

PREP'AVOCAT

Droit administratif

Bilan sur la police administrative. *Guide pratique*

Pris dans son ensemble, le thème de la police administrative pose de nombreuses questions, distinctes les unes des autres, portant sur divers sujets spécifiques.

Le contentieux est fourni, et les arrêts ne manquent pas.

Toutefois, sa compréhension n'est pas particulièrement difficile car finalement, ce sont toujours les mêmes questions qui se posent, auxquelles le juge administratif répondra toujours selon le même rituel, en respectant des étapes bien précises.

Je propose d'abord de résumer les différentes questions susceptibles de se poser en matière de police administrative, avant d'envisager ensuite, pour chacune d'entre elles, la méthode que suit le Conseil d'Etat dans son contrôle de légalité.

I- Les différentes questions susceptibles d'être posées en matière de police administrative.

A la source de tout litige, il y a toujours une situation factuelle précise, une activité humaine, à laquelle souhaite « répondre » une autorité de police administrative par une mesure restrictive car elle estime que cette activité trouble l'ordre public.

Exemples : Une manifestation d'une certaine importance qui risque de dégénérer, la venue d'un conférencier polémiste, un risque d'épidémie...

Les potentialités d'intervention de la police administrative sont illimitées, tout simplement car l'imagination humaine est sans limite, de nouvelles activités apparaissant chaque jour (invention des drones, invention du lancé de nain...).

Toutefois, toute situation factuelle ne justifie pas l'intervention d'une autorité de police administrative. De plus, l'autorité de police ne peut intervenir de manière excessive. Elle doit « doser » son intervention pour concilier la protection de l'ordre public et l'exercice des libertés.

Plusieurs questions se posent :

Prépa Droit Juris'Perform

www.juris-perform.fr

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

Tel : 07 69 76 64 99 / 06 98 89 44 22

- 1- L'autorité de police administrative est-elle compétente ? => *S'agit-il d'une autorité titulaire d'une compétence de police administrative ?*
- 2- La situation factuelle peut-elle intéresser l'ordre public ? => *Les faits entrent-ils dans une composante de l'ordre public ?*
- 3- S'agit-il de prévenir le trouble ou de le réprimer ? => *Différence PA / PJ.*
- 4- N'y a-t-il pas déjà une police administrative spéciale qui est prévue dans ce domaine (question de compétence à nouveau) ? => *Conflits de compétences.*
- 5- La mesure est-elle nécessaire, adaptée, proportionnée ? => *Contrôle au fond des mesures.*

Voici les différentes questions susceptibles d'être posées. A noter que la 1^{re} question est toujours la première à se poser et la 5^e la dernière.

Rassurez-vous, il semble peu probable qu'un arrêt regroupe toutes ces questions en même temps. Dans un arrêt, il ne peut être question que de savoir si une finalité d'ordre public est poursuivie (Question 2) et si la mesure est nécessaire, adaptée et proportionnée (Question 5). Il ne peut être également que question d'un conflit de compétences (Question 4).

Quoiqu'il en soit, il faut savoir appréhender chacune de ces questions, qui ont toutes leur propre logique.

II- Analyse de chacune des questions posées.

Chaque étape du contrôle du juge est en soi une question de légalité de l'acte et un motif d'annulation potentielle. Autrement dit, à chaque étape, le juge peut être amené à annuler l'acte, sans aller plus loin dans le raisonnement : par exemple, si l'autorité de police n'était pas compétente, alors l'acte sera annulé pour ce motif et le juge ne contrôlera pas sa proportionnalité.

1- L'autorité de police administrative est-elle compétente ?

Il faut un texte, ou à défaut une jurisprudence, qui pose la compétence de l'autorité et sert de base légale à son intervention.

Suppose que l'autorité qui est intervenue soit compétente à 3 niveaux :

- Sur un plan matériel : Est-elle compétente pour réglementer l'ordre public ?
- Sur un plan temporel : Est-elle compétente pour réglementer l'ordre public au moment où le trouble à l'ordre public est intervenu ? (peu probable)
- Sur un plan territorial : Est-elle compétente pour réglementer l'ordre public à l'endroit où le trouble a eu lieu ?

Exemple :

Le Maire d'une commune est compétent pour réglementer l'ordre public depuis 1884 sur le territoire de sa commune en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 codifié aux articles L2212-1 et 2212-2 du CGCT.

Dans l'arrêt Labonne, il n'était pas acquis que le Chef de l'Etat soit compétent pour réglementer l'ordre public, ni sur un plan matériel, ni sur un plan territorial, faute d'un texte affirmant sa compétence.

2- La situation factuelle intéresse-t-elle l'une des composantes de l'ordre public ?

La situation factuelle qui a poussé l'autorité de police administrative à agir intéresse-t-elle l'une des composantes de l'ordre public général ou d'un ordre public spécial (attention à l'évolution des composantes de l'ordre public) ?

C'est au juge administratif qu'il appartient de le dire. Il y a une œuvre de qualification des faits.

La plupart du temps, cela ne pose aucun problème.

Exemple :

Une manifestation peut générer des troubles à la sécurité ou à la tranquillité publique et intéresse donc l'ordre public.

Un risque d'épidémie intéresse évidemment la santé publique.

Parfois, c'est plus complexe.

Exemple :

Un discours de Dieudonné ou le lancé de nain peuvent heurter la dignité humaine. Ce n'était pas acquis. Il a fallu que le Conseil d'Etat le dise explicitement. A l'inverse, l'autorisation de diffusion d'un film interdit au moins de 18 ans ne heurte pas la dignité humaine, mais pourrait heurter la moralité publique en cas de circonstances locales particulières.

Ici, il faut particulièrement bien connaître les jurisprudences mais surtout les définitions de chacune des composantes de l'ordre public pour savoir si la situation factuelle est susceptible d'entrer dans une de ces définitions.

Exemple :

Rixe, bagarre = Sécurité

Épidémie, problèmes d'hygiène = Salubrité

Tapage nocturne = Tranquillité

Protection de l'individu contre lui même (Morsang-Sur-Orge) ou Protection de son libre arbitre (KA et AD)

Discrimination raciale ou antisémitisme (Dieudonné) = Dignité.

3- S'agit-il de prévenir ou de réprimer le trouble à l'ordre public ?

S'il s'agit de le prévenir = police administrative, juge administratif.

S'il s'agit de le réprimer = police judiciaire, juge judiciaire.

Selon l'arrêt TC, Dame Noualek, 1951 : Le juge se réfère à des indices, et non à des critères.

Attention : Depuis l'ordonnance rendu en 2014 dans l'affaire Dieudonné, une mesure de police administrative peut également avoir pour fonction de prévenir la réalisation d'une infraction pénale.

4- Le trouble à l'ordre public doit-il être réglementé par une PAG ou une PAS ?

Le concours de police se produit lorsque l'exercice du pouvoir de police se trouve conjointement assuré, au gré des circonstances particulières, par deux pouvoirs de police distinct, relevant soit de deux autorités distinctes, soit d'une même autorité.

C'est le juge administratif qui constate l'existence d'un conflit de compétence.

Exemple :

Une autorité de PAG intervient alors qu'il existe une autorité de PAS qui est compétente sur le même sujet (recoupement matériel) et sur la même zone géographique (recoupement territorial).

C'est le juge administratif qui résout ce conflit de compétence. La règle de résolution est toujours la même.

Le principe général :

CE, *Établissement SATAN*, 1935 : En principe, la PAS est seule compétente.

Les exceptions :

CE, *Société des Films Lutétia*, 1959 : La PAG peut retrouver sa compétence en cas de circonstances locales particulières et pour aggraver la mesure de PAS.

CE, *Société Pec-Engineering* 1986 : La PAG peut retrouver sa compétence en cas de péril imminent.

L'évolution du principe :

CE, *Commune de Pennes-Mirabeau* 2011 : Si la PAS est complète, c'est-à-dire qu'elle n'est susceptible d'aucune variation, à aucun moment, sur l'ensemble du territoire, la PAG est radicalement incompétente et ne peut, par exemple, invoquer le principe de précaution pour retrouver sa compétence. Ici, la PAS des antennes relais.

CE, ord. *Commune de Sceau* 2020 : Dans le cadre de la PAS du COVID-19 : L'autorité de PAG ne peut intervenir qu'en cas de motif impérieux justifié & circonstances locales particulières, à condition de ne peut pas compromettre la mesure nationale, et à condition de ne pas prendre une mesure plus douce.

CE, 31 décembre 2021, *Commune d'Arcueil* : La PAS des produits phytopharmaceutiques organisées par l'Etat rend le maire radicalement incompétent.

5- La mesure de police est-elle nécessaire, adaptée, proportionnée ?

On entre dans le contrôle des mesures de police administrative.

Nécessaire : le risque de trouble à l'ordre public est-il certain (prouvé) et imminent ?

SI pas de risque avéré ou suffisant, la mesure est annulée :

CE, *Commune d'Arcueil* 1997.

Affaire du Burkini sur la plage de *Cagnes sur Mer*.

Adapté : la mesure prise est-elle susceptible de mettre fin à ce trouble ?

Proportionnée : CE *Benjamin* 1933,

Il ne faut pas oublier que la police administrative intervient toujours pour réglementer l'exercice d'une liberté publique.

« La liberté étant la règle, la restriction l'exception » (conclusion Corneille sur l'arrêt *Baldy*), on met en balance le degré de gravité du risque et le degré de gravité de la mesure de police pour la liberté en cause. Le juge se pose toujours la même question : n'y avait-il pas un autre moyen, moins restrictif pour la liberté en cause et tout aussi efficace pour prévenir le trouble à l'ordre public ?

NB : L'autorité de police administrative engage sa responsabilité en cas de carence dans l'exercice de son pouvoir. Lorsqu'un risque est identifié, l'autorité de police administrative est tenue d'agir (CE, *Doublet*, 1959). Tel est par exemple le cas si un immeuble menace de s'effondrer.