



HAL
open science

”Les arrêtés municipaux insolites, nouveau symptôme de l’impuissance publique”

Elise Fraysse

► **To cite this version:**

Elise Fraysse. ”Les arrêtés municipaux insolites, nouveau symptôme de l’impuissance publique”. *Actualité juridique Droit administratif*, 2023, n° 30, p. 1587. <halshs-04208753>

HAL Id: halshs-04208753

<https://shs.hal.science/halshs-04208753v1>

Submitted on 25 Nov 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Copyright - All rights reserved

Les arrêtés municipaux insolites, nouveau symptôme de l'impuissance publique¹

Élise Fraysse

Professeure de droit public à l'Université Clermont Auvergne (CMH UR 4232)

Paru in AJDA, 2023, n° 30, pp. 1587-1593

« Ce qui nous parle, me semble-t-il, c'est toujours l'évènement, l'insolite, l'extraordinaire. [...] Les trains ne se mettent à exister que lorsqu'ils déraillent, et plus il y a de voyageurs morts, plus les trains existent. »²

On les rencontre habituellement dans les rubriques des actualités régionales plutôt que dans les colonnes des revues juridiques spécialisées. Qu'il s'agisse de l'arrêté autorisant le père Noël à survoler la commune de Tavel dans le Gard³ ou de celui interdisant à ses habitants de mourir le week-end sur le territoire de la commune ligérienne de La Gresle⁴, on assiste depuis quelques années à une multiplication des arrêtés municipaux dits insolites. Décalés, ils (d)étonnent par leur caractère inaccoutumé et *a priori* contraire aux usages du pouvoir réglementaire local en recourant à l'humour – qu'il soit léger, grotesque ou absurde. Certes, ce phénomène n'est pas nouveau : déjà en 1954, le maire de Châteauneuf-du-pape prohibait le survol et l'atterrissage des « soucoupes volantes » sur le territoire de sa commune⁵. Il signalait ainsi ce que l'on considère aujourd'hui comme le premier arrêté municipal insolite de l'histoire française moderne.

Mais il n'est désormais plus question – singulièrement depuis les années 2000 – de recenser quelques initiatives isolées. Il semblerait en effet – bien que le phénomène soit difficilement quantifiable – qu'une trentaine d'arrêtés de ce type soit désormais adoptée chaque année. Un concours a même été organisé en 2022 pour inciter les maires à faire preuve de la plus grande originalité afin de perpétuer – selon les

¹ Je tiens à remercier très sincèrement François Brunet pour ses remarques éclairantes et le temps qu'il a pu consacrer à répondre à mes nombreuses et difficiles questions.

² G. Perec, *L'infra-ordinaire*, éd. du Seuil, 1973, p. 9.

³ Arrêté municipal du 21 déc. 2021.

⁴ Arrêté municipal du 6 déc. 2019.

⁵ Arrêté municipal du 25 oct. 1954.

organisateurs du concours – une « longue tradition » en la matière⁶. Si ces arrêtés restent quoi qu'il en soit marginaux rapportés à la totalité des arrêtés municipaux adoptés en France, force est donc de constater qu'ils ne sont plus tout à fait exceptionnels.

Et pour cause ; ces arrêtés insolites font « recette » auprès des médias. Ils s'intègrent en effet parfaitement dans le mouvement contemporain de l'*infotainment* (ou « info-divertissement ») qui consiste à rendre l'actualité plus légère et plus divertissante, « le buzz marqu[ant] un aboutissement de cette logique »⁷ : combien de lecteurs seront amusés de voir qu'un maire a interdit à la pluie de tomber⁸ ou aux pierres de chuter⁹ sur son territoire ? Si un certain nombre de médias – qu'ils soient locaux ou nationaux – réclament donc de l'insolite, les maires trouvent également avec ceux-ci un canal de communication inespéré, qui dépasse nécessairement l'audience habituelle des arrêtés municipaux. Nouvelle variation des relations entre droit et médias, les arrêtés insolites ne prospèrent en réalité qu'en tant qu'ils recueillent un certain écho médiatique.

S'agit-il alors pour les maires de rompre avec la monotonie de leurs fonctions en recherchant la notoriété dont ils ont toujours rêvé ? Pas nécessairement. Car à bien y regarder, l'insolite n'est pas systématiquement synonyme de légèreté, de dérisoire ou de risible ; il camoufle parfois une situation empreinte d'une certaine gravité. Certes, certains arrêtés semblent empreints de naïveté. À ce titre, ceux relatifs aux conditions météorologiques s'avèrent être un bon exemple, qu'il s'agisse à Challans (Vendée) de demander au soleil de briller tous les jours de la semaine¹⁰ ou à Essarts-en-bocage (Vendée) d'obliger ses administrés à « être en joie » face au « risque de mauvaise humeur » à l'approche de l'automne¹¹. Ces arrêtés, tout comme ceux relatifs à la circulation et au stationnement du Père Noël, unanimement adoptés pour « faire sourire »¹², constituent d'ailleurs la plus large part des arrêtés insolites adoptés chaque année, si bien que l'on en dénombre une vingtaine pour la seule année 2022.

Mais d'autres apparaissent d'emblée moins légers. Ainsi, si le maire de la commune de Fercé-sur-Sarthe a interdit à ses habitants d'être victime d'un accident ou d'un malaise sur le territoire de sa commune, c'est en réponse au « manque de médecins généralistes » et à « l'absence de lits de réanimation pédiatriques » au sein du département de la Sarthe¹³. De même, l'arrêté du maire de la commune de Montereau (Loiret) se disant « favorable à la distribution de petites pilules bleues » et s'engageant à en distribuer aux parents de la commune tâchait d'empêcher la fermeture d'une classe au sein de l'école

⁶ « Le grand concours des arrêtés municipaux insolites » ; en ligne : <https://www.curiositesjuridiques.fr/le-concours-des-arretes-municipaux/>

⁷ G. Emer, « Du buzz dans les médias », in *La France en récits*, PUF, 2020, p. 146.

⁸ Arrêté municipal de Cerdon (Ain) du 6 déc. 2021.

⁹ Arrêté municipal d'Ivry-la-Bataille (Eure) du 1^{er} sept. 2022.

¹⁰ Arrêté municipal du 14 fév. 2018.

¹¹ Arrêté municipal du 13 sept. 2019.

¹² Arrêté municipal de Moras-en-Valloire (Drôme) du 20 déc. 2022.

¹³ Arrêté municipal du 18 fév. 2020.

communale¹⁴. De cette manière, les maires – dont l'imagination ne semble pas avoir de borne – s'évertuent donc à alerter sur l'accès à certains services (publics ou non) au sein de leur commune.

On perçoit ici toutes les potentialités que revêtent ces arrêtés municipaux insolites – devenus chaque année plus nombreux et plus variés –, et toutes les questions qu'ils soulèvent pour le juriste. D'un point de vue strictement juridique, on peut s'interroger sur leur légalité, bien sûr, et plus fondamentalement sur leur authentique caractère juridique : sont-ils véritablement du droit ? D'un point de vue institutionnel, c'est la figure du maire qui interroge : si l'on connaît historiquement son rôle de « résistant local face à l'État et ses agents déconcentrés »¹⁵, le maire ne serait-il pas en passe de devenir un résistant *national*, grâce à l'aura nouvelle que lui accordent les médias ? Quelle image, plus largement, cela donne-t-il de la décentralisation aujourd'hui, elle dont on espérait une co-administration apaisée, mais qui donne bien souvent lieu à de conflictuelles mésententes¹⁶ ? En réalité, ces questions juridiques et institutionnelles se rejoignent si l'on adopte le prisme des *usages* du droit, thématique longtemps ignorée par la théorie du droit¹⁷. La question n'est alors plus tant celle de l'ontologie du droit, mais celle des finalités poursuivies par les *acteurs* et des « stratégies »¹⁸ qu'ils mettent en œuvre pour appliquer, contourner ou détourner le droit¹⁹. Les arrêtés insolites constituent bel et bien une stratégie municipale mobilisée en vue de finalités multiples et souvent extra-juridiques.

Or, à cet égard, il nous semble que le développement de ces arrêtés municipaux insolites peut être mieux compris à l'aune de l'idée d'impuissance publique²⁰. Sans remettre en cause la place de la puissance publique au sein de notre droit administratif, l'idée d'impuissance publique met quant à elle en lumière les limites juridiques et extra-juridiques que peuvent rencontrer les autorités administratives dans l'exercice de leurs compétences. Ainsi, d'un côté, l'insolite constitue un moyen pour les maires de mettre en scène, *via* leur pouvoir de police administrative, leur propre impuissance, c'est-à-dire leur incapacité à agir dans certains domaines comme ils le souhaiteraient. Elle est synonyme ici d'impuissance politique, laquelle peut être rapprochée d'une impuissance quant aux *résultats* de l'action administrative²¹ : certains résultats sont inatteignables par les maires (I). Mais, d'un autre côté, l'État semble lui aussi en proie à une certaine impuissance publique dans le traitement qu'il fait de ces arrêtés municipaux insolites. Si l'État, principalement par le biais des préfetures, dispose *a priori* des moyens nécessaires pour traiter juridiquement les arrêtés municipaux dépourvus de sérieux, force est de constater

¹⁴ Arrêté municipal du 16 mai 2019.

¹⁵ H. Portelli, « Les fondements administratifs d'un pouvoir politique », *Pouvoirs*, 2014, n° 148, p. 5.

¹⁶ La saga juridictionnelle « Commune de Grande Synthe » en constitue l'une des dernières illustrations (CE, 19 nov. 2020, n° 427301 ; CE 1^{er} juill. 2021, n° 427301 ; CE, ass., 10 mai 2023, n° 467982).

¹⁷ D. Lochak, « Présentation », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, PUF, 1989, p. 5.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ F. Ost, *À quoi sert le droit ?*, Bruylant, 2016, p. 72 s.

²⁰ Sur cette notion, v. É. Picard, « L'impuissance publique en droit », *AJDA*, 1999, p. 11.

²¹ *Idem*.

qu'en pratique, ils échappent largement à son contrôle. C'est ici l'impuissance juridique de l'État déconcentré, ou l'impuissance quant aux *moyens* disponibles²², qu'il conviendra d'évaluer (II).

I- L'impuissance politique des maires

Les maires semblent parfois à l'étroit dans les habits qui ont été cousus pour eux au fil des différentes lois de décentralisation. L'adoption *a priori* inoffensive d'arrêtés municipaux insolites leur permet à cet égard de mettre en scène leur impuissance dans un certain nombre de domaines (A), voire d'essayer parfois de la déjouer (B).

A) Jouer l'impuissance

L'adoption d'arrêtés municipaux insolites, quels qu'ils soient, suppose nécessairement que le pouvoir de police administrative générale soit utilisé « à des fins tout autres que celles pour lesquelles il a été conféré aux maires »²³, c'est-à-dire en dehors du cadre posé par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. Les maires détournent ainsi les pouvoirs qui leur sont confiés, non pour satisfaire d'éventuels intérêts personnels, mais en vue notamment de provoquer l'hilarité et la surprise de leur auditoire. Qu'il soit grave ou léger, l'humour, qui « s'attache à souligner, avec détachement mais sans amertume, les aspects ridicules, absurdes ou insolites de la réalité »²⁴, constitue ainsi la voie d'action privilégiée de ces arrêtés. Il est d'ailleurs le garant de la bonne diffusion médiatique de l'arrêté – on en veut pour preuve le témoignage de ce maire : « Si je n'avais pas usé de dérision, qui aurait parlé de mon village ? »²⁵.

D'un côté, le ressort humoristique des arrêtés insolites découle de l'idée que l'on se fait du droit de façon générale, et des actes administratifs en particulier – réputés sérieux et solennels. *A priori*, l'humour n'a pas véritablement sa place quand il s'agit de réglementer, et ce d'autant plus en matière de police administrative – lorsque des libertés individuelles sont en jeu. Les maires concernés n'ont toutefois pas hésité à s'éloigner des standards habituels ; figurent ainsi expressément par exemple le « risque de compensation du manque de soleil par une overdose de chocolat »²⁶, l'invitation à préparer au Père Noël une « petite collation au pied du sapin »²⁷ ou l'interdiction faite aux « sangliers [...] de pénétrer sur le stade de football de la commune s'ils ne sont pas équipés de chaussures réglementaires à crampons »²⁸.

²² *Idem*.

²³ J.-P. Markus, « Communication médiatique par arrêtés municipaux », *AJDA*, 2020, p. 753.

²⁴ Occ. « Humour », in *Dictionnaire de l'académie française*, 9^e éd. ; en ligne.

²⁵ Cité in « Baskets exigées, tyrolienne au lieu de la voiture... Ces arrêtés insolites pris par des maires d'Île-de-France », *Le Parisien*, 7 oct. 2022.

²⁶ Arrêté municipal de Challans (Vendée) du 14 fév. 2018.

²⁷ Arrêté municipal de Vaast-de-Longmont (Oise) du 14 déc. 2020.

²⁸ Arrêté municipal de Saint-Lambert-La-Potherie (Maine-et-Loire) du 12 sept. 2022.

Cet usage subversif du pouvoir réglementaire, s'il s'ancre probablement dans la tradition de contestation des maires vis-à-vis du pouvoir central, marque par là même la spécificité du pouvoir réglementaire local vis-à-vis du même pouvoir exercé au niveau national. On peine en effet à imaginer que, demain, le Premier ministre adopte un décret à des fins humoristiques, à propos du Père Noël ou des conditions météorologiques. D'aucuns en déduiraient l'état de perpétuelle minorité des communes²⁹, devant de ce fait être soumises à la tutelle étroite de l'État. À l'inverse, on peut penser que c'est justement parce que leurs actes sont soumis à un contrôle de légalité qu'elles se permettent d'en user avec une certaine légèreté – celle-ci étant manifestement inoffensive, puisque contrôlée.

Mais le ressort humoristique des arrêtés insolites ne se limite pas à cette utilisation apparemment récréative d'un outil ordinairement sérieux. Car, d'un autre côté, c'est aussi sur le *contenu* même des arrêtés insolites que les maires misent pour faire sourire, par le décalage entre ce qui est prescrit et l'impossibilité de le réaliser. De cette manière, les maires mettent en scène leur propre impuissance à atteindre certaines visées, ce qui rend ledit arrêté tantôt absurde, tantôt ubuesque. Il en est bien sûr ainsi concernant les arrêtés relatifs au Père Noël, qu'il s'agisse de régir le stationnement ou la circulation de son traîneau : s'ils font (éventuellement) sourire, c'est notamment parce que le Père Noël n'existe pas et qu'il est par conséquent impossible de réglementer son passage dans les différentes contrées françaises. Il en est de même pour tous les arrêtés relatifs aux conditions météorologiques, de l'interdiction à la neige de tomber³⁰ à l'obligation faite au soleil de briller³¹, ou aux phénomènes naturels – concernant par exemple la prohibition faite aux pierres de tomber³². Les différents arrêtés municipaux interdisant de mourir³³ ou de tomber malade³⁴ constituent également une variation de l'impuissance humaine et municipale : c'est parce que le maire se frotte ici à une impossibilité d'ordre métaphysique que ces interdictions peuvent prêter à sourire. Mais elles peuvent aussi – et les réactions sur les réseaux sociaux en témoignent – susciter un certain agacement de la part des administrés comme des autres administrations, notamment en ces temps de défiance généralisée vis-à-vis des pouvoirs publics. Comment expliquer que des élus, censés incarner « au quotidien, le visage et la voix de la République »³⁵, prennent de leur temps – pourtant compté – et utilisent de l'argent public – réputé rare – pour entreprendre de si risibles initiatives ?

On se tromperait toutefois en pensant que cette mise en scène par les maires de leur propre impuissance serait purement gratuite et récréative. Car en réalité, l'adoption d'un arrêté municipal insolite a davantage vocation à déjouer leurs multiples impuissances politiques.

²⁹ L.-M. de Cormenin, *Droit administratif*, Tome 1, Thorel, 5^e éd., 1840, p. 401.

³⁰ Arrêté municipal de La Turballe (Loire-Atlantique) du 25 nov. 2019.

³¹ Arrêté municipal de Challans (Vendée) du 14 fév. 2018.

³² Arrêté municipal d'Ivry-la-Bataille (Eure) du 1^{er} sept. 2022.

³³ Arrêté municipal de Cugnaux (Haute-Garonne) du 16 nov. 2007.

³⁴ Arrêté municipal de Coucouron (Ardèche) du 15 juil. 2013.

³⁵ DGCL et DGFIP, *Le guide du maire*, 2020 ; en ligne.

B) Déjouer l'impuissance

Derrière l'impuissance métaphysique que les maires mettent en scène dans leurs arrêtés municipaux, c'est – plus sérieusement – leur impuissance politique qu'ils souhaitent conjurer. Les édiles locaux se retrouvent en effet régulièrement démunis face à des phénomènes économiques, démographiques et sociaux qui les dépassent.

Premièrement, les maires tâchent par leurs arrêtés insolites de déjouer leur impuissance face à la perte d'attractivité de leur territoire. Si, longtemps, ce problème était tantôt délaissé, tantôt géré par l'État dans le cadre d'une politique nationale d'aménagement du territoire, la logique managériale qui innove progressivement l'administration territoriale et les progrès de la décentralisation ont conduit à ce que les maires se saisissent du problème. Les arrêtés insolites en sont une bonne illustration. Alors que certaines communes rurales peinent à renouer avec leur dynamisme démographique et économique d'antan, l'adoption d'un arrêté municipal insolite intègre une stratégie plus globale de « marketing territorial »³⁶, lequel vise à renforcer l'attractivité du territoire³⁷ notamment en soignant son image de marque : l'arrêté, s'il obtient le retentissement médiatique espéré, permet de donner un coup de projecteur sur la commune concernée. C'est d'ailleurs ce qui s'était produit – et ce qui était vraisemblablement recherché – avec l'arrêté de la commune de Châteauneuf-du-pape concernant les « soucoupes volantes » : le maire aurait souhaité « faire de la publicité »³⁸ à sa ville, laquelle ne bénéficiait pas à l'époque de la renommée qu'on lui connaît. On comprend dès lors mieux pourquoi ce sont les maires des communes de petite taille qui sont à l'origine de la grande majorité des arrêtés insolites : un simple arrêté sur le Père Noël assure à la commune un article dans un journal régional, voire un reportage dans l'un des journaux télévisés – locaux et nationaux. C'est d'ailleurs tout l'argumentaire des organisateurs du concours des arrêtés insolites : si les « petites communes » sont principalement visées, c'est parce qu'elles peuvent ainsi « bénéfici[er] d'un bon moyen de valoriser leur patrimoine à l'échelle nationale »³⁹. On pourrait ici parler d'« arrêtés-marketing ».

Secondement, l'impuissance du maire peut se matérialiser par l'absence de compétences juridiques nécessaires ou le manque des moyens (financiers, humains, etc.) suffisants pour faire face à une situation qu'il juge problématique. Sur fond de décentralisation jugée inaboutie ou parcellaire, ces arrêtés tâchent de remettre en cause la seule compétence de l'État dans certains domaines clés de la vie communale. Tel est le cas concernant par exemple la fermeture d'une classe de l'école publique municipale : en vertu

³⁶ Sur cette notion, v. notamment E. Leroux, « Marketing territorial et collectivités locales », *JurisTourisme*, 2018, p. 20.

³⁷ Souvent, les stratégies de marketing territorial sont utilisées par des territoires en situation de « vulnérabilité », c'est-à-dire de déclin (C. Chamard et L. Schlenker. « La place du marketing territorial dans le processus de transformation territoriale », *Gestion et management public*, 2017, n° 3, p. 41 s.).

³⁸ Cité in « Un arrêté anti-ovni toujours en vigueur à Châteauneuf-du-Pape », *France Bleu*, 24 oct. 2016 ; en ligne.

³⁹ « Le grand concours des arrêtés municipaux insolites », préc.

de l'article L. 211-1 du code de l'éducation, la décision de retirer un emploi de professeur des écoles appartient au seul directeur académique des services de l'Éducation nationale, lequel doit principalement tenir compte « de l'évolution démographique de la population scolaire concernée »⁴⁰. En dépit de l'influence que peut avoir la fermeture d'une classe sur la vie et l'attractivité communale, aucune délibération du conseil municipal n'est requise⁴¹. Une telle situation a parfois expliqué le recours à des arrêtés municipaux insolites, comme à Montereau (Loiret) concernant la distribution de viagra⁴² ou, en 2022, à Bellot (Seine-et-Marne), le maire encourageant formellement ses habitants à « donner naissance à des enfants » ou à en « adopter »⁴³ pour qu'ils soient scolarisables à la rentrée scolaire.

Dans un registre similaire, la pénurie de médecins généralistes en zone rurale a elle aussi conduit à l'adoption d'arrêtés qualifiés d'insolites, lesquels consistaient principalement à interdire les habitants de mourir ou de tomber malade sur le territoire communal (v. *supra*). Là encore, l'action des communes en matière d'offre médicale est relativement contrainte : si elle dépend bien sûr de l'attractivité du territoire en lui-même, elle est aussi dépendante de l'action de l'État *via* les agences régionales de santé. Celles-ci sont en effet chargées, en vertu de l'article L. 1434-4 du code de la santé publique, d'établir un zonage fondé sur les différences d'accès aux soins. C'est précisément pour protester contre la suppression partielle de permanence de soins la nuit que le maire de Coucouron avait interdit par un arrêté de 2013 de tomber malade entre minuit et 6 heures du matin⁴⁴.

Qu'il s'agisse de la lutte contre la désertification médicale ou la fermeture de classes scolaires, il semblerait que les maires puissent revêtir les apparences de « lanceurs d'alerte », non au sens juridique et restreint du terme, mais parce qu'ils tirent la sonnette d'alarme pour remédier à une situation portant atteinte à la continuité du service public et à l'effectivité des droits de leurs administrés⁴⁵. À cet égard, qualifiables d'« arrêtés-interpellation », ils constitueraient une version édulcorée des arrêtés municipaux qualifiés de « militants »⁴⁶ que constituent les arrêtés anti-pesticides, anti-cirques animaliers, anti-compteurs Linky, etc. et qui font florès depuis quelques années. Si les uns comme les autres usent de l'« audace », voire de la « provocation »⁴⁷ pour susciter une réaction de la part de l'État, ils témoignent plus fondamentalement de l'état des relations entre l'État et les collectivités territoriales aujourd'hui. Les arrêtés *interpellation* comme les *militants* pourraient à cet égard être interprétés comme une réponse – à peine déguisée – aux tentatives récentes de « recentralisation »⁴⁸ de la part de l'État dans certains

⁴⁰ CAA Marseille, 8 déc. 2014, *Commune du Vernet*, n° 12MA03514.

⁴¹ CE, 5 mai 1995, *Ministre de l'Éducation nationale*, n° 149607.

⁴² Arrêté municipal du 16 mai 2019.

⁴³ Arrêté municipal du 8 sept. 2022.

⁴⁴ Arrêté municipal du 15 juil. 2013.

⁴⁵ D. Lochak, « Les lanceurs d'alerte et les droits de l'homme : réflexions conclusives », *RTDH*, 2016, n° 10 ; en ligne.

⁴⁶ J.-P. Markus, « Communication médiatique par arrêtés municipaux », *AJDA*, 2020, p. 753.

⁴⁷ M. Moliner-Dubost, « Quand les collectivités se rebellent contre l'État : l'exemple de la politique environnementale », *AJCT*, 2022, p. 84.

⁴⁸ C'est du moins le constat fait par une série d'acteurs locaux – au premier rang desquelles les associations d'élus locaux. V. « Dossier : Relations État-collectivités : la parole aux acteurs », *AJCT*, 2023 p. 9 s.

domaines clés de l'action locale. Ainsi s'esquisse le visage de la décentralisation en France, lequel – loin d'être totalement apaisé – s'apparente parfois à un bras de fer entre l'État et les collectivités territoriales. Mais le premier peut-il véritablement en sortir victorieux ?

II- L'impuissance juridique de l'État

Que peut faire l'État, présumé plus puissant, face à ce nouvel usage du pouvoir de police administrative par les maires ? Outre la difficulté tenant à l'identification juridique de ces actes (A), l'État se révèle en réalité dans l'incapacité de leur apporter une réponse uniforme (B).

A) Identifier juridiquement ?

La question de savoir si les arrêtés insolites disposent d'une quelconque normativité juridique est pour le moins délicate, tant elle touche à la définition même du droit. Elle est même déroutante, car elle conduit à osciller entre des solutions diamétralement opposées.

D'un point de vue formel, les arrêtés insolites revêtent en effet tous les apparences d'une décision administrative classique : ils sont adoptés et signés par une autorité administrative compétente dans les formes requises, sont publiés et bien souvent transmis au préfet dans le cadre du contrôle de légalité. De plus, ils usent la plupart du temps un ton impératif – qu'ils *obligent* au soleil de briller, qu'ils *interdisent* aux habitants de tomber malade ou qu'ils *autorisent* le Père Noël de stationner sur les toits communaux. Cela conduirait d'ailleurs sans doute le juge administratif à considérer le recours formé à leur encontre comme recevable. Mais doit-on pour autant les considérer comme juridiquement normatifs ?

Premièrement, on connaît aujourd'hui l'incomplétude du critère de l'impérativité pour déduire le caractère normatif d'un acte – le développement du droit souple y étant pour beaucoup. Cela se vérifie ici : l'interdiction de mourir ou l'autorisation de survoler le territoire en traineau de rennes, bien qu'elles soient formulées de façon impérative, impliquent des actions physiquement impossibles qui ne peuvent, de surcroît, être sanctionnées d'une quelconque manière. Ce n'est donc pas de leur apparente impérativité que les arrêtés insolites peuvent tirer leur normativité – ou même leur caractère décisif – , tant cette dernière implique à tout le moins une action matériellement réalisable.

Il convient donc, secondement, de s'appuyer sur une définition actualisée de la normativité. À cet égard, François Brunet la définit comme ce qui vise à « fournir référence pour le jugement humain »⁴⁹. Il s'agit autrement dit d'orienter, de guider les comportements humains, que ce soit par la contrainte ou l'incitation. Dans ce cadre, la normativité découle de ce qui est dit, mais aussi et surtout de *qui* le dit et

⁴⁹ F. Brunet, « Contrainte, obligation, normativité en droit : quelques remarques », *Énergies-Environnement-Infrastructures*, 2021, n° 3, p. 10.

comment : pour être normatif, un énoncé doit être revêtu d'une certaine autorité, laquelle est liée à la qualité de son auteur, mais aussi à une certaine « crédibilité »⁵⁰ de celui-ci. Or, en ce qui concerne les arrêtés municipaux insolites, le contexte et la formulation humoristique ne laissent pas planer de doute sur les intentions des édiles locaux : il va de soi, d'une part, que les maires ne pensent pas pouvoir régir la vie et la mort de leurs habitants, pas plus que la circulation du Père Noël ou les conditions météorologiques. D'autre part, on peut supposer que les administrés eux-mêmes perçoivent bel et bien le caractère risible de tels arrêtés et qu'ils n'ont pas vocation à arrêter de tomber malade, par exemple, pour respecter les injonctions municipales.

On peut faire ici le parallèle avec le raisonnement opéré par le Conseil constitutionnel à propos de la loi sur l'avenir de l'école en 2005⁵¹. On se souvient que le juge constitutionnel considérait comme « manifestement dépourvue de toute portée normative » la disposition législative selon laquelle « l'objectif de l'école est la réussite de tous les élèves ». Le caractère abstrait et purement reconnaissant de cet énoncé lui ôtait, aux yeux du Conseil constitutionnel, tout degré de normativité. Tout se passe comme si ces dispositions n'étaient pas à la hauteur de ce qu'un énoncé juridique implique : de la précision, de la rigueur, éventuellement un sens monosémique⁵², etc. Le juge se devait donc de rappeler au législateur les « codes »⁵³ qui entourent sa production normative. Si le législateur n'a pas à se faire poète – ou à en adopter les codes – on peut imaginer que le maire n'a pas non plus à se faire humoriste.

La question se complique toutefois lorsque les arrêtés municipaux insolites ont vocation, non pas uniquement à faire sourire, mais à porter une revendication d'ordre juridique, politique ou démographique. La normativité ne se situerait donc pas à proprement parler dans le texte de l'arrêté, mais dans le sous-texte (ou dans le « sur-texte », tant « les actes insolites semblent crier ce qu'ils ne disent pas »⁵⁴). On peut en effet considérer que le recours à l'humour a pour effet de déplacer la question de leur normativité non pas à ce qui est écrit, mais à ce qui est dit – lutte contre la désertification médicale, opposition à la fermeture de classes d'école, etc. Or, à cet égard, les arrêtés insolites visent bel et bien à modifier les comportements en alertant l'État ou l'opinion publique. Si leur visée est donc normative, ils ne sont de surcroît pas dépourvus d'effets. Ils permettent en effet généralement, de façon immédiate, d'engager un dialogue entre l'État et la commune, voire à ce que l'État amende sa décision. Ainsi, les classes des écoles de Bellot et Montereau n'ont finalement pas été fermées⁵⁵ et les gardes de nuit ont été rétablies à Coucouron, le maire déclarant que l'action menée avait été « efficace », le projet

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ CC, décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*.

⁵² V. Champeil-Desplats, « N'est pas normatif qui peut. L'exigence de normativité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *CCC*, 2007, n° 21 ; en ligne.

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ L'expression est de François Brunet (discussion personnelle).

⁵⁵ « Un arrêté municipal pour augmenter la natalité du village », *Le Pays Briard*, 13 sept. 2022.

ayant finalement été « suspendu » : « grâce à notre lutte et à la médiatisation de l'arrêté, nous avons gagné »⁵⁶.

De façon plus médiante – et sans vouloir exagérer leur portée –, on peut se demander si ces arrêtés-interpellation ne participent pas de l'évolution des règles juridiques nationales, en intégrant notamment des stratégies portées par les associations d'élus locaux comme l'association des maires ruraux de France. À titre d'exemple, l'édiction des arrêtés municipaux insolites interdisant de mourir ou de tomber malade a été relevée par les parlementaires pour appuyer leur politique de lutte contre la désertification médicale⁵⁷. De façon peut être moins évidente, on pourrait faire le lien entre la récente proposition de loi concernant fermeture des classes, qui tend à arroger une place plus importante au conseil municipal⁵⁸, et les arrêtés insolites pris en la matière. Pour autant, on le voit, il est difficile d'établir un lien de causalité certain entre l'arrêté en question et l'évolution juridique ou politique qui en a (peut-être) résulté. Les arrêtés insolites font en réalité partie d'une stratégie plus large et l'on ne saurait vraisemblablement leur attribuer les entiers mérites des évolutions juridiques à venir.

B) Traiter uniformément ?

Aux limbes du droit et du non-droit, les arrêtés insolites posent des problèmes concrets pour l'État dans le cadre de son contrôle de légalité prévu par l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales. Une rapide enquête, effectuée auprès des communes concernées et des préfetures qui y ont été confrontées, révèle l'impuissance de l'État à adopter une posture unique face aux arrêtés insolites.

On relève d'une part une pluralité de pratiques de la part des communes elles-mêmes : si la plupart d'entre elles ont consenti à transmettre leurs actes aux préfetures, d'autres en étaient soit dispensées – c'est le cas des arrêtés relatifs au stationnement et à la circulation (du Père Noël)⁵⁹ – soit ont décidé d'en faire l'économie, afin précisément de ne pas rendre ces actes « exécutoires » – c'est le cas par exemple concernant l'arrêté interdisant aux sangliers de jouer au football⁶⁰.

Mais on relève d'autre part, et de façon peut-être plus fondamentale, une pluralité de pratiques de la part des préfetures lorsqu'elles sont confrontées aux arrêtés municipaux insolites. Il semblerait à cet égard que certaines préfetures tolèrent très largement ce genre d'initiatives municipales – ainsi du préfet du Maine-et-Loire qui, à propos d'un arrêté autorisant les rennes du Père Noël à utiliser gratuitement le

⁵⁶ Bulletin municipal de la commune de Coucouron, juil. 2013, n° 15, p. 17.

⁵⁷ Sénat, *Rapport d'information n° 282 fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable par le groupe de travail sur les déserts médicaux*, enregistré le 29 janv. 2020, p. 47.

⁵⁸ *Proposition de loi pour une école de la liberté, de l'égalité des chances et de la laïcité*, déposée au Sénat le 8 fév. 2023, art. 9.

⁵⁹ En vertu de l'article L. 2131-2, 2° du CGCT.

⁶⁰ Arrêté municipal de Saint-Lambert-La-Potherie (Maine-et-Loire) du 12 sept. 2022.

pâturage communal, s’amusait de cette initiative et estimait que cela « ne suscit[ait] aucune observation au titre du contrôle de la légalité »⁶¹. À La Gresle, à l’invitation du préfet, la maire a quant à elle consenti à retirer l’affichage de son arrêté interdisant de tomber malade, sans pour autant le retirer juridiquement⁶². D’autres préfetures, moins tolérantes, opèrent une demande gracieuse de retrait de l’acte auprès du maire concerné. Dans l’immense majorité des cas, il semblerait que les maires s’y plient ; et pour cause, si l’écho médiatique a d’ores et déjà pu faire son œuvre, le maintien de l’arrêté dans l’ordre juridique n’a plus réellement d’intérêt. Il se trouve également que, de lui-même, le maire retire son arrêté, lorsqu’il a obtenu l’effet médiatique escompté, parfois au lendemain de son adoption⁶³. Enfin, mais nous n’avons connaissance que d’un seul cas en la matière, un préfet a pu souhaiter déférer l’arrêté insolite devant le tribunal administratif en arguant de son illégalité, à propos de l’interdiction de mourir sur le territoire faute de place dans le cimetière communal⁶⁴ – sans que cela ne conduise finalement à ce que le tribunal administratif ne statue sur sa légalité⁶⁵.

Dans ces deux derniers cas, l’arrêté insolite semble pris au sérieux par les préfetures : les moyens invoqués ne portent d’ailleurs pas sur l’absence de normativité, mais sur le fond de l’acte. Bien souvent, ce sont alors les vices tirés de l’incompétence ou du détournement de pouvoir qui permettent d’arguer de leur illégalité. Concernant l’interdiction de décéder, les préfets invoquent ainsi l’obligation pour le maire d’assurer la police des funérailles et des lieux de sépulture – laquelle découle de l’article L. 2223-3 du code général des collectivités territoriales – en vue de sanctionner son incompétence négative. Pour autant, on le voit, l’État demeure dans l’incapacité d’adopter un comportement semblable sur l’ensemble du territoire.

Cela peut s’expliquer par un certain nombre de difficultés structurelles, lesquelles tiennent aux faiblesses du contrôle de légalité, déjà soulignées par la Cour des comptes en 2022⁶⁶. S’il a en principe pour objet de « préserver l’égalité de tous devant la loi et à prévenir les irrégularités commises au niveau local »⁶⁷, force est de constater qu’en pratique – et le traitement disparate des arrêtés insolites en témoigne – le contrôle de légalité n’est pas en mesure de tenir ses promesses. En effet, la priorisation de certains actes aux enjeux économiques majeurs, l’« érosion des moyens humains »⁶⁸ ou encore l’inflation réglementaire locale conduisent nécessairement les préfetures à accorder une attention moindre à ces arrêtés d’apparence fantaisiste et juridiquement inoffensifs. Mais on peut également se demander si les préfetures ont véritablement intérêt à donner une réponse juridique à ces arrêtés, tant leur accorder une

⁶¹ Cité in « Près d’Angers, un arrêté pour... les rennes du Père Noël », *Ouest-France*, 24 déc. 2009.

⁶² Information tirée d’un entretien avec la maire réalisé le 17 nov. 2022.

⁶³ « Un arrêté municipal pour augmenter la natalité du village », *Le Pays Briard*, 13 sept. 2022.

⁶⁴ « Cugnaux. Interdiction de mourir : le préfet veut faire suspendre l’arrêté », *La Dépêche*, 7 déc. 2007.

⁶⁵ La demande de communication du jugement devant le tribunal administratif de Toulouse s’est révélée infructueuse.

⁶⁶ Cour des comptes, *Contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture*, rapport du 16 sept. 2022, n° S2022-1762.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 4.

⁶⁸ *Idem.*

véritable et sérieuse attention contribue à les faire exister, voire peut-être à les faire prospérer. Ne vaut-il pas mieux feindre l'ignorance, afin également de ne pas crispier davantage les relations entre les communes et l'État ?

Faute d'un contrôle de légalité optimal et uniforme, faut-il dès lors s'inquiéter de la prolifération des arrêtés insolites ? D'un côté, s'il est certain que ces arrêtés contribuent à la crise de la normativité juridique, on ne peut manquer de relever qu'ils se sont révélés particulièrement efficaces pour alerter l'État et l'opinion publique sur des enjeux territoriaux d'ampleur nationale. De l'autre, on peut sans doute se rassurer, car à mesure que les maires s'empareront de leur pouvoir de police pour prendre des arrêtés décalés, absurdes ou encore humoristiques, le caractère « insolite » de ceux-ci ne fera que diminuer. Le recours aux arrêtés insolites se veut donc nécessairement limité, afin que l'inaccoutumé ne devienne pas l'habituel, et que l'effet de surprise inhérent à cet usage du droit ne s'émousse pas.