

**POLICE ADMINISTRATIVE**

**APPORTS DE L'ANNEE - 2011 - FRANCE**

*(Juillet 2011)*

**Prof. Benoît PLESSIX \***

---

1. En France, l'actualité pour 2011 en matière de régime juridique applicable aux activités de police a été profondément marquée par l'adoption de la loi n°2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

Cette loi dispose, en son article 1er, que « *Nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage* » ; l'article 2 de la même loi précise : « *I. Pour l'application de l'article 1er, l'espace public est constitué des voies publiques ainsi que des lieux ouverts au public ou affectés à un service public. - II. L'interdiction prévue à l'article 1er ne s'applique pas si la tenue est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives ou réglementaires, si elle est justifiée par des raisons de santé ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles* » ; enfin l'article 3 prévoit que la méconnaissance de l'interdiction fixée par l'article 1er est punie de l'amende prévue pour les contraventions de deuxième classe.

Cette loi a elle-même une longue histoire. L'Assemblée nationale avait créé en janvier 2009 une mission d'information, présidée par le député André Gérin, dont les

---

\* Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II).

travaux n'avaient abouti à aucune proposition concrète de texte mais avait porté témoignage de la sensibilité particulière de la société française à l'égard du voile dit intégral. De son côté, le premier ministre avait saisi le Conseil d'Etat, dans la perspective du dépôt d'un projet de loi au Parlement, sur ce sujet d'une demande d'avis sur les solutions juridiques permettant de parvenir à une interdiction du port du voile à la fois large et effective. Enfin, au Parlement, furent déposées des propositions de lois et votées une résolution manifestant la défiance unanime de la classe politique française à l'égard de telles pratiques.

Saisi par les deux présidents d'assemblée (ce qui rare) par le biais d'une saisine « blanche », *i.e.* non argumentée (ce qui n'est pas non plus fréquent), le Conseil constitutionnel a rendu une décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010 (*AJDA 2010, p. 2373, note M. Verpeaux ; JCP G 2010, n° 42, note B. Mathieu et n° 43, note A. Levade*) déclarant conforme à la Constitution française cette loi d'interdiction de dissimulation du visage. La décision a retenu l'attention des commentateurs par la brièveté et l'incertitude de son argumentation, le Conseil constitutionnel ayant manifestement repris le raisonnement développé par le Conseil d'Etat dans son avis sans pour autant donner un statut normatif clair et net à certains fondements juridiques simplement esquissés.

Tout comme l'avis du Conseil d'Etat avait mis en évidence la fragilité juridique de certains fondements, le Conseil constitutionnel reste muet sur certaines normes qui auraient pu servir de référence à l'exercice de son contrôle de constitutionnalité de la loi déferée mais qui ont sans doute été jugées difficilement opposables à une loi relative au port volontaire d'un vêtement : aucun mot sur la liberté d'expression proclamée à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, sur le respect de la vie privée garanti par l'article 2, sur la sauvegarde de la dignité de la personne humaine résultant du premier alinéa du préambule de la Constitution de 1946, et sur le principe de laïcité consacré par l'article 1er de la Constitution.

En revanche, dans son étude précitée, le Conseil d'Etat avait suggéré un audacieux développement du concept d'ordre public, dont on sait qu'il constitue le fondement légal des mesures de police administrative. A l'ordre public classique, matériel et extérieur,

comprenant la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques, ainsi que le respect de la dignité de la personne humaine, le Conseil d'Etat proposait d'y ajouter une sorte d'ordre public immatériel, qui correspondrait à la définition d'un socle minimal d'exigences réciproques et de garanties essentielles de la vie en société.

Or, c'est l'idée que semble avoir repris à son compte le Conseil constitutionnel, sans toutefois faire une quelconque référence à un ordre public immatériel, notion trop conceptuelle et dogmatique pour être figée dans une jurisprudence qui n'en est qu'à son balbutiement, mais dont les imprécisions constituent autant la faiblesse que la force de la décision du juge constitutionnel français. Tout en se fondant sur la liberté (article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) et l'égalité entre les hommes et les femmes (alinéa 3 du Préambule de la Constitution de 1946), tout en visant sans surprise la liberté religieuse (article 10 de la Déclaration), ce qui le conduit à formuler une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel vise également, ce qui est très rare, le très libéral article 5 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, qui dispose que « *la loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas* ». Or, au nombre des actions nuisibles que le législateur doit combattre, il y a « *l'apparition de pratiques, jusqu'alors exceptionnelles, consistant à dissimuler son visage dans l'espace public* », et le Conseil constitutionnel en déduit que « *le législateur a estimé que de telles pratiques peuvent constituer un danger pour la sécurité publique et méconnaissent les exigences minimales de la vie en société* ». Dès lors, l'ordre public intégrant le socle minimum du « vivre ensemble », le Conseil constitutionnel n'a guère eu ensuite de difficultés à juger qu'il n'y avait pas, de la part du législateur, de conciliation manifestement déséquilibrée entre cette sauvegarde de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés (liberté d'opinion, liberté d'aller et venir). Il conviendra de suivre l'évolution de ce concept d'ordre public immatériel, du reste évoqué implicitement par le Conseil constitutionnel, pour savoir s'il s'agit d'une évolution notable du droit français ou le reflet d'une argumentation juridique de circonstance destinée à valider une loi relative à une pratique largement condamnée par la société française.

2. L'entrée en vigueur du mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité n'a pas été sans concerner le régime de la police administrative. La question de la conformité à la Constitution des dispositions législatives relatives aux gens du voyage a ainsi été posée au Conseil constitutionnel par le biais de cette nouvelle voie au succès immédiat. Il s'agissait plus particulièrement de l'article 9 de la loi n° 200-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, donnant la possibilité au préfet de procéder à l'évacuation forcée des résidences mobiles en cas de stationnement irrégulier. Dans une décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010, *Orient O et a. (AJDA 2010, p. 2324, note E. Aubin ; RFDC 2011, p. 281, note A. Pena-Gaïa)*, le juge constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution, notamment au principe d'égalité et à la liberté d'aller et venir, et a rappelé à cette occasion, exactement comme dans le cadre de son contrôle de constitutionnalité *a priori*, que « *les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir, [...] doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif* ». Or, pour le Conseil constitutionnel, tel est bien le cas en l'espèce, au regard du régime d'accueil des gens du voyage que le législateur veut compatible aussi bien avec le mode de vie itinérant des intéressés qu'avec le respect des règles de sécurité et d'hygiène et les droits des tiers : l'évacuation forcée des résidences mobiles ne peut être mise en œuvre par le préfet qu'en cas de stationnement irrégulier de nature à porter une atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques ; elle ne peut être diligentée que sur demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain ; elle ne peut survenir qu'après mise en demeure des occupants de quitter les lieux, etc. Autant de garanties assurant une conciliation équilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les autres droits et libertés.

3. Divers événements de moindre importance, mais souvent médiatisés, ont permis aux juridictions administratives d'appliquer les principes classiques et élémentaires du droit de la police administrative. Le juge administratif a pu ainsi contrôler la légalité d'un certain nombre de décisions administratives qui, comme toutes les décisions en

matière de police, sont potentiellement liberticides et appellent, de ce fait, un contrôle juridictionnel approfondi.

C'est ainsi que le tribunal administratif de Lille a été saisi de la légalité de l'arrêté du maire de la ville de Lille interdisant le spectacle de l'humoriste Dieudonné, connu depuis quelques années en France pour prendre des positions politiques radicales et controversées, notamment à l'égard de la communauté juive. Le tribunal n'a fait toutefois que rappeler les exigences élémentaires d'un Etat de droit lorsque la liberté d'expression est en jeu. Le juge n'a pas même eu besoin de vérifier le degré d'atteinte à l'exercice d'une liberté aussi fondamentale que la liberté d'expression ; il s'est contenté de vérifier le respect d'une condition élémentaire de la légalité des mesures de police. En effet, pour être légale, une mesure de police doit avant tout être fondée sur un risque de trouble à l'ordre public ; comme pour toute décision administrative, les faits doivent être de nature à justifier la décision. En l'espèce, le tribunal administratif a annulé la décision du maire de Lille qui n'avait apporté la preuve d'aucun risque concret et effectif de trouble à l'ordre public. Il importe en effet à l'autorité administrative d'étayer ses allégations par des éléments de fait ou des documents des services de police. Dans cette affaire, le maire s'était contenté de se prévaloir de la seule personnalité de Dieudonné et de l'existence, sur le territoire de la commune, de représentants de groupes aux idées opposées, ce qui ne saurait évidemment suffire à caractériser un risque de trouble à l'ordre public (*TA Lille, 3 juin 2010, M. Colman : AJDA 2010, p. 1536*).

Un autre évènement fort médiatisé fut l'existence de grèves, à l'automne 2010, dans les établissements pétroliers.

Certes, le droit de grève, qui a valeur constitutionnelle (alinéa 7 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946), a par ailleurs, dans la cadre des procédures d'urgence instituées devant le juge administratif (plus précisément dans le cadre du référé-liberté de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative), le caractère d'une liberté fondamentale.

Mais il faut aussi tenir compte du pouvoir de réquisition que la loi confère aux préfets. En effet, en vertu du 4° de l'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales, « *En cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées. L'arrêté motivé fixe la nature des prestations requises, la durée de la mesure de réquisition ainsi que les modalités de son application.* » Or, la jurisprudence administrative est venue préciser que cette disposition législative autorise légalement l'intervention du préfet, au titre de son pouvoir de police, pour réquisitionner des personnels d'établissements privés, tels les raffineries et dépôts d'hydrocarbure exploités par de grandes compagnies pétrolières.

Sans doute, pour le juge administratif français, l'article L. 2215-1, 4° ne permet-il pas au préfet de requérir n'importe qui pour n'importe quoi. En revanche, il en va différemment s'il s'agit d'une « *entreprise privée dont l'activité présente une importance particulière pour le maintien de l'activité économique, la satisfaction des besoins essentiels de la population ou le fonctionnement des services publics* », du moins lorsque les perturbations résultant d'une grève constituent une menace pour l'ordre public (*CE, ord. réf., 27 oct. 2010, Fédération nationale des industries chimiques CGT, AJDA 2011, p. 388, note Ph. S. Hansen et N. Ferré, Dr. adm. 2010, comm. 157, note J. Andreani*). De même, l'intervention du préfet est légale s'il s'agit « *d'assurer l'approvisionnement en carburant des véhicules des services d'urgence et de secours du département ainsi que de prévenir les troubles à l'ordre et à la sécurité publics que générerait une pénurie prolongée* » (*TA Melun, 22 oct. 2010, Confédération générale du travail, Confédération de syndicats professionnels et a., AJDA 2011, p. 388, note Ph. S. Hansen et N. Ferré ; Dr. adm. 2010, comm. 157, note J. Andreani*).

Les différentes juridictions saisies ont toutefois jugé, sans surprise, conformément aux principes juridiques les mieux établis, que de telles mesures de réquisitions de personnels grévistes d'entreprises privées devaient être imposées par l'urgence et ne devaient excéder ce qui est strictement nécessaire à la préservation de l'ordre public. Pour statuer en ce sens, le juge examine les motifs de la réquisition, sa durée, les prestations requises, les effectifs sollicités.

Ainsi, la réquisition de l'établissement de Gargenville, en raison de ses stocks de carburant aérien et de sa capacité de traitement de kérosène, constituait une solution nécessaire, dans l'urgence, à la prévention du risque de pénurie totale de carburant aérien à l'aéroport Roissy Charles de Gaulle, en l'absence d'autres solutions disponibles et plus efficaces, tout comme pour l'approvisionnement en urgence de la région Île-de-France en essence et en gazole. Par ailleurs, le personnel requis était limité aux équipes de quart nécessaires, notamment pour des raisons de sécurité, à l'accomplissement des fonctions de livraison de carburant aérien, de traitement du kérosène et de livraison d'essence et de gazole correspondant aux nécessités de l'ordre public ; les effectifs concernés ne représentaient qu'une fraction de l'effectif total de l'établissement, alors même qu'ils représentaient l'essentiel des salariés grévistes.

En revanche, le préfet a commis une illégalité en réquisitionnant la quasi-totalité du personnel de la raffinerie Total de Grandpuits en vue, non seulement d'alimenter en carburants les véhicules prioritaires, mais également de fournir en produits pétroliers de toute nature l'ensemble des clients de la raffinerie, dans le but de permettre aux entreprises du département de poursuivre leurs activités ; les stations-service du département étant déjà réservées au profit des véhicules d'urgence et de secours, l'arrêté préfectoral avait eu en réalité pour effet d'instaurer un service normal au sein de l'établissement et non le service minimum que requièrent les seules nécessités de l'ordre et de la sécurité publics.

Le contentieux sportif a également offert l'occasion aux diverses juridictions saisies d'assurer le respect par les autorités administratives de cette conciliation indispensable dans un Etat de droit entre les nécessités de l'ordre public et la protection des libertés.

Le Tribunal administratif de Marseille a été saisi en référé des décisions de la Ligue de football professionnel de fermer les tribunes visiteurs du Parc des Princes aux supporters marseillais. Ces derniers ont d'abord saisi le juge administratif d'un référé-suspension : le juge a accédé à leur demande au motif, notamment, de l'absence de justifications concrètes de risques de troubles à l'ordre public et de nécessité de la mesure de sécurité. Il est intéressant d'observer que le juge n'a guère été sensible à l'invocation par la Ligue de faits de violence entourant des rencontres précédentes. Le juge rappelle ainsi que la légalité d'une mesure de police s'apprécie au regard des circonstances concrètes et présentes : aucun incident n'ayant eu lieu depuis un an, et les forces de police parisiennes n'ayant pas manifesté d'inquiétudes particulières à l'approche du match, une mesure d'interdiction générale et absolue ne pouvait être jugée qu'illégale alors que les troubles à l'ordre public, à supposer qu'ils soient établis, auraient pu être prévenus par un simple renforcement des forces de police (*TA Marseille, 28 oct. 2010, Assoc. Yankee nord Marseille : JCP A 2010, 2346, note X. Haili*).

En revanche, de son côté, le Conseil d'Etat juge légaux les décrets procédant à la dissolution de deux associations de supporters du Paris Saint-Germain, pour des actes répétés de dégradations de biens et de violences sur personnes, en application de l'article L. 332-18 du Code du sport. Le Conseil d'Etat a d'abord conclu à la régularité de la procédure, considérant que les représentants des associations dissoutes ont été informés des griefs formulés à leur égard et qu'ils ont pu présenter des observations écrites, puis, assistés d'un conseil, des observations orales. Il a en revanche jugé que le principe général des droits de la défense n'était pas applicable, en l'absence de texte, dès lors que la décision prise à leur rencontre était, non une mesure répressive, mais une mesure préventive « de police administrative » ; d'où la régularité de la procédure, en dépit du fait que l'association n'avait pu répliquer, devant une commission consultative, aux observations présentées par les représentants du Paris Saint-Germain et par ceux du préfet de police ou du directeur général de la police nationale. Sur le fond, le Conseil d'Etat confirme la légalité des deux décrets de dissolution. Il considère comme avérés des jets de projectiles sur les forces de l'ordre et la participation à des faits graves de violence ayant notamment conduit au décès d'un supporter : ces faits justifient, à eux seuls, la dissolution, car ils constituent un « acte d'une particulière gravité », au sens de l'article L. 332-18 du Code du sport, notion qui peut



s'appliquer à un acte isolé (*CE, 13 juill. 2010, Association Les Authentiks et Association Supras Auteuil 91, JCP A 2010, act. 587*).

Toujours dans le même ordre d'idées, l'actualité française a été accaparée par la commercialisation des pistolets à impulsion électrique, dont la marque la plus célèbre est Taser. Le Conseil d'Etat a été saisi de la légalité d'un arrêté ministériel qui soumet leur détention à un régime d'autorisation administrative. Le Conseil d'Etat a confirmé que le ministre n'avait commis aucune erreur d'appréciation en classant les produits de marque Taser dans la catégorie des armes de 4e catégorie, eu égard aux dangers sérieux pour la santé que comporte l'usage de ces pistolets à impulsion électrique. En revanche, il a annulé l'arrêté en tant qu'il ne procédait pas au classement de tous les pistolets à impulsion électrique présentant des caractères similaires aux produits de la marque Taser. Le Conseil d'Etat a jugé que les impératifs d'ordre public, le principe d'égalité et le respect des règles de concurrence imposaient que l'autorité administrative s'assure de l'application, dans les mêmes conditions, à toutes les sociétés commercialisant de tels produits, de la mesure de classement des pistolets à impulsion électrique en armes de 4e catégorie (*CE, 3 déc. 2010, Société SMP technologie : AJDA 2010, p. 2345*).

4. D'autres affaires, beaucoup plus anodines, et se situant sur un plan plus technique intéressant le seul spécialiste de droit administratif, permettent toutefois de témoigner de la contribution constante de la jurisprudence administrative au régime de la légalité des actes de police. Deux exemples peuvent être retenus.

Ainsi, en interdisant la circulation des poids lourds sur une portion d'un chemin rural pour des motifs de sécurité publique, et après s'être assuré que la sécurité des usagers n'aurait pas pu être garantie par des mesures moins rigoureuses ou contraignantes, un maire prend une décision parfaitement légale (*CE, 4 oct. 2010, n° 310801, Commune de Saint-Sylvain-d'Anjou : JCP A 2010, 2338, note J. Moreau*). Cette affaire présente deux mérites. Elle rappelle que la police rurale du maire est une sorte de dérivé de la police générale : c'est en effet en vertu de l'article L. 161-5 du Code rural, et non sur le fondement du Code général des collectivités territoriales, que le maire, en l'espèce, avait règlementé la circulation sur les chemins ruraux ; le juge traite pourtant cette police rurale de la même

manière que la police municipale générale, et lui applique le contrôle normal approfondi qu'il exerce sur les mesures de police générale depuis la jurisprudence *Benjamin*. D'autre part, la décision présente la particularité, assez rare en pratique, d'admettre la responsabilité sans faute de la commune, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, du fait du préjudice anormal, grave et spécial subi par les propriétaires d'un garage dont le chemin fermé à la circulation constituait une voie de desserte.

Par ailleurs, une affaire de risque d'éboulements de blocs de pierre en provenance d'une falaise surplombant des propriétaires privés a permis au juge administratif d'éclaircir le fondement des pouvoirs de police du maire. L'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, notamment dans son 5°, constitue le fondement classique des pouvoirs de police du maire et l'autorise à intervenir pour prendre les mesures nécessaires et le cas échéant ordonner la réalisation de travaux, à la charge du propriétaire, pour faire disparaître les risques de troubles. En l'espèce, les requérants invoquaient l'application de l'article L. 2212-4 du même Code, qui permet au maire d'enjoindre la réalisation dans l'urgence de travaux d'intérêts collectifs, y compris sur des propriétés privées. En réalité, les propriétaires invoquaient un tel article car il implique alors que les travaux soient pris en charge par la commune, à ses frais. Si les conséquences financières sont clairement différentes, la ligne de partage entre ces deux articles, pour la prévention d'un risque d'éboulement, n'est pas des plus évidentes à tracer. Le juge a toutefois tranché au regard d'un élément résultant des pièces du dossier. Le Conseil d'Etat a en effet jugé que, en l'espèce, les propriétaires privés avaient créé le risque, en implantant une voie sur l'emplacement initialement prévu pour des pièges à bloc, en totale méconnaissance de l'autorisation de lotir. Le juge en a curieusement déduit que le maire était alors légalement fondé à se baser sur l'article L. 2212-2 pour imposer, aux frais des propriétaires, des travaux destinés à rétablir la sécurité : il est en effet peu commun que ce soit les faits de l'espèce et le comportement de l'administré qui déterminent le choix du fondement textuel des pouvoirs d'une autorité administrative (*CE, 22 oct. 2010, Epoux Powell : AJDA 2010, p. 2219, concl. J.-Ph. Thiellay*).