

2252

La sécurisation policière des manifestations : « Mercato » ou utopique gratuité du service public de la police ?

Florence NICOU, D

maître de conférences (HDR) de droit public-UCA,
co-directrice du Master II Sécurité Intérieure,
CERDACFF UPR7267



En adoptant par l'article L. 211-11 du Code de la sécurité intérieure (CSI) le principe d'une obligation de sécurité des manifestations sportives et culturelles pouvant être assurée par les forces de l'ordre public et le remboursement des frais consécutifs à cette mission, le législateur n'a sans doute pas voulu rouvrir la boîte de Pandore du questionnement de la porosité de l'État à la logique financière. Toutefois, tant l'aggravation du risque terroriste en France depuis 2015 que l'édiction de mesures posant de façon croissante de nouvelles obligations de sécurité à charge de l'organisateur du spectacle (circulaire Collomb 2018 puis Darmanin 2022), finissent par renvoyer dos à dos monde de la sécurité et monde du spectacle. Ce dernier, d'ailleurs déjà confronté à la crise de la Covid-19 et à la baisse de la fréquentation des lieux doit désormais très souvent assurer à ses frais la sécurité de ses manifestations, domaine relevant pourtant *a priori* du pouvoir régalien et ouvrant le débat sur un possible « *mercato* » à venir.

1 - S'il est un domaine où la sécurité fait on ne peut plus parler d'elle, c'est bien celui du monde des manifestations sportives et culturelles en général, les derniers événements s'étant déroulés au stade de France le 28 mai 2022 étant le reflet d'une sécurité qui questionne tant le chaos de l'organisation de cette dernière semble avoir été manifeste¹. Or, depuis une vingtaine d'années, le législateur n'est pas avare de textes sur ce sujet. En effet, sans compter le rôle prédominant du pouvoir de police administrative du maire dans sa commune (CGCT, art. L. 2212-1 et L. 2212-2), c'est actuellement l'emblématique article L. 211-11 CSI issu de la loi du 21 janvier 1995² qui fixe le

régime juridique autorisant ainsi les forces de l'ordre public ayant mis en place des services d'ordre ne pouvant être rattachés « *aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre* », à demander aux personnes physiques ou morales pour le compte desquelles elles sont intervenues, le remboursement de ces sommes suite à facturation. De nombreux acteurs du monde du spectacle se sont trouvés alors concernés puisque les articles

services d'ordre qui ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre sont tenus de rembourser à l'État les dépenses supplémentaires qu'il a supportées dans leur intérêt ». – D'autres textes antérieurement prévoyaient déjà le principe de service d'ordre public facturé pour le compte d'un panel de différentes personnes de droit privé ou public organisant des spectacles : V. L. n° 56-1327, 29 déc. 1956, loi de finances pour 1957, aux termes de laquelle « les collectivités autres que l'État, les organismes publics ou privés, les particuliers pour le compte desquels auront été mis en place par les services de la sûreté nationale 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 tenus de rembourser à l'État les dépenses supplémentaires de fonctionnement et de matériel qu'il a supportées dans leur intérêt ».

1. Le Monde, 28 mai 2022, Ligue des champions : polémique sur l'organisation après les scènes de chaos aux abords du Stade de France : www.lemonde.fr/sport/article/2022/05/28/ligue-des-champions-des-scenes-de-chaos-aux-abords-du-stade-de-france-avant-le-coup-d-envoi_6128048_3242.html.

2. L. n° 95-73, 21 janv. 1995, art. 23, d'orientation et de programmation relative à la sécurité : JO 24 janv. 1995. – Et Ord. n° 2012-351, 12 mars 2012, art. 19 (V), relative à la partie législative du CSI : JO 13 mars 2012 : « 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

R. 211-22 et suivants du CSI³ précisent que sont astreintes à cette obligation de services d'ordre ainsi qu'à un régime déclaratif, les manifestations regroupant plus de 1 500 personnes. La France pays touristique et sportif par essence, rassemble chaque année plusieurs centaines de manifestations dans ces domaines,⁴ faisant de cette obligation de sécurité un passage désormais obligatoire, et surtout complexe à traiter tant du point de vue logistique que financier pour les organisateurs. Cette complexité est d'autant plus accrue lors de périodes particulières d'organisation de défis sportifs de haut niveau à renommée internationale tels que les prochains Jeux Olympiques ou l'événement à venir en 2023 de la coupe du monde de rugby. Aussi, l'article L. 332-1 du Code du sport⁵ relayant cette obligation de sécurité avec son corollaire de la facturation pouvant être réclamée par l'État semble désormais constituer un thème privilégié d'étude pour l'observateur juridique dans ce domaine particulier du droit de la sécurité intérieure. En effet, les mêmes causes semblant créer les mêmes effets, en 2010 déjà, à la suite d'importants débordements, saccages de locaux ou atteintes aux biens et aux personnes liés au cadre de manifestations sportives, le ministre alors interpellé sur ce sujet énonçait clairement « *qu'il serait légitime que les clubs supportent le coût réel des moyens publics mobilisés* » et qu'il conviendrait prochainement de « *mettre au point des modalités de tarification mieux adaptées à la réalité des coûts* »⁶. La question a toujours aussi concerné la sécurité des concerts de musique en particulier de rock, qu'on se souvienne d'ailleurs de l'épisode tragique de celui des Rolling Stones à Altamont en 1969 où les Hells Angels, service d'ordre privé chargé d'assurer la sécurité, furent vivement critiqués du fait du décès d'un des spectateurs. Puis définitivement depuis l'inqualifiable drame du Bataclan, la sécurité⁷ des spectacles s'inscrit comme un fil rouge à suivre tant pour l'organisateur, que pour la commune sur le territoire duquel s'invite le spectacle ou la manifestation.

2 - Aussi, bien qu'assez déroutant, si le principe de la facturation des missions de sécurité et de police assurées par les services d'ordre public dans le cadre des manifestations (ou service d'ordre

indemnisé⁸) semble être désormais un principe entériné (1), il n'en demeure pas moins qu'il repose la question de savoir si la sécurité publique, aujourd'hui comprise en tant que sécurité globale⁹, peut et doit être un thème abordable sous le prisme du critère économique. En effet, quand seule l'action des forces de l'ordre traditionnel est en question, le principe d'un financement des activités de sécurisation suscite l'interrogation et donc la discussion (2).

1. La facturation de la sécurité des manifestations par l'État : un principe entériné

3 - Très contestée par le monde du spectacle, la facturation de la sécurité des manifestations par les forces de l'ordre semble poser problème à partir du moment où les risques d'insécurité se sont développés non plus seulement à l'intérieur de la manifestation mais aussi aux abords. Afin de résorber ce problème, et bien que la sécurité privée puisse être valablement mobilisée, le législateur a choisi d'intervenir par un encadrement textuel évolutif, qui donnera lieu notamment concernant certaines dispositions, à une interprétation jurisprudentielle constructive.

A. - Un encadrement textuel évolutif

4 - Initialement, c'est le dispositif textuel de 1995 introduit au CSI par l'ordonnance de 2012 qui constitue le cadre juridique de référence de la facturation des activités de polices administratives intervenant dans et aux abords de l'événement et pour le compte de l'organisateur du spectacle. Le texte sera ensuite complété par le décret du 5 mars 1997¹⁰ venant utilement préciser les missions pouvant faire l'objet d'une facturation par l'État. Il en résulte déjà à la lecture de ce texte, la mise en place en matière de sécurisation des événements par les forces de l'ordre public, une sorte de contractualisation possible du remboursement de l'activité déployée. Le décret utilise en effet des termes typiques du droit des affaires et révélateur de l'existence d'un service qui se veut finalement industriel et commercial¹¹. Un commentateur fait remarquer à juste titre qu'« *ainsi, l'action des forces de l'ordre peut être considérée comme une " prestation " faisant l'objet d'une " convention " prévoyant un " remboursement " par des " bénéficiaires " au profit de l'État* »¹². Les modalités de remboursement des frais engagés par les services d'ordre donnant lieu à des disparités entre organisateurs et soulevant un mouvement de contestation dans le monde du spectacle aboutissant même à la saisine des

3. CSI, art. R. 211-22 : « *Les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif dont le public et le personnel qui concourt à la réalisation de la manifestation peuvent atteindre plus de 1 500 personnes, soit d'après le nombre de places assises, soit d'après la surface qui leur est réservée, sont tenus d'en faire la déclaration au maire, à Paris, ou sur les emprises des aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Le Bourget et Paris-Orly au préfet de police et, dans le département des Bouches-du-Rhône, au préfet de police des Bouches-du-Rhône* » [...] - CSI, art. R. 211-23 : « *La déclaration indique également les mesures envisagées par les organisateurs en vue d'assurer la sécurité du public et des participants. La déclaration comporte notamment toutes précisions utiles sur le service d'ordre éventuellement mis en place par les organisateurs, les mesures qu'ils ont arrêtées en application de la réglementation relative à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et, lorsqu'il s'agit d'une manifestation sportive, les dispositions qu'ils ont prises, s'il y a lieu, au titre de la réglementation édictée par la fédération sportive concernée* ».

4. Les seuls Musée du Louvre, domaine de Versailles, Tour Eiffel, Centre Pompidou, Musée d'Orsay, Cité des sciences et de l'industrie de La Villette cumulent à eux seuls près de 11 millions d'entrées, chiffres 2017, in *Mémento du tourisme* 2018, DGE, p. 132.

5. « *Les organisateurs de manifestations sportives à but lucratif peuvent être tenus d'y assurer un service d'ordre dans les conditions prévues à l'article L. 211-11 du Code de la sécurité intérieure* ».

6. E. Landros, *La facturation des activités de police administrative de l'État - Variations sur le relatif déclin de la gratuité du service public de la police* : JCP A 2010, 2175.

7. Le terme de sécurité sera ici compris au sens de sûreté, c'est-à-dire de lutte contre les atteintes aux biens et aux personnes et non uniquement comme terme désignant la prévention des accidents pouvant survenir lors d'un spectacle ou d'une manifestation (incendie involontaire, effondrement de tribune, etc.).

8. V. B. Bouyx et B. Kuster, *Mission « flash » sur les nouvelles charges en matière de sécurité pour les salles de spectacles et les festivals*, 20 févr. 2019, p. 8.

9. *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale* : Rapp. Thourot, Fauvergue, sept. 2018.

10. D. n° 97-199, 5 mars 1997, relatif au remboursement de certaines dépenses supportées par les forces de police : JO 7 mars 1997.

11. V. tel que modifié par D. n° 2010-1295, 28 oct. 2010, le décret de 1997 précise que « *donnent lieu à remboursement à l'État 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* ». - Et l'alinéa 4 de rajouter directement la référence à la technique contractuelle en utilisant le terme de « convention » : « *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'État et les bénéficiaires de ces prestations* ».

12. M. Lavaine, *Contrat et police : la facturation des activités des forces de l'ordre à des personnes privées* : AJDA 2018, p. 2227.

juridictions administratives¹³, le législateur a ressenti la nécessité de préciser l'arrêté au moyen d'une première circulaire relative à l'indemnisation des services d'ordre. Réclamé par de nombreux acteurs du monde du spectacle, ce texte de 2018¹⁴ intervient dans un climat de tension entre État, collectivités et organisateurs. Pour ces derniers, face aux contraintes budgétaires toujours plus strictes imposées par l'État, et se trouvant devoir être de plus en plus fortement impliqués financièrement dans la sécurité de leur manifestation, la circulaire devait permettre de clarifier le problème du principe du remboursement du service d'ordre mobilisé. Le législateur quant à lui avait pour objectif de juguler le risque contentieux déjà développé par l'article L. 211-11. La circulaire qui se veut rassurante comporte trois points susceptibles de régler un certain nombre de problèmes induits par l'obligation de sécurité et la facturation subséquente. D'une part, elle vise à clarifier les critères de remboursement en précisant le genre de périmètre concerné par la demande de frais de sécurisation, d'autre part à fixer les tarifs des services d'ordre indemnifiables et enfin organise la concertation entre les organisateurs et la préfecture destinée à aboutir à la signature d'une convention. Cette dernière devant être signée un mois avant la manifestation devait prévoir le périmètre missionnel, les forces déployées ainsi que l'estimation du coût des prestations de sécurité.

5 - Le législateur, ayant sans doute perdu de vue qu'il ne faut toucher à la loi qu'avec parcimonie, semble avoir créé l'effet inverse. En choisissant de ne pas définir le terme pourtant pivot « *d'obligations normales incombant à la puissance publique* », le texte crée plus d'incertitudes qu'il ne souhaitait en corriger à propos du périmètre de l'intervention facturable des forces de l'ordre. De surcroît, l'instruction ne s'inscrit plus dans le droit fil de la loi de 1995 et des rapports parlementaires préparatoires, le législateur ne souhaitant à l'époque soumettre à facturation uniquement « *les manifestations sportives, récréatives ou culturelles dont l'objet ou l'importance le justifie* »¹⁵. Par conséquent les disparités de traitement entre organisateurs de manifestations se sont accentuées¹⁶ puisque l'instruction rédigée de façon extensive¹⁷ ouvrirait davantage le panel de manifestations susceptibles de faire l'objet d'une facturation. De ce fait, des spectacles ou festivals initialement considérés comme gratuits ou non lucratifs se sont vus changés de classification et devenant facturables, alors que d'autres demeuraient parfois sans raison gratuits. Devant le peu d'unanimité et la relative inégalité de traitements développée par l'instruction, la jurisprudence est rapidement intervenue afin de tenter de circons-

crire les problèmes liés à l'édition de ce texte hasardeux. La seconde instruction d'avril 2022¹⁸ écrite dans le même état d'esprit n'empêchera pas non plus la nécessaire intervention du juge administratif afin d'en clarifier utilement le régime d'application.

B. - Une interprétation jurisprudentielle constructive

6 - Selon le texte de l'instruction de 2018, le service d'ordre indemnifiable correspondrait à des missions « *qui ne peuvent être rattachées aux obligations normales incombant à la puissance publique [...]* ». Ne s'étant pas risqué à définir ce standard délicat, le ministère a préféré donner sa propre interprétation semblant s'opposer en tout point à la tendance jurisprudentielle alors développée avant 2018 par les tribunaux administratifs de Nantes¹⁹ et de Rennes. En effet, si le courant jurisprudentiel avait opté pour un critère matériel et non géographique du périmètre missionnel, c'est-à-dire faisant coïncider finalement les missions pouvant faire l'objet d'une demande de remboursement avec celles qui auraient pu être prises en charge par le secteur privé, l'instruction ministérielle se veut quant à elle plus didactique. Aussi, « *le périmètre missionnel, faisant l'objet d'un remboursement, est fondamentalement défini par l'existence d'un lien entre le concours des forces de sécurité et la prévention des troubles imputables à l'événement. Fait, à ce titre, l'objet d'un remboursement toute mission de service d'ordre en lien avec la gestion et/ou la sécurisation des flux de population ou de circulation et la prévention des troubles à l'ordre public directement imputables à l'événement* ». Le texte précise que « *l'enceinte de l'événement lui-même ne constitue pas la limite du périmètre missionnel* ». Selon un commentateur avisé, « *dès que les forces de l'ordre seraient mobilisées à l'occasion d'un événement, quand bien même elles réaliseraient des contrôles d'alcoolémie ou de vitesse sur la voie publique à l'extérieur du site, elles pourraient faire l'objet d'une facturation eu égard au lien avec la tenue de l'événement* »²⁰; ce qui a sans aucun doute contribué à accélérer la saisine des juridictions administratives par les organisateurs en proie au désarroi d'une facturation qui s'envolait et transférant ainsi le poids de la sécurité sur les épaules de ces derniers. Dans ce cadre-là, seuls les plus rompus à la gestion du risque et de la sécurité des spectacles pouvaient faire appel aux prestations désormais négociables et facturables de forces de l'ordre public.

7 - Ce sont alors successivement deux arrêts du Conseil d'État qui parachèveront de légaliser la circulaire pour en faire le point d'ancrage de l'obligation de sécurité des manifestations et des demandes possibles de remboursement. D'une part, dans une décision de 2019²¹, deux syndicats liés au métier de l'événementiel avaient déposé un recours en excès de pouvoir contre la circulaire dite « *impérative* ». Parmi de nombreux moyens de forme et de fond, les requérants mettent tout d'abord en avant le fait que l'instruction méconnaîtrait les articles 12 et 13 de la DDHC en mettant à la charge de personnes privées le financement de missions de police relevant des obligations incombant pourtant à la puissance publique. Également, cette circulaire ne pourrait pas, selon eux, légalement prévoir le remboursement de missions relevant des obligations de la puissance publique en matière de maintien de l'ordre. Tout en suggérant le dépôt d'une QPC à propos de ce texte, le Conseil d'État juge l'instruction légale en tout point et valide donc la prise en charge des frais de sécurisation publique par les organisateurs de spectacle. Seules sont annulées les dispositions relatives aux acomptes versés. Un fonds

13. TA Rennes, 7 déc. 2017, n° 1700704, Sté Stade Brestois 69, à propos de l'annulation d'un titre de perception réclamé à la société Stade Brestois 69 par l'État, au titre du remboursement de frais supportés par les forces de l'ordre dans leur mission de sécurité. Aux termes du considérant n° 4, l'État ne saurait mettre à la charge de la société organisatrice de la manifestation sportive de telles dépenses car elles entrent dans le cadre de la convention signée entre la société et la police et qu'ainsi, le dispositif de positionnement de forces de l'ordre, même en réserve, en vue de réprimer des atteintes à l'ordre public n'excèdent pas les obligations normales incombant à la puissance publique. Il ne saurait alors y avoir lieu à remboursement de la somme par la société.

14. Instr. n° INTK1804913, 15 mai 2018, relative à l'indemnisation des services d'ordre.

15. P. Masson, Rapp. fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité : Rapp. Sénat n° 564, 30 juin 1994, p. 76.

16. « *Le montant facturé aux Eurockéennes est passé de 30 000 euros en 2017 à 250 000 euros en 2018, avant que la préfecture ne propose un échelonnement de l'augmentation sur plusieurs années. Ces disparités ont également été constatées d'un territoire à l'autre : ainsi certains festivals ont vu leur facture grimper quand d'autres bénéficiaient toujours de la gratuité* », in Mission « flash » sur les nouvelles charges en matière de sécurité pour les salles de spectacles et les festivals : préc., note n° 8, p. 11-12.

17. « *Certains événements, quels qu'en soient la nature et l'objet, peuvent nécessiter la mise en place d'un dispositif de sécurité assuré, sous l'autorité de la puissance publique, par les forces de sécurité intérieure* ».

18. Instr. ministérielle, 8 avr. 2022, NOR : 1 NTD2208717J, relative à l'indemnisation des services d'ordre.

19. TA Nantes, 27 mars 2009, n° 054092, Assoc. sportive motocycliste de l'Automobile Club de l'Ouest.

20. M. Lavaine, Contrat et police : la facturation des activités des forces de l'ordre à des personnes privées : préc., note n° 12, p. 2231.

21. CE, 31 déc. 2019, n° 422679 ; JCP A 2020, chron. 2232, S. Saunier.

d'intervention d'urgence devait alors abonder les frais engagés par ces demandes de remboursement parfois pléthoriques. D'autre part, un arrêt de 2021²² de la Haute Juridiction administrative vient encore préciser davantage le régime juridique de cette instruction, là encore sans la censurer. La société d'exploitation du stade de l'Aréna demandait au tribunal administratif l'annulation par la voie du recours en excès de pouvoir des titres de recette émis à son encontre par le préfet de police et des décisions implicites par lesquelles ce dernier a rejeté ses recours. Parallèlement, la société demandait au tribunal administratif de transmettre une QPC portant sur la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution du deuxième alinéa de l'article L. 211-11 CSI. Le Conseil d'État refusant de transmettre la question au Conseil constitutionnel estimant qu'il ne s'agit pas d'une question de droit nouvelle en profite pour clarifier deux points importants : tout d'abord, l'article L. 211-11 ne contredit en rien l'article 12 de la DDHC car l'organisation d'un service d'ordre par les forces publiques au profit de l'organisateur privé ne soumet en rien les forces de l'ordre public à l'autorité de ces personnes privées. N'est donc pas violé l'article 12 de la DDHC posant l'organisation en France par principe d'une force publique. Ensuite, l'article ne contrevient pas non plus à l'article 13 DDHC relatif à une prétendue rupture d'égalité devant les charges publiques car les organisateurs de spectacle soumis à cette obligation de service d'ordre peuvent l'organiser eux-mêmes sans avoir recours au service des forces de l'ordre public qui, dans ce cas précis, peuvent facturer les prestations lorsqu'« elles excèdent les besoins normaux de sécurité auxquels la collectivité est tenue de pourvoir dans l'intérêt général ». Les organisateurs privés ont donc le choix de la manière d'organiser leur service d'ordre mais, lorsqu'ils font appel à l'État, peuvent leur être facturées des dépenses « correspondant aux missions qui, exercées dans leur intérêt, excèdent les besoins normaux de sécurité auxquels la collectivité est tenue de pourvoir dans l'intérêt général ».

8 - La thématique des frais de remboursements des forces de l'ordre public donnant toujours lieu à débat, le ministère a alors publié une nouvelle instruction en date du 8 avril 2022 abrogeant celle de 2018 et précisant à la marge un certain nombre de points de la précédente, tout en ne reprenant pas sa copie sur les points qui étaient les plus problématiques (absence de définition du périmètre missionnel ou « de missions excédant les besoins normaux de sécurité »). De même sur le point de la notion du caractère lucratif ou non de l'événement, ayant été dès 2018 à l'origine de fortes disparités de traitements entre spectacles, le nouveau texte ne dit mot. Les deux seuls points d'évolution favorables résideraient alors dans la plus grande souplesse et précision à la fois des réunions préparatoires à la signature de la convention. Si comme dans la première circulaire une réunion préparatoire doit intervenir préalablement, désormais le nouveau texte indique bien que devront être associés les services de police municipale et les services de sécurité privés auxquels l'organisateur aura recours et pourront être également appelés à participer les services de la DRAC. Enfin, le texte de 2022 fait preuve de plus de souplesse car d'une part, concernant le versement des acomptes, une plus grande liberté de versement est accordée à l'organisateur ; d'autre part si la 1^{re} circulaire prévoyait qu'en cas d'absence de signature de convention entre l'État et l'organisateur, le service de sécurité ne pouvait être déployé, cette mention ne figure plus dans le texte de 2022. La jurisprudence ne semble pas également manquer de souplesse puisqu'une très récente décision du Conseil d'État semble aller dans ce sens en décidant que même en l'absence de signature préalable de convention, le déploiement d'un service d'ordre « en raison des nécessités du maintien de l'ordre public par les forces de police et de gendarmerie qui sont directement imputables à l'événement et qui vont

au-delà des besoins normaux de sécurité »²³ est facturable à l'organisateur.

Au-delà de ces précisions jurisprudentielles nécessaires liées à une rédaction textuelle parfois ambiguë, le remboursement des frais de service d'ordre public par l'organisateur du spectacle, continue à poser problème et, doctrinalement, à susciter le débat. C'est dire que ce principe reste discuté dans son esprit.

2. Un principe discuté

9 - À l'heure où le secteur privé envahit le domaine de la sécurité²⁴ (qu'il s'agisse de la sûreté aéroportuaire²⁵, celle des transports terrestres ou encore des grands événements) il est assez contradictoire de voir une sécurité publique assurer sa mission tout en « marchandant » sa rémunération. L'interstice laissé vacant par le privé permet au secteur public d'intervenir là où on ne l'attendait plus vraiment, remettant en cause un principe de gratuité du service public de la police déjà aléatoire, confirmant qu'aujourd'hui le critère économique est à la source même de toute action publique.

A. - L'inexistence avérée de la gratuité du service public de la police

10 - Si en droit du service public, le principe de gratuité des services publics n'a jamais fait l'unanimité²⁶, il est pourtant un domaine dédié où par l'ampleur de la noblesse de la mission marquée du sceau de l'intérêt général et du régalien, cela semblait aller de soi. En effet, pour le Pr Chapus, s'il est un champ où cette gratuité semble évidente et constituer un « minimum dû à la population »²⁷, c'est bien le service public de la sécurité assurée par la police, *a priori* incompatible avec toute forme de contractualisation²⁸. Néanmoins, les temps changent et ce que l'on croyait à jamais inscrit dans la nébuleuse galaxie des lois du service public, évolue. Aussi, « le temps où Maurice Hauriou pouvait s'interroger sur l'existence d'un principe général de

22. CE, 16 mars 2021, n° 448010, Sté d'exploitation de l'Aréna.

23. CE, 11 mai 2022, n° 449370, Assoc. Moto Club de Nevers et de la Nièvre : Lebon ; JCP A 2022, act. 368. L'arrêt précise également que l'organisation d'un tel service d'ordre est obligatoire mais uniquement à destination des organisateurs de manifestations sportives, récréatives et culturelles à but lucratif.

24. On peut rejoindre en conséquence les propos d'une certaine doctrine selon laquelle « la sécurité doit faire l'objet d'un partenariat entre tous les acteurs susceptibles d'y contribuer ». V. J. Martin et O. Renaudie, *Le contrat de sécurité intégrée : un symbole et des interrogations* : JCP A 2020, 2299.

25. V. F. Nicoud, *L'externalisation de la sûreté des transports : le cas de la sûreté aéroportuaire et des transports collectifs de voyageurs en question*, in L. Sigouirt (dir.), *Transport et sécurité* : LexisNexis, 2019, p. 167-178 ; *L'entreprise collaboratrice du service public de la sécurité : l'exemple des aéroports*, in *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 34, Protéger les entreprises – la sécurité économique, 2015, p. 48-55.

26. « Le concert de la doctrine et de la jurisprudence est unanime – et ce depuis longtemps – pour considérer que « la gratuité n'est certainement pas au nombre des lois du service public » (R. Chapus, *Droit administratif général* : Montchrestien, 12^e éd., 1998, p. 570). Affirmer l'existence d'un tel principe serait une « idée reçue » (D. Truchet, *Droit administratif* : PUF, 8^e éd., 2019, p. 392), voire « une affirmation doctrinale qui a cédé peu à peu devant les faits » (A.-S. Mescheriakoff, *Droit des services publics* : PUF, 1991, p. 195) in G. Dumont, *Gratuité et service public : (in) actualité d'un principe*, Dossier : *Gratuité des services publics* : AJDA 2020, p. 980.

27. R. Chapus, *Droit administratif général*, t. I : Montchrestien, 15^e éd., 2001, p. 621.

28. La jurisprudence de principe dans ce domaine l'indique dès 1932 : CE, 17 juin 1932, ville de Castelnaudary : Lebon, p. 595. – Principe fondateur réaffirmé depuis lors : V. CE, sect., 23 mai 1958, Cts Amoudruz : Lebon, p. 301. – CE, sect., 29 déc. 1997, Cne Ostricourt : Lebon, p. 969. – J. Moreau, *De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel* : AJDA 1965, p. 3.

gratuité du service public est de toute évidence révolu »²⁹, et la gratuité préexistante à l'action de la police incarnée par une force publique présente dans les textes fondateurs de notre droit³⁰ semble aussi avoir été balayée³¹. En optant pour une grille de lecture plus optimiste, on pourrait aussi rejoindre les propos de la doctrine soulignant que « la police et la gendarmerie ne fournissent pas nécessairement un service gratuit. Lorsque leurs interventions sont motivées par des intérêts principalement privés, les forces de sécurité intérieure sont en droit de demander le remboursement des frais engagés »³². Le parallèle peut d'ailleurs tout à fait être établi avec l'action des services de la sécurité civile. Si l'article 27 de la loi du 13 août 2004³³ dispose que les dépenses directement imputables aux opérations de secours sont prises en charge par le SDIS lui-même et qu'il s'agit d'un service public uniquement financé par la voie de l'impôt (CGCT, art. L. 1424-35), en revanche un certain nombre de missions effectuées peuvent être facturables à l'usager. C'est le sens de l'article L. 1424-42 du CGCT posant une participation aux frais des personnes bénéficiaires pour les seules interventions de ce service qui ne se rattacherait pas directement à l'exercice de ses missions de service public. Une logique identique sera appliquée dans la jurisprudence de principe Lopez à propos de la facturation possible des services de secours en montagne effectués par la sécurité civile. Le Conseil d'État pose en effet la règle selon laquelle « la commune doit supporter la charge de l'intervention des sapeurs-pompiers dans la limite des besoins normaux de protection des personnes et des biens auxquels la collectivité est tenue de pourvoir dans l'intérêt général ; qu'en revanche, elle est fondée à poursuivre le remboursement des frais exposés pour les prestations particulières qui ne relèvent pas de la nécessité publique »³⁴. De l'exception à la généralisation, il n'y a souvent qu'un pas et force est de constater que les logiques économiques et de rentabilité ont depuis longtemps déjà envahi le domaine des activités de police, de surcroît lorsqu'il s'agit des activités de police administrative visant à prévenir l'ordre public. S'il est généralement plus fréquent d'étudier ce constat à l'aune de l'externalisation des missions de police vers le secteur privé³⁵, il n'en demeure pas moins que le constat inverse peut être dressé à savoir la présence vérifiée du critère économique dans le service public de la police.

B. - La présence vérifiée du critère économique dans le service public de la police

II - De l'article L. 211-11 CSI, des circulaires et jurisprudences subséquentes, il ressort plusieurs réflexions sur le lien actuel entre l'économique et le service public de la police.

D'une part, à un moment où la puissance publique se trouve confrontée à la crise des services publics et aux contraintes budgétaires

posées notamment par la RGPP³⁶, il est tout à fait légitime de constater que le service régalién de la police tombe aussi sous le charme des sirènes de la rentabilité. Les demandes de remboursement à destination des organisateurs de spectacle bénéficiaires d'une mission ne rentrant pas dans le cadre normal de l'action de l'État rappellent alors la célèbre formule autrefois utilisée par le commissaire du gouvernement Matter dans ses conclusions sur l'affaire Bac d'Eloka³⁷ tentant de définir ce qui relève du service public désintéressé de ce qui est du domaine industriel et commercial donc facturable au moyen d'une redevance pour service rendu. Ainsi, le rapprochement peut être pertinent en se souvenant que « ne seront services publics que ceux organisés et exploités par l'état ou l'un de ses démembrés en vue d'accomplir un acte normal de sa fonction, pour atteindre son but naturel. Mais l'État, comme toute administration, peut entreprendre des services qui ne sont pas de son essence, qui pourraient être organisés par toute personne ou toute société ». D'où le refrain lancinant retentissant à l'oreille du juriste sur le point de savoir ce qui est de l'essence de l'État et ce qui ne l'est pas, ou moins ou plus du tout ! D'autre part, cette forme d'émergence d'un service public marchand de la sécurité entraîne l'idée déjà bien organisée textuellement que le citoyen doit participer face à l'impérite publique à l'organisation de sa propre sécurité sur le territoire au moyen d'une participation financière venant se rajouter à l'impôt originaire³⁸. Dans le monde du spectacle, face à cette nouvelle contrainte souvent lourde de conséquences pour les petits budgets et spectacles, la concurrence se fait jour tant du point de vue des organisateurs de spectacles que dans les manières d'organiser la sécurité. Aussi, le moment pourrait-il être venu de dire que le service public de la police tient le service public de la culture en tenaille. En effet, quel organisateur de spectacles de petite ou moyenne envergure a-t-il les moyens d'auto financer sa sécurité ou de payer la facture d'une sécurité pré-négociée dans un cadre conventionnel pas toujours favorable aux structures souvent artisanales. Au final, la question essentielle et en filigrane de ce débat doctrinal semble s'orienter de la façon suivante : il s'agit de voir que « le choix d'une instruction ministérielle technique efface les débats fondamentaux au sujet de la porosité de l'action des forces de l'ordre aux logiques marchandes, et de la nature des liens entre le service public de la police et ses usagers. Qu'on ne se y trompe pas, les ellipses du discours juridique technique favorisent les impensés théoriques au sujet du rôle de l'État dans la protection des citoyens »³⁹. Tant qu'une véritable réflexion ne sera pas menée par les pouvoirs publics sur la définition du régalién et les limites réelles de son action, c'est ici le service public de la culture, pourtant considéré par la plus Haute Juridiction administrative comme un service public à part entière⁴⁰, qui en fera les frais, en appelant de ses vœux au besoin l'aide du niveau local. Et face à ce véritable « mercato » de la sécurité qui semble se faire jour, seuls les grands spectacles rompus aux arcanes des discussions financières sur l'organisation de la sécurité avec les services préfectoraux perdureront, mais pour quel type de sécurité ?■

MOTS-CLÉS : Sécurité / Police - Manifestation
Services publics - Tarification

29. G. Dumont, *Gratuité et service public : (in) actualité d'un principe, préc.*, note n° 26, p. 980.

30. DDHC, art. 12.

31. Dans le même temps, on notera avec intérêt que le Conseil constitutionnel fait de la force publique un élément de l'identité constitutionnelle de la France, V. Cons. const., n° 2021-940 QPC, 15 oct. 2021, *Société Air France* ; JCP G 2021, 1208, note M. Verpeaux) posant « l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la "force publique" nécessaire à la garantie des droits issue de l'art. 12 de la DDHC ».

32. X. Latour, *La « marchandisation » de la police et de la gendarmerie à l'épreuve du droit public* : JCP A 2010, 2199.

33. L. n° 2004-809, 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locale : JO 17 août 2004.

34. CE, 5 déc. 1984, n° 48639, *Ville de Versailles c/ Lopez* : Lebon, p. 399 ; RFDA 1985, p. 522, note X. Prétot.

35. F. Nicoud, *La participation des personnes privées à la sécurité publique : actualité et perspectives* : RDP 2006, p. 1247.

36. Révision générale des politiques publiques menée à partir des années 2000, devenue aujourd'hui Modernisation de l'action publique en 2020.

37. P. Matter, *concl. sur T. confl.*, 22 janv. 1921, *Colonie de la Côte d'Ivoire c/ Sté commerciale de l'Ouest africain* : D. 1921, III, 1.

38. Que l'on pense aux obligations de sécurité et de gardiennage pesant sur l'entreprise souhaitant ouvrir une bijouterie, parfumerie, une pharmacie ou encore les nouvelles obligations de surveillance pesant sur les grands ensembles immobiliers : V. CSI, art. R. 271-1 et R. 273-4.

39. M. Lavaine, *Contrat et police : la facturation des activités des forces de l'ordre à des personnes privées, préc.*, note n° 20, p. 2228.

40. Le Conseil d'État a d'ailleurs estimé que constitue un service public culturel le festival de la bande-dessinée à Hyères ou encore le festival de jazz de Nice : V. CE, 25 mars 1988, n° 61257, *Lebon*. – CE, 2 juin 1995, n° 123647.