

DROIT ADMINISTRATIF

FICHE 3 - LA POLICE ADMINISTRATIVE

I – LA NOTION DE POLICE ADMINISTRATIVE

A - Une première distinction entre police administrative et police judiciaire doit d'abord être appréhendée

Elle ne peut l'être par un critère organique, car ce sont les mêmes autorités et le même personnel qui agissent selon les cas au titre de la police administrative ou de la police judiciaire. La jurisprudence a donc distingué l'une de l'autre en s'attachant à leurs finalités respectives (cf. CE 11-5-1951 consorts Baud et TC 7-6-1951 dame Noualek). La police judiciaire a un but répressif : elle est l'activité qui vise à rechercher les auteurs d'une infraction déterminée et à les déférer aux tribunaux. Alors que la police administrative a un but préventif, elle a pour objet une mission générale de protection de l'ordre public en cherchant à empêcher les désordres de se produire.

Apparemment simple en théorie, le critère finaliste entraîne parfois de réelles difficultés d'appréciation (ainsi des contrôles d'identité lors desquels les agents de police peuvent avoir pour but de maintenir l'ordre public ou de réprimer une infraction). La jurisprudence fait parfois appel à l'intention répressive des agents même si en l'occurrence aucune infraction n'a été réellement commise (TC 15-7-1968 Tayeb interpellation d'un individu qui se révèle parfaitement innocent ou TC 27-6-1955 dame Barbier pour une souricière restée sans succès).

Mais la distinction est d'autant plus malaisée qu'une même opération peut se transformer en cours d'exécution. Une opération de police administrative peut se transformer en opération de police judiciaire ou une opération peut se décomposer en plusieurs phases qui ressortissent aux deux types de police (la mise en fourrière des véhicules, avec l'enlèvement du véhicule, acte de police judiciaire, qui a pour but de réprimer l'infraction de stationnement irrégulier et la garde du véhicule en fourrière, consécutive à l'enlèvement, acte de police administrative). Il appartient au juge de requalifier des mesures de police présentées comme relevant plutôt de tel ou tel type (CE Ass. 24-6-1960 société Frampar GAJA, à propos de la saisie d'un journal).

La jurisprudence essaie d'ailleurs d'éviter, mais n'y réussit pas totalement, les difficultés pour les justiciables.

Dans l'affaire Le Profil, une société de transfert de fonds avait été dévalisée par des malfaiteurs et deux fautes coexistaient, une faute de police administrative, les agents de police n'ayant pas pu empêcher l'agression, et une faute de police judiciaire, ces mêmes personnels n'ayant pas poursuivi les agresseurs. Le critère du but, si on l'avait appliqué, aurait donc contraint la société victime à intenter simultanément deux actions en justice, l'une devant le juge administratif pour obtenir réparation de la faute de police administrative, l'autre devant le juge judiciaire pour obtenir réparation de la faute de police judiciaire. Le tribunal des conflits a estimé que le préjudice résultait essentiellement de la première faute (la faute de police administrative) et c'est au juge administratif qu'est revenu le soin de trancher le litige tenant à la réparation des conséquences des deux fautes (TC 12-6-1978 société Le Profil). Il faut donc tenir compte de la faute de police la plus déterminante. Certaines jurisprudences sont encore d'une subtilité quelque peu décourageante ; ainsi lors d'un barrage de police si un coup de feu est tiré sur une voiture qui tente de le forcer, au moment même où il est forcé, il s'agit d'une opération de police administrative (CE 24 juin 1949 Lecomte) mais si le coup de feu est tiré après le barrage lors d'une poursuite, le juge judiciaire redevient compétent, car l'opération est alors une opération de police judiciaire (TC 5-12-1977 Delle Motsch).

B - Une deuxième distinction doit être rappelée entre la police administrative générale et les polices administratives spéciales

La police administrative dite "générale" remplit une mission de protection de l'"ordre public", qui regroupe officiellement certaines composantes anciennes ou plus récentes. Pour reprendre les termes de la loi du 5 avril 1884, puis de l'article L. 131-2 du code des communes, désormais article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, l'ordre public comprend trois composantes : il s'agit de la tranquillité (qualifiée aussi de "bon ordre" par les trois textes), de la sécurité et de la salubrité. Certes, ces textes ne se rapportent qu'à la "police municipale", c'est-à-dire à la police administrative générale des maires, mais le juge administratif, à propos du pouvoir de police administrative générale du chef du gouvernement, a repris ces éléments (CE 8-8-1919 Labonne).

Les autorités de police administrative générale peuvent donc prendre toute mesure se rapportant à l'un de ces trois objets. La jurisprudence a refusé de considérer que l'esthétique rentrait dans la notion d'ordre public (CE Sect. 18-2-1972 Ch. synd. des entreprises artisanales du bâtiment de la Haute-Garonne CE 9-7-1975 commune de Janvry).

Pour reprendre la formule d'Hauriou sur le fait que « l'ordre public, au sens de la police, est l'ordre matériel et extérieur » ce qui veut dire par exemple que le juge administratif ne se soucie de moralité que dans la mesure où des atteintes à ladite moralité auraient des répercussions sur la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publiques (un maire peut interdire la représentation d'un film dès lors que sa projection "est susceptible d'entraîner des troubles sérieux" dans sa commune cf. CE Sect. 18-12-1959 soc. Les films Lutétia ; CE 26 juillet 1985 ville d'Aix-en-Provence).

Mais récemment le Conseil d'État est allé plus loin en affirmant que « *le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public* » (CE Ass. 27-10-1995 ville d'Aix-en-Provence et commune de Morsang-sur-Orge).

Il a admis qu'un maire puisse, "même en l'absence de circonstances locales particulières", interdire les spectacles de "lancer de nains", imposant pour certains ses propres conceptions morales à la société, faisant simplement prévaloir certaines valeurs essentielles tel le respect de la dignité de la personne humaine.

Comme la police administrative générale, les polices administratives spéciales sont des activités de surveillance qui visent à maintenir la paix sociale. Mais alors que la première remplit cette mission en protégeant l'"ordre public", en général les secondes la remplissent en régissant certaines activités (affichage, cinéma, taxis, etc.) ou certaines catégories d'administrés (étrangers avec la police de l'expulsion des étrangers ordonnance du 2-11-1945), en poursuivant des buts particuliers (protection de l'esthétique ou de l'environnement ou du patrimoine culturel, etc.) selon des procédures spécifiques (cf. la police des édifices menaçant ruine).

II – LES TITULAIRES DES POUVOIRS DE POLICE ADMINISTRATIVE

Les titulaires du pouvoir de police administrative sont toujours des représentants d'une personne publique. La jurisprudence refuse en effet qu'on puisse le confier à une personne privée. La police administrative est une activité de service public qui ne peut faire l'objet de délégation à une personne privée (ainsi en matière de stationnement si l'exploitation du stationnement payant souterrain et en surface peut être déléguée, la convention de délégation ne peut prévoir mettre à la disposition du délégataire les agents municipaux chargés de constater les infractions, CE 1^{er} avril 1994, commune de Menton, l'exercice de la police municipale et notamment en vue de la sécurité sur les voies publiques n'est pas déléguable CE 29 décembre 1997, commune d'Ostricourt, comme l'exercice d'une police spéciale, celle des installations classées par exemple CE 8 mars 1985 Les amis de la Terre).

L'arrêt du CE Labonne du 8 août 1919 a dévolu initialement le rôle d'autorité de police administrative générale au nom de l'État au président de la République, en lui assignant la mission, « *en dehors de toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres* », de prendre les règlements de police applicables à l'ensemble du territoire national. Cette jurisprudence relative aux pouvoirs propres en matière de police a été confirmée par la suite sous les IV^e et V^e Républiques (CE Ass. 13-5-1960 SARL restaurant Nicolas ; CE 2-5-1973 Assoc. culturelle des israélites nord-africains de Paris) mais le bénéficiaire des pouvoirs est devenu le Premier ministre, et non le président de la République. Le Conseil constitutionnel a considéré que « *l'article 34 de la Constitution n'a pas retiré au chef du gouvernement les attributions de police générale qu'il exerçait antérieurement en vertu de ses pouvoirs propres* » (CC 20-2-1987 code rural R, 22).

En dehors du Premier ministre, le président de la République (hypothèse de la période d'application de l'article 16 de la Constitution), les préfets et les maires sont les autres autorités qui disposent, au nom de l'État, du pouvoir de police administrative générale. Les préfets exercent leurs pouvoirs de police dans leurs départements (cf. la police de la circulation sur les sections de routes nationales situées hors des agglomérations en vertu de l'art L. 2213-1 du CGCT), et dans certaines circonstances (maintien de l'ordre public si le champ d'application des mesures dépasse le territoire d'une commune ainsi arrêté interdisant certaines utilisations de l'eau en période de sécheresse CE 23-9-1991 commune de Narbonne).

Les maires, enfin, agissent au nom de l'État lorsqu'ils assurent l'exécution des "mesures de sûreté générale" prescrites par le gouvernement (art. L. 2122-27 du CGCT).

Les ministres, par contre, ne sont pas des autorités de police administrative générale de l'État, sauf habilitation spécifique par des textes. Avant la décentralisation de 1982, le préfet était la seule autorité disposant du pouvoir de police administrative générale au nom du département. Depuis la loi du 2 mars 1982, c'est au président du conseil général, en sa qualité d'organe exécutif du département, que revient l'exercice des pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine départemental (cf. interdiction de la circulation de véhicules de plus de 26 t sur les sections de routes départementales situées hors des agglomérations pour sauvegarder l'état de la chaussée, art. L. 3221-4 CGCT pour un exemple, cf. CE 20 octobre 1995 département des Alpes-de-Haute-Provence).

Traditionnellement, c'est le maire, et lui seul, qui exerce la police administrative générale au nom de la commune (art. L. 2212-2 du CGCT). Le conseil municipal n'a aucune compétence en la matière.

Ce pouvoir de "police municipale" fait du maire le gardien de l'ordre public local. Au nom de la commune, il peut prendre toutes les mesures qui sont de nature à préserver la tranquillité, la sécurité, la salubrité ou la moralité publiques. C'est ainsi qu'il peut interdire les réunions susceptibles de troubler l'ordre public (CE 19-5-1933 Benjamin) ou réglementer l'usage en plein air d'outils à moteur tels que les tondeuses à gazon (CE 2 juillet 1997 Bricq), qu'il exerce la police de la circulation sur les routes communales (art. L. 2212-2), ainsi que sur les sections de routes départementales ou nationales situées à l'intérieur des agglomérations (art. L. 2213-1).

Dans certaines communes, la police est étatisée et le personnel est un personnel de police d'État et une partie du pouvoir d'assurer la tranquillité publique est transférée au préfet qui agit au nom de l'État (police des manifestations et rassemblements occasionnels, des tumultes dans les lieux publics, et du tapage nocturne). Le régime de la police d'État peut être établi dans une commune en fonction de ses besoins en matière de sécurité. Ces besoins s'apprécient au regard de la population permanente et saisonnière, de la situation de la commune dans un ensemble urbain et des caractéristiques de la délinquance. Les communes chefs-lieux de département sont placées sous le régime de la police d'État. Peuvent aussi bénéficier de ce régime un ensemble urbain de plus de 20 000 habitants, dont les caractéristiques de la délinquance seraient celles de zone urbaine.

Il n'en demeure pas moins que, sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité et de la sécurité et salubrité publique.

La loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales donne d'ailleurs un statut officiel aux policiers municipaux, et précise certaines de leurs compétences (un décret d'application relatif à l'extension de la verbalisation devrait étendre la liste des contraventions au code de la route pour lesquelles les policiers municipaux auront compétence).

La ville de Paris est soumise à un régime spécial, fixé par les lois du 31 décembre 1975 et du 29 décembre 1986 (cf. art. L. 2512-13 et s. CGCT).

Ces lois répartissent les pouvoirs de police administrative générale entre deux autorités : le maire de Paris et le préfet de police. Le maire de Paris a des attributions moins importantes que les maires des autres communes à police d'État. Il exerce la police des foires et marchés, et veille à la salubrité des voies publiques. Le reste revient au préfet de police qui agira tantôt au nom de la ville de Paris (en matière de sécurité des voies publiques), tantôt au nom de l'État.

Il peut y avoir des difficultés de frontière évidentes (cf. entre pouvoir de police et réglementation du domaine public CE 11 février 1998 ville de Paris c/ Ass. pour la défense des droits des artistes peintres sur la place du Tertre ; ou pour savoir au nom de qui le préfet de police intervient cf. CAA Paris 5 mai 1998 société HEC Développement et préfet de police de Paris).

Bien évidemment, il peut y avoir concurrence entre pouvoirs de police administrative. En matière de police administrative générale, une autorité inférieure n'a pas le droit de prendre une mesure moins rigoureuse que celle édictée par une autorité supérieure. En revanche, elle peut prendre une mesure plus rigoureuse si des circonstances locales la justifient (CE 18-4-1902 commune de Nérès-les-Bains). Il peut y avoir aussi concurrence entre autorité de police administrative générale et autorité de police administrative spéciale.

Lorsque les deux polices poursuivent des buts différents, l'existence de la police spéciale n'empêche pas l'exercice de la police générale. Un maire peut réglementer la pratique de l'aéromodélisme sur le fondement de son pouvoir de police administrative générale pour maintenir l'ordre public (CE 8-3-1993 commune des Molières) sans que cela empêche le ministre des Transports ou la Direction de l'aviation civile de réglementer la sécurité aérienne.

Lorsque les deux polices poursuivent des buts identiques, l'existence de la police spéciale empêche l'exercice de la police générale. Sauf urgence, un maire ne peut utiliser son pouvoir de police générale en ce qui concerne des installations classées (CE 15-1-1986 société Pec-Engineering), car cela relève de la police des installations classées, police spéciale réservée aux préfets. La police générale peut se substituer à une police spéciale, poursuivant un but identique, lorsque la substitution n'a pas pour effet de contourner une procédure imposée par la police spéciale, d'autre part lorsqu'elle relève d'une seule et même autorité possédant les deux pouvoirs de police (CE 22-12-1993 commune de Carnoux-en-Provence RDP 1994, 588).

III – LE REGIME JURIDIQUE DES MESURES DE POLICE ADMINISTRATIVE

Les mesures de police administrative peuvent évidemment eu égard aux contraintes qu'elles engendrent, avoir des répercussions sur l'exercice des libertés publiques ; aussi sont-elles encadrées assez strictement.

La police administrative a pour objet de maintenir l'ordre public et pour ce faire les mesures prises devront autoritairement s'imposer aux administrés. Ces mesures sont évidemment fort diverses (réglementation par exemple de l'affichage, de la circulation automobile, interdiction par exemple de la projection de films, de la tenue de réunions, de l'exposition ou de la vente de certaines revues, fermeture de certains établissements comme les boîtes de nuit, injonction de réaliser des travaux sur des édifices menaçant ruine, expulsion de certaines personnes comme les étrangers en situation irrégulière).

L'administration est toujours libre de décider la modification ou l'abrogation d'une mesure de police qui en général ne crée pas de droits acquis pour un motif d'intérêt général.

Mais le juge administratif soucieux de protéger les libertés publiques soumet à un contrôle approfondi les mesures de police.

C'est ainsi que sont censurées les mesures soumettant les libertés publiques à un régime d'autorisation ou de déclaration préalable. Selon le Conseil d'État, le législateur est seul compétent pour décider de soumettre à un régime d'autorisation ou de déclaration préalable l'exercice d'une liberté publique (cf. l'annulation des règlements de police subordonnant à une autorisation l'activité de photofilmeurs professionnels) (CE Ass. 22-6-1951 Daudignac) l'utilisation de pistes de ski (CE 22-1-1982 Assoc. Foyer de ski de fond de Crévaux) ; il n'y a de dérogation que lorsque l'exercice de la liberté en cause suppose une occupation privative du domaine public (CE 17-1-1986 Mansuy).

Le juge administratif veille à ce qu'en outre les autorités de police administrative générale ne portent pas atteinte à l'exercice d'une liberté publique, au-delà de ce qui est nécessaire au maintien de l'ordre.

Afin d'empêcher tout arbitraire de l'administration en la matière, il les soumet en effet à un contrôle dit "maximum". Ce contrôle consiste à vérifier la proportionnalité de la mesure de police attaquée par rapport au motif invoqué par l'autorité administrative pour la justifier. Toute disproportion, même légère, entraîne la censure de la mesure (CE 19-5-1933 Benjamin Gaja). Pour le juge administratif « *la liberté est la règle et la restriction de police l'exception* » (commissaire du gouvernement Corneille dans ses conclusions sur CE 10 août 1917 Baldy). Le juge va vérifier que le cas d'espèce des mesures moins sévères n'aurait pas été suffisant pour le maintien de l'ordre public. Si des mesures moins contraignantes ne sont pas possibles, alors le juge peut admettre la légalité d'une interdiction (par exemple de l'ouverture nocturne d'un magasin, CE 21-1-1994 commune de Dannemarie-les-Lys). Le juge manifeste aussi son hostilité aux interdictions "générales et absolues". La jurisprudence n'admet guère la légalité des interdictions de grande ampleur dans le temps, ou les lieux qu'elle qualifie de "générales et absolues" (pour des annulations dans les circonstances de l'espèce en raison de leur caractère trop général et absolu, l'interdiction de vendre des journaux "aux abords" du stade Roland-Garros pendant le tournoi (CE 22-6-1984

société Le monde du tennis), l'interdiction des activités musicales et les attractions de toute nature dans toutes les voies et places de Paris réservées aux piétons (CE Sect. 4-5-1984 préfet de police c. Guez), l'interdiction de la "mendicité" dans tout le centre-ville (TA Pau 22-11-1995 M. J. Couveinhes et association Sortir du fond) ou l'interdiction pour les mineurs de moins de 12 ans non accompagnés de circuler entre 0 heure et 6 heures (CE ordonnance du 4 août 1997 ville de Dreux).

Dans le cas où il est impossible de maintenir l'ordre public par des mesures moins contraignantes, des interdictions totales peuvent néanmoins être admises (CE 24-10-1986 Fédération française des sociétés de protection de la nature ou CE 13-3-1968 époux Leroy).

Mais le juge censure aussi le refus d'agir des autorités de police administrative qui ne feraient pas usage de leurs prérogatives pour faire face à un trouble éventuel de l'ordre public.

L'autorité de police administrative est par exemple obligée d'édicter un règlement de police lorsque celui-ci est nécessaire pour faire cesser un trouble grave à l'ordre public (CE 23-10-1959 Doublet) ou d'appliquer les règlements légaux en vigueur (CE Sect. 14-12-1962 Doublet) ou d'édicter des actes individuels de police (prendre un arrêté de péril par exemple). Il est obligé de plus de prendre toutes les mesures matérielles nécessaires pour faire face à l'éventualité d'accidents, d'autant que par ailleurs sa responsabilité pénale sera fréquemment recherchée (cf. affaire du dancing Cinq Sept, des thermes de Barbotan etc.).

Sa responsabilité en cas d'abstention sera sanctionnée aussi par le juge administratif (CE 22-12-1971 commune de Mont-de-Lans pour la responsabilité d'une commune du fait de la faute du maire en matière de police des pistes de ski).