

L'administration ne peut pas passer outre une décision de suspension et la contester

Terry Olson, Commissaire du gouvernement

« Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ».

Ainsi est rédigé l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, acte fondateur de notre contrat social.

Superficiellement la présente affaire peut sembler revêtir une assez faible portée, eu égard tant à son objet - la suspension d'une réquisition pour la tenue d'une rave-party - qu'au dispositif de la décision que nous vous proposerons d'adopter - un non-lieu à statuer. Toutefois quand on prend la peine d'y réfléchir d'un peu plus près, on ne peut que constater que ce contentieux de l'urgence renvoie à des questions assez fondamentales, du simple fait que dans cette affaire l'administration a consciemment, délibérément et ouvertement violé une ordonnance d'un juge des référés suspendant l'exécution d'une de ses décisions.

Le fait est en lui-même suffisamment exceptionnel - et en l'état de notre information sans précédent dans votre jurisprudence - pour avoir justifié l'inscription de ce recours au rôle de votre formation. A ce seul titre l'affaire pose directement la question de la crédibilité de la procédure de référé suspension et, au-delà, de toutes les procédures d'urgence. Elle pourrait ouvrir la voie à une dérive si l'administration devait y voir un précédent, en estimant que, face à ce qu'elle estime à tort ou à raison être une situation critique, elle a le choix entre se conformer à une décision du juge de l'urgence ou faire comme si elle n'existait pas. Si le gouvernement et l'administration dont il dispose devaient céder à cette tentation, c'est toute l'assise des procédures d'urgence inscrites dans le code de justice administrative qui se trouverait ébranlée. La justice administrative reviendrait au minimum des décennies en arrière, l'administration appréciant si elle peut ou doit se conformer à ses décisions.

De manière encore plus profonde, et au-delà même de la seule question de la crédibilité des procédures d'urgence, il nous semble que, sans exagération aucune, la présente affaire soulève un véritable enjeu du point de vue de la séparation des pouvoirs garantie par l'article 16 de la Déclaration de 1789. La France se fait à juste titre le promoteur de l'Etat de droit et de la séparation des pouvoirs dans les pays où ils ne sont pas respectés. Mais qu'en reste-t-il lorsque, dans notre pays même, l'administration comme ce fut le cas ici passe par pertes et profits une décision de justice revêtue de la formule exécutoire ? Lorsque l'administration passe en force, la tentation de l'arbitraire se lève à l'horizon. En matière de respect de l'Etat de droit, rien, dans aucun pays, n'est acquis à tout jamais ; ne l'oublions pas. On aura compris qu'en filigrane de cette affaire en apparence anodine est ici en cause rien moins que le principe de la soumission de l'action administrative au droit et à la justice.

Résumons quel est le cadre juridique applicable à l'organisation des rave-parties.

Les « rave-parties » ou « teufs » sont des rassemblements de masse, regroupant plusieurs milliers d'adolescents ou jeunes adultes se donnant rendez-vous dans un endroit ouvert et bien entendu l'été pour danser et écouter de la musique techno, pendant des jours et des nuits et sans dormir. L'exercice exigeant de la part des protagonistes force combustible, ces rassemblements donnent lieu à une importante consommation d'alcool, de produits stupéfiants et de substances dites psychoactives. Il s'ensuit nécessairement des accidents parfois très graves, allant jusqu'à entraîner le décès de certains « teuffeurs ». Même si les conséquences en sont moins graves, ces rassemblements entraînent bien d'autres conséquences néfastes, notamment en termes de destruction de récoltes à quelques semaines des moissons ou bien de dépôts sauvages de tonnes de déchets.

Compte tenu de ces graves troubles à l'ordre public et de ces risques pour la sécurité des personnes et des biens, les pouvoirs publics - et là bien entendu nul ne songeait à leur en faire le reproche - ont décidé de se saisir de la question et d'imposer un minimum d'organisation dans la préparation de ces rassemblements festifs - du moins festifs pour ceux qui n'ont pas à en gérer les conséquences.

La loi du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne a introduit dans la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 un article 23-1 imposant aux organisateurs des rave-parties de souscrire une déclaration préalable auprès de l'autorité préfectorale. Cette déclaration doit être assortie de toute une série d'indications sur les mesures prises pour garantir la sécurité, la salubrité, l'hygiène et la tranquillité publiques. La loi impose aussi de joindre diverses pièces, à commencer par l'autorisation écrite d'occuper le terrain donnée par le propriétaire de celui-ci. Les modalités d'application de cette disposition législative ont été renvoyées à un décret en Conseil d'Etat, qui a été pris le 3 mai 2002 sous le n° 2002-887. Ce décret a imposé aux organisateurs des rave-parties des obligations procédurales exigeantes, en particulier en prévoyant que la déclaration devrait être souscrite en préfecture un mois au moins avant la date prévue pour le rassemblement, auquel le préfet peut s'opposer au plus tard huit jours avant cette même date. Ce délai de huit jours est bien entendu destiné à ce qu'une éventuelle décision administrative interdisant la rave-party soit prise et connue avant que des milliers de jeunes ne prennent la route et convergent vers le lieu prévu pour la rencontre. Le réalisme conduit à admettre que, sous couvert d'un régime déclaratoire, c'est en fait un régime proche de l'autorisation administrative qui a été institué. Rappelons, pour compléter ce panorama normatif, que vos sous-sections réunies ont été saisies d'un recours pour excès de pouvoir contre ce décret de 2002 dont vous avez admis la légalité (CE 30 avril 2004, *Association Technopol*, Lebon p. 186). Le régime ainsi créé est assurément raisonnable et de bonne administration, mais il ne peut fonctionner que si les instigateurs de la rave-party jouent le jeu et veulent bien s'organiser.

Hélas, et comme on a souvent l'occasion de le vérifier, à peine les pouvoirs publics ont-ils mis en place un cadre normatif un tant soit peu exigeant qu'ils s'empressent de le contourner ou de faire comme s'il n'existait pas. C'est exactement ce qui s'est produit ici, comme va l'illustrer le rappel des faits à l'origine de cette instance. Ils sont probablement encore assez présents à la mémoire des membres de votre formation et il suffira de les résumer.

Il apparaît que l'organisation d'un « Teknival » dans le Morbihan fin juin / début juillet 2006 a été envisagée dès septembre 2005, mais sans que ceux qui étaient logiquement censés l'organiser se soient souciés d'observer les règles désormais exigées en termes de recherche d'un site, d'obtention de l'autorisation du propriétaire ou de dépôt d'une déclaration. Quant aux dates de ce rassemblement, elles n'ont, semble-t-il, jamais fait de doute : il s'agissait des 30 juin, 1^{er} et 2 juillet 2006.

L'un des aspects les plus surréalistes de ce dossier est qu'il apparaît aussi que les autorités de l'Etat, non seulement n'ont pas exigé l'application de la loi, mais ont plus ou moins ouvertement piloté l'organisation du Teknival. Le préfet du Morbihan est publiquement intervenu deux fois, en septembre 2005 devant le conseil général puis en octobre devant l'association départementale des maires pour annoncer la tenue du Teknival l'été suivant dans le Morbihan, la tenue de ce Teknival dans le Morbihan étant présentée comme un choix des pouvoirs publics. Le préfet a même écrit au maire de Vannes le 8 juin 2006 que l'Etat avait décidé que le rassemblement aurait lieu sur l'aérodrome de Vannes-Meucon et que, cet aérodrome étant géré par la commune, ses terrains seraient réquisitionnés par arrêté préfectoral du 26 juin au 7 juillet. Cette manière d'agir a très légitimement suscité le mécontentement des élus locaux, des riverains, des usagers de l'aérodrome, en particulier des aéro-clubs, et du syndicat en charge de l'alimentation du secteur en eau craignant pour la qualité de la nappe phréatique. Tous partageaient l'impression - mais était-ce bien autre chose ? - qu'on les mettait devant le fait accompli.

Une « concertation » a été conduite avec les principaux intéressés le 23 juin suivie quelques heures plus tard d'un arrêté de réquisition en date du 25 juin, applicable du 26 à zéro heure

au vendredi 7 juillet suivant. La commune de Vannes et d'autres requérants y ayant intérêt ont immédiatement formé devant le tribunal administratif de Rennes un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de cet arrêté, assorti d'une demande de suspension. Une audience a eu lieu devant le juge des référés le 28 juin à 9 h 30 et, immédiatement après, le juge des référés a pris en application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative une ordonnance suspendant l'exécution de l'arrêté préfectoral litigieux.

Le juge des référés a estimé que la condition d'urgence était remplie au motif que l'indisponibilité de l'aérodrome pendant une semaine interdirait d'utiliser cette plate-forme pour ses usages aéronautiques normaux et interdirait notamment des transports réalisés à des fins sanitaires et pour les besoins de la sécurité civile, en cette période de vacances d'été augmentant sensiblement les besoins de vols en ces matières. Il a aussi relevé que l'Etat ne pouvait fonder la réquisition sur l'urgence, du simple fait que des jeunes avaient déjà pris la route du Teknival, dès lors qu'il avait lui-même créé cette situation en compressant le calendrier de telle sorte qu'il n'y ait pas d'alternative.

Il a également considéré que deux moyens étaient de nature à soulever un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :

- le moyen tiré de ce que le préfet avait illégalement fait usage du pouvoir de réquisition qu'il tient du 4° de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales ;
- le moyen tiré de la méconnaissance de la loi du 21 janvier 1995 dont la teneur vous a été rappelée.

Deux jours plus tard, le 30 juin, le ministre de l'Intérieur a formé devant vous un pourvoi en cassation à l'encontre de cette ordonnance. C'était évidemment son droit et c'était somme toute logique. Ce qui ne l'est plus du tout, c'est que le préfet a décidé de passer outre l'ordonnance de suspension et de laisser se dérouler le Teknival comme si de rien n'était.

Ceci a évidemment suscité les protestations des communes et associations qui venaient d'obtenir une décision du juge de l'urgence en leur faveur. La presse n'ayant pas manqué d'interroger le préfet sur la raison pour laquelle il laissait se dérouler cette manifestation dans l'illégalité, il leur a répondu : « Je ne considère pas que j'agis dans l'illégalité puisque nous avons fait appel de la décision de mercredi ». L'exercice du pourvoi formé par le ministre n'étant évidemment pas suspensif, de tels propos pourraient faire sourire s'ils ne prenaient pas une dimension gravement préoccupante, dans la bouche d'un haut fonctionnaire de la République chargé par l'article 72 de la Constitution de veiller au respect des lois. Il est douteux que le préfet ait pris une semblable décision seul et sans en référer à sa hiérarchie. Il demeure que les autorités de l'Etat ont, en l'espèce, frontalement méconnu une ordonnance d'un juge des référés, dont vous avez jugé qu'elle était exécutoire conformément au principe rappelé par l'article L. 11 du code de justice administrative et obligatoire en vertu de l'autorité qui s'attache aux décisions de justice (CE Sect. 5 novembre 2003, *Association Convention vie et nature pour une écologie radicale et association pour la protection des animaux sauvages*, Lebon p. 444  ; AJDA 2003, p. 2253, chron. F. Donnat et D. Casas .

Voilà donc le contexte pour le moins inhabituel dans lequel il vous revient aujourd'hui de statuer sur le recours du ministre de l'Intérieur. Avant de vous exposer les motifs qui vont nous conduire à vous proposer de prononcer un non-lieu sur ce recours, nous passerons rapidement en revue les moyens qu'il soulève, dont aucun ne nous semble susceptible de prospérer.

Le ministre soutient tout d'abord que l'ordonnance attaquée serait entachée d'un vice de procédure, en tant que le préfet n'aurait pas été en mesure avant l'audience de référé de répondre sur certains moyens soulevés par la commune de Monterblanc et le syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable. Ces moyens étaient distincts de ceux qui étaient soulevés par la commune de Vannes, qui était en quelque sorte le requérant « chef de file ».

Mais il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que les mémoires en cause avaient été télécopiés à la préfecture le 27 juin respectivement à 17 h 37 et 18 h 38. L'audience a eu lieu le lendemain à 9 h 30 mais le préfet a produit un mémoire en défense le matin même avant l'audience et il était représenté par deux de ses collaborateurs lors de celle-ci. Le préfet pouvait donc utilement répondre, soit par écrit soit oralement. Le moyen ne vaut rien.

Le ministre soutient que le juge des référés aurait dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis. Ce moyen comporte trois branches.

Le juge de référés aurait commis une première dénaturation en énonçant que d'autres terrains que l'aérodrome de Vannes-Meucon pouvaient accueillir le rassemblement. Mais il n'en est rien. Figure dans le dossier une note du préfet au ministre en date du 7 juin recensant une demi-douzaine de terrains adaptés dans le département. L'aérodrome était peut-être, de l'avis de l'administration, le terrain le plus approprié, mais ce n'était pas le seul terrain possible. La première branche du moyen sera écartée.

Une autre dénaturation découlerait de l'appréciation de l'urgence au regard des impératifs sanitaires. Le ministre soutient que des solutions alternatives à l'utilisation de l'aérodrome auraient pu être trouvées si nécessaire. Mais il ressort des pièces du dossier que Vannes est un important centre de prélèvement d'organes, acheminés par voie aérienne et que des grands blessés sont périodiquement transportés via l'aérodrome. Le juge des référés est donc resté très en deçà de ce qui justifierait sur ce point une censure pour dénaturation.

Le ministre soutient enfin que le juge des référés aurait dénaturé les faits de la cause en jugeant que c'est l'attitude de l'administration elle-même qui avait engendré une situation censée imposer un fait accompli. Mais le juge des référés a relevé, ce qui est factuellement exact, que c'est le mode opératoire choisi par la préfecture qui était destiné à rendre toute alternative impossible.

Le moyen de dénaturation sera donc écarté en chacune de ses branches.

Le ministre n'en reste pas là et critique aussi le choix par le juge des référés des moyens « de nature à ».

Il soutient que le juge des référés aurait commis une erreur de droit en estimant que la décision litigieuse était entachée d'un vice de procédure, vice tenant au fait que les procédures prévues par l'article 23-1 de la loi de 1995 n'auraient pas été respectées. Le ministre estime que ce moyen était inopérant, l'arrêté de réquisition ne trouvant pas son fondement législatif dans la loi de 1995 mais dans le code général des collectivités territoriales. Il est exact qu'en termes de base légale l'arrêté de réquisition a son fondement propre qui n'est pas la loi de 1995. Pour autant, nous croyons très fermement que l'on pourrait sans trop d'effort soutenir que le préfet a commis un détournement de procédure en faisant usage des dispositions générales du code général des collectivités territoriales en matière de réquisitions, alors que la préparation des rencontres techno relève désormais de dispositions spéciales de la loi de 1995. L'intention du législateur de 2001 nous semble à cet égard des plus claires.

L'autre volet de la critique du ministre renvoie à la portée de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales - pour autant que celui-ci soit applicable - le juge des référés ayant estimé que cette disposition ne permettait au préfet que de prendre des mesures destinées à rétablir l'ordre ; or à la date d'intervention de l'ordonnance, soit le 25 juin, les « teuffeurs » n'étaient pas arrivés et le trouble à l'ordre public n'était pas constitué. Cet aspect de l'ordonnance nous semble le plus vulnérable en droit car nous pensons que, sur le fondement de ses pouvoirs de réquisition, le préfet peut aussi en cas de risque grave et immédiat même non réalisé prendre les mesures de réquisition justifiées par les menaces et risques identifiés. Cela étant, nous pensons à la lecture de l'ordonnance que le moyen ainsi identifié par le juge des référés était surabondant et, à supposer qu'il ait été erroné, il ne pouvait conduire à justifier la censure du juge de cassation.

Ainsi et si vous deviez examiner les moyens soulevés par le ministre à l'appui de son recours nous pensons que pourriez écarter chacun d'entre eux.

Toutefois une question se pose en amont, question renvoyant à la fois à l'existence d'un objet au litige au titre de la procédure de référé engagée et aussi à l'intérêt que poursuit le ministre dans cette affaire. Votre jurisprudence ne semble pas avoir encore été conduite à traiter du recours d'un ministre contre une ordonnance prononçant la suspension alors que la décision litigieuse a été exécutée après l'enregistrement de ce recours.

Dans la présente affaire, on pourrait envisager d'opposer au recours une irrecevabilité pour défaut d'intérêt à agir. On voit mal en effet quel intérêt le ministre peut avoir à faire disparaître en droit l'effet suspensif d'une décision qui n'est plus suspendue en fait, pour l'excellente raison qu'elle est totalement exécutée. On sait que lorsqu'une décision administrative a été - en fait - entièrement exécutée à la date où le juge de l'urgence est saisi, la demande de suspension est irrecevable (CE 27 juin 2005, *Association Etablissement régional Léo Lagrange de Rhône Alpes Auvergne*, Lebon tables p. 1024  ; AJDA 2005, p. 1862 ).

Mais c'est la solution du non-lieu qui nous semble la plus cohérente.

En matière d'urgence, votre jurisprudence a conclu au non-lieu dans certains cas :

- elle juge dans le cas d'un recours contre une ordonnance rejetant la suspension, que le retrait de la décision dont la suspension était demandée prive d'objet le litige engagé au titre de l'urgence. Il y a donc non-lieu (CE 27 juillet 2001, *SA Sollac-Lorraine*, Lebon p. 418 ) ;
- dans le cas d'un recours contre une ordonnance accordant la suspension, elle juge aussi que l'annulation de l'acte suspendu après l'introduction du recours entraîne le non-lieu sur celui-ci (CE 24 octobre 2001, *Fayolle et commune du Cagnet des Maures*, Lebon tables p. 1122 ) ;
- elle juge enfin qu'il y a non-lieu dans le cas où, pendant l'instruction du pourvoi en cassation dirigé contre l'ordonnance du juge de la suspension, le juge du fond rend sa propre décision (CE Sect. 23 novembre 2001, *Aberbri*, Lebon p. 575  ; RFDA 2002, p. 335, concl. E. Prada-Bordenave ).

Conformément à la théorie d'ensemble construite autour du non-lieu, la jurisprudence nous semble y conduire lorsque survient, après l'introduction du recours ou de la requête devant le juge de cassation, une circonstance qui priverait de toute portée la décision qu'il prendrait quand bien même il ferait droit aux conclusions du recours ou de la requête. La disparition de l'objet du litige, au moins du litige engagé devant le juge de l'urgence, est une circonstance de cette nature. La seule portée en droit de l'ordonnance attaquée était de faire légalement obstacle à l'exécution de l'arrêté litigieux, indépendamment de l'instance au fond qui vit sa vie propre devant le juge de l'excès de pouvoir du tribunal administratif. L'administration a d'elle-même ôté toute portée au litige engagé devant le juge de l'urgence; dès lors qu'elle a exécuté sa propre décision, il n'y a plus d'urgence. Ainsi le litige avait bien un objet le 30 juin 2006, date à laquelle le ministre a formé son recours, mais dès lors que la mesure de réquisition a pris fin au soir du 7 juillet 2007 le litige s'est trouvé privé d'objet.

Ajoutons pour conclure deux choses.

Quelle que soit la solution que vous retiendrez, il nous semble important que l'administration se trouve placée devant ses responsabilités et qu'elle ne puisse pas à la fois passer outre une décision de suspension et la contester devant vous. Comme on l'a vu ici, l'introduction du pourvoi a été essentiellement destinée à trouver un argument de communication : « Je peux exécuter puisque j'ai formé un recours devant le Conseil d'Etat ». Cette instrumentalisation du recours en cassation qui n'est pas suspensif n'est pas seulement un non-sens juridique ; elle donne l'apparence d'avoir été destinée à justifier médiatiquement une illégalité. Si l'administration décide de faire comme si de rien n'était, elle doit savoir qu'elle se privera de

toute voie de contestation de l'ordonnance qu'elle a méconnue.

Il est vrai que dans d'autres pays, procédant d'autres traditions démocratiques que la nôtre, le respect quasi religieux qui s'attache aux décisions de justice aurait pour effet d'entraîner des conséquences très sérieuses pour tout agent ou officier public méconnaissant délibérément une décision de justice. Outre-Manche ou outre-Atlantique, le *contempt of court* n'est pas une mince affaire. Il est également vrai qu'en France le seuil de ce que peut ou ne peut pas faire l'administration ne se situe pas exactement au même niveau. Cela n'est pas pour autant une raison pour admettre que les pouvoirs publics s'arrogent le droit de choisir entre se conformer ou ne pas se conformer aux décisions de justice. L'Etat exige le respect de la loi par les citoyens et les sanctionne quand ils s'en écartent : là il est dans son rôle. Mais il doit aussi donner l'exemple, sinon il perd sa crédibilité et peut lui-même devenir source de désordre.

S'agissant des demandes de frais irrépétibles, la solution du non-lieu, si vous voulez bien nous suivre dans cette voie, vous permet de les accorder ou non. Vous pouvez les accorder aux défendeurs (CE 10 janvier 1992, *Colosiez*, req. n° 119956). La commune de Vannes vous demande 4000 € et l'Aéroclub de France et autres vous demandent 5000 € . Il nous semble équitable d'allouer à chacun d'entre eux une somme qui ne soit pas inférieure à 3 000 €.

Par ces motifs nous concluons :

- à ce qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le recours du ministre de l'Intérieur ;
- à ce que l'Etat verse d'une part une somme de 3000 € et, d'autre part, à l'Aéroclub de France et autres une somme de 3000 € en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Mots clés :

PROCEDURE CONTENTIEUSE * Procédure d'urgence * Référé-suspension * Inexécution de l'ordonnance de référé * Non-lieu à statuer