

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE BESANÇON**

**N° 1900995**

---

**ASSOCIATION TERRITOIRE DE MUSIQUES**

---

Mme Fabienne Guitard  
Rapporteur

---

M. Gérard Poitreau  
Rapporteur public

---

Audience du 26 janvier 2021  
Décision du 23 février 2021

---

49-04-02-03  
18-07-01  
C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Besançon  
(1<sup>ère</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés respectivement les 7 juin 2019 et 7 février 2020, l'association Territoire de Musiques, représentée par Me Supplisson, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 2 avril 2019 par laquelle la préfète du Territoire de Belfort a rejeté sa réclamation préalable obligatoire formée à l'encontre du titre de perception émis et rendu exécutoire à son encontre par le secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur de la zone Est pour le recouvrement de la somme de 80 000 euros et notifié par un courrier du 20 novembre 2018 ;

2°) de la décharger de l'obligation de payer cette somme de 80 000 euros ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

– à titre principal, le titre de perception contesté, qui ne mentionne pas les bases de liquidation de la créance de 80 000 euros, est insuffisamment motivé au regard de l'article 24 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;

– le montant de 80 000 euros en cause a été fixé discrétionnairement, en dehors de toute base de calcul et de fondement légal ou contractuel, à défaut de signature d'une convention passée avec l'Etat prévoyant les prestations du service d'ordre ;

– à titre subsidiaire, elle entend exciper de l'illégalité du décret n° 97-199, des arrêtés du 28 octobre 2010 et de la circulaire ministérielle du 15 mai 2018, qui méconnaissent les dispositions de l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure, lequel exclut la facturation de la mobilisation des forces de sécurité de l'Etat, tant pour l'organisation d'un service d'ordre au profit d'une manifestation à but non lucratif que pour des missions relevant des obligations normales incombant à la puissance publique, en entendant sur ce point se prévaloir de la réponse ministérielle publiée au journal officiel du Sénat le 28 janvier 1999 ;

– dès lors qu'elle assure elle-même le service d'ordre à l'intérieur du site du festival en faisant appel à des sociétés privées, les missions de service d'ordre de l'Etat facturées concernent la périphérie de l'enceinte du festival et les forces stationnées en réserve du maintien de l'ordre ou portent sur la gestion de la circulation ou des actions de contrôle d'alcoolémie ou de vitesse, soit des actions de prévention et de répression des désordres, menées dans l'intérêt général et non pour le compte de l'organisateur du festival et donc qui relèvent des obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre insusceptibles de facturation ;

– le festival des Eurockéennes constitue une manifestation à but non lucratif insusceptible de se voir facturer le service d'ordre assuré par l'Etat, en application de l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure, qui figure à la section 4 du code, consacrée aux manifestations à but lucratif, conformément à l'intention du législateur, telle que rappelée par la mission « flash » du 20 février 2019 de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée Nationale ;

– à titre infiniment subsidiaire, dès lors qu'il constitue une manifestation à but non lucratif, comme cela a été reconnu par l'administration lors de précédentes éditions, le festival des Eurockéennes serait éligible au bouclier tarifaire prévu par les énonciations de la circulaire ministérielle du 15 mai 2018 ;

– en modifiant son appréciation sur ce point pour l'édition de 2018 alors qu'aucun changement de droit ou de fait n'était intervenu, l'administration a méconnu les principes de sécurité juridique et de confiance légitime ;

– le titre de perception est entaché d'erreur de fait quant à l'estimation du coût des forces de sécurité mobilisées, qui n'est pas justifié, a été fixé arbitrairement et est bien supérieur à celui de l'édition de 2017 ;

– dès lors que le coût du service d'ordre objet du titre de perception contesté est bien supérieur à celui facturé aux organisateurs du festival des « vieilles charrues », qui accueille pourtant un nombre de festivaliers bien plus important, et que d'autres festivals comme ceux d'Avignon, de Rennes ou d'Evian ont pu bénéficier d'une dispense totale de facturation des frais de sécurité engagés par l'Etat, le titre de perception en litige méconnaît le principe d'égalité devant les charges publiques.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 août 2019, la préfète du Territoire de Belfort conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

– le titre de perception contesté trouve son fondement légal dans les dispositions de l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure, son décret d'application du 5 mars 1997 et l'arrêté du 28 octobre 2010 ;

– le titre de perception contesté, qui indique l'objet et le montant de la créance et se réfère expressément à son courrier du 5 juillet 2018, est régulièrement motivé au regard de l'article 24 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ;

– la somme de 80 000 euros, objet du titre de perception, a été fixée à titre gracieux par le ministère de l'intérieur, alors que les 988 militaires mobilisés pour un volume horaire de 6 958

heures, les 36 véhicules légers et 124 véhicules automobiles utilisés ont représenté un coût réel de 280 948,04 euros ;

– en fixant sa créance à 80 000 euros, soit un montant inférieur au coût réel supporté par l'Etat pour assurer le service d'ordre, elle n'a pas commis d'erreur de droit ;

– les dispositions du décret d'application du 5 mars 1997 et des arrêtés du 28 octobre 2010 ne méconnaissent pas celles de l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure ;

– la requérante ne peut pas utilement exciper de l'illégalité de la circulaire ministérielle du 15 mai 2018 au regard des dispositions de l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure ;

– les organisateurs des manifestations à but non lucratif, comme de celles à but lucratif, sont tenus de rembourser les frais des services d'ordre assurés par l'Etat en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure ;

– le refus par l'organisateur d'une telle manifestation de signer avec l'Etat une convention de service d'ordre ne l'exonère pas de son obligation de rembourser à l'Etat les frais engagés sur le fondement de l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure ;

– les missions de service d'ordre exercées à l'extérieur du site du festival pour les besoins de la gestion des flux de circulation et de sécurité publique liées directement à la tenue du festival et à l'afflux de population qu'il génère ne relèvent pas des obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre et sont donc susceptibles de faire l'objet d'une facturation à l'organisateur d'une telle manifestation, sans qu'un périmètre géographique ne soit arrêté pour l'exercice de ces missions ;

– la configuration des lieux, eu égard au caractère enclavé du site de l'événement qui est desservi par plusieurs voies d'accès, à la multiplicité des sites à sécuriser que constituent le lieu des concerts, le camping, le parking et la gare, et à leur caractère éloigné les uns des autres, et le nombre de festivaliers accueillis, soit 135 000 personnes sur quatre jours, ont nécessité, en 2018, compte tenu des enjeux de sécurité publique et de gestion des flux de circulation, la mobilisation d'effectifs de gendarmerie importants ;

– le festival des Eurockéennes, de dimension internationale, qui bénéficie d'une structure permanente et de moyens importants, notamment professionnels, programme des artistes professionnels reconnus, accueille un public similaire à celui des autres festivals de musique d'audience nationale en pratiquant des tarifs d'entrée qui ne se fondent pas sur des critères sociaux ou catégoriels, hormis pour les accompagnants de personnes handicapées, et mène une politique marketing et bénéficie de recettes publicitaires et de supports publicitaires multimédias au plan national, constitue une manifestation à but lucratif ;

– la requérante ne peut pas utilement se prévaloir de la situation d'autres festivals au regard de la facturation ou de l'absence de facturation par l'Etat des services d'ordre et n'établit pas se trouver dans une situation identique à celle du festival des « vieilles charrues » en terme de moyens à mettre en œuvre pour assurer ce service d'ordre au regard du contexte, alors au demeurant que le festival des « vieilles charrues » n'a pas été regardé comme une manifestation à but non lucratif susceptible de bénéficier du bouclier tarifaire en 2017 ;

– la remise en cause du caractère de manifestation à but non lucratif des Eurockéennes, qui est intervenue dès 2017, n'est en tout état de cause pas de nature à méconnaître le principe de sécurité juridique.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

– le code de la sécurité intérieure ;

– le décret n° 97-199 du 5 mars 1997 ;

– le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ;

- l'arrêté du 28 octobre 2010 fixant le montant des remboursements de certaines dépenses supportées par les forces de police et de gendarmerie ;
- l'arrêté du 28 octobre 2010 portant application de l'article 2 du décret n° 97-199 du 5 mars 1997 modifié relatif au remboursement de certaines dépenses supportées par les forces de police et de gendarmerie et de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2008-252 du 12 mars 2008 modifié relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Guitard, première conseillère,
- les conclusions de M. Poitreau, rapporteur public,
- et les observations de Me Supplisson, pour l'association Territoire de musiques.

Considérant ce qui suit :

1. L'association Territoire de musiques organise chaque été depuis 1989 un festival de musique dénommé « les Eurockéennes de Belfort ». Cette manifestation fait l'objet d'un service d'ordre, dans l'enceinte du site des concerts, par des sociétés privées rémunérées par l'association organisatrice, mais nécessite également, eu égard à l'afflux de festivaliers qu'elle génère, la mise en place, sous l'autorité du préfet du Territoire de Belfort, d'un dispositif important de la part des forces de l'ordre étatiques et notamment de la gendarmerie nationale, pour la gestion de la circulation, la surveillance et la prévention des désordres de tous ordres susceptibles de survenir aux abords du site. Pour mettre à disposition ces forces de l'ordre, le préfet du Territoire de Belfort conclut une convention avec l'association organisatrice qui s'engage à rembourser des dépenses exposées par la gendarmerie nationale pour ces prestations de service d'ordre. Pour l'édition de 2018, l'association organisatrice a toutefois refusé de signer la convention proposée par la préfète du Territoire de Belfort, estimant le montant de 80 000 euros réclamé, excessif au regard des montants prévus par les précédentes conventions. Par un courrier en date du 15 décembre 2018, l'association Territoire de musiques a présenté une réclamation préalable obligatoire à l'encontre du titre de perception d'un montant de 80 000 euros émis par le secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur de la zone Est et rendu exécutoire à son encontre. Ce recours a été rejeté par la préfète du Territoire de Belfort par une décision du 2 avril 2019, dont l'association Territoire de musiques demande l'annulation au tribunal.

2. Aux termes de l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure figurant à la section 4 consacrée aux manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif : « *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* ». Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 5 mars 1997 relatif au remboursement de certaines dépenses supportées par les forces de police et de gendarmerie : « *Donnent lieu à remboursement à l'Etat les*

*prestations suivantes exécutées par les forces de police et de gendarmerie dans les services d'ordre lorsqu'ils ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de sécurité et d'ordre publics : / 1° L'affectation et la mise à disposition d'agents ; / 2° Le déplacement, l'emploi et la mise à disposition de véhicules, de matériels ou d'équipements ; / 3° Les prestations d'escortes. ».* En application de l'article 2 de ce décret : *« 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. (...) ».* L'article 4 précise 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. (...) ».* Aux termes de l'article 3 du même décret : *« 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. (...) ».* Enfin, en application de l'article 5 dudit décret : *« Les sommes dues en application de l'article 1er du présent décret font l'objet d'ordres de recette. ».* L'arrêté du 28 octobre 2010 fixant le montant des remboursements de certaines dépenses supportées par les forces de police et de gendarmerie arrête 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 décret du 5 mars 1997.

3. Il résulte de l'instruction que la somme de 80 000 euros a été mise à la charge de l'association Territoire de musiques par le secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur de la zone Est, en remboursement de frais exposés par les services de la gendarmerie nationale pendant la durée de l'édition 2018 du festival les Eurockéennes qui s'est déroulée du 5 au 8 juillet 2018, afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens, la circulation routière et l'ordre public aux abords immédiats et éloignés des sites des concerts, du camping, du parking et de la gare de Bas-Evette, en particulier en protégeant et surveillant les sites, en canalisant les festivaliers, en contrôlant et filtrant les entrées sur le site du festival, en régulant la circulation sur les axes routiers et en opérant des contrôles d'alcoolémie et de stupéfiants. De telles missions de service d'ordre ne pouvaient être remplies pour le compte de l'association organisatrice du festival en l'absence de signature préalable, entre cette association et l'autorité publique compétente, de la convention prévue à l'article 2 du décret du 5 mars 1997, pris pour l'application du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure. Dès lors, faute de signature d'une telle convention, les frais supportés par l'Etat pour assurer ce service d'ordre ne pouvaient légalement être mis à la charge de l'association Territoire de musiques par le titre de perception notifié par un courrier du 20 novembre 2018.

4. Il résulte de ce qui précède que l'association Territoire de musiques est fondée à demander l'annulation de la décision du 2 avril 2019 de la préfète du Territoire de Belfort rejetant sa réclamation préalable obligatoire à l'encontre du titre de perception émis à son encontre ainsi que la décharge de l'obligation de payer la somme de 80 000 euros objet du titre de perception.

5. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative en mettant à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros au profit de l'association Territoire de musiques.

## DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La décision du 2 avril 2019, par laquelle la préfète du Territoire de Belfort a rejeté la réclamation préalable obligatoire formée par l'association Territoire de musiques à l'encontre du titre de perception émis à son encontre par le secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur de la zone Est et notifié le 20 novembre 2018, est annulée.

Article 2 : L'association Territoire de musiques est déchargée de l'obligation de payer la somme de 80 000 (quatre-vingt mille) euros, objet du titre de perception.

Article 3 : L'Etat versera la somme de 1000 (mille) euros à l'association Territoire de musiques en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Territoire de musiques et au ministre de l'intérieur.

Copie, pour information, en sera adressée au préfet du Territoire de Belfort et au directeur départemental des finances publiques de la Moselle.

Délibéré après l'audience du 26 janvier 2021 à laquelle siégeaient :

- M. Trottier, président,
- Mme Guitard, première conseillère,
- Mme Besson, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 février 2021.

Le rapporteur,

Le président,

F. Guitard

T. Trottier

La greffière,

E. Cartier

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, en ce qui le concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,  
La greffière