

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BESANÇON**

N° 2000818

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^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance n° 2004960 du 26 mai 2020, le président du tribunal administratif de Paris a transmis au tribunal, en application du 1° de l'article R. 351-3 du code de justice administrative, la requête, enregistrée le 10 mars 2020, présentée par l'association Territoire de musiques.

Par cette requête, l'association Territoire de musiques, représentée par Me Supplisson, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'ordre de recouvrer la somme de 58 662,05 euros, émis à son encontre le 16 septembre 2019 par le commandant du groupement de gendarmerie du Doubs, en remboursement de la prestation de service d'ordre assurée par la gendarmerie nationale à l'occasion de l'édition 2019 du festival des Eurockéennes ;

2°) d'annuler la décision implicite de rejet née du silence conservé pendant plus de deux mois sur la réclamation préalable obligatoire formée par un courrier du 10 novembre 2019 devant le contrôleur budgétaire et comptable du ministère de l'intérieur à l'encontre de cet ordre de recouvrer ;

3°) de la décharger de l'obligation de payer cette somme de 58 662,05 euros ;

4°) 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 :

– l'ordre de recouvrer contesté est dépourvu de base légale, en l'absence de convention conclue pour déterminer les modalités d'exécution techniques et financières du concours apporté par les forces de gendarmerie ;

– les modalités de calcul des sommes dues pour les prestations de service d'ordre réalisées par la gendarmerie nationale méconnaissent les dispositions combinées de l'article 3 du décret n° 97-199 et de l'arrêté du 28 octobre 2010 fixant le montant des remboursements de certaines dépenses supportées par les forces de police et de gendarmerie ;

– l'ordre de recouvrer méconnaît les dispositions de l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure qui interdit de facturer les missions relevant des obligations normales incombant à la puissance publique, lesquelles concernent notamment, d'une part, en application de la réponse ministérielle publiée au journal officiel du Sénat le 28 janvier 1999, les services d'ordre assurés dans le cadre de manifestations organisées par les associations favorisant l'animation sociale, culturelle ou sportive de la vie locale en liaison avec les municipalités, et, d'autre part, le dispositif de sécurité mis en place en matière de police de la circulation à la périphérie de l'enceinte de la manifestation ou les forces stationnées en réserve de maintien de l'ordre ;

– il n'est pas établi que l'ensemble des forces mobilisées dont les dépenses ont été facturées n'ont pas été affectées à des missions relevant des obligations normales incombant à la puissance publique ;

– eu égard au caractère non lucratif de la manifestation, les dispositions de l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure s'opposent à la facturation des dépenses du service d'ordre étatique ;

– elle aurait dû, en tout état de cause, bénéficier du bouclier tarifaire prévu par l'arrêté du 28 octobre 2010 et la circulaire ministérielle du 15 mai 2018 pour les manifestations à but non lucratif ;

– en modifiant l'appréciation antérieurement portée quant au caractère non lucratif de la manifestation lors de précédentes éditions, alors qu'aucun changement de droit ou de fait n'était intervenu, l'Etat a méconnu les principes de sécurité juridique et de confiance légitime ;

– l'ordre de recouvrer est entaché d'erreur de fait quant à l'estimation du volume des forces de l'ordre mobilisées et du coût du dispositif, qui est excessive ;

– eu égard à l'absence de facturation du service d'ordre aux organisateurs du festival d'Avignon et au coût moindre facturé à ceux du festival des « Vieilles charrues » au regard du nombre de festivaliers accueillis, l'ordre de recouvrer contesté méconnaît le principe d'égalité devant les charges publiques.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 janvier 2021, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

– l'ordre de recouvrer contesté trouve son fondement légal dans les dispositions de l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure et l'absence de signature de la convention prévue à l'article 4 du décret n° 97-199 ne saurait faire obstacle à l'application de l'obligation législative fixée au deuxième alinéa de l'article L. 211-11 ;

– 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 festival des Eurockéennes constitue une manifestation à but lucratif ;

– les dépenses, objet de l'ordre de recouvrer, ne correspondent pas à des missions relevant des obligations normales incombant à la puissance publique.

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^{er} 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 Supplission, 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 2019, l'association organisatrice a toutefois refusé de signer la convention proposée par la préfète du Territoire de Belfort, estimant excessif le montant de 58 662,05 euros réclamé, correspondant à 55 % du coût prévisionnel. Par un courrier en date du 10 novembre 2019, l'association Territoire de musiques a présenté une réclamation préalable obligatoire à l'encontre de l'ordre de recouvrement émis le 16 septembre 2019 par les services de la gendarmerie nationale pour un montant de 58 662,05 euros. Le silence conservé sur ce recours par l'ordonnateur a fait naître une décision de rejet 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^{er} 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 1^{er} 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 1^{er} 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 1^{er} du décret du 5 mars 1997.*

3. Il résulte de l'instruction que la somme de 58 662,05 euros a été mise à la charge de l'association Territoire de Musiques par le commandant du groupement de gendarmerie du Doubs, en remboursement de 55 % des frais exposés par ses services pour le dispositif de service d'ordre mis en place sous l'autorité de la préfète du Territoire de Belfort, du 3 au 8 juillet 2019, pour le contrôle du site du festival des Eurockéennes et ses abords ainsi que le filtrage des accès, la protection des personnes et des biens aux abords immédiats et éloignés des sites, la permanence de la viabilité de l'axe réservée aux secours, la régulation de la circulation autour du site et la supervision des actions de contrôle menées par les agents de sécurité privée. 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^{ème} 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 être légalement mis à la charge de l'association Territoire de musiques par l'ordre de recouvrer émis à son encontre le 16 septembre 2019 par le commandant du groupement de gendarmerie du Doubs.

4. Il résulte de ce qui précède que l'association Territoire de musiques est fondée à demander l'annulation de la décision implicite de rejet de sa réclamation préalable obligatoire présentée à l'encontre de l'ordre de recouvrer émis à son encontre ainsi que la décharge de l'obligation de payer la somme de 58 662,04 euros, objet de l'ordre de recouvrer.

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^{er} : Le rejet implicite de la réclamation préalable obligatoire formée par l'association Territoire de musiques à l'encontre de l'ordre de recouvrer émis à son encontre le 16 septembre 2019 par le commandant du groupement de gendarmerie du Doubs est annulé.

Article 2 : L'association Territoire de musiques est déchargée de l'obligation de payer la somme de 58 662,04 euros (cinquante-huit mille six cent soixante-deux euros et quatre centimes), objet de l'ordre de recouvrer.

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.

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 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