

Conclusions de Serge Gouès
Rapporteur public de la 4ème chambre du Tribunal administratif
de Toulouse

Police administrative Pouvoirs du maire – bruits de voisinage

Affaires : n° 1803738 et 1802348 – Préfet du Tarn et société DS Events
Lecture du 23 janvier 2019

A la suite d'une mise en liquidation de l'association de gestion du circuit d'Albi prononcée le 16 juillet 2014, l'exploitation du circuit a été confiée à la société DS Events depuis le 1^{er} mai 2015, dans le cadre d'une délégation de service public homologuée pour quatre ans par un arrêté ministériel du 17 septembre 2015. Le circuit d'Albi, situé sur la commune du Séquestre, appartient au domaine privé de la commune d'Albi et est très connu des amateurs de courses automobiles. Créé en 1959 il développe une piste de 3 565 mètres de long, situé tout autour de l'aérodrome d'Albi, comme à Silverstone, célèbre circuit britannique de Formule 1. C'est le deuxième site de compétition le plus ancien de France. Il accueille chaque année le Grand Prix d'Albi et est homologué pour toutes manifestations sauf la Formule 1. Il est constitué de longues lignes droites entrecoupées par des chicanes, mais rectifié plusieurs fois à des fins de sécurité. Incluant le Parc des expositions, il couvre 57 hectares, possède 48 stands de ravitaillement et environ 2 000 m² de bâtiments. De très grands pilotes de légende ont remporté le Grand Prix d'Albi, comme Jack Brabham en 1964, Guy Ligier en 1965, Jacky Stewart en 1967, Henri Pescarolo et 1968 ou Emerson Fittipaldi en 1971.

Mais, depuis la reprise des courses en 2015, l'activité du circuit s'est beaucoup développée dans une zone de plus en plus urbanisée. Des riverains se sont mis ainsi à se plaindre des nuisances sonores, entraînant des actions en justice devant le TGI d'Albi. C'est dans ces conditions que, par un arrêté du 16 avril 2018, le maire du Séquestre a décidé de limiter les émergences maximales autorisées de nuisances sonores au « point 2 », situé 10 avenue des Marranes. Par un recours gracieux du 14 juin 2018, le préfet du Tarn a demandé au maire du Séquestre de retirer l'arrêté du 16 avril 2018 relatif aux bruits de voisinage. Par un courrier du 20 juin 2018, le maire du Séquestre n'a pas répondu favorablement à la demande du préfet. Par le déféré et la requête susvisés, le préfet du Tarn et la société DS Events sollicitent l'annulation de l'arrêté du 16 avril 2018. Transmis au contrôle de légalité, cet arrêté a fait l'objet d'un recours gracieux par un courrier du 14 juin 2018 adressé au maire. Ce dernier a refusé de retirer l'arrêté en cause par courrier du 20 juin 2018. Puis, par deux requêtes enregistrées respectivement les 18 mai 2018 et 28 mai 2018, la société DS Events a demandé la suspension de cet arrêté. Par deux ordonnances n° 1802349 du 22 mai 2018 et n° 1802439 du 11 juin 2018, votre tribunal a rejeté cette demande pour défaut d'urgence dans les deux cas.

Devant vous aujourd'hui il vous revient de statuer, d'une part, sur le déféré préfectoral tendant à l'annulation l'arrêté du 16 avril 2018, c'est l'objet de la requête n° 1803738, d'autre part sur le recours pour excès de pouvoir de la société DS Events dirigé contre ce même arrêté, c'est l'objet de la requête n° 1802348.

1 - Questions préalables

- Aucune question liée à votre compétence n'est à relever dans ce dossier.
- Pareillement aucune question relative à la recevabilité de ces deux requêtes ne se pose.

2 - Au fond

- **Vous aurez tout d'abord 2 moyens de légalité externe à analyser.**

Le premier, commun aux deux requêtes, est tiré de l'incompétence du maire pour édicter l'arrêté en litige. Moyen commun certes mais articulé différemment puisque le préfet affirme de son côté que la réglementation des émissions sonores du circuit relève de la compétence du ministre de l'intérieur en tant qu'il a adopté au préalable l'arrêté du 17 septembre 2015 portant homologation de ce circuit et que, de son côté, la société requérante précise qu'aux termes de l'article L. 1311-2 du code de la santé publique seuls les décrets peuvent être complétés par des arrêtés du maire. Elle ajoute qu'en l'espèce l'arrêté d'homologation comportait des dispositions suffisamment précises sur la réglementation des nuisances sonores, ce qui empêchait au maire d'intervenir, celui-ci, selon elle, n'étant compétent qu'à titre subsidiaire.

Allons à l'essentiel : depuis le changement de rédaction dans les textes applicables, le maire est, selon nous, compétent pour prendre l'arrêté en litige. En effet, en application du décret du 7 août 2017, les articles R. 1334-30 à R. 1334-37 sont devenus respectivement les articles R. 1336-4 à R. 1336-13 et surtout, entre les deux rédactions on remarque la disparition de la phrase *« et dont les conditions d'exercice relatives au bruit n'ont pas été fixées par les autorités compétentes »*, qui fait toute la différence ! L'ancien article R. 1334-32 était ainsi rédigé (citation) : *« Lorsque le bruit mentionné à l'article R. 1334-31 a pour origine une activité professionnelle autre que l'une de celles mentionnées à l'article R. 1334-36 ou une activité sportive, culturelle ou de loisir, organisée de façon habituelle ou soumise à autorisation, et dont les conditions d'exercice relatives au bruit n'ont pas été fixées par les autorités compétentes, l'atteinte à la tranquillité du voisinage ou à la santé de l'homme est caractérisée si l'émergence globale de ce bruit perçu par autrui, telle que définie à l'article R. 1334-33, est supérieure aux valeurs limites fixées au même article »*. Par conséquent, les dispositions du code de la santé publique relative au bruit de voisinage s'appliquent même si les conditions d'exercice relatives au bruit ont été fixées par le ministre ou le préfet, ce qui est d'ailleurs le cas en l'espèce. Autrement dit ces dispositions ont perdu leur caractère subsidiaire et le maire de la commune du Séquestre pouvait intervenir au titre de la police spéciale du bruit, sur le fondement des dispositions du code de la santé publique, pour réglementer le niveau maximal de nuisances sonores autorisées sur le circuit d'Albi. Par suite, le moyen soulevé sera écarté selon nous.

Le second moyen nous semble plus sérieux. Il est tiré de l'atteinte au principe du contradictoire, qui aurait dû être respecté avant l'édition de l'arrêté attaqué nous dit la société DS Events, qui, seule, soulève ce moyen. Mais au préalable, il faut nous assurer qu'il est opérant. Or, la décision par laquelle un maire interdit toute activité susceptible de générer des nuisances sonores pour les riverains de sa commune, dans un souci de préservation des relations de bon voisinage, de tranquillité publique et de santé publique, revêt indubitablement le caractère d'une mesure de police.

Mais que dit cet arrêté précisément ?

Vu l'arrêté ministériel du 17 septembre 2015 portant homologation du circuit de vitesse d'Albi(Tarn)

Considérant que les dispositions de l'arrêté ministériel précité nécessitent d'être complétées afin de prendre en compte les spécificités locales et notamment la proximité du tissu urbain séquestrois avec le circuit automobile présent sur son territoire communal,

Considérant que le décret n°2017-1244 du 7 août 2017 a modifié le code de la santé publique en le rendant applicable aux activités sportives, même celles dont les conditions d'exercice relatives au bruit ont été fixées par les autorités compétentes,

Et deux considérants plus loin :

Considérant qu'il résulte du rapport d'expertise acoustique de Mme X , en date du 12 octobre 2017, ordonné par ordonnance de référé du Tribunal de Grande Instance d'Albi en date du 26 février 2016, que l'environnement sonore résiduel du Séquestre, en journée, en son point 2 - sis 10 avenue des Marranes- varie de 51à 54 dB(A).

Selon nous, au vu de cette série et de visa et de considérants, il est clair que la mesure contestée est bien une décision qui, in fine, est défavorable à la société DS Events et surtout lui est destinée de manière ciblée, individualisée, puisque, d'une part, elle vise expressément l'arrêté ministériel du 17 septembre 2015 homologuant le circuit, d'autre part qu'elle énonce dans son premier considérant que son objet est de compléter les dispositions de cet arrêté et, enfin, qu'elle se fonde, pour fixer les différents seuils mentionnés en son article 1, sur un niveau de bruit résiduel de 54dB(A) qui excluait précisément les bruits générés par les activités du circuit, comme suite à un rapport d'expertise. Le moyen est donc opérant. Dès lors et dans ces conditions, l'arrêté en litige est au nombre des mesures de police qui doivent être précédées d'une procédure contradictoire préalable en application des dispositions combinées des articles L. 121-1 et L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration. Or, en l'espèce, il ressort des pièces du dossier que l'arrêté du 16 avril 2018 a été édicté sans que la société DS Events ne soit informée de la mesure d'interdiction envisagée et ne soit ainsi mise à même de présenter ses observations quant à cette mesure. Dès lors, la décision attaquée a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière et le moyen soulevé est fondé, entraînant de facto l'annulation de l'arrêté attaqué.

→ Si vous ne nous suiviez pas, il vous reviendrait d'examiner les autres moyens de la requête, qui sont tous des moyens de légalité interne.

Certains moyens ne vous retiendront pas longtemps. Il en va ainsi du moyen soulevé par le préfet tiré de la méconnaissance des articles L. 171-8 du code de l'environnement et R. 1336-11 du code de la santé publique, selon lequel avant de prendre la décision contestée, le maire aurait dû adresser une mise en demeure à la société DS Events afin que celle-ci tente de réduire les nuisances sonores générées par l'activité du circuit. Toutefois, l'arrêté en litige n'ayant pas pour objet de prononcer une sanction administrative en raison d'un manquement aux dispositions du code de la santé publique, limitant juste les émergences maximales autorisées de nuisance sonores à titre préventif par référence à des valeurs de bruit prévues à l'article R. 1336-7 du code de la santé publique, dans ces conditions, le maire n'avait pas à mettre en demeure la société requérante avant de prendre la mesure litigieuse. Ce moyen, inopérant sera donc écarté selon nous. Vous pourrez aussi écarter rapidement le moyen

soulevé par la société DS Events selon lequel le maire a commis une erreur de droit dès lors que le pouvoir de subsidiarité n'était pas applicable en l'espèce. Or, compte tenu de ce que nous avons dit précédemment concernant les articles R. 1336-4 à R. 1339-11 du code de la santé publique, ce moyen sera donc écarté selon nous. Idem pour le moyen tiré de ce que le maire aurait commis une erreur dans la qualification juridique des faits dès lors que les sons émis par les moteurs thermiques ne constituent pas des sons amplifiés au sens des dispositions de décret du 7 août 2017 puisque ce décret ne réglemente pas uniquement les sons amplifiés, comportant un chapitre VI intitulé « Prévention des risques liés au bruit » composé de deux sections, la première consacrée aux sons amplifiés, la seconde consacrée aux bruits de voisinage en général. Ce moyen sera lui aussi écarté facilement selon nous. Dernier moyen aisé à écarter celui soulevé par le préfet et tiré de ce que le maire aurait commis une erreur de droit en tant qu'il a pris la mesure d'interdiction contestée sans s'être assuré au préalable que les seuils autorisés étaient dépassés puisque, d'une part, le maire n'a pas pris son arrêté « tout seul dans son coin » et s'est fondé pour ce faire sur le rapport d'expertise acoustique du 12 octobre 2017 et que, d'autre part, cet arrêté constitue une mesure de police dont l'objectif est justement de prévenir une atteinte à l'ordre public, sa légalité n'étant pas donc subordonnée à l'existence d'une atteinte caractérisée à l'ordre public. Ce moyen sera donc lui aussi écarté selon nous. A la toute fin, par un dernier mémoire reçu le 12 décembre dernier, si la commune se prévaut de l'arrêt du Conseil d'Etat du 7 décembre 2018, n° 414899 en expliquant (citation) « *que cette décision, qui met fin à l'incertitude née du recours exercé contre le décret qui lui sert de fondement, conforte la légalité de l'arrêté municipal attaqué* », toutefois cette jurisprudence ne change rien puisqu'elle confirme la légalité du décret de 2017 sur lequel justement nous nous fondons pour affirmer que le maire était compétent pour prendre l'arrêté en litige puisqu'il peut intervenir même si le ministre a déjà réglementé l'activité du circuit en matière de nuisances sonores.

Un moyen plus difficile à écarter maintenant, soulevé par le préfet, tiré de ce que le maire ne pouvait se fonder sur le niveau de bruit résiduel retenu par le rapport d'expertise acoustique de Mme X dès lors que ce dernier a été établi sur la base d'investigations menées sur les périodes du 14 au 24 octobre 2016 et du 28 octobre au 2 novembre 2016. En outre le préfet déplore que cet arrêté ne soit fondé sur aucune plainte ou rapport de police. De son côté, la société requérante soutient que la mesure contestée ne s'appuie sur aucune analyse concrètes des émergences sonores du circuit, ne repose sur aucune étude d'impact ou mesure concrète. Elle conteste également la méthode du maire qui ne prend pas en compte une éventuelle augmentation du bruit résiduel, ce qui aurait eu pour effet de réduire la marge de manœuvre du circuit quant à ses émissions sonores. Elle insiste sur le risque d'augmentation du bruit résiduel compte tenu de la proximité du circuit avec l'aérodrome et la route nationale. Enfin, elle conteste également le point de mesure n° 2 retenu qui ne correspond pas à une mesure acoustique effectuée chez l'habitant. En l'espèce, on s'aperçoit que le maire a pris la valeur maximale de bruit résiduel retenue par le rapport d'expertise et a ajouté à cette valeur de base les valeurs d'émergence globale prévues par l'article R. 1336-7 du code de la santé publique pour obtenir le niveau total de bruit autorisé. Tout cela est correct sauf si la valeur la plus élevée retenue dans le rapport à l'occasion d'investigations menées aux mois d'octobre et novembre 2016 peut servir de base à un arrêté pris au mois d'avril 2018. Or, pour que les valeurs retenues par l'expert ne puissent servir de fondement à l'arrêté litigieux, il aurait fallu que soit établi un changement de circonstances entre le moment où les investigations ont été faites et le moment où l'arrêté a été pris, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ! Par ailleurs, les différentes activités composant l'environnement sonore résiduel ont été précisées en page 29 du rapport. Les bruits générés par la route nationale et l'aérodrome ont ainsi bien été pris en compte. Pour finir, les valeurs constatées de bruit résiduel étant supérieures à 30dB, les

mesures acoustiques n'avaient donc pas à être nécessairement effectuées chez l'habitant en application des dispositions de l'article R. 1336-6 du code de la santé publique, contrairement à ce qu'affirme les requérants. Au final, ce moyen sera lui aussi écarté selon nous.

Enfin, nous gardons pour la fin un moyen qui, selon nous, a toutes les chances de prospérer, tiré de la disproportion de la mesure, moyen soulevé en commun par le préfet et la société DS Events. En effet, si le maire a strictement respecté les dispositions du code de la santé publique en appliquant les valeurs limites de l'émergence globale au niveau maximal de bruit résiduel retenu par le rapport d'expertise et en prenant en compte les termes correctifs en fonction de la durée cumulée d'apparition du bruit particulier tel que cela est prévu par les textes, toutefois, cette mesure d'interdiction concerne toute les activités sans aucune possibilité de dérogation, ce qui laisse à penser que certaines manifestations, organisées de manière ponctuelle, pourraient conduire à un dépassement des seuils fixés par l'arrêté sans toutefois que cela porte atteinte à la tranquillité publique. Ainsi, le niveau de bruit résiduel, dans certains cas, pourrait être supérieur à celui retenu (54 dB(A)), niveau qui résulte, rappelons-le, d'investigations acoustiques menées sur ces courtes périodes (du 14 au 24 octobre 2016 et du 28 octobre au 2 novembre de la même année).

Dans ces conditions la mesure d'interdiction prononcée par le maire, qui a été prise dans un objectif de préservation des relations de bon voisinage, de tranquillité publique et de santé publique, doit être regardée comme revêtant un caractère permanent, général et absolu. Ainsi, la préservation de la tranquillité publique des habitants de la commune du Séquestre pourrait être garantie par une mesure d'interdiction moins restrictive nous semble-t-il. Mais vous pourriez ne pas être d'accord avec nous quant à ce second moyen d'annulation empreint d'une certaine subjectivité. **Toutefois, telle est notre sentiment et nous vous proposerons donc de regarder ce moyen comme fondé également et susceptible de fonder l'annulation de l'arrêté en litige.**

Et par ces motifs nous concluons à l' :

Annulation de l'arrêté du 16 avril 2018 relatif aux bruits de voisinage (procédure contradictoire non respectée + mesure disproportionnée qui revêt un caractère général et absolu). Condamnation de la commune à verser 2 000 euros, à parts égales, au préfet du Tarn et à la société DS Events, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions dans ces deux affaires.