

Règlement des étalages et terrasses (RET)

Analyse et recommandations opérationnelles

Vers une régulation effective fondée sur l'exploitation réelle et la compatibilité durable

Janvier 2026 – Version mise en forme

Table des matières

Règlement des étalages et terrasses (RET)	1
Analyse et recommandations opérationnelles	1
Table des matières	2
INTRODUCTION GÉNÉRALE	6
CHAPITRE 1 – LIMITES JURIDIQUES ET OPÉRATIONNELLES DES SANCTIONS FINANCIÈRES APPLICABLES AUX TERRASSES PARISIENNES	7
1.1. Objet du chapitre : pourquoi la dissuasion financière est un faux ami à Paris	8
1.2. Des amendes unitaires structurellement inefficaces face aux enjeux économiques des terrasses	8
1.3. La contravention de 5e classe (1 500 €) : un levier théorique, peu mobilisable en pratique	9
1.4. Le précédent fondamental : l'article 27 du RET 1990 et le jugement du TA Paris du 9 novembre 1999	9
1.5. Ce que Paris peut faire financièrement... et ce qu'elle ne peut pas faire	10
1.5.1. Zone rouge : ce que Paris ne peut pas faire	10
1.5.2. Zone verte : ce que Paris peut faire	10
1.6. Sanctions lourdes et changement de comportement : un constat partagé, mais un levier hors de portée municipale	10
1.7. Enseignement central pour la réécriture du RET	11
CHAPITRE 2 – L'EMPRISE : DE LA SURFACE AUTORISÉE À L'EXPLOITATION RÉELLE	12
2.1. L'emprise autorisée : une notion juridique nécessaire mais insuffisante	12
2.2. L'exploitation réelle : une notion centrale pour réguler ce qui produit les nuisances	12
2.3. Mobilier, tables et assises : des unités de contrôle objectivables et proportionnées	13
2.4. La densité et l'organisation : l'emprise « conforme » peut produire des troubles structurels	13
2.5. Les clients debout : un angle mort majeur du dispositif parisien	14
2.6. Rattacher l'usage à la responsabilité de l'exploitant : sécuriser juridiquement la gestion de la terrasse	14
2.7. Comparaisons inter-villes : une régulation centrée sur l'exploitation est plus effective	15
2.8. Enjeux pour la réécriture du RET parisien : passer de la géométrie à l'intensité d'usage	15
CHAPITRE 3 – LES NUISANCES SONORES : QUALIFICATION, PREUVE ET LEVIERS D'ACTION	16
3.1. Les nuisances sonores comme enjeu structurant de la régulation	16
3.2. Qualification juridique : de la nuisance ponctuelle à l'atteinte durable à la tranquillité publique	16
3.3. Le lien entre exploitation réelle et nuisances sonores : sortir du bruit « abstrait »	17
3.4. La preuve : privilégier un faisceau d'indices traçables plutôt qu'un modèle « pénal »	17
3.5. Traçabilité et dossier d'exploitation : condition de solidité des mesures administratives	18
3.6. Leviers d'action : agir sur les causes plutôt que sur les symptômes	18
3.7. De la répétition à l'incompatibilité durable : préparer le basculement	18
3.8. Enjeux pour la réécriture du RET parisien : rendre la nuisance administrativement opérante	19
CHAPITRE 4 – CONTRÔLE, PREUVE ET TRAÇABILITÉ : RECONSTRUIRE UNE CHAÎNE ADMINISTRATIVE EFFECTIVE	20
4.1. Constat principal : un contrôle réel mais une efficacité structurellement limitée	20
4.2. Les limites d'une approche fondée sur la verbalisation isolée	20
4.3. Objectif : passer du contrôle « événementiel » au contrôle « structurant »	21
4.4. La traçabilité comme condition de la régulation : du constat au dossier d'exploitation	21
4.5. Normaliser la preuve administrative : critères objectivables et faisceau d'indices	22
4.6. La gradation administrative : rendre les conséquences lisibles et prévisibles	22
4.7. Renforcer l'égalité de traitement par la méthode, non par l'issue	23

4.8. Enjeu central : restituer une continuité entre constat, régulation et conséquence	23
CHAPITRE 5 – MESURES ADMINISTRATIVES EN COURS D’EXERCICE : DE LA MISE EN CONFORMITÉ À LA SUSPENSION	25
5.1. Objet : stabiliser une chaîne d’intervention administrative effective	25
5.2. Principes directeurs : proportionnalité, traçabilité, prévisibilité	25
5.3. Première étape : rappel à la règle et mise en conformité	26
5.4. Deuxième étape : restrictions des conditions d’exploitation (levier préventif central)	26
5.5. Troisième étape : suspension temporaire en cas de manquements persistants	27
5.6. Retrait en cours d’exercice et enlèvement des installations : mesures exceptionnelles	27
5.7. Articulation avec la preuve et le dossier d’exploitation	28
5.8. Limite structurelle des mesures en cours d’exercice : l’enjeu des conséquences « structurantes »	28
5.9. Enseignement pour la suite du rapport	28
CHAPITRE 6 – LE NON-RENOUVELLEMENT : LEVIER STRUCTURANT DE RÉGULATION ET SÉCURISATION JURIDIQUE	30
6.1. Objet : produire une conséquence administrative structurante	30
6.2. Cadre juridique : l’absence de droit au renouvellement des autorisations de terrasse	30
6.3. Non-renouvellement et sanction : distinction fondamentale	31
6.4. Critères d’appréciation : de la non-conformité à l’incompatibilité durable	31
6.5. Le moment du basculement : de l’incident ponctuel à l’incompatibilité durable de l’exploitation	31
6.6. Le dossier d’exploitation : pivot administratif et garantie contentieuse	32
6.7. Égalité de traitement : cohérence par la méthode, non par l’issue	32
6.8. Doctrine d’appréciation du renouvellement des autorisations de terrasse	33
6.9. Sécurisation contentieuse du non-renouvellement : simulation de contrôle juridictionnel	33
6.10. Terrasses estivales : application prioritaire de la doctrine de non-renouvellement	3
6.11. Grille interne d’aide à la décision (outil non opposable, sans automaticité)	34
6.12. Enseignement : restaurer l’effectivité par une conséquence structurante	35
CHAPITRE 7 – LEVIERS ÉCONOMIQUES ET INCITATIONS : SORTIR DE L’ILLUSION DE LA DISSUASION FINANCIÈRE	36
7.1. Objet : comprendre les limites économiques du dispositif actuel	36
7.2. Verrou juridique : impossibilité de construire une dissuasion financière ciblée par la redevance	36
7.3. Limites structurelles des amendes et sanctions unitaires : une dissuasion insuffisante à grande échelle	36
7.4. Effets pervers : la massification des autorisations et la dilution du risque	37
7.5. Sortir de l’illusion économique : l’incitation déterminante est la conséquence administrative durable	37
7.6. Leviers économiques compatibles avec le droit : moduler l’intensité d’usage plutôt que « punir »	38
7.7. Terrasses estivales : un régime propice à une régulation économique structurante	38
7.8. Enseignement : réorienter l’économie du dispositif vers la compatibilité durable	38
CHAPITRE 8 – PRINCIPES DIRECTEURS ET ARCHITECTURE NORMATIVE D’UN RET EFFECTIF	40
8.1. Objet : passer d’un règlement descriptif à un règlement opérant	40
8.2. Principe n°1 : réguler l’exploitation réelle plutôt que la seule emprise	40
8.3. Principe n°2 : objectiver les obligations et rendre les manquements opposables	41
8.4. Principe n°3 : intégrer le temps et le lieu comme critères normatifs	41
8.5. Principe n°4 : reconstruire une chaîne administrative graduée et lisible	41
8.6. Principe n°5 : faire de la traçabilité une exigence normative	42
8.7. Principe n°6 : privilégier les conséquences structurantes au stade du renouvellement	42
8.8. Principe n°7 : réduire la massification par la réversibilité et la priorisation des dispositifs dérogatoires	43
8.9. Architecture normative recommandée : structurer le RET autour de blocs fonctionnels	43
8.10. Enseignement : une architecture normative au service de l’effectivité	43

CHAPITRE 9 – PROPOSITION DE RÉÉCRITURE NORMATIVE COMMENTÉE DU RET	45
9.1. Objet de la proposition	45
9.2. Architecture proposée du RET (plan fonctionnel)	45
Titre I – Dispositions générales	46
Titre II – Autorisations et conditions générales d’exploitation	47
Titre III – Exploitation réelle : mobilier, assises, organisation, consommation debout	45
Titre IV – Modulations temporelles et territoriales	48
Titre V – Contrôle, preuve et traçabilité	49
Titre VI – Mesures administratives en cours d’exercice	46
Titre VII – Renouvellement et compatibilité durable	46
Titre VIII – Dispositions spécifiques	50
9.3. Articles-types proposés (avec commentaires)	46
TITRE I – Dispositions générales	46
TITRE II – Autorisations et conditions générales d’exploitation	47
TITRE III – Exploitation réelle	47
TITRE IV – Modulations temporelles et territoriales	48
TITRE V – Contrôle, preuve et traçabilité	49
TITRE VI – Mesures en cours d’exercice	50
TITRE VII – Renouvellement	50
TITRE VIII – Dispositions spécifiques : terrasses estivales	50
9.4. Enseignement : une réécriture conçue comme chaîne opératoire	51
CHAPITRE 10 – MISE EN ŒUVRE, GOUVERNANCE ET FEUILLE DE ROUTE RÉALISTE	52
10.1. Objet : rendre la réforme applicable et soutenable	52
10.2. Gouvernance : clarifier les responsabilités et sécuriser la cohérence	52
10.3. Outils de pilotage indispensables : doctrine, dossier, et harmonisation	53
10.4. Gestion du risque contentieux : anticiper plutôt que subir	53
10.5. Feuille de route réaliste : déploiement par paliers	54
10.6. Communication et acceptabilité : rendre la réforme lisible sans la politiser	56
10.7. Indicateurs de suivi : mesurer l’effectivité réelle plutôt que le volume d’amendes	56
10.8. Conclusion : reconstruire l’effectivité par la continuité administrative	56
ANNEXES (VERSION CONSOLIDÉE ET OPÉRATIONNELLE)	58
ANNEXE A – CADRE JURIDIQUE GÉNÉRAL DES AUTORISATIONS D’OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC (AOT)	59
A.1. Nature juridique des AOT applicables aux terrasses	59
A.2. Distinction centrale : gestion domaniale vs sanction	59
A.3. Ce qui rend une décision « solide » en contentieux	59
A.4. Les pièges classiques à éviter	59
A.5. Check-list (1 minute) avant décision structurante	60
ANNEXE B – JURISPRUDENCE CLÉ : TA PARIS, 9 NOVEMBRE 1999 (DROITS DE VOIRIE)	61
B.1. Présentation	61
B.2. Portée (ce qui est interdit / ce qui reste possible)	61
B.3. Point anti-contournement	61
ANNEXE C – RAPPORTS DE L’INSPECTION GÉNÉRALE : CONSTATS ET TRADUCTION OPÉRATIONNELLE	62
C.1. Constats récurrents	62
C.2. Recommandations typiques	62
C.3. Traduction immédiate dans la réforme RET	62
ANNEXE D – RAPPORT CRC ÎLE-DE-FRANCE : ENSEIGNEMENTS POUR LE PILOTAGE	63
D.1. Constats structurants	63
D.2. Recommandations directement opérationnelles	63
D.3. Traduction dans la réforme proposée	63

ANNEXE E – COMPARAISON INTER-VILLES : MATRICE DE RÉGULATION	64
ANNEXE F – CHAÎNE DE CONTRÔLE : CONSTATS UTILES ET ALIMENTATION DU DOSSIER D'EXPLOITATION	65
F.1. Pourquoi la verbalisation unitaire ne suffit pas	65
F.2. Les constats les plus utiles (objectivables et peu contestables)	65
F.3. Règle d'or : chaque constat doit « servir la chaîne »	65
F.4. Lien direct avec les mesures graduées	65
ANNEXE G – KIT « NON-RENOUVELLEMENT » : SÉCURISATION JURIDIQUE ET MODÈLES PRÊTS À L'EMPLOI	67
G.1. Conditions de légalité (cadre de raisonnement)	67
G.2. Motivation-type : phrases « sûres » à réutiliser	67
G.3. Modèle 1 – Courrier préalable / procédure contradictoire (avant non-renouvellement)	5
G.4. Modèle 2 – Décision type de non-renouvellement (version sobre, solide)	68
G.5. Modèle 3 – Décision de non-renouvellement (terrasse estivale – version « priorité réversibilité »)	68
G.6. Mini-FAQ contentieux (3 réponses prêtes)	69
ANNEXE H – SYNTHÈSE OPÉRATIONNELLE (1 PAGE) : CE QUI CHANGE ET POURQUOI	70
H.1. Le problème central	70
H.2. La réforme en 5 principes	70
H.3. Priorité de mise en œuvre	70
ANNEXE I – GRILLE INTERNE D'AIDE À LA DÉCISION (OUTIL NON OPPOSABLE – NON AUTOMATIQUE)	71

INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'occupation du domaine public par les terrasses constitue un enjeu majeur de la vie urbaine parisienne. Elle participe à l'activité économique, à l'attractivité et à l'animation de l'espace public. Toutefois, l'évolution récente du phénomène, tant en nombre qu'en surface, a profondément modifié l'équilibre antérieur entre usage commercial et usage partagé de la voie publique. Dans de nombreux secteurs, l'extension des installations et l'intensification de leur exploitation sont désormais perçues, par une partie significative des riverains, comme une dégradation durable des conditions de tranquillité et de circulation, se traduisant par une hausse des situations conflictuelles et des signalements.

Cette tension ne peut être comprise comme un simple désaccord d'appréciation. Elle révèle une difficulté structurelle de régulation : l'espace public est un bien commun soumis à des usages concurrents, et sa gestion ne peut reposer sur une logique de tolérance implicite ou de correction ponctuelle. Le règlement des étalages et terrasses (RET) constitue à cet égard un instrument central de police administrative spéciale, relevant de la gestion du domaine public communal. Il vise à concilier l'exploitation économique avec les exigences de sécurité, de circulation, de tranquillité publique et de respect des droits des riverains.

Le présent rapport ne vise pas à accroître abstraitement la sévérité du dispositif ni à instaurer une logique générale de « tolérance zéro ». Il se situe dans une logique d'effectivité : rendre la régulation réellement opérante, juridiquement soutenable, administrativement applicable, et capable de stabiliser dans le temps les situations les plus problématiques. Il part d'un constat largement documenté par les corps de contrôle : l'existence d'un cadre réglementaire et de pouvoirs juridiques n'implique pas mécaniquement une capacité effective de régulation à grande échelle.

À ce titre, le diagnostic central qui fonde l'ensemble du rapport peut être formulé ainsi : le dispositif actuel crée un différentiel structurel entre l'autorisation de masse des occupations du domaine public et la capacité réelle de contrôle, de suivi et de régulation de l'administration. Dans ce contexte, la multiplication des constats et des verbalisations peut conduire à une accumulation d'interventions sans stabilisation durable des comportements, tandis que les situations conflictuelles et les nuisances récurrentes demeurent insuffisamment résolues. L'enjeu ne réside donc pas uniquement dans l'intensité du contrôle, mais dans la capacité du dispositif à produire des conséquences prévisibles et graduées.

L'évolution du cadre réglementaire permet d'éclairer cette trajectoire. Le règlement de 1990 s'inscrivait dans une logique domaniale restrictive, fondée sur une occupation mesurée, individualisée et réversible. Le règlement adopté en 2011, sans modifier les principes juridiques applicables aux autorisations d'occupation temporaire, marque une inflexion fonctionnelle, en élargissant les catégories d'installations encadrées et en organisant des usages existants plutôt qu'en les contenir strictement, tout en accompagnant une montée en charge progressive. À partir de la période postérieure à la crise sanitaire, l'instauration de régimes dérogatoires, notamment les terrasses dites estivales, a constitué un changement d'échelle majeur, en contribuant à une augmentation rapide et massive des surfaces occupées et à une intensification des usages du domaine public parisien.

Dans le même temps, le cadre juridique comporte une limite structurante : la jurisprudence administrative interdit de mettre en œuvre une pénalisation financière déguisée sous couvert de tarification du domaine public. La redevance d'occupation doit constituer la contrepartie d'un avantage et non un instrument de sanction. Cette contrainte rend illusoirs les stratégies fondées sur une dissuasion financière ciblée par les droits de voirie. Elle impose de recentrer la régulation sur des outils administratifs robustes et compatibles avec la nature juridique de l'autorisation de terrasse.

La réforme proposée repose dès lors sur un changement de paradigme : il ne s'agit plus de réguler principalement la surface autorisée, mais de réguler l'exploitation réelle, c'est-à-dire l'intensité d'usage effectivement produite sur l'espace public. En pratique, les nuisances et les conflits d'usage proviennent fréquemment moins du dépassement d'emprise que de la densité d'occupation humaine, du nombre d'assises et de tables installées, de l'organisation du mobilier, de la présence de consommation debout et de l'exploitation sur des plages horaires sensibles. Un RET effectif doit donc se doter d'unités de contrôle objectivables et opposables, capables de fonder une régulation proportionnée et immédiatement vérifiable sur le terrain.

Cette approche suppose également de reconstruire une chaîne administrative continue entre constat, preuve, mesure et conséquence. La preuve utile en matière de nuisances, notamment sonores, ne peut être conditionnée à un modèle pénal difficilement mobilisable à grande échelle. Elle doit reposer sur une logique administrative fondée sur la répétition, la temporalité et un faisceau d'indices concordants, consolidés dans un dossier d'exploitation retraçant l'historique des manquements, des mesures correctrices et des restrictions imposées. Ce dossier constitue le pivot permettant d'assurer la traçabilité, l'égalité de traitement et la sécurité contentieuse.

Dans ce cadre, le levier structurant de stabilisation dans le temps réside dans l'appréciation du renouvellement des autorisations. Les autorisations d'occupation temporaire ne créant aucun droit au renouvellement, le non-renouvellement constitue un outil juridiquement robuste dès lors qu'il est fondé sur une appréciation globale et prospective de la compatibilité durable de l'exploitation avec l'intérêt général. Il permet de rompre avec la répétition des mêmes situations d'un exercice à l'autre, en transformant l'historique documenté en conséquence administrative structurante, distincte de toute logique punitive.

Enfin, la mise en œuvre de la réforme doit être progressive et réaliste. Dans cette perspective, les terrasses estivales, par leur caractère temporaire et dérogatoire, constituent un terrain privilégié d'application prioritaire : leur réversibilité et leur impact sur la pression d'usage permettent d'obtenir des effets visibles à court terme tout en installant progressivement la doctrine et les outils de traçabilité nécessaires à une régulation durable.

Le rapport s'organise ainsi autour d'une progression cohérente : après avoir établi le cadre juridique et le diagnostic structurel, il développe le basculement vers l'exploitation réelle, la modulation par le temps et le lieu, la qualification et la preuve des nuisances, la reconstruction de la chaîne contrôle-traçabilité, les mesures administratives en cours d'exercice, puis la doctrine de non-renouvellement et sa sécurisation juridique. Il analyse ensuite les limites des leviers économiques fondés sur la sanction unitaire, propose une architecture normative rénovée du RET, en présente une réécriture commentée, et conclut par une feuille de route réaliste de mise en œuvre.

L'objectif final est de restaurer l'effectivité du dispositif par une transformation structurelle : réguler l'exploitation réelle, objectiver la preuve, assurer la traçabilité, structurer une gradation prévisible, et permettre des conséquences administratives durables, juridiquement sécurisées et administrativement soutenables.

CHAPITRE 1 – LIMITES JURIDIQUES ET OPÉRATIONNELLES DES SANCTIONS FINANCIÈRES APPLICABLES AUX TERRASSES PARISIENNES

Enseignements du RET 1990, du jugement du Tribunal administratif de Paris du 9 novembre 1999 et des rapports de l'Inspection générale et de la Chambre régionale des comptes

1.1. Objet du chapitre : pourquoi la dissuasion financière est un faux ami à Paris

La régulation des terrasses repose intuitivement sur une idée simple : si un établissement retire un gain économique substantiel d'un dépassement d'emprise, d'une occupation irrégulière ou de nuisances répétées, il suffirait de rendre ces comportements financièrement coûteux pour les décourager.

À Paris, cette intuition se heurte à une **double limite**, à la fois **économique** et **juridique**.

D'une part, les sanctions financières actuellement mobilisables apparaissent **structurellement dérisoires** au regard des enjeux économiques liés à l'exploitation des terrasses, en particulier dans les zones à forte attractivité commerciale.

D'autre part, la Ville ne dispose pas, à droit constant, de la faculté de créer ou de moduler librement des sanctions pécuniaires administratives, en raison d'un verrou contentieux ancien mais déterminant, posé par le Tribunal administratif de Paris en 1999 et constamment rappelé par les corps de contrôle.

Ce chapitre vise donc à démontrer, de manière étayée, que :

- les sanctions financières existantes sont **faiblement dissuasives** en pratique ;
 - les leviers financiers "renforcés" sont **juridiquement inaccessibles** à la Ville ;
 - et que la dissuasion doit nécessairement être déplacée vers d'autres outils, relevant de la gestion administrative de l'autorisation.
-

1.2. Des amendes unitaires structurellement inefficaces face aux enjeux économiques des terrasses

Les infractions liées aux terrasses (nuisances sonores, entraves à la circulation, non-respect des conditions d'exploitation) donnent principalement lieu à des **contraventions de faible montant**.

Pour les nuisances sonores de comportement, l'amende forfaitaire est de **68 euros**.

Pour certaines infractions au règlement municipal ou à la circulation, les montants restent du même ordre de grandeur (68 à 135 euros).

Ces montants doivent être mis en perspective avec la réalité économique des terrasses parisiennes.

Les données disponibles, ainsi que les constats des services municipaux, montrent que l'exploitation d'une terrasse peut représenter une part très significative du chiffre d'affaires d'un établissement, notamment en période estivale et dans les quartiers à forte fréquentation.

Dans ce contexte, ces amendes unitaires sont fréquemment intégrées comme un **coût marginal d'exploitation**, sans effet dissuasif durable.

La **Chambre régionale des comptes d'Île-de-France**, dans son rapport de 2024, relève ainsi que certains établissements font l'objet de **nombreuses verbalisations répétées**, sans modification substantielle de leurs pratiques.

1.3. La contravention de 5e classe (1 500 €) : un levier théorique, peu mobilisable en pratique

Il est parfois objecté que les occupations irrégulières du domaine public peuvent être sanctionnées par des **contraventions de 5e classe**, passibles d'une amende pouvant atteindre **1 500 euros**, voire **3 000 euros en cas de récidive**.

Cette affirmation appelle plusieurs précisions essentielles.

D'abord, ces amendes ne sont **ni forfaitaires ni automatiques**.

Elles ne peuvent être prononcées que par un **juge du tribunal de police**, à l'issue d'une procédure judiciaire. La police municipale ne peut en aucun cas fixer elle-même le montant de l'amende : elle se borne à dresser un procès-verbal transmis au parquet.

Ensuite, la mise en œuvre de ce levier est **procéduralement lourde** :

- transmission au parquet,
- éventuel classement sans suite,
- délais judiciaires,
- appréciation souveraine du juge quant au montant effectivement prononcé.

En pratique, le prononcé du montant maximal demeure **exceptionnel**, et ce levier est peu compatible avec une régulation quotidienne et de masse des terrasses.

L'Inspection générale de la Ville de Paris souligne ainsi, dans ses travaux, que si ce mécanisme peut être utile pour traiter des situations graves ou structurées, il ne constitue pas un outil opérationnel adapté à la gestion courante des occupations irrégulières.

1.4. Le précédent fondamental : l'article 27 du RET 1990 et le jugement du TA Paris du 9 novembre 1999

Le règlement des étalages et terrasses adopté par arrêté municipal du **27 juin 1990** contenait, en son article 27, un dispositif de "**droits de voirie spéciaux**", prévoyant des majorations de redevance de **50 %** en cas de dépassement d'emprise et pouvant aller jusqu'à **300 %** en cas d'occupation sans autorisation.

Ce mécanisme a été censuré par le **Tribunal administratif de Paris**, dans un jugement du **9 novembre 1999**, dont la portée demeure pleinement applicable.

Selon la restitution qu'en fait l'Inspection générale dans son rapport de 2004 (« ROC – Terrasses »), le juge a considéré que :

- la redevance d'occupation du domaine public a pour objet de rémunérer un avantage accordé ;
- elle ne peut avoir pour finalité de **punir un comportement fautif** ;
- la création de sanctions pécuniaires relève exclusivement du législateur ou des textes répressifs nationaux ;
- une collectivité ne peut instituer une "**amende déguisée**" sous couvert de tarification domaniale.

Ce jugement constitue un **verrou juridique structurant** : toute majoration financière explicitement liée à un manquement expose la Ville à un risque élevé d'annulation pour excès de pouvoir.

1.5. Ce que Paris peut faire financièrement... et ce qu'elle ne peut pas faire

À la lumière de ce précédent, une distinction claire s'impose.

1.5.1. Zone rouge : ce que Paris ne peut pas faire

La Ville s'exposerait à un risque contentieux maximal en recréant, sous quelque forme que ce soit :

- une majoration de redevance déclenchée par une infraction ;
- une redevance "corrective" appliquée en cas de non-conformité ;
- un tarif punitif indexé sur un comportement fautif.

Même présenté comme un mécanisme tarifaire, un dispositif poursuivant une finalité punitive serait requalifié par le juge en sanction financière illégale.

1.5.2. Zone verte : ce que Paris peut faire

En revanche, la Ville peut :

- fixer des tarifs généraux fondés sur des critères objectifs (surface, durée, localisation, commercialité) ;
- faire évoluer ces tarifs de manière impersonnelle ;
- percevoir la redevance normale due par un occupant, y compris sans titre.

Mais elle ne peut pas transformer cet outil tarifaire en levier disciplinaire individualisé.

1.6. Sanctions lourdes et changement de comportement : un constat partagé, mais un levier hors de portée municipale

L'Inspection générale de la Ville de Paris, dans son rapport de **2016**, observe que **les seuls leviers susceptibles de modifier réellement les comportements** sont les sanctions à fort impact économique.

Toutefois, elle souligne également que ces sanctions lourdes prennent principalement la forme :

- de **fermetures administratives**,
- ou de procédures pénales approfondies.

Or, ces mesures relèvent principalement de la **préfecture de police**, et non de la compétence directe de la Ville.

Elles sont, de surcroît, **rare**s, lourdes à mettre en œuvre et inadaptées à une politique de régulation quotidienne des terrasses.

La CRC d'Île-de-France converge sur ce diagnostic : malgré une forte augmentation du nombre de verbalisations ces dernières années, l'effet dissuasif demeure limité, faute de leviers municipaux lourds et scalables.

1.7. Enseignement central pour la réécriture du RET

Le constat est donc double et converge vers une même conclusion :

- **les sanctions financières sont économiquement insuffisantes ;**
- **les sanctions financières administratives renforcées sont juridiquement interdites ;**
- **les sanctions pénales lourdes existent, mais sont peu mobilisables par la Ville.**

Il en résulte une orientation structurante pour la réécriture du RET :

La dissuasion ne peut pas être gagnée sur le terrain pécuniaire ; elle doit être déplacée vers l'action administrative sur l'autorisation elle-même.

Cela implique de :

- objectiver les conditions d'exploitation,
- organiser la traçabilité des manquements,
- et assumer pleinement le **non-renouvellement** comme levier central, équivalent fonctionnel d'une sanction lourde, sans en porter le risque juridique.

CHAPITRE 2 – L’EMPRISE : DE LA SURFACE AUTORISÉE À L’EXPLOITATION RÉELLE

Dans une logique d’effectivité, l’enjeu n’est pas seulement de définir une emprise sur plan, mais de réguler l’usage réel du domaine public tel qu’il se manifeste sur le terrain. Le présent chapitre analyse les limites de l’approche strictement géométrique et propose un basculement vers une régulation fondée sur l’exploitation réelle, objectivable et contrôlable.

2.1. L’emprise autorisée : une notion juridique nécessaire mais insuffisante

Le règlement des étalages et terrasses repose historiquement sur la notion d’emprise autorisée, définie comme la surface maximale du domaine public que l’exploitant est autorisé à occuper.

Cette approche présente plusieurs avantages :

- elle permet de matérialiser une autorisation par un plan et des limites ;
- elle assure une lisibilité administrative et une base de calcul des droits de voirie ;
- elle constitue un outil utile pour encadrer l’occupation physique de l’espace public.

Toutefois, l’expérience d’exploitation et les constats de contrôle convergent vers une limite majeure : la surface autorisée, prise isolément, ne constitue pas un indicateur pertinent de l’impact réel d’une terrasse sur l’espace public, ni des nuisances effectivement générées.

Dans de nombreuses situations, les troubles observés ne résultent pas d’un dépassement formel de l’emprise, mais d’une exploitation intensive ou détournée d’une emprise pourtant conforme en apparence.

2.2. L’exploitation réelle : une notion centrale pour réguler ce qui produit les nuisances

L’exploitation réelle d’une terrasse ne se réduit pas à sa surface géométrique. Elle résulte d’un ensemble de paramètres combinés qui déterminent l’intensité d’usage de l’espace public, l’impact sur la circulation des usagers, et le niveau de nuisances générées.

Parmi ces paramètres figurent notamment :

- le nombre de tables et d’assises effectivement installées ;
- la densité de clientèle accueillie simultanément ;
- la présence de clients debout à l’intérieur de l’emprise ou à proximité immédiate ;
- l’organisation du service et de la consommation ;
- la circulation du personnel et des clients autour du mobilier.

Ces éléments permettent de caractériser l’occupation effective du domaine public, y compris lorsque le plan d’emprise est formellement respecté.

Dans cette perspective, la régulation efficace ne peut reposer uniquement sur la surface autorisée : elle doit intégrer les conditions d'exploitation réelles, dès lors que ce sont elles qui déterminent, en pratique, la gêne et les troubles.

2.3. Mobilier, tables et assises : des unités de contrôle objectivables et proportionnées

Le recours au mobilier comme unité principale de régulation présente un avantage juridique et opérationnel décisif : il permet d'objectiver immédiatement les constats, sans dépendre d'appréciations subjectives.

Le nombre de tables et d'assises constitue un critère :

- aisément vérifiable sur site ;
- photographiable et traçable ;
- compréhensible tant par les exploitants que par les riverains ;
- directement corrélé à l'intensité d'occupation humaine.

Limiter le nombre d'assises revient à limiter mécaniquement la capacité d'accueil, et donc à réduire, de manière proportionnée, la probabilité et l'intensité des nuisances.

Cette logique permet un contrôle plus simple et plus solide juridiquement que la seule mesure de surface, en rapprochant l'autorisation de l'usage réel.

2.4. La densité et l'organisation : l'emprise « conforme » peut produire des troubles structurels

La conformité géométrique d'une terrasse ne garantit pas l'absence de troubles. Une emprise respectée peut, selon sa densité et son organisation, produire :

- une occupation humaine excessive ;
- une obstruction de fait des cheminements ;
- une augmentation des interactions bruyantes ;
- des phénomènes d'extension informelle au-delà des limites autorisées.

Certaines configurations sont particulièrement propices aux nuisances, notamment :

- une forte densité de tables et d'assises sur un espace restreint ;
- l'absence d'organisation du mobilier favorisant les regroupements ;
- l'installation de surfaces « libres » au sein de l'emprise, facilitant la présence de clients debout.

Ainsi, la régulation ne doit pas viser seulement à empêcher le débordement, mais à prévenir l'organisation d'une exploitation structurellement incompatible avec l'usage partagé du domaine public.

2.5. Les clients debout : un angle mort majeur du dispositif parisien

Un des principaux angles morts de la régulation actuelle réside dans la gestion des clients debout, qu'ils se situent à l'intérieur de l'emprise ou à proximité immédiate.

Dans de nombreux cas, la gêne et les nuisances ne proviennent pas prioritairement du mobilier installé, mais de la constitution de groupes de clients consommant debout, occupant de facto l'espace public sans être comptabilisés dans l'autorisation délivrée.

Cette situation produit une extension informelle de l'usage, qui :

- amplifie les nuisances sonores ;
- accroît les conflits d'usage sur l'espace public ;
- fragilise la lisibilité et l'acceptabilité des terrasses.

La maîtrise de ce phénomène constitue un enjeu central d'effectivité, dès lors qu'une terrasse peut demeurer « conforme » au plan tout en produisant des troubles massifs par la présence debout.

2.6. Rattacher l'usage à la responsabilité de l'exploitant : sécuriser juridiquement la gestion de la terrasse

Le rattachement des conditions d'usage de l'espace public à l'exploitant constitue un enjeu juridique central.

Il ne s'agit pas d'imputer au titulaire une responsabilité générale et illimitée pour tout fait commis par un tiers, mais de reconnaître que l'organisation de l'exploitation conditionne directement les comportements observés, notamment par :

- les modalités de service et de vente ;
- l'existence d'une consommation « mobile » ;
- l'absence de régulation des flux ;
- la tolérance de regroupements au sein ou à proximité de l'emprise.

À ce titre, peuvent relever des conditions normales d'exploitation :

- la limitation du nombre d'assises et de tables effectivement installées ;
- l'interdiction ou l'encadrement strict de la consommation debout ;
- l'obligation de maintenir les cheminements dégagés ;
- l'organisation du mobilier de manière à éviter les attroupements.

L'inscription explicite de ces exigences dans le RET permet de fonder les interventions administratives sur des obligations positives et vérifiables, et non sur des appréciations subjectives.

2.7. Comparaisons inter-villes : une régulation centrée sur l'exploitation est plus effective

Les comparaisons avec d'autres grandes villes françaises mettent en évidence une approche plus pragmatique, centrée sur les conditions d'exploitation plutôt que sur la seule surface.

Plusieurs règlements municipaux privilégient :

- le nombre et le type de mobilier autorisé ;
- l'obligation de remisage ;
- la limitation des configurations favorisant les regroupements ;
- l'encadrement de la consommation debout.

Ces dispositifs présentent un double intérêt :

- ils simplifient le contrôle quotidien et réduisent les contestations ;
- ils permettent de réguler l'intensité d'usage sans recourir systématiquement à des mesures lourdes ou juridiquement fragiles.

2.8. Enjeux pour la réécriture du RET parisien : passer de la géométrie à l'intensité d'usage

L'analyse conduite au présent chapitre conduit à un axe structurant de réécriture du RET :

Passer d'une logique centrée sur la surface autorisée à une logique fondée sur l'exploitation réelle et l'intensité d'usage.

Cette évolution implique notamment :

- de renforcer le rôle du mobilier et des assises comme unités de contrôle ;
- d'encadrer explicitement la présence de clients debout ;
- de rattacher juridiquement la gestion de la terrasse aux obligations de l'exploitant ;
- de rendre les manquements objectivables, traçables et opposables.

Ce basculement constitue une condition essentielle d'effectivité : il permet de réguler ce qui produit réellement les nuisances, au lieu de se limiter à la conformité formelle du plan d'emprise.

L'analyse montre que la conformité apparente à l'emprise n'épuise pas la question de la compatibilité d'une terrasse avec l'espace public. La densité, l'organisation du mobilier et la consommation debout peuvent produire des troubles significatifs sans dépassement visible. Dès lors, une régulation opérante doit également intégrer les variables de temporalité et de localisation, déterminantes dans l'intensité d'usage et les conflits d'usage.

CHAPITRE 3 – LES NUISANCES SONORES : QUALIFICATION, PREUVE ET LEVIERS D’ACTION

Les nuisances sonores sont au cœur des tensions liées aux terrasses. Pour éviter l’alternative stérile entre déni et subjectivité, il est nécessaire de construire une qualification administrative opérante et une méthode probatoire adaptée à la police administrative. Le présent chapitre propose une approche fondée sur l’exploitation réelle, la répétition et le faisceau d’indices traçables.

3.1. Les nuisances sonores comme enjeu structurant de la régulation

Les nuisances sonores constituent l’un des principaux facteurs de contestation sociale et de perte de légitimité du dispositif des terrasses parisiennes. Elles représentent également une source majeure de signalements, de conflits d’usage, et de mobilisation des services de contrôle.

Dans une ville dense, l’exploitation des terrasses produit mécaniquement des interactions sonores. Le problème n’est pas l’existence d’un bruit de fond inhérent à la vie urbaine, mais la survenue de nuisances répétées ou intensives, incompatibles avec les exigences de tranquillité publique et avec l’usage partagé de l’espace public.

À ce titre, la régulation ne peut se limiter à la sanction ponctuelle : elle doit reposer sur une logique structurée de prévention, de traçabilité et, le cas échéant, de conséquences administratives stabilisées.

3.2. Qualification juridique : de la nuisance ponctuelle à l’atteinte durable à la tranquillité publique

La nuisance sonore relève à la fois :

- des exigences de tranquillité publique propres à la police administrative ;
- des conditions particulières d’exploitation des autorisations d’occupation du domaine public.

La difficulté réside dans le caractère souvent contesté de la matérialité du bruit et dans la variabilité des appréciations individuelles. Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de distinguer :

- **le bruit incident**, ponctuel, susceptible d’être résorbé par une intervention immédiate ;
- **la nuisance répétée**, caractérisée par sa récurrence, sa concentration sur certaines plages horaires, ou sa persistance dans le temps ;
- **le mode d’exploitation bruyant**, lorsque l’organisation de l’activité rend la nuisance structurelle et prévisible.

Cette distinction permet d’éviter deux écueils :

- une régulation trop permissive, qui banalise les troubles ;
 - une régulation trop subjective, juridiquement fragile et contestable.
-

3.3. Le lien entre exploitation réelle et nuisances sonores : sortir du bruit « abstrait »

Les nuisances sonores sont rarement dissociables des conditions d'exploitation d'une terrasse. Elles sont fréquemment corrélées à plusieurs facteurs concrets, notamment :

- la densité de clientèle accueillie simultanément ;
- la présence de groupes de clients debout ;
- la consommation « mobile » favorisant les regroupements informels ;
- l'exploitation tardive ou nocturne ;
- l'absence de régulation active de la terrasse par l'exploitant ;
- l'organisation du mobilier favorisant l'attroupement et les échanges bruyants.

Ainsi, la régulation des nuisances sonores ne peut reposer exclusivement sur une logique acoustique ou sur des constats ponctuels : elle implique d'agir sur les conditions d'exploitation, qui constituent le déterminant principal du risque.

3.4. La preuve : privilégier un faisceau d'indices traçables plutôt qu'un modèle « pénal »

La régulation administrative des nuisances sonores ne saurait être conditionnée par un modèle probatoire de type pénal, reposant exclusivement sur des mesures sonométriques ou des constatations très formalisées.

Une telle approche conduirait, dans la majorité des cas, à une impuissance opérationnelle, compte tenu :

- des contraintes de mobilisation des agents ;
- de la temporalité nocturne des nuisances ;
- du caractère intermittent des épisodes sonores.

Dans une logique de police administrative, la preuve peut reposer sur un faisceau d'indices concordants, dès lors qu'ils sont traçables, datés et consolidés.

Ce faisceau peut notamment comprendre :

- des constats de contrôle établissant la présence d'une exploitation intensive (debout, densité) ;
- des procès-verbaux ou main-courantes ;
- des mises en demeure restées sans effet ;
- des signalements circonstanciés et répétés, corroborés par des observations concordantes ;
- des éléments de chronologie démontrant la récurrence sur des plages horaires identifiées.

L'objectif n'est pas de démontrer un « bruit » abstrait, mais d'établir la récurrence et la compatibilité (ou incompatibilité) de l'exploitation avec les exigences de tranquillité publique.

3.5. Traçabilité et dossier d'exploitation : condition de solidité des mesures administratives

Les constats relatifs aux nuisances sonores ne produisent d'effet durable que s'ils sont consolidés dans un dossier d'exploitation, retraçant l'historique et la répétition des troubles.

Le dossier d'exploitation constitue la condition de possibilité d'une action administrative structurante, car il permet :

- d'inscrire les nuisances dans une temporalité objectivable ;
- de distinguer incident et récurrence ;
- de fonder juridiquement une mesure proportionnée ;
- de sécuriser la décision en cas de contentieux.

Sans ce dossier, la régulation tend à se réduire à une succession de constats sans conséquence, renforçant mécaniquement le différentiel structurel entre autorisation de masse et capacité réelle de contrôle.

3.6. Leviers d'action : agir sur les causes plutôt que sur les symptômes

Les nuisances sonores doivent conduire en priorité à des mesures portant sur l'exploitation réelle, notamment :

- limitation du nombre d'assises ou de tables effectivement installées ;
- encadrement strict ou interdiction de la consommation debout ;
- réorganisation du mobilier afin de limiter les regroupements ;
- modulation ou restriction des horaires d'exploitation sur les plages sensibles ;
- rappel et formalisation d'obligations positives de gestion de la terrasse par l'exploitant.

Ces mesures présentent un double avantage :

- elles sont proportionnées et réversibles ;
- elles sont plus efficaces que la seule verbalisation ponctuelle.

Elles permettent de structurer une chaîne administrative graduée, allant du rappel à la règle à la restriction, puis à la suspension, et enfin à une appréciation globale en vue du renouvellement.

3.7. De la répétition à l'incompatibilité durable : préparer le basculement

Lorsque les nuisances sonores se répètent malgré des mesures de régulation, et lorsque le faisceau d'indices révèle une persistance dans le temps, la situation peut être regardée comme relevant d'une incompatibilité durable entre le mode d'exploitation de la terrasse et les exigences de tranquillité publique.

Ce basculement ne repose pas sur un épisode isolé, mais sur :

- la répétition documentée ;
- l'absence de correction durable ;
- la corrélation avec l'exploitation réelle ;
- l'échec des mesures graduées.

Dans ce cas, la régulation ne peut plus se limiter à des mesures ponctuelles. Elle doit conduire à des conséquences administratives structurantes, parmi lesquelles le non-renouvellement constitue un levier juridiquement robuste, sous réserve d'une motivation fondée sur l'appréciation globale de l'exploitation et sur la traçabilité du dossier.

3.8. Enjeux pour la réécriture du RET parisien : rendre la nuisance administrativement opérante

L'analyse conduite au présent chapitre conduit à un axe structurant pour la réécriture du RET :

Faire des nuisances sonores un objet de régulation administrativement opérant, non par la seule sanction ponctuelle, mais par une approche fondée sur l'exploitation réelle, la traçabilité et les conséquences graduées.

Cette approche implique :

- de définir des obligations positives de gestion de la terrasse ;
- d'objectiver les situations de nuisance par faisceau d'indices ;
- de consolider les constats dans un dossier d'exploitation ;
- d'articuler les nuisances avec des mesures de restriction proportionnées ;
- de préparer, le cas échéant, le basculement vers des décisions structurantes en matière de renouvellement.

Cette évolution constitue une condition essentielle d'effectivité et de légitimité, en rétablissant une continuité entre constat, régulation et conséquence administrative.

- bruit traité comme **produit de l'exploitation réelle**
 - preuve = **faisceau d'indices traçables**, pas modèle pénal
 - dossier d'exploitation = pivot
 - enchaîne vers restrictions → basculement → non-renouvellement
-

La régulation des nuisances sonores ne peut reposer sur la seule sanction ponctuelle ni sur un modèle probatoire exclusivement pénal. Elle exige une traçabilité permettant de relier les constats à des mesures graduées, puis à des conséquences structurantes lorsque l'incompatibilité devient durable. Cette exigence conduit à traiter le contrôle non comme un événement isolé, mais comme une chaîne administrative continue.

CHAPITRE 4 – CONTRÔLE, PREUVE ET TRAÇABILITÉ : RECONSTRUIRE UNE CHAÎNE ADMINISTRATIVE EFFECTIVE

Les constats, même nombreux, demeurent insuffisants s'ils ne s'inscrivent pas dans une chaîne administrative capable de produire des effets durables. Le présent chapitre propose une reconstruction de cette chaîne, fondée sur la traçabilité, la consolidation des preuves et la gradation des réponses, afin de rétablir une continuité entre constat, mesure et conséquence.

4.1. Constat principal : un contrôle réel mais une efficacité structurellement limitée

La Ville de Paris dispose de moyens de contrôle effectifs et mobilisés, comme en témoignent le volume élevé de constats et de verbalisations relevé par les services compétents.

Toutefois, la production de constats en volume ne garantit pas, en elle-même, une régulation effective. Les rapports de contrôle convergent sur un point : le système actuel tend à produire une répétition d'infractions sans diminution durable des comportements, et une accumulation de signalements sans stabilisation des situations les plus problématiques.

Ce phénomène ne peut être réduit à une simple insuffisance de contrôle. Il révèle une limite structurelle : le dispositif actuel crée un différentiel structurel entre l'autorisation de masse des occupations du domaine public et la capacité réelle de contrôle, de suivi et de régulation de l'administration.

Dans ce contexte, l'enjeu n'est pas uniquement d'augmenter le nombre de contrôles, mais de reconstruire une chaîne administrative permettant de transformer les constats en conséquences prévisibles et graduées.

4.2. Les limites d'une approche fondée sur la verbalisation isolée

Une régulation reposant principalement sur la verbalisation ponctuelle présente plusieurs limites :

- elle produit une dissuasion souvent insuffisante lorsque les gains économiques demeurent supérieurs au coût de l'infraction ;
- elle ne permet pas d'inscrire les manquements dans une temporalité stabilisée ;
- elle favorise l'oscillation entre périodes de contrôle intensif et relâchement ;
- elle fragilise l'acceptabilité sociale en donnant l'impression d'un cycle sans effet durable.

Lorsque les constats ne conduisent pas à une gradation administrative lisible, l'action publique tend à être perçue comme :

- soit inefficace (absence de changement durable),
 - soit arbitraire (interventions ponctuelles sans cohérence apparente).
-

4.3. Objectif : passer du contrôle « événementiel » au contrôle « structurant »

Le contrôle des terrasses doit être conçu comme un instrument structurant de gestion du domaine public, et non comme une succession d'interventions isolées.

L'enjeu est de produire, à partir d'un ensemble de constats, une capacité réelle à :

- qualifier la répétition ;
- identifier une incompatibilité durable ;
- déclencher des mesures graduées ;
- sécuriser le basculement vers des décisions structurantes.

Dans cette logique, le contrôle efficace ne se définit pas par la seule intensité des interventions, mais par la capacité à relier la preuve à une conséquence administrative.

4.4. La traçabilité comme condition de la régulation : du constat au dossier d'exploitation

La traçabilité constitue l'élément central de l'effectivité du dispositif.

Un constat isolé, même objectivement fondé, demeure fragile s'il n'est pas intégré à une architecture permettant :

- sa conservation et sa consolidation ;
- sa mise en série ;
- son articulation avec des mesures graduées.

Le dossier d'exploitation répond à cet objectif. Il permet de regrouper, sur une base chronologique :

- les constats de non-conformité ;
- les verbalisations et procès-verbaux ;
- les mises en demeure ;
- les restrictions antérieures ;
- les signalements circonstanciés corroborés ;
- les observations de l'exploitant.

Ce dossier constitue à la fois :

- un outil de pilotage administratif,
 - un support de motivation,
 - et une garantie contentieuse.
-

4.5. Normaliser la preuve administrative : critères objectivables et faisceau d'indices

La régulation des terrasses ne peut reposer exclusivement sur un modèle probatoire pénal. Elle doit s'inscrire dans une logique administrative, fondée sur des éléments objectivables et traçables.

À cet égard, la preuve utile au contrôle peut être stabilisée autour de catégories simples, notamment :

- occupation effective excédant les modalités autorisées (mobilier, assises) ;
- présence de clients debout au sein ou à proximité immédiate de l'emprise ;
- non-respect des horaires ou conditions d'exploitation ;
- entrave aux cheminements et conflits d'usage ;
- nuisances répétées, établies par faisceau d'indices.

Ces éléments présentent l'avantage d'être :

- visibles et vérifiables ;
- photographiables ;
- compréhensibles ;
- opposables à l'exploitant.

La consolidation de tels éléments dans le dossier d'exploitation permet de passer d'un contrôle ponctuel à une logique de compatibilité durable.

4.6. La gradation administrative : rendre les conséquences lisibles et prévisibles

Afin de restaurer l'effectivité du dispositif, les contrôles doivent s'inscrire dans une gradation administrative explicite.

Point de méthode (important) : il ne s'agit pas d'ajouter une "grille de sanctions".

Le RET en vigueur comporte déjà des mécanismes de sanction et de contrainte (sanctions administratives et pénales, amende administrative dans certains cas, procédures de mise en demeure, expulsion du domaine public en cas d'occupation sans titre), ainsi que des mesures de police permettant l'enlèvement d'office en cas de troubles ou de risque imminent.

L'enjeu opérationnel mis en évidence par les signalements et la répétition des situations n'est donc pas l'absence d'outils juridiques, mais **l'absence de continuité** entre constat, traçabilité, mesures proportionnées, puis conséquences structurantes lorsque la situation ne se stabilise pas.

La réforme proposée vise à **rendre opérante** la chaîne déjà permise par le droit, en la rendant lisible, prévisible et sécurisée, sans transformer la régulation domaniale en logique punitive.

Cette gradation peut reposer sur une séquence lisible :

1. **Rappel à la règle et mise en conformité**
Intervention corrective, fondée sur l'obligation immédiate de respect des conditions d'exploitation.
2. **Restriction proportionnée des conditions d'exploitation**
Modulation des horaires, réduction du mobilier, encadrement de la consommation debout, obligations positives.
3. **Suspension temporaire ou retrait en cours d'exercice**
Mesure plus forte, réservée aux situations où la mise en conformité demeure impossible ou systématiquement contournée.
4. **Appréciation globale au stade du renouvellement**
Conséquence structurante fondée sur l'historique consolidé et l'incompatibilité durable.

Cette gradation ne constitue pas un automatisme mais un cadre garantissant :

- la proportionnalité des mesures ;

- la prévisibilité des conséquences ;
 - la sécurité juridique des décisions.
-

4.7. Renforcer l'égalité de traitement par la méthode, non par l'issue

La sensibilité sociale et contentieuse du dispositif impose de traiter explicitement le principe d'égalité.

L'égalité de traitement ne signifie pas l'identité mécanique des décisions, mais l'application d'une méthode d'instruction et de critères objectifs à des situations comparables.

Elle est renforcée par :

- l'usage d'unités de contrôle objectivables (mobilier, assises, debout) ;
- la consolidation dans un dossier d'exploitation ;
- la formalisation d'une doctrine de renouvellement ;
- la traçabilité des étapes de la gradation.

Des différences de décision peuvent être légalement justifiées par :

- un historique distinct ;
 - un niveau d'intensité d'exploitation différent ;
 - des contraintes locales particulières ;
 - des mesures correctrices effectivement mises en œuvre ou non.
-

4.8. Enjeu central : restituer une continuité entre constat, régulation et conséquence

La faiblesse majeure du dispositif actuel réside dans la rupture entre :

- la production de constats,
- et l'existence de conséquences administratives structurantes.

Sans continuité, les contrôles produisent une répétition des manquements, une multiplication des amendes et une conflictualité croissante, sans stabilisation durable.

La reconstruction d'une chaîne administrative effective suppose :

- des constats objectivables ;
- un dossier d'exploitation consolidé ;
- une gradation lisible ;
- et, en bout de chaîne, des décisions structurantes fondées sur l'incompatibilité durable.

Cette continuité constitue la condition essentielle d'une régulation crédible, protectrice de l'espace public et juridiquement sécurisée.

La traçabilité et le dossier d'exploitation permettent de transformer l'accumulation d'infractions en une lecture consolidée de l'exploitation réelle. Toutefois, cette traçabilité n'a de portée que si elle débouche sur une gradation lisible de mesures en cours d'exercice, proportionnées et juridiquement sécurisées, capables de corriger les situations avant qu'elles ne deviennent structurelles.

CHAPITRE 5 – MESURES ADMINISTRATIVES EN COURS D’EXERCICE : DE LA MISE EN CONFORMITÉ À LA SUSPENSION

La régulation effective suppose une gradation opératoire en cours d’exercice, permettant de passer de la mise en conformité à des restrictions, puis à des mesures plus structurantes lorsque les manquements persistent. Le présent chapitre clarifie les instruments disponibles pendant la validité de l’autorisation, afin de structurer une réponse proportionnée et prévisible.

5.1. Objet : stabiliser une chaîne d’intervention administrative effective

La régulation des terrasses repose sur une articulation entre :

- des règles générales (RET),
- des constats de terrain,
- et des mesures administratives susceptibles de rétablir la compatibilité de l’exploitation avec l’intérêt général.

Le présent chapitre vise à clarifier les mesures mobilisables **en cours d’exercice**, c’est-à-dire pendant la période de validité d’une autorisation, afin d’assurer une gradation lisible, proportionnée et juridiquement sécurisée.

Dans une logique de régulation effective, ces mesures doivent permettre :

- de prévenir et corriger les manquements avant qu’ils ne deviennent structurels ;
 - de formaliser une réponse administrative progressive ;
 - de nourrir, le cas échéant, l’appréciation globale ultérieure du renouvellement.
-

5.2. Principes directeurs : proportionnalité, traçabilité, prévisibilité

Les interventions administratives doivent être guidées par trois principes structurants.

6.2.1 Proportionnalité

Les mesures doivent être proportionnées à :

- la nature du manquement,
- son intensité,
- sa répétition,
- et son impact sur l’espace public et la tranquillité publique.

6.2.2 Traçabilité

Toute mesure significative doit être appuyée sur des éléments objectivables et consolidés dans un dossier d’exploitation, afin de permettre :

- la continuité administrative,
- l’égalité de traitement,

- et la sécurité contentieuse.

6.2.3 Prévisibilité

L'exploitant doit pouvoir comprendre :

- quelles obligations sont attendues,
- quelles conséquences sont attachées à leur non-respect,
- et dans quelles conditions une gradation est susceptible d'être engagée.

Ce cadre vise à éviter une régulation perçue comme exclusivement événementielle ou arbitraire.

5.3. Première étape : rappel à la règle et mise en conformité

Le rappel à la règle constitue la première modalité d'intervention.

Il vise à corriger immédiatement les écarts les plus simples, notamment :

- dépassement ponctuel de l'emprise effective (mobilier déplacé, assises supplémentaires) ;
- entrave au cheminement ;
- non-respect des conditions de rangement ou de remisage ;
- présence de clients debout favorisée par l'organisation de la terrasse.

Lorsque le manquement est constaté, la logique de mise en conformité doit être privilégiée dès lors qu'elle est possible, avec traçabilité minimale permettant d'inscrire l'intervention dans l'historique d'exploitation.

5.4. Deuxième étape : restrictions des conditions d'exploitation (levier préventif central)

La restriction des conditions d'exploitation constitue un levier central, car elle agit sur **les causes réelles** des nuisances sans recourir immédiatement à des mesures lourdes.

Ces restrictions peuvent notamment porter sur :

- **les horaires d'exploitation**, en particulier sur les plages sensibles ;
- **le nombre de tables et d'assises effectivement autorisées** ;
- **l'encadrement strict ou l'interdiction de la consommation debout** ;
- **l'organisation du mobilier** afin de limiter les regroupements et attroupements ;
- **les conditions de service** lorsque celles-ci favorisent une consommation mobile ou un usage intensif.

Ces mesures présentent un triple avantage :

- elles sont proportionnées et réversibles ;
- elles sont objectivables et contrôlables ;
- elles structurent une chaîne administrative permettant de distinguer l'incident ponctuel d'un mode d'exploitation incompatible.

5.5. Troisième étape : suspension temporaire en cas de manquements persistants

La suspension constitue une mesure de niveau supérieur, justifiée lorsque :

- les manquements se répètent ;
- la mise en conformité demeure impossible ou contournée ;
- les restrictions précédemment imposées sont ignorées ou inefficaces ;
- la situation porte atteinte de manière significative et répétée à la tranquillité publique ou à l'usage partagé de l'espace public.

La suspension se distingue des sanctions financières ponctuelles par sa portée régulatrice immédiate : elle vise à interrompre temporairement l'exploitation d'une occupation du domaine public devenue, dans les faits, incompatible avec les exigences de l'intérêt général.

La décision de suspension doit être motivée en droit et en fait et s'appuyer sur des éléments consolidés dans le dossier d'exploitation, en veillant à sa proportionnalité.

5.6. Retrait en cours d'exercice et enlèvement des installations : mesures exceptionnelles

Le retrait en cours d'exercice constitue une mesure exceptionnelle, réservée aux situations les plus graves ou durablement incompatibles, notamment en cas :

- de manquements répétés persistants malgré restrictions et suspension ;
- d'atteinte caractérisée à la sécurité ou à la circulation ;
- de refus de mise en conformité structurel ;
- d'occupation manifestement détournée et incontrôlable.

L'enlèvement des installations, lorsque les conditions légales et matérielles sont réunies, relève d'une logique de restauration de l'ordre public et de protection du domaine public.

Ces mesures doivent être maniées avec prudence, car elles produisent :

- un effet économique immédiat,
- une conflictualité élevée,
- et un risque contentieux important si elles ne reposent pas sur un dossier consolidé.

Elles ne peuvent constituer l'outil principal de régulation à grande échelle : elles doivent rester ciblées et juridiquement irréprochables.

5.7. Articulation avec la preuve et le dossier d'exploitation

Les mesures prises en cours d'exercice ne produisent un effet durable que si elles s'inscrivent dans une continuité administrative.

Le dossier d'exploitation doit permettre de reconstituer :

- la chronologie des interventions ;
- la répétition des manquements ;
- la nature des obligations imposées ;
- les réponses (ou absences de réponse) de l'exploitant.

Cette traçabilité renforce :

- la proportionnalité des mesures ;
- la lisibilité de la gradation ;
- l'égalité de traitement ;
- et la capacité de l'administration à caractériser le passage d'un incident à une incompatibilité durable.

5.8. Limite structurelle des mesures en cours d'exercice : l'enjeu des conséquences « structurantes »

Les mesures en cours d'exercice constituent un socle indispensable, mais leur efficacité demeure structurellement limitée lorsque :

- l'autorisation est reconduite sans appréciation globale ;
- les manquements persistent d'un exercice à l'autre ;
- la sanction ponctuelle devient une variable économique absorbable.

Dans ce cas, l'action administrative risque de se réduire à une succession de constats, restrictions et sanctions, sans stabilisation durable des comportements.

Le dispositif actuel illustre ainsi une limite centrale : la régulation ne peut reposer uniquement sur la correction en continu, mais doit pouvoir produire des conséquences administratives structurantes au stade du renouvellement.

5.9. Enseignement pour la suite du rapport

Le présent chapitre confirme l'intérêt d'une chaîne graduée en cours d'exercice (mise en conformité → restrictions → suspension → retrait), fondée sur l'exploitation réelle et la traçabilité.

Toutefois, il souligne également que la régulation effective exige un outil de stabilisation dans le temps : une appréciation globale de la compatibilité durable de l'exploitation, permettant d'éviter la répétition indéfinie des mêmes situations.

Cet outil, juridiquement robuste et administrativement structurant, est développé dans le chapitre suivant, consacré au non-renouvellement des autorisations et à sa sécurisation doctrinale et contentieuse.

Les mesures en cours d'exercice constituent un socle indispensable, mais elles présentent une limite structurelle : à grande échelle, elles peuvent conduire à une répétition des mêmes situations d'un exercice à l'autre lorsque l'autorisation est reconduite sans appréciation globale. Dès lors, l'effectivité du dispositif repose sur la capacité à produire, au stade du renouvellement, une conséquence structurante fondée sur la compatibilité durable de l'exploitation.

CHAPITRE 6 – LE NON-RENOUVELLEMENT : LEVIER STRUCTURANT DE RÉGULATION ET SÉCURISATION JURIDIQUE

Le non-renouvellement constitue le levier central permettant de rompre la répétition des manquements et de stabiliser durablement les situations incompatibles. Le présent chapitre en précise le cadre juridique, la doctrine d'application, la logique du basculement, ainsi que les garanties nécessaires à sa sécurisation contentieuse et à l'égalité de traitement.

6.1. Objet : produire une conséquence administrative structurante

La régulation effective des terrasses ne peut reposer exclusivement sur des constats, des sanctions financières unitaires, ou des mesures correctrices en cours d'exercice. Dans un contexte de massification des autorisations, ces outils présentent une efficacité structurellement limitée : ils permettent de corriger ponctuellement des situations, mais peinent à stabiliser durablement les comportements.

Le non-renouvellement constitue, dans ce cadre, un levier structurant. Il permet de rétablir une continuité entre :

- l'historique d'exploitation ;
- la répétition des manquements ;
- et une conséquence administrative durable.

À la différence des sanctions financières, le non-renouvellement est susceptible de produire un effet dissuasif réel, tout en restant juridiquement robuste, dès lors qu'il est fondé sur une appréciation globale, traçable et proportionnée.

6.2. Cadre juridique : l'absence de droit au renouvellement des autorisations de terrasse

L'autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT), dont relève l'exploitation des terrasses, est par nature précaire, personnelle et révocable.

Elle ne confère aucun droit acquis au renouvellement. Le renouvellement n'est pas un automatisme : il constitue une appréciation nouvelle de la compatibilité de l'exploitation avec l'intérêt général, distincte de la décision initiale.

Cette caractéristique constitue un élément central de la régulation : l'autorité gestionnaire dispose, en droit, d'un levier de stabilisation des situations problématiques, sous réserve de motiver sa décision et de respecter les principes de proportionnalité et d'égalité de traitement.

6.3. Non-renouvellement et sanction : distinction fondamentale

Le non-renouvellement ne doit pas être conçu comme une sanction.

Il constitue une décision de gestion du domaine public, fondée sur une appréciation prospective : il s'agit d'évaluer si, au regard de l'historique documenté, l'exploitation est compatible avec les exigences de tranquillité publique, de circulation des usagers et d'usage partagé de l'espace public.

À ce titre, le non-renouvellement :

- ne vise pas à punir un manquement passé ;
- ne repose pas sur un événement isolé ;
- et ne se substitue pas aux sanctions pénales ou administratives existantes.

Il vise à éviter la répétition d'une incompatibilité structurelle révélée par l'exploitation réelle de la terrasse.

6.4. Critères d'appréciation : de la non-conformité à l'incompatibilité durable

L'appréciation du renouvellement ne repose pas sur l'infraction ponctuelle, mais sur l'analyse globale d'un faisceau d'indices concordants.

Cette analyse intègre notamment :

- la répétition des manquements constatés ;
- leur persistance malgré des rappels ou restrictions ;
- la nature des nuisances générées ;
- le lien entre exploitation réelle et troubles ;
- le contexte local et la vulnérabilité des usages.

Le basculement intervient lorsque l'historique révèle non plus des incidents, mais un mode d'exploitation structurellement incompatible avec les exigences du domaine public.

6.5. Le moment du basculement : de l'incident ponctuel à l'incompatibilité durable de l'exploitation

La régulation des terrasses ne repose pas sur l'éradication de toute non-conformité, mais sur l'identification des situations dans lesquelles les conditions d'exploitation deviennent durablement incompatibles avec les exigences de bonne gestion du domaine public.

Le non-renouvellement n'a pas vocation à intervenir à la suite d'un incident isolé ou d'un manquement ponctuel, mais à marquer un changement de registre dans l'appréciation administrative de l'exploitation.

Il convient, à cet égard, de distinguer :

- l'incident isolé, relevant de la mise en conformité ;
- la récurrence, pouvant justifier des restrictions ;
- le mode d'exploitation incompatible, justifiant une conséquence structurante au stade du renouvellement.

L'incompatibilité durable se caractérise lorsque l'exploitation apparaît incompatible avec :

- la tranquillité publique ;
- le partage équilibré de l'espace public ;

- la sécurité et la circulation des usagers ;
- le respect des conditions normales d'exploitation.

Cette incompatibilité résulte d'une convergence d'indices observés dans le temps et documentés dans le dossier d'exploitation, sans automaticité.

6.6. Le dossier d'exploitation : pivot administratif et garantie contentieuse

L'appréciation du renouvellement doit être fondée sur un dossier d'exploitation retraçant de manière chronologique et consolidée l'ensemble des éléments relatifs à l'usage de l'autorisation.

Le dossier d'exploitation constitue :

- un outil d'instruction ;
- un support de motivation ;
- une garantie d'égalité de traitement ;
- et une protection contentieuse.

Il permet notamment d'établir :

- la répétition des manquements ;
- l'existence de mesures correctrices antérieures ;
- la persistance des nuisances malgré les restrictions ;
- l'absence d'adaptation durable de l'exploitation.

Aucun non-renouvellement ne doit être fondé sur un fait isolé ou non documenté.

6.7. Égalité de traitement : cohérence par la méthode, non par l'issue

Le principe d'égalité impose une méthode d'instruction et des critères objectifs appliqués de manière cohérente, sans exiger une uniformité mécanique des décisions.

Des différences de décision peuvent être justifiées par :

- un historique distinct ;
- une intensité d'exploitation différente ;
- des mesures correctrices effectives ou inexistantes ;
- un contexte urbain plus ou moins vulnérable.

L'égalité s'apprécie au regard de la méthode et de la traçabilité du raisonnement, et non par la production systématique de décisions identiques.

6.8. Doctrine d'appréciation du renouvellement des autorisations de terrasse

La présente doctrine a pour objet de définir les principes et modalités selon lesquels l'autorité gestionnaire du domaine public apprécie l'opportunité de renouveler une autorisation de terrasse.

Les autorisations étant précaires et ne créant aucun droit acquis au renouvellement, le renouvellement constitue une appréciation nouvelle, fondée sur la compatibilité de l'exploitation avec l'intérêt général.

Le non-renouvellement poursuit exclusivement des objectifs de gestion du domaine public, et vise notamment à :

- prévenir la réitération de troubles à la tranquillité publique ;
- garantir le partage équilibré de l'espace public ;
- assurer le respect durable des conditions d'exploitation ;
- adapter l'occupation aux contraintes locales et à l'évolution des usages.

L'appréciation repose sur une analyse globale et contextualisée, fondée sur :

- l'historique et la répétition ;
- la nature des manquements et nuisances ;
- la réaction de l'exploitant ;
- le contexte local.

La décision est précédée d'une information de l'exploitant et de la possibilité de présenter des observations, puis motivée en droit et en fait.

6.9. Sécurisation contentieuse du non-renouvellement : simulation de contrôle juridictionnel

Afin d'évaluer la solidité juridique du non-renouvellement, il convient d'anticiper les moyens susceptibles d'être invoqués par un requérant dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir.

Les principaux moyens susceptibles d'être soulevés sont :

- l'allégation de sanction déguisée ;
- l'erreur manifeste d'appréciation ;
- la rupture du principe d'égalité ;
- l'atteinte disproportionnée à la liberté du commerce.

Le juge administratif rappelle de manière constante que les AOT sont précaires et ne créent aucun droit au renouvellement. Le refus de renouvellement constitue une appréciation nouvelle, distincte des sanctions antérieures, dès lors qu'il repose sur des considérations d'intérêt général liées à la gestion du domaine public.

Lorsque la décision est fondée sur un historique documenté, sur la répétition des manquements et sur l'absence de correction durable, l'erreur manifeste d'appréciation est difficilement caractérisable.

Le principe d'égalité n'interdit pas des décisions différenciées dès lors qu'elles reposent sur des situations objectivement distinctes ou sur un contexte local non comparable, et que la méthode d'instruction demeure identique.

Enfin, le non-renouvellement ne remet pas en cause l'exploitation de l'établissement dans ses locaux mais uniquement l'occupation du domaine public. Il apparaît proportionné dès lors qu'il poursuit la tranquillité publique et la bonne gestion du domaine public.

Cette analyse confirme que le non-renouvellement constitue un outil juridiquement robuste, sous réserve d'une motivation fondée sur l'appréciation globale et sur la traçabilité du dossier.

6.10. Terrasses estivales : application prioritaire de la doctrine de non-renouvellement

Les terrasses estivales constituent un régime d'occupation temporaire et dérogatoire, souvent implanté sur des emprises auparavant non exploitées.

Leur caractère saisonnier et leur finalité conjoncturelle renforcent la marge d'appréciation de l'autorité gestionnaire, tant au regard de la gestion du domaine public que de la tranquillité publique.

En conséquence, sans instituer de règle automatique, les terrasses estivales peuvent constituer un champ prioritaire d'application de la doctrine de non-renouvellement, dès lors que :

- leur réversibilité juridique est renforcée ;
- leur suppression produit un effet immédiat de réduction de pression sur l'espace public ;
- elles ont contribué à un changement d'échelle du phénomène.

Cette priorisation permet d'agir rapidement et de manière juridiquement sûre, tout en installant une progressivité dans l'application de la doctrine.

6.11. Grille interne d'aide à la décision (outil non opposable, sans automaticité)

Afin d'éclairer l'instruction sans instituer de barème, une grille interne peut être mobilisée, fondée sur les questions suivantes :

- les manquements sont-ils ponctuels ou récurrents ?
- les nuisances sont-elles corrélées à l'exploitation réelle (densité, debout, horaires) ?
- l'exploitant a-t-il mis en œuvre des mesures correctrices durables ?
- les troubles se concentrent-ils sur des plages sensibles ?
- le contexte local présente-t-il une vulnérabilité particulière ?
- le faisceau d'indices révèle-t-il une incompatibilité structurelle ?

Cette grille vise à renforcer la cohérence, la traçabilité et l'égalité de traitement. Elle n'est ni opposable, ni automatique, et ne se substitue pas à l'appréciation globale de chaque situation.

6.12. Enseignement : restaurer l'effectivité par une conséquence structurante

Le non-renouvellement constitue, dans l'architecture de régulation, le levier le plus structurant pour rompre avec la répétition des mêmes situations d'un exercice à l'autre.

Il permet :

- de donner une portée durable au contrôle ;
- de stabiliser les situations incompatibles ;

- de rétablir une prévisibilité des conséquences ;
- de restaurer la crédibilité du dispositif.

Son efficacité repose sur trois conditions :

- la définition d'une doctrine claire ;
- la consolidation de l'historique dans un dossier d'exploitation ;
- la motivation fondée sur la compatibilité durable, et non sur la sanction d'un manquement isolé.

Le non-renouvellement, dès lors qu'il est fondé sur une appréciation globale et documentée, constitue un outil juridiquement robuste et opérationnellement structurant. Il produit également une incitation déterminante sur les comportements d'exploitation, en rétablissant la réversibilité de l'occupation du domaine public. Cette dimension économique impose d'analyser les limites des outils financiers et les incitations réelles du système.

CHAPITRE 7 – LEVIERS ÉCONOMIQUES ET INCITATIONS : SORTIR DE L'ILLUSION DE LA DISSUASION FINANCIÈRE

La régulation des terrasses ne dépend pas seulement des règles, mais des incitations économiques qu'elles produisent. Or, le cadre juridique interdit toute pénalisation financière déguisée par la redevance, tandis que les amendes unitaires présentent une efficacité limitée à grande échelle. Le présent chapitre analyse ces contraintes et identifie les leviers économiques réellement structurants.

7.1. Objet : comprendre les limites économiques du dispositif actuel

La régulation des terrasses ne peut être effective si les instruments mobilisés produisent des incitations économiques contradictoires.

Dans un système caractérisé par une autorisation de masse, des contrôles nécessairement limités et une activité rentable, le comportement des exploitants ne dépend pas exclusivement de l'existence de règles, mais de la structure des coûts, des gains et des risques associés au non-respect.

L'objectif du présent chapitre est d'analyser les leviers économiques disponibles dans le cadre juridique actuel, d'identifier les limites des outils fondés sur la sanction financière ponctuelle, et de définir les instruments véritablement structurants permettant d'orienter durablement les comportements d'exploitation.

7.2. Verrou juridique : impossibilité de construire une dissuasion financière ciblée par la redevance

Le cadre juridique applicable interdit à la collectivité de transformer les droits de voirie en instrument de sanction déguisée.

La jurisprudence administrative rappelle que la redevance d'occupation du domaine public constitue la contrepartie d'un avantage procuré par l'occupation privative, et ne peut être modulée en fonction d'un comportement fautif ou d'une logique punitive, sauf base légale expresse.

La décision du Tribunal administratif de Paris du 9 novembre 1999 constitue un repère structurant en la matière. Elle interdit de fonder un mécanisme de « tarification majorée » sur des manquements, sous peine d'illégalité.

Il en résulte une contrainte claire : les leviers économiques disponibles ne peuvent reposer sur une pénalisation financière ciblée présentée comme une simple redevance.

7.3. Limites structurelles des amendes et sanctions unitaires : une dissuasion insuffisante à grande échelle

Le dispositif actuel repose de manière significative sur la verbalisation et sur des sanctions unitaires.

Toutefois, dans un contexte de forte rentabilité de l'occupation commerciale de l'espace public, ces sanctions présentent plusieurs limites :

- elles peuvent être absorbées comme un coût d'exploitation, notamment lorsque les gains générés par l'infraction sont supérieurs au montant de la sanction ;
- elles ne produisent pas, en elles-mêmes, de stabilisation durable des comportements ;
- elles favorisent un cycle répétitif « constat – amende – recommencement » ;
- elles contribuent à l'inflation des constats et à la charge administrative, sans effet structurel sur les situations les plus problématiques.

Ainsi, une approche fondée principalement sur l'amende unitaire tend à devenir un instrument de gestion événementielle, insuffisant pour traiter les situations d'incompatibilité durable.

7.4. Effets pervers : la massification des autorisations et la dilution du risque

La massification des autorisations modifie profondément la structure du risque.

Lorsque l'autorisation devient un dispositif largement diffusé, et que le contrôle ne peut être systématique, le risque perçu par l'exploitant diminue mécaniquement, même en présence d'une réglementation stricte.

Dans ce contexte, le système peut produire une incitation implicite :

- l'avantage économique d'une exploitation intensive est immédiat ;
- le contrôle est intermittent ;
- la sanction est ponctuelle et absorbable ;
- l'autorisation est souvent renouvelée.

Ce schéma alimente précisément le différentiel structurel identifié dans les chapitres précédents : autorisation de masse d'un côté, capacité réelle de régulation de l'autre.

7.5. Sortir de l'illusion économique : l'incitation déterminante est la conséquence administrative durable

Dans le cadre juridique existant, le seul levier économique réellement structurant n'est pas l'amende ponctuelle, mais l'existence d'une conséquence administrative durable au stade du renouvellement.

Cette conséquence repose sur un principe simple : l'occupation du domaine public n'est pas un droit acquis et ne peut être traitée comme un élément intangible du modèle économique des établissements.

Lorsque l'exploitant anticipe que la persistance de manquements documentés peut compromettre durablement la reconduction de l'autorisation, l'incitation économique devient réellement dissuasive, sans recourir à une pénalisation financière illégale.

Ainsi, la régulation efficace ne repose pas sur la hausse abstraite du niveau de sanction, mais sur la prévisibilité d'une conséquence structurante adossée à l'historique d'exploitation.

7.6. Leviers économiques compatibles avec le droit : moduler l'intensité d'usage plutôt que « punir »

Dans un cadre juridiquement sécurisé, plusieurs leviers peuvent être mobilisés non pour sanctionner, mais pour ajuster l'intensité d'usage du domaine public, notamment :

- modulation des horaires, afin de réduire l'intensité sur les plages sensibles ;
- limitation du mobilier et des assises, afin de corrélérer la redevance à une intensité d'exploitation objectivable ;
- encadrement de la consommation debout, afin de limiter l'extension informelle de l'usage ;
- restrictions temporaires ou saisonnières, lorsque la pression d'usage justifie un ajustement.

Ces leviers permettent d'agir directement sur le déterminant économique réel : la capacité d'accueil et l'intensité d'exploitation, plutôt que de rechercher une dissuasion financière abstraite.

7.7. Terrasses estivales : un régime propice à une régulation économique structurante

Les terrasses estivales jouent un rôle particulier dans l'équilibre économique du dispositif.

Par leur caractère temporaire et leur implantation souvent dérogatoire, elles contribuent à augmenter significativement la capacité d'accueil et donc les gains associés à l'occupation du domaine public.

Dans le même temps, leur réversibilité juridique renforce la capacité de l'autorité gestionnaire à adapter, restreindre ou ne pas reconduire certaines installations lorsque leur exploitation se révèle incompatible avec l'intérêt général.

Dans une logique de régulation économique effective, les terrasses estivales constituent ainsi un terrain privilégié d'application des conséquences administratives structurantes, car elles permettent d'agir rapidement sur les volumes d'occupation sans remettre en cause l'existence même du dispositif annuel.

7.8. Enseignement : réorienter l'économie du dispositif vers la compatibilité durable

Le présent chapitre conduit à une conclusion structurante : dans le cadre juridique applicable, la régulation économique des terrasses ne peut reposer sur une pénalisation financière ciblée de type « tarification punitive », et la verbalisation unitaire ne produit pas de dissuasion suffisante à grande échelle.

L'incitation économique réellement déterminante réside dans la capacité de l'administration à produire des conséquences administratives structurantes fondées sur l'exploitation réelle et sur l'historique documenté.

Cette conclusion impose de réorienter le dispositif vers :

- la traçabilité des manquements ;
- la gradation des mesures en cours d'exercice ;
- la stabilisation au stade du renouvellement ;
- la réduction de l'intensité d'usage par des leviers objectivables.

Elle fonde la nécessité d'une architecture normative rénovée, développée dans les chapitres suivants.

L'analyse économique confirme ainsi que la dissuasion financière ponctuelle ne permet pas, à elle seule, de corriger une exploitation intensive dans un dispositif massifié. L'incitation déterminante réside dans la prévisibilité d'une conséquence administrative durable fondée sur l'historique. Cette conclusion conduit à formaliser les principes directeurs d'un RET rénové, conçu non comme un catalogue de règles, mais comme une architecture opératoire.

CHAPITRE 8 – PRINCIPES DIRECTEURS ET ARCHITECTURE NORMATIVE D'UN RET EFFECTIF

Un règlement effectif se juge à sa capacité à produire des effets durables sur l'exploitation réelle, à rendre les obligations opposables, et à articuler contrôle et conséquences. Le présent chapitre expose les principes directeurs et l'architecture normative permettant au RET de redevenir un instrument opérant, proportionné et juridiquement sécurisé.

8.1. Objet : passer d'un règlement descriptif à un règlement opérant

La situation actuelle ne révèle pas une absence de règles, mais une insuffisante capacité du règlement à produire des effets durables sur les comportements d'exploitation.

Dans un contexte de massification des occupations du domaine public, un règlement n'est effectif que s'il est conçu comme un instrument opérant, permettant :

- de qualifier les situations problématiques ;
- de produire une traçabilité exploitable ;
- d'activer une gradation ;
- et de déboucher, le cas échéant, sur des conséquences administratives structurantes.

Le présent chapitre propose les principes directeurs et l'architecture normative permettant au RET de redevenir un instrument de régulation efficace, proportionné et juridiquement sécurisé.

8.2. Principe n°1 : réguler l'exploitation réelle plutôt que la seule emprise

Le RET doit être structuré autour de ce qui produit effectivement les nuisances et les conflits d'usage : l'intensité d'exploitation.

Cela implique de compléter la logique d'emprise par des unités de régulation objectivables, notamment :

- le nombre de tables et d'assises effectivement autorisées ;
- la densité et l'organisation du mobilier ;
- la présence ou non de consommation debout ;
- les modalités d'exploitation sur certaines plages horaires.

Ce choix permet :

- un contrôle plus simple et plus robuste juridiquement ;
 - une meilleure acceptabilité sociale ;
 - une réduction des contestations liées aux plans d'emprise, souvent peu lisibles pour les usagers.
-

8.3. Principe n°2 : objectiver les obligations et rendre les manquements opposables

Un règlement effectif doit privilégier des obligations positives, vérifiables et opposables.

La norme doit permettre de constater sans ambiguïté :

- ce qui est autorisé ;
- ce qui est interdit ;
- ce qui constitue une non-conformité.

À cet égard, le RET doit limiter les prescriptions trop abstraites ou difficilement contrôlables, au profit de formulations fondées sur :

- mobilier et assises ;
- cheminements libres ;
- horaires d'exploitation ;
- obligations de rangement et de remisage ;
- interdiction ou encadrement explicite de la consommation debout.

Cette objectivation renforce l'égalité de traitement et réduit les conflits d'interprétation.

8.4. Principe n°3 : intégrer le temps et le lieu comme critères normatifs

L'exploitation d'une terrasse n'a pas le même impact selon :

- les horaires ;
- les jours ;
- les périodes de l'année ;
- la configuration locale.

Un RET effectif doit assumer la différenciation, en permettant :

- des restrictions horaires ciblées sur les plages sensibles ;
- une modulation territoriale fondée sur des critères objectifs ;
- l'identification de zones sensibles, définies par faisceau d'indices motivables.

La différenciation, lorsqu'elle est explicitée, renforce la proportionnalité et la sécurité juridique.

8.5. Principe n°4 : reconstruire une chaîne administrative graduée et lisible

Le RET doit être conçu comme une chaîne opératoire, et non comme un simple catalogue d'interdictions.

Cette chaîne implique une gradation explicite :

1. mise en conformité et rappel à la règle ;
2. restriction des conditions d'exploitation ;
3. suspension temporaire ;
4. appréciation globale au stade du renouvellement.

L'existence d'une gradation lisible permet :

- de donner une portée réelle au contrôle ;
- de rendre les conséquences prévisibles ;

- de fonder juridiquement la proportionnalité des décisions.
-

8.6. Principe n°5 : faire de la traçabilité une exigence normative

La traçabilité constitue une condition de l'effectivité du dispositif.

Le RET doit permettre :

- la consolidation des constats dans un dossier d'exploitation ;
- l'inscription des manquements dans une temporalité ;
- la mise en série des éléments de preuve.

Cette traçabilité a une double fonction :

- améliorer le pilotage administratif ;
- sécuriser juridiquement les décisions en cas de contentieux.

Sans traçabilité, le dispositif tend à produire une succession de constats sans conséquence durable, alimentant le différentiel structurel entre autorisation de masse et capacité réelle de régulation.

8.7. Principe n°6 : privilégier les conséquences structurantes au stade du renouvellement

Les outils fondés sur la sanction unitaire et la correction ponctuelle présentent une efficacité limitée à grande échelle.

Un RET effectif doit être conçu pour permettre, lorsque l'historique le justifie, une conséquence administrative structurante au stade du renouvellement, fondée sur la compatibilité durable de l'exploitation avec l'intérêt général.

Cette approche :

- ne repose pas sur une logique punitive ;
 - mais sur la gestion prospective du domaine public ;
 - et sur la nécessité de stabiliser les situations incompatibles.
-

8.8. Principe n°7 : réduire la massification par la réversibilité et la priorisation des dispositifs dérogatoires

L'effectivité du RET dépend de sa capacité à agir sur les volumes d'occupation, sans s'enfermer dans une gestion uniquement correctrice.

Dans cette logique, les dispositifs les plus dérogatoires et les plus réversibles, notamment les terrasses estivales, doivent constituer un terrain prioritaire de régulation, car ils permettent :

- une réduction immédiate de la pression sur l'espace public ;

- une action rapide sans remise en cause globale du dispositif annuel ;
- une progressivité dans la réforme.

Cette priorisation ne crée pas un régime d'exception, mais traduit une stratégie d'effectivité : agir d'abord là où l'action publique est la plus immédiatement opérante.

8.9. Architecture normative recommandée : structurer le RET autour de blocs fonctionnels

Afin de renforcer la lisibilité et l'opérabilité, l'architecture du RET pourrait être structurée autour de blocs fonctionnels :

1. **Définitions et principes généraux**
(AOT, précarité, finalités, partage de l'espace public)
2. **Conditions d'autorisation et d'exploitation**
(emprise, mobilier, assises, consommation debout, obligations positives)
3. **Modulations temporelles et territoriales**
(horaires, zones sensibles, saisonnalité réversible)
4. **Contrôle, preuve et traçabilité**
(faisceau d'indices, dossier d'exploitation, objectivation)
5. **Chaîne graduée des mesures**
(mise en conformité, restrictions, suspension, retrait)
6. **Renouvellement et compatibilité durable**
(doctrine, basculement, égalité, sécurisation contentieuse)

Cette structuration permet de rendre le règlement :

- plus lisible pour les exploitants ;
 - plus contrôlable pour les agents ;
 - plus défendable juridiquement.
-

8.10. Enseignement : une architecture normative au service de l'effectivité

Le présent chapitre établit que l'effectivité du RET repose moins sur la multiplication des règles que sur leur architecture, leur opposabilité et leur capacité à produire des conséquences prévisibles.

La rénovation du RET doit ainsi être conçue comme une transformation structurelle :

- passer de la géométrie à l'exploitation réelle ;
- assumer la différenciation temps/lieu ;
- structurer la preuve et la traçabilité ;
- articuler contrôle et gradation ;
- stabiliser les situations incompatibles par une conséquence au stade du renouvellement.

Ces principes directeurs fondent la proposition de réécriture commentée du RET développée au chapitre suivant.

Les principes directeurs identifiés appellent une traduction normative concrète : définitions, obligations positives, critères de modulation, traçabilité et chaîne graduée doivent être inscrits dans le texte même du

règlement afin de rendre la régulation opposable et contrôlable. Le chapitre suivant propose une réécriture normative commentée structurée autour de ces objectifs.

CHAPITRE 9 – PROPOSITION DE RÉÉCRITURE NORMATIVE COMMENTÉE DU RET

La transformation du RET exige une réécriture qui rende les règles immédiatement applicables sur le terrain, lisibles pour les exploitants et robustes juridiquement. Le présent chapitre propose un plan « RET cible » et des articles-types commentés, conçus pour réguler l'exploitation réelle, renforcer la traçabilité et permettre des conséquences structurantes.

9.1. Objet de la proposition

Le présent chapitre propose une réécriture normative du règlement des étalages et terrasses visant à renforcer son effectivité dans un contexte de massification des occupations du domaine public.

Cette proposition poursuit quatre objectifs principaux :

- **réguler l'exploitation réelle** plutôt que la seule emprise géométrique ;
- rendre les obligations **objectivables, opposables et contrôlables** ;
- reconstruire une chaîne administrative **traçable et graduée** ;
- permettre des conséquences administratives **structurantes**, notamment au stade du renouvellement.

La proposition ci-dessous présente une architecture-type et des articles rédigés à titre de modèle, accompagnés d'éléments de commentaire.

9.2. Architecture proposée du RET (plan fonctionnel)

Titre I – Dispositions générales

- Article 1 : Objet et finalités
- Article 2 : Définitions
- Article 3 : Nature juridique des autorisations (AOT)

Titre II – Autorisations et conditions générales d'exploitation

- Article 4 : Champ d'application
- Article 5 : Délivrance, durée, caractère personnel
- Article 6 : Conditions générales d'exploitation

Titre III – Exploitation réelle : mobilier, assises, organisation, consommation debout

- Article 7 : Mobilier et assises (unité de contrôle)
- Article 8 : Interdiction ou encadrement de la consommation debout
- Article 9 : Maintien des cheminements et prévention des attroupements
- Article 10 : Obligations positives de gestion

Titre IV – Modulations temporelles et territoriales

- Article 11 : Horaires et restrictions
- Article 12 : Zones sensibles (définition et critères)
- Article 13 : Saisonnalité et réversibilité des conditions d'exploitation

Titre V – Contrôle, preuve et traçabilité

- Article 14 : Contrôle et constatations
- Article 15 : Faisceau d'indices et objectivation
- Article 16 : Dossier d'exploitation

Titre VI – Mesures administratives en cours d'exercice

- Article 17 : Mise en conformité
- Article 18 : Restrictions proportionnées
- Article 19 : Suspension temporaire
- Article 20 : Retrait et enlèvement (cas exceptionnels)

Titre VII – Renouvellement et compatibilité durable

- Article 21 : Absence de droit au renouvellement
- Article 22 : Doctrine d'appréciation du renouvellement
- Article 23 : Procédure contradictoire
- Article 24 : Non-renouvellement (motivation et portée)

Titre VIII – Dispositions spécifiques

- Article 25 : Terrasses estivales (régime et priorité de régulation)
- Article 26 : Dispositions transitoires

9.3. Articles-types proposés (avec commentaires)

TITRE I – Dispositions générales

Article 1 – Objet et finalités

Le présent règlement fixe les conditions d'occupation du domaine public communal par des installations commerciales, notamment les terrasses, afin d'assurer la conciliation entre activité économique, sécurité, circulation des usagers, tranquillité publique et partage équilibré de l'espace public.

Commentaire :

Cet article installe une finalité explicite, utile en contentieux (proportionnalité / intérêt général).

Article 2 – Définitions

Au sens du présent règlement, on entend notamment par :

1. *Emprise autorisée* : surface maximale du domaine public dont l'occupation est autorisée ;
2. *Exploitation réelle* : ensemble des conditions d'usage effectif de l'emprise (mobilier, assises, organisation, consommation debout, intensité d'occupation, horaires) ;

3. *Mobilier* : tables, chaises, banquettes, comptoirs, éléments de séparation, et tout équipement participant à l'accueil de clientèle ;
4. *Consommation debout* : consommation de boissons ou d'aliments sans assise, au sein de l'emprise ou à proximité immédiate, lorsqu'elle est liée à l'activité de l'établissement ;
5. *Zone sensible* : secteur présentant une vulnérabilité particulière au regard des conflits d'usage et nuisances, caractérisée par un faisceau d'indices objectivables.

Commentaire :

L'ajout « exploitation réelle » + « debout » donne au règlement une prise directe sur les nuisances.

Article 3 – Nature juridique des autorisations

Les autorisations délivrées au titre du présent règlement constituent des autorisations d'occupation temporaire du domaine public. Elles sont précaires, personnelles et révocables, et ne créent aucun droit au maintien ni au renouvellement.

Commentaire :

Article-clé : sécurise tout ce qui suit (suspension, retrait, non-renouvellement).

TITRE II – Autorisations et conditions générales d'exploitation

Article 5 – Délivrance, durée et conditions

L'autorisation fixe l'emprise autorisée et, le cas échéant, les conditions particulières d'exploitation relatives au mobilier, aux horaires, à l'organisation et à l'intensité d'usage.

L'autorisation est délivrée pour une durée déterminée. Elle n'est ni cessible ni transmissible.

Commentaire :

On réintroduit « mobilier/horaires/intensité » comme éléments normatifs, pas comme simples recommandations.

Article 6 – Conditions générales d'exploitation

Le titulaire est tenu de respecter en permanence les conditions d'exploitation fixées par l'autorisation, notamment en matière :

- de conformité du mobilier ;
- de respect des horaires ;
- de maintien des cheminements ;
- de prévention des nuisances ;
- de gestion de la clientèle au sein de l'emprise et à proximité immédiate.

Commentaire :

Permet de rattacher juridiquement des comportements observables à des obligations.

TITRE III – Exploitation réelle

Article 7 – Mobilier et assises : unité principale de contrôle

L'autorisation fixe le nombre maximal de tables et d'assises pouvant être installées.

Toute installation excédant ce nombre constitue un manquement aux conditions d'exploitation, indépendamment du respect apparent de l'emprise autorisée.

Commentaire :

Bascule majeure : on cesse de dépendre uniquement du plan d'emprise.

Article 8 – Consommation debout

La consommation debout est interdite ou strictement encadrée selon les conditions fixées par l'autorisation, notamment sur certaines plages horaires ou dans certaines zones.

Le titulaire prend toutes mesures utiles pour empêcher la constitution d'attroupements debout liés à l'exploitation de la terrasse.

Commentaire :

On sort le « debout » de l'implicite. C'est ce qui génère souvent l'explosion de bruit et de conflits.

Article 9 – Cheminements et occupation effective

Le titulaire veille au maintien permanent des cheminements libres pour les piétons et, le cas échéant, pour les usages spécifiques (personnes à mobilité réduite, poussettes, services de secours).

Toute occupation effective entravant ces cheminements, y compris par regroupement de clientèle, constitue un manquement.

Commentaire :

Permet de contrôler l'effet réel, pas uniquement la position du mobilier.

Article 10 – Obligations positives de gestion

Le titulaire est tenu d'assurer une gestion active de la terrasse, incluant notamment :

- le respect des conditions de mobilier et d'assises ;
- le respect des horaires ;
- la prévention des nuisances ;
- la limitation des regroupements de clientèle liés à l'exploitation.

Commentaire :

On sécurise juridiquement la logique « mode d'exploitation ».

TITRE IV – Modulations temporelles et territoriales

Article 11 – Horaires et restrictions

L'autorisation fixe les horaires d'exploitation.

Des restrictions horaires particulières peuvent être imposées afin de prévenir les nuisances ou conflits d'usage, notamment sur les plages sensibles identifiées par l'administration.

Commentaire :

Restriction horaire = levier préventif, très solide juridiquement.

Article 12 – Zones sensibles

Une zone peut être qualifiée de sensible lorsque sa vulnérabilité est caractérisée par un faisceau d'indices, notamment :

- configuration urbaine contrainte ;
- superposition d'usages ;
- historique documenté de nuisances récurrentes ;
- concentration d'installations ;
- difficultés de circulation des usagers.

Cette qualification permet d'adapter les conditions d'exploitation, sans créer de droit acquis ni de zonification figée.

Commentaire :

Définition objectivable = protection contre « arbitraire ».

Article 13 – Saisonnalité et réversibilité

Les conditions d'exploitation peuvent être adaptées selon la période de l'année, afin de tenir compte de l'évolution objective de l'intensité d'usage de l'espace public.

La saisonnalité peut fonder des extensions temporaires comme des restrictions temporaires, dès lors qu'elles sont motivées par l'intérêt général.

Commentaire :

On « retourne » la saisonnalité : pas uniquement un prétexte d'extension.

TITRE V – Contrôle, preuve et traçabilité**Article 14 – Contrôle**

Les agents habilités procèdent à tout contrôle utile au respect du présent règlement et des autorisations délivrées.

Article 15 – Objectivation et faisceau d'indices

Les manquements peuvent être établis par tout moyen utile, notamment constatations directes, éléments photographiques, procès-verbaux, et faisceau d'indices concordants lorsqu'il s'agit de nuisances répétées ou d'occupation effective.

Commentaire :

On évite la dépendance à la sonométrie comme standard unique.

Article 16 – Dossier d'exploitation

Il est créé pour chaque établissement titulaire un dossier d'exploitation retraçant l'historique des manquements, mesures correctrices, restrictions et observations.

Ce dossier fonde l'appréciation globale de la compatibilité durable de l'exploitation, notamment au stade du renouvellement.

Commentaire :

Pivot contentieux : traçabilité = stabilité.

TITRE VI – Mesures en cours d'exercice

Article 18 – Restrictions proportionnées

En cas de manquements répétés ou de nuisances caractérisées, l'autorité compétente peut imposer des restrictions proportionnées, notamment :

- réduction du mobilier ou des assises ;
- restrictions horaires ;
- encadrement de la consommation debout ;
- obligations d'organisation de l'emprise.

Commentaire :

C'est le levier « anti-nuisance » le plus efficace avant le conflit dur.

Article 19 – Suspension

Lorsque les manquements persistent malgré mises en conformité et restrictions, ou lorsque l'exploitation porte atteinte de manière significative à la tranquillité publique ou à l'usage partagé, l'autorisation peut être suspendue temporairement.

TITRE VII – Renouvellement

Article 21 – Absence de droit au renouvellement

Le renouvellement constitue une appréciation nouvelle. Il ne constitue pas un droit acquis.

Article 22 – Doctrine d'appréciation du renouvellement

Le renouvellement est apprécié au regard de la compatibilité durable de l'exploitation avec l'intérêt général, en tenant compte de l'historique documenté dans le dossier d'exploitation, de la répétition des manquements et des mesures correctrices effectives.

Article 24 – Non-renouvellement

En cas d'incompatibilité durable, l'autorisation peut ne pas être renouvelée. La décision est motivée et fondée sur l'appréciation globale de l'exploitation.

Commentaire :

Formulation « compatibilité durable » = anti sanction déguisée.

TITRE VIII – Dispositions spécifiques : terrasses estivales

Article 25 – Terrasses estivales

Les terrasses estivales, par leur caractère temporaire et dérogatoire, font l'objet d'une appréciation renforcée au regard de leur impact sur l'espace public.

Elles constituent un champ prioritaire d'application des mesures de restriction et de non-renouvellement lorsqu'une incompatibilité durable est documentée.

Commentaire :

On assume la priorité, sans automaticité.

9.4. Enseignement : une réécriture conçue comme chaîne opératoire

La proposition normative ci-dessus traduit une transformation de méthode :

- la norme n'encadre plus uniquement l'espace (surface), mais l'usage (exploitation réelle) ;
- la preuve n'est plus un obstacle, mais un faisceau d'indices traçables ;
- le contrôle cesse d'être événementiel et devient structurant ;
- la conséquence structurante au renouvellement devient le pivot de l'effectivité.

Cette architecture est conçue pour répondre au différentiel structurel entre autorisation de masse et capacité réelle de régulation, en rétablissant une continuité entre constat, mesure graduée et décision durable.

La réécriture normative proposée ne produira d'effets que si elle s'accompagne d'une méthode de mise en œuvre cohérente, d'outils de pilotage adaptés et d'une montée en charge progressive permettant d'absorber la conflictualité et les contentieux. La mise en œuvre constitue ainsi une condition essentielle de l'effectivité.

CHAPITRE 10 – MISE EN ŒUVRE, GOUVERNANCE ET FEUILLE DE ROUTE RÉALISTE

La réforme du RET ne se limite pas à l'adoption d'un texte : elle requiert une gouvernance, des outils et une feuille de route réaliste. Le présent chapitre propose un déploiement par paliers, une gestion anticipée du risque contentieux et des indicateurs d'effectivité, afin d'assurer la soutenabilité opérationnelle et politique de la régulation.

10.1. Objet : rendre la réforme applicable et soutenable

La rénovation du règlement des étalages et terrasses ne peut produire d'effet durable sans une méthode de mise en œuvre cohérente, graduée et soutenable.

Dans un contexte de massification des autorisations et de conflictualité croissante, l'enjeu n'est pas uniquement de modifier le texte, mais de garantir :

- la capacité effective d'instruction, de contrôle et de suivi ;
- la cohérence des décisions et l'égalité de traitement ;
- la solidité contentieuse des mesures structurantes ;
- l'acceptabilité politique d'un rééquilibrage de l'espace public.

Le présent chapitre propose une gouvernance opérationnelle et une feuille de route par paliers, réaliste au regard des contraintes administratives et des risques de contestation.

10.2. Gouvernance : clarifier les responsabilités et sécuriser la cohérence

La mise en œuvre effective suppose une clarification des rôles et responsabilités, afin d'éviter :

- les ruptures d'information ;
- les décisions non harmonisées ;
- la dilution de la responsabilité entre contrôle et instruction.

Une gouvernance opérationnelle repose sur quatre fonctions structurantes :

1. **Instruction et délivrance des autorisations**
(conditions d'exploitation, restrictions, modulations, renouvellement)
2. **Contrôle et constatation**
(mobilier/assises, debout, horaires, occupation effective)
3. **Traçabilité et consolidation**
(dossier d'exploitation, mise en série, chronologie)
4. **Décision structurante**
(restriction, suspension, non-renouvellement)

La coordination entre ces fonctions doit être assurée par un pilotage explicite, garantissant une doctrine unique et la cohérence des décisions.

10.3. Outils de pilotage indispensables : doctrine, dossier, et harmonisation

La réussite de la réforme repose sur trois outils qui doivent être traités comme des éléments structurants du dispositif :

11.3.1 Doctrine

La doctrine du non-renouvellement et de l'appréciation de la compatibilité durable constitue un instrument de sécurité juridique et de prévisibilité.

Elle doit être stabilisée, diffusée et appliquée de manière homogène.

11.3.2 Dossier d'exploitation

Le dossier d'exploitation est le pivot permettant de relier :

- constats → mesures graduées → décision durable.

Il doit être systématisé, alimenté et consultable par les acteurs concernés, selon des règles claires de traçabilité.

11.3.3 Harmonisation

Une harmonisation minimale des pratiques doit être assurée afin de limiter :

- le risque de décisions incohérentes ;
- les contestations fondées sur l'égalité ;
- les écarts de traitement entre secteurs.

Cette harmonisation peut être soutenue par une grille interne non automatique, des revues périodiques de cas et une doctrine de motivation.

10.4. Gestion du risque contentieux : anticiper plutôt que subir

Le déploiement de mesures structurantes, en particulier le non-renouvellement, entraînera mécaniquement une augmentation des recours.

Cette conflictualité n'est pas un échec du dispositif : elle constitue un effet prévisible de la restauration d'une régulation effective.

La gestion du risque contentieux suppose :

- une motivation sobre, prospective et fondée sur la compatibilité durable ;
- une traçabilité complète dans le dossier d'exploitation ;
- une procédure contradictoire systématisée avant les décisions structurantes ;
- une cohérence des décisions, afin de limiter les griefs d'inégalité.

Le risque principal à éviter est la requalification du non-renouvellement en sanction déguisée. La doctrine, la motivation et l'absence d'automatisme constituent, à cet égard, des protections essentielles.

10.5. Feuille de route réaliste : déploiement par paliers

Une mise en œuvre efficace suppose de privilégier une approche progressive, permettant :

- d'installer la doctrine et les outils ;
- de tester le dispositif sur un périmètre maîtrisé ;
- d'absorber les premiers contentieux ;
- puis de généraliser avec stabilité.

Phase 1 – Stabilisation doctrinale et outils (court terme)

Objectifs :

- finaliser la réécriture du RET ;
- stabiliser la doctrine d'appréciation du renouvellement ;
- rendre opérationnel le dossier d'exploitation ;
- produire les modèles-types (restriction, suspension, non-renouvellement).

Livrables :

- doctrine écrite et validée ;
- procédures internes (traçabilité, contradictoire, motivation) ;
- grille interne d'aide à la décision ;
- modèle de décision motivée.

Résultat attendu :

- un dispositif prêt juridiquement et administrativement, avant toute montée en charge.

Phase 2 – Déploiement pilote et ciblé (pilotage de la conflictualité)

Objectifs :

- tester la chaîne complète sur un périmètre limité ;
- calibrer la capacité réelle de contrôle et de suivi ;
- sécuriser les premiers cas structurants.

Méthode :

- sélection d'un nombre limité de situations problématiques déjà documentées ;
- application graduée : restrictions → suspension → appréciation au renouvellement ;
- revue interne des dossiers avant décision structurante.

Résultat attendu :

- validation de la robustesse du dispositif ;
- ajustements opérationnels avant généralisation.

Phase 3 – Priorité aux terrasses estivales (réduction immédiate de pression)

Objectifs :

- agir sur la pression d'occupation de manière juridiquement réversible ;
- produire un effet visible à court terme sur l'espace public ;
- installer la doctrine sur un terrain favorable.

Méthode :

- application prioritaire de la logique du basculement aux terrasses estivales ;
- restrictions renforcées en cas de troubles (horaires, mobilier, debout) ;
- non-reconduction des installations incompatibles documentées.

Résultat attendu :

- diminution de la massification saisonnière ;
 - hausse de l'effectivité sans conflit systémique immédiat.
-

Phase 4 – Généralisation progressive (consolidation dans le temps)

Objectifs :

- étendre la méthode aux terrasses annuelles ;
- stabiliser l'égalité de traitement ;
- réduire durablement la répétition des manquements.

Méthode :

- généralisation du dossier d'exploitation ;
- harmonisation continue ;
- articulation systématique entre constats et conséquences graduées ;
- pilotage statistique et qualitatif des décisions.

Résultat attendu :

- restauration d'une régulation durable ;
 - réduction de la répétition ;
 - stabilisation des conflits.
-

10.6. Communication et acceptabilité : rendre la réforme lisible sans la politiser

La réforme doit être lisible pour :

- les exploitants (obligations, prévisibilité),
- les riverains (efficacité, continuité),

- et les services (chaîne opératoire).

La communication doit éviter deux écueils :

- présenter le dispositif comme « punitif », ce qui renforcerait le risque de requalification ;
- présenter le dispositif comme purement technique, ce qui fragiliserait l'acceptabilité.

Le message structurant doit rester administratif et clair :

- occupation du domaine public = précaire ;
 - exploitation réelle = cœur de la régulation ;
 - répétition documentée = conséquences structurantes possibles.
-

10.7. Indicateurs de suivi : mesurer l'effectivité réelle plutôt que le volume d'amendes

Les indicateurs doivent être alignés sur l'objectif d'effectivité.

Des indicateurs pertinents peuvent inclure :

- proportion de contrôles donnant lieu à mise en conformité effective ;
- nombre de restrictions proportionnées imposées et respectées ;
- récurrence des manquements par établissement ;
- évolution des signalements récurrents sur situations identifiées ;
- nombre de dossiers d'exploitation consolidés ;
- décisions de non-renouvellement motivées et taux de confirmation contentieuse.

Il est essentiel d'éviter un pilotage fondé uniquement sur :

- le volume d'amendes,
 - ou le nombre brut de constats, qui ne reflètent pas à eux seuls la stabilisation réelle des situations.
-

10.8. Conclusion : reconstruire l'effectivité par la continuité administrative

Le présent rapport établit que les difficultés rencontrées dans la régulation des terrasses parisiennes relèvent moins d'une insuffisance de règles que d'un différentiel structurel entre l'autorisation de masse et la capacité réelle de régulation.

La réforme proposée vise à restaurer l'effectivité par une transformation structurante :

- régulation de l'exploitation réelle ;
- obligations objectivables et opposables ;
- traçabilité et dossier d'exploitation ;
- gradation en cours d'exercice ;
- conséquences structurantes au renouvellement ;
- priorité aux dispositifs dérogatoires et réversibles, notamment les terrasses estivales.

Cette architecture permet de rétablir une continuité entre constat, mesure et conséquence durable, condition indispensable d'une régulation crédible, soutenable et juridiquement sécurisée.

ANNEXES (VERSION CONSOLIDÉE ET OPÉRATIONNELLE)

ANNEXE A – CADRE JURIDIQUE GÉNÉRAL DES AUTORISATIONS D'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC (AOT)

A.1. Nature juridique des AOT applicables aux terrasses

Les terrasses installées sur le domaine public relèvent du régime des **autorisations d'occupation temporaire** du domaine public. Ces autorisations présentent trois caractéristiques constantes :

- **précaire** : l'autorité peut modifier les conditions d'exploitation ou y mettre fin pour un motif d'intérêt général ;
- **personnelle** : attachée à un exploitant et à un établissement déterminé ;
- **révocable et non créatrice de droits acquis** : notamment, **absence de droit au maintien** et **absence de droit au renouvellement**.

Ces principes structurent la légalité des leviers de régulation mobilisables par l'autorité gestionnaire.

A.2. Distinction centrale : gestion domaniale vs sanction

La sécurité juridique du dispositif repose sur une distinction claire :

- **Mesures de gestion du domaine public** : fixation des conditions d'exploitation (horaires, mobilier, interdictions), restrictions, suspension, retrait, **non-renouvellement**.
 - **Sanctions administratives** : mesures punitives individualisées (notamment financières) nécessitant une base juridique spécifique et exposant à un risque contentieux accru.
-

A.3. Ce qui rend une décision « solide » en contentieux

Une décision de restriction / suspension / non-renouvellement est d'autant plus robuste qu'elle repose sur :

- **un dossier d'exploitation** retraçant l'historique (constats, PV, mises en demeure, restrictions, observations) ;
 - une **motivation factuelle** (faits datés, récurrence, intensité, conséquences) ;
 - une **logique prospective** (« compatibilité durable » / « risque de réitération ») ;
 - une **proportionnalité** lisible (mesures graduées tentées, ou impossibilité objective) ;
 - une **procédure contradictoire** pour les mesures structurantes (a minima avant non-renouvellement).
-

A.4. Les pièges classiques à éviter

Pour éviter la fragilisation contentieuse, il convient d'éviter :

- l'**automatisme** (« X PV = non-renouvellement ») ;
- le vocabulaire **répressif** (« punition », « sanction », « dissuasion ») dans la motivation d'un refus de renouvellement ;
- la motivation exclusivement fondée sur un **fait isolé** non significatif ;

- la confusion entre « bruit » subjectif et **preuves objectivables** (répétition + indices concordants).
-

A.5. Check-list (1 minute) avant décision structurante

Avant restriction lourde / suspension / non-renouvellement :

- faits **datés et objectivables** (mobilier/assises, debout, horaires, entrave, nuisances)
 - **répétition** établie ou gravité particulière
 - **mesures préalables** tentées ou impossibles (mise en conformité / restriction)
 - **dossier d'exploitation** cohérent et consolidé
 - **contradictoire** réalisé (ou dûment justifié)
 - motivation **prospective** : compatibilité durable / intérêt général
-

ANNEXE B – JURISPRUDENCE CLÉ : TA PARIS, 9 NOVEMBRE 1999 (DROITS DE VOIRIE)

B.1. Présentation




Par jugement du **9 novembre 1999**, le Tribunal administratif de Paris a annulé un dispositif municipal consistant à appliquer des **majorations de droits de voirie** en cas de non-respect des conditions d'occupation du domaine public.

Le tribunal a considéré que :

- ces majorations présentaient le caractère d'une **sanction financière déguisée** ;
 - elles n'étaient pas prévues par un texte législatif ;
 - elles excédaient les pouvoirs de gestion domaniale de la Ville.
-

B.2. Portée (ce qui est interdit / ce qui reste possible)


Interdit :

-  majorations **individualisées** déclenchées par une infraction constatée ;
-  « surfacturation » assimilable à une amende déguisée ;
-  mécanisme automatique de pénalité financière liée à un manquement.

Possible :

B.3. Point anti-contournement

La « facturation de l'occupation réelle » présente un risque juridique et comportemental :

 **transformer le paiement en prix d'un droit à déborder**, créant une tolérance implicite et fragilisant la politique de conformité.

En pratique, cette piste doit être évitée au profit d'une **chaîne administrative** fondée sur la traçabilité et les conséquences structurantes.

ANNEXE C – RAPPORTS DE L'INSPECTION GÉNÉRALE : CONSTATS ET TRADUCTION OPÉRATIONNELLE

C.1. Constats récurrents

Les analyses de l'Inspection générale convergent sur quatre constats structurants :

- **lourdeur procédurale** et complexité des chaînes de sanction ;
 - **faible recours effectif** aux leviers structurants (retrait, non-reconduction) ;
 - insuffisante **articulation entre constats et décisions** ;
 - difficulté de suivi sans **traçabilité consolidée**.
-

C.2. Recommandations typiques

Les recommandations convergent vers :

- simplification et clarification de la chaîne de réponse ;
 - recours accru à des mesures **intermédiaires** (restrictions proportionnées) ;
 - renforcement de la **traçabilité** et du suivi dans le temps.
-

C.3. Traduction immédiate dans la réforme RET

Ces recommandations se traduisent directement par :

- bascule de la régulation vers l'**exploitation réelle** (mobilier/assises/debout) ;
 - mise en place d'un **dossier d'exploitation** systématique ;
 - gradation lisible : mise en conformité → restrictions → suspension → renouvellement ;
 - non-renouvellement assumé comme **outil normal de gestion**, non comme sanction.
-

ANNEXE D – RAPPORT CRC ÎLE-DE-FRANCE : ENSEIGNEMENTS POUR LE PILOTAGE

D.1. Constats structurants

Les constats récurrents de la CRC peuvent être synthétisés ainsi :

- décalage entre règles affichées et **capacité réelle de contrôle** ;
 - insuffisante exploitation des données de contrôle ;
 - faible efficacité de la sanction financière unitaire à grande échelle ;
 - nécessité d'un pilotage plus structuré.
-

D.2. Recommandations directement opérationnelles

- pilotage par la donnée et l'historique ;
 - clarification de la gouvernance (contrôle / instruction / décision) ;
 - articulation entre contrôle et conséquence.
-

D.3. Traduction dans la réforme proposée

- indicateurs d'effectivité fondés sur la **stabilisation des situations**, pas sur le volume d'amendes ;
 - dossier d'exploitation comme pivot (traçabilité, égalité, contentieux-proof) ;
 - montée en charge par phases, avec priorité aux dispositifs réversibles (terrasses estivales).
-

ANNEXE E – COMPARAISON INTER-VILLES : MATRICE DE RÉGULATION

(objectif : illustrer que l'opérabilité repose sur des règles simples, contrôlables, et des conséquences prévisibles)

Ville (exemples)	Unité de contrôle prioritaire	Debout encadré	Horaires modulables	Différenciation zones	Logique de non-renouvellement
Grandes villes comparables	Mobilier / assises	Oui / partiellement	Oui	Oui	Oui (souvent implicite ou assumée)

Leçons pratiques pour Paris

1. Les règlements les plus « opérants » régulent **ce qui se contrôle facilement** (mobilier/assises/horaire).
 2. La consommation debout est traitée comme un **facteur d'intensification**.
 3. La différenciation temps/lieu est assumée comme levier de proportionnalité.
 4. Les décisions structurantes s'appuient sur l'**historique** plus que sur l'incident.
-

ANNEXE F – CHAÎNE DE CONTRÔLE : CONSTATS UTILES ET ALIMENTATION DU DOSSIER D'EXPLOITATION

F.1. Pourquoi la verbalisation unitaire ne suffit pas

Les amendes ponctuelles peuvent être absorbées comme un coût d'exploitation lorsque les gains liés à la terrasse sont élevés. L'enjeu n'est pas d'abandonner le constat, mais de **le transformer en preuve consolidée**.

F.2. Les constats les plus utiles (objectivables et peu contestables)

Priorité 1 – Exploitation réelle

- dépassement du **nombre d'assises / tables** autorisées ;
- mobilier non conforme / surplus non autorisé ;
- présence de **consommation debout** au sein de l'emprise ou à proximité immédiate liée à l'exploitation ;
- emprise « vide » organisée favorisant attroupement.

Priorité 2 – Temps / conditions

- non-respect des horaires ;
- non-respect des obligations de rangement / remisage.

Priorité 3 – Usage partagé

- entrave aux cheminements ;
 - occupation effective par regroupements liés à l'activité.
-

F.3. Règle d'or : chaque constat doit « servir la chaîne »

Tout contrôle utile doit alimenter le dossier d'exploitation :

- date / heure / contexte
 - faits observés (photo si possible)
 - référence à la condition d'exploitation violée
 - suites (mise en conformité, restriction, rappel)
-

F.4. Lien direct avec les mesures graduées

- incidents ponctuels → mise en conformité
- répétition ou intensité → restrictions (horaires, mobilier, debout)
- persistance → suspension
- incompatibilité durable → appréciation au renouvellement



ANNEXE G – KIT « NON-RENOUVELLEMENT » : SÉCURISATION JURIDIQUE ET MODÈLES PRÊTS À L'EMPLOI

G.1. Conditions de légalité (cadre de raisonnement)

Une décision de non-renouvellement est juridiquement robuste si :

- elle repose sur l'intérêt général (tranquillité, circulation, usage partagé, gestion domaniale) ;
 - elle est fondée sur une **appréciation globale et prospective** ;
 - elle s'appuie sur un **dossier d'exploitation** traçable ;
 - elle respecte le contradictoire (à tout le moins pour les cas structurants).
-

G.2. Motivation-type : phrases « sûres » à réutiliser

À privilégier :

- « appréciation de la compatibilité durable de l'exploitation avec l'intérêt général »
- « récurrence documentée malgré mesures correctrices »
- « conditions d'exploitation constatées incompatibles sur certaines plages horaires / dans ce contexte local »
- « absence de correction durable »

À éviter :

- « sanction »
 - « punir »
 - « faire un exemple »
 - « dissuader »
-

G.3. Modèle 1 – Courrier préalable / procédure contradictoire (avant non-renouvellement)

Objet : Procédure contradictoire préalable – projet de non-renouvellement d'autorisation de terrasse

Madame / Monsieur,

Vous êtes titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public pour l'installation d'une terrasse au droit de l'établissement **[Nom – Adresse]**, accordée pour la période **[dates]**.

Il ressort des éléments recueillis dans le cadre du suivi de l'exploitation (contrôles et constats datés, observations consignées au dossier) que l'exploitation de la terrasse a donné lieu, de manière répétée, à des manquements aux conditions d'autorisation, notamment : **[liste courte et factuelle : mobilier/assises, consommation debout, horaires, entrave, nuisances répétées corroborées]**.

Compte tenu de ces éléments, l'administration envisage de **ne pas renouveler** l'autorisation à son échéance, au regard de la compatibilité durable de l'exploitation avec l'intérêt général et l'usage partagé de l'espace public.

Conformément au principe du contradictoire, vous êtes invité(e) à présenter vos observations écrites dans un délai de **[8/15] jours** à compter de la réception du présent courrier, et à transmettre tout élément utile de nature à éclairer l'instruction.

À défaut de réponse dans ce délai, la décision sera prise au vu des éléments dont dispose l'administration.

Veuillez agréer, Madame / Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées.

[Autorité / Service]

G.4. Modèle 2 – Décision type de non-renouvellement (version sobre, solide)

DÉCISION DE NON-RENOUVELLEMENT D'AUTORISATION DE TERRASSE

Établissement : [Nom – Adresse]

Autorisation concernée : [Référence – Période]

Vu le règlement des étalages et terrasses ;

Vu la nature précaire et révocable des autorisations d'occupation temporaire du domaine public ;

Considérant que le renouvellement d'une autorisation constitue une appréciation nouvelle de la compatibilité de l'exploitation avec l'intérêt général ;

Considérant qu'il ressort du dossier d'exploitation que l'établissement a fait l'objet, sur la période **[période]**, de constats répétés relatifs à **[liste factuelle courte]** ;

Considérant que ces manquements et troubles, malgré les mesures de rappel et/ou restrictions notifiées **[dates]**, n'ont pas donné lieu à une correction durable de l'exploitation ;

Considérant que l'exploitation de la terrasse apparaît, au regard de sa récurrence et de son intensité, **incompatible de manière durable** avec l'usage partagé de l'espace public et les exigences de tranquillité et de circulation ;

DÉCIDE :

Article 1 : l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public accordée à **[Nom]** pour l'installation d'une terrasse au droit de **[adresse]** **ne sera pas renouvelée** à compter du **[date]**.

Article 2 : la présente décision est fondée sur l'appréciation globale de la compatibilité durable de l'exploitation avec l'intérêt général, au vu du dossier d'exploitation.

Article 3 : voies et délais de recours : **[formule habituelle]**.

[Signature / cachet]

G.5. Modèle 3 – Décision de non-renouvellement (terrasse estivale – version « priorité réversibilité »)

(Même logique, mais motivation adaptée au caractère temporaire/dérogatoire)

Considérant que les terrasses estivales présentent un caractère temporaire et dérogatoire ;

Considérant que le dossier d'exploitation fait apparaître, dès le début de la période d'exploitation **[année]**, des troubles récurrents et une incompatibilité persistante malgré les interventions réalisées ;

Considérant qu'au regard de la réversibilité du dispositif et de l'intérêt général lié à la tranquillité et à l'usage partagé de l'espace public, il n'y a pas lieu de reconduire l'autorisation ;

DÉCIDE : non-renouvellement à compter du **[date]**.

G.6. Mini-FAQ contentieux (3 réponses prêtes)

« C'est une sanction déguisée. »

→ Non : la décision est une appréciation nouvelle, prospective, fondée sur la compatibilité durable et la gestion du domaine public.

« Inégalité de traitement. »

→ Les situations ne sont pas identiques : l'appréciation repose sur l'historique documenté et le contexte local ; la méthode est identique.

« Atteinte excessive à la liberté du commerce. »

→ Seule l'occupation du domaine public est en cause, non l'activité dans l'établissement ; la décision poursuit l'intérêt général et est proportionnée.

ANNEXE H – SYNTHÈSE OPÉRATIONNELLE (1 PAGE) : CE QUI CHANGE ET POURQUOI

H.1. Le problème central

Le dispositif actuel repose sur une autorisation large mais une capacité de contrôle et de stabilisation limitée, conduisant à une répétition des manquements et à une conflictualité durable.

H.2. La réforme en 5 principes

1. Réguler l'**exploitation réelle** (mobilier/assises/debout)
2. Assumer la différenciation **temps / lieu** (horaires, zones sensibles)
3. Objectiver la preuve par **faisceau d'indices** et répétition
4. Consolider via un **dossier d'exploitation**
5. Stabiliser par conséquence structurante : **renouvellement / non-renouvellement**

H.3. Priorité de mise en œuvre

Les terrasses estivales constituent un terrain prioritaire (réversibilité + impact immédiat).

ANNEXE I – GRILLE INTERNE D'AIDE À LA DÉCISION (OUTIL NON OPPOSABLE – NON AUTOMATIQUE)

Objet

La présente grille est un **outil interne d'aide à l'analyse** destiné à éclairer l'appréciation administrative du renouvellement.

Elle **ne constitue ni un barème, ni un seuil automatique** et ne se substitue pas à l'appréciation globale.

Logique générale

Identifier non pas des fautes isolées, mais des signaux convergents révélant un **mode d'exploitation incompatible**.

1) Historique et répétition

- Les manquements sont-ils ponctuels ou récurrents ?
- Sur une ou plusieurs saisons/exercices ?
- Similarité des faits ?

Signal faible : incidents isolés sans continuité

Signal fort : récurrence de faits similaires dans le temps

2) Intensité d'exploitation réelle

- Dépassement assises/mobilier ?
- Consommation debout favorisée ?
- Exploitation dense sur plages sensibles ?

Signal faible : écarts mineurs, corrigés

Signal fort : intensité persistante et structurante

3) Nuisances et conflits d'usage

- Signalements concordants et circonstanciés ?
- Corrélation avec l'exploitation (horaires / densité / debout) ?

Signal faible : épisodes isolés

Signal fort : répétition + concordance + corrélation

4) Réaction de l'exploitant

- Mise en conformité durable ?
- Mesures de gestion actives ?

Signal faible : correction rapide

Signal fort : absence de correction durable / contournement

5) Contexte local

- Configuration contrainte ?
- Zone vulnérable ?
- Effet cumulatif local ?

Signal faible : contexte absorbant

Signal fort : contexte fragile, effets cumulés

Conclusion interne (à rédiger)