

Tribunal administratif de Strasbourg

N°2000619

Association locale pour le culte des témoins de Jehovah d'Erstein

Audience du 15 septembre 2021

Rapporteur : MLM

Conclusions de M. Jean-Baptiste Sibileau, rapporteur public

Par un arrêté du 25 novembre 2019, le maire de Nordhouse a réglementé les activités de démarchage à domicile sur le territoire de sa commune. Le 15 décembre 2019, des témoins de Jehovah, membres de l'association locale pour le culte des témoins de Jehovah d'Erstein, alors qu'ils étaient en train de mener leurs activités d'évangélisation domiciliaire sur le territoire de la commune de Nordhouse, se sont vus intimer l'ordre, par la police municipale, d'interrompre leurs activités au motif qu'ils ne disposaient pas d'une autorisation préalable de la mairie, conformément à l'arrêté litigieux dont l'association requérante demande l'annulation.

I. L'Association locale pour le culte des témoins de Jehovah d'Erstein a-t-elle intérêt à agir contre cet arrêté du 25 novembre 2019 ? Voici la question centrale de ce dossier. Une gageure, Mme la présidente puisque même le président Odent avouait son impuissance : « toute tentative de synthèse jurisprudentielle est vouée à l'échec tant les solutions sont fluides lorsqu'il s'agit de déterminer la qualité de l'intérêt rendant le recours recevable » (**Contentieux administratif, réédition Dalloz, Tome II, p. 265**).

Pour autant le président Odent énumérait quelques indices ou à tout le moins une économie générale « le critère retenu est celui de l'intérêt que l'annulation éventuelle de la décision attaquée peut présenter pour l'auteur du pourvoi [...] » (***précité, Tome II p. 255***).

Une autre autorité classique, René Chapus, observe que l'appréciation que vous portez sur l'intérêt à agir « porte la marque d'un libéralisme indéniable, même s'il n'est pas sans nuances et sans limites : c'est-à-dire, qu'elle est largement en harmonie avec le caractère de recours d'utilité publique qui est celui du recours pour excès de pouvoir. » (**Droit du contentieux administratif, Montchrestien, 13^{ème} édition, §565, p. 469**)

Les présidents Denoix de Saint-Marc, Rougevin-Baville et Labetoulle (**Leçons de droit administratif, Hachette supérieur, p. 443**) estiment que « l'idée générale qui sous-tend la jurisprudence est qu'il faut qu'il y ait un lien suffisamment étroit entre la situation du requérant et la mesure attaquée. »

Pareil constat pour le **président Stirn et M. Aguila** dans la dernière édition de leur ouvrage de référence (**Droit public français et européen, Dalloz – Presses de Sciences Po, 3^{ème} édition, 2021**). « Recours d'utilité publique », le recours pour excès de pouvoir doit pouvoir être déclenché facilement par les requérants qui contribuent à l'intérêt général en saisissant le juge. « C'est pourquoi le Conseil d'Etat s'est toujours montré d'un grand libéralisme » (***précité, p. 740***). Un des motifs essentiels étant d'éviter d'offrir par une lecture trop étroite de l'intérêt à agir, une immunité contentieuse de fait à certains actes de l'administration.

Le juge **Guyomar** et le prof. **Seiller** partagent cette analyse dans la dernière édition de leur *Contentieux administratif* (Dalloz, Coll. **Hypercours**, 6^{ème} édition, 2021). « En tout état de cause, le juge administratif français fait preuve d'un grand libéralisme en la matière (...) » (§ 626)

Qu'en retenir pour l'instant? Et bien que vous devez développer une approche libérale de l'intérêt à agir dans cette affaire, comme dans d'autres d'ailleurs s'agissant de l'intérêt à agir.

II. Ceci étant dit, nous voilà bien avancés. Car il vous faut désormais appliquer cette grille d'analyse au cas présent. Et la question à laquelle vous devez répondre peut, finalement, s'énoncer assez simplement : l'annulation de l'arrêté du 25 novembre 2019 présente-t-elle une utilité pour la requérante ?

II. A Si énoncer la question est simple, y répondre sera sans doute moins aisé. Revenons à la décision attaquée. Celle-ci vise entre autres le code général des collectivités territoriales et le code de la consommation. Nous vous citons un des considérants : « considérant qu'il est nécessaire de protéger les citoyens, et surtout les plus vulnérables d'entre eux, contre des pratiques commerciales déloyales ou agressives telles qu'elles sont définies au code de la consommation. » par conséquent le maire soumet çà autorisation préalable « le démarchage à domicile ainsi que les démarches visant à l'établissement de contrats de vente ou de prestation de services en dehors d'un établissement commercial ». Le maire prévoit également un certain nombre d'exception : « la vente de calendriers par les pompiers, les facteurs et les associations du village. »

Force est de constater que cet arrêté ne brille pas par sa rigueur et sa précision, ce qui se révèle toujours très dangereux en matière de police et de libertés publiques. La confusion que cet arrêté crée ne permet pas aux personnes concernées de savoir l'étendue de la restriction de police. Jugez en plutôt. D'une part, le maire utilise simultanément les régimes d'autorisation préalable (régime préventif) et de déclaration préalable (régime répressif). Il mêle, confond et se méprend sur ces deux régimes juridiques qui par nature s'opposent. D'autre part, et si cela ne suffisait pas, le champ matériel de l'arrêté pêche par la même coupable imprécision. L'arrêté soumet à autorisation préalable le démarchage à domicile « ainsi que » (nous soulignons le « ainsi que ») « l'établissement de contrats de vente ou de prestation de services en dehors d'un établissement commercial » alors qu'il s'agit de la même chose. Confusion que la commune reconnaît d'ailleurs dans son mémoire en défense.

Nous partons mal... La commune accorde d'assez long développement à une distinction subtile entre le démarchage et le colportage pour tenter de vous convaincre que les témoins de Jehovah se livre à du colportage et non à du démarchage. Mais parfois, il faut être simple. Montesquieu dans *l'Esprit des lois* (**livre 29 Chap 16**) vous le dira sans doute mieux que nous : « *Les lois ne doivent point être subtiles : elles sont faites pour des gens de médiocre entendement.* »

Quoiqu'il en soit et pour revenir à notre sujet, le maire de Nordhouse ne peut tenter de se réfugier derrière une distinction colportage/démarchage à supposer qu'elle existe. Pourquoi ? Car l'imprécision de son arrêté ne le permet pas et que tel n'est pas non plus le sens, l'esprit de sa décision. Elle vise à interdire toute opération de porte à porte quelle qu'elle soit. L'objectif affiché est la protection de la tranquillité publique et de l'ordre public : protéger le citoyen des pratiques commerciales déloyales et agressives. Mais assez curieusement sortent

du champ matériel d'application les ventes de calendrier des pompiers, facteurs et associations du village. Ce que nous ne comprenons pas : le club de football de Nordhouse est-il par essence incapable d'être agressif ou opportuniste ? Ce qui n'est pas le cas du club de bridge de Plobsheim qui lui est soumis à déclaration préalable ? L'esprit de l'arrêté transparaît dans sa rédaction : il s'agit d'éviter que des étrangers au village viennent faire du porte à porte pour quelques motifs que ce soit d'ailleurs...

Appréciez par ailleurs la pertinence : l'Association locale pour le culte des témoins de Jehovah d'Erstein ne peut procéder à un porte à porte pour proposer aux habitants de rejoindre leur culte. Mais elle pourrait sans aucun problème vendre des calendriers si elle se domiciliait à Nordhouse.

L'arrêté ne laisse pas de nous interroger... Rien ne permet dans cette affaire d'exclure les témoins de Jehovah *a priori* de l'obligation de déclaration préalable.

II. B Rien ne permet de les exclure en théorie mais les faits mêmes du dossier démontrent que le maire de Nordhouse a entendu inclure les témoins de Jehovah dans cette prohibition. Deux faits sont particulièrement éloquentes.

Premièrement : des agents de la police municipale, donc dépendant du maire, ont effectivement appliqué l'arrêté aux témoins de Jehovah, voyez les témoignages versés au dossier de MM. Obrecht et Niranjan. Il en ressort que le 15 décembre 2019 deux policiers municipaux les ont conduits à interrompre leur activité de porte à porte au motif que les « visites sont maintenant soumises à déclaration et autorisation de la mairie. » Difficile d'estimer qu'une personne n'ait pas intérêt à agir contre un arrêté municipal qui lui a été effectivement appliqué.

Deuxièmement, l'association requérante a pris l'attache du maire par un courrier du 8 janvier 2020, à la suite des événements du 15 décembre 2019. La demande de renseignement est extrêmement précise : « C'est pourquoi nous vous demandons de nous assurer, par retour de courrier, que cet « arrêté municipal portant réglementation de démarchage à domicile » ne concerne pas l'activité d'évangélisation des témoins de Jehovah ». La réponse du maire date du 21 janvier 2020. Dans le premier paragraphe, le maire qualifie l'objet du courrier du 15 décembre 2019 : « j'ai bien reçu votre lettre recommandée [...] relative au démarchage à domicile de votre association. » Permettez-nous de souligner les termes du maire : il qualifie les actions de porte à porte des témoins de Jehovah de « démarchage à domicile. » C'est un indice plus que sérieux.

Si cela ne suffisait pas, vous avez le corps de la lettre. Après avoir rappelé synthétisé l'arrêté du 25 novembre 2019, le maire déclare : « C'est pourquoi compte-tenu de ces éléments, je vous saurai gré de bien vouloir désormais respecter les indications susvisées [càd l'arrêté contesté] de manière à répondre aux obligations réglementaires de l'arrêté municipal réglementant les activités de démarchage à domicile sur le territoire de la commune de Nordhouse. »

Résumons-nous : interrogé sur le régime applicable aux activités de porte à porte dit d'évangélisation des témoins de Jehovah, le maire de Nordhouse les qualifie de démarchage au sens de son arrêté et indique à la requérante qu'elle y est soumise.

Nous pensons donc que logiquement, l'Association locale pour le culte des témoins de Jehovah d'Erstein a intérêt à vous demander l'annulation de l'arrêté du 25 novembre 2019.

II. C Juger le contraire ne serait guère envisageable et ce pour plusieurs raisons. La première est liée à l'essence même du recours pour excès de pouvoir. Il ne faut pas que le rejet, justifié, de *l'actio popularis* ne finisse par accorder une immunité de juridiction à certains actes.

La deuxième est de nature pédagogique : il n'est pas inopportun parfois de repréciser aux élus locaux l'étendue de leurs pouvoirs.

La troisième est liée à l'exercice même des libertés publiques. Le principe est la liberté, la réglementation de police est l'exception. On sait avec Gaston Jèze qu'il « faut que l'individu ait les moyens faciles, rapides et peu coûteux, d'arrêter la force qui va l'écraser. » Il vous appartient aujourd'hui d'être les garants de cette promesse. (« **Les libertés individuelles** », **Annuaire de l'Institut international de droit public, 1929, p. 162 et suivantes**)

III. La seconde FNR ne vous retiendra guère : le président de l'Association locale pour le culte des témoins de Jehovah d'Erstein tire des statuts la qualité pour agir au nom de l'association.

IV. Sur le fond maintenant.

IV. A Un moyen nous semble de nature à justifier l'annulation de l'arrêté du 25 novembre 2019, c'est celui tiré de l'erreur de droit. L'Association locale pour le culte des témoins de Jehovah d'Erstein se plaint de la méconnaissance de la loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 en vertu de laquelle l'activité de coloportage n'est plus soumise à déclaration préalable. Vous entrez ici dans une configuration contentieuse assez proche de celle de l'arrêt Daudignac (**CE 22 juin 1951, Daudignac, GAJA n°65**). La problématique peut être résumée ainsi : le maire de Nordhouse soumet à une déclaration préalable une activité, alors que la loi ne le prévoit pas. Or ceci est illégal.

Voyez pour quelques exemples : Le maire ne saurait, sans porter atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, subordonner l'exercice de la profession de photographe-filmeur à la délivrance d'une autorisation. (**Daudignac, précité**). Il ne peut pas plus subordonner à autorisation l'exercice de toute activité de vente ambulante et de colportage dans une partie de la ville et à une certaine période: il peut seulement réglementer l'exercice du commerce ambulante dans les rues et notamment l'interdire dans certaines rues et à certaines heures. (**CE 28 mars 1979, Ville de Strasbourg, Rec T. 652**)

Le maire ne peut soumettre à autorisation la circulation de véhicules publicitaires dans les rues. (**CE 2 avril 1954, Pétronelli, Rec 208**) Aucune loi n'autorise non plus l'autorité de police à subordonner la mise en place d'enseignes publicitaires sur les taxis à la délivrance d'une autorisation. (**CE 14 mars 2001, Sté Rouge Petrus Le média Taxi et Min. de l'Intérieur, n^{os} 196199 et 196203, inédit**)

Si le maire est compétent pour édicter des mesures de police nécessaires pour assurer la sécurité des personnes et des biens, il ne tient ni du code général des collectivités territoriales ni d'aucune loi le pouvoir de soumettre l'exercice du tir depuis un poste fixe à autorisation préalable. (**CE 27 juill. 2009, Girard, n° 300964, Rec T.**)

IV. B Les autres moyens ne sont pas assortis des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé.

Par ces moyens nous concluons à l'annulation de l'arrêté du 25 novembre 2019.

Les rapporteurs publics sont les titulaires exclusifs de tous les droits de propriété intellectuelle portant sur leurs conclusions et ce dans le monde entier. Ils consentent à l'utilisateur le droit de reproduire tout ou partie du contenu de leurs conclusions pour stockage aux fins de représentation sur écran monoposte et de reproduction, en un exemplaire, pour copie de sauvegarde. Ce droit est consenti dans le cadre d'un usage strictement personnel, privé et non collectif, toute mise en réseau, toute rediffusion ou commercialisation totale ou partielle de ce contenu, auprès des tiers, sous quelque forme que ce soit, étant strictement interdite sans l'autorisation expresse et écrite de l'auteur.