



Circulaire préfectorale n° DRCL-BLE-CP-2019308-0001

Signée par

Régis ELBEZ, Secrétaire Général de la Préfecture d'Eure-et-Loir

le 4 novembre 2019

**28 – Préfecture d'Eure-et-Loir
DRCL – Direction des relations avec les collectivités locales
Bureau de la Légalité et des Elections**

Circulaire préfectorale portant prévention des atteintes à l'ordre et à la tranquillité publique liées à la consommation d'alcool et au stationnement de personnes



PREFECTURE

Direction des Relations avec les Collectivités Locales
Bureau de la légalité et des élections
Affaire suivie par : Faustine CUNY-GRANDBLAISE
Tél. : 02 37 27 71 50
Mél : faustine.cuny-grandblaise@eure-et-loir.gouv.fr

CIRCULAIRE PREFECTORALE DU 04 NOV. 2019

RUBRIQUE : INTERCOMMUNALITE

APPELLE UNE REPONSE : NON

APPLICATION PERMANENTE

LA PRÉFÈTE D'EURE-ET-LOIR

à

Mesdames et Messieurs les Maires

Pour information à :

**Monsieur le Président de l'Association des Maires et
des Etablissements Publics de Coopération
Intercommunale d'Eure-et-Loir
Madame et Messieurs les Sous-Préfets**

Objet : prévention des atteintes à l'ordre et à la tranquillité publique liées à la consommation d'alcool et au stationnement de personnes.

Réf : Articles L. 2212-1 et -2 du code général des collectivités territoriales.

De nombreux arrêtés sont pris, en particulier en période estivale, afin de réglementer la consommation d'alcool et/ou le stationnement de personnes sur le domaine public.

Le maire est l'autorité compétente pour prendre et faire respecter les mesures nécessaires au maintien de l'ordre, de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publiques, sur le territoire de la commune. En effet, le maire est chargé de la police municipale (article L. 2212-1 du CGCT), laquelle a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques sur le territoire de la commune (article L. 2212-2 du CGCT).

Toutefois, ce pouvoir s'exerce dans un cadre légal et jurisprudentiel que je me permets de vous rappeler ci-après. En effet, le juge administratif se livre à un contrôle de proportionnalité lorsqu'il a à en connaître et



n'hésite pas à prononcer alors l'annulation de l'arrêté. Des contentieux sont d'ailleurs régulièrement formés par des citoyens ou des associations de défense des libertés publiques¹.

1. Une mesure de police ne doit pas être générale et absolue mais proportionnée au trouble qu'elle entend interdire.

« La liberté est la règle, la restriction l'exception » avait conclu le commissaire du gouvernement dans un arrêt de principe du Conseil d'État de 1917, « Baldy »². Cette idée a été précisée en 1933, dans l'arrêt « Benjamin »³ : une mesure de police administrative doit être **nécessaire** compte tenu des circonstances locales, et l'atteinte aux libertés strictement **proportionnée** à la menace de trouble à l'ordre public.

C'est une ligne que conserve à l'esprit le juge administratif encore aujourd'hui lorsqu'il analyse les cas qui lui sont soumis.

Il en résulte que les interdictions générales (tout temps – tous lieux) sont, sauf circonstances exceptionnelles, illégales.

Le choix des moyens doit aussi s'examiner au vu de leur efficacité ; par exemple, une amende est peu dissuasive si elle est infligée à un individu insolvable.

Le périmètre, les horaires et périodes sur lesquels s'applique la mesure de police administrative doivent être strictement proportionnels à sa nécessité : si la légalité d'une mesure de police est d'autant plus facilement admise qu'elle est limitée, encore faut-il que ces limites correspondent aux objectifs de l'arrêté. Il ne suffit pas de réduire le champ des interdictions pour éviter d'afficher une interdiction trop générale ; il convient de n'interdire que ce qui doit strictement l'être.

Enfin, les interdictions (temps – lieu) sont modulées selon les objectifs, mais un objectif poursuivi ne peut avoir d'effet « englobant » et servir de prétexte à une interdiction qui corresponde à d'autres objectifs. Ainsi, s'il s'agit de protéger les enfants aux heures d'entrée et sortie de l'école, les horaires d'interdiction ne s'appliqueront pas nécessairement à d'autres lieux non concernés par le flux des enfants, mais par une autre problématique.

Exemples de mesures nécessaires

<i>Objectif</i>	<i>Dispositif légal</i>	<i>Dispositif illégal</i>
<i>Protéger les enfants allant à l'école.</i>	<i>Interdiction de consommation d'alcool rue X et Y, dans les 200 mètres situés aux abords de l'école, les jours d'école, de ...h à ...h, de ...h à ...h et de ...h à ...h (selon horaires de l'école).</i>	<i>Interdiction systématique (sans précision de quantité) sur toutes les places de la commune, une très grande partie de l'année et avec une amplitude horaire importante et sans relation avec l'objectif visé.</i>
<i>Lutter contre l'entrave à la libre-circulation des piétons en période touristique</i>	<i>Interdiction dans les zones touristiques (place du marché, abords d'un édifice remarquable, hyper-centre...) en période touristique et aux heures d'affluence, avec liste précise des rues et places concernées.</i>	<i>Interdiction dépassant le secteur géographique correspondant REELLEMENT aux zones touristiques, couvrant toute la journée et/ou dépassant manifestement les périodes touristiques</i>

¹ Cf. par exemple : CAA de NANTES, 4^e Chambre, 7 juin 2017, 15NT03551 (annulation d'un arrêté de la ville de Tours).

² CE, 10 août 1917, Baldy.

³ CE, 19 mai 1933, Benjamin.

2. L'arrêté doit être motivé.

L'arrêté doit impérativement mentionner les motifs qui justifient les interdictions qu'il comporte.

Les motifs évoqués ne doivent pas être trop généraux et doivent faire état de circonstances locales ou de faits avérés particuliers, attestés, par exemple, par des rapports de police, des statistiques des forces de l'ordre, des pétitions, etc.

Les éléments doivent être factuels lorsqu'ils se réfèrent à des nuisances liées à la consommation d'alcool et autres comportements venant troubler l'ordre public.

Ils doivent être circonstanciés géographiquement et temporellement.

Exemples de motifs

<i>Motifs légaux</i>	<i>Motifs illégaux</i>
<i>statistiques de la Gendarmerie nationale et de la police municipale faisant apparaître une forte augmentation des cas d'ivresse sur la voie publique, d'accidents de la circulation avec dommages corporels, des coups et blessures volontaires dus à l'alcool avec des « pointes » en fin de journée⁴</i>	<i>« banalisation de la consommation d'alcool sur la voie publique dans le cadre de la protection des mineurs » « l'augmentation du ramassage des verres brisés » « le comportement belliqueux des personnes sous l'emprise de l'alcool » « regroupement de chiens »⁵</i>
<i>courriers répétés de riverains en date des ... et se plaignant de (heures + lieu) ; (nombre) interventions des forces de l'ordre dans la période du ... au ...⁶</i>	<i>« sentiment d'insécurité » « occupations abusives et prolongées » « présence habituelle de groupes »⁷</i>

3. Les objectifs recherchés ne doivent pas pouvoir être atteints par des dispositions législatives et réglementaires existants.

Plusieurs réglementations spécifiques prennent en compte des problématiques rencontrées sur le territoire communal. Dans la mesure où celles-ci existent, le maire n'a pas vocation à intervenir de manière croisée avec ces dispositions :

- ivresse publique manifeste (article L. 3341-1 du code de la santé publique) ;
- article R. 3353-2 du code de la santé publique ;
- atteinte à l'intégrité physique d'autrui (article 222-19 du code pénal) ;
- mendicité agressive (article 312-12-1 du code pénal) ;
- jets de détritux (article R. 633-6 du code pénal) ;
- animal dangereux (article L. 211-11 du code rural et de la pêche maritime) ;
- bruit (article R. 1334-31 du code de la santé publique).

4 CE, 3 avril 1996, Fa'a

5 CAA Bordeaux, 27 avril 2004, n°03BX00760.

6 CAA Versailles, 8 octobre 2013

7 CAA Bordeaux, arrêt précité

Tableau des principales caractéristiques des dispositifs existants

<i>Mesure</i>	<i>Infraction</i>	<i>Moyens mis en œuvre</i>
<i>Ivresse publique manifeste (article L. 3341-1 du code de la santé publique)</i>	<i>Personne trouvée en état d'ivresse dans les lieux publics</i>	<i>Conduite à ses frais par mesure de police dans le local de police ou de gendarmerie le plus voisin ou dans une chambre de sûreté. Contravention de 2^e classe</i>
<i>Article R. 3353-2 du code de la santé publique</i>	<i>Débitants de boissons donnant à boire à des gens manifestement ivres ou les recevant dans leurs établissements</i>	<i>Contravention de 4^e classe</i>
<i>Atteinte à l'intégrité physique d'autrui (article 222-19 du code pénal)</i>	<i>ITT de plus de 3 mois causée par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement</i>	<i>Deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende (trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende en cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement)</i>
<i>Mendicité agressive (article 312-12-1 du code pénal)</i>	<i>Solliciter, sur la voie publique, la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien en réunion et de manière agressive, ou sous la menace d'un animal dangereux</i>	<i>Six mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende</i>
<i>Jets de détritus (article R. 633-6 du code pénal)</i>	<i>Déposer, abandonner, jeter ou déverser, en lieu public ou privé, à l'exception des emplacements désignés à cet effet par l'autorité administrative compétente, des ordures, déchets, déjections, matériaux, liquides insalubres ou tout autre objet de quelque nature qu'il soit, y compris en urinant sur la voie publique, si ces faits ne sont pas accomplis par la personne ayant la jouissance du lieu ou avec son autorisation.</i>	<i>Contravention de 3^e classe</i>
<i>Animal dangereux (article L. 211-11 du code rural et de la pêche maritime)</i>	<i>Animal susceptible, compte tenu des modalités de sa garde, de présenter un danger pour les personnes ou les animaux domestiques</i>	<i>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.</i>
<i>Bruit (R. 1334-31 du code de la santé publique)</i>	<i>Bruit particulier portant atteinte à la tranquillité du voisinage ou à la santé de l'homme, dans un lieu public ou privé, par sa durée, sa répétition ou son intensité, qu'une personne en soit elle-même à l'origine ou que ce soit par l'intermédiaire d'une personne, d'une chose dont elle a la garde ou d'un animal placé sous sa responsabilité.</i>	<i>Contravention de 3^e classe</i>

4. **L'arrêté ne doit pas être rétroactif, respecter le principe d'égalité des citoyens devant la loi et être de la compétence du maire.**

L'arrêté devra respecter les principes qui régissent, de manière générale, la légalité des arrêtés et dont les trois points principaux sont les suivants.

a) Absence de rétroactivité.

L'arrêt du Conseil d'État, Société du journal l'Aurore⁸, du 25 juin 1948, consacre l'application du principe de non-rétroactivité à toutes les décisions administratives. Ce principe signifie qu'une décision administrative est applicable au plus tôt, si elle est réglementaire, à compter du jour de sa publication. Une décision qui prévoit une date d'application antérieure est reconnue comme illégale en tant qu'elle est rétroactive. L'explication à cette règle repose sur l'article 2 du code civil qui prévoit que « *La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif* ».

La jurisprudence a également précisé que, comme le caractère exécutoire des délibérations des collectivités territoriales est subordonné non seulement à leur transmission au représentant de l'Etat mais aussi à leur publication ou à leur notification, sont entachés de rétroactivité les actes qui ne respectent pas l'accomplissement de ces deux formalités⁹.

b) Respect de l'égalité des citoyens devant la loi.

Un arrêté qui introduirait une différence de traitement non justifiée entre usagers apparaîtrait discriminatoire au regard du principe d'égalité. Le Conseil d'État tient pour illégales les distinctions faites entre les usagers dans l'exercice des pouvoirs de police quand ces distinctions sont étrangères à l'objet par lequel existe ce pouvoir de police¹⁰.

c) Compétence du maire dans les communes à police étatisée

Si l'article L. 2212-2 du CGCT prévoit que :

« La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : [...] »

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; (...) »

L'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales dispose que :

« Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les troubles de voisinage. »

Dans ces mêmes communes, l'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes. »

Il en résulte que, dans les communes à police étatisée, c'est-à-dire, en Eure-et-Loir, Chartres, Dreux et Vernouillet :

- le maire est compétent en matière de « troubles du voisinage », bon ordre, sûreté et salubrité publiques ;
- le préfet est compétent s'agissant du reste des atteintes à la tranquillité publique.

⁸ CE, Ass., 25 juin 1948, Société du journal l'Aurore.

⁹ CE, Section, 30 septembre 1988, Ville de Nemours contre Mme Marquis.

¹⁰ CE, 14 nov. 1980, Sté des transports André Coing et a. et surtout CE, 15 novembre 2017, n°403 275.

La distinction de la compétence repose donc sur la définition de « *troubles de voisinage* », notion appréciée souverainement par le juge, au cas par cas. On peut tenter toutefois de relever plusieurs critères de nature à caractériser le trouble de voisinage. Si les atteintes à la tranquillité publique résultent de troubles de voisinage, le maire est l'autorité de police compétente pour faire cesser ces troubles. En revanche, si les atteintes à la tranquillité publique trouvent leur cause dans des désordres majeurs (tels que des rixes par exemple) provoqués en dehors des établissements par les personnes les fréquentant, le préfet est compétent pour faire cesser ces désordres.

Compétence maire/préfet : exemples jurisprudentiels

<i>Compétence du maire</i>	<i>Compétence du préfet</i>
<i>réglementer les horaires de fermeture de salles de réception afin de faire cesser les atteintes à la tranquillité publique qui résultent de bruits de voisinage (klaxon, discussions bruyantes, hurlements, altercations verbales et physiques et musique émanant des véhicules) causés par les clients se rendant ou provenant de ces salles, quand bien même les bruits ne proviennent pas directement de ces salles (CAA Versailles, Sté les salles du Moulin Basset, 25 mai 2010, n°09VE01280) ;</i>	<i>interdire toute vente de boissons alcoolisées à emporter de 22 heures à 6 heures du matin, la vente d'alcool étant à l'origine d'incidents récurrents, de rassemblements de personnes ivres à l'origine de rixes et de tapages nocturnes, allant jusqu'à créer un sentiment d'insécurité dans le quartier (CAA Nancy, Mme Lalla A., 11 janvier 2010, n°08NC01232).</i>
<i>faire cesser les nuisances sonores causées par un restaurant organisant des animations musicales la nuit (karaoké) et dont les locaux sont largement ouverts sur l'extérieur; au titre du maintien du bon ordre dans les cafés et autres lieux publics et ces nuisances sonores constituant des troubles du voisinage (CAA Paris, Commune de Papeete, 31 janvier 2013, n°11PA02190).</i>	<i>les faits constatés ne sont pas seulement des troubles du voisinage mais d'autres incidents, plus graves, provoqués en dehors de l'établissement par des personnes le fréquentant (CE, Commune de Bourg en Bresse, 20 décembre 1995, n°145908 : il s'agissait de limiter les horaires d'ouverture d'une salle de jeux).</i>
<i>Imposer la fermeture de commerces d'une galerie marchande entre 22 heures et 7 heures du matin, afin de mettre un terme aux nuisances et aux désordres constatés pendant la nuit dans cette galerie proche d'immeubles d'habitation (CE, 30 décembre 2014, n°384 056).</i>	

* *
*

En résumé, 5 questions vont gouverner la prise d'un tel arrêté.

Grille d'analyse

<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>quelle est la nécessité ?</i> 2. <i>existe-t-il déjà une réglementation permettant d'atteindre le même objectif ?</i> 3. <i>l'interdiction est-elle strictement proportionnée à l'objectif ?</i> 4. <i>les motivations qui apparaissent dans l'arrêté sont-elles précises et factuelles ?</i> 5. <i>l'arrêté respecte-t-il les règles habituelles qui s'imposent aux arrêtés ? (non rétroactivité – égalité des citoyens devant la loi – compétence)</i>
--

La même réflexion doit être menée pour **chaque besoin**.

Bien que cette méthodologie soit exprimée à l'occasion d'une circulaire portant sur la prévention des atteintes à l'ordre et à la tranquillité publique liées à la consommation d'alcool et au stationnement de personnes, elle vaut pour tout arrêté pris en matière de police générale.

Un arrêté légalement pris, dans les circonstances et selon les précautions ci-dessus exposées, présentera le double avantage de permettre à la commune d'échapper, dans la mesure du possible, à la responsabilité communale susceptible d'être encourue en cas de contentieux, et de sanctionner d'une amende supplémentaire tout individu cas de violation de l'arrêté.

Mes services demeurent à votre disposition pour tout complément d'information.

Bien Sincèrement

Pour le Préfète,
Le Secrétaire Général

Régis ELBEZ

