



4 bis Cours des Alliés  
35000 Rennes  
02 99 31 70 87  
contact@lecollectifdesfestivals.org  
www.lecollectifdesfestivals.org

A l'attention de Monsieur le Ministre de l'Intérieur

**Objet : DEMANDE D'ABROGATION DE L'INSTRUCTION  
MINISTERIELLE RELATIVE A L'INDEMNISATION DES  
SERVICES D'ORDRE, N°INTK1804913, 15 MAI 2018.**

Monsieur le Ministre,

Selon l'article L. 243-2 du Code des relations entre le public et l'administration :  
*« L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicition ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé. »* Pèse donc sur l'administration, depuis une réglementation ancienne et stable traduite par l'article susvisé, une obligation d'abrogation des textes réglementaires illégaux. Eu égard à sa nature réglementaire (I) et à son illégalité (II), nous - Collectif des festivals dont l'objet est d'une

façon globale la promotion et le développement des activités culturelles (cf. Statuts ci-joints art.2) - vous demandons Monsieur le Ministre, d'abroger l'Instruction ministérielle relative à l'indemnisation des services d'ordre, n° INTK1804913, 15 mai 2018 (ci-jointe).

I. **Sur la nature réglementaire de l'instruction ministérielle relative à l'indemnisation des services d'ordre, n° INTK1804913, 15 mai 2018.**

Depuis la décision du Conseil d'Etat en date du 18 décembre 2002 (CE, Ass., 18 décembre 2002, n° 233618, *Duvignères*, Rec. 463.), « *l'interprétation que par voie, notamment, de circulaires ou d'instructions l'autorité administrative donne des lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en œuvre n'est pas susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir lorsque, étant dénuée de caractère impératif, elle ne saurait, quel qu'en soit le bien-fondé, faire grief ; en revanche, les dispositions impératives à caractère général d'une circulaire ou d'une instruction doivent être regardées comme faisant grief, tout comme le refus de les abroger ;* ».

Or, l'instruction dont nous vous demandons l'abrogation a les caractères requis pour être considérée comme présentant un caractère réglementaire. Elle est impérative (A) et présente un caractère général (B).

A. ***Sur le caractère impératif de l'instruction ministérielle relative à l'indemnisation des services d'ordre, n° INTK1804913, 15 mai 2018.***

Le caractère impératif de l'instruction est explicite eu égard au texte de cette dernière. Le Ministre écrit : « *J'attire votre attention sur **le respect rigoureux des dispositions de la présente instruction**, dont la mise en œuvre fera l'objet d'une évaluation approfondie par mes services.* »

L'emploi des termes « respect rigoureux des dispositions de la présente instruction » traduit le souci que l'instruction soit impérative, c'est-à-dire qu'elle soit normatrice et oblige ceux à qui elle s'adresse.

B. ***Sur le caractère général de l'instruction ministérielle relative à l'indemnisation des services d'ordre, n° INTK1804913, 15 mai 2018.***

Le caractère général de l'instruction ministérielle n'est pas douteux. Elle ne vise aucune personne individuellement, elle est rédigée en des termes impersonnels et généraux ce qui suffit à établir son caractère général.

Impérative, générale, édictée par une autorité administrative (le ministre de l'Intérieur), **l'instruction relative à l'indemnisation des services d'ordre est donc bien un acte réglementaire.**

Il reste donc à établir son caractère illégal pour fonder la demande d'abrogation et remplir les conditions de l'obligation des actes réglementaires illégaux.

II. **Sur l'illégalité de l'instruction ministérielle relative à l'indemnisation des services d'ordre, n° INTK1804913, 15 mai 2018.**

L'instruction nous paraît illégale eu égard à trois points : la définition du critère des événements susceptibles de donner lieu à remboursement des activités des forces de l'ordre (A), la définition du critère de détermination des activités des forces de l'ordre à rembourser (B) et la définition des modalités de facturation des forces de l'ordre à des personnes privées (C).

A. ***L'illégalité du critère des événements susceptibles de donner lieu à remboursement des activités des forces de l'ordre***

Selon l'article L. 211-11 du Code de la sécurité intérieure (CSI) permettant la facturation : « *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 tenues de rembourser à l'Etat les dépenses supplémentaires qu'il a supportées dans leur intérêt.* » L'instruction prévoit 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'État, de celles qui*

*constituent des prestations au profit de tiers, et qui font l'objet d'un remboursement au profit de l'État. »*

En prévoyant 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* », 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.

Or, 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 1<sup>er</sup> 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 – culturel, sportif ou récréatif – et l'objet – le but lucratif – de l'événement. Plus encore, la lecture des rapports parlementaires de la loi de 1995<sup>1</sup>, 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.* »<sup>2</sup> 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.* »<sup>3</sup> 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* »<sup>4</sup>. 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*

---

1 Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

2 Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité, par Paul Masson, Sénat, n° 564, 30 juin 1994, p. 75.

3 *Ibid.*

4 Rapport précité, p. 76.

déroulement nécessite une action particulière en vue d'assurer la protection de la sécurité publique. »<sup>5</sup> 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.

**En ajoutant aux dispositions en vigueur, l'instruction est donc illégale** concernant le critère des événements susceptibles de donner lieu à facturation.

#### B. *L'illégalité du critère de détermination des activités des forces de l'ordre à rembourser*

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 [...]* ». L'instruction indique que « *ne font pas l'objet d'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* ». Quoiqu'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.* » L'instruction ajoute « *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

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

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. 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 contrevient au principe de gratuité des activités de police administrative<sup>6</sup>.

En permettant la facturation de forces de l'ordre exerçant des missions de police administrative, l'instruction est clairement illégale en ce qu'elle contrevient au principe de gratuité des activités de police administrative.

### **C. *La définition des modalités de facturation des forces de l'ordre à des personnes privées***

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. En toute hypothèse, la prévision d'un risque six mois, par exemple, 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. 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. Elle énonce que « *l'état définitif, qui arrête le montant définitif à la*

---

<sup>6</sup> CE, 11 mai 2009, n° 296919, *Ville de Toulouse*. V. en ce sens : M. Degoffe, « La gratuité des mesures de police », in C. Vautrot-Schwarz (dir.), *La police administrative*, Paris, PUF, thémis, 2014, p. 185.

*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 Tribunal administratif 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 facturé au bénéficiaire.* »<sup>7</sup> 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.* »<sup>8</sup> 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 20 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.* »<sup>9</sup> 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 est donc en contradiction avec la jurisprudence du Tribunal administratif de Rennes.

En permettant une modification de la facturation après la tenue de l'événement, là encore, l'instruction est illégale.

### **Conclusion**

Monsieur le Ministre, l'instruction relative à l'indemnisation de services d'ordre nous paraît donc clairement illégale. Eu égard à l'obligation d'abrogation des textes réglementaires illégaux, nous vous demandons de l'abroger dans les meilleurs délais. L'article L. 231-4 du CRPA dispose que : « *Par dérogation à l'article L. 231-1, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet: 1° Lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle; 2° Lorsque la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif; 3° Si la demande présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret; 4° Dans les cas, précisés par décret en Conseil d'État, où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des*

---

7 TA, Rennes, 7 décembre 2017, n° 1700704, Société « Stade Brestois 29 ».

8 Concl. D. Rémy.

9 *Idem.*

*engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public;*  
5° *Dans les relations entre l'administration et ses agents.* » Notre demande ne tend pas à l'adoption d'une décision individuelle. Par conséquent, si vous n'estimiez pas nécessaire de nous répondre pendant deux mois, nous bénéficierions d'une décision implicite de rejet contre laquelle il serait possible d'exercer un recours devant le Conseil d'Etat.

Nous restons à votre disposition pour tout échange utile.

Nous vous prions, Monsieur le Ministre, d'agréer l'expression de notre respect le plus sincère.

Pour le Collectif des Festivals,  
Claude Berceiot, Président

Le 15 avril 2019

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Claude Berceiot', with a long, sweeping horizontal stroke extending to the right.