

LICENCE 2 — 1^{er} semestre

DROIT ADMINISTRATIF GENERAL.

**SEANCE 3. LA POLICE ADMINISTRATIVE :
NOTION ET CONTROLE DU JUGE**

FASCICULE DE COURS

Ce document retrace les points essentiels de la séance. Il ne prétend pas à l'exhaustivité et ne destine pas à remplacer les cours et les séances de travaux dirigés. Il vient en appui de vos révisions et de votre apprentissage des éléments essentiels indispensables à la maîtrise des thèmes de la matière.

Prépa Droit Juris'Perform

www.juris-perform.fr

6 bis bvd Pasteur / 9 bis rue Saint Alexis 34000 Montpellier

Tel : 06 50 36 78 60

SEANCE 3 : POLICE ADMINISTRATIVE GENERALE : NOTION ET CONTRÔLE DU JUGE

Police administrative : activité de l'administration ayant pour but la préservation de l'ordre public, par des actes juridiques (interdiction d'une réunion publique) et matériels (encadrement d'une manifestation). Les mesures de police viennent encadrer l'exercice de libertés individuelles au regard des nécessités de l'ordre public : **conciliation** nécessaire.

I./ LA FINALITE DE LA POLICE ADMINISTRATIVE : LA PROTECTION DE L'ORDRE PUBLIC

La police administrative se définit par sa finalité : la protection de l'ordre public ; notion textuelle ayant fait l'objet d'enrichissements jurisprudentiels.

A. – L'ordre public classique et matériel

Formulation classique de l'ordre public : sécurité salubrité tranquillité publiques.

⇒ Aujourd'hui intégrée à l'**article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales**.

C'est cet ordre public que Maurice Hauriou qualifiait de « *matériel et [d'] extérieur* » (Précis de droit administratif et de droit public 1930).

⇒ Pourquoi matériel et extérieur ? Par ces qualificatifs, Hauriou voulait insister sur le fait que la police ne pouvait, pour reprendre ses mots, « *atteindre les causes profondes du mal social* », ni poursuivre « *l'ordre moral dans les idées* ». On va voir que la jurisprudence a plus ou moins remis en cause cette vision classique de l'ordre public.

B. – Les aménagements jurisprudentiels

La PAG est une notion a, à coup sûr, intégré l'ordre public et participé à sa transformation (1). D'autres éléments occupent une place intermédiaire (2) et d'autres encore sont expressément exclus (3).

1. Une notion intégrée : la dignité humaine

Arrêt de principe intégrant la dignité humaine : **CE 27 oct. 1995 Morsang-sur-Orge** : « *le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public* ».

Contexte :

- l'article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (EDH) interdit les traitements inhumains et dégradants et la dignité humaine occupe une place importante dans la jurisprudence de la Cour EDH ;
- la loi bioéthique du 29 juillet 1994 introduit un article 16 au Code civil, aux termes duquel « *la loi assure la primauté de la personne* » et « *interdit toute atteinte à la dignité de celle-ci* » ;
- par une décision du 27 juillet 1994, à propos de cette loi, le Conseil constitutionnel a également affirmé que « *la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement ou de dégradation est un P.V.C.* ».

Particularités attachées à la notion de dignité humaine :

- ✓ L'adoption d'une mesure de police peut avoir lieu même en l'absence de circonstances locales particulières et même en l'absence de troubles matériels à l'ordre public --> l'ordre public n'est donc plus exclusivement matériel, il s'est enrichi d'une dimension immatérielle ;

- ✓ L'atteinte à la dignité humaine justifie la mesure de police la plus grave et la plus sévère : l'interdiction pure et simple. Il peut donc n'y avoir aucune tentative de conciliation (en l'espèce peu importe les mesures prises pour assurer la sécurité du nain lors du lancer) et la protection de la dignité humaine peut primer sur toute autre considération (en l'espèce sur la LCD).

2. Une notion intermédiaire : la moralité publique.

La moralité publique occupe une place particulière et singulière dans l'ordre public, place quelque peu intermédiaire.

Arrêt de principe : **CE Films Lutetia 18 décembre 1959.**

-> A ce stade, en effet, on pourrait être tenté de penser que la moralité publique a intégré l'ordre public. René Chapus présentait d'ailleurs la moralité publique comme « *composante de la notion d'ordre public* » (*Droit administratif général, t. 1, 15ème ed., p.702*).

Mais plusieurs indices font pencher la balance pour l'affirmation inverse :

- il faut avant tout se souvenir des mots du commissaire du gouvernement Mayras qui a conclu sur cette affaire : « *l'autorité de police ne peut prévenir les désordres moraux sans porter atteinte à la liberté de conscience (...). Il nous paraît impossible d'admettre que la seule atteinte à la moralité publique, c'est à dire le trouble dans les consciences, soit, en elle-même, un motif justifiant l'interdiction (...), s'il n'est pas établi que des désordres matériels risqueraient d'en résulter* ».

- quelques années après le CE, en Assemblée cette fois et non plus en Section, a précisé la notion de « circonstances locales » à l'occasion de plusieurs affaires relatives à l'interdiction de projection du film Liaisons dangereuses 1960 (**CE, Ass., 19 avril 1963**) : les circonstances locales peuvent tenir à « *la composition particulière de la population* », à l'existence de « *protestations* » émanant de « *milieux locaux divers* »...

C'est donc bien l'existence de circonstances locales particulières faisant craindre des troubles matériels à l'ordre public qui justifie la mesure de police et non le caractère immoral d'un film.

- c'est également ce que nous dit le CE dans l'arrêt **Commune d'Arcueil de 1997** et en des termes très clairs : « *le caractère immoral desdites messageries, (...) ne peut fonder légalement une interdiction* » après avoir relevé l'absence de troubles matériels à l'ordre public et de circonstances locales particulières.

Dans la jurisprudence plus contemporaine, les références à la moralité se sont peu à peu effacées mais la notion peut reparaître en filigrane par le prisme de certaines circonstances locales et de la tranquillité publique. C'était le cas avec l'interdiction, validée par le juge, de l'implantation d'un sex-shop dans un quartier pavillonnaire, à proximité d'une école maternelle et primaire (**CE 8 juin 2005 Commune de Houilles**).

3. Des notions exclues

Certaines considérations ne peuvent venir justifier une mesure de police : ce ne sont pas des composantes de l'ordre public :

- ☒ Les considérations esthétiques : **CE 11 mars 1983 Commune de Bures-sur-Yvettes**.
Attention cela n'empêche les considérations esthétiques de faire l'objet de certaines polices administratives spéciales.
- ☒ Le principe de laïcité : **CE ord. 26 septembre 2016 relative à l'affaire du burkini** : le CE relève que le maire a « *entendu interdire le port de tenues manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse lors de la baignade et sur les plages* » et annule cette interdiction en l'absence de « *risques avérés d'atteinte à l'ordre public* ».
- ☒ La protection des relations diplomatiques de la France : l'autorité de police n'a pu légalement interdire pour ce motif une manifestation en faveur du Tibet devant l'ambassade de Chine à l'occasion de la visite du président chinois (**CE 12 novembre 1997, Association Communauté tibétaine en France et ses amis**).

Prépa Droit Juris'Perform

www.juris-perform.fr

6 bis bvd Pasteur / 9 bis rue Saint Alexis 34000 Montpellier

Tel : 06 50 36 78 60

- ☒ La lutte contre les infractions pénales : lorsque l'objet d'une mesure de police consiste à lutter contre la commission d'infractions pénales, lorsque l'activité de police est liée à une infraction pénale même présumée : **TC 15 janvier 1968 Tayeb**.

II./ LE CONTROLE DES MESURES DE POLICE ADMINISTRATIVE

Le contrôle du juge porte sur **l'action de l'autorité de police mais aussi sur son abstention** : elle est dans l'obligation d'agir pour sauvegarder l'ordre public lorsque celui-ci est gravement mis en péril : **CE 23 oct. 1959 Doublet**.

Arrêt de principe en matière de contrôle de police : **CE 19 mai 1933 Benjamin** : le juge s'interroge toujours sur deux questions :

- ⇒ Le trouble/risque de trouble à l'ordre public est-il certain ?
- ⇒ La mesure prise en prévention/réaction à ce dit trouble est-elle justifiée, nécessaire et adaptée ?

Ainsi la mesure de police administrative générale doit être prise dans le but de maintenir ou de rétablir l'ordre public, dès lors que le trouble ou le risque de trouble est certain. Ladite mesure doit répondre à **trois critères cumulatifs** :

- ✓ Nécessité de la mesure : le juge contrôle la réalité de la menace, du risque d'atteinte à l'ordre public ;
- ✓ Adéquation de la mesure : le juge contrôle si la mesure est adaptée, de par son objet, à la nature de la menace à l'ordre public. Pour rappel, **exemple** d'une mesure de police consistant à interdire le port du gilet jaune durant une manifestation sur la voie publique qui n'est pas adaptée à la menace que présente éventuellement cette manifestation pour l'ordre public ;

- ✓ Proportionnalité de la mesure : le juge effectue un contrôle plus sophistiqué : il apprécie l'ensemble des circonstances de l'espèce pour évaluer la pertinence du choix opéré par l'autorité de police, en ce qui concerne la sévérité, l'intensité de la mesure. Ainsi, le juge censurera la mesure de police dès lors qu'une autre mesure, moins attentatoire à l'exercice des libertés était susceptible d'être adoptée. **A garder en tête** : l'exemple de l'arrêt Benjamin : l'interdiction de la conférence est annulée par le juge dès lors qu'une mesure moins rigoureuse était à même de préserver l'ordre public.

En outre, le juge module son contrôle en prenant en compte les circonstances de l'espèce :

- ⇒ **Prise en compte des difficultés**, notamment de moyens, que l'autorité de police peut rencontrer : celles-ci peuvent conduire à prendre des mesures plus sévères. Par exemple, pas de forces de police suffisantes (**CE 23 décembre 1936 Sieur Bucard**) ou lorsque celles-ci sont mobilisées sur une autre opération ;
- ⇒ **Prise en compte des circonstances et du contexte historiques** : en période de guerre, le juge a tendance à relâcher son contrôle. Encore exemple de l'arrêt Bucard dans lequel le Conseil d'Etat tient compte du climat de tension à la frontière franco-allemande.
- ⇒ **Prise en compte de la lisibilité et simplicité de la mesure**, « *nécessaires à sa bonne connaissance et à sa correcte application par les personnes auxquelles elle s'adresse* » (**CE, ord., 6 septembre 2020**) : en l'espèce, le CE juge que les préfets peuvent imposer le port du masque sur l'ensemble d'une commune, voire d'un département, pour englober de façon cohérente les points du territoire caractérisés par une forte densité de personnes, sans avoir à « faire de la dentelle » en excluant de l'obligation les rues ou les heures marquées par une moindre fréquentation.

A retenir : les interdictions générales et absolues sont présumées illégales.