



N° 3776

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 septembre 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 3693) DE MME SANDRINE MAZETIER ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES *pour une **urbanité réussie**, de jour comme de nuit*,

PAR Mme SANDRINE MAZETIER,

Députée.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. LES ENJEUX SOCIAUX ET ÉCONOMIQUES DU DÉVELOPPEMENT DES FONCTIONS URBAINES	7
A. DES ENJEUX SOCIAUX	7
1. La ville sous le signe de la diversité, de jour comme de nuit	8
2. La ville, l'un des fondements du lien social.....	9
B. DES ENJEUX ÉCONOMIQUES	10
1. Un impact difficile à évaluer	10
2. La spécificité de l'enjeu touristique.....	12
II. LA NÉCESSITÉ D'AMÉNAGER LES RÈGLES ENCADRANT CERTAINES ACTIVITÉS URBAINES	15
A. PRENDRE EN COMPTE LES NOUVEAUX USAGES DU DOMAINE PUBLIC	15
1. La question de l'occupation de la voie publique.....	15
2. De nouveaux modes de divertissement urbains	16
B. S'INSPIRER DES EXEMPLES ÉTRANGERS.....	19
1. L'exemple de grandes villes européennes	20
2. Des solutions qui ne sont pas nécessairement de nature législative.....	21
III. LE DISPOSITIF ÉQUILIBRÉ DE LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI	23
A. AMÉLIORER LA RÉGULATION DU COMMERCE SUR LA VOIE PUBLIQUE	23
B. FAIRE ÉVOLUER LE RÉGIME JURIDIQUE APPLICABLE AUX ÉTABLISSEMENTS À VOCATION NOCTURNE.....	24
DISCUSSION GÉNÉRALE	25

EXAMEN DES ARTICLES	29
TITRE I^{ER} – DISPOSITIONS RELATIVES À LA RÉGULATION DU COMMERCE SUR LA VOIE PUBLIQUE	29
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 2213-6-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Pouvoir de mise en demeure du maire en cas d’occupation commerciale illégale de la voie publique.....	29
<i>Article 2</i> (art. L. 2213-6-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Régime de l’astreinte afférent au pouvoir de mise en demeure du maire en cas d’occupation commerciale illégale de la voie publique	39
<i>Article 3</i> (art. L. 2213-6-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Régime de l’exécution d’office afférent au pouvoir de mise en demeure du maire en cas d’occupation commerciale illégale de la voie publique	41
<i>Article 4</i> (art. L. 2213-6-5 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Information systématique du procureur de la République en cas de mise en demeure du maire pour occupation commerciale illégale de la voie publique	43
<i>Article 5</i> (art. L. 2213-6-6 du code général des collectivités territoriales) : Autorités habilitées à procéder aux constatations dans le cadre de la procédure de mise en demeure en cas d’occupation commerciale illégale de la voie publique.....	44
TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES AUX ÉTABLISSEMENTS À VOCATION NOCTURNE	45
<i>Article 6</i> (section 13 [nouvelle] du chapitre III du titre III du livre IV et art. 433-26 [nouveau] du code pénal) : Sanction en cas d’abus de recours aux numéros d’urgence pour tapage nocturne.....	45
<i>Article 7</i> : Rapport sur l’évolution de la réglementation relative aux conditions de sécurité des établissements à vocation nocturne	47
<i>Article 8</i> : Expérimentation relative au régime d’autorisation d’ouverture de nuit des établissements à vocation nocturne	49
<i>Après l’article 8</i>	51
TABLEAU COMPARATIF	53
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	57
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	61
PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE	63

MESDAMES, MESSIEURS,

La question du développement de la mixité des fonctions urbaines est aujourd'hui bien identifiée. L'espace urbain comme lieu d'activités multiples au cours d'une même journée – résider, travailler ou encore se divertir, pour ne prendre que quelques exemples – a été souvent analysé, non seulement dans sa dimension sociale, comme l'un des fondements du lien social, mais aussi dans sa dimension économique, compte tenu des enjeux qu'il recouvre en termes de création d'emplois, notamment.

Cette mixité des fonctions urbaines est toutefois beaucoup moins fréquemment envisagée dans sa composante nocturne, alors même que ces préoccupations sociales ou économiques y sont également prégnantes.

Comment, prenant en compte la diversité de ces enjeux, favoriser aujourd'hui le développement des fonctions urbaines, de jour comme de nuit ? – telle est la question à laquelle la présente proposition de loi s'efforce d'apporter des éléments de réponse.

Dispositif ciblé, le présent texte aborde la thématique plurielle du développement des fonctions urbaines sous deux angles : la régulation de la voie publique, tant il est vrai que celle-ci requiert, en permanence, des conciliations entre la circulation, le commerce, la consommation ou encore la résidence ; le régime juridique applicable aux établissements à vocation nocturne.

L'évolution des habitudes liées à la modification de la réglementation sur l'usage du tabac, au développement des infrastructures de transport ou encore à l'émergence de nouveaux modes et lieux de divertissement, induisent en effet des questionnements spécifiques et requièrent un aménagement des règles encadrant certaines activités urbaines.

Ces sujets ne sauraient, à l'évidence, être traités par le seul législateur. Matière par définition souple et multiforme, la question du « vivre ensemble », comme on l'appelle parfois, est aussi affaire de bonnes pratiques – à cet égard, l'étude de quelques exemples étrangers est riche d'enseignements. En outre, à la diversité des cas d'espèces correspondent des interventions ponctuelles des autorités locales, sous la forme réglementaire. Il reste que, sur un certain nombre de points, il revient à la loi de définir de nouveaux outils, voire d'initier la réflexion.

À cet effet, la présente proposition de loi vise à donner aux maires et aux municipalités – trop souvent démunis en cette matière – des pouvoirs nouveaux en cas d'occupation illégale du domaine public, en particulier dans l'hypothèse où la disposition de terrasses ou d'étalages contrevient aux règlements en vigueur : ils auront alors compétence pour prononcer des astreintes, d'un montant proportionné à la gravité de l'illégalité constatée, à l'encontre des responsables de tels faits.

Par ailleurs, ce texte institue une infraction d'abus de recours aux numéros d'urgence pour tapage nocturne et prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évolution de la réglementation relative aux conditions de sécurité des établissements à vocation nocturne ainsi qu'une expérimentation destinée à accroître la durée pour laquelle une première autorisation d'exercice est accordée à un établissement à vocation nocturne.

Au total, les dispositions proposées tendent donc, dans un souci d'équilibre, à concilier les intérêts multiples en présence, de manière à favoriser le développement harmonieux des fonctions urbaines, de jour comme de nuit.

I. LES ENJEUX SOCIAUX ET ÉCONOMIQUES DU DÉVELOPPEMENT DES FONCTIONS URBAINES

Les acteurs de la ville sont nombreux et toute tentative pour en dresser une liste exhaustive serait vouée à l'échec. Il reste qu'entre les actifs, les non actifs, les riverains, les artistes, les responsables publics, *etc.*, il existe une indéniable diversité qui, à elle seule, atteste la vitalité urbaine.

La présente proposition de loi n'a pas pour objet, c'est une évidence, de traiter l'infinité des thèmes liés à l'activité urbaine. Le dispositif proposé est, comme on l'a vu, ciblé sur deux sujets particuliers, qui n'en sont pas moins révélateurs de problématiques plus générales qui les dépassent : les nouveaux usages du domaine public, tout particulièrement de la voie publique ; l'apparition de nouveaux modes de divertissement urbains.

Par ces deux sujets, la présente proposition de loi vise aussi à ouvrir un débat encore trop souvent ignoré, celui de l'activité des villes la nuit. Il existe en effet aujourd'hui un paradoxe : alors que la multiplicité des fonctions urbaines est une réalité bien identifiée – on évoque parfois la mixité de ces fonctions –, l'appréhension de la ville dans sa double dimension temporelle, le jour et la nuit, reste encore assez rare. En particulier, la fonction de divertissement ou la fonction touristique de la ville sont souvent analysées à travers le seul prisme des activités de journée, cependant que la nuit constitue un champ de développement presque inexploité – une forme d'impensé, pourrait-on dire.

L'examen de ces questions montre que la ville, considérée dans sa double dimension temporelle, de jour comme de nuit, connaît un dynamisme indéniable lié à la pluralité des enjeux que recouvrent ses activités, au premier rang desquels des enjeux sociaux et économiques.

A. DES ENJEUX SOCIAUX

La vocation sociale de la ville constitue une évidence, et la formule de Le Corbusier – « *la ville doit permettre d'habiter, de travailler, de circuler et de se distraire* » – a été, après la Seconde Guerre mondiale, largement commentée⁽¹⁾. Par la multiplicité de ses activités de jour, mais aussi de nuit, la ville est véritablement « *espace créateur de lien social* »⁽²⁾.

(1) Cf. sur ce point Yankel Fijalkow, *Sociologie des villes, La Découverte, 2007.*

(2) Selon l'expression du Rapport sur la compétitivité nocturne de Paris, commandé par la Mairie de Paris et la Chambre syndicale des cabarets artistiques et des discothèques (CSCAD) à l'École de guerre économique (EGE).

1. La ville sous le signe de la diversité, de jour comme de nuit

De très nombreux sociologues ont analysé ce constat, sous des angles divers :

– Thérèse Spector, Josée Landrieu, Nicole May et Pierre Veltz, dans *La ville éclatée*⁽¹⁾, se sont efforcés de définir de nouvelles formes de régulations urbaines collectives, en examinant six thématiques : la question des ségrégations ; l'éclatement des espaces de vie des citadins ; les mutations des services collectifs urbains ; le lien entre l'évolution des villes, les nouvelles logiques d'entreprise et le rapport salarial ; les villes comme moyen d'intégration ; les schémas de gouvernance pour la ville de demain ;

– Éric Charmes, avec *La ville émiettée, essai sur la clubbisation de la vie urbaine*⁽²⁾, a insisté sur le phénomène de périurbanisation, qui favorise un triple émiettement, politique, paysager et social, tout en donnant naissance à une forme de « clubbisation », dans la mesure où les habitants se regroupent par clubs fondés sur le partage de biens et services communs ;

– par sa *Sociologie des villes*⁽³⁾, Yankel Fijalkow a présenté une réflexion qui repose sur trois axes : le rapport entre espace urbain et sociétés, la ville comme mode de vie, la ville comme lieu du politique ;

– dans *La ville morcelée*⁽⁴⁾, Frédéric Héran a analysé l'effet de coupure du tissu urbain que peut engendrer le système des infrastructures de transport.

D'autres chercheurs ont en outre commencé à s'attacher à l'analyse de *La ville 24 heures sur 24*, pour reprendre l'intitulé de l'ouvrage coordonné par le géographe Luc Gwiazdzinski, qui observe que « *les nouveaux rythmes de travail, la diversification des modes de vie, le développement du temps en continu des réseaux mondiaux, du juste-à-temps 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, 365 jours sur 365, contribuent à dessiner les contours d'une nouvelle société urbaine ou d'une cité globale en continu de moins en moins en phase avec les rythmes de la ville traditionnelle et de Dame nature* »⁽⁵⁾. La diversité des thèmes abordés dans cet ouvrage révèle aussi les différentes manifestations de ce lien social : le développement de l'outil informatique, celui des transports collectifs, l'activité des infirmières de nuit, le rôle de la police, l'architecture, le temps familial, l'humanitaire, les continuités musicales, etc.

L'ensemble de ces analyses, qu'elles concernent la ville le jour ou la nuit, attestent la diversité des situations et des acteurs en présence, ce qui implique la conciliation permanente d'intérêts par construction parfois divergents.

(1) Éditions de l'aube, 1998.

(2) Presses Universitaires de France, 2011.

(3) *La Découverte*, dernière édition 2007.

(4) Économica, 2011.

(5) *La ville 24 heures sur 24*, Éditions de l'aube, Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), 2002. Voir aussi Catherine Espinasse, Luc Gwiazdzinski, Edith Heurgon, *La nuit en question(s)*, Éditions de l'aube, 2005.

2. La ville, l'un des fondements du lien social

Deux exemples, notamment, peuvent illustrer, en pratique, l'impact sur le lien social de la question des modalités de l'occupation du domaine public :

– d'une part, les réflexions qui ont conduit à des aménagements de la voie publique de manière à redistribuer la part respective accordée aux piétons, aux commerces et aux véhicules, avec la création, le cas échéant, de voies piétonnes. De multiples initiatives locales ont consacré, dans de nombreuses villes, des zones piétonnes au cours des dernières années, l'aménagement de ces zones montrant la nécessité de prendre en considération, à l'occasion de chaque étape de la décision publique, les intérêts des différents acteurs. Le décret n° 2008-754 du 30 juillet 2008 portant diverses dispositions de sécurité routière – qui a modifié les règles de circulation et de stationnement applicables dans les « aires piétonnes » – montre ainsi qu'il est nécessaire d'aménager les dispositions applicables dans ces zones de circulation particulières, au gré de l'évolution des habitudes ;

– d'autre part, les politiques publiques de transports collectifs. Les modes de transports conditionnent en effet la qualité des échanges sociaux. De ce point de vue, il est essentiel de veiller, presque en permanence, au renouvellement des réflexions. On peut citer à cet égard, à titre d'exemple, l'action du « Club Innovations Transports des Collectivités », créé par une convention conclue en 2004 entre le programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (PREDIT)⁽¹⁾, le groupement des autorités responsables de transport (GART) et le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) du ministère de l'Écologie, dans le but de développer les relations entre les collectivités territoriales innovantes, de favoriser la recherche et de mettre en place certaines expérimentations.

S'agissant des nouveaux modes de divertissement comme facteurs de lien social, deux manifestations annuelles, culturelles et nocturnes, initiées par la France et aujourd'hui reprises par plusieurs pays, peuvent être citées :

– la *Fête de la musique*, qui se tient le 21 juin de chaque année depuis 1982 dans toute la France, et permet à tous les musiciens de se produire dans la rue, de manière à démocratiser la scène et la pratique musicale. Cette fête existe désormais aussi à Amsterdam, Barcelone, Berlin, Londres, Rome, Montréal, New York, San Francisco ou encore Osaka ;

– les *Nuits blanches*, qui ont pour objet de permettre au public de visiter différents lieux et d'assister à des manifestations culturelles pendant la nuit du premier samedi d'octobre au dimanche suivant. La première nuit blanche a eu lieu à Paris en 2002. Depuis, l'opération a été proposée dans de nombreuses autres

(1) Le PREDIT est un outil de coordination des incitations pour la recherche et l'innovation, mis en œuvre par les ministères chargés de la recherche, de l'écologie et de l'économie, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence de l'innovation OSEO et l'Agence nationale de la recherche (ANR).

villes de France ou d'autres pays : Rome, Montréal, Madrid, Toronto, New York, Helsinki, Tokyo, Bruxelles, Istanbul, Riga, Miami ou Séoul.

Des politiques publiques diverses sont initiées pour favoriser non seulement l'organisation d'événements ponctuels la nuit, mais aussi la mise en place de mesures structurelles. Les modes de transports urbains se sont ainsi transformés, en s'adaptant au développement du divertissement nocturne : pour ce qui concerne la situation parisienne, l'heure de fermeture des métros a été reculée ces dernières années et le réseau des autobus de nuit a été rénové avec la création du réseau *Noctilien* en 2005.

D'autres moyens sont mis en œuvre, telle la mise en lumière de la ville, politique urbaine publique qui consiste à valoriser l'espace public⁽¹⁾. À titre d'exemple, la ville de Lyon a lancé un « plan lumière » ; de mêmes politiques ont également été menées s'agissant du port à Saint-Nazaire, de la cathédrale et des remparts de Rouen, d'Amiens ou encore du Mans. Il existe en outre, en cette matière, un réseau international *Lighting urban community international (LUCI)*, fondé en 2002, qui rassemble une soixantaine de villes du monde entier.

Ces quelques exemples, qui ne sauraient prétendre à l'exhaustivité, montrent combien le développement des fonctions urbaines le jour comme la nuit peut véritablement renforcer le lien social.

B. DES ENJEUX ÉCONOMIQUES

1. Un impact difficile à évaluer

Il est malaisé d'appréhender la vitalité économique urbaine, tant les facteurs à prendre en compte sont nombreux. D'un simple point de vue statistique, il conviendrait de se référer à l'étude des populations, des conditions de logement, des activités économiques *stricto sensu* ou encore des équipements⁽²⁾.

La question de l'activité économique d'une ville la nuit est encore plus délicate. Votre rapporteure a pu constater, au cours des auditions, combien il est malaisé d'obtenir des données chiffrées, et *a fortiori* de pouvoir recouper entre eux divers éléments émanant de plusieurs sources. En 2003, 6 300 bars d'ambiance en France auraient représenté 35 000 emplois permanents et un chiffre d'affaires de 1,728 milliard d'euros par an. Quant aux 3 500 discothèques, elles auraient alors représenté 32 000 emplois permanents et un chiffre d'affaires annuel de 1,067 milliard d'euros⁽³⁾. Le rapport sur la compétitivité nocturne de Paris de l'École de guerre économique évoque, en 2009, ces mêmes chiffres. Pour la seule ville de Paris, on dénombrerait quelque 10 000 emplois directs⁽⁴⁾.

(1) Cf. sur ce point l'ouvrage de Roger Narboni, *La lumière et le paysage, créer des paysages nocturnes*, Le moniteur, 2003.

(2) Cf. les analyses de l'ouvrage précité de M. Yankel Fijalkow.

(3) Source : *Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH)*, août 2003.

(4) *Estimation de la Chambre syndicale des cabarets artistiques et des discothèques (CSCAD)*.

La difficulté de l'évaluation tient aussi au fait qu'il convient de prendre en compte les effets directs, mais aussi indirects, sur l'économie de l'activité nocturne. Le rapport précité sur la compétitivité nocturne de Paris a montré que si, à New York, le chiffre d'affaires total des établissements de nuit représente 1,3 milliard de dollars, ce chiffre n'équivaldrait qu'à 13 % des 9,8 milliards de dollars auxquels correspond au total la vie nocturne. De même, les 19 400 emplois directs de ces établissements ne représentent que 20 % des 95 500 emplois au total engendrés par les sorties nocturnes, si l'on prend en compte l'ensemble des dépenses occasionnées, de manière à la fois directe et indirecte.

Une autre distinction peut être établie entre l'activité courante et l'activité ponctuelle, liée à l'organisation d'un événement précis. Comme l'a montré le sociologue Philippe Chaudoir⁽¹⁾, l'organisation d'un événement à un moment donné peut avoir des retombées multiples sur la rénovation de l'environnement urbain, le développement économique entendu au sens strict, la vie culturelle, le tourisme, voire l'image d'un lieu ; il y a naturellement là l'un des motifs d'engouement des villes pour l'organisation des événements de grande ampleur tels l'accès au titre de Capitale européenne de la culture ou encore les Jeux olympiques.

L'impact économique s'analyse enfin non seulement par rapport à l'existant, mais aussi au regard des potentialités offertes. Votre rapporteure doit cependant observer combien, là encore, il a été difficile au cours des auditions d'obtenir des chiffrages. Selon une étude effectuée par ODIT France en 2003, l'enjeu économique lié aux activités nocturnes de la jeunesse représenterait un chiffre d'affaires de 5,6 milliards d'euros, marché dont une part de 72,2 % serait générée par les jeunes touristes étrangers⁽²⁾.

Il est d'autant plus compréhensible que le développement du tourisme nocturne constitue l'un des axes prioritaires des pouvoirs publics en matière de politique touristique : l'une des recommandations du rapport prospectif pour les années 2010 établi par le Conseil national du tourisme et le secrétariat d'État au Tourisme en 2010 était la suivante : « *Engager une étude prospective et stratégique sur le développement des loisirs nocturnes* »⁽³⁾.

(1) Philippe Chaudoir, La ville événementielle, temps de l'éphémère et espace festif, 20 mars 2008. Voir aussi l'étude de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), Le tourisme urbain et la culture, l'expérience européenne, 2005.

(2) Carnet de route des 18-25 ans, Analyse marketing, ODIT France [devenu depuis Atout France, l'agence de développement touristique de la France], 2003 – élément cité, comme certaines autres références du présent développement, par Mlle Mélanie Schuster, Le tourisme nocturne entre discours et réalité, mémoire professionnel réalisé à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2009.

(3) Claude Origet et Patrick Viceriat, Le tourisme des années 2010, la mise en futur de l'offre, Conseil national du tourisme, secrétariat d'État au Tourisme.

2. La spécificité de l'enjeu touristique

Le tourisme constitue en effet une part très importante de l'activité urbaine, en particulier sur les lieux de divertissement. S'il n'est pas entièrement dissociable de la question du lien social, il revêt cependant une spécificité économique, dans la mesure où la ville constitue la deuxième destination en termes de séjours – en 2010, l'espace urbain représente 29,2 % des lieux de voyages des touristes français en France –, après l'espace rural (pour lequel ce taux est de 34,3 %), mais devant le littoral et la montagne. Le tourisme urbain devient dès lors un véritable enjeu de développement pour les villes.

La répartition des voyages et nuitées par types de destinations

Type d'espace en France métropolitaine	Voyages			Nuitées		
	Structure en 2010 (%)	Évolution 2010/2009 (%)	Contribution à l'évolution totale (en points de %)	Structure en 2010 (%)	Évolution 2010/2009 (%)	Contribution à l'évolution totale (en points de %)
Littoral	22,6	- 4,1	- 0,9	31,2	- 3,3	- 1,1
Rural	34,3	- 3,9	- 1,3	30,9	- 2,0	- 0,6
Urbain	29,2	- 0,1	0,0	20,9	- 1,5	- 0,3
Stations de ski	4,7	0,5	0,0	6,3	- 3,1	- 0,2
Montagnes hors stations de ski	6,0	- 4,4	- 0,3	7,0	- 1,6	- 0,1
Non déterminé	3,2	- 7,8	- 0,3	3,7	- 1,3	0,0
Total	100	- 2,8	- 2,8	100	- 2,3	- 2,3

Source : Le quatre pages de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, n° 14, juillet 2011.

L'activité des hôtels, cafés et restaurants permet de rendre compte du dynamisme du tourisme – même si, à l'évidence, ces établissements n'accueillent pas les seuls touristes.

En 2006, on dénombrait 154 000 restaurants et cafés, l'ensemble de ces entreprises réalisant un chiffre d'affaires de 36 milliards d'euros et employant 563 000 personnes, dont 77 % de salariés. Le nombre de débits de boissons et de cafés-tabacs continue à diminuer cette même année : de 50 000 en 2000, ils ne sont plus que 41 500 en 2006. Leur part dans l'activité du secteur reste donc relativement faible : 26 % des entreprises, mais seulement 15 % des personnes occupées, et 14 % du chiffre d'affaires. Le tableau présenté ci-après détaille ces différents résultats ⁽¹⁾.

(1) Ces différents éléments sont extraits de Le tourisme en France, INSEE références, 2008.

L'activité économique des cafés et des restaurants

	Nombre d'entreprises	Nombre de personnes occupées		Rémunération par salarié	Chiffre d'affaires	Valeur ajoutée	Entreprises qui investissent	Investissement par personne occupée
		Total	Par entreprise	(milliers d'euros)	(millions d'euros)	(millions d'euros)	(%)	(milliers d'euros)
Restaurants, cafés	153 708	563 222	3,7	20,0	36 158	17 206	49,4	330
Restauration traditionnelle	84 088	369 499	4,4	21,0	23 402	11 207	55,2	300
Restauration rapide	28 133	111 756	4,0	18,6	7 397	3 375	33,7	530
Cafés-tabacs	11 516	26 545	2,3	17,4	2 334	1 157	47,9	330
Débits de boissons	29 971	55 422	1,8	19,4	3 026	1 467	51,9	470

Source : Insee, enquête annuelle d'entreprise dans les services 2006.

Par ailleurs, le nombre des terrasses constitue un indice du niveau d'activité touristique, même s'il dépasse également ce seul cadre ; il est cependant difficile de disposer de données établies au niveau national. À titre d'exemple, quelque 15 000 terrasses (ouvertes, fermées ou bâchées) ont été autorisées à Paris en 2010, alors que ce nombre était de 13 500 en 2008 (chiffres qui correspondent à une augmentation de 10 % en deux années).

En termes économiques, d'après les représentants des professionnels entendus au cours des auditions, le chiffre d'affaires des cafés et restaurants réalisé sur les seules terrasses aurait connu une augmentation considérable depuis la publication du décret n° 2006-1386 du 15 novembre 2006 fixant les nouvelles règles relatives à l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif : on pourrait admettre qu'aujourd'hui, environ 30 % du chiffre d'affaires de ces établissements serait lié à l'activité en terrasse.

Pour ce qui concerne la spécificité de la vie nocturne en France, en 2003 déjà, on dénombrait, outre les 6 300 bars d'ambiance et 3 500 discothèques précités, 175 casinos et 307 bowlings ⁽¹⁾.

Mais il faut noter que l'ouvrage généraliste sur le tourisme publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), pourtant riche de très nombreuses données, ne comprend pas de développements particuliers consacrés au tourisme nocturne, permettant d'isoler la dépense des touristes la nuit, l'activité nocturne des hôtels, cafés ou restaurants, ou encore le niveau d'emploi lié au tourisme de nuit.

(1) Chiffres de l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH), août 2003.

Enfin, l'expansion du marché du tourisme par l'internet concourt aussi au développement des fonctions urbaines aujourd'hui. Le développement de l'internet a accru la mobilité nationale et internationale, en augmentant l'offre de transport, parfois à des prix très attractifs. Selon des données récentes rendues publiques par la Fédération du e-commerce et de la vente à distance (Fevad)⁽¹⁾, sur les six premiers mois de l'année 2011, le chiffre d'affaires des sites de vente en ligne s'est accru de 20 % par rapport au premier semestre 2010 (avec un montant de dépenses total de 17,5 milliards d'euros). Ce taux est de 16 % pour ce qui concerne les sites de e-tourisme : comme le note la fédération, il s'agit de résultats particulièrement significatifs « *compte tenu de la conjoncture internationale dégradée* », qui atteste « *que les agences de voyage en ligne ont su s'adapter à la situation* ».

(1) Site internet de la Fevad, communiqué du 8 septembre 2011.

II. LA NÉCESSITÉ D'AMÉNAGER LES RÈGLES ENCADRANT CERTAINES ACTIVITÉS URBAINES

Le développement des fonctions urbaines se heurte parfois aujourd'hui à certains obstacles. La présente proposition de loi en a identifié tout particulièrement deux : d'une part, les conflits d'usage qui peuvent apparaître sur le domaine public entre riverains, résidents, touristes nocturnes, autres consommateurs, commerçants, *etc.* ; d'autre part, les contraintes réglementaires qui entravent le développement de certaines activités nocturnes.

A. PRENDRE EN COMPTE LES NOUVEAUX USAGES DU DOMAINE PUBLIC

1. La question de l'occupation de la voie publique

L'urbanité réussie repose sur un partage harmonieux de l'espace public, seul à même de favoriser la cohabitation de l'habitat, des activités économiques et des commerces ainsi que des lieux et temps de détente et de divertissement.

Or la question de l'occupation des terrasses illustre bien, dans les villes, à quel point le domaine public peut devenir le lieu de certaines tensions. Comme l'exposait en 2010 une étude de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris ⁽¹⁾, « certains commerces peuvent souhaiter, pour des raisons économiques, proposer à leur clientèle la possibilité de s'installer sur une terrasse : tel est notamment le cas des cafés, bars et restaurants. La forme de cette terrasse est elle-même susceptible de variantes : avec estrade ou sans, fermée ou non, matérialisée par des jardinières ou des grilles ajourées... Il peut également s'agir de contre-terrasses, situées alors en vis-à-vis de l'établissement, à proximité du bord de la chaussée. Ces dernières années, leur nombre a fortement augmenté, principalement en raison de l'interdiction de fumer dans les lieux publics ⁽²⁾. Cette multiplication soulève de nombreux problèmes avec les riverains eu égard aux nuisances. Nuisances sanitaires et olfactives, tout d'abord, avec la fumée de cigarette qui pénètre dans les appartements. Nuisances sonores, ensuite, avec les bruits de conversation, d'animation... qui troublent le quotidien des voisins ».

Le droit positif prévoit certes de nombreuses dispositions destinées à sanctionner les comportements illégaux. En cas d'occupation de la voie publique en méconnaissance des lois ou règlements en vigueur, l'intéressé encourt une peine d'amende de cinquième classe (soit d'un montant de 1500 euros maximum), en application de l'article R. 116-2 du code de la voirie routière, qui réprime ainsi

(1) Rapport de M. Jacques Tardieu, Les terrasses sur le domaine public, préserver l'activité commerciale et animer les quartiers dans un « savoir-vivre ensemble ».

(2) On rappelle que cette interdiction relève du décret n° 2006-1386 du 15 novembre 2006 fixant les conditions d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif : aux termes de l'article 1^{er} de ce décret, « l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif (...) s'applique (...) dans tous les lieux fermés et couverts qui accueillent du public ou qui constituent des lieux de travail ».

le fait d'occuper le domaine routier sans autorisation préalable ou de façon non conforme à sa destination.

Dans les faits, cette disposition ne permet cependant que très imparfaitement de mettre fin aux pratiques illégales. Il s'avère, en particulier, que la préfecture de police constate que les amendes prononcées par le tribunal de police en cas de contravention de voirie routière le seraient en général un an après la commission des faits, et ne dépasseraient pas 500 euros en moyenne ⁽¹⁾. Plus encore, les auditions conduites par votre rapporteure ont montré qu'en tout état de cause, le recours à cette contravention était assez rare. L'effet dissuasif de cette mesure n'est donc pas avéré.

Quant à la disposition prévue par le code pénal pour sanctionner l'infraction constituée par l'exercice illicite d'une profession exercée dans un lieu public, celle-ci ne serait pas davantage mise en œuvre.

Sans doute les auditions ont-elles également montré que, dans les faits, les services de police, dans certains cas, préféreraient prononcer une contravention de police d'un montant forfaitaire de 35 euros, correspondant donc à une contravention de deuxième classe, en se fondant sur l'article R. 48-1 du code de procédure pénale : celui-ci ouvre la possibilité du prononcé d'une telle amende en cas d'abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou autres objets, comportement réprimé par l'article R. 632-1 du code pénal. S'agissant des terrasses de café ou d'étalages installés d'une manière non conforme à la réglementation en vigueur, les personnes entendues par votre rapporteure se sont toutefois interrogées sur le fondement juridique de ces contraventions, dans la mesure où la situation d'« abandon » n'est pas évidente. En tout état de cause, l'expérience montre aussi que le montant de cette amende forfaitaire de 35 euros serait insuffisamment dissuasif, au regard du chiffre d'affaires escompté grâce à cette pratique illégale.

Au total, les situations d'infractions se révèlent donc nombreuses. À titre d'exemple, à Paris, 5 % des établissements (cafés et restaurants) seraient fréquemment en situation irrégulière, alors même que quelque 3 000 contraventions seraient prononcées chaque année ⁽²⁾.

2. De nouveaux modes de divertissement urbains

Alors qu'il existe, pour certaines activités industrielles, agricoles, commerciales ou artisanales, des règles protectrices en cas de recours abusifs – en particulier la règle de l'antériorité prévue à l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation, selon laquelle les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales ou commerciales, n'entraînent pas droit à réparation lorsque le permis de construire afférent au bâtiment exposé à ces nuisances a été demandé postérieurement à l'existence des activités les occasionnant –, aucune disposition

(1) Selon une journaliste du Monde, juin 2011.

(2) Les Échos, lundi 27 juin 2011.

comparable n'est applicable aujourd'hui, en milieu urbain, concernant les établissements à vocation nocturne ⁽¹⁾.

Or le développement du divertissement nocturne – avec l'apparition de nouvelles formes de pratiques culturelles et de nouveaux types d'établissements – soulève plusieurs interrogations, relatives à la conciliation entre les intérêts des différentes parties prenantes à la vie urbaine.

— La *question des nuisances sonores* en est une première illustration. Une même personne sera tour à tour riverain, usager d'un café ou d'un restaurant, voire professionnel concerné par le divertissement urbain ou le tourisme, par exemple ; cela n'empêche pas qu'il existe, à un moment donné, immanquablement, des éventuels conflits entre les habitants d'une ville.

Le récent rapport de la mission d'information de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur les nuisances sonores – rapport qui présente de nombreuses données sur lesquelles votre rapporteure a fondé son analyse – ⁽²⁾ a rappelé combien le bruit pouvait être ressenti comme une nuisance en milieu urbain, en citant le chiffre des 71 % de Franciliens qui se déclarent gênés par le bruit à leur domicile.

La circulation routière constitue la première source de gêne : en Île-de-France comme en province, près de 50 % des personnes incommodées par le bruit l'évoquent. Mais 39 % des personnes vivant en Île-de-France et 34 % de celles vivant en province, mentionnent aussi les bruits du voisinage. Le rapport ajoute : *« Un autre aspect du bruit vécu comme nuisance est celui de la rue, éventuellement entendu dans le domicile. La mission d'information a rencontré de nombreux organismes représentatifs de commerçants, limonadiers, exploitants d'établissements de nuit et petites entreprises ; tous s'accordent à dire que l'entrée en vigueur de l'interdiction de fumer dans les lieux publics, le 1^{er} février 2007, a modifié l'usage d'une partie du domaine public ».*

Votre rapporteure est particulièrement sensible à ces réalités. Au cours des auditions, la question de la « souffrance » ainsi générée a été expressément évoquée. Les états généraux de la nuit, organisés à Paris en 2010 ⁽³⁾, avaient pointé l'ampleur de ces difficultés et permis la formulation de propositions afin de mettre fin à ces situations intenable.

Dans le même temps, on ne saurait nier que, si certains cas de tapage nocturne sont clairement identifiés et requièrent la mise en œuvre des procédures existantes – appel des autorités de police en vue, le cas échéant, de la

(1) Cette disposition n'est en effet pas applicable aux activités touristiques ou culturelles.

(2) Rapport d'information (n° 3592) de la mission d'information sur les nuisances sonores de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, présenté par MM. Philippe Meunier et Christophe Bouillon. Le rapport se fonde notamment sur l'étude de D. Grange, E. Chatignoux, I. Grémy, Les perceptions du bruit en Île-de-France, 2009.

(3) Ces états généraux avaient été organisés par la Ville de Paris, en lien avec la région Île-de-France et la préfecture de police. Ils ont réuni plus de 1 000 participants (citoyens, conseillers de quartier et de la jeunesse, associations de riverains, acteurs de la nuit, chercheurs, élus, etc.).

condamnation des intéressés à l'infraction de tapage nocturne telle qu'elle est définie à l'article R. 623-2 du code pénal –, il existe aussi certaines hypothèses d'abus dans le recours aux numéros d'urgence, qu'il convient de prendre en compte également. Au cours des auditions conduites par votre rapporteure, les professionnels concernés ont évoqué des situations de fermeture administrative d'établissements, à la suite de plaintes nombreuses dont les fondements pouvaient être discutables.

La préfecture de police avait lancé, en 2010, une campagne de prévention contre l'utilisation abusive des numéros d'urgence – notamment le numéro 17 permettant de joindre les services de police ⁽¹⁾ –, de manière à sensibiliser les usagers aux conséquences des appels abusifs, à commencer par la mise en danger des personnes en réelle situation d'urgence. Il ne s'agissait naturellement, en aucun cas, de dissuader les usagers d'appeler les numéros d'urgence, mais d'insister sur le fait que ces services, qui répondent aux appels de jour comme de nuit, sont destinés à favoriser des secours gratuits dans des situations de détresse précises.

Il a été rappelé qu'en 2009, 60 % des 528 000 appels traités par le « 17 police-secours » à Paris n'étaient pas des appels d'urgence (soit plus de 314 000 appels) ; en outre, depuis plusieurs années, le recours aux numéros d'urgence connaît un accroissement considérable. Or une alternative à de telles pratiques peut être l'appel du commissariat de proximité, en cas de tapage nocturne par exemple.

À cet égard, il serait opportun que puisse être institué, dans la pratique, dans chaque commissariat et chaque gendarmerie, un « référent bruit », afin que les plaintes et demandes d'intervention ne demeurent pas lettre morte : c'est ce qu'a préconisé le rapport d'information sur les nuisances sonores précité, de manière à redynamiser l'action des polices d'agglomération, tout en développant le recours aux médiations. Ainsi que l'a souligné M. Philippe Meunier lors de la présentation du rapport en commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire, en effet, « *les interventions liées aux nuisances sonores n'apparaissent clairement pas prioritaires pour les équipes de police et de gendarmerie, qui, faute de moyens, se concentrent sur les autres troubles à l'ordre public* ».

— Les *modalités de mise en œuvre de l'activité des établissements à vocation nocturne* constituent un second exemple illustrant les difficultés pouvant naître du développement de la vie nocturne.

Les différentes réglementations applicables aux établissements à vocation nocturne répondent le plus souvent à des impératifs de sécurité, qu'il s'agisse du régime des autorisations d'ouverture la nuit, mais aussi de la réglementation contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du

(1) *Même s'il est vrai que la question des appels abusifs en cas de tapage nocturne ne constituait pas l'essentiel de cette campagne.*

public. Or ces divers régimes juridiques ne sont pas identiques selon les établissements considérés. À titre d'exemple, les discothèques bénéficient, depuis un décret n° 2009-1652 du 23 décembre 2009, d'une autorisation d'ouverture toute la nuit (jusqu'à sept heures du matin), autorisation qui a une vocation pérenne ; à l'inverse, les débits de boisson ne peuvent ouvrir entre deux heures et cinq heures du matin que pour une durée limitée en cas de première autorisation (pour trois mois par exemple), situation susceptible de freiner le développement de leur activité en bornant leur horizon. Certains représentants des professionnels concernés, entendus au cours des auditions, ont rappelé cette évidence, selon laquelle il sera en pratique beaucoup moins facile de recruter du personnel pour une durée de trois mois, que pour une durée de six mois, *a fortiori* d'une année.

De même, les règles définissant les systèmes de sécurité nécessaires ou les capacités d'accueil du public dans les salles de spectacles ne sont pas identiques à celles qui prévalent pour les discothèques.

Ces différences, qui se justifient aisément par l'objectif de sécurité qu'elles poursuivent, soulèvent cependant des difficultés d'application pratique d'autant plus grandes aujourd'hui que les établissements de divertissement revêtent souvent une forme hybride, tour à tour salles de restaurant, salles de spectacle ou salles de danse, ces différentes fonctions pouvant être assurées au cours d'une même journée et d'une même nuit.

Les personnes entendues au cours des auditions ont, par exemple, évoqué les nombreuses ouvertures récentes d'établissements qui ne sont ni véritablement des cafés, ni des salles de concert, mais des lieux d'accueil de manifestations multiples, qu'il s'agisse de concerts, d'expositions ou d'autres colloques, ou encore la création de bars ou restaurants dits « à ambiance musicale ».

B. S'INSPIRER DES EXEMPLES ÉTRANGERS

Face à ces évolutions, un renouvellement de la réflexion et des règles applicables s'impose. Comme le souligne le géographe Luc Gwiazdzinski dans l'ouvrage précité, « *pourquoi ne pas anticiper le développement prévisible des activités nocturnes afin de gérer au mieux les inévitables conflits d'usages ? On peut réfléchir à un aménagement et à un développement global de la ville qui intègrent la dimension temporelle et ne transforment pas la ville en caricature de cité livrée aux seules activités économiques. On peut alors imaginer la nuit comme une nouvelle frontière dans le but d'une amélioration de la qualité de vie des habitants, avec ses mairies et ses services publics ouverts face aux activités commerciales et industrielles en continu* ». Les exemples étrangers montrent que certaines villes ont favorisé le développement des activités urbaines de jour comme de nuit.

1. L'exemple de grandes villes européennes

Le rapport précité sur la compétitivité nocturne de Paris a procédé à l'étude de la situation de quelques villes européennes, en mettant en évidence leurs spécificités en matière de divertissement nocturne :

– *Amsterdam* se distinguerait ainsi par son état d'esprit libéral, la qualité de l'accueil, la propreté de la ville, sa taille, l'existence d'une véritable « municipalité de nuit » ou encore l'organisation de grands événements comme les Nuits blanches, ainsi que le développement des courts séjours ; sa faiblesse relative résulterait, en revanche, de débordements liés à la drogue, de la faiblesse du réseau de transports en commun nocturnes ainsi que d'une offre de divertissement insuffisamment diversifiée ; en outre, elle souffrirait de la concurrence européenne, en particulier de celle de Rotterdam ;

– *Barcelone* se distinguerait par le travail réalisé par les pouvoirs publics sur l'image de la ville, ainsi que le réaménagement de l'espace urbain effectué dans les années 1980 ; destination considérée comme bon marché, elle serait attractive pour les jeunes et les personnes se déplaçant pour de courts séjours ; les infrastructures de transport, l'existence d'une véritable culture de nuit ainsi que du festival Sónar de musique électronique et d'art multimédia constitueraient également des atouts pour cette ville ; en revanche, elle souffrirait, notamment, de son dispositif de sécurité insuffisant ainsi que de la concurrence des autres villes européennes ;

– *Berlin* se caractériserait avant tout par son statut de capitale de la musique techno, la densité de son réseau de transport nocturne, sa culture dite *underground* et libérale ou encore la population importante de jeunes qu'elle accueille (Berlin est la capitale de la jeunesse européenne), ainsi que d'artistes et d'étrangers ; en revanche, elle souffrirait d'une offre de divertissement parfois trop éclatée, d'un certain sentiment d'insécurité, d'une forme de *gentrification* – que le rapport définit comme un phénomène urbain d'embourgeoisement – et d'une logique de tourisme d'affaires ;

– *Londres* se caractériserait par sa culture de sortie (on évoque parfois sa culture de *clubbing*), la diversité de son offre de divertissement, l'infrastructure des transports nocturnes, mais pourrait souffrir du niveau des prix pratiqués, de certaines difficultés liées à l'alcoolisme et à des comportements de vandalisme, ainsi que de la concurrence de Paris.

Si ces différentes villes présentent chacune une singularité, certaines caractéristiques communes peuvent aussi être définies. En outre, des « bonnes pratiques » sont susceptibles de se diffuser de l'une à l'autre. De ce point de vue, si les exemples que constituent certaines villes européennes peuvent inspirer le renouveau urbain en France, l'inverse est également vrai.

C'est du reste ce qui s'est produit récemment avec le développement des nuits blanches, comme on l'a vu, mais aussi avec la « nuit des musées », apparue

en France en 2005 pour favoriser l'accès du public aux collections la nuit, dans de nombreux établissements français (le Louvre à Paris, le musée des Beaux-Arts de Lyon ou encore le musée des Augustins à Toulouse), et qui existe aujourd'hui dans de nombreuses autres villes à l'étranger, notamment à Madrid, Ljubljana, Yalta, Londres ou Bruxelles.

Dans le même temps, ainsi que l'a montré l'audition de M. Christian Harbulot, directeur de l'École de guerre économique (EGE), les spécificités du contexte culturel ou historique d'un pays donné font que les pratiques qui y ont cours ne seront pas toujours transposables.

2. Des solutions qui ne sont pas nécessairement de nature législative

Par-delà la nécessité de dispositions législatives nouvelles dans certains cas, face à la multiplicité des acteurs et des enjeux en présence, il est indispensable de veiller au développement d'un véritable dialogue entre les différentes parties prenantes. Lors de son audition, le directeur de l'École de guerre économique a insisté sur l'importance de ce dialogue, indissociable du développement de l'information, à la fois des habitants des villes et des touristes, de sorte que les règles du jeu puissent être connues de tous. L'une des préconisations du rapport sur la compétitivité nocturne était précisément la création d'un office de tourisme de nuit à Paris – préconisation qui n'a cependant pas été mise en œuvre.

En outre, des règles plus informelles peuvent suffire à définir les comportements à privilégier pour éviter les conflits. Dans le rapport précité, la Chambre de commerce et d'industrie de Paris rappelle que, pour lutter contre les nuisances liées au bruit excessif, de nombreuses municipalités ont rédigé des guides ou chartes. Par exemple, la ville de Lille a établi une « *Charte de la vie nocturne* » précisant, notamment, que les exploitants doivent attirer « *tout particulièrement l'attention de leur clientèle sur les bruits qu'elle peut générer tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'établissement* ». Cette Charte a été reprise par d'autres communes (dont Nice en France et Tournai en Belgique).

De même, la mairie de Rueil-Malmaison a établi un guide destiné aux commerçants et artisans intitulé : *Comment lutter contre le bruit. À chaque bruit sa solution*. L'objectif annoncé est de concilier « *le rayonnement du centre-ville avec la qualité de vie des habitants* », aussi bien le jour que la nuit.

Au cours des auditions conduites par votre rapporteure, ont été en outre cités les exemples des chartes régissant l'organisation des terrasses dans les villes, notamment celle établie par la ville de Reims.

Par ailleurs, le bilan des premiers états généraux des nuits de Paris, évoqués plus haut, établi en novembre 2010, avait également montré la nécessité de mettre en œuvre des expérimentations dans divers domaines : les relations entre les riverains et la nuit festive ; la prévention des conduites à risque ; de nouveaux

espaces pour la nuit ; la lutte contre les discriminations ; les mobilités ; la promotion de la vie nocturne.

Enfin, le développement des médiations a souvent été évoqué au cours des auditions. En particulier, il existe dans certains départements un médiateur spécialisé dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR), ayant pour mission de conseiller les professionnels et de faciliter leurs relations avec les administrations d'État chargées de les contrôler. Son rôle est aussi informatif. Le rapport précité de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris préconisait que l'expérience d'un médiateur HCR soit généralisée à tous les départements.

III. LE DISPOSITIF ÉQUILBRÉ DE LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI

Le dispositif de la présente proposition de loi tend à prendre en compte l'ensemble de ces évolutions, en vue d'apporter certains aménagements aux règles encadrant l'exercice du commerce sur la voie publique, d'une part, et au régime juridique applicable aux établissements à vocation nocturne, d'autre part. L'objectif général est de prévoir un ensemble d'instruments permettant de concilier les différents intérêts des parties prenantes, dans un souci d'équilibre, compte tenu des enjeux multiples – sociaux, économiques et juridiques –, qui sont en présence.

A. AMÉLIORER LA RÉGULATION DU COMMERCE SUR LA VOIE PUBLIQUE

De manière à améliorer la régulation du commerce sur la voie publique, et à pallier l'insuffisance des dispositifs existants, le titre I^{er} de la présente proposition de loi (*articles 1^{er} à 5*) confère au maire un nouveau pouvoir en cas d'occupation illégale du domaine public. Dans une telle hypothèse, le maire aura désormais compétence pour mettre en demeure la personne responsable d'une installation en infraction, aux fins de lui ordonner, dans un délai donné, la suppression ou la mise en conformité des installations ou matériels concernés.

Ce pouvoir est assorti de deux moyens destinés à en renforcer l'effectivité. D'une part, à l'expiration du délai fixé par l'arrêté de mise en demeure, la personne responsable est redevable d'une astreinte, dont le montant par jour et par mètre carré en infraction a été établi préalablement par délibération du conseil municipal. Dans le but d'assurer le caractère dissuasif de cette mesure, la délibération du conseil municipal prévoit une forme de barème, en vue d'établir une proportionnalité du montant de l'astreinte au comportement constaté, suivant deux critères : le caractère répété ou non de l'illégalité ; la zone urbaine concernée, et notamment sa densité commerciale, dans la mesure où l'impact sur le niveau d'activité lié à une implantation illégale sur la voie publique varie, naturellement, selon l'emplacement considéré.

D'autre part, si les travaux ordonnés n'ont pas été réalisés dans le délai imparti, le maire aura compétence pour faire exécuter d'office ces travaux, les frais de l'exécution d'office étant mis à la charge de la personne responsable de l'installation illégale.

Un dispositif très voisin de celui prévu par ces articles 1^{er} à 5⁽¹⁾ avait été présenté sous la forme d'un amendement du groupe Socialiste, apparenté et rattachés au Sénat, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2010, au mois de décembre 2010. Cet amendement avait alors

(1) La seule différence notable était relative au fait que le dispositif présenté au Sénat prévoyait un montant forfaitaire de l'astreinte, sans possibilité expresse de modulation préalable par le conseil municipal.

été adopté par le Sénat – pour être ensuite supprimé par la commission mixte paritaire –, le rapporteur général de la commission des Finances comme le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse du Sénat. Au cours du débat, M. Philippe Marini avait estimé la démarche « *intéressante* », dans la mesure où les collectivités territoriales « *disposeraient d'un moyen supplémentaire* », et avait ajouté : « *dès lors que la mesure proposée permettrait à la collectivité locale de faire respecter le domaine public, alors que certaines personnes prendraient des libertés à l'égard du respect des autres, pourquoi pas ?* ». Le secrétaire d'État à la Fonction publique avait, quant à lui, souligné que, « *dans l'hypothèse où des personnes se comportent de façon inadmissible, la mesure proposée va dans la bonne direction* ».

B. FAIRE ÉVOLUER LE RÉGIME JURIDIQUE APPLICABLE AUX ÉTABLISSEMENTS À VOCATION NOCTURNE

Le titre II de la présente proposition de loi comporte diverses dispositions relatives aux établissements à vocation nocturne.

Il crée d'une part une nouvelle infraction, l'abus de recours aux numéros d'urgence pour tapage nocturne, qui punit de l'amende prévue pour les contraventions de deuxième classe (d'un montant de 150 euros maximum) toute personne recourant sans objet et de manière répétée aux numéros d'urgence pour tapage nocturne (*article 6*).

Il prévoit d'autre part deux mesures destinées à favoriser l'évolution de la réglementation applicable aux établissements à vocation nocturne : le Gouvernement devra remettre au Parlement, douze mois après la promulgation de la loi issue de la présente proposition de loi, un rapport sur l'évolution de la réglementation relative aux conditions de sécurité des établissements à vocation nocturne (*article 7*) ; en outre, il est prévu d'expérimenter, à Paris, une durée d'autorisation d'ouverture de nuit des établissements à vocation nocturne de six mois s'agissant de la première demande, durée portée ensuite à un an s'agissant du renouvellement, en l'absence de constatation d'une infraction (*article 8*).

DISCUSSION GÉNÉRALE

Au cours de sa première séance du mercredi 28 septembre 2011, la Commission examine la proposition de loi pour une urbanité réussie, de jour comme de nuit (n° 3693).

Après l'exposé de la rapporteure, une discussion générale s'engage.

M. Dominique Perben. Les arguments de notre collègue sont fondés, mais je suis sceptique quant au fait de confier au conseil municipal le soin de définir le montant d'une astreinte. Il y a là un risque réel. Certaines choses doivent rester sous la seule responsabilité des tribunaux.

S'agissant des contraventions, dont le montant est d'ailleurs défini au niveau national, il est normal que les maires appliquent la règle, mais on ne peut imaginer un traitement différent du montant des astreintes dans la mesure où toutes les villes ne sont pas dotées de services juridiques. Je me demande d'ailleurs ce que penserait le Conseil constitutionnelle d'une telle disposition.

M. Claude Goasguen. Outre le fait que le problème des abus de recours aux numéros d'urgence n'a pas grand-chose à voir avec celui des terrasses de cafés, je rejoins totalement Dominique Perben : il n'appartient pas au conseil municipal de déterminer le montant d'une astreinte en se substituant au tribunal.

Alourdir la législation existante de mesures plus coercitives n'est pas la bonne solution. Il ne faut pas mélanger l'augmentation du nombre des terrasses et l'occupation illégitime du domaine public par des vendeurs à la sauvette, qui s'installent sans en avoir le droit, voire par des personnes qui prient dans les rues. Ces problèmes nécessitent l'intervention du législateur et méritent des sanctions pénales qui doivent être appliquées. C'est ce problème d'application qu'il nous faut régler. Nous discuterons dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances des moyens octroyés à la police et aux tribunaux pour appliquer les décisions de police. Hier encore, le préfet de police évoquait devant moi les vendeurs à la sauvette : malgré les arrestations effectuées sur la place du Trocadéro, aucune suite n'a été donnée par les tribunaux judiciaires !

Ce n'est donc pas la législation qui manque, surtout depuis le vote de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) : le problème vient de son application ! Nous avons plus besoin de moyens matériels que de mesures d'astreinte, d'ailleurs constitutionnellement discutables. C'est la raison pour laquelle je suis très réservé quant à l'opportunité de cette proposition de loi.

M. Guénhaël Huet. L'intention de nos collègues de l'opposition est parfaitement louable, mais je ne suis pas persuadé qu'il faille ajouter à la réglementation, déjà importante en la matière, d'autant que nous examinerons tout

à l'heure une proposition de loi visant à simplifier le droit et à alléger les démarches administratives.

Je rappelle que, dans notre droit, les autorisations d'occupation du domaine public sont précaires et révocables. Si le titulaire d'une autorisation ne respecte pas les conditions d'occupation, l'autorité municipale peut la lui retirer et, s'il n'obtempère pas, les tribunaux sont chargés de rendre la justice.

L'indignation de nos collègues de l'opposition est bien sélective car ils ne se sont pas beaucoup exprimés sur les apéritifs géants et les *rave parties*, qui génèrent pourtant des difficultés beaucoup plus graves, en matière d'ordre public, que l'occupation des trottoirs par les terrasses.

M. Serge Blisko. Je me réjouis d'entendre M. Goasguen et M. Huet se plaindre de ce que notre législation soit trop abondante alors que la majorité a fait voter dix-sept lois sur la sécurité et l'immigration – toutes plus inefficaces et plus dures les unes que les autres. Je soutiens quant à moi la proposition de loi de Sandrine Mazetier car elle a le mérite de poser un vrai problème.

Notre législation est obsolète et nos moyens d'application insuffisants. Ce sont les maires que les riverains mettent en cause, voire qu'ils accusent lorsqu'ils sont victimes de vacarme nocturne. La décentralisation exige de l'État qu'il donne aux maires les moyens d'appliquer une politique de médiation et de proximité.

Il est vrai que certaines dispositions que nous avons votées ont des conséquences inattendues. Ainsi, l'interdiction de fumer dans les lieux publics oblige les clients à sortir pour fumer. De même, la proximité de rues animées dérange les riverains.

Nous voulons préserver la liberté du commerce, celle de s'amuser dans de bonnes conditions, mais aussi la liberté pour les riverains de pouvoir dormir à partir d'une certaine heure. Nous devons trouver les moyens de parvenir à une urbanité réussie, de jour comme de nuit, et c'est l'objet de la proposition de loi. Pourtant nos collègues de la majorité la refusent. Peuvent-ils nous indiquer les moyens qu'ils mettent en œuvre dans leurs communes ?

Mme George Pau-Langevin. La proposition de loi traite d'une question qu'en tant qu'élus nous affrontons régulièrement : comment concilier au sein de la ville des personnes qui ont des intérêts différents ? Ce texte nous livre des pistes intéressantes.

Le problème est réel dans des villes comme Paris. Certaines personnes s'installent dans des immeubles qui ne sont pas suffisamment insonorisés, mais les travaux nécessaires sont beaucoup trop coûteux. Comment, dans ces conditions, préserver des lieux mythiques ? Les établissements de nuit ne peuvent pas tous être situés dans un parking de supermarché !

M. Dominique Raimbourg. Je soutiens la proposition de loi, qui permettrait de ne plus envoyer un grand nombre d'affaires devant les tribunaux, déjà surchargés et mal armés pour gérer les petites difficultés du quotidien, même s'il faut peut-être améliorer les recours des contrevenants.

M. Jacques Alain Bénisti. Substituer le pouvoir de fixer le montant des astreintes au tribunal administratif pour le confier au conseil municipal est une proposition intéressante, mais je doute fort de sa constitutionnalité.

L'article 6, qui crée une sanction contre les abus de recours aux numéros d'urgence, est extrêmement dangereux. Car ce que reproche le maire d'une commune de 30 000 habitants à ses administrés, s'ils sont victimes de tapage nocturne, c'est de ne pas appeler les services de police. Le fait de les sanctionner en cas d'abus risque de les dissuader encore davantage de le faire.

J'aurais pour ma part ajouté un article 9 visant à permettre au conseil municipal de se substituer aux bailleurs qui n'autorisent pas les services de police à intervenir dans leurs espaces privés, dans les cages d'escalier ou au bas des immeubles. C'est le cas de l'Office public de l'habitat de Paris, « Paris Habitat ».

Mme la rapporteure. Le problème que vous soulevez, monsieur Perben, n'a pas été évoqué par les représentants des ministères que j'ai auditionnés, pas plus que lors de l'examen de la proposition de loi de Sébastien Huyghe.

Permettez-moi de vous rassurer : le pouvoir d'astreinte est encadré. L'article 2 en précise le plafond et je vous proposerai, par voie d'amendement, d'en fixer le plancher. Nous prévoyons également, dans un souci d'équité, de proportionner l'astreinte à l'illégalité commise en fonction de deux éléments : l'éventuel caractère répétitif de l'infraction et l'importance du préjudice que constitue l'entorse à la concurrence pour les professionnels du secteur, qui attendent un dispositif plus dissuasif que les 35 euros d'amende actuels.

Vous craignez des dérives ou des disparités entre communes, mais les droits de stationnement sont très variables, ce qui constitue déjà une différence de traitement.

En outre, ce n'est pas seulement au maire, mais aussi au conseil municipal que ce texte attribue un nouveau pouvoir, ce qui est une garantie contre les dérives que vous redoutez.

Il ne s'agit pas d'ajouter une couche à la réglementation existante mais de répondre à de réelles difficultés dont m'ont fait part mes collègues du groupe SRC et de rendre plus efficace et plus dissuasive la législation en vigueur. Nos concitoyens ne comprennent pas l'impuissance de leurs élus, et pas uniquement des maires. Il faut parfois plusieurs années pour résoudre un problème d'occupation illégale, ce qui remet en cause la crédibilité des élus.

Ce n'est pas un débat entre la droite et la gauche que je vous propose, mais une réponse à l'exaspération de nos concitoyens !

Monsieur Goasguen, la LOPPSI 2 prévoit en effet des peines de prison et des amendes, mais elles sont appliquées trop longtemps après les faits et n'ont aucun effet.

C'est dans l'intérêt de tous, de nos concitoyens comme de leurs représentants, que je vous propose ce dispositif. Je vous rappelle que l'astreinte est, non pas une sanction, mais une mesure administrative.

J'en viens au défaut d'application de la législation existante. Pourquoi renvoyer au débat budgétaire le traitement de problèmes qui se posent concrètement à nos concitoyens ? Nous avons la possibilité de régler ces problèmes, de susciter le dialogue, d'ajouter de l'équité et de valoriser les bonnes pratiques. Nos concitoyens savent bien que les postes ne seront pas tous rétablis dans le prochain projet de loi de finances, et c'est réellement décourageant. Je vous invite à donner aux maires et aux conseils municipaux, qui sont les interlocuteurs immédiats de nos concitoyens, la possibilité d'intervenir, non pour se substituer à la justice, mais pour rendre le dispositif plus efficace et plus dissuasif.

Je suggère à M. Bénisti, qui souhaite ajouter un article à ce texte, de déposer un amendement en vue de la réunion prévue dans le cadre de l'article 88 de notre Règlement.

La Commission passe à l'examen des articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES À LA RÉGULATION DU COMMERCE SUR LA VOIE PUBLIQUE

Article 1^{er}

(art. L. 2213-6-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Pouvoir de mise en demeure du maire en cas d'occupation commerciale illégale de la voie publique

Cet article vise à donner au maire, en cas d'occupation commerciale illégale de la voie publique, le pouvoir d'ordonner la suppression ou la mise en conformité des installations ou matériels en cause. Ce faisant, il complète les règles déjà existantes pour encadrer les modalités de l'occupation commerciale des voies publiques, règles qui se révèlent en pratique souvent insuffisantes.

1. Le droit existant

Le droit existant prévoit plusieurs dispositions encadrant les modalités de l'occupation commerciale de la voie publique.

- *Le principe de la nécessité d'une autorisation préalable d'occupation du domaine public*

Aux termes de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous* ». L'occupation de toute dépendance du domaine public, quelle que soit la personne publique dont elle relève, est donc subordonnée à l'obtention d'une autorisation.

Ce principe s'applique, en particulier, pour le domaine public routier, dont l'occupation n'est autorisée que si elle a fait l'objet soit d'une permission de voirie (dans le cas où elle donne lieu à emprise), soit d'un permis de stationnement (lorsqu'il n'y a pas emprise), aux termes de l'article L. 113-2 du code de la voirie routière.

- *Les modalités d'attribution de l'autorisation*

La police spéciale que constitue la police de la conservation du domaine public vise à assurer tant la protection de l'intégrité matérielle des dépendances du domaine public que le respect de leur affectation – mais non, contrairement à la police générale, le respect de l'ordre public.

En application du premier alinéa de l'article L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales, « *le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'État dans le département sur les routes à grande circulation* ».

En outre, l'article L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales donne compétence au maire pour attribuer, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sous réserve que cette autorisation n'entraîne aucune gêne pour la circulation et la liberté de commerce.

En pratique, les conditions de l'installation des terrasses ou des étalages peuvent faire l'objet d'un règlement, approuvé par le maire. Ce règlement définit les modalités d'attribution de l'autorisation, les modalités du paiement des droits de voirie, le cas échéant, ou encore les conditions à respecter dans l'exploitation.

Le Conseil d'État a, dans sa décision du 20 décembre 1957, *Société nationale d'éditions cinématographiques*, expressément consacré ce pouvoir de gestion du domaine public, en affirmant « *qu'il appartient à l'autorité chargée de la gestion du domaine public de fixer, tant dans l'intérêt dudit domaine et de son affectation que dans l'intérêt général, les conditions auxquelles elle entend subordonner les permissions d'occupation (...)* ».

La jurisprudence administrative a également précisé le régime de l'attribution des permis de stationnement par le maire :

– l'installation d'une terrasse de café ne modifiant pas l'assiette de la voie publique, elle n'implique pas la délivrance d'une permission de voirie, mais celle d'un simple permis de stationnement (Conseil d'État, 14 juin 1972, *Elkoubi*) ;

– le refus par un maire d'autoriser un établissement commercial à occuper le domaine public communal en vue d'y installer une terrasse, alors même qu'il a une incidence sur l'attraction commerciale de cet établissement, ne peut être regardé comme portant atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, dans la mesure où il n'est pas fondé sur un motif étranger aux considérations d'intérêt général (Conseil d'État, 16 septembre 2002). En revanche, il en irait autrement si ce refus était fondé sur un tel motif ;

– lorsqu'il accorde des permis de stationnement, le maire doit veiller à ce que la prolifération des terrasses ne gêne pas la circulation des piétons. Ainsi, le Conseil d'État a jugé illégale une autorisation d'installer une terrasse qui a pour effet « *de réduire à à peine plus d'un mètre la largeur du trottoir maintenue à la disposition des piétons et de gêner ainsi la circulation* » (Conseil d'État, 5 octobre 1998, *Commune d'Antibes*).

• *Le régime actuel des sanctions applicables en l'absence d'autorisation ou en cas de méconnaissance de la réglementation*

Outre le retrait ou la suspension de l'autorisation d'occupation privative par l'autorité gestionnaire, qui constitue une forme de sanction devant être prise dans les conditions garantissant les droits de la personne du fait de l'existence d'une décision administrative défavorable, le contrevenant aux règles d'occupation du domaine public s'expose à des peines d'amende et à l'obligation de remise en état de la voie publique.

— *Le prononcé de peines d'amende*

En cas de méconnaissance des règles définissant le régime juridique de l'occupation commerciale de la voie publique, une contravention de police d'un montant forfaitaire de 35 euros (contravention de deuxième classe) peut certes être prononcée. L'article R. 48-1 du code de procédure pénale, qui fixe la liste des contraventions des quatre premières classes, pour lesquelles l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire, mentionne les contraventions en matière de protection de l'environnement réprimées par l'article R. 632-1 du code pénal relatif à l'abandon d'ordures, déchets, matériaux et autres objets. Les auditions conduites par votre rapporteure ont toutefois montré que le fondement juridique d'une telle contravention, s'agissant de terrasses de café ou d'étalages installés d'une manière non conforme aux réglementations, pouvait être fragile⁽¹⁾.

En outre, la méconnaissance des règles édictées peut entraîner la condamnation au paiement d'une amende prévue pour les contraventions de voirie routière, en cas d'atteinte portée à l'intégrité des voies publiques ou à leur affectation – par exemple en cas d'empiètement sur le domaine public routier, ou d'occupation non autorisée d'une dépendance de ce dernier ; l'article R. 116-2 du code de la voirie routière punit en effet d'une amende de cinquième classe le fait d'occuper le domaine public routier sans autorisation préalable ou de façon non conforme à sa destination – à savoir une amende d'un montant de 1 500 euros au plus, qui peut être porté à 3 000 euros en cas de récidive.

Conformément à l'article L. 116-2 du code de la voirie routière, cette infraction est constatée par les agents de police municipale ou les gardes champêtres.

C'est le tribunal de police qui est ensuite saisi par le parquet, ou à la requête des directeurs départementaux de l'équipement, ces derniers pouvant remplir les fonctions du ministère public devant le tribunal. En effet, la compétence pour connaître des infractions à la police de la conservation du domaine public routier appartient aux tribunaux judiciaires, dès lors que l'occupation sans titre porte sur une dépendance de la voirie routière, du fait de la

(1) *Le recours à la notion d'abandon, s'agissant de matériels installés de manière temporaire et naturellement destinés à être récupérés, est en effet discutable.*

compétence particulière prévue par l'article L. 116-1 du code de la voirie routière ⁽¹⁾.

Enfin, une autre disposition sanctionne l'infraction constituée par l'exercice illicite d'une profession exercée dans un lieu public.

Aux termes de l'article R. 644-3 du code pénal, « *le fait, sans autorisation ou déclaration régulière, d'offrir, de mettre en vente ou d'exposer en vue de la vente des marchandises ou d'exercer toute autre profession dans les lieux publics en violation des dispositions réglementaires sur la police de ces lieux est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 4^e classe [à savoir une peine d'amende de 750 euros maximum]* ».

Cependant, conformément à la décision de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 21 avril 1996, selon laquelle lorsqu'une infraction est réprimée par deux textes différents, elle doit être poursuivie et retenue sous sa plus haute expression pénale, cette procédure doit être abandonnée au profit de celle prévue à l'article 446-1 du code pénal par la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. Aux termes de cet article, est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende « *le fait, sans autorisation ou déclaration régulière, d'offrir, de mettre en vente ou d'exposer en vue de la vente des biens ou d'exercer toute autre profession dans les lieux publics en violation des dispositions réglementaires sur la police de ces lieux* ».

Un contrevenant pourra donc être condamné à deux peines d'amende, au titre des deux infractions distinctes (atteinte à l'intégrité des voies publiques et exercice illicite d'une profession).

— La remise en état de la voie publique

En principe, l'autorité de police n'a pas le pouvoir d'assurer l'exécution d'une décision qu'elle a prise par des mesures qu'elle édicte elle-même (selon une jurisprudence traditionnelle du Conseil d'État – Conseil d'État, assemblée, 4 janvier 1935, *Dame Baron*). Cependant, la loi peut en décider autrement ; l'administration a en outre la possibilité d'agir directement en cas d'urgence motivée par un péril imminent ⁽²⁾.

(1) Le décret-loi du 28 décembre 1926 (ensuite remplacé par une ordonnance du 27 décembre 1958) a prévu la compétence des juridictions judiciaires, jusque là seulement susceptibles de connaître des « contraventions de petite voirie », de manière à unifier la répression des infractions intéressant l'utilisation ou la conservation des voies publiques : qu'il y ait infraction à la police de la circulation (soit la police de l'ordre public) ou à la police de la conservation, la même juridiction – le tribunal de police – sera compétente.

(2) Cette position a été définie par le commissaire du gouvernement Romieu dans ses conclusions sur la décision du Tribunal des conflits, Sté immobilière Saint-Just, 2 décembre 1902 : « l'administration ne doit pas mettre d'elle-même la force publique en mouvement pour assurer manu militari l'exécution des actes de puissance publique (...). Le mode d'exécution habituel et normal des actes de puissance publique est la sanction pénale, confiée à la juridiction répressive, sauf bien entendu le cas où le législateur en aurait autrement ordonné ».

En revanche, dans l'hypothèse où une juridiction est appelée à prononcer une peine d'amende, celle-ci pourra aussi condamner l'auteur de l'infraction à réparer le dommage causé à la voie publique ou prescrire l'enlèvement des ouvrages faits sur le domaine public routier.

Alors que l'action en vue de la condamnation à une peine d'amende est prescrite au bout d'un an (conformément à l'article 9 du code de procédure pénale), l'article L. 116-6 du code de la voirie routière prévoit que « *l'action en réparation de l'atteinte portée au domaine public routier, notamment celle tendant à l'enlèvement des ouvrages faits, est imprescriptible. Les personnes condamnées supportent les frais et dépens de l'instance, ainsi que les frais des mesures provisoires et urgentes que l'administration a pu être amenée à prendre* ».

Le juge peut en outre, dès sa saisine, ordonner l'arrêt immédiat de travaux dont la poursuite porterait atteinte à l'intégrité ou à l'affectation de la voie publique, en application de l'article L. 116-7 du code de la voirie routière ⁽¹⁾.

2. Le problème posé

Les villes sont aujourd'hui confrontées à de nouveaux usages de l'espace public, pour des motifs multiples : les dispositions réglementaires destinées à renforcer l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif ont modifié certains comportements ⁽²⁾ – les consommateurs se placent sur la voie publique attenante aux établissements fréquentés ; de nouveaux modes de déplacement et de divertissement apparaissent.

Comme le souligne l'exposé des motifs de la présente proposition de loi, ces situations créent certaines tensions locales, ainsi que des distorsions de concurrence entre les commerçants et les exploitants qui respectent la réglementation en vigueur, d'une part, et ceux qui s'en affranchissent, d'autre part.

Les municipalités ont certes compétence pour encadrer les autorisations d'occupation de l'espace public, comme on l'a vu. Néanmoins, le droit existant se révèle insuffisant, en particulier pour faire respecter les règles édictées. Les auditions ont montré que, dans les grandes villes, du fait de cette situation, un nombre non négligeable d'établissements serait fréquemment en situation irrégulière ⁽³⁾.

(1) Aux termes de cet article, « la juridiction saisie d'une infraction à la police de la conservation du domaine public routier peut ordonner l'arrêt immédiat des travaux dont la poursuite serait de nature à porter atteinte à l'intégrité de la voie publique ou de ses dépendances ou à aggraver l'atteinte déjà portée. La décision est exécutoire sur minute nonobstant opposition ou appel. L'administration prend toutes mesures nécessaires pour en assurer l'application immédiate ».

(2) Il en va ainsi notamment du décret n° 2006-1386 du 15 novembre 2006 fixant les conditions d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif.

(3) Voir aussi sur ces différents constats la partie générale du présent rapport.

3. Le dispositif proposé

De manière à attribuer aux maires de nouveaux pouvoirs en matière de régulation du commerce sur la voie publique, le présent article insère un nouvel article L. 2213-6-2 dans le code général des collectivités territoriales, après l'article L. 2213-6-1 : il complète ainsi la section 1 du chapitre 3 du titre I^{er} du livre II de la deuxième partie de ce code, consacrée à la police de la circulation et du stationnement.

Cet article L. 2213-6-2 est le premier d'une série de cinq (les articles L. 2213-6-2 à L. 2213-6-6), rédigés chacun par l'un des cinq premiers articles de la présente proposition de loi, mais qui constituent un unique dispositif : il s'agit de conférer au maire un pouvoir de mise en demeure aux fins de mise en conformité d'installations ou matériels présents sur la voie publique en méconnaissance des règles d'occupation du domaine public. La mise en demeure est assortie de moyens renforcés, à savoir le prononcé d'astreintes ainsi que le pouvoir de faire exécuter d'office les travaux prescrits. Le tableau présenté ci-après synthétise la répartition des nouveaux pouvoirs en fonction des différents articles.

***Objet des cinq premiers articles de la présente proposition de loi,
relatifs au nouveau pouvoir de mise en demeure du maire en cas d'occupation
commerciale illégale de la voie publique***

Article de la proposition de loi	Article du code général des collectivités territoriales	Objet
Article 1^{er}	Article L. 2213-6-2	Régime de la mise en demeure
Article 2	Article L. 2213-6-3	Régime de l'astreinte
Article 3	Article L. 2213-6-4	Régime de l'exécution d'office
Article 4	Article L. 2213-6-5	Information systématique du procureur de la République
Article 5	Article L. 2213-6-6	Autorités compétentes pour procéder à la constatation des faits

Ce nouveau dispositif s'inspire de la législation applicable en cas de manquements aux dispositions régissant la publicité extérieure (publicité, enseignes ou préenseignes), prévue aux articles L. 581-26 et suivants du code de l'environnement (*cf. encadré présenté ci-après*).

On observe en outre que l'Assemblée nationale a adopté, le 30 novembre 2010, la proposition de loi présentée par M. Sébastien Huyghe,

visant à lutter contre les « marchands de sommeil »⁽¹⁾ – texte destiné à mettre fin aux situations d’habitat indigne. Cette proposition de loi a créé un dispositif comparable d’astreinte administrative, dans les situations où certains propriétaires n’auraient pas réalisé les travaux requis dans les délais impartis. Ce thème est certes distinct de celui qui est traité au cas présent, mais l’inspiration n’est pas totalement étrangère à celle de cette proposition de loi.

L’intérêt du dispositif proposé, par rapport au droit en vigueur, est double : d’une part, constitutif d’une mesure administrative, il s’ajoute aux sanctions de nature pénale existantes ; d’autre part, il prévoit des moyens renforcés destinés à favoriser l’effectivité de la mise en demeure (astreintes et exécution d’office), moyens que pourra directement mettre en œuvre l’autorité administrative.

***La procédure de mise en demeure avec moyens renforcés
en cas de manquement aux dispositions régissant la publicité extérieure
(articles L. 581-26 et suivants du code de l’environnement)***

En cas de constatation d’une publicité, d’une enseigne ou d’une préenseigne irrégulière au regard des dispositions de la loi ou des textes réglementaires applicables, le maire ou le préfet prend un arrêté ordonnant dans les quinze jours soit la suppression, soit la mise en conformité avec ces dispositions des publicités, enseignes ou préenseignes, ainsi que, le cas échéant, la remise en état des lieux.

À l’expiration de ce délai de quinze jours, l’autorité administrative peut faire procéder à l’exécution d’office des prescriptions de la mise en demeure, aux frais de la personne à laquelle a été notifié l’arrêté.

En outre, passé ce même délai, le destinataire est redevable d’une astreinte à l’exécution des prescriptions de la mise en demeure ; l’astreinte est d’un montant de 200 euros par jour et par publicité, enseigne ou préenseigne illicitement maintenue.

Aux termes du premier alinéa du nouvel article L. 2213-6-2 du code général des collectivités territoriales introduit par la proposition, « *dès la constatation d’une occupation commerciale de la voie publique en infraction aux dispositions de l’article L. 2213-6 du présent code ou de l’article L. 113-2 du code de la voirie routière ou des textes pris pour leur application, et nonobstant la prescription de l’infraction ou son amnistie, le maire ou le préfet prend un arrêté ordonnant, dans un délai qu’il détermine, soit la suppression, soit la mise en conformité avec ces dispositions, des installations et matériels en cause, ainsi que, le cas échéant, la remise en état des lieux* ».

Ce nouveau pouvoir de mise en demeure, attribué au maire ou au préfet, appelle les observations suivantes, relatives à la fois aux situations visées et à la nature des prérogatives ainsi attribuées.

(1) Proposition de loi visant à lutter contre les « marchands de sommeil », adoptée par l’Assemblée nationale en première lecture le 30 novembre 2010 (texte adopté n° 565).

— Les situations visées

L'article mentionne l'hypothèse d'une « *occupation commerciale de la voie publique* » : il s'agit donc de la situation d'une occupation par un commerce⁽¹⁾ quel qu'il soit. En l'espèce, les établissements tels les cafés ou les restaurants sont concernés. Mais est susceptible d'entrer dans le champ du dispositif également tout autre commerce, par exemple un établissement vendant des produits alimentaires, du fait de la disposition de ses étalages.

L'occupation doit concerner la voie publique : la notion de voie publique doit s'entendre, au sens du code de la voirie routière, dans une acception large, qui comprend non seulement la chaussée, élément de base de la voirie routière, mais aussi ses dépendances composant le domaine public routier (au premier rang desquelles les trottoirs).

L'illégalité est définie par le non-respect des dispositions des deux articles suivants :

– l'article L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales, qui donne compétence au maire, moyennant le paiement de certains droits, pour délivrer des permis de stationnement ;

– l'article L. 113-2 du code de la voirie routière, qui pose, s'agissant du domaine public routier, le principe de la nécessité d'une autorisation préalablement à toute occupation du domaine public, en particulier sous la forme d'un permis de stationnement lorsque cette occupation ne donne pas lieu à une emprise.

Ces deux articles rappellent donc à la fois le principe de l'interdiction d'une occupation du domaine public sans autorisation et les modalités d'attribution de l'autorisation (*cf. supra*).

Mais l'illégalité peut aussi résulter de la méconnaissance de tout « *texte pris pour [l'] application* » de l'un de ces deux articles. Il en va ainsi en particulier des règlements ayant pour objet de préciser les conditions d'installation des étalages et terrasses sur le domaine public d'une commune, approuvés par arrêté du maire ; ces documents peuvent être complétés, le cas échéant, par des recommandations d'ordre général, ou des chartes locales prévoyant des modalités spécifiques adaptées à certaines voies, places ou encore quartiers.

Le texte de ce nouvel article L. 2213-6-2 du code général des collectivités territoriales ne mentionne pas expressément le fait que les occupations

(1) On rappelle que, outre la définition du commerçant consacrée par le code de commerce, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), le commerce consiste à acheter des produits à des tiers pour la revente en état, sans transformation (ou après transformations mineures). L'activité des intermédiaires du commerce qui mettent en rapport les acheteurs et les vendeurs (ou bien exécutent des opérations commerciales pour le compte d'un tiers), sans être propriétaires des produits concernés, fait partie du commerce.

commerciales visées ne comportent pas d'emprise sur la voie publique. En pratique, ce sont bien les situations dépourvues d'emprise dans le sous-sol de la dépendance occupée qui sont, à titre principal, visées par la proposition de loi. On peut cependant imaginer des situations d'implantation (par exemple de terrasses) avec emprise, qui pourront nécessiter la mise en œuvre de ces nouveaux pouvoirs de mise en demeure.

— Le pouvoir attribué au maire ou au préfet

Le **premier alinéa** du nouvel article L. 2213-6-2 du code général des collectivités territoriales donne compétence au maire ou au préfet pour prendre un arrêté ordonnant, dans un délai qu'il détermine, différentes opérations :

– la *suppression des installations et matériels en cause* : il s'agit de l'hypothèse la plus extrême. La référence très générale aux installations et matériels est délibérée : ainsi que le souligne l'exposé des motifs de la proposition de loi, le nouveau dispositif a vocation à s'appliquer aux étalages ou aux terrasses, mais également à n'importe quel objet situé sur la voie publique et non autorisé, telle, par exemple, une camionnette destinée à la vente ;

– la *mise en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires* précitées de ces installations ou matériels ; à titre d'exemple, dans le cas où l'installation d'un étalage ou d'une terrasse contreviendrait à un règlement approuvé par arrêté du maire, il pourra être demandé au commerçant de rétablir l'installation dans les limites imparties par ledit règlement ;

– le cas échéant, la *remise en état des lieux* : il s'agit des situations où l'installation en cause a porté atteinte à l'intégrité matérielle du domaine public ou au respect de son affectation.

Ce nouveau pouvoir de mise en demeure est de nature administrative, donc susceptible d'être cumulé avec les dispositions de nature pénale précitées (contraventions). Aussi est-il cohérent que le dispositif proposé prévoit expressément que ne seront pas prises en compte les situations de prescription de l'infraction ou de son amnistie.

On observe que le pouvoir ainsi défini est attribué tant au maire, en tant qu'autorité en charge de la police spéciale de conservation du domaine public, qu'au préfet, de manière que l'on peut dire complémentaire ⁽¹⁾.

L'arrêté, qui devra être motivé ⁽²⁾, fixe le délai dont dispose l'intéressé pour la mise en conformité. Il est en effet important de laisser une certaine marge

(1) De la même façon que le préfet est, par exemple, compétent, en application de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, pour prendre des mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté ou de la tranquillité publiques dans les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales. Au cas présent, aucun mécanisme de subsidiarité n'est cependant expressément prévu.

(2) Par application du droit commun applicable aux décisions administratives individuelles, tel qu'il résulte de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

d'appréciation à l'autorité compétente pour décider, en fonction des circonstances de l'espèce, du délai imparti ⁽¹⁾. Celui-ci pourra être plus ou moins long, selon la gêne occasionnée pour la circulation, notamment.

Le **deuxième alinéa** de l'article L. 2213-6-2 du code général des collectivités territoriales prévoit la notification de l'arrêté « à la personne, physique ou morale, responsable de cette installation en infraction ».

La référence à la responsabilité de la personne est préférable à la référence à celui qui aura, matériellement, procédé à l'installation ou au matériel en cause, répondant à l'injonction de la personne responsable du commerce concerné. Si la personne physique responsable ne peut être identifiée, la notification sera adressée à la personne morale.

Il sera important que la notification soit faite par écrit, en particulier par lettre avec accusé de réception. S'agissant de la procédure prévue dans le code de l'environnement pour la publicité extérieure, la jurisprudence a considéré que la notification ne pouvait être effectuée oralement par téléphone, sous peine d'annulation de l'arrêté du maire (Cour administrative d'appel de Paris, 5 octobre 2006, *Société Défi France*).

La procédure de notification est essentielle, car elle marque le point de départ du délai à compter duquel, en cas d'inexécution, la personne responsable sera redevable d'une astreinte (*cf. infra le commentaire de l'article 2*).

*
* *

La Commission examine l'amendement CL 1 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Il s'agit d'un amendement de précision. Le texte de la proposition de loi place sur un même plan le maire et le préfet. Or il est plus cohérent que ce soit le maire qui agisse dans la mesure où il détient la compétence de droit commun en matière de police spéciale de conservation du domaine public, le préfet n'intervenant qu'en cas de carence du maire.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 1^{er}.

(1) Mais on rappelle que la législation sur la publicité extérieure prévoit un délai de quinze jours (article L. 581-27 du code de l'environnement).

Article 2

(art. L. 2213-6-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Régime de l’astreinte afférent au pouvoir de mise en demeure du maire en cas d’occupation commerciale illégale de la voie publique

Cet article définit le régime de l’astreinte qui est afférent à la mise en demeure décrite à l’article 1^{er}, en insérant un nouvel article L. 2213-6-3 dans le code général des collectivités territoriales.

En cas d’occupation commerciale illégale de la voie publique, le maire ou le préfet notifie à l’intéressé, dans les conditions prévues à l’article L. 2213-6-2 du code général des collectivités territoriales (*cf. le commentaire de l’article 1^{er}*), la nécessité de mise en conformité d’une installation ou de matériels avec la loi ou ses règlements d’application. À compter de cette notification commence à courir le délai imparti à l’intéressé pour la mise en conformité.

• *Le principe de l’astreinte*

Le **premier alinéa** de ce nouvel article L. 2213-6-3 prévoit qu’à l’expiration de ce délai, la personne à qui la notification a été adressée – qu’il s’agisse d’une personne physique ou d’une personne morale – est redevable d’une astreinte : celle-ci résulte donc automatiquement de la mise en demeure.

Cette astreinte, de nature administrative⁽¹⁾, est distincte de l’astreinte prononcée, le cas échéant, par une juridiction, dans le cas où celle-ci a été saisie par l’autorité administrative pour ordonner l’enlèvement ou la démolition des installations de l’occupant⁽²⁾.

• *Le montant de l’astreinte*

Le premier alinéa du nouvel article L. 2213-6-3 du code général des collectivités territoriales prévoit également que le montant de l’astreinte sera modulable (et non forfaitaire).

Il s’agit d’un élément essentiel du dispositif de régulation du commerce sur la voie publique tel qu’il est proposé, dans la mesure où, comme le souligne l’exposé des motifs de la présente proposition de loi, l’objectif poursuivi est de définir des mesures graduées, pour favoriser la prise en compte des intérêts et enjeux multiples qui sont présents en matière de régulation du commerce sur la voie publique⁽³⁾. Plus juste, ce système se veut aussi plus dissuasif pour le contrevenant.

(1) *L’astreinte ne constitue pas une sanction, entendue au sens strict, mais une mesure destinée à assurer le respect de la mise en demeure. La référence à la notion de sanction, du point de vue général dans lequel se place le présent dispositif – mettre fin à des comportements illégaux –, est compréhensible. Mais juridiquement, l’astreinte s’analyse davantage comme une mesure destinée à mettre fin à un comportement donné. L’objectif poursuivi est véritablement de dissuader l’intéressé de continuer à se placer dans une situation illégale.*

(2) *Cf. pour un exemple : Conseil d’État, 26 mars 2008, Desprez.*

(3) *Voir sur ce point l’exposé général du présent rapport.*

Dans un souci de bonne information et d'égalité des citoyens, le dispositif proposé renvoie au conseil municipal le soin d'établir une forme de barème préalablement au prononcé de toute astreinte. Une délibération municipale fixera donc le montant unique de l'astreinte, non seulement par jour, comme usuellement en matière d'astreinte, mais aussi par mètre carré en infraction. Ce montant, comme l'annonce l'exposé des motifs, est en outre modulable selon l'existence ou non d'une récidive, et selon le contexte commercial de l'artère, du périmètre ou du quartier considéré.

Il n'est pas anormal de fixer, pour des situations différentes, un montant différent de l'astreinte : selon la densité commerciale d'une rue, le préjudice engendré par un comportement illégal ne sera pas le même. Au reste, s'agissant de l'application de l'article L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales, qui donne compétence au maire pour attribuer, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, on note que ledit tarif est lui-même susceptible de variations selon l'endroit considéré dans une même commune.

En tout état de cause, le pouvoir accordé au conseil municipal sera encadré par la loi, dans la mesure où le premier alinéa du nouvel article L. 2213-6-3 du code général des collectivités territoriales fixe un plafond au montant de l'astreinte : 500 euros par jour et par mètre carré en infraction. Le conseil municipal n'en disposera pas moins d'une fourchette large pour établir son barème. À titre d'élément de comparaison, en matière de publicité extérieure, l'article L. 581-30 du code de l'environnement prévoit que l'astreinte est de 200 euros par jour et par publicité, enseigne ou préenseigne maintenue – ce montant est réévalué chaque année en fonction du coût de la vie (par référence à l'évolution de l'indice du coût de la construction).

- *Le recouvrement de l'astreinte*

Le **deuxième alinéa** du nouvel article L. 2213-6-3 du code général des collectivités territoriales prévoit les conditions de recouvrement de l'astreinte, par un renvoi aux conditions de droit commun prévues par les dispositions relatives aux produits communaux ⁽¹⁾. Le produit de l'astreinte bénéficiera à la commune sur le territoire de laquelle ont été commis les faits constatés ⁽²⁾.

- *Les hypothèses de remise ou de reversement de l'astreinte*

Dans un même objectif de souplesse, le **dernier alinéa** du nouvel article L. 2213-6-3 ouvre la possibilité à l'autorité compétente (maire ou préfet) de consentir une remise ou un reversement partiel de l'astreinte.

(1) Il s'agit des règles figurant, notamment, à l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales.

(2) Contrairement au dispositif prévu pour la publicité extérieure, l'hypothèse de l'absence de liquidation du produit de l'astreinte par le maire n'est pas envisagée. En matière de publicité extérieure, l'article L. 581-30 du code de l'environnement dispose qu'à défaut pour le maire de liquider le produit de l'astreinte, de dresser l'état nécessaire à son recouvrement et de le faire parvenir au préfet dans le mois qui suit l'invitation qui lui en est faite par celui-ci, la créance est liquidée et recouvrée au profit de l'État.

Ce pouvoir est cependant laissé à l'appréciation du maire ou du préfet. En outre, il est subordonné à une double condition :

– d'une part, les travaux qui avaient été prescrits doivent avoir été exécutés ; la notion de « travaux » doit être entendue, de manière générale, comme renvoyant à toute remise en état, tout enlèvement de matériels ou toute autre opération de mise en conformité, qui auraient été requis en application de l'article L. 2213-6-2 ;

– d'autre part, le redevable doit établir qu'il n'a pu observer le délai imposé pour l'exécution totale de ses obligations en raison d'un cas de force majeure, ou en raison de circonstances particulières indépendantes de sa volonté. La notion de force majeure doit être entendue dans son acception usuelle en droit des obligations (article 1148 du code civil)⁽¹⁾.

Dans le cas où l'intéressé invoque des circonstances particulières indépendantes de sa volonté, il lui appartiendra d'apporter la preuve de ces circonstances, conformément à une jurisprudence récente rendue en matière de publicité extérieure (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 21 février 2011, *Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer contre société Publicolor*).

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 2 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Il convient de prévoir que l'astreinte administrative ne pourra être inférieure à 50 euros par jour et par mètre carré en infraction.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **rejette** également l'amendement CL 3 de la rapporteure.*

*La Commission **rejette** l'article 2.*

Article 3

(art. L. 2213-6-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Régime de l'exécution d'office afférent au pouvoir de mise en demeure du maire en cas d'occupation commerciale illégale de la voie publique

Cet article définit les conditions dans lesquelles l'autorité compétente – le maire ou le préfet – procède à l'exécution d'office des travaux qu'il ordonne par

(1) *Article 1148 du code civil* : « Il n'y a lieu à aucuns dommages et intérêts lorsque, par suite d'une force majeure ou d'un cas fortuit, le débiteur a été empêché de donner ou de faire ce à quoi il était obligé, ou a fait ce qui lui était interdit ».

arrêté pris en application de l'article L. 2213-6-2 du code général des collectivités territoriales, en cas d'infraction à la législation ou la réglementation relative aux occupations commerciales de la voie publique (*cf. supra article 1^{er}*). Il insère, à cet effet, un nouvel article L. 2213-6-4 dans le code général des collectivités territoriales.

Il s'agit donc, après l'astreinte, du second moyen à la disposition de l'autorité compétente pour renforcer l'effectivité de sa décision de mise en demeure (*cf. supra article 2*).

On rappelle qu'en principe, l'autorité administrative n'a pas compétence pour procéder à l'exécution d'office de ses décisions, sauf disposition législative expresse ou situation d'urgence⁽¹⁾. Aussi le **premier alinéa** du présent article donne-t-il expressément compétence au maire ou au préfet pour faire exécuter d'office les travaux prévus par l'arrêté mentionné à l'article L. 2213-6-2 du même code en cas d'occupation illégale de la voie publique, dans l'hypothèse où ces travaux n'ont pas été exécutés dans le délai fixé par l'arrêté.

Comme pour la rédaction du nouvel article L. 2213-6-3 s'agissant de l'astreinte, la notion de travaux doit être entendue, au sens large, comme renvoyant à toute opération de remise en état, d'enlèvement de matériels ou de mise en conformité, quelle qu'en soit la nature, avec la loi ou les règlements.

Le dispositif précise expressément que ce pouvoir est mis en œuvre « *sans préjudice de l'application des dispositions de l'article L. 2213-6-3* », autrement dit qu'il se cumule avec le dispositif de l'astreinte. Toutefois, contrairement à ce qui prévaut s'agissant de la procédure applicable à la publicité extérieure, la situation où l'exécution des dispositions de l'arrêté relatives à l'astreinte a été suspendue par le juge administratif des référés n'est pas réservée.

Aux termes du **deuxième alinéa** de l'article L. 2213-6-4, il est prévu que les frais de l'exécution d'office sont supportés par la personne à qui a été notifié l'arrêté, à savoir, en application du nouvel article L. 2213-6-2, la personne physique ou morale responsable de l'installation en infraction.

*

* *

La Commission rejette l'amendement de coordination CL 4 de la rapporteure.

Elle rejette ensuite l'article 3.

(1) Voir sur ce point Joëlle Adda, Jean-Pierre Demouveau et Pascale Légise, Les pouvoirs de police du maire, Berger-Levrault, 2008.

Article 4

(art. L. 2213-6-5 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

**Information systématique du procureur de la République
en cas de mise en demeure du maire
pour occupation commerciale illégale de la voie publique**

Cet article insère un nouvel article L. 2213-6-5 dans le code général des collectivités territoriales pour prévoir l'information systématique du procureur de la République dans l'hypothèse où la procédure de mise en demeure en cas de constatation d'une occupation commerciale illégale de la voie publique a été engagée.

Aux termes de la rédaction proposée pour ce nouvel article, il est fait obligation au maire ou au préfet d'adresser au procureur de la République copie de l'arrêté de mise en demeure. En l'absence de précision expresse dans le dispositif, il faut comprendre que cette transmission intervient concomitamment à la notification à la personne physique ou morale responsable de l'installation en cause.

En outre, le maire ou le préfet devra informer le procureur de la République de toute suite qui aura été réservée à cette procédure : en pratique, cette référence concerne à la fois, le cas échéant, la décision de recouvrement de l'astreinte (mais non la mise en œuvre de l'astreinte elle-même, qui revêt un caractère automatique), ainsi que la procédure d'exécution d'office des travaux prescrits non réalisés.

Il reviendra ensuite – conformément aux règles de droit commun ⁽¹⁾ – au procureur de la République, le cas échéant, de mettre en œuvre une procédure juridictionnelle en engageant des poursuites, le juge pénal pouvant assurer la sanction de l'illégalité par le biais d'une amende spécifique, ou contribuer à faire cesser le trouble en ordonnant la cessation des faits constitutifs de l'infraction ⁽²⁾ (cf. *supra* le commentaire de l'article 1^{er}).

*

* *

La Commission rejette l'article 4.

(1) Cf. articles 39 et suivants du code de procédure pénale.

(2) Dans l'hypothèse où aucune mesure administrative n'aura été prise à cet effet.

Article 5

(art. L. 2213-6-6 du code général des collectivités territoriales)

Autorités habilitées à procéder aux constatations dans le cadre de la procédure de mise en demeure en cas d'occupation commerciale illégale de la voie publique

Le **I de ce nouvel article L. 2213-6-6 du code général des collectivités territoriales** établit la liste des autorités qui seront habilitées à procéder à toutes les constatations requises pour l'application des articles L. 2213-6-2 à L. 2213-6-5 du code général des collectivités territoriales, à savoir la constatation initiale de l'occupation commerciale illégale de la voie publique, mais aussi toute constatation ultérieure de l'évolution de la situation considérée ; cette évolution conditionnera le déroulement, le cas échéant, de la suite de la procédure : la remise ou le reversement partiel du produit de l'astreinte – subordonnés au fait que les travaux prescrits par l'arrêté ont été exécutés –, ou l'exécution d'office des travaux prescrits, si ceux-ci n'ont pas été effectués dans le délai imparti par l'arrêté.

Sont ainsi mentionnés :

– les agents de police judiciaire mentionnés aux articles 20 et 21 du code de procédure pénale, à savoir les agents et leurs adjoints ;

– les fonctionnaires et agents compétents habilités à constater les infractions en matière de classement des monuments historiques, immobiliers ou mobiliers (titre II du livre VI du code du patrimoine) ;

– tout fonctionnaire et agent habilité à constater les infractions aux dispositions du code de la voirie routière, ainsi qu'au code de l'urbanisme ;

– les fonctionnaires et agents publics compétents pour constater les infractions à la législation sur le classement des sites (titre IV du livre III du code de l'environnement – il s'agit, notamment, des inspecteurs des installations classées) ainsi qu'à la législation sur la publicité extérieure et les nuisances visuelles et lumineuses (titre VIII du livre V du même code) ;

– les agents de la ville de Paris autorisés à constater par procès-verbal les contraventions aux arrêtés de police du maire de Paris (mentionnés à l'article L. 2512-16 du code général des collectivités territoriales).

La présente liste est donc particulièrement extensive, de manière à favoriser l'effectivité de la mise en œuvre de la nouvelle procédure.

Le **II de cet article L. 2213-6-6** fait, en outre, obligation à l'ensemble de ces autorités de transmettre leurs procès-verbaux de constatation au procureur de la République, au maire et au préfet : la transmission au maire et au préfet conditionne la mise en œuvre de l'ensemble de la procédure ; quant à la transmission au procureur de la République, celle-ci est cohérente avec

l'information – prévue à l'article 4 – de cette autorité en cas de mise en œuvre des pouvoirs attribués au maire ou au préfet dans le cadre de la présente procédure.

*
* *

La Commission rejette l'article 5.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX ÉTABLISSEMENTS À VOCATION NOCTURNE

Article 6

(section 13 [nouvelle] du chapitre III du titre III du livre IV
et art. 433-26 [nouveau] du code pénal)

Sanction en cas d'abus de recours aux numéros d'urgence pour tapage nocturne

Cet article institue une peine d'amende applicable à toute personne recourant sans objet et de manière réitérée aux numéros d'urgence pour tapage nocturne.

1. Le problème posé

Aux termes de l'article R. 623-2 du code pénal ⁽¹⁾, les bruits ou tapages injurieux ou nocturnes troublant la tranquillité d'autrui sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 3^e classe, soit une peine d'amende de 450 euros maximum. En outre, les personnes coupables de ces contraventions encourent une peine complémentaire de confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction. Le complice de l'auteur de l'infraction peut être condamné aux mêmes peines.

La jurisprudence a précisé les conditions de mise en œuvre de ces règles : le bruit nocturne est défini comme un bruit émis entre le coucher et le lever du soleil, la fourchette classique de 22 heures à 7 heures résultant d'anciens règlements sanitaires ⁽²⁾ ; l'infraction est constituée lorsque le bruit a porté atteinte à la tranquillité du voisinage et ce, même si la tranquillité d'une seule personne a été troublée ⁽³⁾ ; pour être condamnable, le bruit doit être provoqué par une personne qui a conscience du trouble au voisinage qu'elle provoque, sans prendre pour autant les mesures pour y remédier ⁽⁴⁾.

(1) *L'infraction de tapage nocturne est distincte de celle visant à punir les bruits de voisinage, qui concerne aussi les infractions commises de jour (articles R. 1334-30 à R. 1334-37 et R. 1337-6 à R. 1337-10-2 du code de la santé publique).*

(2) *Cass. crim., 5 novembre 1996.*

(3) *Cass. crim., 6 décembre 1995.*

(4) *Cass. crim., 17 janvier 1990.*

En pratique, une personne confrontée à une situation de tapage nocturne peut être conduite à s'adresser aux services de police par un appel téléphonique. Autant de nombreuses situations conduisent légitimement à une telle intervention, autant il existe des cas d'abus de recours à cette procédure d'appel à des numéros d'urgence pour tapage nocturne, alors même qu'un appel direct au commissariat de proximité pourrait permettre de résoudre les difficultés ⁽¹⁾.

2. Le dispositif proposé

Il existe certes déjà, dans le droit positif, des possibilités de mise en cause des personnes abusant d'une telle procédure d'urgence. Le droit civil a, par exemple, consacré la théorie de l'abus de droit, qui conduit les juridictions saisies de ces situations à condamner, le cas échéant, les auteurs d'une procédure abusive à des dommages-intérêts.

Néanmoins, une telle procédure peut se révéler longue à mettre en œuvre. Aussi le présent dispositif prévoit-il la création d'une infraction spécifique, en complétant le chapitre III du titre III du livre IV du code pénal – consacré aux atteintes à l'administration publique commises par les particuliers –, d'une nouvelle section intitulée : « *Abus de recours aux numéros d'urgence pour tapage nocturne* ».

Il y insère un nouvel article 433-26 punissant de l'amende prévue pour les contraventions de deuxième classe ⁽²⁾ toute personne recourant sans objet et de manière réitérée aux numéros d'urgence pour tapage nocturne. La rédaction retenue appelle les observations suivantes :

– l'abus est caractérisé par une double condition cumulative : l'appel doit être, à la fois, dépourvu d'objet et réitéré.

L'absence d'objet sera appréciée par l'autorité compétente (autorité de police, autorité juridictionnelle) ; quant au caractère réitéré, susceptible de faire l'objet d'une même appréciation, il pourrait être constaté à compter du deuxième appel ;

– sont visés les « *numéros d'urgence pour tapage nocturne* » : la référence à l'« urgence » conduit à inclure dans le champ de l'infraction, par exemple, le numéro 17 d'appel des services de police ; en revanche, l'appel des services de proximité – du commissariat de quartier par exemple –, en serait exclu.

*
* *

La Commission rejette l'article 6.

(1) Cf. aussi la partie générale du rapport.

(2) À savoir une peine de 150 euros maximum.

Article 7

**Rapport sur l'évolution de la réglementation
relative aux conditions de sécurité des établissements à vocation nocturne**

Cet article prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évolution de la réglementation relative aux conditions de sécurité des établissements à vocation nocturne, et notamment sur la révision du changement de statut de type L en type P, lorsque ces établissements disposent d'une autorisation d'ouverture de nuit.

1. Le problème posé par la réglementation actuelle des conditions de sécurité des établissements à vocation nocturne

● *Le régime juridique applicable*

Le code de la construction et de l'habitation définit les modalités de la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (articles R. 123-1 et suivants).

Sont définis comme établissements recevant du public (dits aussi ERP), en application de l'article R. 123-2 du code de la construction et de l'habitation, *« tous bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non. Sont considérées comme faisant partie du public toutes les personnes admises dans l'établissement à quelque titre que ce soit en plus du personnel »*.

Pour ces établissements, le maire ne peut délivrer un permis de construire qu'après consultation de la commission de sécurité compétente (article R. 123-13 du code de la construction et de l'habitation). Le maire a, en outre, la responsabilité des mesures de contrôle de ces établissements (article R. 123-27 du même code). Les constructeurs et installateurs, ainsi que les exploitants, des ERP sont tenus de s'assurer que les installations ou équipements sont établis, maintenus ou entretenus en conformité avec la réglementation.

Le maire autorise l'ouverture de ces établissements après avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (article R. 123-46 du code de la construction et de l'habitation), cet avis ne liant pas le maire, sauf cas d'avis conforme expressément prévu.

Aux termes de l'article R. 123-18 du code de la construction et de l'habitation, les ERP sont classés par « types », selon la nature de leur exploitation.

En l'état actuel du droit, un arrêté du 25 juin 1980 a approuvé les dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP). Ce règlement procède

au classement des établissements installés dans un bâtiment en 14 types différents (article GN 1 du règlement)⁽¹⁾.

Aujourd'hui, certains établissements à vocation nocturne sont inclus dans **le type L**. Les conditions de sécurité sont précisées, pour ce qui concerne ces établissements, par un arrêté du 5 février 2007, complétant l'arrêté du 25 juin 1980.

Aux termes de l'article L. 1 du règlement approuvé par cet arrêté de 2007, entrent dans le champ d'application de ce type, sous certaines conditions, les établissements suivants : salles d'audition, salles de conférences, salles de réunions, salles de pari ; salles réservées aux associations, salles de quartier (ou assimilées) ; salles de projection, salles de spectacles (y compris les cirques non forains) ; cabarets ; salles polyvalentes à dominante sportive, dont la superficie unitaire est supérieure ou égale à 1 200 m², ou dont la hauteur sous plafond est inférieure à 6,50 m ; autres salles polyvalentes ; salles multimédia.

Par ailleurs, un autre arrêté, en date du 7 juillet 1983, complète l'arrêté précité du 25 juin 1980, pour définir un autre type d'établissements, **le type P**. Aux termes de l'article P 1 du règlement approuvé par cet arrêté, entrent dans le champ des établissements de type P les établissements spécialement aménagés pour la danse (bals, dancings, *etc.*) ou pour les jeux (billards et autres jeux électriques ou électroniques) dans lesquels l'effectif du public est supérieur ou égal à l'un des seuils suivants : 20 personnes en sous-sol ; 100 personnes en étage et autres ouvrages en élévation ; 120 personnes au total.

• *Le problème posé*

Les normes existantes, en distinguant différents types d'établissements, se révèlent parfois insuffisamment souples. Aujourd'hui, certains lieux de divertissement peuvent être tour à tour restaurants, salles de spectacles ou bars musicaux voire discothèques, compte tenu de l'évolution des habitudes et des loisirs⁽²⁾. Or un même établissement, pour des raisons de sécurité très légitimes, ne pourra pas toujours assurer ces différentes fonctions. À titre d'exemple, en application de la réglementation rappelée précédemment, une salle de spectacle (établissement de type L) ne pourra étendre son activité à celle de discothèque (établissement de type P), sans autorisations particulières : les établissements de type P sont en effet soumis à une réglementation qui impose la réalisation de certains aménagements particuliers, par exemple la mise en place d'un système de sécurité incendie spécifique.

(1) *J Structures d'accueil pour personnes âgées et personnes handicapées ; L Salles d'auditions, de conférences, de réunions, de spectacles ou à usage multiple ; M Magasins de vente, centres commerciaux ; N Restaurants et débits de boissons ; O Hôtels et pensions de famille ; P Salles de danse et salles de jeux ; R Établissements d'éveil, d'enseignement, de formation, centres de vacances, centres de loisirs sans hébergement ; S Bibliothèques, centres de documentation ; T Salles d'expositions ; U Établissements sanitaires ; V Établissements de culte ; W Administrations, banques, bureaux ; X Établissements sportifs couverts ; Y Musées.*

(2) *Voir sur ce point l'exposé général du présent rapport.*

Un autre facteur de rigidité est lié aux incidences du classement en types sur la capacité d'accueil : les établissements de type L peuvent, dans certains cas, accueillir pour une manifestation des personnes debout à raison de 3 personnes par m² (article L 3 du règlement approuvé par l'arrêté du 5 février 2007) ; en revanche, les établissements de type P peuvent accueillir au maximum quatre personnes pour 3 m² (article P 2 du règlement approuvé par l'arrêté du 7 juillet 1983). En pratique, il peut s'avérer difficile pour un même établissement de s'accommoder de cette différence, dans la mesure où il peut être conduit à accueillir, au cours d'une même soirée ou d'une même nuit, différents types d'activités (spectacle puis danse, par exemple), et cela avec un même public.

Une refonte des normes applicables – voire la création d'un nouveau type – pourrait favoriser une souplesse plus grande dans la mise en œuvre de l'activité des établissements à vocation nocturne, sans que cela doive, naturellement, remettre en cause, d'aucune façon, l'impératif essentiel de sécurité.

2. Les perspectives d'évolution

Aussi le présent article vise-t-il, dans un premier temps, à ce que, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi issue de la présente proposition de loi, le Gouvernement puisse remettre au Parlement un rapport portant de manière globale sur l'évolution de la réglementation relative aux conditions de sécurité des établissements à vocation nocturne.

Ce rapport devra comporter un volet spécifique concernant la révision du changement de statut de type L en type P, dans les cas où ces établissements disposent d'une autorisation d'ouverture de nuit.

*

* *

La Commission rejette l'article 7.

Article 8

Expérimentation relative au régime d'autorisation d'ouverture de nuit des établissements à vocation nocturne

Cet article tend à prévoir une expérimentation, dans le département de Paris, concernant la durée pour laquelle les ouvertures de nuit sont autorisées au bénéfice des établissements dits à vocation nocturne.

- *Le droit applicable*

Les dispositions relatives aux conditions dans lesquelles les autorisations d'ouverture la nuit sont accordées sont de natures très diverses ⁽¹⁾.

Pour ce qui concerne les heures d'ouverture et de fermeture des établissements à vocation nocturne, l'article L. 314-1 du code du tourisme renvoie à un décret le soin de fixer les règles relatives aux heures de fermeture des débits de boissons ayant pour activité principale l'exploitation d'une piste de danse. En application de cet article, le décret n° 2009-1652 du 23 décembre 2009 a inséré dans le code du tourisme un article D. 314-1, aux termes duquel « *l'heure limite de fermeture des débits de boissons ayant pour objet principal l'exploitation d'une piste de danse est fixée à 7 heures du matin* ». Cette disposition revient à rendre pérenne toute autorisation d'ouverture la nuit des établissements ayant pour objet principal l'exploitation d'une piste de danse, en pratique les discothèques.

En revanche, pour ce qui concerne le principe d'une ouverture nocturne des débits de boissons et des établissements de spectacles et de divertissements publics, ainsi que la durée de l'autorisation d'ouverture nocturne de ces établissements, en l'absence de disposition législative ou de décret spécifique, un arrêté municipal peut fixer, pour chaque commune, les règles applicables (le maire faisant à cet égard usage de son pouvoir de police générale).

À titre d'exemple, l'arrêté n° 2010-00396 du 10 juin 2010 prévoit qu'à Paris, des autorisations d'ouverture, entre deux heures et cinq heures du matin, peuvent, à titre exceptionnel, être accordées aux établissements à vocation nocturne, à condition qu'il n'en résulte aucun trouble pour l'ordre public.

La durée pour laquelle une autorisation d'ouverture la nuit est accordée à un débit de boisson ou à un établissement de spectacle peut de même être déterminée par tout acte juridique de l'autorité de police compétente ; concernant la situation parisienne, la durée pour laquelle la première autorisation est délivrée a été fixée, dans de nombreux cas – mais pas systématiquement – à six mois. Il reste que ces règles varient d'une commune à une autre.

- *Le problème posé*

Le caractère aléatoire, évoqué dans l'exposé des motifs de la présente proposition de loi, de la durée de la première autorisation d'ouverture de nuit accordée par l'autorité administrative – parfois fixée à seulement trois mois –, selon les communes concernées, freine, dans certains cas, l'activité des établissements à vocation nocturne en bornant leur programmation culturelle à un

(1) Par exemple, le code de la santé publique comprend des règles relatives, notamment, aux formations spécifiques sur les droits et obligations attachés à l'exploitation d'un débit de boisson ou d'un établissement pourvu de la licence requise pour exploiter un restaurant (articles L. 3332-1-1 et suivants) ; le code de l'environnement comporte des dispositions applicables aux établissements ou locaux qui diffusent de la musique amplifiée, notamment une obligation de réalisation d'une étude de l'impact des nuisances sonores (articles R. 571-25 et suivants).

horizon assez court. Cette situation est d'autant plus incertaine que le renouvellement de l'autorisation peut, à son tour, n'être que de trois mois.

● *Le dispositif proposé*

Aussi le présent article propose-t-il une expérimentation tendant à fixer à six mois la durée de l'autorisation d'ouverture de nuit en cas de première demande. S'agissant de la durée du renouvellement de l'autorisation, celle-ci sera d'un an, à la condition, toutefois, qu'aucune infraction n'ait été constatée.

Le dispositif prévoit que l'expérimentation aura lieu dans le département de Paris (où cette règle n'est, comme on l'a vu, pas systématiquement mise en œuvre).

*
* *

La Commission examine l'amendement CL 5 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement précise la portée du dispositif expérimental tendant à prévoir une première durée d'autorisation de six mois au profit des établissements à vocation nocturne, durée portée à un an en cas de renouvellement de l'autorisation.

Il renvoie au pouvoir réglementaire le soin de fixer la liste des départements dans lesquels il se révélera opportun de mettre en œuvre cette expérimentation.

En outre, il fixe la date d'expiration de l'expérimentation et prévoit que soit conduite une évaluation, peu avant son terme, conformément aux exigences constitutionnelles.

La Commission rejette l'amendement CL 5.

Puis elle rejette l'article 8.

Après l'article 8

La Commission examine l'amendement CL 6 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement vise à améliorer l'information des futurs habitants d'un logement urbain sur l'exposition aux bruits diurnes et nocturnes de ce logement.

M. Christian Estrosi. Cette proposition de loi va dans le bon sens. Elle donne des moyens efficaces aux maires pour lutter contre des phénomènes auxquels ils sont confrontés quotidiennement et auxquels ni l'État ni la justice n'apportent de réponse. Lorsque nous, les maires, sommes confrontés à une

occupation illicite du domaine public, nous envoyons la police administrative dresser un procès-verbal, mais la plupart du temps celui-ci n'est pas suivi d'effet. Nous devons aussi tenir compte des personnes qui s'installent dans un périmètre touristique et qui, à peine installées, font signer des pétitions contre les nuisances sonores.

Chacun se grandirait en donnant à tous les maires de France les outils nécessaires. C'est la raison pour laquelle j'apporte mon soutien aux articles et amendements qui nous sont proposés, même si je marque ma différence.

*La Commission **rejette** l'amendement CL 6.*

Elle est saisie de l'amendement CL 7 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Selon un décret de 2009, tous les établissements ayant pour objet principal l'exploitation d'une piste de danse doivent bénéficier d'une autorisation pérenne d'ouverture jusqu'à sept heures du matin.

Les auditions ont montré que ce régime crée une distorsion avec celui applicable aux bars, auxquels l'autorisation d'ouverture toute la nuit n'est accordée qu'à titre provisoire. Or la frontière entre bar et discothèque peut être ténue. C'est pourquoi il me semble important de dresser un bilan qualitatif de l'application de cette règle.

Les auditions ont également montré l'importance des procédures de médiation, qui permettent de régler de nombreuses difficultés. Mais celles-ci sont insuffisamment connues. Un bilan permettrait de mieux cerner l'existant et d'identifier les lacunes. C'est pourquoi je propose que le Gouvernement remette au Parlement un rapport établissant ces bilans.

*L'amendement CL 7 est **rejeté**.*

*La Commission **rejette** l'ensemble de la proposition de loi.*

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande de rejeter la proposition de loi pour une urbanité réussie, de jour comme de nuit (n° 3693).

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>Code général des collectivités territoriales <i>Art. L. 2213-6. – Cf. annexe.</i></p> <p>Code de la voirie routière <i>Art. L. 113-2. – Cf. annexe.</i></p>	<p>Proposition de loi pour une urbanité réussie, de jour comme de nuit</p> <p>TITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES À LA RÉGULATION DU COMMERCE SUR LA VOIE PUBLIQUE</p> <p>Article 1^{er}</p> <p><i>Après l'article L. 2213-6-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2213-6-2 ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Art. L. 2213-6-2. – Dès la constatation d'une occupation commerciale de la voie publique en infraction aux dispositions de l'article L. 2213-6 du présent code ou de l'article L. 113-2 du code de la voirie routière ou des textes pris pour leur application, et nonobstant la prescription de l'infraction ou son amnistie, le maire ou le préfet prend un arrêté ordonnant, dans un délai qu'il détermine, soit la suppression, soit la mise en conformité avec ces dispositions, des installations et matériels en cause, ainsi que, le cas échéant, la remise en état des lieux. »</i></p> <p><i>« Cet arrêté est notifié à la personne, physique ou morale, responsable de cette installation en infraction. »</i></p> <p>Article 2</p> <p><i>Après l'article L. 2213-6-2 du même code, est inséré un article L. 2213-6-3 ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Art. L. 2213-6-3. – À l'expiration du délai fixé par l'arrêté de mise en demeure, dont le point de départ se situe au jour de la notification de l'arrêté, la personne à qui il a été notifié est redevable d'une astreinte dont le montant unique, par jour et par</i></p>	<p>Proposition de loi pour une urbanité réussie, de jour comme de nuit</p> <p>TITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES À LA RÉGULATION DU COMMERCE SUR LA VOIE PUBLIQUE</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Rejeté</p> <p>Article 2</p> <p>Rejeté</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>Code général des collectivités territoriales</p>	<p>mètre carré en infraction, a été établi préalablement par délibération en conseil municipal. Le montant de l'astreinte ne peut dépasser 500 euros par jour et par mètre carré en infraction. »</p>	
<p>Art. L. 2213-6-3. – Cf. supra art. 2.</p>	<p>« L'astreinte est recouvrée, dans les conditions prévues par les dispositions relatives aux produits communaux, au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle ont été commis les faits constatés. »</p>	
<p>Art. L. 2213-6-2. – Cf. supra art. 1^{er}.</p>	<p>« Le maire ou le préfet peut consentir une remise ou un reversement partiel du produit de l'astreinte lorsque les travaux prescrits par l'arrêté ont été exécutés et que le redevable établit qu'il n'a pu observer le délai imposé pour l'exécution totale de ses obligations qu'en raison de cas de force majeure ou de circonstances particulières et indépendantes de sa volonté. »</p>	
	<p>Article 3</p>	<p>Article 3</p>
	<p>Après l'article L. 2213-6-3 du même code, est inséré un article L. 2213-6-4 ainsi rédigé :</p>	<p>Rejeté</p>
	<p>« Art. L. 2213-6-4. – Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article L. 2213-6-3, le maire ou le préfet fait, en quelque lieu que ce soit, exécuter d'office les travaux prescrits par l'arrêté visé à l'article L. 2213-6-2, s'il n'a pas été procédé à leur exécution dans le délai fixé par cet arrêté. »</p>	
	<p>« Les frais de l'exécution d'office sont supportés par la personne à qui a été notifié l'arrêté. »</p>	
<p>Art. L. 2213-6-2. – Cf. supra art. 1^{er}.</p>	<p>Article 4</p>	<p>Article 4</p>
	<p>Après l'article L. 2213-6-4 du même code, est inséré un article L. 2213-6-5 ainsi rédigé :</p>	<p>Rejeté</p>
	<p>« Art. L. 2213-6-5. – Le maire ou le préfet adresse au procureur de la République copie de l'arrêté de mise en demeure prévue à l'article L. 2213-6-2 et le tient immédiatement informé de la suite qui lui a été réservée. »</p>	

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<i>Art. L. 2213-6-2. – Cf. supra art. 1^{er}.</i>	<p>Article 5</p> <p><i>Après l'article L. 2213-6-5 du même code est inséré un article L. 2213-6-6 ainsi rédigé :</i></p>	Article 5
<i>Art. L. 2213-6-3. – Cf. supra art. 2.</i>	<p><i>« Art. L. 2213-6-6. – I. – Pour l'application des articles L. 2213-6-2 à L. 2213-6-5 du présent code, sont habilités à procéder à toutes constatations, outre les officiers de police judiciaire :</i></p>	Rejeté
<i>Art. L. 2213-6-4. – Cf. supra art. 3.</i>	<p><i>« 1° Les agents de police judiciaire mentionnés aux articles 20 et 21 du code de procédure pénale ;</i></p>	
<i>Art. L. 2213-6-5. – Cf. supra art. 4.</i>	<p><i>« 2° Les fonctionnaires et agents habilités à constater les infractions au titre II du livre VI du code du patrimoine ;</i></p>	
Code de procédure pénale	<p><i>« 3° Les fonctionnaires et agents habilités à constater les infractions aux dispositions du code de la voirie routière ;</i></p>	
<i>Art. 20 et 21. – Cf. annexe.</i>	<p><i>« 4° Les fonctionnaires et agents publics habilités à constater les infractions au code de l'urbanisme ;</i></p>	
Code général des collectivités territoriales	<p><i>« 5° Les fonctionnaires et agents publics habilités à constater les infractions au titre IV du livre III et au titre VIII du livre V du code de l'environnement ;</i></p>	
<i>Art. L. 2512-16. – Cf. annexe.</i>	<p><i>« 6° Les agents de la ville de Paris mentionnés à l'article L. 2512-16 du présent code.</i></p>	
	<p><i>« II. – Les agents et fonctionnaires ci-dessus habilités pour constater les infractions transmettent leurs procès-verbaux de constatation au procureur de la République, au maire et au préfet. »</i></p>	

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la Commission

TITRE II
**DISPOSITIONS RELATIVES
AUX ÉTABLISSEMENTS À
VOCATION NOCTURNE**

TITRE II
**DISPOSITIONS RELATIVES
AUX ÉTABLISSEMENTS À
VOCATION NOCTURNE**

Article 6

Article 6

Le chapitre III du titre III du livre IV du code pénal est complété par une section 13 ainsi rédigée :

Rejeté

« Section 13

« *Abus de recours aux numéros d'urgence pour tapage nocturne*

« *Art. 433-26. – Toute personne recourant sans objet et de manière réitérée aux numéros d'urgence pour tapage nocturne est punie de l'amende prévue par les contraventions de deuxième classe. »*

Article 7

Article 7

Douze mois après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur l'évolution de la réglementation relative aux conditions de sécurité des établissements à vocation nocturne et notamment sur la révision du changement de statut de type L en P lorsque ces établissements disposent d'une autorisation d'ouverture de nuit.

Rejeté

Article 8

Article 8

À titre expérimental, dans le département de Paris, l'autorisation d'ouverture de nuit pour un établissement à vocation nocturne est fixée à 6 mois pour la première demande.

Rejeté

Au premier renouvellement, lorsqu'aucune infraction n'a été constatée, la durée de l'autorisation d'ouverture de nuit est d'un an.

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Code général des collectivités territoriales	58
<i>Art. L. 2213-6 et L. 2512-16.</i>	
Code de procédure pénale	58
<i>Art. 20 et 21.</i>	
Code de la voirie routière	59
<i>Art. L. 113-2.</i>	

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 2213-6. – Le maire peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique et autres lieux publics, sous réserve que cette autorisation n’entraîne aucune gêne pour la circulation et la liberté du commerce.

Art. L. 2512-16. – Les agents de la ville de Paris chargés d’un service de police, agréés par le procureur de la République et assermentés, sont autorisés à constater par procès-verbal les contraventions aux arrêtés de police du maire de Paris pris en application de l’article L. 2512-13 ainsi que celles relatives aux permis de stationnement sur la voie publique, dans les conditions et selon les modalités fixées par décret en Conseil d’État. Ils constatent également par procès-verbal les contraventions mentionnées au livre VI du code pénal dont la liste est fixée par décret en Conseil d’État, dès lors qu’elles ne nécessitent pas de leur part d’actes d’enquêtes et à l’exclusion de celles réprimant des atteintes à l’intégrité des personnes.

En outre, ces agents sont habilités à relever l’identité des contrevenants ayant commis les infractions visées au premier alinéa, dans les conditions prévues à l’article 78-6 du code de procédure pénale.

L’article L. 1312-1 du code de la santé publique est applicable aux inspecteurs de salubrité de la ville de Paris.

Code de procédure pénale

Art. 20. – Sont agents de police judiciaire :

1° Les gendarmes n’ayant pas la qualité d’officier de police judiciaire ;

2° Les fonctionnaires des services actifs de la police nationale, titulaires et stagiaires, n’ayant pas la qualité d’officier de police judiciaire ;

3° à 5° (*Abrogés*).

Toutefois, les fonctionnaires mentionnés aux 1° à 3° ne peuvent exercer effectivement les attributions attachées à leur qualité d’agent de police judiciaire et se prévaloir de cette qualité que s’ils sont affectés à un emploi comportant cet exercice ; l’exercice de ces attributions est momentanément suspendu pendant le temps où ils participent, en unité constituée, à une opération de maintien de l’ordre.

Les agents de police judiciaire ont pour mission :

De seconder, dans l’exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ;

De constater les crimes, délits ou contraventions et d’en dresser procès-verbal ;

De recevoir par procès-verbal les déclarations qui leur sont faites par toutes personnes susceptibles de leur fournir des indices, preuves et renseignements sur les auteurs et complices de ces infractions.

Les agents de police judiciaire n'ont pas qualité pour décider des mesures de garde à vue.

Art. 21. – Sont agents de police judiciaire adjoints :

1° Les fonctionnaires des services actifs de police nationale ne remplissant pas les conditions prévues par l'article 20 ;

1° *bis* Les volontaires servant en qualité de militaire dans la gendarmerie et les militaires servant au titre de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale ne remplissant pas les conditions prévues par l'article 20-1 ;

1° *ter* Les adjoints de sécurité mentionnés à l'article 36 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité ;

1° *quater* Les agents de surveillance de Paris ;

1° *quinquies* (*Abrogé*) ;

1° *sexies* Les membres de la réserve civile de la police nationale qui ne remplissent pas les conditions prévues à l'article 20-1 ;

2° Les agents de police municipale ;

3° Les gardes champêtres, lorsqu'ils agissent pour l'exercice des attributions fixées au dernier alinéa de l'article L. 2213-18 du code général des collectivités territoriales.

Ils ont pour mission :

De seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ;

De rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance ;

De constater, en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et de recueillir tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions, le tout dans le cadre et dans les formes prévues par les lois organiques ou spéciales qui leur sont propres ;

De constater par procès-verbal les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

Lorsqu'ils constatent une infraction par procès-verbal, les agents de police judiciaire adjoints peuvent recueillir les éventuelles observations du contrevenant.

Code de la voirie routière

Art. L. 113-2. – En dehors des cas prévus aux articles L. 113-3 à L. 113-7 et de l'installation par l'État des équipements visant à améliorer la sécurité routière, l'occupation du domaine public routier n'est autorisée que si elle a fait l'objet, soit d'une permission de voirie dans le cas où elle donne lieu à emprise, soit d'un permis de stationnement dans les autres cas. Ces autorisations sont délivrées à titre précaire et révocable.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CL1 présenté par Mme Mazetier, rapporteure :

Article 1^{er}

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « ou le préfet » les mots : « ou, dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par celui-ci, le préfet, ».

Amendement CL2 présenté par Mme Mazetier, rapporteure :

Article 2

À la dernière phrase de l'alinéa 2, après les mots : « ne peut » insérer les mots : « être inférieur à 50 euros par jour et par mètre carré en infraction, ni ».

Amendement CL3 présenté par Mme Mazetier, rapporteure :

Article 2

Compléter l'alinéa 2 par la phrase suivante :

« Ces deux montants sont réévalués chaque année en fonction de l'évolution du coût de la vie, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. »

Amendement CL4 présenté par Mme Mazetier, rapporteure :

Article 3

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « ou le préfet » les mots : « ou, dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par celui-ci, le préfet, ».

Amendement CL5 présenté par Mme Mazetier, rapporteure :

Article 8

Rédiger ainsi cet article :

« À titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2014, dans les départements dont la liste est fixée par voie réglementaire, l'autorisation d'ouverture de nuit pour un établissement à vocation nocturne est fixée à six mois pour la première demande.

« Au premier renouvellement, lorsqu'aucune infraction n'a été constatée, la durée de l'autorisation d'ouverture de nuit est d'un an.

« Le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard le 30 septembre 2014, un rapport d'évaluation de la présente expérimentation. »

Amendement CL6 présenté par Mme Mazetier, rapporteure :

Après l'article 8

Insérer l'article suivant :

« Au plus tard six mois après la publication de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les moyens d'informer les personnes qui s'installent ou envisagent de s'installer dans un logement urbain de l'exposition aux bruits diurnes et nocturnes de ce logement. »

Amendement CL7 présenté par Mme Mazetier, rapporteure :

Après l'article 8

Insérer l'article suivant :

« Au plus tard six mois après la publication de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 15 du décret n° 2009-1652 du 23 décembre 2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

« Ce rapport établit aussi un bilan de l'action des différentes instances de médiation compétentes, aux plans national et local, en matière de régulation des activités de divertissement nocturnes ainsi que de régulation du commerce sur la voie publique. »

PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE

• **Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration**

— M. Claude DUMONT, chef du bureau du contrôle de légalité et conseil juridique

— M. Daniel SOLANA, adjoint au chef du bureau

— M. Christophe de VIVIE de REGIE, chargé d'affaires juridiques

— Mme Sophie GUIROY, chef du bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat

• **Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie**

— M. Thierry PÉAN, chef du bureau des professions libérales et des entreprises commerciales de service

— M. Frédéric BATTISTELLA, adjoint au chef du bureau des destinations touristiques

• **Ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement**

— M. Etienne CRÉPON, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

— M. Pascal VALENTIN, chef de la mission du bruit et des agents physiques

• **Préfecture de police**

— M. Nicolas LERNER, chef de cabinet du préfet de police

— Mme Nicole ISNARD, sous-directrice de la protection sanitaire et de l'environnement

— M. Philippe DALBAVIE, conseiller juridique du cabinet du préfet de police

— M. Christian KALCK, commissaire divisionnaire chef de la brigade de répression du proxénétisme de Paris

— M. Guillaume BRUNEAU, stagiaire au cabinet du préfet de police

• **Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques (ANMSCCT)**

— M. Marc FRANCINA, président

• **Conseil supérieur du notariat**

— Maître Thierry DELESALLE, notaire

• **Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH)**

— M. Franck CAMUS, vice-président de la branche bars-brasseries

— Mme Annick CROS, directeur juridique

• **Syndicat national des hôteliers, restaurateurs, cafetiers et traiteurs (SYNHORCAT)**

— M. Franck TROUET, directeur général

— M. Marcel BENEZET, président des cafés, bars et restaurants

• **Chambre syndicale des cabarets artistiques et discothèques (CSCAD)**

— Mlle Bérénice FRAGER, responsable de la communication

• **Culture Bar Bars, fédération nationale des cafés cultures**

— M. Xavier SIMON, président

— M. Florent CICCOLI, secrétaire général

— M. Renaud BARILLET, président du réseau des *Musiques actuelles à Paris (MAP)*, directeur général associé de *La Bellevilloise*

• **Association Antibruit de Voisinage**

— M. Anne LAHAYE, présidente

• **Quartier Latin Passionné**

— M. Philippe JACQUINOT, président

• **Réseau Vivre Paris !**

— Mme Anne PENNEAU, représentante du réseau

• **École de guerre économique (EGE)**

— M. Christian HARBULOT, directeur

Par ailleurs, la rapporteure a reçu des contributions écrites de l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF), du ministère de la Justice et des libertés et du Conseil national des barreaux (CNB).