

**Conseil d'État**

**N° 434254**

**ECLI:FR:CECHR:2021:434254.20210716**

Mentionné aux tables du recueil Lebon

**5ème - 6ème chambres réunies**

M. Jean-Dominique Langlais, rapporteur

M. Nicolas Polge, rapporteur public

SCP LYON-CAEN, THIRIEZ ; SCP SPINOSI, avocats

**Lecture du vendredi 16 juillet 2021**

**REPUBLIQUE FRANCAISE**  
**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

L'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler pour excès de pouvoir les articles 1er, 2 et 4 de l'arrêté du 15 octobre 2015 du maire de Saint-Etienne " portant code de la tranquillité publique ". Par un jugement n° 1510411 du 7 juin 2017, le tribunal administratif a annulé l'article 2 de cet arrêté, relatif à la consommation de boissons alcoolisées, et rejeté le surplus des conclusions de la demande.

Par un arrêt n° 17LY03230 du 4 juillet 2019, la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté l'appel formé par l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen contre ce jugement en tant qu'il rejette le surplus de ses conclusions.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 4 septembre et 4 décembre 2019, le 25 août 2020 et le 25 juin 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Etienne la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean-Dominique Langlais, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Nicolas Polge, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Spinosi, avocat de la Ligue des droits de l'homme et à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de la commune de Saint-Etienne ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 2 juillet 2021, présentée par la Fondation Abbé-A... pour le logement des défavorisés ;

Considérant ce qui suit :

Sur l'intervention :

1. La fondation Abbé-A... pour le logement des défavorisés, dont les statuts indiquent qu'elle intervient dans les domaines de l'habitat et du logement, ne justifie pas d'un intérêt suffisant à l'annulation de l'arrêt attaqué. Ainsi, son intervention n'est pas recevable.

Sur le pourvoi :

2. Aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : " Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale (...). " Aux termes 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 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 (...) 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 ; (...). " Aux termes de l'article L. 2214-4 du même code : " 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 étagée, 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. / Tous les autres pouvoirs de police énumérés aux articles L. 2212-2, L. 2212-3 et L. 2213-9 sont exercés par le maire y compris le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ". Il résulte enfin des dispositions de l'article R. 2214-1 du même code que la commune de Saint-Etienne est, en tant que chef-lieu de département, placée sous le régime de la police d'Etat.

3. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le maire de Saint-Etienne, faisant usage des compétences qui, contrairement à ce que soutient l'association requérante, lui sont, eu égard à la nature et à la portée limitée des troubles en cause, dévolues par les dispositions citées ci-dessus, a pris le 15 octobre 2015 un arrêté " portant code de la tranquillité publique ". Aux termes de l'article 1er de cet arrêté : " Sont interdites du 16 octobre 2015 au 15 janvier 2016, sauf autorisation spéciale, toute occupation abusive et prolongée des rues et autres dépendances domaniales visées à l'article 5, accompagnées ou non de sollicitations à l'égard des passants, lorsqu'elles sont de nature à entraver la libre circulation des personnes, ou bien de porter atteinte à la tranquillité, au bon ordre et à l'hygiène publics. Sont notamment considérés comme des comportements troublant l'ordre public la station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulation des piétons ou une utilisation des équipements collectifs de nature à empêcher ou troubler un usage partagé, le regroupement de plus de deux chiens effectuant une ou plusieurs stations couchées sur la voie publique, les regroupements de plus de trois personnes sur la voie publique occasionnant une gêne immédiate aux usagers par la diffusion de musique audible par les passants ou par l'émission d'éclats de voix. /... ". L'article 2 de cet arrêté interdit pour la même période et dans le même secteur géographique la consommation de boissons alcoolisées et son article 4 interdit pour la même période, sur tout le territoire communal, la fouille des poubelles aux fins de chiffonnage et de récupération des déchets. Saisi par l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen d'un recours tendant à l'annulation des articles 1, 2 et 4 de cet arrêté, le tribunal administratif de Lyon a, par un jugement du 7 juin 2017, annulé son article 2. Par un arrêt du 4 juillet 2019, contre lequel l'association se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté l'appel qu'elle avait formé contre ce jugement. Eu égard aux moyens de son pourvoi, l'association requérante doit être regardée comme demandant l'annulation de cet arrêt en tant seulement qu'il rejette sa demande d'annulation du jugement en tant que celui-ci rejette ses conclusions dirigées contre l'article 1er de l'arrêt du maire de Saint-Etienne.

4. En se fondant, pour rejeter les conclusions de l'association requérante dirigées contre l'article 1er de l'arrêt du 15 octobre 2015, sur la circonstance qu'il se bornait à rappeler les pouvoirs généraux du maire en matière d'atteinte à la tranquillité publique ou au bon ordre, alors qu'il résulte des termes mêmes de cet arrêté qu'il identifie des comportements précis comme étant, par principe, de nature à troubler l'ordre public, la cour administrative d'appel de Lyon s'est méprise sur la portée de cette décision réglementaire. Il y a lieu, par suite, d'annuler son arrêt dans la mesure demandée par l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen.

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

6. Les dispositions de l'article 1er de l'arrêt attaqué prohibent comme étant de nature à porter par soi-même atteinte à l'ordre public le seul fait de laisser plus de deux chiens stationner, même temporairement, sur la voie publique, ainsi que, de manière générale, le fait pour un groupe de plus de trois personnes d'émettre des bruits de conversation et de musique " audibles par les passants ", sans en préciser la durée ni l'intensité. Les mesures ainsi édictées par l'arrêt litigieux pour une durée de trois mois, sans aucune limitation de plage horaire et tous les jours de la semaine, dans un vaste périmètre géographique correspondant à l'ensemble du centre-ville de la commune, doivent être regardées, alors même que la commune de Saint-Etienne invoque une augmentation de la délinquance et des incivilités dans son centre-ville, comme portant, du fait du caractère général et absolu des interdictions ainsi prononcées, une atteinte à la liberté personnelle, en

particulier à la liberté d'aller et venir, qui est disproportionnée au regard de l'objectif de sauvegarde de l'ordre public poursuivi.

7. Si les dispositions de l'article 1er comportent également le rappel de principes généraux relatifs aux pouvoirs de police du maire concernant l'occupation de l'espace public et l'usage des voies publiques, ces dispositions doivent, en l'espèce, être regardées comme n'étant pas divisibles des interdictions mentionnées au point précédent. La Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen est, par suite, fondée à demander l'annulation des dispositions de l'ensemble de l'article 1er de l'arrêté attaqué.

8. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Saint-Etienne la somme de 6 000 euros à verser à la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative, tant pour l'instance d'appel que pour l'instance de cassation. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que demande, au même titre, tant en appel qu'en cassation, la commune de Saint-Etienne.

DECIDE :

-----

Article 1er : L'intervention de la Fondation Abbé-A... pour le logement des défavorisés n'est pas admise.

Article 2 : L'arrêt du 4 juillet 2019 de la cour administrative d'appel de Lyon est annulé en tant qu'il statue sur l'article 1er de l'arrêté du 15 octobre 2015 du maire de Saint-Etienne.

Article 3 : L'article 1er de l'arrêté du 15 octobre 2015 du maire de Saint-Etienne est annulé.

Article 4 : La commune de Saint-Etienne versera la somme de 6 000 euros à la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les conclusions présentées par la commune de Saint-Etienne sur le fondement des mêmes dispositions au titre de l'instance d'appel sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, à la commune de Saint-Etienne et à la Fondation Abbé-A... pour le logement des défavorisés.

Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur.

---