

Dans quelles conditions un arrêté « couvre-feu » pour les mineurs est-il légal ?

Résumé

Un arrêté pris par un maire restreignant la liberté de circulation des mineurs en vue de leur protection est subordonné à la double condition qu'il soit justifié par l'existence de risques particuliers dans les secteurs pour lesquels il est édicté et qu'il soit adapté par son contenu à l'objectif de protection pris en compte ; par suite, et nonobstant les circonstances que l'arrêté litigieux n'est applicable qu'une partie de la journée et que le taux de délinquance de la commune serait supérieur à la moyenne nationale, il ne peut s'appliquer qu'à la période la plus sensible en matière de délinquance.

Police générale ■ Arrêté « couvre-feu » pour les mineurs de moins de 13 ans ■ Légalité ■ Conditions.

CAA Marseille (5^e ch.) 13 septembre 2004, *Commune de Cagnes-sur-Mer*, req. n° 01MA02568 – M. Pocheron, Rapp. – M. Louis, C. du G. – M^e Arnaud-Vallée de la SCP Chirez et associés, Av.

Conclusions

Jean-Jacques Louis, commissaire du gouvernement

Le maire de Cagnes-sur-Mer a, le 28 décembre 2000, pris un arrêté prescrivant que les enfants mineurs de moins de treize ans devaient être accompagnés par une personne majeure entre 22 heures et 6 heures du matin, lorsqu'ils se déplaçaient dans trois secteurs géographiques de la commune.

Cet arrêté prévoyait également que tout mineur non accompagné serait conduit au commissariat de police qui prendrait contact avec les parents et que ceux-ci s'exposaient aux poursuites pénales sur la base de l'article R. 610-5 du Code pénal.

Cet arrêté a été déféré par le préfet des Alpes-Maritimes et partiellement annulé par le tribunal administratif de Nice, dans son jugement du 12 octobre 2001, dont la commune relève régulièrement appel.

Ces arrêtés ont fait couler beaucoup d'encre, souvent à tort, car le problème moral qui était bien souvent mis en avant masquait le véritable problème qui est celui des limites de la police municipale du maire et des compétences des policiers municipaux.

Jurisprudence du Conseil d'État

Aussi, le Conseil d'État est-il venu poser des règles claires : le principe de l'édition de mesures réglementant et donc restreignant la liberté de circulation des mineurs, tout en étant réaffirmé, est

subordonné à une double condition : que ces mesures soient justifiées par l'existence de risques particuliers dans les secteurs pour lesquels elles ont été édictées et qu'elles soient adaptées, par leur contenu, à l'objectif de protection des mineurs¹.

Application aux faits de l'espèce

Il n'est pas contesté que les secteurs dans lesquels l'arrêté litigieux réglementait la circulation des mineurs (centre-ville, Val-Fleuri, Cros-de-Cagnes) étaient bien ceux qui présentaient un danger particulier.

En revanche, les premiers juges ont annulé la période de réglementation du 1^{er} novembre au 31 mars en maintenant celle du 1^{er} avril au 31 octobre ; ce faisant, ils se sont appuyés sur le rapport d'audit qui tendait à apporter la démonstration que les pics de délinquance se situaient à l'intérieur de cette période (avril et juin à septembre).

Nous pensons que cette position est conforme à la jurisprudence dont nous venons de rappeler la portée.

Ils ont également annulé l'article 2 qui prévoyait que le mineur en infraction pouvait être conduit à un poste de police (nationale ou municipale) qui prendrait contact avec les parents des mineurs.

À cet égard, et dans la mesure où il faut bien supposer que des policiers municipaux

pourraient s'assurer de la personne et conduire, éventuellement de force, un mineur dans un local de police, un problème se posait. Le Conseil d'État a jugé, dans l'arrêt *Préfet du Loiret* précité, que seule l'urgence pouvait justifier des mesures d'exécution forcée, qui ne relèvent pas de la compétence des policiers municipaux.

En l'espèce, l'article 2 est bien illégal en ce qu'il ne subordonne pas son application à l'existence d'une situation d'urgence ; c'est à bon droit que les premiers juges l'ont annulé.

En revanche, l'article 3, qui se borne à rappeler que les règlements du maire légalement faits entraînent en cas de non-application une sanction correspondant aux contraventions, ne nous semble pas, à supposer qu'il pose une véritable norme juridique, illégal.

Nous concluons donc :
– à l'annulation de l'article 1^{er} du jugement attaqué en tant qu'il annule l'article 3 de l'arrêté du 28 décembre 2000 ;
– au rejet du surplus des conclusions de la commune de Cagnes-sur-Mer. [...] ■

¹ CE (Ord. juge des réf.) 27 juillet 2001, *Ville d'Étampes*, req. n° 236.489 et 9 juillet 2001, *Préfet du Loiret*, req. n° 235.638.

Arrêt

Vu la requête enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille le 7 décembre 2001, sous le n° 01MA02568, présentée par M^e Zalma, avocat à la cour, pour la commune de Cagnes-sur-Mer [...];

La commune demande à la cour:
1°) d'annuler le jugement n° 01-2593 en date du 12 octobre 2001 du tribunal administratif de Nice en tant qu'il a, sur déferé du préfet des Alpes-Maritimes, annulé l'arrêté en date du 28 décembre 2000 du maire de Cagnes-sur-Mer en tant qu'il est applicable du 1^{er} novembre au 31 mars et en ses articles 2 et 3;
2°) de rejeter le déferé présenté par le préfet des Alpes-Maritimes devant le tribunal administratif de Nice; [...]

Considérant que par arrêté du 28 décembre 2000, le maire de Cagnes-sur-Mer a prescrit à l'article 1^{er} que les enfants mineurs de moins de treize ans devaient être accompagnés d'une personne majeure pour se déplacer entre 22 heures et 6 heures du 1^{er} novembre au 31 mars et entre 23 heures et 6 heures du 1^{er} avril au 31 octobre dans trois secteurs de la commune, à l'article 2 que tout mineur en infraction avec ces dispositions pourra être conduit par la police nationale ou municipale au commissariat qui prendra contact dans les meilleurs délais avec les parents et à l'article 3 que les parents pourront faire l'objet de poursuites pénales sur le fondement de l'article R. 610-5 du Code pénal; que, par juge-

ment en date du 12 octobre 2001, le tribunal administratif de Nice a, sur déferé du préfet des Alpes-Maritimes, annulé les articles 2 et 3 de cet arrêté et son article 1^{er} en ce qu'il s'applique du 1^{er} novembre au 31 mars; que, par la présente requête, la commune de Cagnes-sur-Mer sollicite l'annulation de ce jugement en tant qu'il a partiellement annulé l'arrêté en cause;

Considérant que la légalité des mesures prises par les maires en application des articles L. 2212-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales et restreignant la liberté de circulation des mineurs en vue de leur protection est subordonnée à la double condition qu'elles soient justifiées par l'existence de risques particuliers dans les secteurs pour lesquels elles sont édictées et qu'elles soient adaptées par leur contenu à l'objectif de protection pris en compte; qu'il ressort de l'audit diagnostic prévention sûreté-sécurité réalisé par la société ERM que les périodes sensibles de délinquance se situaient, à la commune de Cagnes-sur-Mer, en avril et de juin à septembre; que, par suite, et nonobstant les circonstances que l'arrêté litigieux n'est applicable qu'une partie de la journée et que le taux de délinquance de la commune serait supérieur à la moyenne nationale, la requérante n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont estimé que l'application de l'article 1^{er} de la décision en cause devait être limitée à la période allant du 1^{er} avril au 31 octobre;

Considérant que les dispositions de l'article 2 de ce même arrêté, dès lors qu'elles ne mentionnaient

pas que les mesures qu'elles préconisaient n'étaient applicables qu'en cas d'urgence, méconnaissaient les règles de l'exécution forcée dont elles étaient constitutives et étaient par suite, comme l'ont relevé à bon droit les premiers juges, illégales;

Considérant en revanche que la décision litigieuse a été prise par une autorité administrative et édicte des règles de sécurité publique dont la violation peut en conséquence légalement être sanctionnée sur le fondement de l'article R. 610-5 du Code pénal; qu'il suit de là que l'article 3 de l'arrêté en cause ne méconnaît pas les règles de l'exécution forcée;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la commune de Cagnes-sur-Mer est seulement fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nice a annulé l'article 3 de l'arrêté de son maire en date du 28 décembre 2000 et que le surplus des conclusions de sa requête doit être rejeté;

DÉCIDE:

Article 1^{er}: Le jugement en date du 12 octobre 2001 du tribunal administratif de Nice est annulé en tant qu'il a annulé l'article 3 de l'arrêté en date du 28 décembre 2000 du maire de Cagnes-sur-Mer.

Article 2: Le surplus des conclusions de la requête de la commune de Cagnes-sur-Mer est rejeté. [...] ■

Observations

Le BJCL a déjà eu l'occasion de présenter les contentieux relatifs aux arrêtés dits « anti-mendicité »². Plus rares étaient, en revanche, les contentieux relatifs aux arrêtés appelés communément « couvre-feu » pour les mineurs. Il s'agit effectivement de mesures de police qui ont pour objectif notamment de protéger « les mineurs contre les dangers de la nuit »³, mais aussi d'éviter les mauvaises fréquentations qui conduisent ces mineurs à « être mêlés, incités ou accoutumés » à des actes d'agression nocturne⁴.

Le cadre juridique a été fixé par la décision du 9 juillet 2001, *Préfet du Loiret*, et le président Bonichot a résumé les critères fixés à cette occasion par le Conseil d'État pour apprécier la validité de ces arrêtés: « Comme toute mesure de police, celle-ci doit être motivée par des risques réels qui n'existent, en principe, que dans des agglomérations d'une certaine importance et, en général, plutôt dans tel ou tel quartier. Elle doit, par ailleurs, coller aux réalités locales, notamment pour ce qui concerne la période couverte par l'arrêté. Ainsi on considère plutôt, comme heure limite, 23 heures que 22 heures. De la même façon,

sauf circonstances particulières, les arrêtés ne peuvent couvrir toute l'année ou tous les week-ends. Enfin, les enfants ne peuvent être ramenés chez eux par la police qu'en cas d'urgence, c'est-à-dire si, au moment où ils sont trouvés dehors existe un risque particulier: actes de violence dans les parages, présence de bandes, mais aussi, par exemple, afflux important de population »⁵.

L'arrêt fait une application somme toute classique de cette jurisprudence en vérifiant, d'une part, que l'application dans l'espace et dans le temps de l'arrêté est satisfaisante; comme l'a fort bien souligné le professeur Chavrier⁶, « la plupart des arrêtés ont un champ d'application temporel estival » et, en l'espèce, le juge au regard des conclusions d'un audit diagnostic prévention sûreté-sécurité n'admet qu'un arrêté limité à une période donnée.

En jugeant que « les dispositions de l'article 2 de ce même arrêté, dès lors qu'elles ne mentionnaient pas que les mesures qu'elles préconisaient n'étaient applicables qu'en cas d'urgence, méconnaissaient les règles de l'exécution forcée dont elles étaient constitutives et étaient par suite, comme l'ont relevé à bon droit les premiers juges, illégales », l'arrêt fait application de la jurisprudence du Conseil d'État⁷.

La référence à l'article R. 610-5 du Code pénal est effectivement par elle-même insusceptible de constituer une illégalité. ■

B. P.

² Cf. par ex. BJCL n° 8/04, septembre 2001, p. 544.

³ P.-L. Frier, *Précis de droit administratif*, Montchrestien, 2^e éd., 2003, p. 243.

⁴ CE 27 juillet 2001, *Ville d'Étampes*: AJDA 2002, p. 351, note Armand.

⁵ Cf. interview in *Gazette des communes* du 27 août 2001, p. 19.

⁶ *Les communes et la délinquance*, Éditions du Moniteur 2003, p. 31.

⁷ CE 29 juillet 1997, *Commune de Sorgue*: RFDA 1998, p. 389.