

**LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX** – Diffusion de tracts sur la voie publique – Restrictions par arrêté municipal – Appréciation de la légalité de l'acte – Défaut de lien avec le maintien de l'ordre public – Atteinte à la liberté d'expression.

JURIDICTION DE PROXIMITÉ DE CHOLET 23 octobre 2009

Ministère public contre C.

Sur l'appréciation de la légalité de l'arrêté municipal servant de base à la prévention :

M. C. demande à la juridiction de proximité, sur le fondement de l'article 111-5 du Code Pénal, d'apprécier la légalité de l'arrêté municipal n° 2008/1227, en date du 30 décembre 2008, dans la mesure où, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui lui est soumis. Il lui demande subsidiairement de surseoir à statuer dans l'attente de la décision définitive rendue par la juridiction administrative saisie d'un recours pour excès de pouvoir contre ce même arrêté.

Il est reproché à M. C. d'avoir contrevenu à l'arrêté municipal du 30 décembre 2008, qui est assorti d'une sanction pénale ; de sa légalité dépend la solution du présent procès pénal ; la juridiction de proximité a le devoir de s'assurer, tant dans la forme qu'au fond, de la conformité de cet acte administratif réglementaire à l'ensemble des normes juridiques qui lui sont hiérarchiquement supérieures (et non d'en apprécier l'opportunité) ; elle n'a pas à surseoir à statuer jusqu'à la décision de la juridiction administrative devant laquelle un recours a été formé.

Sur l'inopposabilité de l'arrêté faute de publicité : (...)

Sur la légalité externe de l'arrêté municipal : (...)

Sur la légalité interne de l'arrêté municipal :

M. C. soutient que l'arrêté municipal est illégal, car entaché d'une erreur de droit, et que le maire de Cholet a commis en outre une erreur manifeste d'appréciation.

Les articles 18 et suivants de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, relatifs au régime du colportage et de la distribution sur la voie publique des livres, écrits, brochures et journaux, ayant été abrogés par la loi du 9 décembre 2004 relative à la simplification du droit, il convient, pour apprécier la légalité interne de l'arrêté incriminé, de se référer aux normes juridiques supérieures protégeant la liberté d'expression.

L'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ratifiée par la France et dont les dispositions ont un effet direct dispose :

1. *Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisation.*

2. *L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.*

L'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 à laquelle se réfère le préambule de la Constitution de 1958 garantit la libre communication des pensées et des opinions. Le pluralisme des courants de pensée

et d'opinion, dont le pluralisme de l'expression politique est une composante, constitue donc en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle.

Enfin, le pouvoir constituant a rappelé solennellement l'importance de la liberté de communication et de l'expression pluraliste des opinions par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui introduit à l'article 4 de la Constitution que la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.

L'ensemble de ces normes de valeur constitutionnelle s'imposent à l'autorité municipale investie, aux termes des articles L. 2212-1 et 2 du Code général des collectivités territoriales, des pouvoirs de police administrative, soit du maintien du bon ordre, de la sécurité et de la salubrité publiques.

En l'espèce, l'arrêté de police litigieux est ainsi rédigé : (...)

- *considérant que l'activité de distribution de tracts, écrits et prospectus de toute nature dans le centre ville est source de nuisances, notamment en ce qui concerne la gêne apportée à la circulation des piétons et des automobilistes en période d'affluence et les déchets occasionnés sur la voie publique,*

- *considérant la nécessité de veiller aux bonnes conditions de circulation au centre ville afin de respecter le bon ordre, la sécurité et la tranquillité des piétons et des automobilistes,*

- *considérant la volonté municipale de s'inscrire dans une démarche de limitation des déchets afin de promouvoir le développement durable :*

*Article 1<sup>er</sup> : à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2009 et jusqu'au 28 février 2010 inclus, la distribution de tracts, prospectus et écrits de toute nature est interdite entre 10 heures et 20 heures les mercredis, jeudis, vendredis et samedis sur les places et voies suivantes : place Alexis Guériteau, rue Nationale, place Travot, place Rouge, rue Georges Clemenceau.*

*Article 2 : les infractions au présent arrêté seront constatées par des procès-verbaux et les contrevenants poursuivis conformément à la loi (...).*

Pour apprécier la légalité interne de cet arrêté, il convient d'apprécier si les restrictions à la liberté fondamentale d'expression qu'il apporte sont nécessaires à la protection, à Cholet, de l'ordre public au sens large et si ces restrictions sont proportionnées aux circonstances de temps et de lieu qui les motivent, sachant qu'elles ne peuvent être ni générales ni permanentes.

- sur la protection de l'ordre public : l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales décrit de manière non exhaustive ce que comprend l'ordre public que la police municipale est chargée de protéger : y est prévu notamment : *"Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la*

*commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées*”. Même en interprétant largement la notion d’ordre public, la distribution de tracts dans la rue ne peut être considérée comme une menace ou un risque de menace de trouble à l’ordre public, même environnemental (voire lié au respect du développement durable de la planète), pouvant justifier une mesure de police administrative. Il y a erreur de droit ;

- sur la proportionnalité de la mesure dans le temps et dans l’espace : même si l’interdiction n’est ni générale, ni absolue, l’arrêté est pris pour six mois sans qu’il soit fait état de circonstances locales particulières durant cette période, il vaut quatre jours par semaine entre 10 heures et 20 heures et s’étend sur le centre ville commerçant de Cholet. Pour la distribution de tracts aux Choletais, ce qui participe grandement à la liberté d’expression des idées, politiques notamment, il reste les dimanches, lundis et mardis, jours où il y a peu de monde à rencontrer dans la rue, et les autres jours de la semaine entre 20 heures et 10 heures du matin... Il convient de considérer que l’interdiction est aussi disproportionnée dans le temps que dans l’espace et surtout

dans l’atteinte qu’il porte à la liberté d’expression. Il y a erreur manifeste d’appréciation.

En conclusion, l’arrêté municipal n° 2008/1227, en date du 30 décembre 2008, signé par l’adjoint au maire de Cholet ne peut recevoir application dans le présent procès pénal ; il convient de l’en écarter pour illégalité, tant externe qu’interne, et de relaxer M. C. des fins de la poursuite.

**PAR CES MOTIFS :**

La juridiction de proximité statuant en audience publique, en dernier ressort et par jugement contradictoire à l’encontre de M. C., prévenu,

Rejette l’exception de nullité de la citation,

Vu l’article 111-5 du Code pénal,

Ecarte l’application de l’arrêté municipal n° 2008/1227, en date du 30 décembre 2008, signé par l’adjoint au maire de Cholet, de la présente procédure pour illégalité autant externe qu’interne,

Renvoie en conséquence M. C. des fins de la poursuite.

(Mme Cazalis, prés. - M<sup>e</sup> Rousseau, av.)

**Note.**

Par une décision en date du 23 octobre 2009, le juge de proximité a prononcé la relaxe d’un militant politique prévenu de « violation d’une interdiction ou manquement à une obligation édictée par décret ou arrêté de police pour assurer la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publiques » pour avoir distribué des tracts en centre ville, aux lieu et heures où la distribution de tracts, écrits et prospectus avait été interdite par un arrêté de police administrative du maire de Cholet du 30 décembre 2008.

Soulignant qu’en matière de procès pénal – puisque la violation des arrêtés de police d’un maire est sanctionnée pénalement –, il avait le devoir de s’assurer lui-même de la conformité d’un acte administratif réglementaire à l’ensemble des normes hiérarchiquement supérieures, le juge s’est livré à un examen de la légalité tant externe qu’interne de l’arrêté du maire.

Après avoir estimé l’arrêté inopposable au prévenu parce qu’il n’avait pas fait l’objet de la publicité nécessaire, il l’a ensuite jugé entaché d’illégalité externe pour avoir été signé par une autorité incompétente, un adjoint au maire dont la délégation de pouvoir n’a jamais pu être produite.

Il a, enfin, considéré que l’arrêté du maire ne pouvait servir de fondement aux poursuites en raison de l’illégalité interne qui l’entachait, développant sur ce point une argumentation détaillée méritant une attention particulière.

Pour le juge, en effet, l’arrêté de police du maire ne pouvait méconnaître l’article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme et des libertés fondamentales, disposant notamment que, sous réserve de restrictions nécessaires à l’ordre public, toute personne a droit à la liberté d’expression, droit comprenant la liberté de communiquer des idées.

Il ne pouvait pas davantage méconnaître l’article 11 de la Déclaration des droits de l’Homme et du citoyen du 26 août 1789, disposition à valeur constitutionnelle garantissant la libre communication des pensées et des opinions et, enfin, l’article 4 de la Constitution de 1958 garantissant les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique.

En l’occurrence, pour le juge, le maire de Cholet n’a pas tenu compte, en édictant son arrêté, de ces normes internationales et constitutionnelles qui font de la liberté de distribution de tracts une liberté fondamentale. Les restrictions apportées par le maire à cette liberté ne pouvaient trouver de justification pour deux motifs.

Selon lui, en effet, la distribution de tracts dans la rue ne peut être considérée comme une menace ou un risque de menace de trouble à l’ordre public, notamment environnemental, même en interprétant largement la notion d’ordre public que la police municipale doit protéger aux termes de l’article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales.

Pour le juge, le maire porte, en outre, une atteinte disproportionnée à la liberté d’expression en prohibant la distribution de tracts quatre jours par semaine, entre 10 et 20 heures, dans le centre ville commerçant de la commune, durant six mois.

L'exigence rigoureuse en matière de respect de la liberté d'expression et d'opinion dont témoigne cette décision du juge pénal ne peut que satisfaire les militants politiques, syndicaux et associatifs, qui sont régulièrement amenés à diffuser brochures et tracts dans les lieux publics.

On rappellera que cette exigence trouve également son expression dans la jurisprudence administrative. La Cour administrative d'appel de Marseille a ainsi estimé que l'arrêté par lequel le maire d'Orange avait prohibé, dans certains lieux, la distribution de tracts, aux motifs de la gêne en résultant pour la circulation et du préjudice créé au bon ordre, à l'hygiène et à l'esthétique des lieux, « *porte une atteinte à la liberté d'expression et de communication (...) qui n'est pas justifiée par les nécessités de préservation de l'ordre public* » (*Commune d'Orange*, 1<sup>er</sup> octobre 2002, n° 98MA00839).

Ces décisions ne doivent, évidemment, pas faire perdre de vue les limites que les lois peuvent imposer à la distribution de tracts dès lors qu'elles interviennent dans l'enceinte d'un lieu de travail. L'article L. 2142-4 du Code du travail limite ainsi la diffusion de tracts de nature syndicale aux travailleurs de l'entreprise dans l'enceinte de celle-ci aux heures d'entrée et de sortie du travail (v. obs. P. Rennes, sous CA Versailles 8 janv. 2009, Dr. Ouv. 2009 p.295).

Et si l'article 10 du décret du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale autorise une telle diffusion, y compris pendant les heures de service, c'est à la condition qu'il ne soit porté aucune atteinte au bon fonctionnement du service, et qu'elle soit assurée par des agents qui ne sont pas en service ou qui bénéficient d'une décharge de service.

**Jean-Louis Vasseur**, *Avocat au Barreau de Paris*