

**Alain-François ROGER et Anne SEVAUX**  
Société Civile Professionnelle  
AVOCAT AU CONSEIL D'ETAT  
ET A LA COUR DE CASSATION  
12, rue de Bourgogne, 75007 PARIS  
tél : 01.43.17.39.00  
fax : 01 43 17 39 09

**RÉFÉRÉ**

## **CONSEIL D'ÉTAT**

Section du contentieux

### **MÉMOIRE EN DÉFENSE**

**Pour : L'AERoclUB DE FRANCE**, dont le siège est 6 rue Galilée à Paris (75116)

**L'UNION FRANCAISE DE L'HELICOPTERE - UFH**, dont le siège est Héliport de Paris-Issy les Moulinaux, 61 rue Henri-Farman à Paris (75015)

**L'ASSOCIATION DES PILOTES ET PROPRIETAIRES DES AERONEFS - AOPA FRANCE**, dont le siège est 6 rue de Galilée à Paris (75116)

**La FEDERATION NATIONALE DE L'AVIATION MARCHANDE - FNAME** dont le siège est 28 rue de Châteaudun à Paris (75009)

*S.C.P. Alain-François ROGER et Anne SEVAUX,*

**Contre : Le Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire**

Son recours dirigé contre l'ordonnance du juge des référés du Tribunal administratif de Rennes, n° 0602705, *Commune de Vannes et autres* en date du 28 juin 2006.

**Observations sur le pourvoi n° 294 789**

## I. RAPPEL DES FAITS

1. Du 30 juin au 2 juillet 2006 s'est déroulé sur l'aérodrome de Vannes-Meucon une fête musicale, le Teknival.

L'organisation de cet événement a nécessité la réquisition dudit aérodrome par le Préfet du Morbihan.

C'est le 25 juin 2006 qu'a été prise la décision de réquisitionner. Procéder à un tel acte trois jours avant sa prise d'effet constituait un premier coup de force dont le but manifeste était d'empêcher les personnes intéressées de réagir et notamment d'obtenir la suspension de cette mesure.

Cette stratégie a échoué, et le Tribunal administratif de Rennes a été saisi dès le lundi 26 juin simultanément d'une demande d'annulation de la décision et d'une demande de suspension de celle-ci en vertu des dispositions de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative.

Le 28 juin 2006, le juge de référés du Tribunal administratif de Rennes ordonnait la suspension de la décision de réquisition.

2. C'est là qu'intervint le deuxième coup de force de l'Administration.

Elle décida de passer outre la décision juridictionnelle et réquisitionna, comme si de rien n'était, l'aérodrome.

Le Teknival s'y déroula donc comme convenu aux dates qui avaient été annoncées.

En procédant ainsi, l'Administration a montré son peu de considération pour les décisions de justice et les principes élémentaires de l'État de droit.

On ne peut finalement qu'être étonné que Monsieur le ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ait cru

devoir déférer une décision qu'il n'a pas respectée à la censure du Conseil d'État.

Son recours appelle néanmoins de la part du requérant les observations suivantes.

## II DISCUSSION

1. Le juge des référés du Tribunal administratif de Rennes a considéré que les conditions posées par l'article L. 521-1 du Code de justice administrative étaient réunies et a donc ordonné la suspension de la décision en cause.

Il considérait en effet qu'aussi bien l'urgence que le doute sérieux quant à la légalité de la décision étaient établis.

Il justifiait ainsi, concernant l'urgence « *qu'il ressort des pièces versées aux dossiers et de la teneur des éléments dont il a été fait état à l'audience publique, que la décision contestée, qui a pour but de permettre la tenue d'un teknival les 30 juin, 1<sup>er</sup> et 2 juillet 2006 et satisfaire ainsi des intérêts privés, a pour effet, notamment, de fermer l'aéroport de Vannes-Meucon à la circulation aérienne et aux activités qui en découlent et ainsi de paralyser localement, depuis le 26 juin 2006, tous échanges par voie aérienne, et rendre impossible l'utilisation des moyens aériens pour les transports sanitaires de l'agglomération vannetaise ; qu'en outre, il apparaît que cet aéroport est un point central du dispositif des plans d'urgence propres à la sécurité civile dont le caractère opérationnel, notamment à une période où débutent les vacances estivales, est d'ordre public ; que si l'obligation pour l'autorité préfectorale de prendre les mesures utiles pour la tenue d'un teknival dans un autre lieu sous un délai de 48 heures est de nature à créer une situation dont la gestion requiert une mobilisation rapide des services de l'état, cette situation résulte du retard avec lequel la décision d'autoriser le teknival sur l'aéroport de Vannes-Meucon et de réquisitionner cet aéroport est intervenue; qu'il ressort des pièces du dossier qu'existent d'autres sites susceptibles de recevoir le rassemblement projeté, parmi lesquels des terrains appartenant à l'Etat dont les potentialités ont été étudiées ; qu'ainsi, dans les circonstances de l'espèce, les requérants justifient de l'existence d'une situation d'urgence* ».

Sur le doute sérieux, il rappelait « *en premier lieu, que l'arrêté*

*litigieux a été pris sur le fondement des dispositions de l'article L. 2215-1-4° du Code général des collectivités territoriales (...); qu'il résulte de la décision n° 2003-467 DC du Conseil constitutionnel du 13 mars 2003 que ces dispositions ont été entendues comme tendant « à préciser et à compléter les pouvoirs de police administrative appartenant d'ores et déjà à l'autorité préfectorale en cas d'urgence, lorsque le rétablissement de l'ordre public exige des mesures de réquisition » ; qu'en l'espèce, il est établi par les pièces du dossier que la tenue d'un teknival dans le département du Morbihan au début du mois de juillet 2006 était envisagée par les autorités préfectorales dès le mois de septembre 2005 et que dès le 18 avril 2006 les services de la préfecture du Morbihan étaient contactés par un collectif dénommé "Korn Heol" pour la mise en oeuvre d'un teknival ; qu'ainsi la mesure de réquisition contestée ne peut être regardée comme intervenue dans l'urgence au sens des dispositions précitées ; qu'en outre si la tenue d'un teknival est susceptible de créer des troubles à l'ordre public, le préfet du Morbihan ne s'est pas trouvé le 25 juin 2006 dans l'obligation de rétablir l'ordre public, seule hypothèse légale où le pouvoir de réquisition reconnu à l'autorité préfectorale par les dispositions précitées trouve à s'appliquer ; qu'ainsi, en l'état du dossier et de la procédure, le moyen tiré de ce que les conditions de mise en oeuvre par le préfet du Morbihan des dispositions de l'article L. 2215-1-4° du code général des collectivités territoriales n'étaient pas réunies est de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision contestée ».*

*Il a ajouté qu'« en second lieu, qu'aux termes de l'article 23-1 de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (...); qu'il résulte de ces dispositions que l'autorité préfectorale doit être destinataire d'une déclaration écrite accompagnée des éléments utiles à l'instruction du projet ; qu'il est constant que si un entretien a eu lieu le 18 avril 2006 avec "un médiateur porte parole" du collectif susdit, aucune des mesures prévues par les dispositions législatives précitées n'a été présentée ni aucun terrain proposé par les organisateurs dont au demeurant le statut n'a nullement été précisé, ni à ce moment, ni ultérieurement, et que si une réunion le 23 juin, 2006 a permis de finaliser le projet, aucune déclaration émanant de l'organisateur n'a été déposée par celui-ci ; que dans ces conditions, la procédure prévue par les dispositions précitées n'apparaît pas respectée alors que l'arrêté de réquisition contesté a été pris au vu d'une déclaration des 18 avril et 23 juin 2006 ; qu'ainsi, en l'état du dossier et de la procédure, le moyen tiré de ce que l'arrêté de réquisition contesté est intervenu sur une procédure irrégulière est également de nature à créer un doute sérieux sur sa légalité ».*

2. L'Administration soutient l'annulation de l'ordonnance suscitée car celle-ci aurait été rendue au terme d'une procédure irrégulière en tant que les droits de la défense n'auraient pas été respectés ; le juge des référés aurait par ailleurs dénaturé les faits de l'espèce en retenant l'impossibilité d'assurer les transports aériens sanitaires durant la réquisition de

l'aérodrome de Vannes-Meucon ainsi qu'en s'appuyant sur la possibilité pour l'Administration de se replier sur un emplacement et enfin en considérant que la préfète du Morbihan n'était pas dans une situation d'urgence lorsqu'elle a réquisitionné l'aérodrome. Enfin, l'ordonnance encourue serait entachée d'erreurs de droit. Le juge des référés aurait fait une mauvaise interprétation de l'article 2215-1-4° du Code général des collectivités territoriales. Il aurait également commis une erreur de droit en retenant un motif de suspension tiré d'un doute sérieux quant à la régularité de la procédure de déclaration du rassemblement festif envisagé.

Cette argumentation ne prospérer.

\* \*  
\*

### **A. SUR LA PRETENDUE IRREGULARITE DE LA PROCEDURE**

1. C'est à tort que le ministère de l'intérieur soutient que la procédure menée devant le juge des référés du Tribunal de Rennes ne serait pas conforme au respect des droits de la défense et aux exigences du débat contradictoire.

Il appuie en particulier son grief sur le fait que « *les dernières requêtes, qui comportaient des moyens distincts de celle de la ville de Vannes précédemment communiquée, ont été transmises à la préfète du Morbihan à 17 h 37 et à 18 h 38 la veille de l'audience qui s'est tenue le 28 juin 2006 à 9 h 30* ».

L'Administration invoque les droits de la défense et le principe du contradictoire sans préciser en quoi ils n'auraient pas été respectés en l'espèce.

L'analyse des textes qu'elle invoque ainsi que la jurisprudence conduit à une conclusion opposée à celle qu'elle défend.

2. Ainsi, c'est de manière assez étonnante, mais l'État a montré dans cette affaire les arrangements qu'il est prêt à faire avec le droit, que l'article L.5 du Code de justice administrative est amputé de sa deuxième proposition. Ainsi, s'il est vrai, comme le soutient le ministère de l'intérieur que « *[l]instruction des affaires est contradictoire* », il oublie

malencontreusement de rappeler que, toujours selon le même article, «*[l]es exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence*».

Adaptée à l'urgence, cela signifie, par définition, que les délais sont raccourcis. Cette nécessaire adaptation du principe du contradictoire au procédure d'urgence est signalé dans l'arrêt *Codiam* cité par l'Administration (CE, 28 mai 2001, n° 230692) : «*Considérant qu'aux termes de l'article L. 5 du même code : "L'instruction des affaires est contradictoire. Les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence" et qu'aux termes de son article L. 522-1 : "Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale ..." ; que ces dispositions font obligation au juge des référés (...) de communiquer aux parties avant la clôture de l'instruction, par tous moyens, notamment en les mettant à même d'en prendre connaissance à l'audience publique, les pièces et mémoires soumis au débat contradictoire qui servent de fondement à sa décision et qui comportent des éléments de fait ou de droit dont il n'a pas été antérieurement fait état au cours de la procédure*».

Le professeur René CHAPUS constate ainsi que «*rien de plus n'est imposé*» (*Droit du contentieux administratif*, 11<sup>e</sup> éd., p. 1290). Il rappelle ainsi (*op. cit.*) «*la remarquable formule jurisprudentielle*» suivant laquelle l'ordonnance de référé «*est rendue à la suite d'une procédure particulière adaptée à la nature de la demande et à la nécessité d'une décision rapide*».

3. Or, en l'espèce, le délai dans lequel le juge des référés devait rendre sa décision était particulièrement court. La décision attaquée a été prise le dimanche 25 juin 2006 alors que le Teknival devait débuter le 30 juin 2006.

On constate donc que si le délai est effectivement court, c'est en grande partie à cause de l'État qui n'a décidé de réquisitionner le terrain de l'aérodrome de Vannes-Meucon que 5 jours avant la date prévue pour le début du Teknival.

C'est donc très largement à son comportement que le préfet doit imputer le délai très bref qu'elle a eu pour connaître des requêtes nouvelles avant l'audience du juge des référés.

L'Administration est dès lors particulièrement mal fondée à soutenir ce grief.

La décision échappera donc à la censure de ce chef.

## **B. SUR LA LEGALITE INTERNE DE L'ORDONNANCE**

L'article L. 521-1 du Code de justice administrative dispose que « [q]uand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ».

Le juge de cassation ne contrôle que l'erreur de droit et la dénaturation des faits de l'espèce (cf. *inter alia* CE Sect., 25 avril 2001, *Association des habitants du littoral du Morbihan c. Comm. De Baden*, p. 220).

L'Administration soutient que l'appréciation par le premier juge de l'urgence repose sur une dénaturation des faits de l'espèce, alors que des erreurs de droit entachent l'ordonnance du 28 juin et qu'à défaut de celles-ci le juge n'aurait pas établi l'existence d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

Les griefs soulevés par l'Administration ne sauraient prospérer et aussi bien l'existence d'une situation d'urgence que celle d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision est incontestable.

### **1/ Sur les dénaturations alléguées**

Selon l'Administration, le juge des référés a dénaturé les faits de l'espèce en s'appuyant pour justifier de l'urgence de l'impossibilité d'assurer les transports aériens sanitaires durant la durée de réquisition de l'aérodrome de Vannes-Meucon et sur la possibilité d'autre part de réquisitionner un autre site pour accueillir le Teknival. Il aurait également commis une autre dénaturation en affirmant que le préfet du Morbihan n'était pas dans une situation d'urgence lorsqu'elle a pris la décision de réquisitionner l'aérodrome.

### Sur l'existence d'autres terrains

L'Administration rappelle qu'il n'existait selon elle aucun autre terrain susceptible de recevoir le Teknival. Le juge des référés aurait ainsi dénaturé les éléments portés à sa connaissance par les services de la préfecture.

Pourtant, ce n'est pas ce qui ressort des documents communiqués par la préfecture au Tribunal administratif de Rennes.

En effet, dans un courrier en date du 7 juin 2006, le préfet du Morbihan présentait un certain nombre de terrains identifiés par ses services comme pouvant potentiellement recevoir le Teknival.

Il a été identifié 13 terrains qui chacun faisait l'objet d'un commentaire.

Si le préfet du Morbihan montrait une préférence pour le site de Vannes-Meucon, elle n'a pas exclu les autres sites de manière explicite, à l'exception de deux sites qui sont considérés comme étant « *interdit à l'usage* ».

On peut donc déduire de ce courrier que les autres terrains (c'est-à-dire 10 plus celui de Vannes-Meucon) sont utilisables.

Ces positions ont été confirmées dans un courrier en date du 12 juin 2006 que le préfet du Morbihan a adressé au Premier Ministre.

Or, il ne relève pas de l'office du juge des référés de déterminer quel est parmi les terrains cités, quel est le meilleur en vue de l'organisation d'un Teknival. Il doit simplement se contenter, ce qu'il a fait en l'espèce, constater qu'il existait plusieurs choix.

Dès lors, le Ministère de l'intérieur est particulièrement mal fondé à affirmer que le juge des référés a dénaturé les faits de l'espèce.

### Sur l'urgence

L'Administration soutient que le juge des référés a commis une dénaturation en considérant que « *la préfète du Morbihan n'était pas dans une situation d'urgence* ».

En effet, dans l'ordonnance attaquée, le juge des référés constate « *que si l'obligation pour l'autorité préfectorale de prendre les mesures utiles pour la tenue d'un Teknival dans un autre lieu sous un délai de 48 heures est de nature à créer une situation dont la gestion requiert une mobilisation rapide des services de l'État, cette situation résulte du retard avec lequel la décision d'autoriser le teknival sur l'aéroport de Vannes-Meucon et de réquisitionner cet aéroport est intervenue* ».

Que le retard soit imputable aux services de la préfecture est incontestable.

Il suffit de rappeler que c'est au début de l'année 2004 que le préfet de région décida que le Teknival d'été serait accueilli à tour de rôle par chaque départements bretons. Dès le 27 septembre 2005 le préfet de région annonça la tenue du Teknival dans le Morbihan.

Dès lors, on ne peut qu'être étonné qu'il ait fallu attendre le 25 juin, soit 5 jours avant l'ouverture du Festival pour procéder à la réquisition d'un terrain.

Annoncé depuis près d'un an, la préfecture ne peut se prévaloir d'avoir dû agir dans un contexte d'urgence.

Cela est d'autant plus vrai, que le choix définitif de la préfecture a été annoncé au maire de Vannes dès le 8 juin.

Ainsi, la date d'édition de l'arrêté ne témoigne pas d'un contexte d'urgence, mais manifestement de la volonté de mettre les élus, largement opposés au projet, devant le fait accompli.

Le juge des référés n'a donc pas dénaturé les faits de l'espèce.

Cet argument n'est pas davantage recevable.

### Sur l'impossibilité d'assurer le transport aérien sanitaire

L'Administration soutient que la réquisition de l'aérodrome n'aurait pas pour conséquence de perturber les transports sanitaires par moyens aériens.

Pourtant, il est évident que le juge des référés n'a pas dénaturé les faits de l'espèce.

Il a simplement constaté que la réquisition de l'aérodrome « a pour effet, notamment, de fermer l'aéroport de Vannes-Meucon à la circulation aérienne et aux activités qui en découlent et ainsi, de paralyser localement, depuis le 26 juin 2006, tout échanges par voie aérienne, et rendre impossible l'utilisation des moyens aériens pour le transport sanitaire de l'agglomération vannetaise ».

L'argumentation de l'Administration est prospective. En guise de défense elle présente le plan qu'elle entend mettre en place afin de faire face aussi bien à l'affluence qu'à l'occupation de l'aérodrome.

*A contrario*, cela confirme la position du juge des référés qui n'a donc pas dénaturé les faits de l'espèce et qui les a présentés tels qu'ils étaient au moment où il s'est prononcé.

Il ne peut être, ici encore, reproché au juge d'avoir dénaturé les faits de l'espèce.

\* \*  
\*

L'ordonnance sera donc confirmée.

## 2/ Sur les prétendus erreurs de droit

Selon l'Administration, l'ordonnance du 28 juin 2006 est entachée d'erreurs de droit en tant d'abord qu'elle reposerait sur une interprétation erronée des dispositions de l'article L. 2215-1-4° du Code général des collectivités territoriales et ensuite « *en retenant un motif de suspension tiré d'un doute sérieux quant à la régularité de la procédure de déclaration du rassemblement festif envisagé* ».

Ces arguments ne sauraient prospérer.

### Sur l'article L. 2215-1-4°

Le Ministre de l'intérieur soutient que le juge des référés a entaché son ordonnance d'erreurs de droit en tant qu'il a fait une mauvaise interprétation de l'article L.2215-1-4° du Code général des collectivités territoriales.

Celui-ci est rédigé comme suit : « *En cas d'urgence, lorsque l'atteinte au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien et service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin* ».

L'Administration interprète cet article comme autorisant le représentant de l'État dans le département à effectuer des réquisitions afin de prévenir les troubles à l'ordre public.

L'interprétation que propose l'Administration de ce texte n'est pas acceptable. Il n'y est fait mention que des « *mesures utiles jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin* ». Il n'y a aucune référence à un prétendu caractère préventif.

L'interprétation du juge des référés est renforcée par la décision 2003-467 DC du Conseil constitutionnel qui les a également interprété

comme n'ayant qu'un caractère répressif.

La position défendue par l'Administration n'est manifestement pas acceptable et il est probable que le juge du fond considérera que celle-ci a vicié sa décision de réquisition d'un détournement de procédure.

Rappelons, que l'office du juge n'est pas de se prononcer sur la légalité de la mesure devant lui déférée. Il doit simplement dire s'il existe un doute sérieux sur sa légalité.

Or, en l'espèce, malgré les affirmations du Ministère de l'intérieur, il ne fait guère doute que la décision de réquisition suscite au moins le doute quant à sa légalité.

Dès lors, le juge des référés n'a pas entaché sa décision d'une erreur de droit. Elle ne sera pas censurée de ce chef.

### Sur la procédure de déclaration

L'Administration soutient que c'est à tort que le juge des référés a considéré que la procédure de déclaration et qu'il a ainsi entaché sa décision d'une erreur de droit. X

L'article 23-1 de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité dispose : « *Les rassemblements exclusivement festifs à caractère musical, organisés par des personnes privées, dans des lieux qui ne sont pas au préalable aménagés à cette fin et répondant à certaines caractéristiques fixées par décret en Conseil d'Etat tenant à leur importance, à leur mode d'organisation ainsi qu'aux risques susceptibles d'être encourus par les participants, doivent faire l'objet par les organisateurs d'une déclaration auprès du préfet du département dans lequel le rassemblement doit se tenir. Sont toutefois exemptées les manifestations soumises, en vertu des lois ou règlements qui leur sont applicables, à une obligation de déclaration ou d'autorisation instituée dans un souci de protection de la tranquillité et de la santé publiques. La déclaration mentionne les mesures envisagées pour garantir la sécurité, la salubrité, l'hygiène et la tranquillité publiques. L'autorisation d'occuper le terrain ou le local où est prévu le rassemblement, donnée par le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel d'usage, est jointe à la déclaration.*

*Lorsque les moyens envisagés paraissent insuffisants pour garantir le bon déroulement du rassemblement, le préfet organise une*

*concertation avec les responsables destinée notamment à adapter lesdites mesures et, le cas échéant, à rechercher un terrain ou un local plus approprié ».*

Si les organisateurs ont rencontré la préfète du Morbihan les 18 avril 2006 et 23 juin 2006, il est constant qu'ils n'ont jamais déposé de déclaration sur le fondement de ces dispositions.

L'Administration conteste ce point en s'appuyant sur le fait que les organisateurs ont effectivement déposé un dossier le 23 juin 2006.

Or, l'article 2 du décret 2002-887 du 3 mai 2002 tel qu'il a été modifié par le décret n°2006-334 du 21 mars 2006 dispose que « *la déclaration mentionnée à l'article 1er est faite, au plus tard un mois avant la date prévue pour le rassemblement, par l'organisateur* ».

Qu'ainsi, en tout état de cause, il existe un doute sérieux quant à la légalité de la procédure suivie.

Partant, l'ordonnance du 28 juin 2006 ne sera pas cassée.

\* \*  
\*

Le pourvoi du Ministère de l'intérieur sera rejeté.

## **PAR CES MOTIFS**

et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office, l'exposant conclut

**QU'IL PLAISE AU CONSEIL D'ETAT**

- **REJETER** le recours du Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire contre l'ordonnance du 28 juin 2006.

- **CONDAMNER** le demandeur à payer aux défendeurs la somme de 5.000 euros en application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative,

le tout avec toutes conséquences de droit.

Pour la S.C.P. Alain-François ROGER et Anne SEVAUX,  
l'un d'eux