

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE NANTES**

**N° 16NT00487**

---

COMMUNE D'ORLÉANS

---

Mme Loirat  
Rapporteur

---

M. Bréchet  
Rapporteur public

---

Séance du 29 mars 2017  
Lecture du 12 avril 2017

---

C+  
61-03-05  
135-02-03-02

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La cour administrative d'appel de Nantes

(chambres réunies 4<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup>)

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

MM. Fabien B. et Yoan S., sous le n°1500025, et Mme Dominique T. et M. Michel R., sous le n°1500159, ont demandé au tribunal administratif d'Orléans d'annuler la délibération du 15 décembre 2014 en tant que le conseil municipal de la ville d'Orléans a décidé de mettre à la charge des personnes interpellées en état d'ivresse publique manifeste une somme forfaitaire de 120 euros ; Mme T. et M. R. ont en outre demandé au tribunal d'annuler la convention, conclue avec la direction départementale de la sécurité publique et SOS Médecins, approuvée par cette délibération.

Par un jugement n° 1500025, 1500159 du 8 décembre 2015, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté comme irrecevable la demande présentée par MM. B. et S. et, d'une part, a, par l'article 1<sup>er</sup>, annulé la délibération du 15 décembre 2014 du conseil municipal d'Orléans en tant qu'elle met à la charge des personnes interpellées en état d'ivresse publique manifeste une somme de 120 euros, d'autre part, a, par l'article 2, annulé la convention signée le 19 décembre 2014 entre l'Etat, la commune d'Orléans et l'association SOS Médecins pour l'organisation de visites médicales au commissariat central d'Orléans, dans le cadre de la procédure d'ivresse publique manifeste, sauf si dans le délai de deux mois à compter de la notification du jugement elle est régularisée par la signature d'une personne habilitée à représenter l'Etat et, enfin, a rejeté le surplus des conclusions de la demande de Mme T. et M. R..

*Procédure devant la cour :*

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 5 février 2016 et 22 février 2017, la commune d'Orléans, représentée par Me Rainaud, demande à la cour :

1°) d'annuler l'article 1<sup>er</sup> de ce jugement du tribunal administratif d'Orléans du 8 décembre 2015 ;

2°) de rejeter les conclusions présentées en première instance par Mme T. et M. R. en ce qu'elles sont dirigées contre la délibération du 15 décembre 2014 du conseil municipal d'Orléans en tant qu'elle met à la charge des personnes interpellées en état d'ivresse publique manifeste une somme de 120 euros ;

3°) de mettre à la charge de Mme T. et M. R. le versement d'une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la procédure d'ivresse publique manifeste constitue une mission de police administrative qui poursuit un double objet : la protection de l'ordre public et la protection de la personne elle-même ; si cette procédure relève de la compétence exclusive des services de police et gendarmerie, elle entre également dans les missions des services de police municipale en vertu de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales ;

- le législateur a entendu clairement mettre à la charge des personnes en état d'ivresse publique manifeste les frais de leur conduite, depuis l'article 11 de la loi du 23 janvier 1873 et aujourd'hui par l'article L. 3341-1 du code de la santé publique ; de tels comportements excèdent les besoins normaux de leur protection ; le droit de la commune d'Orléans de fixer le montant d'une contribution représentative des frais de conduite des personnes en état d'ivresse publique manifeste n'est ainsi pas contestable ;

- le principe de gratuité des services publics administratifs obligatoires, sur lequel les premiers juges se sont implicitement fondés, n'a pas valeur de principe général du droit et souffre des exceptions décidées par le législateur ou résultant de certaines jurisprudences ;

- la contribution forfaitaire retenue par la délibération litigieuse a été déterminée à partir d'un rapport d'évaluation de février 2008 et tient compte notamment de ce que chaque intervention en matière d'ivresse publique manifeste requiert la présence de deux policiers et d'un véhicule ; l'interprétation des juges de première instance aboutit à vider la loi de sa substance dès lors qu'il est évident que les frais de conduite sont constitués des frais de personnel et de matériel dans leur totalité, puisque le législateur ne réduit pas ces frais à telle ou telle catégorie de dépenses ;

- un décret d'application n'est pas nécessaire pour appliquer une loi qui ne distingue pas selon les différentes catégories de frais de conduite ;

- alors même que les dépenses liées au personnel de police municipale sont obligatoires en vertu de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, il résulte du 10° de l'article L. 2331-2 que la commune peut financer pour partie l'emploi de ces forces de police municipale par le biais d'une contribution prévue par la loi.

Par un mémoire, enregistré le 11 juillet 2016, le ministre de l'intérieur a présenté des observations.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 septembre 2016, Mme Dominique T., représentée par Me Roussel, conclut au rejet de la requête et demande une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens présentés par la commune d'Orléans ne sont pas fondés.

Une mise en demeure a été adressée le 24 août 2016 à MM. R., S., Barasse ainsi qu'à l'association SOS médecins.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la santé publique ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- 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 Loirat,
- les conclusions de M. Bréchet, rapporteur public,
- et les observations de Me Rainaud, représentant la commune d'Orléans, et de Me Bonvillain, représentant Mme T..

1. Considérant que, par une délibération du 15 décembre 2014, le conseil municipal d'Orléans a, d'une part, autorisé le maire de cette commune à signer une convention avec la direction départementale de la sécurité publique du Loiret et l'association SOS Médecins, à l'effet de substituer au dispositif d'accompagnement au centre hospitalier régional d'une personne interpellée en état d'ivresse publique manifeste avant de la conduire au commissariat central d'Orléans, un dispositif médical ambulatoire permettant la venue d'un médecin au commissariat pour constater l'état de la personne interpellée et lui délivrer, le cas échéant, un certificat de non hospitalisation avant son placement en cellule de dégrisement et, d'autre part, approuvé la mise en place d'une facturation aux personnes ainsi interpellées du coût de leur transport pour un montant forfaitaire de 120 euros ; que la commune d'Orléans relève appel de l'article 1<sup>er</sup> du jugement n° 1500025, 1500159 du 8 décembre 2015 par lequel le tribunal administratif d'Orléans a partiellement fait droit au recours engagé par Mme T. et M. R., membres du conseil municipal, et a annulé cette délibération en tant qu'elle met une somme de 120 euros à la charge des personnes interpellées en état d'ivresse publique manifeste à raison de leur conduite au commissariat ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 3341-1 du code de la santé publique : « Une personne trouvée en état d'ivresse dans les lieux publics est, par mesure de police, conduite à ses frais dans le local de police ou de gendarmerie le plus voisin ou dans une chambre de sûreté, pour y être retenue jusqu'à ce qu'elle ait recouvré la raison. » ; que les « frais » exposés pour conduire, par mesure de police, la personne trouvée en état d'ivresse dans les lieux publics dans ce local ou dans une chambre de sûreté doivent s'entendre comme comprenant non seulement les dépenses de transport afférentes au véhicule utilisé pour ce déplacement, qu'il s'agisse ou non de

celui de l'administration, mais également le coût que représente pour la collectivité publique la mobilisation exclusive de ses agents, soit pour une commune ceux de la police municipale, pour l'accomplissement de cette mission ; qu'il résulte de ces dispositions, lesquelles n'exigent pas, contrairement à ce qui est soutenu en défense, l'intervention préalable d'un décret pour qu'elles puissent recevoir application, que, dans le cadre de cette procédure, l'ensemble de ces frais peuvent être mis à la charge de cette personne ;

3. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que c'est à tort que, par l'article 1<sup>er</sup> du jugement attaqué, le tribunal administratif d'Orléans a annulé la délibération contestée, en tant qu'elle décide de facturer aux personnes interpellées en état d'ivresse publique manifeste le coût de leur transport pour une somme forfaitaire de 120 euros, en se fondant sur le motif que « l'article L. 3341-1 du code de la santé publique ne permet pas, dès lors que seuls les moyens de l'administration ont été utilisés pour assurer ce transport, d'exiger de la personne concernée le remboursement d'une quote-part des dépenses et notamment des frais de personnel, de carburant ou d'entretien du véhicule, exposées pour l'accomplissement de cette mission de préservation de l'ordre public » ;

4. Considérant, toutefois, qu'il appartient à la cour administrative d'appel, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés devant le tribunal administratif et devant la cour par Mme T., ayant seule présenté un mémoire en défense devant le juge d'appel ;

5. Considérant, en premier lieu, que la circonstance que les circulaires du ministre chargé de la santé publique des 16 juillet 1973 et 9 octobre 1975, relatives à la procédure de prise en charge des personnes en état d'ivresse publique manifeste, seraient illégales est sans influence sur la légalité de la délibération contestée, laquelle est fondée sur les seules dispositions de l'article L. 3341-1 du code de la santé publique ;

6. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « *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 ; / (...) 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux (...) de pouvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ; (...)* » ; que l'article L. 2214-4 du même code prévoit en outre que : « *Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les troubles de voisinage. / Dans ces mêmes communes, l'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes. / Tous les autres pouvoirs de police énumérés aux articles L. 2212-2, L. 2212-3 et L. 2213-9 sont exercés par le maire (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure : « *Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques (...)* » ;

7. Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article L. 3341-1 du code de la santé publique, la conduite dans un local de police ou de gendarmerie d'une personne trouvée en état d'ivresse dans un lieu public et le placement de celle-ci dans ce local ou en chambre de sûreté jusqu'à ce qu'elle ait recouvré la raison sont des mesures relevant de la police administrative dont l'objet est de prévenir les atteintes à l'ordre public et de protéger cette personne ; qu'eu égard à cet objet, relatif tant à la protection de la personne concernée qu'à la préservation de l'ordre public, qui est au nombre des objets de la police municipale mentionnés à l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, et aux pouvoirs qu'il appartient au maire d'exercer à ce titre, sans qu'y fassent obstacle les dispositions de l'article L. 2214-4 du même code, le maire d'Orléans pouvait confier cette mission, en vertu de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure, aux agents de la police municipale d'Orléans intervenant sous son autorité ; que la circonstance que les agents de la police municipale n'ont pas la qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire est à cet égard sans influence ; que, par suite, le moyen tiré de l'incompétence des services de la police municipale pour recueillir et conduire dans les locaux de la police nationale les personnes en état d'ivresse publique manifeste doit être écarté ;

8. Considérant, en troisième lieu, que Mme T. ne peut utilement soutenir qu'en prévoyant, en application des dispositions précitées de l'article L. 3341-1 du code de la santé publique, la possibilité de facturer une somme forfaitaire de 120 euros aux personnes trouvées en état d'ivresse publique manifeste et conduites par les agents de la police municipale dans les locaux destinés à les recueillir, la délibération du conseil municipal d'Orléans du 15 décembre 2014 méconnaîtrait le principe d'égalité par rapport aux personnes conduites pour la même raison par les agents de la police nationale, dès lors que le conseil municipal s'est fondé uniquement sur les dispositions législatives du code de la santé publique et que ce principe n'est pas susceptible d'être méconnu par la seule circonstance que les autorités compétentes de l'Etat n'auraient pas décidé d'user de la faculté de faire application de ces mêmes dispositions ;

9. Considérant, en quatrième et dernier lieu, que, ainsi qu'il est dit au point 2, l'application des dispositions de l'article L. 3341-1 du code de la santé publique, qui sont à elles seules suffisamment précises pour fonder la délibération contestée, n'est pas subordonnée à l'intervention de dispositions réglementaires devant préciser de manière détaillée les « frais » susceptibles d'être mis à la charge de la personne faisant l'objet de la mesure prévue par ces dispositions législatives ; que ces « frais » ne concernent que la conduite de la personne trouvée en état d'ivresse dans les lieux publics dans le local de police ou de gendarmerie le plus voisin ou dans une chambre de sûreté et que s'en trouvent ainsi exclus les frais d'examen de la personne ivre par un médecin, qui ne concernent pas la conduite de l'intéressé dans ces locaux dès lors que cet examen intervient à l'arrivée de cette personne pour déterminer si elle doit être maintenue dans ces locaux ou transférée à l'hôpital ; qu'il résulte de ce qui a été dit au point 2 que ces dispositions permettent d'inclure dans la « conduite » de l'individu en état d'ivresse dans un lieu public aussi bien les frais de transport que les frais représentés par la mobilisation exclusive des agents de la police pour l'accompagnement de la personne recueillie pendant le temps de cette conduite ; que, dès lors, Mme T. n'est pas fondée à soutenir que la délibération contestée serait illégale en ce que la somme de 120 euros qu'elle décide de mettre à la charge des personnes qu'elle mentionne excéderait les seuls frais de transport ; qu'alors même que la délibération contestée mentionne que ce dispositif « a une vocation dissuasive », il ne ressort pas des pièces du dossier que la somme forfaitaire de 120 euros qu'elle prévoit revêtirait, au regard des frais engagés par la commune, un caractère excessif par rapport à ce qu'autorise la loi ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la commune d'Orléans est fondée à soutenir que c'est à tort que, par l'article 1<sup>er</sup> du jugement attaqué, le tribunal administratif

d'Orléans a annulé la délibération du 15 décembre 2014 du conseil municipal d'Orléans en tant qu'elle met à la charge des personnes interpellées en état d'ivresse publique manifeste une somme de 120 euros ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune d'Orléans, qui n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance, verse à Mme T. la somme qu'elle demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Mme T. le versement à la commune d'Orléans d'une somme sur le fondement de ces mêmes dispositions ;

#### DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'article 1<sup>er</sup> du jugement du tribunal administratif d'Orléans du 8 décembre 2015 est annulé.

Article 2 : La demande présentée devant le tribunal administratif d'Orléans par Mme T. et M. R. tendant à l'annulation de la délibération du conseil municipal d'Orléans du 15 décembre 2014, en tant qu'elle a décidé de facturer aux personnes interpellées en état d'ivresse publique manifeste le coût de leur transport au tarif de 120 euros, est rejetée.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de la commune d'Orléans est rejeté.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la commune d'Orléans, à Mme Dominique T., à MM. Michel R., Yoan S., Fabien Barasse, à l'association SOS médecins et au ministre de l'intérieur.

Une copie en sera transmise, pour information, au préfet du Loiret.

Délibéré après l'audience du 29 mars 2017, à laquelle siégeaient :

- M. Bachelier, président de la cour,
- M. Pérez, président de la deuxième chambre,
- M. Lainé, président de la quatrième chambre,
- M. Millet, président-assesseur de la deuxième chambre,
- Mme Loirat, président-assesseur de la quatrième chambre,
- Mme Buffet, premier conseiller,
- Mme Rimeu, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 12 avril 2017.

Le rapporteur,

Le président,

C. LOIRAT

G. BACHELIER

Le greffier,

V. DESBOUILLONS

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne, et 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.