

# Cabinet Pascal NAKACHE

Avocats à la Cour  
17, allées François Verdier - 31000 TOULOUSE  
Tél. : 05 34 300 622  
Fax : 05 34 310 990  
[cabinet.nakache@gmail.com](mailto:cabinet.nakache@gmail.com)

03/07/2018 12:10

**REQUÊTE EN ANNULATION**  
À MONSIEUR LE PRÉSIDENT  
ET MESSIEURS LES CONSEILLERS  
COMPOSANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

POUR :

La Ligue des droits de l'Homme, (LDH) association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, dont le siège est établi 138, rue Marcadet à Paris (75018), prise en la personne de son président en exercice, Monsieur Malik SALEMKOUR,

Ayant pour Avocats la SELARL SOCIETE PASCAL NAKACHE, Avocat au Barreau de Toulouse, y demeurant 17, allées François Verdier, 31 000 TOULOUSE,

CONTRE :

La décision prise par Monsieur le Maire de Toulouse, révélée lors d'une conférence de presse le 11 avril 2018, conférant aux agents de la « brigade contre les incivilités » de Toulouse des prérogatives de police judiciaire.

PLAISE  
A MONSIEUR LE PRESIDENT  
ET A MESSIEURS LES CONSEILLERS  
COMPOSANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

**I – EXPOSE DES FAITS**

Le 11 avril 2018, Monsieur le Maire de Toulouse a tenu une conférence de presse au cours de laquelle il a annoncé plusieurs mesures visant à œuvrer en faveur de la propreté des espaces du domaine public de la Ville de Toulouse.

Parmi ces mesures, a été annoncées les nouvelles attributions confiées à la « brigade contre les incivilités » en charge de la propreté mise en place en 2017.

Ainsi, Monsieur le Maire de Toulouse a décidé de la création d'une équipe qui devrait, courant 2018 comportait 25 agents intervenant dans le centre-ville de Toulouse (**PJ n°1**).

Comme annoncée par la mairie de Toulouse dans la revue « Dis-leur », parue le 11 janvier 2018 (**PJ n°2**), cette brigade a été effectivement mise en place durant le 1<sup>er</sup> trimestre de l'année 2018 et a déjà pu donner lieu à un reportage publié le 21 avril 2018 sur le site du journal *La dépêche du midi.fr* (**PJn°3**).

Monsieur le Maire de Toulouse a expressément entendu conférer aux agents de cette « brigade contre les incivilités » de nouvelles prérogatives, puisque ces derniers, agissant en tenue civile sans aucun signe distinctif, sont chargés d'interpeller en flagrant délit, de relever l'identité puis de dresser un procès-verbal à l'encontre des personnes qui commettent certains actes susceptibles de nuire à la propreté comme le jet de mégots, de papiers, les déjections canines non ramassées. Le procès-verbal est ensuite transmis à l'officier du ministère public puis instruit par un juge.

C'est la décision contestée.

**II – DISCUSSION :**

**A – SUR LA RECEVABILITE DE LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME :**

**1 - Sur l'intérêt à agir de la LDH :**

Il résulte de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, des statuts de l'association requérante (**PJ n° 4**) que la Ligue des droits de l'Homme est « destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels (...) ».

L'article 3, alinéas 1<sup>er</sup>, 2 et 3, de ses statuts précise que :

*« La Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples.*

*Ses moyens d'action sont : l'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction notamment la constitution de partie civile lorsque des personnes sont victimes d'atteintes aux principes ci-dessus visés et d'actes arbitraires ou de violences de ta part des agents de l'État.*

*Lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteinte aux principes visés ci-dessus, la LDH agit auprès des juridictions compétentes ».*

Si le Conseil d'Etat juge qu'« *en principe, le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation* », il a aussi récemment souligné qu'« *il peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature ou leur objet, excèdent les seules circonstances locales* » (CE, 4 nov. 2015, Association « Ligue des droits de l'homme », n° 375.178).

Il est patent que s'agissant d'une décision ayant pour effet d'affecter la liberté individuelle et notamment la liberté d'aller et venir, ou encore le droit au respect de la vie privée, en conférant à des personnes non habilitées des prérogatives de police judiciaire, l'implication dans le domaine des libertés publiques ne pourra qu'être reconnue tout comme l'atteinte ainsi portée à la liberté individuelle et au respect de la vie privée telles que garanties par les déclarations et conventions mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> alinéa 1<sup>er</sup> des statuts de la LDH.

L'intérêt à agir de la LDH ne pourra ainsi qu'être reconnu par le tribunal de céans.

## **2- Sur l'absence de production de la décision attaquée :**

L'article R. 412-1 du code de justice administrative (CJA) dispose que « *La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de la décision attaquée ou, dans le cas mentionnée à l'article R.421-2 du code de justice administrative, de la pièce justifiant de la date de dépôt de la réclamation* ».

En l'espèce, la décision du maire de Toulouse ne semble pas avoir été formalisée.

La preuve de l'existence de la décision contestée en est rapportée par le dossier de presse remis lors de la conférence de presse qui s'est tenue à la mairie de Toulouse le 11 avril 2018 ainsi que par les coupures de presse jointes au présent recours.

Il est en outre de jurisprudence constante que les décisions verbales de l'administration, à caractère unilatéral ou réglementaire sont contestables devant la juridiction administrative (CE, 3 novembre 1961, Canet, Lebon p.1083 ; CE 14 décembre 1994 Confédération helvétique, n°156490 , lebon p. 549).

### 3 – Sur l’absence de délai de recours opposable :

La décision du maire de Toulouse querellée n’a fait l’objet d’aucune publication ou affichage, en méconnaissance des dispositions issues des articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

L’article L. 2131-1 du CGCT dispose en effet :

*« Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu’il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu’à leur transmission au représentant de l’Etat dans le département ou à son délégué dans l’arrondissement.*

*La publication ou l’affichage des actes mentionnés au premier alinéa sont assurés sous forme papier. La publication peut également être assurée, le même jour, sous forme électronique, dans des conditions, fixées par un décret en Conseil d’Etat, de nature à garantir leur authenticité. Dans ce dernier cas, la formalité d’affichage des actes a lieu, par extraits, à la mairie et un exemplaire sous forme papier des actes est mis à la disposition du public. La version électronique est mise à la disposition du public de manière permanente et gratuite ».*

Le 3° de l’article L. 2131-2 du CJA dispose quant à lui que :

*« Sont soumis aux dispositions de l’article L. 2131-1 du CJA [...] les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ».*

Dès lors que cette obligation de publication ou d’affichage n’a pas été respectée, les dispositions de l’article R421-1 du CJA selon lesquelles « La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée » ne sauraient être opposées à la requérante.

Seule la publication fait en effet courir le délai à l’égard d’un acte réglementaire. Ce principe est constamment rappelé par la haute juridiction administrative. Le Conseil d’Etat a ainsi pu faire application de ce principe pour un acte réglementaire municipal (CE 15 nov. 1996, Magnan, n°139573 : Lebon 455).

### B – SUR LA LEGALITE EXTERNE

L’article 2121-29 alinéa 1er du code général des collectivités territoriales dispose que : « Le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ».

Aucune disposition ne confère de prérogatives spécifiques au Maire concernant les règles relatives à la propreté ou encore au montant d’une amende contraventionnelle liée à la méconnaissance d’un règlement municipal.

La décision contestée n’a pas été adoptée en conseil municipal.  
Elle a donc été arrêtée par une autorité matériellement incompétente.

La décision contestée est entachée d’incompétence de l’auteur de l’acte et sera annulée.

## C – SUR LA LEGALITE INTERNE :

### 1 – Sur l'incompétence matérielle des agents composant la brigade contre les incivilités

Monsieur le Maire de Toulouse a, par la décision contestée, entendu conférer des pouvoirs de police judiciaire à des agents communaux.

Ainsi et comme annoncée par Monsieur le Maire de Toulouse dans la revue « Dis-leur », parue le 11 janvier 2018 (PJ n°2), en page 2, ces agents seraient « *assermentés* », chargés de la prévention et de la répression en matière de propreté et notamment d'interpeller, en flagrant délit, les contrevenants, de relever leur identité et de remplir un procès-verbal transmis ensuite à l'officier du Ministère Public.

La mise en œuvre effective de cette brigade est notamment révélée par l'article « *En immersion avec la brigade en civil contre les incivilités* » déjà cité, paru le 21 avril 2018 sur le site de *La Dépêche du Midi* (PJn°3).

La requérante entend démontrer que les prérogatives de police judiciaire ainsi conférées à des agents municipaux, fonctionnaires ou contractuels, le sont **en dehors de tout cadre légal et sont manifestement entachées d'incompétence matérielle.**

L'attribution de fonctions de police judiciaire à des fonctionnaires ou agents de l'Etat ou encore de collectivités territoriales n'est pas nouvelle (voir notamment Fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire, J.-Cl. Procédure pénale, fasc. N°20, 1999, n°154 et s.)

Aussi, si la pratique des agents habilités et assermentés s'est multipliée dans les dernières années, notamment dans le domaine sanitaire, elle est liée à l'exercice de mission de polices spéciales et se trouve souvent être le corollaire de compétences techniques particulières, mais aussi par le fait que ces prérogatives de police judiciaire sont étroitement liées à l'exercice par ces agents de leurs prérogatives en matière d'inspection et de contrôle relevant de polices administratives spéciales de plus en plus nombreuses, les mêmes agents exerçant les deux missions à l'occasion d'une même inspection. Ainsi, les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale peuvent être assermentés, depuis février 2006, pour rechercher et constater les infractions définies par le code de l'action sociale et des familles.

Mais, en tout état de cause, **aucun agent ne peut rechercher et/ou constater d'infractions sans qu'un texte législatif n'ait préalablement prévu cette possibilité et défini les conditions d'assermentation de ces agents** comme le rappelle l'article 28 du code de procédure pénale, aux termes duquel la recherche et la constatation d'infractions par des fonctionnaires et des agents nécessitent des lois spéciales qui précisent et limitent leurs prérogatives.

Ainsi, en matière de santé et d'environnement, l'article L 1312 -1 du CSP dispose :

*« Sous réserve des dispositions des articles L. 1324-1, L. 1337-1, L. 1337-1-1, L. 1338-4 et L. 1343-1, les infractions aux prescriptions des articles du présent livre, ou des règlements pris pour leur application, sont recherchées et constatées par des officiers et agents de police judiciaire, conformément aux dispositions du code de procédure pénale, ainsi que par les agents mentionnés aux articles L. 1421-1 et L. 1435-7 ou des agents des collectivités territoriales habilités et*

assermentés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. A cet effet, ces fonctionnaires et agents disposent des pouvoirs et prérogatives prévus aux articles L. 1421-2 et L. 1421-3 .

Les procès-verbaux dressés par les agents mentionnés aux articles L. 1421-1 et L. 1435-7 ou des agents des collectivités territoriales mentionnés à l'alinéa précédent en ce domaine font foi jusqu'à preuve contraire.

Les contraventions aux dispositions des règlements sanitaires relatives à la propreté des voies et espaces publics peuvent être également relevées par les agents spécialement habilités à constater par procès-verbaux les contraventions aux dispositions du code de la route concernant l'arrêt ou le stationnement des véhicules ».

A ce titre d'ailleurs, le règlement sanitaire départemental de Haute Garonne adopté en 2006 (PJ n° 5) précise bien en son article 166 que « les infractions sont constatées dans les conditions prévues à l'article L 48 du code de la santé publique (articles L1312-1 et L. 1312-2 du nouveau code de la santé publique) ».

Et l'article R 1312-1 issu du décret du 22 janvier 2007 de préciser :

*« Peuvent être habilités, dans les limites de leurs compétences respectives, à constater les infractions mentionnées à l'article L. 1312-1, outre les agents mentionnés aux articles L. 1421-1 et L. 1435-7, les médecins territoriaux, les ingénieurs territoriaux, les techniciens supérieurs territoriaux et les contrôleurs territoriaux de travaux exerçant leurs fonctions dans les communes, les groupements de communes mentionnés à l'article L. 1422-1 ou la métropole de Lyon, les inspecteurs de salubrité de la ville de Paris et les inspecteurs de salubrité de la préfecture de police.*

*Peuvent également être habilités les agents non titulaires des collectivités territoriales qui exercent depuis plus de six mois des fonctions administratives et techniques analogues à celles exercées par les fonctionnaires mentionnés au premier alinéa ».*

Il semble peu probable, au regard des caractéristiques de la « brigade contre les incivilités », telles que décrites par Monsieur le maire de Toulouse lors de la conférence de presse qui s'est tenue le 11 avril 2018 ou dans les divers articles de presses jointes au présent recours, que les agents la composant remplissent les caractéristiques mentionnées à l'article R. 1312-1 du CSP.

Si, par extraordinaire, les conditions posées par l'article R. 1312-1 du CSP devaient être considérées comme remplies, il conviendrait encore que celles mentionnées aux articles R. 1312-3 et R. 1312-5 relatives à l'habilitation par le préfet du département et à la prestation de serment devant le tribunal de grande instance aient été respectées.

Reste bien entendu les dispositions de dernier alinéa de l'article L 1312 -1 du csp selon lesquelles « *Les contraventions aux dispositions des règlements sanitaires relatives à la propreté des voies et espaces publics peuvent être également relevées par les agents spécialement habilités à constater par procès-verbaux les contraventions aux dispositions du code de la route concernant l'arrêt ou le stationnement des véhicules* ».

Il s'agit ici des agents de police municipale et agents de surveillance de la voie publique (ASVP) lesquels, contrairement à ce qui est précisé par Monsieur le Maire de Toulouse relativement à la tenue des agents de la « brigade contre les incivilités » qu'il a mis en place, ne peuvent exercer leur mission en tenue civile.

La décision contestée ne pourra en conséquence qu'être annulée comme ayant conféré des compétences de police judiciaire à des agents municipaux en dehors de tout cadre légal.

## **2 – Sur la tenue des agents composant la brigade contre les incivilités :**

Monsieur le maire de Toulouse n'ayant à aucun moment précisé la qualité des agents composant la brigade contre les incivilités, les seules autorités légalement habilitées et assermentées susceptibles de pouvoir

interpeller en flagrant délit, de relever l'identité puis de dresser un procès-verbal à l'encontre des personnes qui commettent certains actes susceptibles de nuire à la salubrité publique sont les policiers municipaux ainsi que les agents de surveillance de la voie publique.

Or, il ne pourra qu'être constaté par le tribunal de céans que ces autorités ne peuvent en aucune façon accomplir leurs missions en tenue civile.

S'agissant des agents de police municipale, ceux ne peuvent agir qu'en tenue réglementaire conformément à l'article L. 511-4 du code de la sécurité intérieure qui dispose :

*« La carte professionnelle, la tenue, la signalisation des véhicules de service et les types d'équipement dont sont dotés les agents de police municipale font l'objet d'une identification commune à tous les services de police municipale et de nature à n'entraîner aucune confusion avec ceux utilisés par la police nationale et la gendarmerie nationale. Les caractéristiques de la carte professionnelle, les caractéristiques ainsi que les catégories et les normes techniques des autres équipements sont fixées par arrêté du ministre de l'intérieur après avis de la commission consultative des polices municipales prévue à l'article L. 514-1.*

*Le port de la carte professionnelle et celui de la tenue sont obligatoires pendant le service ».*

Les articles D. 511-6 à D. 511-8 du même code sont consacrés aux tenues des agents de police municipale. Leurs caractéristiques sont fixées par un arrêté du 5 mai 2014 pris en application de l'article L. 511-4 du code de la sécurité intérieure.

Comme la carte professionnelle, le port de la tenue est obligatoire pendant le service.

Deux illustrations jurisprudentielles méritent d'être rapportées sur cette dernière obligation.

D'une part, il a pu être décidé qu'en maintenant en fonction un brigadier-chef sans uniforme et sans les attributs propres aux policiers municipaux (son arme de défense), la commune commet une faute de nature à engager sa responsabilité (CAA Marseille, 17 avr. 2012, M. Robert, no 09MA00597).

D'autre part, il a encore été jugé que constitue un ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public, au sens des dispositions de l'article 28 de la loi no 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, le fait de demander à un agent de police municipal de travailler en civil à l'occasion des fêtes locales (CAA Bordeaux, 27 mars 2012, Cne de Biarritz, no 11BX01153).

S'agissant des agents de surveillance de la voie publique, s'ils semblent compétents sur le fondement de l'article L. 1312-1 du code de la santé publique qui leur donne compétence pour relever les contraventions aux dispositions sanitaires relatives à la propreté des voies et espaces publics pour remplir les missions définies par M. le Maire de Toulouse dans le cadre de la « brigade contre les incivilités », là encore, ces derniers ne sauraient agir en tenue civile.

Comme le rappelle la circulaire du 28 avril 2017 du Ministre de l'Intérieur, ([http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/05/cir\\_42183.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/05/cir_42183.pdf)) la tenue de ces derniers ne fait l'objet d'aucun texte réglementaire. Mais elle mentionne de suite que compte tenu de leurs missions de police, les maires leur accordent une tenue d'uniforme librement définie afin de permettre leur identification, sans ambivalence, aux yeux du public. Cette tenue porte généralement un flocage comportant la mention « ASVP ».

La circulaire poursuit en précisant que la tenue d'uniforme des ASVP ne doit pas prêter à confusion avec celle des policiers municipaux dont le port indu peut exposer aux sanctions prévues.

Il résulte donc de cette circulaire que les ASVP doivent bien porter une tenue permettant leur identification. Et comment pourrait-il en être autrement pour des agents qui disposent de moins de compétences que les agents de police municipale.

Dans l'hypothèse où les agents composant cette « *brigade contre les incivilités* » seraient des policiers municipaux ou des agents de surveillance de la voie publique, la décision contestée ne pourra là encore qu'être annulée en ce que ces derniers ne peuvent exercer aucune mission en tenue civile.

**POUR L'ENSEMBLE DE CES MOTIFS  
ET TOUS AUTRES A PRODUIRE, DEDUIRE OU SUPPLEER  
EVENTUELLEMENT MEME D'OFFICE,**

Déclarer recevable et bien fondée l'action de la LIGUE DES DROITS DE L'HOMME,

Annuler la décision prise par Monsieur le Maire de Toulouse, de conférer aux agents de la « *brigade contre les incivilités* » des prérogatives de police judiciaire en leur permettant d'interpeller, en tenue civile et sans aucun signe distinctif, des personnes qui commettraient certains actes susceptibles de nuire à la propreté au sein de la Ville de Toulouse, de relever leur identité et de dresser des procès-verbaux à leur rencontre,

Condamner la ville de Toulouse à verser à la LIGUE DES DROITS DE L'HOMME une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L 761-1 du Code de Justice.

Fait à Toulouse, le 7 juin 2018

Signature:

Pascal NAKACHE

<b>BORDEREAU DES PIÈCES VISÉES</b>
------------------------------------

- 1 – Statuts de la LDH et mandat du président de la LDH à Maître NAKACHE
- 2 – Dossier de Presse de la Ville de Toulouse en date du 11 avril 2018
- 3 – Revue « Dis-leur ! » 11 janvier 2018
- 4 – Article paru sur le site de la *Dépêche du Midi* le 21 avril 2018
- 5 – Règlement sanitaire départemental de Haute Garonne 2006