

REPUBLIQUE FRANCAISE  
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Conseil d'État  
5e – 6e chambres réunies  
31 décembre 2019

Mme Louise Cadin, rapporteur  
M. Nicolas Polge, rapporteur public

N° 422679

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le numéro 422679, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 30 juillet et 26 octobre 2018 et le 21 juin 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Union française des métiers de l'événement (UNIMEV) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'instruction n° INTK1804913J du 15 mai 2018 du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur relative à l'indemnisation des services d'ordre et la décision du 19 septembre 2018 rejetant le recours gracieux formé contre cette instruction ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le numéro 425266, par une requête et un mémoire en réplique, enregistré les 7 novembre 2018 et 28 mai 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat national du spectacle musical et de variété (PRODISS) et le syndicat national des très petites et petites structures non lucratives de musiques actuelles (SMA) demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la même instruction et la décision du 16 septembre 2018 rejetant leur recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros à verser à chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de la sécurité intérieure ;
- le décret n° 97-199 du 5 mars 1997 ;
- l'arrêté du 28 octobre 2010 fixant le montant des remboursements de certaines dépenses supportées par les forces de police et de gendarmerie ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

— le rapport de Mme B... A..., auditrice,

— les conclusions de M. Nicolas Polge, rapporteur public ;

— Vu la note en délibéré, enregistrée le 13 décembre 2019 présentée pour l'Union française des métiers de l'évènement ;

— Vu la note en délibéré, enregistrée le 16 décembre 2019 présentée pour le Syndicat national du spectacle musical et de variété et le Syndicat des très petites structures non lucratives de musiques actuelles ;

Considérant ce qui suit :

1. L'association Union française des métiers de l'évènement (UNIMEV), le syndicat national du spectacle musical et de variété (PRODISS) et le syndicat national des très petites et petites structures non lucratives de musiques actuelles (SMA) demandent l'annulation pour excès de pouvoir de l'instruction du 15 mai 2018 du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur relative à l'indemnisation des services de police ou de gendarmerie nationale engagés à l'occasion d'événements nécessitant un dispositif de sécurité particulier. Il y a lieu de joindre leurs requêtes pour statuer par une seule décision.

2. L'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure dispose que : « Les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif peuvent être tenus d'y assurer un service d'ordre lorsque leur objet ou leur importance le justifie. / Les personnes physiques ou morales pour le compte desquelles sont mis en place par les forces de police ou de gendarmerie des services d'ordre qui ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre sont tenues de rembourser à l'Etat les dépenses supplémentaires qu'il a supportées dans leur intérêt. / Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article ». Pour l'application de ces dispositions, le décret du 5 mars 1997 relatif au remboursement de certaines dépenses supportées par les forces de police et de gendarmerie a précisé les dépenses susceptibles de donner lieu à remboursement, prévu leurs modalités de calcul et fixé les conditions de leur remboursement à l'Etat.

Sur la légalité de l'instruction attaquée :

En ce qui concerne le principe du remboursement :

3. Il résulte des termes mêmes de l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure que le législateur a prévu le remboursement, par les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles, de certaines dépenses qui ont été supportées par les services de police ou de gendarmerie pour mettre en place, dans l'intérêt de ces personnes privées, des services d'ordre à l'occasion des manifestations qu'elles organisent. Les requérants, qui ne mettent pas en cause la conformité de ces dispositions à la Constitution par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité, ne sauraient, par suite, utilement soutenir que la circulaire litigieuse, en ce qu'elle rappelle le principe de ce remboursement, méconnaîtrait les articles 12 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui prévoient l'entretien d'une force publique « par une contribution commune ».

En ce qui concerne la définition des missions susceptibles de faire l'objet d'un remboursement :

4. En définissant les missions susceptibles de faire l'objet d'un remboursement comme étant les missions de service d'ordre, exécutées à l'occasion de l'évènement, qui sont « en lien avec la gestion ou la sécurisation des flux de population ou de circulation et la prévention des troubles à l'ordre public » et « directement imputables à l'évènement », le ministre de l'intérieur n'a pas donné une interprétation inexacte des dispositions de l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure, aux

termes desquelles ces missions sont celles qui « (...) ne peuvent être rattachées aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de sécurité et d'ordre publics ».

En ce qui concerne les garanties d'assurance :

5. L'article 2 du décret du 5 mars 1997 mentionné au point 2 dispose que : « Préalablement à l'exécution des prestations mentionnées à l'article 1er du présent décret, une convention est signée dans les conditions prévues à l'article 4 avec le bénéficiaire des prestations effectuées par les forces de police et de gendarmerie. Cette convention prévoit l'obligation pour le bénéficiaire de souscrire une assurance. Les garanties sont définies par arrêté du ministre de l'intérieur et doivent être reprises dans la convention susmentionnée ». Le ministre de l'intérieur tire de ces dispositions compétence pour déterminer les éléments qui doivent être pris en charge par l'assurance souscrite par l'organisateur, en cas de dommages subis ou causés par les forces de l'ordre dans le cadre des missions donnant lieu à remboursement.

En ce qui concerne la convention signée entre l'organisateur et l'autorité compétente de l'Etat :

6. L'article 4 du même décret du 5 mars 1997 prévoit que : « Les modalités d'exécution techniques et financières du concours apporté par les forces de police et de gendarmerie sont préalablement déterminées par une convention conclue entre le représentant de l'Etat et les bénéficiaires de ces prestations. / Dans les départements où le préfet de police est responsable de la sécurité et de l'ordre publics, la convention est conclue entre le préfet de police et le bénéficiaire. / Lorsqu'il s'agit d'une prestation itinérante sur plusieurs départements, la convention est conclue entre le représentant de l'Etat dans le département de départ de la prestation et le bénéficiaire. / Lorsqu'il s'agit d'une prestation d'envergure nationale, elle est conclue entre le ministre de l'intérieur et le bénéficiaire ». Il résulte de ces dispositions que la convention qu'elles prévoient est signée, au nom de l'Etat, par le ministre de l'intérieur ou par une personne placée sous son autorité. Par suite, le ministre de l'intérieur était compétent pour fixer, en sa qualité de chef de service, un « modèle de convention » indiquant les différents points sur lesquels devait porter la convention.

7. Par ailleurs, en rappelant la possibilité pour l'Etat d'adapter unilatéralement le service d'ordre en fonction des besoins constatés le jour de la manifestation, y compris si la convention signée en application des dispositions citées ci-dessus ne l'a pas expressément prévu, le ministre de l'intérieur n'a pas méconnu ces mêmes dispositions du décret du 5 mars 1997.

En ce qui concerne la préparation de la manifestation :

8. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, le ministre de l'intérieur a pu, en sa qualité de chef de service, prévoir par l'instruction attaquée que l'organisation de manifestations devait faire l'objet d'au moins une réunion préparatoire entre le préfet compétent et les organisateurs de la manifestation.

En ce qui concerne certains frais pris en charge :

9. Aux termes de l'article 3 du décret du 5 mars 1997 : « les modalités de calcul des sommes dues par les bénéficiaires pour les prestations des forces de police ou de gendarmerie énumérées à l'article 1er du présent décret sont déterminées par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre du budget ». Sur le fondement de ces dispositions, l'article 1er de l'arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre du budget du 28 octobre 2010 fixant le montant des remboursements de certaines dépenses supportées par les forces de police et de gendarmerie a prévu que les « frais supportés par les services » de police et de gendarmerie pour « l'acheminement, l'alimentation et l'hébergement » sont remboursés par les

organisateur de la manifestation, ainsi qu'un remboursement spécifique pour les frais d'escorte. En indiquant, à l'annexe 5 de l'instruction litigieuse, que ces frais comportent le coût des indemnités de mission et, pour les escortes, les indemnités de repas et un tarif kilométrique, le ministre de l'intérieur a donné une exacte interprétation des dispositions de l'arrêté.

En ce qui concerne les dispositions relatives aux litiges de facturation :

10. Il résulte des dispositions des articles 2 et 4 du décret du 5 mars 1997 cités au points 5 et 6 ci-dessus que, lorsque l'organisateur d'une manifestation tenu d'assurer un service d'ordre demande que celui-ci soit, en tout ou partie, assuré par les forces de police ou de gendarmerie, cette prestation ne peut être effectuée par ces dernières si aucune convention n'a été préalablement signée entre cet organisateur et l'autorité publique compétente.

11. Par suite, en prévoyant dans la section 2.4, sous le titre « cas de l'absence ou du refus d'acceptation de la convention » que les « hypothèses d'absence ou de refus d'acceptation de la facturation ne font pas obstacle à l'émission d'un titre de recette par les services de l'Etat pour les prestations effectivement réalisées par les forces de police ou de gendarmerie », le ministre de l'intérieur, qui n'aurait pu légalement prévoir l'exécution d'une mission telle que mentionnée au point précédent en l'absence de signature préalable d'une convention, doit être regardé comme ayant seulement entendu prévoir le cas de contestation de la facturation par les organisateurs de manifestations et non, ainsi qu'il est soutenu, l'émission d'un titre de recette en l'absence de toute convention signée.

En ce qui concerne le versement d'un acompte :

12. L'article 4 de l'arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre du budget du 28 octobre 2010 précédemment mentionné, pris sur le fondement de l'article 3 du décret du 5 mars 1997, prévoit que : « Sauf en cas d'urgence, le bénéficiaire est tenu de s'acquitter, avant l'exécution de la prestation, d'un acompte fixé dans l'état prévisionnel des dépenses joint à la convention (...) ».

13. Si ces dispositions prévoient le principe d'un acompte exigible de l'organisateur de la manifestation, sauf cas d'urgence, elles renvoient à chaque convention le soin d'en fixer le montant. Aucune disposition n'investit le ministre de l'intérieur du pouvoir de déterminer, de façon générale, le montant de l'acompte ou les conditions de son versement. Il en résulte qu'en prévoyant, au point 2-1 de l'instruction litigieuse, que « conformément à l'article 4 de l'arrêté du 28 octobre 2010 fixant le montant des remboursements un acompte variant de 60% à 80% du montant total de la prestation est versé par le bénéficiaire au moment de la signature de la convention ou au plus tard dans les quinze jours qui suivent la signature de ladite convention par l'ensemble des parties. Le solde devra intervenir dans un délai maximum d'un mois après la fin de la manifestation », le ministre de l'intérieur a fixé une règle qu'il n'avait pas compétence pour édicter. Les requérants sont, par suite, fondés à demander l'annulation pour excès de pouvoir de ces dispositions, qui sont divisibles du reste de l'instruction.

En ce qui concerne les délais de paiement du solde :

14. L'article 5 du décret du 5 mars 1997 prévoit que le paiement des sommes dues par l'organisateur de la manifestation doit intervenir dans un délai de trente jours à compter de la réception de la demande de paiement. En prévoyant, au point 2-1 de l'instruction, que le paiement du solde « devra intervenir dans un délai maximum d'un mois après la fin de la manifestation », le ministre de l'intérieur a méconnu les dispositions du décret. Les requérants sont, par suite, fondés à demander l'annulation de ces dispositions, qui sont divisibles du reste de l'instruction.

15. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont fondés à demander l'annulation de l'instruction attaquée que dans la seule mesure mentionnée aux points 13 et 14.

Sur les frais de l'instance :

16. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'Etat le versement à l'Union française des métiers de l'événement, au Syndicat national du spectacle musical et de variété et au Syndicat national des très petites et petites structures non lucratives de musiques actuelles des sommes qu'ils demandent au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**D E C I D E :**

Article 1er : L'instruction n° INTK1804913J du 15 mai 2018 du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur est annulée en tant qu'elle prévoit, en son point 2-1, que « conformément à l'article 4 de l'arrêté du 28 octobre 2010 fixant le montant des remboursements un acompte variant de 60% à 80% du montant total de la prestation est versé par le bénéficiaire au moment de la signature de la convention ou au plus tard dans les quinze jours qui suivent la signature de ladite convention par l'ensemble des parties. Le solde devra intervenir dans un délai maximum d'un mois après la fin de la manifestation (voir annexe 2) ».

Article 2 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'Union française des métiers de l'événement, au Syndicat national du spectacle musical et de variété, premier requérant dénommé sous le n° 425266, et au ministre de l'intérieur.