

AJDA 2018 p.2226

Contrat et police : la facturation des activités des forces de l'ordre à des personnes privées

Mickaël Lavaine, Maître de conférences en droit public à l'université de Bretagne Occidentale - Lab-lex (EA 7480)

L'essentiel

La publication, le 15 mai 2018, d'une instruction relative à l'indemnisation des services d'ordre offre une nouvelle actualité au régime juridique permettant de facturer les activités des forces de l'ordre à des personnes privées. Alors que le texte s'attache à clarifier les critères et les modalités de facturation de ces activités, de nombreuses incertitudes demeurent. Ces incertitudes sont d'autant plus préjudiciables dans un contexte de généralisation de l'emploi des conventions permettant ces facturations.

Si l'interdiction de recourir à la technique contractuelle pour confier à une personne privée des missions de police administrative a donné lieu à une littérature juridique nourrie (v., not., J. Moreau, De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel. Contribution à l'étude des rapports entre police administrative et contrat, AJDA 1965. 3 ; J. Petit, Nouvelles d'une antinomie : contrat et police, in *Les collectivités locales. Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Economica, 2003, p. 345), la possibilité de contractualiser et de facturer les activités des forces de l'ordre à des personnes privées semble beaucoup plus méconnue. Cette possibilité ne peut que surprendre le publiciste pour qui la gratuité en ce domaine pourrait sembler intuitivement évidente, un « minimum dû à la population » (R. Chapus, *Droit administratif général*, Montchrestien, coll. Domat droit public, t. I, 15^e éd., 2001, p. 621).

Pourtant, selon l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure (CSI), « les personnes physiques ou morales pour le compte desquelles sont mis en place par les forces de police ou de gendarmerie des services d'ordre qui ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre sont tenus de rembourser à l'Etat les dépenses supplémentaires qu'il a supportées dans leur intérêt ». Cette possibilité de facturer à des personnes privées des services assurés par la gendarmerie ou la police est souvent rapportée à des décisions du Conseil d'Etat du début du XX^e siècle (les décisions fréquemment citées sont : CE 22 janv. 1904, n° 99946, *Delepoulle dit Bruyère*, Lebon 36 ; CE 10 août 1918, n°s 55313 et 55737, *Société Cinéma national*). En réalité, ce genre de pratique est bien plus ancien si l'on en croit la mention qui en est faite par Talleyrand dans ses mémoires (1). Quoi qu'il en soit, dès après la Seconde Guerre mondiale, plusieurs textes ont développé ce type de régime juridique. D'abord, le décret du n° 55-1366 du 18 octobre 1955 portant réglementation générale des épreuves et compétitions sportives sur la voie publique dispose en son article 6 que « les organisateurs des épreuves et compétitions sportives sont débiteurs envers l'Etat des redevances correspondant à la mise en place du service d'ordre exceptionnel nécessaire pour assurer la sécurité du public et de la circulation à l'occasion du déroulement de ces manifestations et, si elles en comportent, de leurs essais » (D. 1955. 455). Puis, le périmètre des hypothèses concernées par cette règle s'est étendu avec la loi n° 56-1327 du 29 décembre 1956, loi de finances pour 1957 aux termes de laquelle « les collectivités autres que l'Etat, 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'Etat les dépenses supplémentaires de fonctionnement et de matériel qu'il a supportées dans leur intérêt » (D. 1957. 13). Les dépenses supportées par les armées font aussi l'objet d'un texte spécifique en 1983 (décr. n° 83-927 du 21 oct. 1983 fixant les conditions de remboursement de certaines dépenses supportées par les armées). Enfin, la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, en réactualisant et en précisant les termes de la loi de 1956, retient ce qui est désormais l'actuelle rédaction de l'article L. 211-11 du CSI. La disposition est complétée par un décret n° 97-199 du 5 mars 1997, relatif au remboursement de certaines dépenses supportées par les forces de police, qui prévoit notamment que « donnent lieu à remboursement à l'Etat les prestations suivantes exécutées par les forces de police et de gendarmerie dans les services d'ordre lorsqu'ils ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de sécurité et d'ordre publics : 1° L'affectation et la mise à disposition d'agents ; 2° Le déplacement, l'emploi et la mise à disposition de véhicules, de matériels ou d'équipements ; 3° Les prestations d'escortes ». De plus, l'article 4 du même décret dispose que « les modalités d'exécution techniques et financières du concours apporté par les forces de police et de gendarmerie sont préalablement déterminées par une convention conclue entre le représentant de l'Etat et les bénéficiaires de ces prestations ».

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'Etat.

Alors que cette pratique peut dérouter, elle n'a que très peu suscité l'attention des commentateurs (v. toutefois, X. Latour, La « marchandisation » de la police et de la gendarmerie à l'épreuve du droit public, JCP Adm. 2010, n° 2199 ; E. Landros, La facturation des activités de police administrative de l'Etat. Variations sur le relatif déclin de la gratuité du service public de la police, JCP Adm. 2010, n° 2175 ; M. Degoffe, La gratuité des mesures de police, in *La police administrative*, C. Vautrot-Schwarz [dir.], PUF, Thémis, 2014, p. 185). Cela dit, plusieurs évolutions sociales et juridiques laissent présager que ces conventions feront naître de plus en plus de contentieux dont le Conseil d'Etat, notamment, aura la charge de la résolution. La conjugaison de l'élévation des exigences de sécurité à la suite des attentats de 2015 et de la période de disette budgétaire a, en effet, conduit les services concernés à employer de plus en plus fréquemment ce genre de convention, en facturant des sommes de plus en plus importantes. Par voie de conséquence, de nombreuses protestations se sont élevées parmi les organisateurs de manifestations sportives ou culturelles (v., par ex., Collectif de personnalités de la culture. Organiser un événement culturel revient à jouer à la roulette russe avec son compte en banque, *Le Monde*, 19 sept. 2017 ; B. Savignac, Circulaire Collomb : pourquoi les frais de sécurité menacent les festivals, *Le Figaro*, 4 juill. 2018). L'augmentation significative des dépenses de sécurité ainsi imputées aux organisateurs a évidemment lourdement pesé sur les budgets de ces derniers. Récemment, des contentieux ont logiquement été portés devant la juridiction administrative et les tribunaux administratifs de Versailles (20 oct. 2017, n° 1503563, *Association Comité de la fête des loges*) et de Rennes (7 déc.

2017, n° 1700704, *Société « Stade Brestois 29 »*, concl. D. Rémy⁽²⁾) ont eu à statuer sur des conventions issues de l'article L. 211-11 du CSI. En peu de temps, la pratique de ces conventions a posé tant de problèmes que le ministre de l'intérieur a édicté une instruction relative à l'indemnisation des services d'ordre (Instruction ministérielle relative à l'indemnisation des services d'ordre, 15 mai 2018, n° INTK1804913. Cette instruction intervient alors même qu'existait déjà une circulaire ayant notamment pour objet « la clarification des conditions d'indemnisation des services d'ordre », 13 mars 2016, n° INTA1801862J). Il souligne, à cet égard, que son « attention est régulièrement appelée sur les difficultés que rencontrent les services de la police et de la gendarmerie nationales dans la mise en oeuvre des règles concernant l'indemnisation des services d'ordre engagés à l'occasion d'événements nécessitant un dispositif de sécurité particulier ».

Impérative⁽³⁾, l'instruction fournit aux services concernés les outils techniques propres à stabiliser et développer la pratique de ces conventions. Elle précise « les critères de remboursement des services d'ordre », puis se veut didactique en développant les conditions générales de « la rédaction d'une convention administrative et financière relative au service d'ordre ». Sont ainsi prévus en annexe, notamment, les « modalités de calcul des remboursements », des « exemples de missions susceptibles de relever du périmètre missionnel facturable », un « modèle de convention » ou encore un « modèle d'état prévisionnel à annexer à la convention ». L'instruction se présente donc comme un document apte à résoudre les difficultés soulevées par cette généralisation de l'emploi de conventions de remboursement des services d'ordre assurés par la gendarmerie ou la police.

Pour autant, si l'instruction constitue incontestablement un appui opérationnel, elle ne clôt assurément pas tous les débats juridiques entourant ces conventions. A titre d'exemple liminaire, selon l'article L. 211-11 du CSI, sont facturables les services d'ordre de police ou de gendarmerie « qui ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique ». Or l'instruction n'affronte pas véritablement la définition, pourtant décisive, de la notion d'« obligations normales incombant à la puissance publique ». En outre, 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 s'y trompe pas, les ellipses du discours juridique technique favorisent les impensés théoriques au sujet du rôle de l'Etat dans la protection des citoyens.

Dès lors, en tentant de « clarifier les critères et les conditions de l'indemnisation » des services d'ordre, l'instruction du ministre de l'intérieur met en lumière tout un champ de questionnements techniques et théoriques que posent les conventions permettant de facturer à des personnes privées l'action des forces de l'ordre. Ces questionnements prennent corps tant concernant les critères que les modalités de facturation des activités des forces de l'ordre.

I - Les critères de facturation des activités des forces de l'ordre

Le concept de critère doit être mobilisé à deux reprises pour déterminer les hypothèses dans lesquelles les activités des forces de l'ordre vont devoir faire l'objet d'un remboursement. A cet égard, l'instruction marque ce double emploi. Elle prévoit ainsi que « 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 ». Puis, l'instruction indique qu'« il convient alors de distinguer les missions de service d'ordre relevant de la responsabilité de la puissance publique, qui ne font pas l'objet d'un remboursement au profit de l'Etat, de celles qui constituent des prestations au profit de tiers, et qui font l'objet d'un remboursement au profit de l'Etat ». Il faut ainsi dans un premier temps mobiliser un critère de sélection des événements susceptibles de donner lieu à remboursement des forces de l'ordre, puis, dans un deuxième temps, savoir lesquelles des activités des forces mobilisées à l'occasion de l'un de ces événements pourront être facturées.

A. Le critère des événements susceptibles de donner lieu à remboursement

Sur ce point, la rédaction de l'instruction est particulièrement piègeuse car sous l'apparence d'une formule sobrement rédigée, elle instaure sans mot dire un principe de « facturabilité » des activités des forces de l'ordre. L'instruction prévoit en effet : « 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 ». Le critère de sélection des événements n'est donc pas à rechercher dans la nature ou l'objet d'un événement, mais dans « la mise en place d'un dispositif de sécurité assuré, sous l'autorité de la puissance publique, par les forces de sécurité intérieure ». La simple présence des forces de l'ordre entraîne, *de facto*, la possibilité de facturer aux organisateurs d'un événement le déploiement de ces forces.

Ce choix manifeste un déplacement significatif du critère de la « facturabilité », de la nature et de l'objet de l'événement vers la présence de forces de l'ordre, ce qui constitue une altération non seulement de la lettre de l'article L. 211-11 du CSI, mais aussi de sa philosophie. En effet, cet article figure dans la section IV du chapitre I^{er} du titre I du livre II intitulée : « Manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif ». D'ailleurs, l'alinéa premier de l'article L. 211-11 du CSI dispose que « 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 ». Le critère des événements susceptibles de donner lieu à facturation est donc, selon le code et son article, la nature - culturelle, sportif ou récréatif - et l'objet - le but lucratif - de l'événement. Plus encore, la lecture des rapports parlementaires de la loi de 1995 (L. n° 95-73 du 21 janv. 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité), dont l'article L. 211-11 du CSI est issu, renseigne sur les intentions du législateur. Le rapport sénatorial fait par Paul Masson restitue la conception de la commission au sujet de la disposition : « cet article a pour objet d'énoncer deux principes de nature à assurer la sécurité des manifestations sportives, récréatives ou culturelles » (P. Masson, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité*, Sénat, n° 564, 30 juin 1994, p. 75). La commission se voulait d'ailleurs modérée sur le périmètre de la facturabilité : « Tout en approuvant cette disposition, votre commission des lois estime inutile de faire supporter des charges excessives aux organisations de manifestations sportives, culturelles ou récréatives où tout indique qu'aucun incident n'est à craindre : fêtes municipales, etc. » (rapp. préc.). La commission avait d'ailleurs à l'époque envisagé la possibilité d'indiquer que seules pourraient donner lieu à remboursement « les manifestations sportives, récréatives ou culturelles dont l'objet ou l'importance le justifie » (rapp. préc., p. 76). Alors même que la commission n'a pas retenu explicitement cette restriction par le critère de l'importance, elle précise toutefois que « la prestation susceptible d'être demandée aux organisateurs concerne des manifestations le plus souvent lucratives et dont le déroulement nécessite une action particulière en vue d'assurer la protection de la sécurité publique » (rapp. préc.). En 1995, lorsqu'a été retenue l'actuelle rédaction de l'article L. 211-11 du CSI, la possibilité de facturer les services d'ordre assurés par les forces de l'ordre concernait donc les manifestations culturelles, sportives et récréatives particulièrement importantes, et organisées à but lucratif.

En retenant la formule « certains événements, quels qu'en soient la nature et l'objet [...] », l'instruction rompt avec le critère antérieur de facturabilité des services d'ordre assurés par la police ou la gendarmerie. A cet égard, elle ajoute aux dispositions en vigueur puisqu'elle étend considérablement le périmètre des hypothèses dans lesquelles

il sera possible de facturer les forces de l'ordre. Elle énonce d'ailleurs sans ambages qu'« il est indifférent que le service d'ordre soit organisé sur la voie publique ou dans un site ouvert ou fermé à l'accès du public ou que la manifestation ait ou non un but lucratif ». Deux séries de remarques peuvent être faites à cet égard.

D'une part, en ne limitant plus la facturabilité aux manifestations culturelles, sportives ou récréatives, mais en l'étendant à « certains événements, quels qu'en soient la nature et l'objet », l'instruction ouvre la possibilité de facturer à des organisateurs de manifestations politiques les forces de l'ordre déployées à l'occasion de ces manifestations. Certes, l'instruction ne l'évoque pas en tant que tel, mais le déplacement du critère de la facturabilité de la nature de l'événement vers la mise en place d'un dispositif de service d'ordre assuré par les forces de l'ordre ouvre cette potentialité pratique. Or, à l'image des conséquences d'une telle pratique dans le domaine culturel, certaines manifestations ne pourraient donc plus être tenues, faute pour les organisateurs de pouvoir s'offrir les « prestations » des forces de l'ordre. Il y a donc un risque particulièrement important que soit limité le droit de manifester, non pas directement par la voie de la censure politique, mais par celle plus indirecte de la censure budgétaire.

D'autre part, quand bien même dans la pratique, et en dépit des termes de l'instruction, l'emploi de ces conventions ne se limiterait qu'aux manifestations culturelles, sportives ou récréatives, l'absence de prise en compte de la finalité lucrative ou non de l'événement pose la question de la limitation de l'expression culturelle dans l'espace public par la contrainte budgétaire. Certes, les manifestations à vocation non lucrative font l'objet d'un calcul qui leur est plus favorable dans l'instruction. Mais elles devront, en toute hypothèse, prévoir un budget « sécurité publique » au détriment du budget artistique ou sportif proprement dit. Si le principe de la facturation s'entend à propos d'événements générant des bénéfices importants au profit des organisateurs, il est plus discutable concernant une part importante d'événements culturels, sportifs ou récréatifs organisés par des structures à but non lucratif dont la stabilité financière est souvent fragile. A cet égard, l'instruction pourrait se trouver en contradiction avec l'article 103 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République qui dispose que « la responsabilité en matière culturelle est exercée conjointement par les collectivités territoriales et l'Etat dans le respect des droits culturels énoncés par la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005 » (L. n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Sur la question des droits culturels, v., not., E. Georget, Les droits culturels : un levier pour la démocratie, JAC 2017. 14 ¹⁴ ; J.-M. Lucas, La place des droits culturels après la loi NOTRe, JAC 2016. 27 ²⁷). Or, l'article 4 de cette convention définit la protection comme « l'adoption de mesures visant à la préservation, la sauvegarde et la mise en valeur de la diversité des expressions culturelles ». On peut douter qu'un tel périmètre de facturabilité des forces de l'ordre soit de nature à préserver, sauvegarder et mettre en valeur la diversité des expressions culturelles. Au contraire, une contrainte budgétaire de plus en plus pressante est de nature à freiner l'innovation en matière d'expression culturelle en limitant les budgets susceptibles de lui être alloués, de surcroît dans le cadre de structures à but non lucratif.

Plus généralement, en limitant *de facto*, par le biais de la contrainte budgétaire, l'organisation d'événements collectifs « quels qu'en soient la nature et l'objet », l'instruction pose la question de la transformation d'un espace public qui ne serait plus organisé comme l'espace d'un vivre ensemble mais comme un espace de circulation individuelle. L'espace public a aussi pour « fonction essentielle [...] d'être le support des relations des communications et relations sociales [...] derrière l'usager affectataire, il y a le citoyen » (C. Lavalie, Des rapports entre la domanialité publique et le régime des fondations, RD publ. 1990. 470). Le critère de la facturabilité des événements, à travers la technique juridique, traduit toute une orientation concernant la fonction de l'espace public et la manière dont l'Etat se doit d'y permettre la vie collective en assurant la sécurité des citoyens. Ces orientations se déclinent également dans le choix du critère de sélection des activités des forces de l'ordre à rembourser.

B. Le critère de détermination des activités des forces de l'ordre à rembourser

Une fois déterminés les événements susceptibles de donner lieu à facturation des activités des forces de l'ordre, se pose la question de savoir lesquelles de ces forces doivent être facturées à l'organisateur privé. La difficulté réside dans la déclinaison pratique d'un standard présent dans les dispositions en vigueur. Selon les textes, doivent être remboursés les services d'ordre assurés par les forces de l'ordre « qui ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique [...] ». A l'occasion d'un événement suscitant le déploiement d'un dispositif de sécurité, il est nécessaire de déterminer concrètement lesquelles des unités présentes ne relèvent pas des obligations normales incombant à la puissance publique.

N'ayant jamais donné lieu à des arrêts de cour administrative d'appel ou de décisions du Conseil d'Etat ⁽⁴⁾, quelques contentieux portés devant des TA permettent toutefois de dégager les interprétations jurisprudentielles possibles de ce que sont « les obligations normales incombant à la puissance publique » en la matière. A cet égard, le TA de Versailles semble retenir un critère géographique de facturation, alors que les TA de Nantes et de Rennes ont préféré un critère matériel.

Le TA de Versailles avait, en effet, écarté les critiques faites à l'encontre d'une facturation des services d'ordre assurés par la police au motif que l'activité consistait en la « mise en place d'un service d'ordre assurant la sécurisation de la fête des Loges, au sein du périmètre accueillant cette manifestation, par des patrouilles, la recherche d'objets pouvant présenter des risques pour la sécurité du public et des personnes présentes et la gestion des flux de visiteurs ». Selon ce jugement, et comme l'a interprété le rapporteur public rennais quelques mois plus tard ⁽⁵⁾, la présence à l'intérieur du site de l'événement constitue le critère de sélection des unités de police à facturer. Ce critère géographique présente *a priori* l'avantage de la simplicité, mais déplace en réalité le problème en tentant de le résoudre. Si des forces de l'ordre présentes à l'extérieur du site sont appelées à intervenir à l'intérieur du site en raison par exemple d'une attaque ou d'un simple débordement, ces forces peuvent-elles faire l'objet d'une facturation ? Sont-ce seulement les forces de l'ordre initialement prévues sur le site avant l'événement qui peuvent être facturées, ou celles qui y sont effectivement intervenues une fois l'événement terminé ? Si l'on choisit la première option, alors les services de l'Etat pourraient être tentés d'augmenter le nombre d'unités prévues initialement sur le site afin d'augmenter le montant du remboursement des activités des forces de l'ordre. Si l'on choisit la seconde option, le montant de la facturation est proprement imprévisible puisque ce montant ne pourra être établi qu'en fonction du nombre d'unités étant effectivement intervenues à l'intérieur du site de l'événement. Le critère géographique, en dépit de sa simplicité apparente, n'empêche dès lors pas la conviction du point de vue de son application pratique.

Les TA de Nantes et de Rennes ont, quant à eux, préféré l'application d'un critère matériel, celui de la nature de l'activité des forces de l'ordre. Ainsi, à l'occasion d'une affaire relative à la facturation d'activités de forces de l'ordre aux organisateurs des 24 Heures du Mans [l'ASM], le TA de Nantes avait considéré que « si l'afflux de milliers de spectateurs dans la ville du Mans et, plus particulièrement, aux abords de l'enceinte sportive nécessite la mise en place, par le préfet, d'un dispositif de police exceptionnel afin de maintenir la fluidité de la circulation et prévenir, par

des patrouilles régulières et la réalisation de contrôles fréquents de vitesse et d'alcoolémie, tout désordre, voire de réprimer les éventuelles atteintes à l'ordre public, il résulte de l'instruction que ces missions, exercées pour la majorité d'entre elles sur la voie publique, même s'il s'agit de voies situées aux abords immédiats du circuit, poursuivent essentiellement un but d'intérêt général et ne peuvent être regardées comme effectuées pour le compte de l'ASM ; que, par suite, elles n'excèdent pas les obligations normales incombant à la puissance publique ; [...] » (TA Nantes, 27 mars 2009, n° 054092, *Association sportive motocycliste de l'Automobile Club de l'Ouest*). Selon le jugement, ni la présence sur le site (6) ni même celle aux abords du site, ne permettent de déduire une possibilité de facturer l'activité des forces de l'ordre. Dès lors que les activités dont il est question poursuivent un but d'intérêt général, elles n'excèdent pas les obligations normales incombant à la puissance publique. Le même raisonnement a été retenu par le TA de Rennes au sujet d'activités des forces de l'ordre facturées à la société « Stade Brestois » à l'occasion d'un match de football. La juridiction a ainsi particulièrement détaillé son approche en considérant « [...] que le positionnement le 8 janvier 2014 d'agents de la CRS n° 9 rue de l'Île de Sein, rue incluse dans le périmètre de sécurisation défini à la convention du 6 janvier 2014, alors même qu'ils seraient demeurés en réserve sans intervenir lors de la manifestation sportive, correspond à la mise en place, par le préfet du Finistère, d'un dispositif de police visant à réprimer les éventuelles atteintes à l'ordre public et poursuivant essentiellement un but d'intérêt général ; qu'ainsi, ce dispositif ne peut pas être regardé comme ayant été effectué pour le compte du "Stade brestois 29" ; que, par suite, le positionnement d'agents de la CRS n° 9 en réserve n'excède pas les obligations normales incombant à la puissance publique ; [...] ». Le critère matériel déployé par les TA de Nantes et de Rennes convainc davantage puisqu'il permet de circonscrire les activités facturables à celles qui ne relèvent pas de l'intérêt général, et par là, ce critère permet de tenir hors du giron de la facturation des activités de police administrative qui seraient menées à l'intérieur ou à l'extérieur du site de l'événement. Ce critère impose, en effet, un examen méticuleux des types d'activités qu'il s'agit de facturer. On pourra objecter que le critère matériel reste relativement flou puisqu'il est adossé à la notion d'intérêt général. Certes, mais pour une plus grande maniabilité de ce critère, on pourra se référer aux activités que seuls les services de police et de gendarmerie peuvent réaliser. Dès lors que l'une des missions exercées par les forces de l'ordre pourrait être réalisée par une société privée de sécurité, elle pourrait être facturée. A l'inverse, dès que la mission en question ne peut être réalisée par une société privée - un contrôle d'alcoolémie, ou la fouille d'un véhicule par exemple -, elle ne pourrait faire l'objet d'aucune facturation.

Sur ce point, tout en ambiguïté, l'instruction du ministre semble s'affranchir d'une telle approche. Ainsi « ne donnent pas lieu à un remboursement [...] la sécurisation et la surveillance générale de la voie publique, sans lien direct avec l'événement et ses conséquences en termes de flux de personnes et véhicules et de potentiels troubles à l'ordre public ; la présence des forces de l'ordre, stationnées en réserve d'intervention pour assurer un éventuel maintien de l'ordre ; l'intervention des forces de l'ordre en vue du maintien de l'ordre public ». A ce stade, l'instruction éclaire peu puisqu'on peine à discerner ce qui ne pourrait être classé parmi « les interventions des forces de l'ordre en vue du maintien de l'ordre ». Quoi qu'il en soit, l'instruction se veut pédagogique en poursuivant : « 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. » Elle ajoute que « l'enceinte de l'événement lui-même ne constitue pas la limite du périmètre missionnel ». Est donc retenu le critère fonctionnel du lien direct avec l'événement, plutôt que le critère géographique de l'intervention sur le site de l'événement ou le critère matériel de la nature de l'activité. Si l'on s'en tient à cette interprétation, tout le dispositif de sécurité mis en place sur le site d'un événement et ses alentours doit être facturé, sauf les forces de l'ordre stationnées en réserve d'intervention. 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. Une telle approche laisse dubitatif. Certes, le montant des facturations pourrait être augmenté au bénéfice des finances publiques. Néanmoins, la mise en oeuvre d'une telle approche serait susceptible d'asphyxier budgétairement de nombreuses manifestations sur la base d'un critère extensif et particulièrement difficile à définir objectivement qui est celui du lien direct avec l'événement. Comment estimer le caractère direct ou indirect du lien avec un événement ? Si un festivalier ou un spectateur est contrôlé à 500 kilomètres du site de l'événement culturel ou sportif auquel il se rend, doit-on facturer le contrôle aux organisateurs de l'événement en question ? Le lien existe. Plus encore, en rejetant non seulement le critère géographique mais aussi le critère matériel, l'instruction permet la facturation d'activités de police administrative. Le critère fonctionnel écarte, en effet, l'examen de la nature concrète de l'activité des forces de l'ordre, seul le lien avec l'événement compte. Le ministre énonce clairement que peut faire l'objet d'une facturation « la prévention des troubles à l'ordre public directement imputables à l'événement ». A cet égard, en retenant le critère fonctionnel du lien avec l'événement à l'occasion duquel les forces de l'ordre sont mobilisées, l'instruction semble contrevenir au principe de gratuité des activités de police administrative (CE 11 mai 2009, n° 296919, *Ville de Toulouse*, Lebon avec les concl. ; AJDA 2010. 634 ; note C. Rigambert ; v., en ce sens, M. Degoffe, La gratuité des mesures de police, préc.).

Le choix d'un critère est toujours relatif au problème que l'on entend résoudre. Les questions soulevées par le choix des critères de facturation des forces de l'ordre sont assurément multiples. En ayant à décider des modalités d'application technique de l'article L. 211-11 du CSI, les acteurs du droit doivent trouver un équilibre entre des intérêts parfois contradictoires : besoin de sécurité, restriction budgétaire, liberté d'expression culturelle et besoin de divertissement sportif et récréatif. La matière n'est pour lors pas figée et il reviendra très certainement au Conseil d'Etat de statuer sur ces différents critères de facturation des forces de l'ordre, comme au sujet des modalités de ces facturations.

II - Les modalités de facturation des activités des forces de l'ordre

Les modalités de facturation sont également au centre de débats techniques et théoriques. Il s'agit de savoir comment la forme contractuelle peut être mobilisée pour facturer les activités des forces de l'ordre et également de déterminer avec précision les conditions dans lesquelles est fixé le montant de la facturation.

A. La modalité contractuelle

Si l'instruction banalise manifestement le recours à la technique contractuelle pour facturer l'activité des forces de l'ordre, cette modalité contractuelle soulève plusieurs interrogations.

Son principe peut tout d'abord étonner. En effet, la modalité contractuelle individualise un bénéficiaire de l'activité de police, lequel devient débiteur de l'Etat, et ce dernier devient quant à lui un créancier. Or, cette individualisation contractuelle du rapport entre l'Etat et un bénéficiaire de la sécurité heurte frontalement la conception traditionnelle des activités de police. Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit expliquent à ce sujet que, « indispensables à la vie en commun, les activités de police, dans leur dimension normative ou matérielle, sont exercées dans l'intérêt de tous et s'imposent à des personnes qui ne bénéficient ni d'une prestation ni d'un service rendu. Elles sont donc financées par la collectivité toute entière grâce à l'impôt, à l'exclusion de toute redevance exigée de l'usager » (*Droit*

administratif, Montchrestien, coll. Précis Domat droit public, 11^e éd., p. 320). A cet égard, les articles 12 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen prévoient respectivement que « la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique [...] » et que « pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». En préférant le financement contractuel des activités de police à leur financement par l'impôt, le dispositif issu de l'article L. 211-11 inverse dès lors le rapport de créance entre l'Etat et les citoyens. Et ceci, alors même que l'article L. 111-1 du CSI dispose que « la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens ». D'un point de vue logique, si la sécurité est un droit fondamental, il paraît difficile qu'un citoyen puisse être débiteur du financement de la sécurité dans un cadre contractuel, en particulier s'il s'agit de forces de l'ordre déployées sur la voie publique pour réaliser des contrôles d'alcoolémie. Dans ce cas, le bénéficiaire en termes de sécurité dépasse largement celui qui en est pourtant, selon l'article L. 211-11, le bénéficiaire. Toutefois, la contractualisation des activités des forces de l'ordre rompt avec une approche collective de la sécurité au profit d'une individualisation de sa garantie. D'un point de vue financier et symbolique, le citoyen créancier devient le bénéficiaire débiteur ; l'Etat débiteur devient le prestataire créancier.

Ce qui permet, ensuite, de s'interroger sur la trajectoire idéologique de cette modalité contractuelle. Se livrer à un exercice de satire juridique (sur les vertus intellectuelles de la satire, v. tout particulièrement J. Bouveresse, *Satire et prophétie : les voix de Karl Kraus*, Agone, coll. Banc d'essais, 2007) permet d'imaginer toutes les implications logiques et conceptuelles de cette possibilité de contractualiser et de facturer l'exercice de missions de police administrative réactualisée par l'instruction du ministre. Si l'on admet que l'activité de police peut être réduite à une activité de prestation de service, et que cette activité de prestation de service peut être facturée comme n'importe quelle prestation de service dans le cadre d'un contrat, alors, ne peut-on pas envisager que les activités de police administrative s'exercent dans un cadre concurrentiel ? On pourra objecter que les activités de police administrative ne peuvent être exercées par des personnes privées (7). Il n'y aurait aucun concurrent. Certes. En forçant encore la satire, il serait néanmoins possible d'imaginer de mettre en concurrence les polices des différents Etats européens. Dès lors, si l'offre économiquement la plus avantageuse est proposée, à l'issue d'un devis, par la police italienne par exemple, pourquoi un organisateur privé ne pourrait-il pas choisir ce « prestataire de service » ? Plus radical encore, selon cette logique, ne pourrait-on pas aller jusqu'à la remise en cause du monopole de la violence légitime dont dispose l'Etat au nom de la rationalité économique ? Ces hypothèses relèvent évidemment d'une forme d'absurdité. Toutefois, logiquement et conceptuellement, la possibilité de contractualiser et de facturer l'activité des forces de l'ordre contient les germes idéologiques d'une telle orientation juridique.

La modalité contractuelle questionne enfin quant à sa technique. En l'état actuel du dispositif, alors même qu'il s'agit d'une convention supposant l'accord des volontés, l'unilatéralité est présente. Tout d'abord, les organisateurs privés n'ont pas de marge de manoeuvre concernant la détermination du besoin de sécurité qui est le leur, puisque c'est le prestataire qui l'évalue et l'établit en fonction d'informations relatives à la réalité du risque qu'il est le seul à connaître. C'est pourquoi ce genre de convention peut être rapproché du contrat d'adhésion (à ce sujet, v. A. Bénabent, *Droit des obligations*, Montchrestien, coll. Domat droit privé, 15^e éd., 2016). Les organisateurs n'ont d'autres choix que d'entériner l'estimation des besoins de sécurité, sous peine de ne pas se voir délivrer les autorisations nécessaires à la tenue de l'événement. Il est possible d'objecter que les organisateurs de tels événements ont le choix d'annuler la tenue de la manifestation projetée. Cela dit, l'organisation de certains événements implique une chaîne d'engagements - avec des artistes, des sociétés de restauration, vente de billets aux spectateurs, etc. - qui sont contractés bien avant la tenue de ladite manifestation. Annuler un événement à quelques mois ou semaines de sa tenue, en raison du coût de la sécurité, suppose d'annuler d'autres engagements. C'est pourquoi, dans le calendrier de l'organisation, plus la date de l'événement approche, plus il est difficile d'en annuler la tenue. Plus encore, ce genre de convention peut même être rapproché des contrats forcés (sur ce type de contrat, v. A. Bénabent, préc., p. 42). A cet égard, l'instruction vise les hypothèses d'absence ou de refus d'acceptation en énonçant que les « hypothèses d'absence de refus d'acceptation (*sic*), de la facturation ne font pas obstacle à l'émission d'un titre de recette par les services de l'Etat pour les prestations effectivement réalisées par les forces de police ou de gendarmerie ». Quand bien même il n'y aurait pas de consentement, la créance serait constituée. Ces conventions ne semblent pas répondre tant au souci de l'accord des volontés qu'à celui de placer la main de l'unilatéralité dans le gant du contrat. Cette ambiguïté se prolonge d'ailleurs au sujet des modalités de calcul du montant de la facturation.

B. La modalité financière

Les modalités de calcul du montant de la facturation des forces de l'ordre avaient suscité la critique, et le TA de Rennes avait considéré, au sujet d'une affaire opposant la société « Le Stade Brestois » aux services de l'Etat, que « le titre de perception attaqué s'il indique une somme à payer de 11 452,03 € et renvoie à une facture n° SO 2014/69 du 12 mai 2014 qui a été adressée à la société requérante, cette facture se borne toutefois à mentionner "effectif CSP Brest : 137,64 €" et "effectif CRS 9 : 11 314,39 €" sans préciser le détail des calculs conduisant à ces deux sommes ; que dans ces conditions, la société requérante est fondée à soutenir que les bases de liquidation justifiant la somme de 11 452,03 € n'ont pas été portées à sa connaissance par les services de l'Etat préalablement à l'émission du titre de perception litigieux [...] ». Ainsi, étant donné les risques d'imprécisions des bases de calcul employées par les services ayant la charge de la détermination du montant de la facture, l'instruction du ministre s'est attachée à définir précisément ces bases de calcul. Elle énonce la formule à employer : « (Effectifs) x (taux horaire) x (nombre d'heures) x coefficient multiplicateur ». L'instruction détaille que « le taux horaire est établi à 20 € par heure de mise à disposition », qu'« il est constant, quel que soit le grade du personnel » et que « le nombre d'heures est calculé depuis la mise en place des personnels sur le lieu de la manifestation jusqu'au retrait des moyens ». L'instruction précise aussi que « les véhicules font l'objet d'une facturation différente selon qu'ils sont mis à disposition, ou bien qu'ils servent au transport ». Enfin, selon l'instruction, « les escortes font l'objet de modalités de facturation distinctes, conformément à la formule suivante : (nombre de km parcourus) x (taux kilométrique) x (nombre de véhicules) + (Effectifs) x (taux horaire) x (nombre d'heures). Toute distance parcourue inférieure à 20 km est facturée à la valeur de 20 km. Le nombre de kilomètres et le nombre d'heures sont calculés du départ des personnels et des moyens de leur résidence jusqu'à leur retour à celle-ci ». Les bases de calcul de la facturation semblent donc relativement précises et prévisibles. En dépit de cette précision technique, la modalité financière de la contractualisation et de la facturation des activités des forces de l'ordre pose problème non seulement concernant la détermination du montant de la facturation des prestations, mais aussi concernant le moment de cette facturation.

L'article 4 du décret de 1997 dispose que « les modalités d'exécution techniques et financières du concours apporté par les forces de police et de gendarmerie sont préalablement déterminées par une convention conclue entre le représentant de l'Etat et les bénéficiaires de ces prestations ». L'instruction prévoit, à ce sujet, que « dans un souci de clarté et de bonne gestion de l'événement, il importe que sa préparation fasse l'objet d'échanges préalables,

formalisés par la tenue obligatoire d'au moins une réunion préparatoire, associant organisateurs et forces de sécurité intérieure ». Cette réunion a pour objet « la définition des besoins en matière de sécurité » et de permettre ainsi « de garantir le plus possible la prévisibilité de la facturation ». Cela dit, définir les besoins en matière de sécurité pour garantir la prévisibilité de la facturation suppose d'être en mesure de définir avec précision les risques de troubles à l'ordre public plusieurs mois avant la tenue de l'événement. Or, une telle évaluation des besoins en matière de sécurité relève davantage de la prédiction que de la prévision. Plusieurs mois avant la tenue d'un événement, comment les forces de l'ordre peuvent-elles prévoir précisément la réalité d'un risque de trouble à l'ordre public ? La réalité de ce trouble ne se précise souvent que dans les jours ou les heures qui précèdent la tenue de l'événement. En toute hypothèse, la prévision d'un risque six mois avant la tenue d'un événement est affectée d'un très grand degré d'incertitude. L'incertitude est d'autant plus grande si les prévisions portent sur des risques de troubles à l'ordre public en dehors du site. La connaissance du nombre de spectateurs attendus permet relativement d'anticiper l'ampleur du dispositif nécessaire, mais pour les forces de l'ordre hors site, les risques liés au terrorisme, à des mouvements sociaux ou politiques, sont difficilement prévisibles préalablement à la tenue de l'événement. Si l'on en croit Eugène Ionesco, « on ne peut prévoir les choses qu'après qu'elles sont arrivées » (*Le Rhinocéros*, Gallimard, 1972, 1^{re} éd., 1959). Ce qui implique qu'en cas d'élévation du risque, des moyens complémentaires pourraient être déployés et donner lieu à facturation. C'est ce que prévoit explicitement l'instruction.

Le moment de la fixation du montant définitif reste par voie de conséquence incertain. L'instruction énonce que « l'état définitif, qui arrête le montant définitif à la charge de l'organisateur, tient compte du périmètre missionnel effectivement déployé le jour de l'événement. Il est par conséquent susceptible d'être réévalué au regard de l'adaptation, notamment en volume, du service d'ordre aux circonstances locales survenues le jour de l'événement ». Selon l'instruction, il serait donc possible d'augmenter le montant de la facturation au regard de la réalité du risque de trouble à l'ordre public le jour de l'événement. Cette possibilité de réévaluation rencontre la solution retenue par le TA de Rennes en 2017. Ce dernier avait ainsi estimé que l'administration ne peut « arrêter unilatéralement et postérieurement à l'événement le montant des dépenses finalement facturées au bénéficiaire » (*Société « Stade Brestois 29 »*, préc.). Sur ce point, le rapporteur public expliquait que « s'agissant d'un service d'ordre nécessaire à une manifestation, il est normal que l'organisateur ait son mot à dire, ne serait-ce que pour pouvoir renoncer à tenir sa réunion ou pour choisir de la tenir à huis clos si la facture est trop élevée » (concl. préc.). Il ajoutait que « si *ex ante* un match nécessitait dix agents et qu'à la dernière minute, les forces de l'ordre estiment qu'il en faut vingt parce qu'il y a des risques pour l'ordre public, on n'est plus dans un service d'ordre d'une manifestation privée, on est dans un service public du maintien de l'ordre public » (concl. préc.). En énonçant que le montant de la facturation est « susceptible d'être réévalué au regard de l'adaptation, notamment en volume, du service d'ordre aux circonstances locales survenues le jour de l'événement », l'instruction semble donc en contradiction avec la jurisprudence du TA de Rennes.

Le ministre de l'intérieur ponctue son instruction en énonçant : « J'appelle votre attention sur le respect rigoureux des dispositions de la présente instruction, dont la mise en oeuvre fera l'objet d'une évaluation approfondie par mes services. Vous voudrez bien m'informer des difficultés que vous pourriez rencontrer dans son application. » Eu égard à son contenu, le ministre sera très certainement informé de nombreuses difficultés rencontrées dans l'application de ce texte. Dans le prolongement de ces difficultés, les juridictions administratives auront dès lors à déterminer, à l'occasion de débats techniques, dans quelle mesure l'activité de police peut être réduite à une prestation de service suivant une nouvelle conception du rapport de créance entre l'Etat et le citoyen en matière de financement de la sécurité.

Mots clés :

POLICE * Police générale * Régime juridique de la police générale * Facturation * Activités des forces de l'ordre

(1) C.-M. Talleyrand, *Mémoires complets et authentiques de Charles-Maurice de Talleyrand Prince de Bénévent*, Jean de Bonnot, t. I, 1967, [1^e éd., 1891], p. 272 : « Comme à cette époque, les rues de Paris étaient fort peu sûres pendant la nuit, quand les maisons de jeu se fermaient au Palais-Royal, on rassemblait tout l'argent qui avait servi à tenir le jeu, on le portait dans des fiacres, et le banquier des jeux avait obtenu de la police, qu'une escorte de gendarmes qu'il payait accompagnerait chaque nuit les fiacres jusqu'à son domicile qui était rue de Clichy, ou près de là. »

(2) Nous tenons d'ailleurs à remercier le rapporteur public D. Rémy d'avoir eu l'amabilité de nous transmettre ses conclusions.

(3) Le ministre écrit : « J'attire votre attention sur le respect rigoureux des dispositions de la présente instruction, dont la mise en oeuvre fera l'objet d'une évaluation approfondie par mes services. »

(4) Ce que souligne le rapporteur public du TA de Rennes.

(5) Il écrit pour analyser ce jugement : « La police est sur site dans la fête des Loges » concl. préc.

(6) Le juge précise : « exercées pour la majorité d'entre elles sur la voie publique ». On peut donc en déduire que certaines des missions étaient exercées sur le site de l'événement.

(7) On notera toutefois, avec G. Eveillard, que la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme « associe bien les agents privés à une mission relevant du "noyau dur" de l'activité de police » (G. Eveillard, *La police spéciale de la prévention du terrorisme et la Constitution*, Dr. adm. 2018. Comm. 38).