



HAL
open science

**Note sous Conseil d'État, 11 juin 2012, numéro 360024,
Commune de l'Étang salé**

Safia Cazet

► **To cite this version:**

Safia Cazet. Note sous Conseil d'État, 11 juin 2012, numéro 360024, Commune de l'Étang salé. Revue juridique de l'Océan Indien, 2012, 15, pp.234-238. hal-02732779

HAL Id: hal-02732779

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02732779v1>

Submitted on 2 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

10.11. POLICE ADMINISTRATIVE

Véhicules sonorisés - référé-liberté - libertés fondamentales - liberté d'expression- liberté de circulation - période électorale-atteinte grave et manifestement illégale

Conseil d'État, 11 juin 2012, *Commune de l'Étang-Salé*, req. n° 360024

Safia CAZET, Maître de conférences en droit public à l'Université de La Réunion

C'est à un contentieux « pittoresque » et très local¹ que ces quelques lignes seront consacrées : l'interdiction par l'autorité de police de l'utilisation de véhicules sonorisés. Par deux arrêtés du 27 juillet 2000 et 10 juillet 2002, le maire de la commune de l'Étang salé avait interdit sur l'ensemble du territoire communal et pour une durée indéterminée la circulation des véhicules sonorisés. Dans un second temps, il a assoupli cette interdiction en la réservant à certains usages. Néanmoins, cela n'a pas dû être suffisant, car à l'approche de la campagne relative aux élections législatives de 2012, l'opposition, en la personne de M. Thierry Robert, a saisi le juge administratif d'un référé-liberté sur le fondement de l'article L-521-2 CJA.

Tant les problèmes soulevés que les réponses apportées sont marqués d'un certain classicisme, à la fois en ce qui concerne le référé-liberté et le contentieux des mesures de police.

I.- Une appréciation classique des conditions du référé-liberté

Obtenir une mesure sur le fondement du référé-liberté suppose la réunion de trois conditions : une situation d'urgence (1), une atteinte grave et manifestement illégale (2) portée à une liberté fondamentale (3). Rien en l'espèce ne posait véritablement problème.

A.- La liberté de circulation taclée au profit de la liberté d'expression

En l'espèce, les libertés en cause étaient la liberté d'expression et la liberté de circulation. La première, consacrée par l'article 11 de la Déclaration des droits

¹ Le site Légifrance ne répertorie que trois arrêts du Conseil d'État relatifs aux véhicules sonorisés, les contentieux émanent de communes de l'île de La Réunion : l'arrêt commenté ; CE, 3 mai 2007, *Commune de Saint-Leu*, req. n°305203 ; CE, 2 octobre 1996, req. n°178065, à propos du renouvellement du conseil municipal de Saint Louis.

de l'homme et du citoyen, a été sans surprise qualifiée de liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 CJA¹. Il faut noter que le Conseil d'État évoque une liberté dont il n'était pas question jusqu'alors : la liberté de communication des idées et des opinions, liberté particulièrement à propos dans le contexte électoral. Le plus surprenant étant sans doute que la seconde liberté n'a pas bénéficié d'une telle réaffirmation.

La liberté de circulation se rattache traditionnellement à la liberté d'aller et venir et à la liberté personnelle qui constituent des libertés fondamentales au sens de l'article L-521-2 CJA². Elle est surtout invoquée dans des contentieux relatifs aux papiers d'identité³, aux reconduites à la frontière⁴. La liberté d'aller et venir et la liberté de circulation sont souvent invoquées de concert⁵, mais pas toujours⁶. Devant le juge de première instance, c'est en réalité la liberté de circuler « en voiture » qui a été invoquée, chose assez rare en jurisprudence⁷. Ce juge a estimé qu'une atteinte avait été portée à ces deux libertés. Or, et même si cela paraît purement anecdotique, le Conseil d'État statuant au fond ne retient que l'atteinte à la liberté d'expression.

La liberté de circulation n'a pas encore été reconnue en tant que telle, de façon autonome, comme une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 CJA et il semble bien que la jurisprudence ne s'oriente pas du tout en ce sens. Cette solution a le mérite de ne pas diluer la notion de « liberté fondamentale », en évitant d'y intégrer des éléments « fantaisistes » ou qui ne possèdent pas une réelle autonomie.

Cette solution est classique et la même remarque vaut pour l'appréciation de la condition d'urgence.

¹ « La liberté d'expression a, comme la liberté de communication des idées et des opinions, le caractère d'une liberté fondamentale ».

² CE, 26 avril 2005, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, req. n°279842.

³ CE, 25 février 2004, *Salima*, req.n° 264949 ; CE, 26 avril 2005, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, req. n°279842

⁴ CE, 26 août 2005, *Mavinga*, req. n° 284419.

⁵ CE, 12 juillet 2002, req. n°245141 ; CE, 26 août 2005, *Mavinga*, req. n° 284419 ; CE, 26 avril 2005, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, req. n°279842 ; CE, 25 février 2004, *Salima*, req.n°264949

⁶ Il existe des cas où la liberté de circulation est invoquée seule. CE, 6 juillet 2010, *Anita*, req. n° 340848, à propos de l'installation d'un ralentisseur routier qui aurait 4 fois la hauteur réglementaire et qui empêcherait la requérante d'accéder à son fonds ; CE, 27 janvier 2011, *René Georges*, req. n°345945, à propos d'un arrêté fixant le tarif des redevances aéroportuaires pour certains aérodromes, CE, 28 janvier 2004, *X. c/ OPAC de Villeurbanne*, req. n°256597 à propos de travaux de rénovation d'un groupe d'immeubles. Aucun de ces arrêts n'a donné lieu à une consécration de cette liberté au titre de L.521-2 CJA.

⁷ La liberté de circuler en voiture a bien été invoquée par un ressortissant portugais qui avait vu son permis de conduire portugais retiré par des gendarmes français. Mais s'agissant d'une mesure de police judiciaire, le juge administratif a dû déclarer incompétent, CE, 9 mars 2010, *Carlos Alberto Silva*, req. n°337225.

B.- La condition d'urgence, une appréciation liée au contexte électoral

L'appréciation de la condition de l'urgence dans les référés nouveaux est faite, concrètement, de façon objective en tenant compte des effets immédiats que peut avoir l'exécution de la décision sur la situation du demandeur, de tiers ou sur un intérêt public, et des effets que pourrait avoir, notamment pour l'intérêt général, la suspension de la décision¹. L'urgence est remplie lorsque la survenance du dommage est imminente ou immédiate. Mais cela ne suffit pas. On sait en effet que le Conseil d'État refuse de considérer l'urgence créée par le requérant².

En l'espèce, on se pouvait tout de même se poser la question. Les arrêtés interdisant les « voitures sono » dataient du 27 octobre 2000 et du 10 juillet 2002. Un recours en excès de pouvoir aurait pu être intenté depuis bien longtemps. À notre sens, il ne fait aucun doute que l'actuel requérant aurait eu intérêt à agir et que l'arrêté aurait pu être, au moins en partie, annulé. En se basant sur la jurisprudence *Deperthes*, on aurait pu penser que le juge reprocherait au requérant son inaction. Mais telle n'est pas la solution retenue en l'espèce. Le juge énonce « qu'alors même que l'interdiction litigieuse était en vigueur depuis plusieurs années et que d'autres moyens de diffusion pouvaient être utilisés par M. Robert, le juge des référés a pu estimer, à bon droit, qu'en raison de la proximité des élections en vue desquelles il avait équipé un véhicule d'une sonorisation afin de pouvoir adresser des messages aux électeurs pendant la campagne, la condition d'urgence particulière qui s'attache à la mise en oeuvre des mesures décidées sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative pouvait être regardée comme satisfaite ». En réalité ce n'est pas le manque de diligence du requérant qui a créé l'urgence, mais la survenance de la période électorale. Retenir une autre appréciation de l'urgence conduirait à demander aux requérants d'engager des actions à titre conservatoire. Il semble assez logique de ne pas exiger des administrés qu'ils attaquent des actes administratifs au motif que ces derniers pourraient à plus ou moins brève échéance porter atteinte à l'exercice de leur liberté fondamentale. On mesure ici toutes les potentialités du référé-liberté, mais aussi à quel point c'est un outil adapté et efficace à la protection des libertés fondamentales.

La troisième condition d'obtention de la suspension à l'occasion de ce référé-liberté est relative à l'illégalité de l'atteinte. L'illégalité est appréciée de façon classique dans le cadre particulier du contentieux des mesures de police.

¹ CE, 28 février 2001, *Préfet des Alpes maritimes*, req. n° 229562, 229563, 229721.

² CE, 9 janvier 2001, *Deperthes*, « le retard mis à la délivrance du passeport étant imputable au demandeur qui avait été informé neuf mois auparavant de la condition à laquelle était soumise le renouvellement de son passeport, il ne saurait invoquer l'urgence de ses déplacements à l'étranger pour solliciter la prescription d'une mesure sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative » ; CE, 14 septembre 2001, *Van de Walle*, à propos d'un référé suspension.

II.- Un contrôle de proportionnalité classique de la mesure de police

L'arrêt *Commune de l'Étang salé* est une application pure et simple de l'arrêt *Benjamin*¹. Le juge a procédé à une mise en balance des intérêts en présence et apprécié la nécessité et la proportionnalité de l'interdiction. Des impératifs antagonistes s'affrontaient : le nécessaire respect de la tranquillité publique et celui des libertés d'expression et de circulation. Le juge a opéré de façon traditionnelle une conciliation.

A.- Les voitures sonorisées, attentatoires à la tranquillité publique

Il faut reconnaître que la « voiture sonorisée » est parmi les moyens déployés au cours d'une campagne électorale sans doute l'un des plus intrusifs et des plus dérangeants. Quel Réunionnais n'a jamais été dérangé par la voix nasillarde s'échappant des haut-parleurs ? Qui n'a jamais entendu ces petits ségas en l'honneur des candidats ? Au cours d'une campagne, toutes sortes de messages arrivent à l'électeur, que ce soit par le biais du petit écran ou de la boîte aux lettres ou encore par le biais des nombreux affichages. Outre qu'ils ne supposent pas une démarche volontariste de l'électeur, ces différents moyens ont en commun de laisser à leur destinataire la possibilité de les ignorer. On peut zapper au moment de la campagne officielle télévisée, jeter les professions de foi des candidats, ou royalement ignorer les affiches. En revanche, on ne peut échapper à la tournée des voitures sono².

Cette pratique est évidemment attentatoire à la tranquillité publique. Cette dernière étant l'un des buts traditionnels de police, il appartenait bien au maire de prendre des mesures propres à la préserver ainsi que l'y invite l'article L.2212-2 CGCT. Cependant, le maire était tenu, dans l'usage de son pouvoir de police d'opérer une conciliation avec les libertés fondamentales. C'est sur ce point que le bât blesse.

B.- La pérennité de la prohibition des interdictions générales et absolues

Dans la droite ligne de l'arrêt *Benjamin*, le juge administratif confirme la prohibition des interdictions générales et absolues³. Évidemment, une telle

¹ CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, Leb., p. 541.

² Ceci étant, il faut raison garder. D'une part, c'est un élément du folklore et d'autre part, c'est un moyen utile pour faire parvenir les informations qui ne transitent pas par les affichages et autres ou d'atteindre la partie de la population qui n'est pas sensible aux autres média.

³ CE, Ass., 22 juin 1951, *Daudignac*.

prohibition n'est pas de principe. Elle ne vaut que s'il existait des moyens moins attentatoires aux libertés de protéger l'ordre public¹.

En l'espèce, l'interdiction concernait l'intégralité du territoire communal et valait tout le temps. De plus, l'utilisation de véhicules sonorisés à d'autres fins que la propagande électorale était permise. C'est donc sans peine que le juge administratif a pu conclure à l'illégalité de l'atteinte, à la disproportion entre cette interdiction générale et absolue et les troubles à l'ordre public.

Sur ce point l'arrêt n'est pas novateur. Et c'est bien ce qui doit inquiéter. Malgré une jurisprudence bien ancrée et au demeurant parfaitement justifiée, il se trouve encore des maires pour commettre des illégalités aussi grossières. Gageons que ces quelques lignes contribueront à faire connaître la jurisprudence du Conseil d'État.

¹ CE, 13 mars 1968, *Époux Leroy*.

² Voir à ce propos J. F. Finon, « La laïcité à deux vitesses des collectivités territoriales », *AJDA* 2012, p. 1545.

³ Art. 1^{er} de la Constitution du 4 oct. 1958 : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances* ».