

N° 410774

Ligue des Droits de l'Homme
c/commune de Béziers

10ème et 9ème chambres réunies

Séance du 23 mai 2018

Lecture du 6 juin 2018

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

Nous allons vous proposer dans cette affaire d'annuler un arrêté du maire de Béziers instaurant dans le centre-ville de cette commune, pour les soirs de week-end et de vacances scolaires de l'été 2014, un couvre-feu applicable aux mineurs de treize ans. L'affaire n'est pas évidente, notamment au regard de votre jurisprudence, que vous auriez ainsi l'occasion de préciser.

Les faits sont les suivants : le 25 avril 2014, le maire de Béziers fraîchement élu a interdit par arrêté la circulation des mineurs de treize ans non accompagnés d'une personne majeure de 23 heures à 6 heures dans les 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. L'article 5 de l'arrêté précisait que les manquements à cette interdiction seraient punis de l'amende prévue pour les contraventions de grande voirie. Le 7 juillet 2014, le maire a retiré et rétroactivement remplacé l'arrêté par un autre, identique à cela près que l'article 5 précisait désormais qu'en cas de manquement, les parents des enfants concernés pourraient faire l'objet de poursuites pénales sur le fondement de l'article R. 610-5 du code pénal. Cet article dispose en effet que « La violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 1^{ère} classe. » Le tribunal administratif de Montpellier et la cour administrative de Marseille ont tour à tour prononcé un non-lieu sur le premier arrêté et la seconde a annulé le second arrêté en tant seulement qu'il revêtait une portée rétroactive. Les deux juridictions ont en revanche rejeté les conclusions d'annulation dirigées contre la partie prospective du second arrêté, et c'est sur ce point uniquement que porte le pourvoi en cassation.

Ce pourvoi est introduit par la Ligue des Droits de l'Homme (LDH). Disons d'emblée que si l'état du droit était vierge, son intérêt pour agir à l'encontre d'un arrêté de police de portée locale ne nous sauterait pas aux yeux. Mais vous avez jugé, par une décision CE, 4 novembre 2015, *Association Ligue des droits de l'homme*, n° 375178, p. 375, que 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 ». Il s'agissait en l'espèce de la contestation par la Ligue des Droits de l'Homme d'un arrêté

municipal édictant une mesure de police de nature à affecter de façon spécifique des personnes de nationalité étrangère présentes sur le territoire de la commune. La seule circonstance que vous aviez relevée pour justifier l'intérêt pour agir de la Ligue était qu'une telle mesure était susceptible d'être reproduite dans d'autres communes. On peut douter de la capacité d'un tel motif à empêcher que l'exception devienne la règle en autorisant les associations nationales à contester l'immense majorité des arrêtés de police. Il n'en reste pas moins que ce précédent¹, au demeurant d'inspiration sympathique, nous semble parfaitement topique, au point d'ailleurs que la CAA l'avait recopié pour écarter une fin de non-recevoir soulevée devant elle. Nous pensons donc que la LDH a sa place dans le litige. Ce point n'est d'ailleurs plus contesté en cassation.

Le pourvoi comporte deux moyens principaux. L'un conteste la proportionnalité de la mesure de police et est donc de nature à emporter l'annulation de l'ensemble de l'arrêt et de l'arrêté. Le second cible le seul raisonnement mené au sujet de l'article 5 de l'arrêté relatif aux sanctions pénales.

C'est le premier moyen de ces moyens que nous vous proposons d'accueillir. La proportionnalité d'une mesure de police, qui fait l'objet au fond d'un contrôle scrupuleux du juge depuis l'arrêt *Benjamin*, doit faire l'objet, en cassation, d'un contrôle de la qualification juridique (v., pour un contrôle de qualification juridique du caractère légalement justifié par les nécessités de l'ordre public d'un arrêté interdisant la mendicité sur la voie publique, CE, 9 juillet 2003, *M. L... et Association AC Conflent*, n°s 229618 229619, T. p.). Et vous savez que, comme l'a explicité votre décision d'Assemblée CE Ass., 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image et autres*, n°s 317827 317952 318013 318051, p., ce contrôle de proportionnalité se décompose en trois temps, visant à vérifier que la mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit.

La première chose à faire est donc d'identifier la finalité de la mesure de police. La cour l'a essentiellement placée sous le timbre de la protection des mineurs contre la délinquance nocturne, tout en émaillant son arrêt d'indices laissant à penser qu'un objectif de prévention des troubles à l'ordre public susceptibles d'être provoqués le soir par ces mineurs était également à l'œuvre. Ces hésitations tiennent au grand écart que la cour s'est sentie obligée d'effectuer pour coller à la fois à votre jurisprudence et à la réalité de l'arrêté municipal.

Votre jurisprudence sur les couvre-feux tient en une série d'ordonnances, toutes de l'année 2001, dont le point de départ est une ordonnance *Préfet du Loiret* (JRCE, 9 juillet 2001, n° 235638, p.), recopiée plusieurs fois au cours du même été (JRCE, 27 juillet 2001, *Ville d'Etampes*, n° 236489, T. p. ; 30 juillet 2001, *Préfet d'Eure-et-Loir*, n° 236657, T. p.). Ces ordonnances jugent que ni l'article 372-2 du code civil, selon lequel la santé, la sécurité et la moralité de l'enfant sont confiées par la loi à ses père et mère, ni les articles 375 à 375-8 du même code selon lesquels l'autorité judiciaire peut, en cas de carence des parents, prononcer des mesures d'assistance éducative, ni, enfin, les pouvoirs de police

¹ Pour une application plus récente, mais moins topique, v. 7 février 2017, *Association Aides et autres*, n° 392758, T. p. V. aussi, implicitement mais nécessairement, la jurisprudence sur les arrêtés d'interdiction locale du « burkini » : CE, juge des référés, 26 août 2016, *Ligue des droits de l'homme et autres et Association de défense des droits de l'homme - Collectif contre l'islamophobie en France*, n°s 402742 402777, à publier au Recueil ; Juge des référés, 26 septembre 2016, *Association de défense des droits de l'homme - Collectif contre l'islamophobie en France*, n° 403578, T. p.

générale de l'Etat ne font obstacle à ce que, pour contribuer à la protection des mineurs, le maire fasse usage, en fonction de circonstances locales particulières, de ses pouvoirs de police générale pour édicter à leur encontre des mesures de couvre-feu. Interprétant les mesures en question, similaires à la mesure en litige en termes de dispositif, elles relèvent qu'en les édictant, « le maire a entendu essentiellement contribuer à la protection des mineurs de moins de treize ans contre les dangers auxquels ils sont tout particulièrement exposés aux heures et dans les lieux mentionnés dans l'arrêté, et qui tiennent tant au risque d'être personnellement victimes d'actes de violence qu'à celui d'être mêlés, incités ou accoutumés à de tels actes ». C'est au regard de cet objectif de protection que la proportionnalité est ensuite examinée et en l'occurrence admise.

L'arrêté litigieux, pour sa part, fait écho à cet objectif de protection de la jeunesse. Recopiant les ordonnances, il évoque, dans ses considérants, la « nécessité de contribuer à la protection des mineurs de moins de 13 ans contre les dangers auxquels ils sont particulièrement exposés entre 23h et 6h », qui « tiennent tant au risque d'être personnellement victimes d'actes de violence qu'à celui d'être mêlés, incités ou accoutumés à de tels actes ». Mais il porte également trace d'une autre finalité, consistant non pas tant à protéger les très jeunes mineurs contre les autres ou contre eux-mêmes qu'à protéger la tranquillité publique mise à mal par ces derniers. Il s'ouvre ainsi que le constat d'un « nombre croissant de jeunes mineurs se trouvant livrés à eux-mêmes en pleine nuit, et tout particulièrement pendant la période des vacances scolaires et des week-ends, et qui participent de ce fait aux atteintes à la tranquillité publique (rassemblements nocturnes, nuisances sonores, atteintes contre les biens et les personnes, rixes et disputes, participation aux trafics divers...). Et il semble bien, à lire les justifications apportées à l'arrêté dans le cadre de l'instruction contentieuse, que le souhait d'œuvrer à la tranquillité du voisinage était bien présent à l'esprit de ses auteurs.

Or cette finalité de prévention des troubles susceptibles d'être causés à l'ordre public par de jeunes mineurs nous semble, à dire vrai, tout aussi légitime que l'objectif de protection derrière lequel elle se camoufle. L'un des apports de votre décision pourrait être de l'officialiser en reconnaissant aux maires le pouvoir de faire usage, en fonction de circonstances locales particulières, de leurs pouvoirs de police générale en restreignant la liberté de circulation des mineurs tant pour contribuer à la protection de ces derniers que pour prévenir les troubles à l'ordre public qu'ils sont susceptibles de provoquer – ce qui nous semble une présentation plus honnête que celle consistant à dire que l'on se borne à les protéger contre eux-mêmes.

Quelle que soit la finalité poursuivie, il faut que la mesure soit justifiée par l'existence de risques qu'elle entend prévenir, et que son contenu soit adapté et proportionné à leur prévention. C'est sur le premier point – la nécessité de la mesure au regard de risques à prévenir, que nous nourrissons des doutes.

Avant de venir aux arguments qui nous convainquent de l'absence de nécessité en l'espèce, nous ne pouvons pas cacher deux facteurs plus systémiques qui affaiblissent d'emblée notre position. Le premier est qu'en toute hypothèse, des mineurs de treize ans n'ont jamais rien à faire tout seuls dans la rue entre 23 heures et 6 heures du matin. Force est donc d'admettre que dans la balance, le plateau des libertés auxquelles il est porté atteinte n'est pas très lourdement lesté. Le second est que la jurisprudence que nous avons citée place votre seuil de tolérance à de telles mesures assez haut, puisqu'elles admettent coup sur coup la légalité de trois arrêtés similaires.

Mais en réalité, aucun de ces deux arguments ne nous impressionne. L'incongruité de la présence de mineurs dans la rue la nuit n'enlève rien au fait qu'en matière de police, la liberté et la règle et la restriction l'exception, et que s'agissant de pouvoirs de police générale des maires, ces exceptions doivent être justifiées non par des considérations générales, mais par des circonstances locales. Quand bien même, à Béziers comme ailleurs, interdire aux mineurs de treize ans de se trouver là où ils ne devraient pas ne fait pas grand mal, il faut bien démontrer qu'à Béziers plus qu'ailleurs, il existe un problème de circulation nocturne des mineurs pour justifier une intervention de police du maire de Béziers. C'est d'ailleurs ce qui explique que l'ordonnance *Préfet d'Eure-et-Loir* précitée a, malgré un rejet des conclusions pour l'essentiel, tout de même estimé « qu'il paraît excessif par rapport aux fins poursuivies que l'interdiction de circulation des mineurs de treize ans non accompagnés d'un adulte reçoive application pour l'ensemble des périodes scolaires dès lors qu'il n'est pas établi, ainsi que l'a mis en évidence l'audience de référé, qu'en dehors de la période estivale, les intéressés se trouvent exposés à un risque grave pour leur sécurité ». Il faut donc bien partir du principe qu'un couvre-feu même applicable à de très jeunes mineurs n'est possible qu'à condition d'établir des risques particuliers. Quant à votre jurisprudence, outre que notre dernière remarque montre que sa tolérance a des limites, elle reste de toute façon une collection de décisions d'espèce puisque, précisément, en matière de police, la légalité de fond dépend toujours des circonstances de fait.

Il faut donc en venir aux justifications d'espèce. Le maire de Béziers met essentiellement en avant une augmentation de la délinquance constatée, en 2013 et au premier semestre 2014, c'est-à-dire dans les mois précédant la mesure, de la délinquance dans les zones visées par l'arrêté. Ce point n'est pas contesté et ressort effectivement des pièces du dossier : une attestation du commissaire central montre qu'en un semestre de 2014, le nombre d'infractions constatées en centre-ville atteignait déjà 68% des infractions constatées en douze mois en 2013 – le chiffre s'élève à 71% en zone de sécurité prioritaire.

Mais d'une part, s'agissant de la finalité de prévention des troubles à l'ordre public par les mineurs de treize ans, aucun élément ne permet d'attester de leur implication marginale croissante sur la même période : au contraire, les chiffres fournis par le commissaire Jos démontrent que la proportion des mineurs mis en cause dans les interpellations effectuées est remarquablement stable – ils sont impliqués dans 10% des cas. Ces chiffres ne nous semblent pas efficacement contrebalancés par les éléments mentionnés dans la déclinaison départementale de la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2014-2017 qui relèvent certes une augmentation du nombre d'implications de mineurs, mais sont à la fois moins précis et plus anciens. D'autant que tous ces chiffres sont relatifs à l'ensemble des mineurs et pas aux mineurs de treize ans visés par l'arrêté. Au sujet de l'implication de ces derniers dans des faits de délinquance, ne figure au dossier, comme seul élément tangible, que l'affirmation du commissaire selon laquelle certains des mineurs impliqués semblent très jeunes : pour le centre-ville, cette affirmation n'est pas étayée ; pour la zone de sécurité, le commissaire la déduit de la corpulence des mineurs – il confesse ne pas en savoir plus car cette impression est retirée de l'examen de vidéos de surveillance, les forces de police ayant apparemment des difficultés à procéder à des interpellations...

D'autre part, s'agissant de la finalité de protection des mineurs, aucun élément ne vient non plus accréditer l'idée selon laquelle ils seraient particulièrement exposés à la délinquance constatée. Les pièces du dossier montrent qu'il s'agit majoritairement de vols dits « à la roulotte » (effraction dans les véhicules) et d'actes de vandalisme sur des véhicules et des

biens immobiliers : les mineurs n'en sont donc pas les victimes, comme ce serait le cas en présence d'actes de racket ou, bien entendu, de délinquance sexuelle sur mineurs. Le dossier ne fait pas apparaître non plus que Béziers serait particulièrement exposée à un phénomène de très jeunes enfants en déshérence au point qu'un arrêté de police générale doive intervenir pour contrebalancer une carence massive de l'autorité parentale à l'échelle de la commune.

Bref, nous ne minorons pas les difficultés liées à la délinquance en zone urbaine, et loin de nous l'intention d'accréditer l'idée qu'il est bon pour les enfants de passer leurs nuits à son contact. Il n'en demeure pas moins que nous ne voyons pas dans les pièces du dossier de circonstance locale particulière dont découlerait la nécessité de la mesure, sauf à justifier la possibilité d'édicter à toute époque des couvre-feux pour jeunes mineurs dans toutes les zones du territoire où la délinquance existe, et elles sont malheureusement nombreuses. Cette dernière option est peut-être soutenable, mais telle n'est pas notre inclination et tel n'est pas non plus, si l'on s'abstrait un instant des ordonnances de 2001 pour élargir la focale à l'échelle de votre jurisprudence sur les mesures de police, l'esprit du libéralisme auquel, en l'absence de circonstances exceptionnelles, vous êtes traditionnellement attachés.

Telles sont les considérations qui nous convainquent de conclure à l'erreur de qualification juridique sur la nécessité de l'arrêté.

Si vous étiez d'avis de ne pas nous suivre, le second moyen nous semblerait pouvoir être écarté, mais au prix tout de même d'une forme de réserve d'interprétation de l'article 5 de l'arrêté. Ainsi qu'on l'a vu, cet article 5 a pour objet de soumettre les parents des contrevenants au couvre-feu à l'amende prévue pour les contraventions de première classe – c'est-à-dire 38 euros au plus selon l'article 131-13 du code pénal. En d'autres termes, l'article entend signifier que le respect des mesures qu'il édicte est à la charge des parents, en leur qualité de gardiens des enfants mineurs, et que la peine prévue par le code pénal en cas de méconnaissance d'un arrêté municipal pèsera donc sur ces derniers.

Le pourvoi soutient notamment qu'une telle sanction pesant sur les parents méconnaît le principe de personnalité des peines et surtout de la présomption d'innocence. Cette argumentation nous paraît farfelue n'était-ce une décision du Conseil constitutionnel dont elle s'inspire (décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011). Le Conseil constitutionnel, saisi d'un article de la LOPSI prévoyant, comme le fait l'arrêté, une sanction plus lourde que celle permise par l'article R. 610-5 (il s'agissait de l'amende prévue pour les contraventions de troisième classe, soit 450 euros) pour les parents d'enfants contrevenant à un couvre-feu préfectoral. Il a jugé qu'en permettant de punir le représentant légal à raison d'une infraction commise par le mineur, il a pour effet d'instituer, à l'encontre du représentant légal, une présomption irréfragable de culpabilité » contraire à la Constitution. Les requérants ont donc beau jeu de dire que l'arrêté décalqué de la loi méconnaît lui aussi la Constitution.

Pour notre part, nous pensons que l'effort d'interprétation auquel le Conseil constitutionnel n'a pas voulu consentir à l'égard de la loi, et consistant à juger qu'en instituant une sanction à une infraction des parents à leurs obligations de gardien, il n'a pas entendu exclure que ces derniers fassent valoir, au cas par cas, de possibles causes exonératoires de leur responsabilité pénale, serait atteignable vis-à-vis d'un l'arrêté, qu'il vous revient d'interpréter conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel lorsqu'une telle interprétation est possible sans le dénaturer. Nous serions donc possible, si vous optiez pour la proportionnalité de la mesure, de rejeter le pourvoi – les autres branches du moyen n'ayant pas de consistance.

Mais telle n'est pas notre proposition et nous vous proposons d'annuler l'article 7 de l'arrêt de la cour ainsi que, puisque le motif de cassation emporte la solution de fond, le jugement en tant qu'il rejette les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 7 juillet 2014 dans son versant non rétrospectif, et cet arrêté dans la même mesure. Nous concluons également à ce que soit mise à la charge de la commune une somme de 5 000 euros au titre des frais irrépétibles demandés à tous les stades de la procédure.

Tel est le sens de nos conclusions.