

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN, statuant au contentieux 1^{er} février 2019

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN, statuant au contentieux

Ordonnance du 1^{er} février 2019

n° 1900932

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 30 janvier 2019 sous le n° 1900932, l'association loi 1901 Rassemblement pour l'Étude de la Nature et l'Aménagement de Roissy-en-Brie et de son district (RENARD), dont le siège est situé au 9 rue Pasteur à Roissy-en-Brie (77680), représentée par M^c Busson, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de l'arrêté n° D-2019-026 en date du 23 janvier 2019 par lequel la maire de la commune de Ferrières-en-Brie a interdit la manifestation consistant en une animation naturaliste au lieu-dit les Bassins aménagés, ZAC du Bel-Air, prévue le dimanche 3 février 2019 de 14 à 17 heures ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Ferrières-en-Brie la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association RENARD soutient que :

* la condition d'urgence est remplie dès lors que :

- la manifestation est prévue pour le dimanche 3 février 2019, dans le cadre de la journée mondiale des zones humides commémorant la signature dans la ville iranienne de Ramsar sur les bords de la mer Caspienne de la convention sur les zones humides en date du 2 février 1971 ;
- le public a prévu d'assister à cette réunion et sa préparation nécessite un minimum d'organisation matérielle ;

* la décision litigieuse porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir, à la liberté de réunion, à la liberté d'association et d'expression, libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative dans la mesure où :

- les dispositions de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales dont la maire a fait application pour justifier son interdiction ne sauraient porter une atteinte excessive aux libertés publiques ;
- jusqu'à ce jour, les excursions aux bassins de la ZAC du Bel-Air qu'elle a organisées n'ont jamais connu un quelconque incident, le danger de chute dans l'eau étant quasi-inexistant ;
- la sortie prévue le 3 février 2019 sera encadrée par ses membres, naturalistes et animateurs expérimentés et à aucun moment, les participants ne seront amenés à s'approcher de l'eau ;
- la décision litigieuse est disproportionnée par rapport au but qu'elle entend poursuivre puisque l'animation proposée devrait réunir tout au plus une dizaine de personnes et ne pose donc pas de difficulté de sécurité ; il n'est pas démontré que la commune de Ferrières-en-Brie, qui compte plus de 3 000 habitants,

ne disposerait pas des moyens adéquats pour assurer la sécurité d'une dizaine de personnes lors d'un événement se déroulant en plein jour, d'autant plus que le centre d'intervention et de secours de la ville se situe à moins de 500 mètres des bassins.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1^{er} février 2019, la commune de Ferrières-en-Brie, représentée par M^e Basset, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de l'association RENARD de la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative en faisant valoir que :

- il est excessivement risqué d'organiser ce type d'animation en pleine période hivernale à proximité de bassins d'une profondeur de 1,90 mètre et dépourvus de tout aménagement, tels que des échelles ou des pontons, avec de surcroît un public composé essentiellement d'enfants et d'adolescents ;
- les participants devront s'approcher des bassins pour pouvoir observer la faune et la flore existant dans les zones humides, ainsi que le démontrent d'ailleurs les propres photographies de l'association réalisées au printemps 2014 et qui montrent des enfants se tenant tout près des bassins ;
- il ne saurait être reproché à la maire d'avoir usé de ses pouvoirs de police alors que l'association n'a jamais eu un quelconque échange avec les services de la ville sur ce point ;
- l'association requérante ne saurait soutenir que l'animation prévue pour le 3 février 2019 ne devrait rassembler qu'une dizaine de personnes alors qu'elle a massivement communiqué sur ce point, notamment par le biais des réseaux sociaux ; au demeurant, il ressort de ses propres écritures que les excursions aux bassins de la ZAC du Bel-Air ont toujours remporté un franc-succès ;
- la commune ne dispose d'aucune police municipale, n'employant qu'un garde-champêtre ne travaillant pas le samedi après-midi et le dimanche, et n'a donc pas les moyens de sécuriser le site où était prévue la manifestation ;
- la présence d'un centre d'intervention de secours ne suffit pas à faire regarder le site comme dénué de danger, eu égard à la profondeur des bassins, à la température et à l'opacité de l'eau qui rendraient totalement aléatoires les vertus d'une intervention, même rapide ;
- la mesure d'interdiction s'impose donc dans ce contexte hivernal et en présence d'un jeune public.

Vu :

- l'arrêté n° D-2019-026 en date du 23 janvier 2019 de la maire de la commune de Ferrières-en-Brie ;
- les pièces, enregistrées le 1^{er} février 2019, présentées pour l'association RENARD ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Freydefont, premier conseiller, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Au cours de l'audience publique tenue le 1^{er} février 2019 en présence de M^{me} Guillemard, greffière d'audience, M. Freydefont a lu son rapport et entendu :

- les observations de M^e Busson, représentant l'association RENARD, prise en la personne de son président en exercice, M. Roy, présent, qui conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens en soutenant, de plus,

qu'elle organise ce genre d'animations éducatives depuis trente ans, sans qu'il n'y ait jamais eu le moindre problème ; elle dispose d'ailleurs d'un agrément du ministère de la jeunesse et des sports ainsi que d'un autre du ministère de l'environnement et elle est couverte par une assurance civile professionnelle ; contrairement à ce que montrent les photographies produites par la commune, la neige a fondu sur le site qui est composé d'une partie en pente douce engazonnée puis, au bord de l'eau, d'herbes hautes ; il n'est pas question que le public s'avance en bordure immédiate des bassins, dans cette partie enherbée, pour des raisons évidentes de sécurité d'une part et aussi car c'est là que vivent les espèces protégées qu'il convient de ne pas déranger dans leur environnement ; dix à vingt personnes tout au plus sont attendues, comme lors de la dernière animation qui a eu lieu sur ce site en mai 2014 ; l'encadrement sera réalisé par quatre à cinq animateurs, dont le président en personne, ce qui est largement suffisant pour surveiller dix à vingt participants ; ceux-ci doivent, au demeurant, se faire enregistrer et au jour d'aujourd'hui, seules huit personnes se sont déclarées intéressées par l'animation ; enfin, ce genre d'animation n'étant pas soumise à déclaration préalable, il n'y avait aucune raison que l'association prenne contact avec la commune, avec laquelle les relations sont de toute façon mauvaises, eu égard aux nombreux recours intentés en matière d'urbanisme ;

- les observations de M^e Basset, représentant la commune de Ferrières-en-Brie, assisté de M^{me} Voiret, directrice générale des services de la commune de Ferrières-en-Brie, qui reprend les conclusions de ses précédentes écritures par les mêmes moyens en faisant valoir, en outre, qu'il s'agit de bassins imposants de 300 mètres de long sur 30 mètres de large et près de deux mètres de profondeur ; le terrain bordant ces bassins est en pente, certes douce, et est dépourvu de toute espèce d'aménagement destiné à interdire un accès trop proche des bassins et à prévenir le risque de chute accidentelle ; après une visite sur place effectuée ce matin même, il y a encore des plaques de neige, rendant le terrain extrêmement glissant, et quand bien même elle aura fondu d'ici dimanche, le terrain sera détrempe, accentuant le risque de chute dans l'eau ; il y a d'ailleurs eu des exemples de noyades à proximité de bassins de ce type, ce qui explique la question du député François André relative aux problèmes de sécurité publique et de mise en danger des personnes que pose ce type de zones humides et les préconisations du ministère de l'environnement pour les nouveaux dossiers relatifs à ces zones qui seront déposés ; l'appréciation de l'association quant au nombre de participants censés assister à cette animation ainsi que d'animateurs prévus pour les encadrer est à géométrie variable puisque ce nombre varie du simple au double entre ce qui figure dans la requête et ce qui est déclaré lors de l'audience publique.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Il résulte de l'instruction que, par arrêté n° D-2019-026 en date du 23 janvier 2019, la maire de la commune de Ferrières-en-Brie a interdit la manifestation de l'association Rassemblement pour l'Étude de la Nature et l'Aménagement de Roissy-en-Brie et de son district (RENARD) consistant en une animation naturaliste au lieu-dit les Bassins aménagés, ZAC du Bel-Air, prévue le dimanche 3 février 2019 de 14 à 17 heures. Par la requête susvisée, l'association RENARD demande, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de cet arrêté municipal.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative

2. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : *« Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures »*. Selon les termes de l'article L. 522-1 dudit code : *« Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique »*. Enfin, aux termes de l'article R. 522-1 de ce code : *« La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit*

contenir l'exposé au moins sommaire des faits et moyens et justifier de l'urgence de l'affaire».

3. Lorsqu'un requérant fonde son action non sur la procédure de suspension régie par l'article L. 521-1 du code de justice administrative mais sur la procédure de protection particulière instituée par l'article L. 521-2 précité de ce code, il lui appartient de justifier de circonstances caractérisant une situation d'urgence qui implique, sous réserve que les autres conditions posées par l'article L. 521-2 soient remplies, qu'une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale doit être prise dans les quarante-huit heures. L'urgence doit s'apprécier objectivement et globalement en fonction des circonstances de l'espèce soumise au juge des référés. Enfin, la condition d'urgence s'apprécie à la date de la présente ordonnance.

En ce qui concerne l'urgence

4. L'association requérante soutient qu'eu égard à la proximité de la date de l'animation qu'elle entend organiser le dimanche 3 février 2019 dans le cadre de la journée mondiale des zones humides commémorant la signature dans la ville iranienne de Ramsar sur les bords de la mer Caspienne de la convention sur les zones humides en date du 2 février 1971, la condition d'urgence prévue à l'article L. 521-2 précité est remplie. Si la commune, qui au demeurant ne conteste pas formellement cette situation d'urgence, ni dans son mémoire en défense, ni lors de l'audience publique du 1^{er} février 2019, fait valoir que l'association n'a jamais eu un quelconque échange avec les services de la ville sur ce point, il n'y avait aucune raison que l'association prenne contact avec la commune puisque ce genre d'animation n'est pas soumise à la formalité de la déclaration préalable prévue à l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure. Par suite, compte tenu de ce qui précède, l'association RENARD justifie de circonstances caractérisant une situation d'urgence qui implique qu'une mesure doive être prise dans les quarante-huit heures.

En ce qui concerne l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale

5. Aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : *«Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs»* ; aux termes de l'article L. 2212-2 du même code : *«La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : / 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques (...) 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que (...) cérémonies publiques, spectacles (...)* » ; aux termes de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure : *«Sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique. (...)* » ; que selon l'article L. 211-4 du même code : *«Si l'autorité investie des pouvoirs de police estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté qu'elle notifie immédiatement aux signataires de la déclaration au domicile élu (...)* ».

6. Il résulte des dispositions précédentes que le respect de l'exercice de la liberté de réunion, de manifestation et d'expression, qui est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés et a donc le caractère d'une liberté fondamentale, doit être concilié avec le maintien de l'ordre public et la nécessaire sécurité des personnes et des biens. Il appartient alors à l'autorité investie du pouvoir de police, sous le contrôle du juge administratif, de prendre les mesures de nature à prévenir lesdits troubles et à garantir ladite sécurité, dont, le cas échéant, l'interdiction de la manifestation si une telle mesure est seule de nature à préserver l'ordre public. Ainsi, les mesures de police que le maire d'une commune édicte en vue de réglementer par des manifestants l'accès à des lieux publics doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées au regard des seules nécessités de l'ordre public et compte tenu des exigences qu'impliquent notamment la sécurité de ces lieux ; il n'appartient pas au maire de se fonder sur d'autres considérations et les restrictions qu'il apporte aux libertés doivent être justifiées par des risques avérés d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité des personnes et des biens.

7. Pour justifier son arrêté d'interdiction, la maire de la commune de Ferrières-en-Brie fait valoir qu'il est excessivement risqué d'organiser le type d'animation prévue par l'association RENARD en pleine période hivernale à proximité de bassins d'une profondeur de 1,90 mètre et dépourvus de tout aménagement, tels que des échelles ou des pontons, avec de surcroît un public composé essentiellement d'enfants et d'adolescents qui devront nécessairement s'approcher des bassins pour pouvoir observer la faune et la flore existant dans les zones humides, ainsi que le démontrent d'ailleurs les propres photographies de l'association réalisées au printemps 2014 et qui montrent des enfants se tenant tout près des bassins. Toutefois ces photographies montrent des participants à deux ou trois mètres de la bordure du bassin, sans aucun risque de chute accidentelle dans l'eau. Si la commune fait également valoir qu'après une visite sur place effectuée le matin même de l'audience, il y a encore des plaques de neige, rendant le terrain extrêmement glissant, et quand bien même elle aura fondu d'ici dimanche, le terrain sera détrempe, accentuant le risque de chute dans l'eau, les photographies produites en défense du terrain recouvert de neige montrent que la bordure du bassin est clairement visible, limitant le risque de chute dans l'eau par inadvertance. De plus, quand bien même l'association est restée floue quant au nombre estimé de participants, variant de dix à vingt, elle sera à même d'y faire face en mobilisant quatre à cinq animateurs expérimentés. En outre, la circonstance invoquée en défense selon laquelle il y a déjà eu des accidents par noyades auprès de zones humides du type de celle qui sera visitée dimanche 3 février n'est pas de nature à justifier une interdiction totale de la commune, les circonstances de ces accidents n'étant pas relatées dans le mémoire en défense. Enfin, en édictant une interdiction totale, alors que l'autorité investie du pouvoir de police pouvait préconiser des mesures plus ciblées, telles que la limitation du nombre de participants, l'augmentation de celui des encadrants, ou la pose préalable en bordure de bassin de piquets avec rubalise destinés à délimiter le périmètre d'accès et à interdire les bordures du bassin, la maire de la commune de Ferrières-en-Brie a porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir, à la liberté de réunion, à la liberté d'association et d'expression.

8. Il y a lieu, par suite, d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté n° D-2019-026 en date du 23 janvier 2019 par lequel la maire de la commune de Ferrières-en-Brie a interdit la manifestation consistant en une animation naturaliste au lieu-dit les Bassins aménagés, ZAC du Bel-Air, prévue le dimanche 3 février 2019 de 14 à 17 heures.

Sur les conclusions tendant au bénéfice de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

9. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : *« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation »*. D'une part, ces dispositions s'opposent à ce que soit mise à la charge de l'association RENARD, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que demande la commune au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. D'autre part, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Ferrières-en-Brie la somme de 750 euros à verser à l'association RENARD en application des dispositions précitées.

ORDONNE

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté n° D-2019-026 du 23 janvier 2019 de la maire de la commune de Ferrières-en-Brie est suspendue.

Article 2 : La commune de Ferrières-en-Brie versera à l'association RENARD la somme de 750 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Ferrières-en-Brie tendant au bénéfice de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Rassemblement pour l'Étude de la Nature et l'Aménagement de Roissy-en-Brie et de son district (RENARD) et à la maire de la commune de Ferrières-en-Brie.