



La référence du droit en ligne



Police administrative et rave party (CAA, 31/07/2001, Société L'Othala Production)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Un phénomène juridiquement appréhendable	4
A – Les dispositifs législatifs spécifiques	4
1 – Les manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif	4
2 – La police des spectacles.....	4
B – La législation générale sur les pouvoirs de police des maires.....	6
1 – Le contenu des pouvoirs de police administrative générale des maires	6
2 – La solution du 31 juillet 2001	6
II – un phénomène spécifiquement encadré	8
A – La création d’une police administrative spéciale	8
1 – Les causes de la création	8
2 – Le champ d’application de la police administrative spéciale	8
B- La procédure applicable aux rave party.....	10
1 – Le régime général	10
2 - L’engagement de bonnes pratiques.....	10
CAA, 31/07/2001, Société L’Othala Production	11

Introduction

Les activités de l'Administration sont de deux types. La première, le service public, a pour but de fournir des prestations d'intérêt général. La seconde, en revanche, a un caractère purement normatif : on parle de police administrative. Cette dernière a pour but la protection de l'ordre public c'est-à-dire la sauvegarde de la tranquillité, salubrité, et sécurité publiques. C'est sur ce fondement que le maire de Brécy est intervenu pour réglementer une rave party.

Dans cette affaire, le maire de Brécy avait autorisé, le 26 mai 1995, la tenue sur sa commune d'un festival son et lumière. Estimant qu le rassemblement prévu était d'une toute autre ampleur que celle qui était prévue, le maire interdit la rassemblement par une décision du 21 juillet 1995. La société organisatrice L'Othala Production demanda, alors, au tribunal administratif d'Orléans d'annuler l'arrêté municipal. Le tribunal rejet, cependant, cette demande le 25 février 1997. La société fit donc appel de cette décision devant la cour administrative d'appel de Nantes. Le 31 juillet 2001, sa troisième chambre rejeta la requête au motif qu'il y avait des risques de troubles de l'ordre public.

Les raves party furent longtemps soustraites a tout encadrement juridique, le propre de ces rassemblement était, en effet, d'être clandestin. C'est ce constat, associé aux multiples excès auxquels donnaient lieu ces rassemblements, qui poussa le législateur a créer une police administrative spéciale chargé de réglementer ce phénomène. Pour autant, les rave party étaient déjà juridiquement appréhendable. Ainsi, le dispositif prévu par la loi du 21 janvier 1995 au sujet des rassemblements sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif, ou encore celui relatif à la police administrative spéciale des spectacles étaient applicables. Plus encore, l'arrêt du 31 juillet 2001 prouve que les rave party pouvaient être encadrées par les pouvoirs de police administrative générale du maire. Reste à apprécier l'utilité d'un dispositif cette fois spécifique aux rave party.

Il convient, alors, d'étudier, dans une première partie, un phénomène juridiquement appréhendable (I), et d'analyser, dans une seconde partie, un phénomène spécifiquement encadré (II).

I – Un phénomène juridiquement appréhendable

Ce qui frappe lorsque l'on compare les réactions suscitées par le phénomène des rave party avec les différents dispositifs juridiques existant est le décalage qui existe entre le sentiment d'impuissance suscité par ces rassemblements et les possibilités d'action offerte par le droit. On constate, ainsi, que les rave party pouvaient très bien être encadrées tant par des dispositifs législatifs spécifiques (A) que par la législation générale sur les pouvoirs de police des maires (B).

A – Les dispositifs législatifs spécifiques

Deux dispositifs s'offraient au maire de Brécy pour réglementer le rassemblement posant problème. Le premier concerne les manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif (1). Le second a trait à la police administrative des spectacles (2). Ces deux dispositifs de concernent pas les rave party, mais ils leurs sont tout à fait applicables.

1 – Les manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif

C'est en 1995 que le législateur intervient pour réglementer les manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif rassemblant plus de 1500 personnes (loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995). Le législateur prévoit la possibilité d'imposer aux organisateurs de telles manifestation d'assurer un service d'ordre lorsque leur objet ou leur importance le justifie. De plus, il peut être mis à la charge des organisateurs les conséquences financières consécutives à des obligations exceptionnelles pour les forces de l'ordre. Le seul élément pouvant poser problème quant à l'applicabilité de ce dispositif au rave party est le fait le but lucratif est rarement présent, une simple participation financière étant demandée.

Un décret du 31 mai 1997 est venu préciser les modalités d'application de cet article. Celui-ci prévoit une obligation de déclaration préalable des rassemblements. Au terme de ces deux textes, il est donc possible d'imposer aux organisateurs de rave party de déclarer auprès de l'autorité administrative ces rassemblements et de leur imposer d'assurer un service d'ordre.

Ces textes ont été complétés par une circulaire de 1998. Cette dernière recommande aux autorités administratives d'informer les organisateurs de rave party des obligations qui s'imposent à eux. Elle recommande de suivre la même procédure que celle qui s'applique aux concerts rock par exemple. De plus, il est indiqué que doit être mis en place des dispositifs propres à éviter toute atteinte à la santé des participants. Cette circulaire rappelle également l'applicabilité de l'ordonnance de 1945 relative à la police des spectacles.

2 – La police des spectacles

Il s'agit de l'ordonnance du 13 octobre 1945. Elle confère au maire le pouvoir de police administrative spéciale des spectacles. Il est vrai que les rave party ne sont pas des spectacles traditionnels comme les concerts pop, mais comme eux ils mettent en scène plusieurs artistes. En l'espèce, les meilleurs DJ d'Europe avaient été engagés. Dès lors, le rassemblement prévu pouvait, sans peine, être regardé comme un spectacle de curiosité ou de variété. Quant aux obligations imposées par cette ordonnance il faut relever celle qui impose une autorisation administrative préalable.

Le maire étant aussi titulaire d'un pouvoir de police administrative générale, il importe de déterminer les conditions de la cohabitation des ces deux pouvoirs, puisque c'est le pouvoir de police générale qui est utilisé. La règle qui régit les concours de police : l'exercice d'un pouvoir de police par l'autorité supérieure ne fait pas obstacle à l'intervention de l'autorité locale lorsque des circonstances locales justifient une mesure plus rigoureuse. En l'espèce, il s'agit d'un concours entre une police spéciale et une police générale. Il importe, d'abord, de relever que ce concours ne doit pas avoir été interdit par les textes régissant la police spéciale. Un autorité disposant des deux types de pouvoirs, comme c'est le cas du maire, peut utiliser ses pouvoirs de police générale en dépit de la détention d'un pouvoir de police spéciale. Lorsqu'il s'agit d'autorité différentes, l'exercice du pouvoir de police générale ne peut être exercé que si des circonstances locales le justifient et il ne peut qu'aggraver la mesure prise. En conséquence de ces remarques, rien n'interdisait au maire d'utiliser son pouvoir de police administrative générale.

B – La législation générale sur les pouvoirs de police des maires

Il importe, au préalable, de délimiter les contours des pouvoirs de police administrative générale des maires (1), pour voir quelle application en fait le Conseil d'Etat en l'espèce (2).

1 – Le contenu des pouvoirs de police administrative générale des maires

Le pouvoir de police administrative générale est exercé par quatre autorités sur trois niveaux différents. Ainsi, au premier chef, se trouve le maire compétent sur le territoire de sa commune (art. L 131-1 du code des communes). Ce dernier exerce seul ce pouvoir, sans contrôle du conseil municipal. La compétence au niveau départemental est partagée entre le président du conseil général, qui est compétent pour prendre toutes les mesures relatives aux routes départementales en dehors des agglomérations, et le préfet, qui est habilité à prendre toutes les mesures permettant de sauvegarder la sécurité publique sur les routes nationales en dehors des agglomérations. Cette dernière autorité est aussi dotée de pouvoirs au niveau communal puisque le préfet est habilité à prendre les mesures pour assurer le maintien de la tranquillité publique dans les communes à police d'Etat. Il est également titulaire d'un pouvoir de substitution en cas de défaillance du maire qui lui permet, après une mise en demeure infructueuse, de prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public. La compétence au national appartient au Premier ministre. Il faut ici faire application, au profit de ce dernier, de la jurisprudence *Labonne* qui reconnaissait au chef de l'Etat (CE, 8/08/1919 ; CE, ass., 13/05/1960, *SARL Restaurant Nicolas*).

Toutes ces autorités doivent assurer la protection de l'ordre public général dont la principale composante est la trilogie classique. Elle correspond à l'ordre public général matériel et extérieur dont les composantes sont énumérées à l'article L 131-2 du code des communes. Il s'agit de la sécurité (accidents de la route, effondrements d'immeuble), la tranquillité (tapages nocturnes, manifestations sur la voie publique), et la salubrité (épidémies, salubrité de l'eau et des denrées alimentaires) publiques. Ces composantes valent pour toutes les autorités de police administrative générale et peuvent être appliqués à n'importe quel domaine.

Des considérations morales ont même été rajoutées. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a admis l'interdiction par un maire de la projection d'un film jugé immoral en raison de circonstances locales particulières (CE, sect., 18/12/1959, *Soc. « Les films Lutétia »*). Il a même été admis la possibilité d'utiliser les pouvoirs de police administrative générale dans le but de protéger la dignité de la personne humaine (CE, ass., 27/10/1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*. En l'espèce, c'est la trilogie classique qui pouvait être atteinte.

2 – La solution du 31 juillet 2001

La cour administrative d'appel de Nantes estime qu'il y avait « des risques sérieux de désordres ». Au-delà des possibles risques pour la tranquillité publique, ce sont bien la sécurité et la santé publique qui étaient en cause. Ainsi, la cour relève qu'en raison de la période choisie, le dernier week-end de juillet où la circulation routière est particulièrement dense, les forces de l'ordre n'auraient pas été suffisantes pour assurer la sécurité des participants. Le nombre de participants étant important, la cour estime que la mesure est justifiée dans la mesure où la sécurité des participants n'aurait pas pu être garantie. S'agissant de la santé publique, la cour relève que les moyens en matière de lutte contre l'incendie et de secours aux personnes ne pouvaient pas être réunies, ce qui donne un second fondement à la mesure du maire de Brécly.

Ce jugement a fait dire à certains auteurs qu'il n'était pas nécessaire de légiférer en la matière, le pouvoir de police administrative générale du maire suffisant pour encadrer les rave party. Le législateur n'a pas été de cet avis, et, pour mieux assurer la défense de l'ordre public, a préféré doter les autorités administratives de règles spécifiques.

II – un phénomène spécifiquement encadré

L'article 53 de la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne crée une police administrative spéciale des rave party (A) et impose une réglementation spécifique à ce type de rassemblements.

A – La création d'une police administrative spéciale

Il importe, au préalable, de revenir sur les causes de la création d'une police administrative spéciale (1) et de déterminer le champ d'application du nouveau dispositif (2).

1 – Les causes de la création

Les polices administratives spéciales sont dites spéciales en raison de la particularité de leur objet. Les textes leur attribuent un objet particulier à préserver et elles ne peuvent agir qu'en vue de cet objet. Elles s'appliquent soit à une catégorie particulière d'administrés, comme la police des étrangers, soit à une catégorie particulière d'activité, comme les polices de la chasse ou de la pêche, ou encore à des lieux particuliers, par exemple les gares ou les aéroports.

Elles sont créées pour améliorer l'efficacité de la police administrative. En effet, certains phénomènes présentent des spécificités qui rendent nécessaires l'instauration de règles spéciales afin de garantir au mieux l'ordre public, la police administrative générale apparaissant non adaptée. En l'espèce, plusieurs dispositifs pouvaient s'appliquer, mais aucun ne prend en compte les particularités des rave party. Ainsi, il a déjà été noté le problème du but lucratif s'agissant de la loi de 1995. Quant à l'ordonnance de 1945, elle s'applique aux spectacles, les rave party ne peuvent alors y être associés qu'au prix d'un effort d'interprétation. Les pouvoirs de police administrative générale sont pleinement applicables, mais ils ne permettent une intervention qu'en aval du phénomène. Or, les rave party sont des phénomènes souvent clandestins qui nécessitent une approche particulière. Soumettre les organisateurs de ces rave party suppose, alors, un dispositif spécifique permettant de tenir compte de toutes les particularités de ce phénomène afin de mieux le soumettre au droit. C'est dans ce but qu'a été créée la police administrative spéciale des rave party dont le champ d'application est strictement défini.

2 – Le champ d'application de la police administrative spéciale

Le législateur fut longtemps freiné dans son envie de réglementer les rave party par la difficulté de définir ce phénomène. Au terme de l'article 53 de la loi de 2001, il s'agit des « rassemblements festifs à caractère musical, organisés par des personnes privées, dans des lieux qui ne sont pas au préalable aménagés à cette fin et répondant à certaines caractéristiques fixées par décret en Conseil d'Etat tenant à leur importance et à leur mode d'organisation ainsi qu'aux risques susceptibles d'être encourus par les participants ».

Le décret du 3 mai 2002 est venu préciser ce dispositif. Ces rassemblements doivent donner lieu à la diffusion de musique amplifiée. L'effectif prévisible des participants susceptibles d'être atteints, compte tenu notamment de la surface du lieu de rassemblement, doit dépasser 250 personnes. Aussi, le rassemblement doit donner lieu à la diffusion de tracts et à des affichages.

C'est aux rassemblements répondant à ce type de conditions que s'appliquent le nouveau dispositif.

B- La procédure applicable aux rave party

Le Gouvernement a distingué deux types de procédures : un régime général (1) et un engagement de bonnes pratiques (2).

1 – Le régime général

La loi de 2001 impose aux organisateurs de rave party une déclaration préalable au préfet du département un mois avant le rassemblement. Pour améliorer l'encadrement de ce phénomène, une procédure de dialogue entre les pouvoirs publics et les organisateurs a été instituée. C'est ainsi que le décret de 2002 prévoit les différents éléments que doit comporter le dossier de déclaration, notamment la date du rassemblement et le nombre prévisible de personnes, l'autorisation d'occuper le lieu donnée par le propriétaire. Surtout, les organisateurs doivent indiquer les moyens prévus pour assurer l'ordre public. Une circulaire de 2002 précise que les organisateurs ne sauraient s'en remettre aux services de la préfecture. A cette fin, ils doivent prévoir un service d'ordre, et pour les rassemblements importants une antenne médicale. Ils doivent de plus prendre contact avec les différents services publics concernés, et différentes organisations sanitaires ou humanitaires.

Si le préfet estime que toutes les conditions garantissant l'ordre public ne sont pas remplies, il doit, au plus tard huit jours avant le rassemblement, organiser une concertation avec les organisateurs, et imposer notamment un renforcement du service d'ordre. Si les conditions ne sont toujours pas remplies, le préfet peut interdire le rassemblement.

Les organisateurs de rave party étant souvent réfractaires à tout dispositif d'encadrement, il a été prévu par le décret de 2002 une procédure permettant de mieux encadrer le phénomène en facilitant les démarches des organisateurs.

2 - L'engagement de bonnes pratiques

Cet engagement trouve son origine dans les débats parlementaires. Il vise à améliorer les relations entre les pouvoirs publics et les organisateurs. Ainsi, les organisateurs qui s'engagent à respecter certaines pratiques font l'objet d'une procédure facilitée. Ainsi, ils peuvent déposer leur dossier au plus tard quinze jours avant le rassemblement et une correspondant des services de l'Etat facilité leurs démarches administratives auprès des services de l'Etat, des collectivités locales et des associations. Grâce à cet engagement, les autorités espèrent responsabiliser les organisateurs de rave party.

Ainsi, après avoir été marquées par leur caractère clandestin, les rave party font désormais l'objet d'un encadrement spécifique qui peut aller jusqu'à l'instauration de relations régulières entre les pouvoirs publics et les organisateurs.

CAA, 31/07/2001, Société L'Othala Production

Vu la requête, enregistrée au greffe de la Cour le 21 mai 1997, présentée pour la société "L'Othala Production", dont le siège social est Domaine du Petit Turly, rue de Turly à Bourges (18000), par Me VIALLE, avocat au barreau de Paris ;

La société "L'Othala Production" demande à la Cour :

- 1) d'annuler le jugement n 95-2106 du 25 février 1997 par lequel le Tribunal administratif d'Orléans a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 21 juillet 1995 du maire de Brécy lui interdisant d'organiser une soirée "Rave" au lieu-dit "Marciauge" les 29 et 30 juillet 1995 ;
- 2) d'annuler cet arrêté ;
- 3) de condamner la commune de Brécy à lui payer une somme de 5 000 F au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

Considérant qu'en écartant le moyen de détournement de pouvoir au motif qu'il n'était pas établi les premiers juges ont suffisamment motivé leur jugement ;

Sur la légalité de la décision attaquée :

Considérant, en premier lieu, que la décision du 21 juillet 1995 par laquelle le maire de Brécy a interdit la manifestation prévue le 29 juillet 1995, sur le territoire de la commune au lieu-dit "Marciauge", vise les dispositions du code des communes qui la fondent et contient les éléments de fait qui l'ont motivée au regard de la préservation de la sécurité publique ; que le moyen tiré de la violation de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs ne peut dès lors qu'être écartée ;

Considérant, en deuxième lieu, que la décision litigieuse est intervenue après que le maire de Brécy a constaté que les conditions de l'autorisation accordée antérieurement le 26 mai 1995, portant sur la tenue d'un festival "son et lumière", ne seraient pas respectées, dans la mesure où la manifestation que la société "L'Othala Production" avait en réalité l'intention d'organiser était, par sa nature, son importance et sa durée, totalement différente de celle qui avait fait l'objet de l'autorisation ; que la mesure entreprise ne peut, dans ces conditions, être regardée comme retirant l'autorisation antérieure eu égard à ce qui vient d'être dit ;

Considérant, en troisième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que le rassemblement prévu le 29 juillet 1995 a fait l'objet de la décision d'interdiction litigieuse, compte tenu notamment de ce qu'en raison de la période choisie, à savoir le dernier week-end de juillet au cours duquel la circulation routière est particulièrement intense, les forces de police disponibles n'auraient pas été suffisantes pour assurer l'ordre public, alors surtout que le nombre de personnes attendues, venant de différents pays européens, était très important ; que par ailleurs les moyens appropriés en matière de lutte contre l'incendie et de secours aux personnes ne pouvaient être réunis, ainsi qu'il ressort des avis émis par les instances compétentes consultées à cet effet, et qu'il comportait des risques sérieux de désordres ; que, dans ces conditions, le maire de Brécy, en se fondant sur des faits matériellement exacts, a pu, sans excéder ses pouvoirs, prendre la mesure d'interdiction attaquée ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et alors que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi, que la société "L'Othala Production" n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Nantes a rejeté sa demande ;

Sur l'application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Brécy, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, soit condamnée à payer à la société "L'Othala Production" la somme qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'en revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner la société "L'Othala Production" à payer à la commune de Brécy une somme de 6 000 F au même titre ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de la société "L'Othala Production" est rejetée.

Article 2 : La société "L'Othala Production" versera à la commune de Brécy une somme de six mille francs (6 000 F) au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.