme essentiellement méthodologique et qui pourra prendre la forme de la question suivante :

Le juge du fond peut-il remettre en question l'interprétation du droit ou l'existence des faits admis par le juge des référés du Conseil d'Etat ?

Qu'a fait le conseiller d'Etat délégué dans notre affaire ? Il a retenu 1° qu'on constate dans la ville de Yerres la constitution de bandes de mineurs et une importance croissante de la part prise par ceux-ci dans la délinquance ; 2° que même si cette violence n'est pas spécifiquement imputable aux mineurs de treize ans, la protection de ceux-ci justifie des mesures destinées à prévenir les risques qu'ils encourent en circulant seuls la nuit dans la ville ; et 3° enfin, que si certains quartiers sont particulièrement sensibles, la taille réduite de la ville, la configuration de ses voies de communication permettant une grande mobilité des bandes de délinquants issues ou non de la ville, qui est desservie par le RER, rendraient irréaliste une réglementation limitée à ces seuls quartiers.

Tout cela est dans le contrat local de sécurité.

Bref, il s'est contenté de faire application d'une jurisprudence bien établie à une situation tout à fait semblable à d'autres dans lesquelles la même solution avait été retenue, pour décider que les mesures prises par le maire sont, avec les réserves qu'il a indiquées, « adaptées aux circonstances particulières à la ville de Yerres, nonobstant celle que les taux de délinquance y seraient inférieurs à ceux des communes voisines au regard des statistiques de l'activité policière »

Nous ne voyons pas ce qui pourrait justifier qu'un juge du fond s'écarte d'une jurisprudence établie par six décisions du Conseil d'Etat alors même que ces décisions ont été prises par un conseiller d'Etat statuant seul.

Nous ne voyons pas non plus ce qui pourrait justifier, en l'absence de tout élément de fait ou de droit nouveau, que le juge subordonné se démarque de l'appréciation du dossier à laquelle s'est livrée la juridiction supérieure - fût-ce en formation de juge unique.

Se demander si l'arrêté du maire de Yerres est légal revient à se demander si le conseiller d'Etat qui s'est penché sur le dossier dans le cadre d'une procédure contradictoire, après audition de chacune des parties, a bien compris la règle de droit applicable et les circonstances de l'affaire. C'est là un questionnement qui nous semble déplacé non pas en vertu d'une quelconque autorité de la chose jugée - qui n'existe pas - mais au regard d'une bonne administration de la justice et de la cohérence dont doit faire preuve la jurisprudence dans l'intérêt même des justiciables auxquelles notre ordre de juridiction est justement très attaché.

Le jugement attaqué nous contraint cependant à nous livrer - à regret - à cet exercice et à examiner successivement les questions suivantes :

- Un maire est-il compétent pour prendre une mesure réglementant la circulation sur le territoire de sa commune ?
- La mesure litigieuse satisfait-elle les conditions fondamentales que doivent satisfaire toutes les mesures prises par un maire dans le cadre des dispositions de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales ?
- La mesure litigieuse est-elle nécessaire ?

Un maire est-il compétent pour prendre une mesure réglementant la circulation sur le territoire de sa commune ?

Cette question appelle évidemment une réponse positive dès lors que la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, dont la sûreté et la sécurité publiques sont des éléments constitutifs, et qu'elle comprend notamment tout ce qui intéresse la sûreté dans les rues, quais, places et voies publiques, ainsi que la prévention des atteintes à la tranquillité publique (article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales). Il n'est sans doute pas utile de s'y arrêter davantage.

La mesure litigieuse satisfait-elle les conditions fondamentales que doivent satisfaire toutes les mesures prises par un maire dans le cadre des dispositions de l'art. L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales ?

Le principe constamment rappelé est que l'autorité investie du pouvoir de police ne peut édicter une mesure d'interdiction générale et permanente applicable sans réserve ou sous la seule réserve de dérogations trop limitatives (CE Ass. 22 juin 1951, Daudignac, Lebon, p. 362 ; D. 1951, p. 589, concl. F. Gazier, note J.-C. ; Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative, 13e éd., n° 71 ; CE sect. 4 mai 1984, Préfet de police c/ Guez, Lebon, p. 164 ; AJDA 1984, p. 393, concl. O. Dutheillet de Lamothe).

Nous pensons que vous pourrez retenir sans hésitation que ces conditions sont satisfaites : l'interdiction édictée par l'arrêté litigieux est limitée :

- dans le temps puisqu'elle concerne la seule période du 19 juillet au 6 septembre 2001 et la nuit de 23 heures à 6 heures ;

- dans l'espace puisqu'elle ne s'applique que sur le territoire urbanisé de la commune et, donc, à l'exclusion de la zone boisée qui constitue près de 30 % du territoire de la commune et dans laquelle, apparemment, aucune infraction n'a été commise - ce qui explique et justifie son exclusion ;

- enfin dans son objet puisque seuls les mineurs de 13 ans non accompagnés par un adulte sont concernés.

La mesure litigieuse était-elle nécessaire ?

C'est évidemment la seule question véritablement en litige. L'essentiel de l'argumentation du préfet, repris par le tribunal administratif de Versailles dans son jugement attaqué, repose :

- d'une part, sur l'idée que le maire de Yerres ne produit pas de document permettant de corroborer les propos tenus à l'audience publique du juge des référés du Conseil d'Etat :

- d'autre part, sur l'affirmation que le taux de délinquance dans la commune étant inférieur à celui de communes voisines, les risques que courraient les mineurs ou qu'ils faisaient courir n'étaient pas suffisants pour justifier la mesure d'interdiction attaquée.

Nous essaierons de vous convaincre de ce que vous devrez écarter cette argumentation avant de vous exposer pourquoi, selon nous, il y a lieu d'admettre la nécessité de la mesure d'interdiction litigieuse.

1. En premier lieu, s'agissant du premier motif d'annulation de l'arrêté attaqué, il nous semble difficile de vous inviter à suivre le raisonnement des premiers juges qui repose, en dernière analyse, sur l'idée que le juge des référés du Conseil d'Etat (H. Toutée) aurait pu prendre sa décision sur la base de propos en l'air de Mme Lamothe, adjoint au maire de Yerres et de Me Vier, avocat aux conseils, l'avocat de la commune, alors que ces derniers se sont présentés à la barre en présence du représentant du préfet de l'Essonne et se sont exprimés dans le respect du contradictoire.

En d'autres termes, selon nous, les faits exposés contradictoirement, pesés et retenus par le juge des référés du Conseil d'Etat pour prendre sa décision, ne peuvent pas être regardés comme non établis - alors surtout qu'ils sont quasi textuellement repris du contrat local de sécurité !

En second lieu et en tout état de cause, le motif tiré d'un taux de délinquance moindre à Yerres que dans les communes avoisinantes nous paraît particulièrement hasardeux et même franchement choquant.

Est-ce à dire qu'un maire n'a le droit/devoir de réagir que lorsqu'il a la chance d'être l'élu d'une commune tête de liste dans le palmarès de l'insécurité ? C'est là une thèse qui ne trouve aucun fondement dans la jurisprudence. Ainsi, par exemple, pour rejeter le recours de la société CARMAG tendant à l'annulation du jugement par lequel le tribunal administratif de Lille avait rejeté sa demande dirigée contre l'arrêté du préfet du Nord interdisant, pour l'ensemble du département, la vente de boissons alcooliques à emporter de 22 heures à 6 heures du matin, le Conseil d'Etat relève que « dans le département du Nord, 30 % des accidents automobiles étaient dus à des conducteurs présentant un taux d'alcoolémie supérieur à 0,8 gramme par litre et que 86 % des accidents de ce type s'étaient produits la nuit » - soit un quart de ce type d'accidents (CE 3 mars 1993, SA Carmag, req. n° 121.008). Le même jour, il rejette le recours de la même société contre un arrêté pris en termes identiques par le préfet du Var en relevant que 7 % des accidents corporels survenus la nuit était imputable à l'alcool (CE 3 mars 1993, SA Carmag, req. n° 116.550). A suivre la logique du préfet de l'Essonne et des premiers juges, le Conseil aurait dû faire droit à cette deuxième requête de la société dès lors que l'alcool était beaucoup moins meurtrier dans le Var que dans le Nord (ou dans d'autres départements).

Ce n'est pas - passez-nous l'expression - parce que la situation est moins pire à Yerres que dans d'autres communes du département que le maire ne peut pas prendre les mesures qui lui paraissent nécessaires. Voyez en ce sens les motifs de l'ordonnance du Président D. Labetoulle,

Préfet du Loiret, 9 juillet 2001 (req. n° 235638, AJDA 2002, p. 351, note G. Armand; D. 2002, p. 1582, note A. Legrand).

Qu'il s'agisse de vente d'alcool ou de circulation des mineurs, l'important n'est pas de savoir s'il y a pire ailleurs, mais si la situation justifie que des mesures soient prises.

Nous pensons donc que c'est à tort que les premiers juges ont suivi l'argumentation développée par le préfet de l'Essonne.

2. Mais il ne résulte pas de ce que les motifs retenus doivent être écartés que l'arrêté attaqué soit a priori et nécessairement légal. Si, selon nous, il est effectivement légal, c'est à raison des circonstances locales rapportées par le contrat local de sécurité, à savoir la conjonction à Yerres de quatre phénomènes ou circonstances préoccupant(e)s :

- 1° un « phénomène embryonnaire de bandes de 20 à 30 jeunes âgés de 15 à 18 ans » (§ 2.1.8, p. 11)

- 2° une « petite criminalité exogène qui profite des facilités d'accès à la commune par le réseau RER pour y exercer une délinquance de profit » (§ 2.1, p. 5). Le contrat local de sécurité insiste sur ce point, à savoir sur :

- l'incursion de bandes de jeunes de communes voisines ;

- le « phénomène de délinquance importée, liée au transport » (§ 2.1.9, p. 12) ;

- 3° une « augmentation des infractions commises avec violence (+ 47,5 % entre 1998 et 1999) » (§ 2.1.3, p. 7) ;

- 4° une « augmentation, depuis 1996, de la part des mineurs dans la délinquance qui est de 30 % en 1998 et de 40,3 % en 1999 » (§ 2.1.8, p. 11)(1).

Il est vrai que 82 % des faits constatés se concentrent dans quatre quartiers seulement, l'un d'entre eux se caractérisant par une « délinquance liée aux stupéfiants, notamment en soirée » (§ 2.1.6, p. 10). Mais, dans les villes de taille réduite (20 à 30 000 habitants), eu égard à la grande mobilité des bandes de délinquants, une réglementation limitée aux seuls quartiers ou fractions de quartiers serait irréaliste - comme le juge régulièrement le Conseil d'Etat (CE 27 juillet 2001, Ville d'Etampes, req. n° 236.489 ; CE 10 août 2001, Commune d'Yerres, req. n° 237047).

Sachant que les bandes se forment à partir du vivier que constituent les enfants laissés à eux-mêmes(2) et qu'il est admis, au moins depuis le début des années 50, qu'elles sont naturellement criminogènes(3), on comprend aussi que le Conseil d'Etat ait vu, dans les arrêtés tel celui qui nous intéresse aujourd'hui, un moyen de prévenir les dangers auxquels les moins de 13 ans sont exposés et qui tiennent non seulement au risque d'être personnellement victimes d'actes de violence, mais aussi - et peut-être surtout - « à celui d'être mêlés, incités ou accoutumés à de tels actes » (CE 9 juillet 2001, Préfet du Loiret, req. n° 235638 ; CE 27 juillet 2001, Ville

d'Etampes, req. n° 236.489 ; CE 30 juillet 2001, Préfet d'Eure-et-Loir, req. n° 236657 ; CE 10 août 2001, Commune d'Yerres, req. n° 237047).

Le préambule de la Convention des Nations unies sur les Droits de l'enfant du 20 novembre 1989 « réaffirme le fait que les enfants ont besoin d'une protection et d'une attention particulières en raison de leur vulnérabilité (ainsi que) la nécessité d'une protection juridique et non juridique de l'enfant... ». Son article 3 stipule que « toute décision concernant un enfant doit tenir pleinement compte de l'intérêt supérieur de celui-ci. L'Etat doit assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires au cas où ses parents ou les autres personnes responsables de lui en sont incapables ».

Prévenir le contact avec les bandes, la délinquance et la drogue, agir pour éviter que des enfants de moins de 13 ans - c'est-à-dire, il faut l'avoir à l'esprit, âgés de 12 ans au plus - soient pris dans l'engrenage, témoignent simplement du souci de la dignité de la personne humaine dans l'enfant. Or, rappelons-le, le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public (CE Ass. 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, Lebon, p. 372, concl. P. Frydman; Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative, 13e éd., n° 108).

De ce fait, nous ne sommes pas loin de penser que, même en l'absence de circonstances locales particulières, l'autorité investie du pouvoir de police municipale aurait pu/dû prendre des mesures de nature à protéger les enfants d'eux-mêmes et de la drogue.

Mais nous ne chercherons pas à vous faire adopter cette thèse quelque peu maximaliste - qui n'est d'ailleurs pas celle du Conseil d'Etat.

Pour vous inviter à annuler le jugement attaqué, il nous suffira de vous rappeler :

1° que la mesure d'interdiction est limitée dans le temps, dans l'espace et dans les personnes qu'elle vise conformément aux exigences de la jurisprudence en la matière(4) ;

2° que les statistiques consignées dans le contrat local de sécurité, qui établissent l'existence de trafic de drogue, une augmentation de la violence imputable aux jeunes et la constitution de bandes, ne sont pas contestées ;

3° enfin, que ce n'est que lorsque aucun mineur n'a été mis en cause dans les actes de délinquance constatés et que les plaintes invoquées par la commune ne concernent pas des actes de violence ou le trafic de drogue(5), que le Conseil d'Etat retient qu'il n'est pas établi que les mineurs de moins de treize ans soient exposés à des risques justifiant l'édiction de mesures restreignant leur liberté de circulation (CE 10 août 2001, Commune de Meyreuil, req. n° 237008).

**Document n°6 Conseil d'Etat, 6 juin 2018 Ligue des droits de l'homme avec la note Avvenire, AJDA 2018, p.2155**

Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 25 avril 2014, le maire de Béziers a interdit la circulation des mineurs de 13 ans non accompagnés d'une personne majeure de 23 heures à 6 heures dans des zones correspondant au centre-ville et à la zone spéciale de sécurité de Béziers, toutes les nuits des vendredi, samedi et dimanche et durant

les vacances scolaires de la zone A, entre le 15 juin et le 15 septembre 2014. Par un arrêté du 7 juillet 2014, qui annule et remplace le précédent, le maire de Béziers a défini la même interdiction et modifié l'article 5 de l'arrêté relatif aux sanctions pénales susceptibles d'être infligées aux parents des enfants qui ne la respectent pas. Par un jugement du 22 juin 2016, le tribunal administratif de Montpellier a prononcé un non lieu à statuer sur les conclusions de la Ligue des droits de l'homme dirigées contre l'arrêté du 25 avril 2014 et rejeté celles qui tendaient à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 7 juillet 2014. La Ligue des droits de l'homme se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 20 mars 2017 de la cour administrative d'appel de Marseille en tant qu'il rejette ses conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté du 7 juillet 2014 pour la période comprise entre le 7 juillet et le 15 septembre 2014.

2. Ni les pouvoirs de police générale que l'Etat peut exercer en tous lieux vis-à-vis des mineurs, ni l'article 371-2 du code civil selon lequel la santé, la sécurité et la moralité de l'enfant sont confiées par la loi à ses parents, qui ont à son égard droit et devoir d'éducation, ni enfin les articles 375 à 375-8 du même code selon lesquels l'autorité judiciaire peut, en cas de carence des parents et si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur sont en danger, prononcer des mesures d'assistance éducative ne font obstacle à ce que, tant pour contribuer à la protection des mineurs que pour prévenir les troubles à l'ordre public qu'ils sont susceptibles de provoquer, le maire fasse usage, en fonction de circonstances locales particulières, des pouvoirs de police générale qu'il tient des articles L. 2212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Toutefois, la légalité de mesures restreignant à cette fin la liberté de circulation des mineurs est subordonnée à la condition qu'elles soient justifiées par l'existence de risques particuliers de troubles à l'ordre public auxquels ces mineurs seraient exposés ou dont ils seraient les auteurs dans les secteurs pour lesquels elles sont édictées, adaptées à l'objectif pris en compte et proportionnées.

3. Il ressort des termes mêmes de l'arrêté attaqué que l'interdiction qu'il édicte poursuit à la fois l'objectif de protection des mineurs de moins de 13 ans contre les violences dont ils pourraient être les victimes que celui de prévention des troubles qu'ils pourraient causer à l'ordre public. Or, si la ville de Béziers a produit devant les juges du fond le texte de la " déclinaison départementale de la stratégie nationale de prévention de la délinquance pour la période 2014-2017 " dans le département de l'Hérault ainsi qu'une note du 3 juillet 2014 du commissariat central de la circonscription de Béziers, il ne ressort de ces documents ni que la mise en cause des mineurs de moins de 13 ans présente un niveau particulièrement élevé dans les zones concernées par l'arrêté attaqué, ni que l'augmentation de la délinquance constatée, en 2013 et au premier semestre 2014, dans ces zones se soit accompagnée d'une implication croissante de ces mineurs. Dans ces conditions, en jugeant, sans que des éléments précis et circonstanciés de nature à étayer l'existence de risques particuliers relatifs aux mineurs de moins de 13 ans dans le centre ville de Béziers et dans le quartier de la Devèze ne soient soumis à son appréciation, que la mesure d'interdiction de circulation des mineurs de 13 ans contestée était justifiée par l'existence de risques particuliers et adaptée aux objectifs visés, la cour administrative d'appel de Marseille a entaché son arrêt d'inexacte qualification juridique des faits. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, l'arrêt du 20 mars 2017 doit être annulé dans la mesure où il est attaqué.

4. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler, dans cette mesure, l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

5. Si, en principe, le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant

qualité pour en demander l'annulation, il peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales. Eu égard à son objet social, la Ligue des droits de l'homme a un intérêt à agir à l'encontre de l'arrêté municipal attaqué qui présente, dans la mesure notamment où il cherche à répondre à une situation susceptible d'être rencontrée dans d'autres communes, une portée excédant son seul objet local. Il s'ensuit que la fin de non recevoir opposée par la commune de Béziers doit être écartée.

6. Ainsi qu'il a été dit au point 3, les documents produits par la ville de Béziers n'apportent pas d'éléments précis et circonstanciés de nature à étayer l'existence de risques particuliers relatifs aux mineurs de moins de 13 ans dans le centre ville de Béziers et dans le quartier de la Devèze pour la période visée par l'arrêté attaqué. Dès lors, l'interdiction prévue par l'arrêté attaqué du 7 juillet 2014 ne peut être regardée comme une mesure justifiée par de tels risques. Il en résulte, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que la Ligue des droits de l'homme est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Montpellier a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté du maire de Béziers du 7 juillet 2014 en tant qu'il s'applique postérieurement à son entrée en vigueur.

#### **Note Hugo Avenir, AJDA 2018**

[...] le Conseil d'Etat va annuler l'arrêté au motif que les circonstances locales ne légitiment pas les mesures adoptées. Ce faisant, le juge revient sur la nécessaire justification de la mesure, pour finalement opérer une appréciation plus rigoureuse des justifications qui ménage la possibilité pour le maire d'adopter des couvre-feux pour protéger les mineurs et l'ordre public tout en accroissant les conditions pour que ces objectifs puissent être constitués.

#### **A. La nécessaire justification de la mesure**

Le Conseil d'Etat rappelle « qu'il ressort des termes mêmes de l'arrêté attaqué que l'interdiction qu'il édicte poursuit à la fois l'objectif de protection des mineurs de moins de treize ans contre les violences dont ils pourraient être les victimes et celui de prévention des troubles qu'ils pourraient causer à l'ordre public ». Il s'agit ici d'une application traditionnelle de la jurisprudence Benjamin, adaptée aux spécificités du contentieux du couvre-feu des mineurs. Ainsi, comme ces dispositifs constituent une atteinte à la liberté d'aller et venir, ils doivent nécessairement être limités dans le temps et l'espace et être justifiés par la protection de l'ordre public.

L'histoire urbaine a vu les dispositifs de couvre-feu se déplacer des centres-villes aux périphéries populaires (F. Guérin, préc., p. 98) et se fixer temporellement aux heures de la tombée du jour. On retrouve ces constantes dans le contentieux des couvre-feux depuis 1995, puisque la plupart de ces dispositions concernent une temporalité particulière (20 heures - 6 heures). Et, s'ils visent encore régulièrement des secteurs des centres-villes, des portions des quartiers populaires périphériques sont systématiquement concernées. Le juge administratif n'a jamais remis en cause la plage horaire fixée par les municipalités. Par ailleurs, il s'est prononcé sur l'étendue géographique de ces mesures et les limites qu'il a imposées ménagent une importante autonomie de la puissance publique pour définir l'étendue du territoire concerné. Ainsi, si le juge refuse qu'un couvre-feu concerne les territoires ruraux d'une commune, il admet que celui-ci concerne une vaste étendue géographique lorsque c'est une commune de taille modeste qui l'a édicté (CE, ord., 27 juill. 2001, n° 236489, Ville d'Etampes, Lebon ; AJDA 2002. 351, note G. Armand ; D. 2001. 2559, et les obs. ; RDSS 2001. 826, obs. F. Monéger ; CE, ord., 10 août 2001, Commune d'Yerres, préc.).

L'ordre public stricto sensu - composé du triptyque sécurité, salubrité et tranquillité publique - est l'objectif qui doit traditionnellement être poursuivi par les mesures de police. Mais dans le cas des arrêtés couvre-feu, il convient de remarquer que la tranquillité et la salubrité publique ne sont qu'épisodiquement invoquées, de sorte qu'elles ne semblent pas être des motifs structurant de ces mesures. Il en est différemment de l'atteinte à la sécurité publique et de la protection des mineurs, repris par la jurisprudence et la doctrine, non sans ambiguïtés. En effet, bien que l'atteinte à la sécurité publique soit systématiquement mentionnée, la délinquance des mineurs de treize ans est un épiphénomène (M. Huyette, Un couvre-feu pour les mineurs, *Journal du droit des jeunes*, 2010/1, n° 291, p. 18-19). Plus encore, à s'en tenir à une stricte lecture statistique, il semblerait difficile - sauf circonstances locales particulières qui ici n'étaient pas réunies - de justifier de tels dispositifs, comme semble le relever le rapporteur public (concl. A. Bretonneau sur l'arrêt commenté). C'est peut-être la fragilité de ce motif qui conduit les municipalités à toujours imbriquer protection de la sécurité et protection des mineurs, qui a fait ses preuves auprès des juridictions depuis le début des années 2000, même si c'est au prix d'une ambiguïté certaine quant à la finalité sur laquelle repose le contrôle de proportionnalité.

Le motif de la protection des mineurs n'est, par ailleurs, pas exempt d'interrogations. Parce qu'il repose sur une présomption de vulnérabilité - dont on trouve les traces tant dans la jurisprudence (CEDH 13 déc. 2011, n° 15297/09, Kanagaratnam et autres c/ Belgique, D. 2012. 2267, obs. P. Bonfils et A. Gouttenoire) que dans la doctrine (J.-P. Quillien, Si des circonstances locales particulières le justifient, le maire peut restreindre la liberté de circulation des mineurs afin de contribuer à leur protection, *JCP Adm.* 2003. 391) - il semble justifier une protection des mineurs « contre eux-mêmes » (A. Legrand, *Couvre-feu pour les mineurs*, D. 2002. 1582). Alors que la tradition libérale de notre système juridique tend à confier une telle protection des mineurs à l'autorité parentale (G. Armand, *Le couvre-feu imposé aux mineurs*, préc.), force est de constater que les arrêtés couvre-feu opèrent ce qu'il est permis d'appeler « une forme de substitution de l'autorité publique à l'autorité parentale » (A. Falgas, *L'usage du « couvre-feu » sous la Ve République. Une notion en rupture avec son acception historico-traditionnelle*, Actes du colloque de Toulouse du 31 mars 2017, éd. L'Építoge, Lextenso, 2017, p. 97-108). Cette substitution trouverait sa justification dans la mobilisation implicite de la notion juridique de dignité humaine, qui se dissipe souvent à la lecture des conclusions des commissaires du gouvernement (v., pour ex., V. Haïm, *Les conditions de la légalité d'un arrêté réglementant la circulation des mineurs*, *AJDA* 2003. 296).

De sorte que l'on a pu avoir l'impression, à la lecture du contentieux des arrêtés couvre-feu au début des années 2000, d'assister à un décrochage entre le contexte local permettant d'apprécier l'atteinte à l'ordre public et qui - bien qu'évoqué dans les arrêtés et les décisions juridictionnelles - semblait étrangement secondaire, au profit du motif de la protection des mineurs. Ainsi, dans son ordonnance du 10 août 2001, le Conseil d'Etat affirme que le couvre-feu est justifié au nom de la protection des mineurs, alors même qu'il reconnaît par ailleurs qu'il n'est pas démontré que la délinquance locale soit imputable aux mineurs de treize ans. Dans sa décision du 6 juin 2018, le juge semble suspendre ces mesures de police à des considérations plus traditionnelles et laissant moins de libertés aux autorités municipales.

## B. Une appréciation plus rigoureuse des justifications

Le Conseil d'Etat, après avoir rappelé que l'arrêté « poursuit à la fois l'objectif de protection des mineurs de moins de treize ans contre les violences dont ils pourraient être victime et celui de

prévention des troubles qu'ils pourraient causer à l'ordre public », déclare en conclusion que « les documents produits par la ville de Béziers n'apportent pas d'éléments précis et circonstanciés de nature à étayer l'existence de risques particuliers relatifs aux mineurs de moins de treize ans ». A l'issue d'un plein contrôle de la légalité des mesures de police de couvre-feu, le Conseil d'Etat est conduit, comme on l'a vu, à annuler l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille pour avoir fait une inexacte qualification des faits. Pour la haute juridiction, aucun élément de fait ne permet d'affirmer l'existence de risques relatifs aux mineurs de moins de treize ans à Béziers.

La formulation du point 6 de l'arrêt cultive l'ambiguïté quant à la justification retenue par le juge pour contrôler l'arrêté. Est-ce bien la préservation de la tranquillité publique, troublée les soirs d'été par des mineurs de la commune, comme il apparaît dans l'arrêté et les conclusions du rapporteur public ? Est-ce la protection de la dignité des mineurs, qui pourraient être « mêlés, incités ou accoutumés » à la délinquance lors de leurs excursions nocturnes ? On peut interpréter la formule du point 2 de l'arrêt - « la légalité de mesures restreignant à cette fin la liberté de circulation des mineurs est subordonnée à la condition qu'elles soient justifiées par l'existence de risques particuliers de troubles à l'ordre public auxquels ces mineurs seraient exposés ou dont ils seraient les auteurs dans les secteurs pour lesquels elles sont édictées » -, qui suit les conclusions de Mme Aurélie Bretonneau, comme une tentative de faire cohabiter deux justifications jusqu'ici ambiguës et, partant, de consacrer le pouvoir du maire de restreindre la liberté d'aller et venir des mineurs, la nuit, pour garantir leur sécurité. Le Conseil d'Etat semble restreindre au passage l'objectif de protection des mineurs à des considérations tenant à leur sécurité qui s'éloigne de la notion de dignité humaine.

C'est alors, à rebours d'une doctrine qui a pu conclure, un peu trop vite, à une corrélation entre augmentation de la délinquance générale et délinquance des mineurs (P.-L. Frier, *Couvre-feu pour les enfants ?*, RFDA 1998. 383), que le Conseil d'Etat semble ici faire une lecture rigoureuse des statistiques fournies par le commissariat de Béziers. En effet, celles-ci mentionnent une stabilité de la délinquance des mineurs entre 2014 et 2015 et indiquent que les infractions commises ne concernent pas les mineurs - ce qui ne permet pas de qualifier l'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité des mineurs.

« L'analyse de la jurisprudence démontre, en effet, une certaine dérive de la part des maires tendant à utiliser leur pouvoir de police administrative générale dans le but de régler des problématiques le plus souvent sociales, économiques, voire politiques » (T. Einaudi, *Les pouvoirs de police administrative du maire mis à mal ?*, AJCT 2013. 442). Dans un arrêt ne levant pas toute ambiguïté, le Conseil d'Etat a souhaité porter un coup d'arrêt, discret mais ferme, à ces pratiques. La haute juridiction nous livre ici encore une jurisprudence en clair-obscur où, tout en accroissant les garanties apportées aux libertés - en ouvrant plus largement son prétoire aux associations, en réduisant la portée du motif tenant à la protection des mineurs ou en faisant une lecture plus rigoureuse des statistiques de la délinquance -, elle consacre le pouvoir des municipalités d'édicter des arrêtés couvre-feu pour assurer la sécurité des mineurs la nuit tombée.

#### **Document n°7 : CE 22 janvier 1982 Association Foyer de ski de fond de Crévoux, 14586**

**Considérant** qu'il ressort de l'instruction que l'association requérante a entendu demander au tribunal administratif de Marseille l'annulation d'un arrêté du maire de Crévoux en date du 19 février 1977, rapportant un précédent arrêté en date du 10 décembre 1976, en tant que l'arrêté attaqué a eu pour effet de rendre à nouveau applicables les dispositions de l'article 2 d'un arrêté

du maire de Crévoux en date du 9 décembre 1975 ; que l'arrêté du 19 février 1977 ne saurait être regardé comme purement confirmatif de l'arrêté du 9 décembre 1975 dès lors qu'à la date d'entrée en vigueur de celui-là, les dispositions de celui-ci avaient été implicitement mais nécessairement abrogées par l'arrêté du 10 décembre 1976 ; que les conclusions susanalysées ont été enregistrées au greffe du tribunal administratif de Marseille dans le délai de recours contentieux ; que c'est dès lors à tort que le tribunal administratif de Marseille les a rejetées comme tardives et par suite irrecevables ; qu'il y a lieu d'annuler sur ce point le jugement attaqué, d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande soumise aux premiers juges ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen soulevé à l'encontre de la disposition attaquée : Cons. que l'article 2 de l'arrêté du 9 décembre 1975 du maire de Crévoux, rendu à nouveau applicable par l'arrêté attaqué, soumet à l'autorisation préalable du maire l'exploitation des pistes de ski de fond ; que s'il appartenait au maire, en vertu des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 131-2 [6°) du code des communes, dans l'intérêt de la sécurité des skieurs, de réglementer la pratique du ski de fond sur le territoire de la commune, le cas échéant en interdisant l'utilisation de certaines pistes à certaines périodes de l'année, aucune disposition législative ne lui donnait le pouvoir de subordonner à la délivrance d'une autorisation préalable l'exploitation de pistes de ski de fond ; que, dès lors, l'association " foyer de ski de fond de Crévoux " est fondée à soutenir que la disposition litigieuse est entachée d'excès de pouvoir ; qu'il y a lieu d'annuler l'arrêté du 19 février 1977 en tant qu'il a fait revivre ladite disposition ;

*Sur la légalité de l'arrêté du 21 février 1978 et la responsabilité de la commune de Crévoux : Cons. qu'en vertu des dispositions de l'article L. 131-2 [6°) précité du code des communes, la police municipale a notamment pour objet de prévenir, par des précautions convenables, les fléaux calamiteux ; Cons. qu'il résulte de l'instruction que le lieu-dit " les avalanches " situé entre l'agglomération de Crévoux et le lieu-dit " Clos Charrière ", est particulièrement exposé au risque d'avalanches ; que ce risque était encore accru par les conditions atmosphériques prévalant au début du mois de février 1978 ; qu'en interdisant, jusqu'au rétablissement de conditions atmosphériques plus favorables, la pratique du ski de fond au lieu-dit " les avalanches ", par son arrêté du 21 février 1978, le maire de Crévoux a pris une mesure limitée dans l'espace et dans le temps et justifiée par la nécessité de prévenir le danger d'accidents dus aux avalanches ; que l'association requérante n'est dès lors pas fondée à soutenir que le maire a entaché d'excès de pouvoir l'arrêté critiqué, ni qu'il a commis ainsi une faute de nature à engager la responsabilité de la commune ; que c'est donc à tort que le tribunal administratif de Marseille a annulé l'arrêté attaqué en tant qu'il ne limitait pas dans le temps l'effet des mesures qu'il prescrivait ;*

**Document n°8 : Conseil d'Etat 13 novembre 1992 Ligue du Centre de canoé-kayak , n°106788**

**Considérant** qu'aux termes de l'article 103 du code rural : "L'autorité administrative est chargée de la conservation et de la police des cours d'eau non domaniaux" ; que, selon les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 21 septembre 1973 portant règlement général de police de la navigation intérieure et pris pour l'application des dispositions précitées : "La police de la navigation sur les fleuves, rivières, canaux, lacs, retenues et étangs d'eau douce ainsi que leurs dépendances, est régie par le règlement général de police de la navigation intérieure annexé au présent décret, ainsi que par les règlements particuliers pris pour son exécution. Ces règlements particuliers sont : 1°) des arrêtés préfectoraux lorsqu'il y a lieu de prescrire des dispositions de police applicables à l'intérieur d'un seul département ; "qu'aux termes de l'article 2 du même décret : "Sur les cours d'eau ou plans d'eau non domaniaux et sur les cours d'eau mixtes, la

navigation est subordonnée au respect des droits des propriétaires riverains et des tiers " ; que, s'il appartenait bien ainsi au préfet du Loiret de réglementer la navigation sur la partie non domaniale de la rivière du Loiret en prenant diverses dispositions, ainsi qu'il l'a fait, pour que les droits des propriétaires riverains soient respectés, il n'a pu sans excéder ses pouvoirs soumettre de manière générale la circulation des embarcations, motorisées ou non, à une autorisation préalable ; qu'il suit de là que le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué en date du 14 février 1989, le tribunal administratif d'Orléans a annulé pour excès de pouvoir le deuxième alinéa de l'article 2 de l'arrêté du préfet du Loiret en date du 8 juillet 1985 réglementant l'exercice de la navigation de plaisance et des activités sportives et touristiques sur la rivière du Loiret et ses affluents ;

### **Document n°9 - Articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales**

Article L. 2212-1 : Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.

Article L. 2212-2 : La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;

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 ;

4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;

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 pouvoir 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 ;

6° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

7° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

**Document n°10 Code rural et de la pêche maritime, Article L211-11 (Modifié par Ordonnance n°2010-460 du 6 mai 2010 - art. 2)**

I.-Si un animal est susceptible, compte tenu des modalités de sa garde, de présenter un danger pour les personnes ou les animaux domestiques, le maire ou, à défaut, le préfet peut prescrire à son propriétaire ou à son détenteur de prendre des mesures de nature à prévenir le danger. Il peut à ce titre, à la suite de l'évaluation comportementale d'un chien réalisée en application de l'article L. 211-14-1, imposer à son propriétaire ou à son détenteur de suivre la formation et d'obtenir l'attestation d'aptitude prévues au I de l'article L. 211-13-1.

En cas d'inexécution, par le propriétaire ou le détenteur de l'animal, des mesures prescrites, le maire peut, par arrêté, placer l'animal dans un lieu de dépôt adapté à l'accueil et à la garde de celui-ci.

Si, à l'issue d'un délai franc de garde de huit jours ouvrés, le propriétaire ou le détenteur ne présente pas toutes les garanties quant à l'application des mesures prescrites, le maire autorise le gestionnaire du lieu de dépôt, après avis d'un vétérinaire désigné par le préfet, soit à faire procéder à l'euthanasie de l'animal, soit à en disposer dans les conditions prévues au II de l'article L. 211-25.

Le propriétaire ou le détenteur de l'animal est invité à présenter ses observations avant la mise en oeuvre des dispositions du deuxième alinéa du présent I.

II.-En cas de danger grave et immédiat pour les personnes ou les animaux domestiques, le maire ou à défaut le préfet peut ordonner par arrêté que l'animal soit placé dans un lieu de dépôt adapté à la garde de celui-ci et, le cas échéant, faire procéder à son euthanasie.

Est réputé présenter un danger grave et immédiat tout chien appartenant à une des catégories mentionnées à l'article L. 211-12, qui est détenu par une personne mentionnée à l'article L. 211-13 ou qui se trouve dans un lieu où sa présence est interdite par le I de l'article L. 211-16, ou qui circule sans être muselé et tenu en laisse dans les conditions prévues par le II du même article, ou dont le propriétaire ou le détenteur n'est pas titulaire de l'attestation d'aptitude prévue au I de l'article L. 211-13-1.

L'euthanasie peut intervenir sans délai, après avis d'un vétérinaire désigné par le préfet. Cet avis doit être donné au plus tard quarante-huit heures après le placement de l'animal. A défaut, l'avis est réputé favorable à l'euthanasie.

III.-Les frais afférents aux opérations de capture, de transport de garde et d'euthanasie de l'animal sont intégralement et directement mis à la charge de son propriétaire ou de son détenteur.

**Document n°11 : Conseil d'Etat, 11 déc. 2005 M. C, n°935008**

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le 6 mars 2015, le chien «Santino», de race malinois et âgé de 8 ans, a mordu deux personnes sur la voie publique à Orléans ; qu'à la suite de cet incident le maire d'Orléans, en application des dispositions précitées de l'article L. 211-14-2 du code rural et de la pêche maritime, a, par un arrêté du même jour, mis en demeure M. A..., alors propriétaire du chien, de procéder dans les 24 heures à la première des trois visites vétérinaires prévues, en cas de morsure d'une personne, par l'article L. 223-10 du même code ainsi que de faire procéder, dans un délai de huit jours, à l'évaluation comportementale de l'animal prévue par l'article L. 211-14-1 ; que si M. A... a bien soumis son chien à trois visites vétérinaires les 12, 19 et 30 mars 2015, aucune évaluation comportementale de l'animal n'a en revanche été réalisée pendant la même période ; que le chien «Santino» a de nouveau mordu les 10 avril et 24 septembre 2015, toujours sur la voie publique à Orléans ; que le maire de cette ville, constatant l'absence de réalisation de l'évaluation comportementale, a alors décidé, par arrêté du 25 septembre 2015, de placer l'animal en fourrière ; que l'animal a été examiné le 5 octobre 2015 par un premier vétérinaire, qui a constaté qu'il était «ingérable» et qu'il présentait un danger pour la sécurité des personnels du refuge et des soignants ; qu'une évaluation comportementale a ensuite été réalisée le 30 octobre 2015 par le docteur Leseur, vétérinaire habilité à cette fin par arrêté préfectoral, qui a conclu au classement de l'animal au niveau quatre de risque de dangerosité, niveau maximal prévu par l'article D. 211-3-2 du code rural et de la pêche maritime, et a préconisé une < euthanasie > dans les plus brefs délais ; que le maire d'Orléans, estimant que l'animal présentait un danger grave et immédiat, a ordonné par arrêté du 17 novembre 2015, en application du dernier alinéa de l'article L. 211-14-2 du code rural et de la pêche maritime, qu'il soit procédé à son < euthanasie > ;

4. Considérant que le fait pour une autorité publique d'ordonner l'< euthanasie > d'un animal constitue pour son propriétaire ou son détenteur, par nature et quels que soient les motifs d'une telle mesure, une atteinte grave à son droit de propriété ; que, toutefois, il résulte des termes mêmes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative que l'usage par le juge des référés des pouvoirs qu'il tient de cet article est subordonné au caractère manifestement illégal de l'atteinte ainsi portée à une liberté fondamentale ;

5. Considérant que les moyens tirés de ce que l'arrêté du maire d'Orléans du 17 novembre 2015 ne viserait pas les dispositions sur lesquelles il se fonde, serait insuffisamment motivé et n'aurait pas été précédé d'une invitation du propriétaire de l'animal à présenter ses observations ne sont pas, en tout état de cause, de nature à caractériser une telle illégalité manifeste à une liberté fondamentale ; qu'il en est de même de l'erreur alléguée dans la retranscription du numéro de tatouage de l'animal dès lors qu'il n'est pas sérieusement contesté que l'appréciation portée par le vétérinaire et par le maire a bien concerné le chien «Santino» ;

6. Considérant que, contrairement à ce qui est soutenu, il ressort des dispositions de l'article L. 211-14-2 du code rural et de la pêche maritime, éclairées par les travaux parlementaire préalables à l'adoption de l'article 7 de la loi du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux dont elles sont issues, qu'elles s'appliquent à l'ensemble des chiens ayant mordu une personne et non uniquement aux types de chiens, réputés dangereux, visés à l'article L. 211-12 du même code et inclus dans la liste de l'arrêté du 27 avril 1999 pris pour son application, au nombre desquels ne figurent pas les malinois ; qu'ainsi le maire n'a pas excédé le champ des pouvoirs de police qu'il tient de ce texte ;

7. Considérant que les requérants soutiennent, par ailleurs, que l'appréciation portée par le maire quant à l'existence d'une situation de danger grave et immédiat serait entachée d'erreur manifeste et que la décision de procéder à l'euthanasie du chien «Santino» serait disproportionnée au regard des nécessités de sauvegarde de l'ordre public ; qu'il est vrai qu'il ressort du compte-rendu rédigé par le docteur vétérinaire ayant procédé, sur demande de la mairie, à l'évaluation comportementale de l'animal, que celle-ci s'est déroulée après plus d'un mois de captivité, sans contact direct avec l'animal et en l'absence de son maître, auquel il est lié par un attachement qualifié «d'exceptionnel» par un jugement du 9 octobre 2015 du tribunal de grande instance d'Orléans statuant en matière correctionnelle ; que de telles conditions d'évaluation, qui résultent au demeurant de la carence de M. A... à y pourvoir antérieurement de sa propre initiative ainsi qu'il en avait l'obligation légale, ont pu conduire à surestimer la dangerosité de l'animal, alors qu'il résulte de l'instruction qu'il n'a mordu, dans un but exclusivement défensif, que des personnes qui ont eu des gestes agressifs à l'égard de son propriétaire sans jamais se montrer menaçant pour de simples passants sur la voie publique ; que n'a, par ailleurs, pas été pris en compte le fait que le chien «Santino» a été cédé au cours du mois d'octobre 2015 par M. A... à M. C..., lequel réside dans une ferme en Saône-et-Loire, ni par suite étudiée la possibilité pour l'animal de résider chez son nouveau propriétaire dans cet environnement rural, sans présenter de danger pour l'ordre public ; que ces éléments apparaissent toutefois insuffisants, au regard de la réitération des cas de morsure et des appréciations portées successivement par deux docteurs vétérinaires sur la dangerosité de l'animal, pour permettre de regarder comme satisfaite la condition d'illégalité manifeste posée par l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;

#### **Document n°12 Article L. 223-8 Code Rural et de la pêche maritime.**

Après la constatation d'une maladie classée parmi les dangers sanitaires de première catégorie ou parmi les dangers sanitaires de deuxième catégorie faisant l'objet d'une réglementation, 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 :

1° L'isolement, la séquestration, la visite, le recensement et la marque des animaux et troupeaux dans ce périmètre ;

2° La mise en interdit de ce même périmètre ;

3° L'interdiction momentanée ou la réglementation des foires et marchés, du transport et de la circulation de tous les animaux d'espèces susceptibles de contamination ;

4° Les prélèvements nécessaires au diagnostic ou aux enquêtes épidémiologiques ;

5° La désinfection et la désinsectisation des écuries, étables, voitures ou autres moyens de transport, la désinfection ou la destruction des objets, des produits animaux ou d'origine animale susceptibles d'avoir été contaminés et de tout vecteur animé ou inanimé pouvant servir de véhicules à la contagion ;

6° L'obligation de détruire les cadavres ;

7° L'interdiction de vendre les animaux ;

8° L'abattage des animaux malades ou contaminés ou des animaux ayant été exposés à la contagion, ainsi que des animaux suspects d'être infectés ou en lien avec des animaux infectés dans les conditions prévues par l'article L. 223-6 ;

9° Le traitement ou la vaccination des animaux.

Le ministre chargé de l'agriculture détermine par arrêté celles de ces mesures qui sont applicables aux maladies classées parmi les dangers sanitaires de première catégorie ou parmi les dangers sanitaires de deuxième catégorie faisant l'objet d'une réglementation.

Par dérogation au premier alinéa, le préfet, sans attendre la constatation de la maladie et sur instruction du ministre chargé de l'agriculture, prend un arrêté portant déclaration d'infection qui prescrit l'application de tout ou partie des mesures prévues aux 1° à 9° du présent article lorsqu'est remplie l'une des conditions suivantes :

a) Les symptômes ou lésions observés sur les animaux de l'exploitation suspecte entraînent une forte présomption de survenue d'une maladie classée parmi les dangers sanitaires de première catégorie ;

b) Un lien est établi entre l'exploitation suspecte et un pays, une zone ou une exploitation reconnu infecté par une maladie classée parmi les dangers sanitaires de première catégorie ;

c) Des résultats d'analyses de laboratoire permettent de suspecter l'infection par une maladie classée parmi les dangers sanitaires de première catégorie.

**Document n°12 (suite). Florent Blanco, note sous Conseil d'Etat 27 février 2013, n°364751, Soc/ Promogil**

L'opinion publique retiendra sans doute de l'affaire des éléphants du parc zoologique de la Tête d'Or la mesure de grâce accordée temporairement à « Baby » et « Népal », à travers la suspension, au grand soulagement des apôtres de la cause animale, d'un arrêté de police sanitaire ordonnant leur exécution. Loin des passions qui trompent, les juges du Palais-Royal étaient pourtant confrontés, dans l'urgence d'une procédure de référé, à d'intéressantes questions de droit. L'arrêt Société Promogil (CE 27 févr. 2013, Société Promogil, n° 364751, Lebon T. ; AJDA 2013. 436 ; LPA 8 avr. 2013, n° 70, p. 10, note O. Le Bot ; JCP Adm. 2013, n° 228, observations M. Touzeil-Divina ; Procédures 2013, n° 170, note S. Deygas) mérite de retenir à ce titre l'attention par l'intérêt qu'il suscite et les enseignements qu'il comporte au plan juridique.

La lutte contre les épizooties (fièvre aphteuse, peste porcine ou grippe aviaire) a déjà conduit les pouvoirs publics, de par le monde, au sacrifice de millions d'animaux malades. Les dispositifs normatifs de protection des populations permettent, en particulier, un contrôle des élevages, afin d'éviter le développement des maladies dites « zoonotiques », qui, à l'instar de la tuberculose, sont transmissibles de l'animal à l'homme. En France, le code rural et de la pêche maritime, qui se réfère aujourd'hui aux « dangers sanitaires de première et deuxième catégorie » (ord. n° 2011-862 du 22 juill. 2011), ainsi qu'à la notion de « maladie réglementée » (décr. n°

2012-842 du 30 juin 2012), confie au préfet d'importants pouvoirs de police sanitaire, lui permettant, au nom de la protection de la santé publique, de tenter d'enrayer la propagation de toute zoonose et maladie contagieuse. Il peut, à ce titre, ordonner les mesures prophylactiques qui s'imposent dans le périmètre d'une infection et prendre les décisions nécessaires pour combattre une maladie déclarée, comme le traitement des animaux malades, leur isolement, ou, en dernier lieu, leur abattage, moyen ultime auquel l'autorité sanitaire peut d'ailleurs avoir recours en l'absence même de texte l'y autorisant (CE 16 févr. 1968, Vilain, n° 69249, Lebon 118). Après constat d'une maladie classée parmi les dangers sanitaires de première ou de deuxième catégorie faisant l'objet d'une réglementation, l'autorité préfectorale peut ainsi adopter un arrêté portant déclaration d'infection, qui lui offre la possibilité de choisir la ou les mesures appropriées parmi celles ventilées à l'article L. 223-8 du code rural et de la pêche maritime (en particulier la mise à l'isolement des animaux, la prescription de prélèvements nécessaires au diagnostic ou aux enquêtes épidémiologiques, la désinfection des installations, le traitement ou la vaccination des animaux et leur abattage).

En l'espèce, la société requérante, qui exploite le cirque itinérant Pinder Jean-Richard et qui détient la propriété des deux éléphants, avait conclu avec la commune de Lyon en 1999 une convention de mise à disposition, lui permettant de confier temporairement les deux pachydermes au parc animalier de la Tête d'Or, où ils séjournèrent finalement plusieurs années. A la suite de tests sérologiques réalisés en 2010 faisant apparaître un risque de contamination des deux animaux par la tuberculose, le préfet du Rhône devait prescrire, par précaution, en janvier 2011, la mise à l'isolement des deux éléphants et leur éloignement du public (la tuberculose fait partie des maladies dites « réglementées » pour les différentes espèces de mammifères ; elle constitue par ailleurs un « danger sanitaire de première catégorie » au sens de l'article L. 223-8 préc.). La mort en 2012 d'une troisième éléphant, prénommée Java, contaminée par le bacille de la tuberculose alors qu'elle avait occupé un enclos contigu à celui de Baby et Népal, devait conduire le préfet du Rhône à des mesures beaucoup plus drastiques. Le 11 décembre 2012, celui-ci adopte ainsi, au titre de ses pouvoirs de police sanitaire, un arrêté portant déclaration d'infection tuberculeuse des deux éléphants du parc zoologique de la Tête d'Or. L'arrêté, objet du litige, prescrivait, dans ses articles 1er et 2, la mise à l'isolement immédiate de Baby et Népal dans un périmètre accessible aux seuls soigneurs, ainsi que diverses mesures de prévention relatives aux conditions de traitement des fumiers et autres effluents d'élevage provenant des installations où les éléphants séjournent. L'arrêté litigieux prévoyait par ailleurs, dans ses articles 3 et 4, l'abattage des éléphants dans un délai de trente jours (finalement porté à 70 jours par un arrêté ultérieur), ainsi que l'autopsie et la destruction des cadavres et la désinfection des installations et bâtiments. La société Promogil a immédiatement contesté l'arrêté litigieux devant le tribunal administratif de Lyon par la voie du recours pour excès de pouvoir. Elle a également, dans l'attente de l'examen au fond de la légalité de la mesure préfectorale, saisi le tribunal, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de conclusions tendant à sa suspension. Cette demande de suspension sera rejetée par une ordonnance du 21 décembre 2012 du juge des référés du tribunal administratif de Lyon (TA Lyon, ord., 21 déc. 2012, Société Promogil, n° 1207997), contre laquelle la société Promogil se pourvoit en cassation.

Au-delà de l'identification d'une situation d'urgence, la suspension de la mesure litigieuse était également conditionnée à l'incertitude pesant sur sa légalité.

[..]

Le Conseil d'Etat s'est par ailleurs, et surtout, fondé sur le caractère disproportionné de la mesure d'abattage, en prenant en compte tout à la fois les doutes existant sur la réalité de la

contamination, la possibilité d'approfondir à l'avenir les examens pour établir un diagnostic plus fiable sur l'état sanitaire des animaux, l'existence d'autres mesures efficaces et moins extrêmes, et l'intérêt tenant à la préservation « d'animaux rares et protégés ».

Le moyen tiré du caractère disproportionné de la mesure contestée est parfois de nature, comme en l'espèce, à faire naître dans l'esprit du juge des référés un doute sérieux quant à sa légalité, en justifiant ainsi sa suspension. Tel fut ainsi le cas pour une sanction de révocation prononcée à l'encontre d'un fonctionnaire (CE 14 avr. 2010, La Poste, n° 330894), pour la suspension de l'autorisation de mise sur le marché d'une spécialité pharmaceutique (CE, ord., 26 janv. 2010, Société anonyme Menarini France, n° 335102), pour une sanction pécuniaire infligée à une société (CE, ord., 1er juill. 2009, Société Edelweiss Gestion et Christian Pire, n° 327981, Bull. Joly Bourse, 2009, n° 76, p. 516, note Riassetto), pour un arrêté d'expulsion du territoire français (CE 28 juin 2002, Mezoughi, n° 241052), ou encore pour une mesure de déconventionnement d'un médecin décidée par une caisse primaire d'assurance maladie (CE 15 juin 2001, Tonguino, n° 230623, Lebon 267). L'appréciation particulièrement circonstanciée du Conseil d'Etat dans l'arrêt Promogil montre toutefois qu'une mesure d'abattage n'est pas nécessairement, en soi, disproportionnée et excessive. La jurisprudence révèle d'ailleurs que les conséquences excessives que comporterait une déclaration d'infection, impliquant l'abattage de l'ensemble d'un troupeau, ne sont pas toujours de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision et à justifier sa suspension (TA Besançon, ord., 8 févr. 2002, GAEC de la Combe c/ Préfet du Jura, Dr. adm. 2002, n° 73 ; Envir. 2002. Comm. 61, p. 21, note Trouilly).

Le caractère extrême de la mesure d'abattage avait pourtant de quoi émouvoir ici l'opinion publique et les défenseurs de la cause animale. La contamination de Java, hébergée depuis 1964, ne faisait, certes, guère de doute, au regard des expertises effectuées à la suite de son décès. Or, si l'innocuité de Baby et de Népal, âprement discutée, ne pouvait être établie avec certitude, l'article R. 223-4 alinéa 3 du code rural et de la pêche maritime pose en revanche une présomption de contamination des animaux exposés à leurs congénères malades, sur laquelle le préfet a pu s'appuyer pour prendre l'arrêté litigieux. Faute d'être avérée sur le plan biologique, la contamination des deux éléphants pouvait ainsi être présumée sur le plan juridique, ce qui autorisait alors le préfet, au titre de ses pouvoirs de police sanitaire, à prescrire les mesures de précaution qui s'imposent, sur le fondement de l'article L. 223-8. Le rapporteur public soulignait ainsi à juste titre, dans ses conclusions, l'existence, au regard des textes, d'« un décalage entre la situation de fait et la situation de droit s'agissant de l'état sanitaire des animaux », expliquant « pour partie l'émotion et l'incompréhension qu'a pu susciter l'arrêté litigieux »(1).

Pour autant, et en raison de l'incertitude pesant sur les tests pratiqués, la contamination des deux éléphants ne pouvait être établie de façon certaine. Alors que le préfet évoquait devant le juge des référés du tribunal administratif de Lyon un « principe de précaution élémentaire pour des animaux risquant de contaminer l'homme », le Conseil d'Etat souligne « l'ancienneté » et le « caractère peu probant des examens réalisés sur les éléphants de la société Promogil ». Le seul test scientifiquement irréfutable pour déceler chez les éléphants le bacille de la tuberculose - assez répandu chez les pachydermes - est en effet la culture positive de la mycobactérie sur lavage de trompe. Or, en raison des difficultés qu'il présente, des délais potentiellement longs nécessaires pour sa réalisation et des risques qu'il ferait courir aux personnes qui le pratiqueraient, ce test n'a jamais été entrepris.

Le caractère disproportionné de la décision d'abattage tenait également à ce que le préfet n'avait pas suffisamment exploré les mesures alternatives de nature à éviter l'euthanasie des éléphants. L'article L. 223-8 du code rural et de la pêche maritime, qui a servi de fondement à l'arrêté

litigieux, n'impose nullement, en effet, l'adoption d'une mesure d'abattage en pareilles circonstances. Le préfet dispose, au contraire, d'une certaine latitude d'appréciation pour choisir la solution idoine parmi tout un éventail de mesures, dont l'abattage, qui apparaît comme l'option la plus sévère. L'isolement sanitaire et le traitement médicamenteux des animaux doivent en principe précéder la solution de l'euthanasie, qui doit apparaître comme un ultime recours. Or, des mesures moins radicales étaient sans doute ici de nature à préserver la santé des soigneurs et du public. Alors que l'article L. 223-8 9° du code rural et de la pêche maritime envisage expressément, parmi les diverses mesures à la disposition de l'autorité sanitaire, « le traitement ou la vaccination des animaux », le préfet a d'ailleurs renoncé, en raison des difficultés et des risques encourus, à la réalisation d'un traitement curatif, pourtant existant et déjà employé à l'étranger sur des éléphants dans des circonstances analogues. On ne peut en outre exclure que de simples mesures de mise à l'isolement eussent permis de garantir ici l'objectif de protection de la santé publique, en attendant la levée des dernières incertitudes sur la contamination réelle des animaux. Alors que le juge des référés du tribunal administratif de Lyon avait clairement fait prévaloir la protection de la santé publique sur la survie des deux éléphants, le Conseil d'Etat explore ainsi une voie intermédiaire, en opérant, par une appréciation beaucoup plus fine et nuancée de la situation litigieuse, une conciliation entre les impératifs de sécurité sanitaire et la nécessité de préserver, dans la mesure du possible, la vie des deux pachydermes. C'est ce qui a conduit la haute juridiction à suspendre l'exécution des seules dispositions de l'arrêté préfectoral prévoyant l'abattage des éléphants, divisibles du reste de l'arrêté litigieux, tout en préservant les diverses mesures de précaution prévues par l'autorité sanitaire dans l'intérêt de la santé publique.

Ces différents éléments suffisent, pour le Conseil d'Etat, à établir le caractère disproportionné de la mesure adoptée par le préfet, celle-ci portant au surplus sur des animaux protégés par les conventions internationales (Convention CITES, signée à Washington le 3 mars 1973), dont on sait par ailleurs l'existence menacée en milieu naturel (comme l'atteste notamment la persistance des actions de braconnage en Afrique).

Ce sont ces mêmes considérations qui ont d'ailleurs conduit le tribunal administratif de Lyon, statuant au fond sur la légalité de l'arrêté contesté, à annuler celui-ci dans ses dispositions prévoyant l'abattage de Baby et de Népal (TA Lyon, 21 mai 2013, Société Promogil, n° 1207996, D. 2013. 2020, note F. Blanco).