

17 septembre 2019

Réglementation de l'usage détourné du protoxyde d'azote

L'essor important de l'utilisation détournée du protoxyde d'azote à des fins récréatives, notamment par les jeunes, a alerté les pouvoirs publics. La mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) a saisi la DLP AJ afin de déterminer les compétences du maire pour interdire la consommation sur la voie publique de ce gaz hilarant.

Vous souhaitez savoir si à ce titre le maire serait compétent pour prendre :

- un arrêté interdisant la consommation de protoxyde d'azote sur la voie publique (de la même façon que pour la consommation d'alcool dans la rue), sur une période de temps limitée.
- par analogie avec les arrêtés interdisant la consommation d'alcool sur la voie publique, si la confiscation des capsules par les agents n'est pas permise, obliger les contrevenants à mettre les capsules de protoxyde d'azote aux ordures.
- une sanction administrative contre un commerce, vendant des cartouches et ballons de baudruche, au titre du trouble à l'ordre public que cela génère.

1. Les différents usages du protoxyde d'azote

Le protoxyde d'azote est un gaz à usage médical, utilisé pour ses propriétés anesthésiques et analgésiques, mais est également utilisé pour la pressurisation d'aérosols. Dans le cadre de cet usage commercial, il est soumis à la réglementation des produits de consommation courante. Il est très peu coûteux et en vente libre dans les supermarchés.

Le protoxyde d'azote fait néanmoins l'objet d'un usage détourné et est devenu un produit de consommation populaire chez les jeunes. Le contenu de la cartouche est vidé dans un ballon de baudruche puis inhalé, en raison de son effet euphorisant. Plusieurs risques sanitaires sembleraient encourus par ce produit psycho-actif.

2. Les pouvoirs du maire pour réglementer l'usage détourné du protoxyde d'azote

- a) Toute mesure mettant en œuvre les pouvoirs de police générale du maire doit être fondée sur un trouble à la sécurité, la tranquillité ou à la salubrité.

Le maire peut, au titre de ses pouvoirs de police générale (article L. 2212-2 du CGCT), édicter certaines mesures en cas de troubles au bon ordre, à la sûreté, la sécurité et la tranquillité publiques.

Vous estimez, en l'espèce, que sont directement affectées par ce phénomène :

- la sécurité publique, au titre des risques pour la santé que représente cet usage détourné du protoxyde d'azote ;
- la tranquillité publique, au titre des attroupements provoqués par la consommation de ce produit sur l'espace public ;
- la salubrité publique, au vu des déchets des cartouches et des ballons de baudruche régulièrement abandonnés sur le sol.

Cela justifierait que le maire au titre de ses pouvoirs de police municipale, prenne des mesures réglementaires en réglementant la consommation sur la voie publique.

En premier lieu, il convient de rattacher les enjeux de santé publique à la police de salubrité, la sécurité publique (i) ne semblant de manière générale pas ou peu menacée par le développement de ces comportements, sauf à démontrer localement que leur consommation engendre des comportements agressifs (comme la consommation d'alcool) ou dangereux pour la circulation et le stationnement par exemple.

La salubrité publique (ii) semble en revanche affectée en premier lieu par le développement de ces comportements, si tant est que l'administration dispose d'éléments matériels démontrant le caractère dangereux de cette consommation pour la santé humaine (études menées par le ministère de la santé, les ARS, Santé publique France, convergences de diagnostics de praticiens, etc). La salubrité publique sera affectée non seulement par l'importance des troubles occasionnés pour la santé publique par ce produit, que par le nombre d'individus qui s'adonnent localement à cette pratique, ce qui devra être souligné dans les considérants.

La tranquillité publique (iii) semble pouvoir être également affectée dans une certaine mesure, pour les nuisances que ce phénomène entraîne (nuisances sonores par exemple) mais l'arrêté devra être solidement étayé par des éléments matériels dans les considérants au vu des circonstances locales, en fonction de comportements récurrents et déjà constatés par l'autorité de police.

a) La nature des mesures qui peuvent être prises par les maires :

Face à ce phénomène, certains maires ont pris des arrêtés municipaux ces derniers mois qui ont pour la plupart vocation à en interdire l'usage aux mineurs dans l'espace public. Ces arrêtés prévoient en général l'interdiction de :

- la vente de ces produits aux mineurs ;
- la détention de ce produit par les mineurs ;
- la consommation à des fins récréatives de protoxyde d'azote ;
- l'abandon des capsules de protoxyde d'azote sur la voie publique ;
- la confiscation par les forces de l'ordre en cas de flagrance de cartouches ou autres récipients contenant ce gaz.

Une interdiction de la consommation sur la voie publique est juridiquement envisageable (i). Il faudra s'assurer qu'elle ne revêt pas le caractère d'une interdiction générale et absolue (CE, 26 avril 1993, Cne de Méribel les Allues), celles-ci étant illégales, et qu'elle est proportionnée aux risques de troubles à l'ordre public. Même si l'objectif est d'interdire la consommation en tout temps et en tout lieu, et que l'interdiction de consommation de ce gaz ne porte que faiblement

atteinte aux libertés individuelles, il faudra donc prévoir des limitations dans le temps et l'espace (horaires, dates, périmètres géographiques).

L'interdiction de la vente aux mineurs (ii) semble plus fragile juridiquement, car une telle interdiction serait plus attentatoire aux libertés (la liberté du commerce et de l'industrie en l'occurrence), et que par ailleurs c'est un usage détourné de ce produit qui est visé et non la vente en tant que telle, l'usage qui peut en être fait restant parfaitement légal dans certaines circonstances. Cette mesure pourrait donc être considérée comme disproportionnée au regard du but à atteindre (CE, 19 mai 1933, Benjamin ; CE, 3 juin 1994, Cne de Coulommiers : la mesure doit être exactement proportionnée aux intérêts en cause).

Le parallèle avec l'encadrement ou l'interdiction de la vente d'alcool et des pétards présente des limites, car dans le cas de l'alcool il s'agit d'un pouvoir de police spéciale, régi par les articles L.3344-1 et 2 et L.3353-3 à 6 du code de la santé publique, qui prévoit l'interdiction de la vente aux mineurs et les sanctions pénales associées. S'agissant des pétards, les interdictions de ventes sont généralement prononcées par arrêté municipal ou préfectoral au titre des pouvoirs de police générale, à l'occasion de festivités spécifiques très encadrées dans le temps (14 juillet, 31 décembre). Par ailleurs les pétards et autres produits pyrotechniques sont des produits dont l'usage principal est intrinsèquement dangereux, et la possibilité d'atteinte à l'ordre public semble plus évidente que dans le cas du protoxyde d'azote, qui est vendu pour des motifs totalement différents de l'usage visé par une éventuelle interdiction.

L'interdiction de la détention pour les mineurs (iii) paraît également attentatoire au droit de propriété, suivant le même raisonnement. Or ce n'est que d'une telle interdiction de détention que pourrait découler le pouvoir dévolu aux forces de l'ordre en cas de flagrance de demander aux contrevenants de vider le contenu de la bouteille.

La sanction administrative liée au manquement à une obligation ou une interdiction imposée par un arrêté de police municipale ne peut être prévue que par un texte (iv) :

La sanction administrative, prononcée par une autorité administrative locale et consécutive à une infraction administrative, revient à conférer un pouvoir punitif à l'administration, et ne peut être prévue qu'explicitement et par un texte de nature législative (qui devrait par ailleurs prévoir des mesures procédurales spécifiques visant à garantir le respect des droits de la défense).

Sur le pouvoir des forces de police d'amener les contrevenants à déposer les capsules (pleines) aux ordures, et sur l'abandon de déchets sur la voie publique (v) :

Par défaut (R.610-5 code pénal), l'infraction à un arrêté municipal est sanctionnée par une amende pénale de première classe (38 euros). Ainsi en cas de flagrance, les forces de police nationales et municipales seront dans la capacité de dresser un procès-verbal d'infraction aux fins de prononcer une telle amende.

Cependant, il faut rappeler que les agents de police municipale disposent également, en dehors des pouvoirs de police générale du maire, au titre du R.15-33-29-3 du code de procédure pénale, de la possibilité de constater des infractions relatives au dépôt illégal de déchets, ordures et autres matériaux sur la voie publique, en vertu des articles R.633-6¹ et R. 644-2² du code pénal : **ces contraventions pénales sont punies plus sévèrement qu'une simple C1 et seront probablement plus dissuasives qu'une simple contravention à un arrêté de police municipale** (respectivement une C3 et une C4, d'un montant maximal de 450 et 750 euros).

La confiscation (vi) est possible mais à titre de peine complémentaire en cas d'infraction pénale :

L'article R.644-2 code pénal précité, qui vise certains cas de dépôts illégaux de déchets sur la voie publique, permet de confisquer l'objet qui a servi à commettre l'infraction ou l'objet qui était destiné à la commettre, mais au titre de peine complémentaire (donc prononcée par un juge) : cette mesure ne pourra être prise à l'initiative de l'agent de police au moment de la constatation de l'infraction.

1 « Hors les cas prévus par les articles R. 635-8 et R. 644-2, est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 3e classe le fait de déposer, d'abandonner, de jeter ou de déverser, en lieu public ou privé, à l'exception des emplacements désignés à cet effet par l'autorité administrative compétente, des ordures, déchets, déjections, matériaux, liquides insalubres ou tout autre objet de quelque nature qu'il soit, y compris en urinant sur la voie publique, si ces faits ne sont pas accomplis par la personne ayant la jouissance du lieu ou avec son autorisation. »

2 « Le fait d'embarasser la voie publique en y déposant ou y laissant sans nécessité des matériaux ou objets quelconques qui entravent ou diminuent la liberté ou la sûreté de passage est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 4e classe. Les personnes coupables de la contravention prévue au présent article encourent également la peine complémentaire de confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit. »