

Note.

Par une décision en date du 23 octobre 2009, le juge de proximité a prononcé la relaxe d'un militant politique prévenu de « violation d'une interdiction ou manquement à une obligation édictée par décret ou arrêté de police pour assurer la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publiques » pour avoir distribué des tracts en centre ville, aux lieu et heures où la distribution de tracts, écrits et prospectus avait été interdite par un arrêté de police administrative du maire de Cholet du 30 décembre 2008.

Soulignant qu'en matière de procès pénal – puisque la violation des arrêtés de police d'un maire est sanctionnée pénalement –, il avait le devoir de s'assurer lui-même de la conformité d'un acte administratif réglementaire à l'ensemble des normes hiérarchiquement supérieures, le juge s'est livré à un examen de la légalité tant externe qu'interne de l'arrêté du maire.

Après avoir estimé l'arrêté inopposable au prévenu parce qu'il n'avait pas fait l'objet de la publicité nécessaire, il l'a ensuite jugé entaché d'illégalité externe pour avoir été signé par une autorité incompétente, un adjoint au maire dont la délégation de pouvoir n'a jamais pu être produite.

Il a, enfin, considéré que l'arrêté du maire ne pouvait servir de fondement aux poursuites en raison de l'illégalité interne qui l'entachait, développant sur ce point une argumentation détaillée méritant une attention particulière.

Pour le juge, en effet, l'arrêté de police du maire ne pouvait méconnaître l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, disposant notamment que, sous réserve de restrictions nécessaires à l'ordre public, toute personne a droit à la liberté d'expression, droit comprenant la liberté de communiquer des idées.

Il ne pouvait pas davantage méconnaître l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789, disposition à valeur constitutionnelle garantissant la libre communication des pensées et des opinions et, enfin, l'article 4 de la Constitution de 1958 garantissant les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique.

En l'occurrence, pour le juge, le maire de Cholet n'a pas tenu compte, en édictant son arrêté, de ces normes internationales et constitutionnelles qui font de la liberté de distribution de tracts une liberté fondamentale. Les restrictions apportées par le maire à cette liberté ne pouvaient trouver de justification pour deux motifs.

Selon lui, en effet, la distribution de tracts dans la rue ne peut être considérée comme une menace ou un risque de menace de trouble à l'ordre public, notamment environnemental, même en interprétant largement la notion d'ordre public que la police municipale doit protéger aux termes de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales.

Pour le juge, le maire porte, en outre, une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression en prohibant la distribution de tracts quatre jours par semaine, entre 10 et 20 heures, dans le centre ville commerçant de la commune, durant six mois.

On rappellera que cette exigence trouve également son expression dans la jurisprudence administrative. La Cour administrative d'appel de Marseille a ainsi estimé que l'arrêté par lequel le maire d'Orange avait prohibé, dans certains lieux, la distribution de tracts, aux motifs de la gêne en résultant pour la circulation et du préjudice créé au bon ordre, à l'hygiène et à l'esthétique des lieux, « *porte une atteinte à la liberté d'expression et de communication (...) qui n'est pas justifiée par les nécessités de préservation de l'ordre public* » (Commune d'Orange, 1^{er} octobre 2002, n° 98MA00839).

Ces décisions ne doivent, évidemment, pas faire perdre de vue les limites que les lois peuvent imposer à la distribution de tracts dès lors qu'elles interviennent dans l'enceinte d'un lieu de travail. L'article L. 2142-4 du Code du travail limite ainsi la diffusion de tracts de nature syndicale aux travailleurs de l'entreprise dans l'enceinte de celle-ci aux heures d'entrée et de sortie du travail (v. obs. P. Rennes, sous CA Versailles 8 janv. 2009, Dr. Ouv. 2009 p.295).

Et si l'article 10 du décret du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale autorise une telle diffusion, y compris pendant les heures de service, c'est à la condition qu'il ne soit porté aucune atteinte au bon fonctionnement du service, et qu'elle soit assurée par des agents qui ne sont pas en service ou qui bénéficient d'une décharge de service.

Jean-Louis Vasseur, *Avocat au Barreau de Paris*