Tous droits réservés

DROIT ADMINISTRATIF (2)

Séance 3 - La police administrative

Introduction 3

I. La notion d'ordre public 3

A) Les composantes classiques 4

B) Les composantes complémentaires 5

1) *L'esthétique publique* 5

2) *La moralité publique* 6

3) *La dignité de la personne humaine* 6

II. La notion de police administrative 8

A) Distinction entre police administrative et police judiciaire 8

B) Distinction entre police administrative générale et police administrative spéciale 9

III. Les autorités titulaires des pouvoirs de police administrative 10

A) Les autorités de police administrative générale 10

1) *À l'échelon national* 10

2) *À l'échelon local* 11

B) Les autorités de police administrative spéciale 12

C) Les concours de police 12

IV. Les mesures de police 13

A) Les règles de fond et de forme 13

B) Le contrôle de proportionnalité des mesures de police administrative 14

V. L'état d'urgence et l'état de siège 15

A) L'état d'urgence 15

B) L'état de siège 15

La police administrative est une activité de l'administration dont la finalité est le maintien de l'ordre public. Elle procède par l'édiction d'actes administratifs individuels et réglementaires, mais également par son activité sur le terrain.

Introduction

Le terme de police recèle une multitude de sens. Étymologiquement, le mot police dérive de *polis* en grec, qui signifie la cité. Historiquement, l'activité de police est née sous l'Ancien Régime. À cette époque l'État était désigné sous le syntagme d'« État de police », c'est-à-dire un État qui a pour but d'assurer l'ordre public.

En effet, l'activité de police administrative est intimement liée à la notion d'ordre public. Ainsi, sous l'Ancien Régime la finalité de l'État consistait à assurer la « paix publique » autrement dit l'ordre public afin que les populations puissent vivre dans la sûreté, et la tranquillité.

Le maintien de l'ordre public constitue la finalité de l'activité de police administrative. Dès lors, l'activité de police administrative se définit comme étant la prévention des troubles à l'ordre public.

I. La notion d'ordre public

La notion d'ordre public comporte plusieurs dimensions. Cette notion n'est pas exclusive au droit public, on la retrouve dans différents domaines, notamment en droit civil (*le contrat ne peut déroger à l'ordre public)*.

En droit administratif, l'ordre public comporte classiquement trois composantes (**A**) auxquelles peuvent s'ajouter des composantes complémentaires (**B**).

A) Les composantes classiques

La définition de l'ordre public est issue de la **loi municipale du 5 avril 1884** qui a été codifiée à l'**article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)**, « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique* ».

À retenir : **De l'article L. 2212-2 du CGCT découle la définition classique de l'ordre public et de ses composantes :**

- **La tranquillité publique : C'est par exemple l'interdiction du tapage nocturne, de certaines manifestations, de certains spectacles, de la prostitution, etc.**
- **La sécurité publique : C'est le fait d'interdire de circuler sur les routes nationales à plus de 80 km/h par exemple, de contrôler les états d'ébriété sur la voie publique, de prévenir les accidents, etc.**
- **La salubrité publique : Enlèvement d'ordures ménagères, égouts, surveillance de la qualité de l'eau, gestion des immeubles insalubres, c'est l'hygiène publique.**

Exemple : Une manifestation est déclarée à la préfecture, le parcours du cortège passe à proximité du palais de l'Élysée : y a-t-il un risque de troubles à l'ordre public ? Cela dépend du cortège, des revendications, des personnes, des antécédents. En fonction de ces éléments l'autorité administrative pourra, ou non, prendre un arrêté d'interdiction de manifestation, c'est-à-dire une mesure de police administrative.

Exemple : Un virus se répand à travers le pays, il faut enrayer sa diffusion et maintenir la salubrité publique : Dans ce cas l'autorité administrative peut prendre des mesures de police dont l'objet sera d'interdire les rassemblements afin d'empêcher la diffusion du virus par exemple.

Maurice Hauriou considérait que : « *l'ordre public, au sens de la police, est l'expression d'un ordre matériel et extérieur* ». Selon lui l'ordre public se limite à prévenir des troubles matériels et concrets. L'idée est donc de conserver une extériorité par rapport aux individus.

L'ordre public est une notion mouvante, ses composantes évoluent en fonction des avancées sociétales. La police administrative doit donc prendre des mesures adaptées aux circonstances de temps et de lieux. Également, ce qui a pu être contraire à l'ordre public à une époque donnée peut devenir conforme à l'ordre public quelques années plus tard, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif.

Exemple : La lutte contre le bruit : Qu'on soit en ville ou à la campagne la tolérance n'est pas la même.

Le service public culturel : Le Conseil d'État a d'abord refusé de reconnaître le théâtre comme un service public (**CE, 1916, *Astruc***), puis sa conception a évolué et il reconnaît désormais le théâtre municipal comme présentant un intérêt public (**CE, 1944, *Léoni***)

B) Les composantes complémentaires

Ici, ce sont des composantes qui jouent parfois un rôle complémentaire. En réalité, les composantes élémentaires permettent de couvrir un spectre très large de l'atteinte à l'ordre public. Dès lors, dans l'immense majorité des cas, les trois premières exigences évoquées ci-dessus suffisent. Cependant, il est arrivé dans certaines circonstances qu'on estime que ce ne soit pas le cas. On a alors élaboré trois composantes complémentaires.

1) L'esthétique publique

La police administrative générale n'est pas justifiée par des considérations esthétiques, mais certaines polices administratives spéciales peuvent l'être :

- L'**urbanisme** : La police administrative spéciale, compte tenu des coutumes locales, peut interdire l'utilisation de certains matériaux (**CE, 1938, *Usines***

Renault).

- La **police du domaine public**, notamment de la voirie : Il est par exemple possible d'exiger que les boîtes aux lettres sur les trottoirs soient toutes les mêmes.

2) La moralité publique

Dans l'arrêt du **Conseil d'État du 18 décembre 1959, *Société des films Lutétia*,** il s'agissait d'un arrêté pris par un maire faisant usage de son pouvoir de police administrative, pour interdire la projection sur sa commune d'un film à caractère pornographique qu'il considérait contraire aux bonnes mœurs. Le Conseil d'État admet qu'au regard des circonstances locales, et de la moralité publique, un film puisse être interdit par un maire dans sa commune.

3) La dignité de la personne humaine

Cette composante est plutôt proche de la précédente. Ce qui affecte la dignité de la personne humaine sous-entend une appréciation morale. Mais la dimension est plus objective que la moralité publique. Observons ensemble les évolutions jurisprudentielles de cette dernière composante de l'ordre public :

- **CE, 2 juillet 1993, *Milhaud*** : En l'espèce, un médecin affirme faire des « expériences médicales ». Il a, pour ce faire, utilisé des personnes atteintes de paralysie cérébrale. Le Conseil d'État l'a condamné pour avoir porté atteinte à la dignité de la personne humaine, et ce même après la mort de la personne.
  C'est une nouvelle notion juridique qui a été érigée en **principe général du droit** par le Conseil d'État.

- **Conseil Constitutionnel 94-343/344 DC du 27 février 1994 :** Le Conseil constitutionnel a suivi le juge administratif en constitutionnalisant le principe de la sauvegarde de la dignité humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation.

- **CE, 27 octobre 1995, *Commune Morsang-sur-Orge*** : En l'espèce, il est question d'un spectacle qui organise des lancés de nains, dans des conditions sécurisées. Un maire a refusé qu'un tel évènement se déroule au sein de sa commune et a interdit cette production. Le requérant est un nain qui s'oppose à cette interdiction et soutient qu'on l'empêche de travailler. Il s'agirait donc d'une atteinte à sa liberté d'entreprendre. Le Conseil d'État estime néanmoins que cette interdiction était justifiée puisque la pratique de lancés de nains est contraire à l'une des composantes de l'ordre public, à savoir la dignité de la personne humaine.

À retenir : Cet arrêt a permis au Conseil d'État d'ajouter officiellement une nouvelle composante complémentaire en se référant à la dignité humaine. Le second intérêt de l'arrêt de 1995 est que l'atteinte à la dignité de la personne humaine s'apprécie de manière universelle. On ne met pas en avant des circonstances locales, c'est une notion objective.

Attention : Le troisième et dernier élément à retenir de cet arrêt c'est que la dignité de la personne humaine est une exigence fondamentale, qu'on peut opposer aux personnes. On peut donc contraindre un individu à respecter sa propre dignité. Le Conseil d'État ou l'autorité de police a ici protégé la personne atteinte de nanisme contre lui-même, car, au travers de son propre renoncement, on a estimé que cela mettait en jeu la dignité de l'ensemble de l'humanité.

- **En 2014, dans l'arrêt *Dieudonné*,** le Conseil d'État a utilisé la référence à la dignité humaine, en disant que les propos antisémites énoncés par l'intéressé dans son spectacle y portaient atteinte. Or ses propos ne sont pas matériels et extérieurs, mais relèvent de la conscience.

II. La notion de police administrative

A) Distinction entre police administrative et police judiciaire

On distingue deux types de polices en France :

- La police administrative
- La police judiciaire.

Cette distinction est fondamentale dès lors qu'elle permet de déterminer le juge compétent.

Attention : **L'élément organique est indifférent. Autrement dit, qu'il s'agisse d'un policier ou d'un CRS, cela ne permet pas d'indiquer si l'activité relève de la police judiciaire ou administrative. Un même agent peut très bien exercer ces deux types d'activité.**

Le juge judiciaire est le gardien des libertés, maxime traditionnelle guidant l'action du pouvoir judiciaire, or la délimitation entre police administrative et judiciaire n'est pas aussi étanche qu'elle ne l'est en théorie. D'un point de vue organique, les membres de la police judiciaire sont placés sous le contrôle du procureur de la République et, lorsqu'ils sont saisis par lui, du juge d'instruction. En revanche, les policiers sont, le plus souvent placés directement sous l'autorité administrative du préfet. Le cadre d'action n'est pas le même.

Question : Quel est le critère de distinction de ces deux types de police ?

Cette distinction a été établie par l'**arrêt Baud du 11 mai 1951 du Conseil d'État** : La police administrative et la police judiciaire n'ont pas la même finalité. En effet, la police administrative a pour **finalité la prévention des atteintes à l'ordre public** dont les litiges relèveront de la compétence du juge administratif, tandis que la police judiciaire **agit dans un but de répression** et relève de la compétence du juge judiciaire.

La police administrative intervient donc en amont de la commission d'infractions et cherche à éviter les troubles à l'ordre public, tandis que la police judiciaire intervient en aval, en sanctionnant les troubles à l'ordre public.

Pour distinguer les deux types d'opérations, on se référera aux intentions de l'agent de police lors de son opération :

Exemple : Les agents qui font une ronde dans une rue, il s'agit d'une opération de prévention et donc de police administrative.

Les agents qui verbalisent un véhicule mal garé, il s'agit d'une opération de répression et donc de police judiciaire.

On comprend donc mieux pourquoi un même agent peut mener deux types d'opérations de police distinctes, il peut même arriver qu'une opération de police administrative se prolonge en opération de police judiciaire.

Exemple : Des policiers qui font des contrôles d'identité (police administrative), une personne leur présente une fausse carte d'identité, l'opération se transforme alors en police judiciaire, puisque les policiers doivent désormais sanctionner l'atteinte avérée à l'ordre public.

B) Distinction entre police administrative générale et police administrative spéciale

Au sein de la police administrative, on distingue la police administrative générale de la police administrative spéciale. La compétence demeure toutefois celle du juge administratif, quel que soit le type de police dès lors qu'elle est administrative.

Question : Quelle est la différence entre ces deux types de police administrative ?

À retenir : **Le régime de la police administrative générale est fixé par la jurisprudence. Son champ d'action consiste à traiter de tout trouble potentiel à l'ordre public. Elle a donc une portée plus large que celle de la police administrative spéciale.**

À retenir : **Le régime de la police administrative spéciale est fixé par des textes normatifs dans lesquels sont visées les autorités disposant de ce pouvoir de police spéciale, et qui précisent aussi le champ d'action spécial. La police administrative spéciale vise la sauvegarde d'un élément spécial et précis comme la police du cinéma, ou la police des cimetières par exemple.**

III. Les autorités titulaires des pouvoirs de police administrative

A) Les autorités de police administrative générale

1) À l'échelon national

Question : Le principal titulaire du pouvoir de police est-il le président de la République ?

Le président de la République détenait un pouvoir de police sur tout le territoire national depuis l'**arrêt CE, 1919, *Labonne***. C'est le Premier ministre qui a hérité de ce pouvoir sous la Vème République. Toutefois le Président peut toute de même prendre des mesures de police administrative générale, notamment car il possède la mesure de police ultime, l'**article 16 de la Constitution.**

Question : Si le président de la République n'est pas l'autorité de droit commun au niveau national, qui occupe cette position ?

À retenir : **Le Premier ministre est l'autorité de droit commun au niveau national, c'est-à-dire que ses mesures peuvent s'appliquer sur l'ensemble du territoire national. Néanmoins, il ne dispose pas de l'article 16 de la Constitution qui constitue un pouvoir propre du président de la République. Le Premier ministre est devenu le titulaire du pouvoir de police administrative générale sous la Vème République depuis l'arrêt CE, 1978, *Association « Comité pour léguer l'esprit de la Résistance »*.**

Attention : **Les ministres ne disposent en revanche pas de pouvoir de police administrative générale.**

2) À l'échelon local

Question : Quelles sont les autorités de police administrative générale au niveau local ?

À retenir : **Le préfet est une autorité déconcentrée, il est le représentant du gouvernement, donc de l'État à l'échelon départemental, il peut prendre des mesures de police administrative générale dans le ressort du département dont il a la charge. C'est l'article L. 2215-1 du CGCT qui confère ce pouvoir au préfet. En outre le préfet peut se substituer au maire au sein d'une commune lorsque celui-ci n'a pas pris les mesures nécessaires.**

Depuis les **lois de décentralisation (1982-1983)**, le président du conseil départemental dispose également d'un pouvoir règlementaire en matière de police générale au niveau de son département.

À retenir : **Le maire est une autorité décentralisée possédant un pouvoir de police générale à l'échelon communal. Il est nécessaire de bien distinguer le maire, comme autorité décentralisée, du préfet comme autorité déconcentrée. En effet, dans le cas de la décentralisation le préfet n'exerce plus de pouvoir hiérarchique sur le maire, les mesures de police prises par le maire peuvent seulement être déférées par le préfet au tribunal administratif, mais en aucun cas être réformées. La compétence du maire au niveau de la commune est prévue par l'article L. 2212-1 du CGCT.**

B) Les autorités de police administrative spéciale

Elles sont désignées par la norme qui prévoit l'usage et les limites de pouvoir de police administrative spéciale. Il peut s'agir par exemple du maire qui se voit reconnaitre un pouvoir de police spéciale relatif à la circulation prévue à l'**article L. 2213-4 du CGCT**, ou bien il peut s'agir d'une autorité ne disposant pas de pouvoir de police générale, comme un ministre.

Exemple : Le ministre de la Culture dispose de la police administrative spéciale du cinéma

C) Les concours de police

Il s'agit de l'exercice concurrent du pouvoir de police qui est en cause. On retrouve un tel concours entre polices générales ou entre police générale et police spéciale.

- En cas de concours des polices générales, l'autorité inférieure ne peut qu'aggraver les mesures prises par les autorités supérieures (**CE, 1902, *Commune de Néris-les-Bains***).

- En cas de concours entre police générale et police spéciale, la police générale ne peut qu'aggraver la mesure de police spéciale, elle ne peut l'assouplir (**CE, 1959, *Société les films Lutétia***).

IV. Les mesures de police

A) Les règles de fond et de forme

> **À retenir :** **Les mesures de police sont toujours des actes administratifs unilatéraux, ce qui interdit tout recours au procédé contractuel. Elles doivent donc respecter les règles de toute décision administrative au niveau de la compétence, de la forme et de la procédure. En outre, elles ont l'obligation d'être motivées (selon une loi du 11 juillet 1979) en raison de leur potentialité liberticide.**

En revanche, les mesures de police ne peuvent pas poser d'interdictions générales et absolues (**CE, 1917, *Baldy***), sauf si une telle interdiction est la seule possibilité permettant de remédier au risque en cause. En outre, une mesure de police ne peut pas soumettre une activité à autorisation préalable (**CE, 1951, *Daudignac***).

> **Attention :** **On considère que les autorités de police ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public : l'abstention de prendre une mesure est donc illégale. La jurisprudence *Ville de Chevreuse* rendue par le Conseil d'État en 1992, impose à l'autorité titulaire du pouvoir de police, de mettre en œuvre son pouvoir en cas de trouble « *d'une gravité telle que l'autorité ne pouvait l'ignorer* ».**

B) Le contrôle de proportionnalité des mesures de police administrative

> À retenir : **Enfin, il est important de retenir qu'en matière de police administrative, la liberté est la règle et la restriction de police l'exception. Ainsi, les atteintes aux libertés, que constitue une mesure de police, doivent être proportionnées à la sauvegarde l'ordre public. Le juge apprécie, non seulement si la mesure de police est possible, mais aussi si elle est nécessaire : il fait ainsi un bilan du coût c'est-à-dire de l'atteinte à la liberté, et de l'avantage que représente la préservation de l'ordre public.**

Lors d'un litige, les juges doivent procéder à ce qu'on appelle le test de proportionnalité. Ils vérifient que la mesure de police administrative est bien nécessaire, adaptée et proportionnée (**CE, 1933, *Benjamin***, confirmée par l'arrêt **CE, 2011, *Confédération française de la photographie***).

Le contrôle du juge administratif suivra donc les critères suivants :

- **Adaptabilité** : efficacité, existence d'un trouble à l'ordre public, la mesure permet-elle d'y remédier ?
- **Nécessité** : est-ce la mesure la moins attentatoire à la liberté ?
- **Proportionnalité** : mise en balance de l'objectif poursuivi et des atteintes aux libertés.

Le juge contrôle donc l'adéquation entre les faits et la mesure : la mesure peut être annulée par le juge si elle n'est pas considérée comme nécessaire.

V.L'état d'urgence et l'état de siège

A) L'état d'urgence

L'état d'urgence a été institué à l'occasion de la guerre d'Algérie et mis en place à plusieurs reprises depuis : Nouvelle-Calédonie en **1984**, émeutes dans les banlieues en **2005**, attentats terroristes en **2015**.

L'état d'urgence habilite le préfet à prendre des mesures de police plus étendues. Ainsi, il peut restreindre la circulation des personnes et des véhicules, interdire des cortèges, manifestations et rassemblements, assigner des personnes à résidence, procéder à des perquisitions au domicile.

Ces mesures de police sont des dérogations au droit commun. Par exemple la perquisition qui est normalement du domaine judiciaire – le juge d'instruction ou le procureur de la République selon le cadre d'enquête – est ici une compétence du préfet. Cependant, cette dérogation au droit commun est tempérée par l'obligation d'informer le procureur de la République et de procéder à la perquisition en la présence d'un officier de police judiciaire.

B) L'état de siège

L'état de siège résulte d'une **loi de 1849 modifiée en 1878 et 1916** puis constitutionnalisée à l'**article 36 de la Constitution du 4 octobre 1958**. L'état de siège entraîne le transfert de l'autorité civile à l'autorité militaire, c'est-à-dire que le pouvoir de police administratif n'est plus attribué aux préfets, mais aux militaires. Il est décrété en Conseil des ministres et sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement.