

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

La police administrative et la protection de l'ordre public

Dans un arrêt du Conseil d'Etat datant de octobre 2023 "action pro-palestine", un recours en annulation avait été porté devant le juge administratif en vue d'annuler un arrêté préfectoral interdisant les manifestations pro-palestiniennes. Le Conseil d'Etat a jugé la mesure prise par le préfet nécessaire, adoptée et proportionnée. Or il s'était exprimé sur l'interdiction systématique demandée par le ministre de l'Intérieur en indiquant que cette mesure ne serait pas justifiée.

La notion d'ordre public est comprise selon un triptyque : tranquillité, salubrité, sécurité publique. L'ordre public répond à un but d'intérêt général. C'est un motif souvent invoqué pour justifier une mesure de police administrative. La police administrative est donc le bras droit de l'Etat, lui donnant la compétence de prendre des mesures d'ordre réglementaire pour protéger l'ordre public.

Depuis la révolution de 1789 le pouvoir de police administrative s'est largement décentré, et ses contours ont été dessinés. Celui-ci se partage entre le gouvernement, les préfets depuis Napoléon et les maires.

La délimitation du pouvoir de police administrative a pris un tournant en 1889 avec l'arrêt du Conseil d'Etat "Cadot" qui a mis fin au ministre juge.

NE RIEN ECRIRE DANS CE CADRE

Par cet arrêt le gouvernement ne devenait plus le juge de sa propre norme. Mais le juge administratif suite à une loi datant d'une dizaine d'années se reconnaît compétent pour juger le règlement pris par les autorités administratives.

Cette décision marque la fin d'une justice arbitraire et marque l'effectivité du principe de légalité. En effet depuis 1889 l'autorité administrative doit veiller à la légalité au sens large de la norme édictée au risque de voir son acte annulé par le juge administratif. Ce qui ~~amène~~ le pouvoir réglementaire à concilier sa mesure avec des normes qui lui sont supérieures.

De ce constat, une question se pose : quels sont les limites du pouvoir de police administrative et de la notion d'ordre public ?

C'est avant tout dans la forme, via une délimitation fonctionnelle du pouvoir de police administrative que l'on voit une limite (I). Puis dans le fond, via la conciliation entre la préservation de l'ordre public et les libertés individuelles (II).

*

*

*

I - La délimitation fonctionnelle du pouvoir de police administrative

D'abord, la norme permet clairement d'identifier les acteurs titulaires du pouvoir de police administrative (A) puis ensuite la limite s'opère dans les missions, en distinguant la police administrative de la police judiciaire (B).

A) Les acteurs titulaires du pouvoir de police administrative

La constitution en son article 37 définit quatre fonctions titulaires de pouvoirs de police administrative générale en indiquant que ce qui ne relève pas du domaine de la loi relève de leur pouvoir. C'est le pouvoir réglementaire. Le président de la république (Article 13) et le premier ministre (article 21) dispose d'un pouvoir de police administrative générale via les décrets. Ensuite à l'échelon déconcentré le préfet et le maire disposent à leurs échelles (département et commune) d'un pouvoir de police administrative générale. Le cas du maire reste un cas particulier du à la dualité de sa fonction (déconcentré et décentralisé en tant que président du conseil municipal).

Ensuite, par détermination ^{de la loi} ou par délégation d'une autorité une entité administrative peut bénéficier d'un pouvoir de police administrative spéciale. C'est le cas des ministres qui font l'objet d'une délégation par le premier ministre pour user dans leur secteur spécialisé du pouvoir réglementaire. On trouve également par détermination de la loi certaines autorités administratives indépendantes. C'est le cas de l'ARCOM, considérée comme la police de la télévision, elle peut intervenir dans ce domaine. Elle a par exemple, en Février 2025 pu interdire la diffusion sur le canal 8 et 12 de la chaîne (respectivement) "C8" et "NRJ 12".

Ces décisions prises par ces autorités administratives sont jusqu'à un certain point susceptible de recours devant le juge administratif. Mais dès lors qu'elle ne répond plus à une mission de police administrative mais de police judiciaire c'est le juge judiciaire qui devient compétent. Il convient donc de détailler cette limite.

B) Distinction mission de police judiciaire et de police administrative.

La mission de police administrative intervient pour prévenir un trouble à l'ordre public, elle revêt donc un caractère principalement préventif. En revanche, une mission de police judiciaire intervient à posteriori, pour faire cesser un trouble à l'ordre public, lorsqu'une règle a été transgressée, dans ce cas là l'autorité administrative ne sera plus l'autorité compétente. Par exemple, la gendarmerie, dans le cadre de ses missions est chargée de faire exécuter la loi et répond donc aux règlements pris par les différentes autorités administratives (maire, préfet...) toutefois à partir du moment où une règle est transgressée, la gendarmerie interviendra dans un champ répressif et sera donc sous l'autorité du juge judiciaire (le procureur). Ainsi du fait de la séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires, l'autorité administrative ne peut avoir de contrôle sur l'angle répressif.

C'est dans ce cadre que le maire peut créer une police municipale, ayant avant tout un rôle préventif pour décharger la police nationale et la gendarmerie nationale des missions de police administrative. Bien que la police municipale ait une vocation préventive, cela ne lui empêche pas d'intervenir dans l'angle répressif et non sous l'autorité du maire. En effet par détermination de la loi un policier municipal peut être autorisé à mener certaines actions, par exemple la fouille d'un coffre en présence d'un officier de police judiciaire. En partant de ce postulat, le policier municipal ne

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de sujets ou de feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.

répond plus ou moins, mais à l'action de la police nationale ou de la gendarmerie. ~~Il de~~ La police municipale dispose également comme tout les citoyens du pouvoir d'arrêter un individu dans le cas d'un délit flagrant et le présenter à l'officier de police judiciaire le plus proche. C'est ainsi une police municipale ou service du maire et des agents de police judiciaire adjoints répondent aux sollicitations de l'autorité judiciaire en cas de répression nécessaire.

Il faut noter que la place faite aux agents de police municipale est de plus en plus importante et la limite entre police administrative et judiciaire de plus en plus fine. De nombreuses loi dans la dernière décennie ont ~~occure~~ leur pouvoir. La loi de 2017 (435-1 du code de sécurité intérieure) a augmenté la dotation en arme légitime et le régime juridique, passant d'un revolver à une arme semi-automatique, et d'un régime de droit commun de légitime défense à un régime spécifique.

L'autorité de police administrative est donc contenue dans le cadre de son pouvoir réglementaire à des missions de police administrative. Après avoir fait la distinction entre ces missions il faut détailler à quoi l'ordre public fondement d'une mesure de police administrative, est confronté et comment le juge encadre cette notion.

II - La conciliation entre la préservation de l'ordre public et les libertés individuelles

D'abord le juge administratif définit le cadre d'une mesure d'ordre public comme étant nécessaire, adoptée et proportionnée (A) puis il se fonde sur des libertés individuelles comme mécanisme de protection (B).

A) Mesure d'ordre public : nécessaire, adoptée et proportionnée

Comme annoncé en introduction le Conseil d'État dans sa décision "octobre pro-paléstinienne" d'octobre 2023 rappelle l'exigence qu'une mesure d'ordre public doit être nécessaire, adoptée et proportionnée, ce qui empêche notamment d'interdire systématiquement les actions pro-paléstinienne. L'appréhension du cas de trouble éventuel à l'ordre public se fait donc in concreto.

~~Cependant~~ dans certains cas il est admis que des mesures plus graves soient justifiées, ce qui confirme cette appréciation in concreto. Par exemple le Conseil d'État a admis en 2020 durant la pandémie de Covid-19 qu'une commune puisse prendre des mesures de restrictions plus sévères que ce qui avait été prévu par les mesures nationales et départementales. Le Conseil d'État indique donc ici que les circonstances locales peuvent justifier une mesure plus sévère. C'est en ce sens que le partage de police administrative général sur un même territoire trouve toute son intérêt (gouvernement, préfet, maire), ~~ce qui en assure~~ une mesure plus adoptée. Enfin des régimes d'exception justifient également des mesures de restriction plus sévères.

C'était le cas lors de l'adoption en Mars 2020 de l'état d'urgence sanitaire ; permettant aux autorités administratives de prendre des mesures de restrictions plus fortes sur le droit d'aller et venir (liberté de circulation), le port du masque.

Il y a donc dans chacun de ces cas une conciliation à opérer entre la protection de l'ordre public et l'atteinte aux libertés individuelles qui en découle. Le juge administratif a donc élaboré au fil du temps des mécanismes de protection de ces libertés individuelles.

B) Le juge administratif et les outils de protection des libertés individuelles

D'abord si une mesure semble inégulière elle peut faire l'objet d'une annulation à la suite d'un recours pour excès de pouvoir auprès du juge. Mais parfois l'acte en question peut porter une atteinte démesurée à la liberté d'un administré. De ce fait il existe la procédure des référés. Ces procédures d'urgence permettent en général sous 48 heures d'obtenir une mesure (cas du référé liberté) ou une suspension (cas du référé suspension).

Ensuite pour annuler un acte, le juge va se baser sur un corpus de loi, de principes généraux des droits (CE 1945 Aronow, un principe général du droit est infra-legislatif et supra-décretal) qui il aura lui-même reconnu. A ce titre le juge administratif dans son arrêt du Conseil d'Etat Cinéma Liberté en 1967 admet l'interdiction de diffusion d'un film prise par un maire dans sa commune en se basant sur le respect de la dignité humaine qu'il érige en principe général du droit à la suite dans son arrêt fondateur de 1995 Morsang-sur-orge interdisant les bonniers de nuit dans la commune.

*

*

*

L'autorité administrative voit progressivement ses pouvoirs de police administrative s'étendre, notamment via les innovations technologiques. Par exemple, la loi de sécurité globale de 2021 offre la possibilité, sur ordre du préfet de recourir dans un temps restreint, ou même, pour prévenir d'éventuels actes de délinquance susceptible de se reproduire. En octobre 2024, le ministre de l'intérieur et le garde des sceaux avaient évoqué la possibilité pour le Préfet de réaliser à l'avenir des injonctions de preuve de ressources pour lutter contre le blanchiment dans la lutte contre le trafic. On trouve le même phénomène dans la décentralisation, avec par exemple la création de conseil intercommunal de lutte et de prévention de la délinquance au 1^{er} Janvier 2024 ayant vocation à coordonner et adopter sur le plan local des mesures de sensibilisation, de contacts entre police et population pour prévenir les actes de délinquance.