

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

C'est à partir du début du XIX^e siècle que la notion de réglementation sanitaire commence à se formaliser dans le droit positif. On en trouve ainsi trace dans une loi du 3 mars 1822 relative à la police sanitaire, dont l'article 1^{er} prévoyait notamment que « *le roi détermine par des ordonnances [...] 2° les mesures à observer sur les côtes, dans les ports et rades, dans les lazarets et autres lieux réservés* ». C'est toutefois la loi du 15 février 1902 qui a constitué l'acte fondateur en cette matière, en obligeant les maires à édicter des **règlements sanitaires municipaux**. La pratique a néanmoins révélé que les édiles se montraient réticents à user de cette prérogative, dont l'impopularité pouvait s'avérer coûteuse sur un plan électoral. En réaction, un décret-loi du 30 octobre 1935 départementalisa les règlements sanitaires, en en confiant la responsabilité aux préfets. Ces dispositions, codifiées à l'article L. 1 du code de la santé publique à compter de 1953¹, ont perduré cinquante ans. Non sans quelque paradoxe, c'est finalement la loi du 6 janvier 1986 (art. 67) destinée à adapter la législation sanitaire et sociale à la décentralisation **qui décida la centralisation de cette politique**, en confiant à des décrets en Conseil d'Etat le soin de définir ces règlements au niveau national, même si les préfets et les maires se voyaient reconnaître, à l'article L. 2, la possibilité d'édicter par arrêté des dispositions particulières. Par ailleurs, cette réforme s'accompagnait d'un **élargissement substantiel du champ de l'hygiène publique**², matérialisé par une énumération non exhaustive des domaines que ces règlements avaient vocation à régir, comme la prévention des maladies transmissibles, l'évacuation des eaux usées ou encore – c'est le cœur de la présente affaire – la salubrité des habitations. Désormais, ces dispositions figurent aux articles L. 1311-1 et L. 1311-2 du code de la santé publique.

Ce nouvel équilibre dessiné en 1986 par le législateur n'a cependant guère trouvé de résonance dans les pratiques administratives car, en 34 ans, le pouvoir réglementaire national n'a pris qu'une partie résiduelle des décrets en Conseil d'Etat³ que le législateur l'avait habilité à édicter. Le droit ayant horreur du vide, cette abstention a été comblée par les anciens règlements départementaux qui sont demeurés applicables, ainsi que votre propre jurisprudence⁴ et celle du juge judiciaire⁵ l'illustrent. **C'est précisément cette survivance**

¹ Décret n° 53-1001 du 5 octobre 1953

² Les règlements départementaux, conformément à une circulaire de 1978, ne prévoyaient en effet que trois types de dispositions : la protection des denrées et la désinfection ou destruction des objets pouvant véhiculer des maladies ; les règles de salubrité des logements ; les prescriptions relatives à l'eau potable, aux puits, à l'évacuation des eaux usées et aux fosses d'aisances

³ Portant par exemple sur les épandages d'affluents d'exploitations agricoles (décret n° 96-540 du 12-06-1996), ou sous l'empire de la codification actuelle, sur les bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (décret n° 2015-1769 du 24-12-2015)

⁴ CE, 08-04-1994, *Mme Benferhat*, n° 109434, A.V. pour le dernier exemple en date : CE, 14-02-2018, *M. Spiquel*, n° 409356, B

⁵ Cette analyse correspond à sa jurisprudence constante : Cass. crim., 20-05-1987, Bull. crim. 1887 n° 202 / sur notre sujet : Cass. Crim 15-

qui constitue la prémisse du présent litige. En effet messieurs Eric et Philippe C..., qui exploitent des auberges de jeunesse à Paris, se sont vus pénalement sanctionnés à plusieurs reprises en raison de manquements à la réglementation sanitaire départementale. Mais les intéressés estiment que les infractions en cause ne révèlent pas tant la sur-occupation de leurs établissements que la désuétude de cette réglementation quant à la capacité maximale d'accueil de telles structures. C'est la raison pour laquelle ils⁶ ont demandé au ministre de la santé d'édicter des règlements sanitaires nationaux dans l'espoir que ceux-ci, plus au fait des possibilités contemporaines d'aménagement et donc moins contraignants, leur permettraient enfin de rentrer dans les clous. C'est le refus opposé par le Directeur général de la santé à cette demande qu'ils contestent directement devant vous.

Au titre de la légalité interne, les requérants soutiennent que le refus litigieux méconnaît l'obligation faite au pouvoir réglementaire de prendre **les mesures nécessaires à l'application de la loi**. Rappelons d'un mot que vous jugez de longue date⁷, sur la base de l'article 21 de la Constitution, que l'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit, mais aussi l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi, hors le cas où le respect des engagements internationaux de la France y ferait obstacle⁸. En pratique, cette obligation renvoie à deux grandes hypothèses⁹ : **soit l'absence de règlements rend l'application de la loi manifestement impossible¹⁰, soit l'obligation d'agir procède de la loi elle-même¹¹, de sorte que l'abstention prolongée devient en réalité illégale**. S'agissant de cette seconde branche, vous vous attachez à cerner l'intention réelle du législateur, sans nécessairement vous arrêter au fait qu'il ait renvoyé au règlement le soin de définir les modalités d'application de la loi¹².

En l'occurrence, il nous semble que la requête est fondée, quelle que soit la branche envisagée.

En effet, il ressort des travaux préparatoires ayant présidé à l'adoption de ces dispositions que **le législateur avait bien l'intention que des décrets viennent fixer des règles générales d'hygiène¹³** - un standard minimal national en quelque sorte. Cette intention est d'autant plus saillante qu'à l'occasion du récent examen de la loi ELAN, les parlementaires ont adopté un amendement, sur avis favorable du gouvernement, tendant à ce qu'un **règlement relatif à la salubrité des habitations** soit pris par décret en Conseil d'Etat dans un délai d'un an. A cette occasion, les sénateurs regrettaient vertement qu'aucun décret n'eût été pris sur ce point, malgré le fondement explicite conféré par la loi du 6 janvier 1986. Si cet article injonctif a finalement été censuré d'office par le Conseil constitutionnel pour méconnaissance du

11-1990, n° 90-80.147, Publié au bulletin / Cass. Crim., 18-04-1991, n° 90-86.827 / Cass. Crim. 22-02-2005, n° 03-87.877 / Cass. Crim. 28-06-2005, n° 05-80.551

⁶ Avec les sociétés dont ils sont les gérants

⁷ V. CE, 13-07-1962, *Kevers-Pascalis*, p. 475

⁸ CE, Section, 28-07-2000, *Association France nature environnement*, n° 204024, A

⁹ V. en ce sens : *L'obligation pour le gouvernement de prendre les règlements d'application de la loi littoral*, C. Diffigier, RFDA 2003.116

¹⁰ Pour un exemple, v. CE, 14-11-2018, *SCI Val de Sarthe c/ Ministre de l'économie et des finances*, n° 408952, B. Pour d'autres illustrations, v. CE, 29-06-2005, *Mme Métayer*, n° 261846, A et CE, 11-05-2007, *Mme Pierres*, n° 284681, B et CE, 07-03-2008, *FNME-CGT*, n° 298138, B

¹¹ CE, 26-02-2001, *Mme Laloubère*, n° 220021, A

¹² CE, Section, 23-05-1958, *Ministre de l'Education Nationale c/Sieur Weber*, p. 293 ; CE, 26-07-2011, *Syndicat national des pilotes de ligne France Alpa*, n° 342453, B ou CE, 03-10-2003, *Société Norminter*, n° 248499, B

¹³ V. notamment http://www.senat.fr/rap/1985-1986/i1985_1986_0215_01.pdf p. 90

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

principe de séparation des pouvoirs¹⁴, il n'en demeure pas moins que son adoption matérialise la persistance de la volonté parlementaire de voir le pouvoir réglementaire national se saisir du sujet, de sorte qu'il nous semble que cette circonstance suffit à rendre le refus illégal.

Mais par ailleurs, les requérants nous semblent également fondés à soutenir que les dispositions législatives en cause ne peuvent trouver à s'appliquer **faute d'édiction des règlements nationaux**. Sur ce point, il faut toutefois distinguer deux temps dans le raisonnement.

Le premier temps concerne l'article L. 1311-1, qui prévoit que « *des décrets en Conseil d'Etat (...) fixent les règles générales d'hygiène et toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme* », en énumérant ensuite **une liste indicative de 7 matières à réglementer**. S'agissant de cet article, l'argumentation du requérant doit, selon nous, être écartée sans hésitation. En effet, la seule portée de l'article L. 1311-1 est de donner compétence au pouvoir réglementaire national, en écho d'ailleurs à l'objet plus général de la loi du 6 janvier 1986 qui consiste à tirer les conséquences des transferts de compétences intervenus en matière d'aide sociale et de santé. Un tel article nous semble nécessairement se « suffire à lui-même »¹⁵. Nous n'avons certes pas identifié de précédent topique, mais vous pourrez ici raisonner par analogie avec votre décision d'Assemblée *Commune de Cuers*¹⁶, qui juge qu'un article législatif donnant compétence aux collectivités territoriales pour déterminer les emplois auxquels peut être attachée l'attribution d'un logement de fonction est d'application immédiate. **En d'autres termes, les règlements sanitaires nationaux n'auraient pu exister sans cette loi, mais la réciproque n'est pas vraie.**

Plus délicat est le second temps de l'analyse. Il concerne l'article L. 1311-2 aux termes duquel « *les décrets mentionnés à l'article L. 1311-1 peuvent être complétés par des arrêtés du représentant de l'Etat dans le département ou par des arrêtés du maire ayant pour objet d'édicter des dispositions particulières en vue d'assurer la protection de la santé publique dans le département ou la commune* ». Il s'agit alors de déterminer si la compétence complémentaire ici reconnue aux autorités locales est une **compétence subsidiaire**, qui peut s'exercer indépendamment des règlements nationaux sous réserve de ne pas les méconnaître, ou s'il s'agit d'une **compétence nécessairement subordonnée à l'intervention de ces règlements**. Dans cette dernière hypothèse, par ricochet, le refus litigieux deviendrait illégal en ce que l'absence de décret vient paralyser l'application de ce second article¹⁷.

En première approche, la logique de compétences parallèles et non subordonnées trouve deux forts arguments de texte dans l'article L. 1311-1. En effet, ce dernier précise que les décrets en Conseil d'Etat interviennent « *sans préjudice des pouvoirs reconnus aux autorités locales* ». Par ailleurs, nous l'avons dit, cet article se borne à indiquer une liste **non-exhaustive de matières**, dont la salubrité des habitations, qu'ont vocation à couvrir ces décrets. Cette indétermination plaide plutôt pour ne pas faire de l'édiction des règlements nationaux une condition préalable à l'intervention des autorités locales.

¹⁴ Décision n° 2018-772 DC du 15-11-2018

¹⁵ CE, 12-06-2002, *Caisse de décès Union d'épargne d'Alsace et de Lorraine*, n° 240741, B

¹⁶ CE, Assemblée, 02-12-1994, n° 148121, A

¹⁷ Pour une formulation nette en ce sens : CE, 23-07-1993, *Société Fougerolle*, n° 147522, A

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

En dépit de ces arguments de texte, nous sommes néanmoins d'avis que **la compétence du préfet et du maire en cette matière est subordonnée à l'intervention des règlements nationaux**. Deux séries de considérations nous déterminent en ce sens.

Premièrement, **c'est ainsi que l'administration a interprété ces deux articles**. Une circulaire ministérielle du 14 juin 1989¹⁸ expliquait ainsi de façon très nette que « *les arrêtés préfectoraux, pris en application de l'article L. 2 du CSP, peuvent seulement prévoir des dispositions particulières destinées à renforcer la protection de la santé publique dans le département, uniquement dans les matières relevant du champ d'application des décrets prévus par l'article L. 1 de ce code, et bien entendu à condition que ces décrets existent. Il en est de même pour les maires qui, dans les arrêtés municipaux pris en application de l'article L. 2, ne peuvent que renforcer, comme les préfets, les dispositions des décrets de l'article L. 1 et ne doivent pas contredire les arrêtés préfectoraux* ». Si cette interprétation administrative ancienne n'est pas en elle-même décisive, nous relèverons toutefois qu'elle s'adosse à un avis de vos sections consultatives publié en annexe à cette circulaire. Or cet avis, sans trancher explicitement la question, nous semble bel et bien avoir raisonné en partant du postulat selon lequel l'intervention des autorités locales était subordonnée à l'édition de ces décrets¹⁹.

Deuxièmement, **une telle interprétation nous semble également se déduire, en creux, de l'état du droit positif**. En effet, l'article 7 du décret du 21 mai 2003 de recodification de la partie réglementaire du CSP précise que « *le fait de ne pas respecter les dispositions des arrêtés pris en application des articles L. 1 ou L. 3 (...) du code de la santé publique dans leur rédaction antérieure au 8 janvier 1986 est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 3e classe* ». Ce choix de préserver la possibilité de sanctionner la méconnaissance des règlements sanitaires départementaux, mais en figeant leur contenu, conduit nécessairement à penser qu'à compter de la loi de 1986, **la nature de la compétence du préfet a changé**, ce qui explique que l'autorité locale n'ait plus vocation à amender les règlements existants à propos desquels elle avait jusqu'alors les mains libres. Sans cette clé de lecture implicite, nous ne parvenons pas à nous expliquer le sens d'un article prévoyant une sanction par rapport à une **réglementation « pétrifiée »** alors même que celle-ci resterait évolutive – la doctrine utilisant à cet égard l'heureuse image de « règlement zombies »²⁰. Replacée sous l'angle pertinent pour la présente affaire, le corollaire de cette lecture est que le préfet – et *a fortiori* le maire – **ne peuvent pas intervenir sur le fondement de l'article L. 1311-2 tant que le pouvoir réglementaire national ne s'est pas saisi du sujet**²¹.

Si vous nous suivez pour retenir cette lecture, il s'en déduit que l'article L. 1311-2 ne peut, en l'état, recevoir application – **ce qui entraîne, pour ce motif également, l'illégalité du refus**

¹⁸ https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000672536&pageCourante=09330

¹⁹ cf. question 2: « l'habilitation donnée au maire par l'article L. 2 du CSP ne fait pas obstacle à ce que le maire puisse, notamment en l'absence de DCE pris en application de l'article L. 1 de ce code, faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 131-2 du code des communes pour prendre des mesures destinées à protéger la santé publique dans sa commune. Le préfet peut également intervenir à cette fin dans les conditions prévues à l'article L. 131-13 de code ». Nous lisons en creux ce passage comme signifiant que la compétence du maire et du préfet n'est pas paralysée par l'inertie du pouvoir réglementaire national, mais que leurs actions éventuelles doivent alors s'exercer sur d'autres fondements

²⁰ *Des règlements zombies*, JH Robert, Droit pénal n° 5, mai 2005, comm. 74

²¹ En ce sens, nous relèverons au surplus que dans les deux décisions à l'occasion desquelles vous avez eu à interpréter ces dispositions, vous avez pris le soin de rattacher explicitement les arrêtés préfectoraux litigieux aux décrets qu'ils complétaient (v. CE, 29-12-1995, *Ville de Nancy c/ Société Gro-Est*, n° 111704, C ; CE, 12-06-1998, *Commune de Chessy*, n° 153546, A)

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

litigieux. Nous voudrions à ce stade apporter trois précisions quant à la portée de cette solution.

Tout d'abord, vous pourriez éprouver quelques réticences à consacrer une lecture qui oblige le pouvoir réglementaire national à intervenir, en rajoutant une couche normative supplémentaire qui, visiblement, n'est pas jugée indispensable depuis 34 ans, ce d'autant plus que les autorités locales peuvent toujours intervenir par le truchement de leurs compétences en matière de police générale, laquelle couvre la salubrité²². Mais, outre que cette intervention décrétales est voulue par le législateur, l'édiction d'un décret en Conseil d'Etat entraînera l'abrogation, sur la matière traitée, des différents règlements sanitaires départementaux existants. **A cette aune, la solution proposée ne conduit pas tant à un empilement normatif qu'à une substitution harmonisante.** Elle a aussi l'avantage d'éviter une situation dysfonctionnelle, aboutissant à ce que les administrés se voient sanctionner sur la base de règlements figés et à ce titre condamnés, à plus ou moins long terme, à l'obsolescence – si ce n'est à l'illégalité.

Mais, alors, vous pourriez vous montrer dubitatifs à l'idée de remplacer des règlements départementaux **par une norme nationale qui risquerait de s'avérer moins adaptée aux différentes situations locales.** Là encore, cette prévention doit être levée. D'abord, en l'état, les règlements départementaux actuels sont très largement calqués sur le règlement-type annexé à la circulaire du 9 août 1978²³, de sorte qu'il convient de relativiser fortement leur caractère déconcentré et ajusté aux besoins locaux. Ensuite, les matières traitées – en l'occurrence la salubrité des habitations – ne nous semblent pas nécessairement appeler des réponses à géométrie variable, les exigences en termes d'hygiène publique n'ayant pas vocation à varier suivant le territoire. Enfin, et en tout état de cause, l'intervention de ce décret débloquerait la possibilité pour les préfets et les maires d'intervenir, en tant que de besoin, pour compléter la réglementation en vue de répondre à des spécificités locales.

En dernier lieu, **la solution que nous vous proposons aurait, dans notre esprit, deux conséquences différenciées.** D'une part, dans les matières expressément énumérées par l'article L. 1311-1, le pouvoir réglementaire national devrait agir. Par suite, son refus d'intervenir serait immanquablement illégal. Ceci étant précisé, compte tenu de la demande dont vous êtes saisis, **vous n'auriez ici à prendre parti que sur la réglementation relative à la salubrité des habitations.** Aussi, s'agissant des autres matières listées, si le pouvoir réglementaire national devait ne pas agir malgré votre décision, seules d'éventuelles sollicitations contentieuses le forceraient à intervenir. En d'autres termes, pour le dire plus crûment, si l'absence de réglementation nationale ne manque à personne, l'inertie pourra perdurer. A l'inverse, dans les autres matières relevant de l'hygiène publique non expressément énumérées à cet article, **seule l'existence de besoins identifiés à l'échelle nationale pourrait être de nature à justifier un décret en Conseil d'Etat.** Pour ces autres matières en effet, en cas de contentieux, votre analyse devrait à nos yeux recouper celle que vous retenez s'agissant de l'obligation de prendre des mesures de police administrative²⁴, ce qui impliquerait une obligation d'agir dans les seuls cas, rares, où des mesures réglementaires

²² CE, 02-07-1997, *Bricq*, n° 161369, A

²³ Il a été jugé que le règlement type adossé à cette circulaire était un simple guide dépourvu d'effets : CE, 01-10-1986, *Assemblée permanente des chambres d'agriculture*, n° 53047, A

²⁴ V. *L'obligation de prendre des mesures de police administrative initiales*, F. Melleray, AJDA 2005.71, 17-01-2005

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

nationales s'avèreraient nécessaires pour faire cesser un péril grave²⁵. Une telle dualité nous semble **fidèle à l'intention du législateur**, qui a voulu qu'un standard minimal national soit fixé dans un champ donné, tout en réservant la faculté pour le pouvoir réglementaire national d'intervenir afin d'encadrer d'autres aspects de l'hygiène publique²⁶.

Précisons que si vous ne nous suiviez pas, les deux moyens de légalité externe soulevés par la requête, **respectivement tirés de l'incompétence du signataire de la décision de refus, et de l'irrégularité de cette dernière faute d'avoir été précédée des consultations requises**, pourront être très aisément écartés²⁷, votre jurisprudence étant bien établie sur ces deux points.

PCMNC nous concluons :

- **A l'annulation du refus litigieux ;**
- **A ce qu'il soit enjoint au Premier ministre d'édicter, dans un délai de neuf mois, les règles générales d'hygiène concernant la salubrité des habitations ;**
- **Au rejet du surplus des conclusions ;**
- **A ce que l'Etat verse la somme de 250 euros à chacun des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative (CJA).**

²⁵ CE, 23-10-1959, *Doublet*, n° 40922, A ; s'agissant d'une mesure de police spéciale : CE, 10-03-2004, *Association Promouvoir*, n° 254788, B ou encore CE, 26-10-2007, *Association de défense contre les nuisances aériennes*, n° 297301, B

²⁶ Précisons alors qu'en toute logique, cette simple faculté conduit à ce que l'intervention éventuelle de ces décrets ne soit pas regardée comme nécessaire à la pleine application de l'article L. 1311-2 (V. en ce sens : CE, 30-12-1998, *Portejoie et autres*, n°s 183827 et s., A)

²⁷ En premier lieu, le requérant soutient que le refus litigieux serait illégal car entaché d'incompétence, le DGS ne pouvant ici agir au nom du ministre. Mais, d'une part, vous jugez que le refus de prendre un décret, dès lors qu'il ne nécessite pas lui-même un décret, peut être prononcé par le ministre sur le rapport duquel le décret aurait dû être pris (CE, 18-02-1994, *Caisse autonome de retraite des médecins français*, n°s 77186-97148, B). Or, en l'occurrence, s'agissant de l'édiction de normes d'hygiène publique, il paraît évident qu'elles auraient été prises au rapport de ce ministre. D'autre part, si le requérant se prévaut de l'article du 27 juillet 2005 qui exclut la signature des décrets du champ de ce qu'un ministre peut déléguer à ses directeurs, le refus en cause ne relève pas de cette exception (V. en ce sens : CE, 01-10-2014, *Mme Inoue*, n° 370207, C). Pour le reste, il est constant que le directeur général de la santé disposait bien, à la date du refus, d'une délégation de signature valable lui permettant d'endosser cette décision au nom du ministre. En second lieu, le requérant reproche au refus litigieux de ne pas avoir été précédé des consultations prévues à l'article L. 1311-1 du CSP préalablement à l'édiction des règlements sanitaires nationaux. Mais ce moyen peut être tout aussi aisément écarté puisque vous jugez de façon constante que le refus de prendre un décret n'a pas à être accompagné des formes prévues pour ce décret (Pour un exemple : CE, 15-10-1982, *Ville de Digne*, n° 38403, B)

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.