

Introduction au droit français

Droit Public

Séance n°5: Police administrative

Clara Coursier, LL.M.

Section 1: La notion de police administrative

La police administrative désigne une activité de service public ayant pour but le **maintien de l'ordre public**. Elle se traduit par l'édition de normes et par la mise en place de contrôles.

La police administrative dispose de nombreuses prérogatives, ce qui pose la question des éventuelles atteintes portées aux individus. Les fonctions de la police administrative sont donc strictement encadrées.

§1 Mission: Maintien de l'ordre public

Définition - Qu'est-ce que l'ordre public ?

L'ordre public peut se définir par la réunion de trois éléments essentiels: la **tranquillité** (*Ruhe und Ordnung*) (ex: tapage nocturne), la **salubrité** (*öffentliches Gesundheitswesen*) (ex: hygiène des lieux publics, pollution...) et la **sécurité publique** (*Sicherheit*) (ex: accidents).

Des mesures nécessaires au maintien de l'ordre public sont mises en œuvre par la police administrative par différents moyens. Elle peut ainsi recourir à la mise en place de mesures destinées à empêcher ou limiter les atteintes qui peuvent y être portées. C'est par exemple le cas d'un procès verbal (*das Strafmandat*) dressé pour tapage nocturne.

Une notion évolutive

La notion d'ordre public est **variable dans le temps** ; elle est fonction des évolutions de la société. Ce qui était admis dans les sociétés traditionnelles peut ne plus l'être aujourd'hui, et inversement. Ainsi, de nouvelles préoccupations telles que la **protection de l'environnement** ont un réel impact sur l'exercice de la police administrative.

La notion d'ordre public est donc variable dans le temps non seulement en raison de l'évolution de la société elle-même, mais également de **l'évolution de la morale**, qui est fonction des époques. En effet, les « *bonnes mœurs* » reposent sur des valeurs morales, déterminant les aspirations de la société à un moment donné. La notion de « bonnes mœurs » se rapproche ainsi de la notion de morale publique.

Exemples

- Le Conseil d'Etat a par exemple pu juger qu'un film pouvait être interdit en raison des préjudices susceptibles d'être causés à l'ordre public ([CE, 18 décembre 1959, *Les films Lutétia*](#)) ;
- Le juge a également pu considérer légal un arrêté interdisant la projection d'un film « immoral » alors même que le ministère de la culture lui avait délivré un visa d'exploitation ([CE, 30 juin 2000, *Association Promouvoir*](#)).
- Le Conseil d'Etat a intégré à la notion d'ordre public le respect de la dignité de la personne humaine par son arrêt [CE, 27 octobre 1995, *Commune de Morsang sur Orge*](#); depuis, la protection contre soi-même s'est ajoutée à la notion.

§2 Mission: Prévention

Distinguer la police administrative de la police judiciaire

La **police judiciaire** a pour finalité la *répression (strafrechtliche Verfolgung)*, car elle constate les infractions (*die Ordnungswidrigkeit*), et en recherche les auteurs et les preuves ; les litiges qui concernent ces infractions relèvent du juge judiciaire.

Au contraire, la **police administrative** a pour finalité la *prévention* ; elle a pour mission de prévenir les atteintes à l'ordre public, et relève du juge administratif.

La distinction entre les deux polices est en pratique difficile à établir puisqu'il s'agit du même personnel : des policiers qui effectuent des rondes pour prévenir une atteinte éventuelle à l'ordre public répondent à une mission de police administrative ; mais si ces mêmes policiers constatent une infraction lors de leur tournée parce qu'ils se retrouvent face à un voleur pris en flagrant délit, ils répondront alors à une mission de police judiciaire.

Qualifier les opérations de police

Une opération de police administrative peut donc se transformer en opération de police judiciaire. Cela a été le cas dans l'affaire *Dlle Motsch* de 1977 ([TC, 5 décembre 1977, Dlle Motsch](#)) : alors qu'un contrôle d'identité était sur le point d'avoir lieu, un conducteur avait forcé le barrage et s'était enfui en commettant diverses infractions (feux rouges grillés, sens interdits...).

Définir l'opération de police suppose donc de prendre en compte la **finalité de l'action**. Si celle-ci se destinait à mettre fin à une infraction pénale, on considèrera généralement qu'il s'agit d'une opération de police judiciaire. En revanche, si le but était d'ordre public, on considère qu'il s'agissait d'une opération de police administrative.

Dans l'affaire *Dlle Motsch* de 1977, le juge a considéré que l'opération de police judiciaire avait débuté dès lors que le barrage avait été franchi. Le juge judiciaire était donc compétent.

Les opérations de police étant difficiles à qualifier, le juge peut modifier une qualification lorsqu'il l'estime inopportune.

Cela a été le cas dans l'arrêt *Frampar*, de 1960, par lequel le Conseil d'Etat avait requalifié une mesure de police en police administrative ; le litige relevait donc de sa compétence. Il s'agissait en l'espèce d'une saisie de journaux effectuée durant la guerre d'Algérie par le préfet d'Alger ([CE, 24 juin 1960, Frampar](#)).

Section 2: Organisation de la police administrative

La police administrative est organisée en deux pôles : on distingue la **police générale** de la **police spéciale**.

§1 La police générale

La police générale a pour objet le maintien général de l'ordre public.

A l'échelon national

Le Premier ministre est l'autorité qui dispose des compétences relatives au maintien de l'ordre public, car il dispose selon [l'article 21](#) de la Constitution de pouvoir réglementaire de police de droit commun sur l'ensemble du territoire.

Cependant, cette compétence a été attribuée au Président de la République lorsqu'il y avait encore en la matière un vide juridique. L'arrêt *Labonne* de 1919 du Conseil d'Etat établissait ainsi qu' « en dehors de toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres », les pouvoirs de police reviennent au Président de la République ([CE, 8 août 1919, Labonne](#))

La loi a par la suite donné cette compétence au chef du gouvernement, ce que la jurisprudence a également confirmé.

Mais la Constitution attribue néanmoins au chef de l'Etat certaines prérogatives tenant à la police générale. Il peut agir dans le cadre des décrets pris en Conseil des Ministres ou encore dans le cadre de [l'article 16](#) accordant au président de la République des pouvoirs exceptionnels.

A l'échelon local

- Le département

Le **préfet**, en tant que représentant de l'Etat au sein du département, dispose des compétences de police générale du département. Il doit prendre les mesures réglementaires nécessaires au maintien de l'ordre public ; il peut donc s'agir d'assurer la sécurité publique. Il agit également lorsqu'un maire n'a pas pris les mesures nécessaires, et qu'une mise en demeure a été formulée afin d'inciter le maire à le faire, en se substituant à lui.

- La commune

Les **maires** ont pour mission d'exécuter les « *mesures de sûreté générale* » que le gouvernement a fixées en amont. Il doit prendre les mesures réglementaires nécessaires au maintien de l'ordre public au sein de la commune. Il en va différemment lorsque la police est étatisée (loi du 23 avril 1941) : le pouvoir de police revient alors à l'Etat. Il existe également certaines exceptions relatives à la ville de Paris, dont le maire voit dans certains cas les prérogatives limitées par le préfet de police de Paris.

Les autorités locales, qui relèvent de la police locale, peuvent prendre **des mesures plus strictes** que celles qui sont prises au niveau national. Des circonstances particulières doivent néanmoins justifier ces mesures, aller dans le seul sens d'une aggravation et ne pas aller à l'encontre des autorités nationales. C'est par exemple le cas des limitations de vitesse (fixées à 50km/h en agglomération, elles peuvent se voir diminuées à 30km/h).

§2 Les polices spéciales

Comme leur nom l'indique, ces polices interviennent dans des cas particuliers et relèvent d'une autorité différente de celle qui dispose du pouvoir de police générale. On identifie la police spéciale par l'autorité en charge de la mission, mais aussi par les procédures qu'elle permet et le but poursuivi (ex : protection de l'environnement).

Les autorités compétentes

Les autorités de police spéciale sont spécifiques, et le juge peut sanctionner le non-respect des compétences en la matière.

Parmi les autorités de police spéciale : la **police des étrangers** relève par exemple du ministre de l'intérieur, la **police du cinéma** (qui délivre les visas d'exploitation) relève du ministre de la culture, l'Etat a en charge la **police des communications électroniques...**

Dans certains cas pourtant, une autorité administrative dispose d'un pouvoir de police générale **et** d'un pouvoir de police spéciale : c'est le cas du maire, qui dispose du pouvoir de maintenir l'ordre public (mission de police générale) mais aussi de conservation du domaine public communal (mission de police spéciale).

L'objet des mesures

Il s'agit pour les polices spéciales de **maintenir l'ordre public particulier**. Par exemple, la police de la chasse, de la pêche, ou celle des monuments historiques. On protège alors un ordre public déterminé.

L'exercice des mesures de polices spéciales nécessite des moyens étrangers à la police générale. Ces moyens non utilisés par la police générale car spécifiques à un domaine, utilisent des **organes particuliers** ou des **mesures particulières**. C'est le cas en matière de police des édifices menaçant ruine, dans laquelle le préfet prend des *arrêtés de péril* pour avertir les propriétaires de l'état de leur propriété afin que ceux-ci effectuent des travaux.

Section 3 : Le contrôle de la police administrative

Les mesures de police ont nécessairement pour effet de porter atteinte à la liberté des individus auxquels elles s'appliquent. Il est donc nécessaire qu'un **contrôle juridictionnel** soit exercé sur cette pratique.

§1 Le principe

Le contrôle s'ajoute au **contrôle de légalité** qui s'applique à toute activité administrative ; par conséquent, l'autorité de police doit respecter les règles de procédure, de compétence ou encore de légalité interne (détournement de pouvoir, violation de la loi, etc.).

§2 Les interdictions

Certaines mesures de police administratives sont interdites. Ainsi, les autorités de police ne peuvent pas soumettre certaines libertés à une *autorisation préalable* ; c'est ce qui était consacré par un arrêt d'assemblée en 1951, *Daudignac*, visant la liberté du commerce et de l'industrie ([CE, 22 juin 1951, Daudignac](#)).

Ce principe a ensuite été **étendu à toutes les libertés essentielles**. De la même façon, les autorités de police ne peuvent prendre des mesures portant *interdiction générale et absolue qui supprimerait une liberté de façon définitive*.

§3 Des mesures justifiées par la nécessité

Les mesures prises par l'autorité de police doivent **être proportionnées au but à atteindre**.

C'est ce que consacrait le célèbre arrêt *Benjamin* en 1933 : l'interdiction d'une conférence était excessive, l'éventualité de troubles ne présentant pas un degré de gravité tel que d'autres mesures n'auraient pas pu être prises pour maintenir l'ordre ([CE, 19 mai 1933, Benjamin](#)).

§4 Efficacité du contrôle juridictionnel

Le contrôle important du juge ne joue qu'en matière de **police générale**; la police spéciale relève quant à elle du contrôle minimum.

De plus, en pratique, les **décisions réglementaires de police** sont seules à pouvoir être qualifiées de mesure de police interdite; cela serait plus difficile pour les **décisions individuelles de police** (prescriptions générales contenues dans les décisions réglementaires).

Enfin, les procédures étant souvent très longues, l'effet de mesures de police peut perdurer dans le temps alors même qu'elles peuvent porter une atteinte grave à une liberté fondamentale. Certaines procédures permettent donc d'écarter une mesure de police **en cas d'urgence** : il s'agit des procédures de référé "suspension" et de référé "liberté", qui permettent d'obtenir la suspension provisoire d'une mesure de police jusqu'à son examen au fond par le juge.

Définitions – Référé (*Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung*)

Le **référé suspension** permet d'obtenir la suspension de l'exécution d'une décision prise par l'administration (par exemple : un refus de titre de séjour, un permis de construire). La décision est prise par le juge des référés. Son effet cesse lorsque le juge s'est prononcé sur le fond.

Le **référé liberté** peut être utilisé par un justiciable si une décision prise à son encontre par une administration ou un organisme chargé d'un service public porte une atteinte grave et « *manifestement* » illégale à l'une de ses libertés fondamentales.

Séance suivante: Les actes et contrats administratifs