

**LA NOTION DE POLICE ADMINISTRATIVE DANS LE DROIT
ITALIEN**

RAPPORT ANNUEL - 2011 - ITALIE

(Juin 2011)

Prof. Giuseppe MANFREDI

SOMMAIRE

- 1. ELABORATION DE LA NOTION DANS LA DOCTRINE A LA FIN DU
XIX ème SIECLE**
- 2. LA POLICE ADMINISTRATIVE DANS L'ETAT SOCIAL**
- 3. LA POLICE ADMINISTRATIVE DANS LE REGIME D'AUTONOMIE:
EN PARTICULIER DANS LE DECRET DU PRESIDENT DE LA
REPUBLIQUE n° 616/1977**
- 4. SUITE: EN PARTICULIER, DANS LE DECRET LEGISLATIF
n° 112/1998 ET APRES LA LOI CONSTITUTIONNELLE n° 3/2001**
- 5. INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES**

**1. ELABORATION DE LA NOTION DANS LA DOCTRINE A LA
FIN DU XIX ème SIECLE**

Dans le droit italien, la notion de police administrative est apparue à la fin du XIXème siècle, lors de la révision de la notion de police, telle qu'elle existait dans la doctrine précédente, italienne et étrangère, et à la lumière des données juridiques issues des Lois administratives spéciales de l'Etat, après l'Unité de l'Italie.

L'étude à laquelle on doit principalement la définition de cette notion est sans nul doute l'essai d'Oreste Ranalletti *Concept de police de sécurité*, datant de 1898.

Comme on le sait, l'expression "police" dérive du grec *politeia*: dans l'Etat absolu, elle était donc employée pour indiquer toute intervention destinée à la bonne gouvernance de la communauté.

Dans l'acception de ce terme, l'activité de police correspondait, substantiellement, à l'activité administrative: elle avait donc une très large extension, potentiellement indéfinie, étant donné que pratiquement toutes les interventions tendant à protéger et à promouvoir le bien-être de la collectivité rentraient dans cette notion.

Dans l'Etat libéral du XIX^{ème} siècle, cette notion fut redéfinie une première fois.

En effet, l'extension que cette notion avait précédemment n'avait aucune cohérence ni avec les nouvelles orientations constitutionnelles basées sur le principe de la séparation des pouvoirs, impliquant des limites très restrictives à l'action de l'exécutif et de l'administration, ni avec l'exigence, qui y est liée, de protéger la liberté des citoyens d'ingérences excessives de l'Etat.

La coïncidence entre l'activité administrative et l'activité de police disparut donc, et à partir de cette seconde activité on a défini une notion plus restreinte, qui consistait pour l'essentiel, en des limitations établies par l'administration publique à la liberté des citoyens dans le but de protéger et de conserver l'ordre étatique: des limitations, pouvant se traduire de plusieurs façons, par des ordres, des interdictions, des sanctions administratives et des autorisations pour effectuer des activités déterminées.

Ranalletti, dans l'essai que nous avons cité, voulut établir une distinction entre police de sécurité et police administrative.

La police de sécurité fut définie comme l'activité destinée à éviter les violations directes et immédiates des droits des citoyens et des pouvoirs de l'Etat: la police administrative, en revanche, comme l'activité destinée à protéger lesdites positions

seulement indirectement et médiatement, étant directement finalisée à protéger les biens faisant l'objet de ces positions.

2. LA POLICE ADMINISTRATIVE DANS L'ETAT SOCIAL

Comme nous le verrons bientôt, on peut considérer cette distinction comme partiellement dépassée.

Dans le but qui est le nôtre, il est cependant intéressant de souligner que Ranalletti elabora la notion de police administrative grâce à un processus d'abstraction des données provenant des diverses lois spéciales de l'époque, qui prévoyaient des pouvoirs de police sanitaire, de police routière, de police des eaux, *etc.*

Et que, par conséquent, il considérait la police administrative comme "l'ensemble de ces activités... immanentes à chaque branche de l'administration, et qui ont pour but la défense des divers intérêts communs spéciaux, qui sont traités dans chacune de ces branches": c'est à dire comme "une police accessoire à chacune des branches de l'activité de l'administration publique".

L'aspect accessoire de la police administrative aux diverses fonctions de l'administration publique au cours du XX siècle marquera en effet le sort de cette notion: fondamentalement, cette caractéristique a eu pour conséquence que celle-ci a été dans la plupart des cas absorbée en substance dans lesdites fonctions.

Par ailleurs, ce processus d'absorption fut favorisé également par le fait que l'Etat Social s'est imposé.

La disparition des limites de l'intervention publique dans l'économie et dans la société qui étaient la caractéristique de l'Etat libéral comporta un énorme accroissement des fonctions de gestion de l'administration publique: il était donc normal que, dans ce nouveau

contexte, la police administrative passe au second plan, et perde encore davantage d'importance.

Le plus significatif dans ce processus de perte d'importance de la notion est également l'attention de plus en plus réduite que lui accordent les manuels de droit administratif au XX^{ème} siècle.

Par exemple, on trouve déjà cette idée dans le traité le plus répandu au milieu du XX^{ème} siècle, c'est à dire le Corso di diritto amministrativo (Cours de droit administratif) de Guido Zanobini, qui ne s'occupe pas spécifiquement de la police administrative, puisque, à ce sujet, il préfère renvoyer aux différentes matières auxquelles il fait référence.

On retrouve également des choix analogues dans la plupart des manuels de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, comme ceux de Massimo Severo Giannini, de Feliciano Benvenuti, d'Aldo Sandulli.

Cette notion semblait donc destinée à être abandonnée, puisqu'elle semblait avoir perdu toute utilité effective.

3. LA POLICE ADMINISTRATIVE DANS LE RÉGIME D'AUTONOMIE: EN PARTICULIER DANS LE DECRET DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE. N° 616/1977

Toutefois celle-ci a retrouvé une utilité bien précise – même si elle était limitée – dans les dernières décennies, à l'occasion de l'application des normes sur les autonomies locales de la Constitution de 1948: application qui, comme on le sait, a été effective seulement à partir des Années soixante-dix du XX^{ème} siècle.

Dans la Constitution de 1948 la police administrative n'est pas mentionnée: dans le texte original de l'art.117, on parle seulement de la "police locale urbaine et rurale", pour indiquer une des matières du ressort législatif concourant des Régions ordinaires.

En revanche, la notion de police administrative entre de nouveau en jeu à l'occasion de ce que l'on a appelé la deuxième régionalisation, c'est à dire lors du second transfert important de fonctions aux Régions et aux autres organismes locaux qui a eu lieu au cours des Années soixante-dix, établi par le Décret du Président de la République n° 616/1977.

L'alinéa 1 de l'art.4 du décret prévoit que "l'État, dans les matières définies par le présent décret, exerce seulement les fonctions administratives indiquées dans les articles suivants, ainsi que la fonction d'orientation et de coordination dans les limites, dans les formes et selon les modalités prévues par l'art. 3 de la loi du 22 juillet 1975, n° 382, ainsi que les fonctions pour ce qui est également des matières transférées ou déléguées, se référant aux rapports internationaux et avec la Communauté économique européenne, à la défense nationale et à la sûreté publique".

Corrélativement l'art.9, intitulé "Police administrative", prévoit que "les communes, les Provinces, les Communautés de montagne et les Régions sont titulaires des fonctions de police administrative dans les matières respectivement attribuées ou transférées à celles-ci. Les fonctions de police administrative exercées par les organismes centraux et périphériques de l'Etat sont déléguées aux Régions dans les matières pour lesquelles l'exercice de fonctions administratives de l'Etat et des organismes publics est délégué aux Régions".

Au chapitre II ("Police locale urbaine et rurale") du Titre III ("Services sociaux"), l'art.18 (intitulé lui aussi "Police locale urbaine et rurale") prévoit enfin que "les fonctions administratives relatives à la matière <police locale urbaine et rurale> concernent les activités de police qui ont lieu exclusivement dans le cadre du territoire de la commune et qui ne sont pas propres à la compétence des autorités de l'Etat".

Et l'art. 19 (intitulé "Police administrative" comme le précédent article 9) prévoit l'attribution aux Communes d'une série de fonctions, réglementées par le Texte Unique de Sûreté Publique, le Décret Royal n°773/1931, et qui jusqu'alors étaient exercées par l'administration publique.

Dans les prévisions du Décret du Président de la République n° 616, l'idée était sous-jacente que l'activité administrative inhérente à la Sûreté Publique – c'est à dire ce que l'on définissait, à la fin du XIX siècle, comme police de sécurité – réponde à des exigences unitaires sur tout le territoire national: si bien qu'elle reste toujours réservée à l'administration publique, même abstraction faite des attributions de fonctions aux autonomies locales.

En revanche, la police administrative est entièrement attribuée aux autonomies locales dans les matières qui sont de leur ressort: même par dissociation des activités de Sûreté Publique d'une série de fonctions qui, auparavant, étaient exercées par l'Etat.

Dans ce contexte, la police administrative va donc jouer le rôle de limite pour ce qui est du ressort de l'Etat quant aux questions de Sûreté Publique: fondamentalement, la notion en question commence à faire office de garantie pour les autonomies locales.

Une partie de la doctrine avait cependant souligné que, de cette manière, la notion de police administrative apparaissait comme superflue, puisque la seule notion de Sûreté Publique aurait été suffisante.

De plus, en l'absence de définitions appropriées, les limites des divers concepts employés par le législateur, ordinaire et constitutionnel, sur la question des activités de police, c'est à dire "Sûreté Publique", "Police administrative", "Police locale urbaine et rurale" n'étaient pas claires.

Notamment, les contenus des dispositions du Décret du Président de la République n° 616, et les parties elles-mêmes du décret (surtout les paramètres du Chapitre II du Titre III), comprises au sens littéral du terme, donnaient lieu à divers aménagements possibles des rapports entre la notion de police administrative, et celle de police locale urbaine et rurale.

Une première lecture possible semblait indiquer que la police locale devait être considérée comme une partie de la police administrative; une deuxième, que les deux concepts seraient (au moins partiellement) autonomes.

Par ailleurs, cette seconde lecture aurait impliqué un rôle des autonomies locales également pour ce qui est des problèmes de Sûreté Publique de dimension exclusivement locale, à l'intérieur de leurs territoires respectifs.

Ces deux derniers thèmes ont été mis au point par la jurisprudence constitutionnelle des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, à partir au moins de la sentence de la Cour constitutionnelle n° 77/1987, qui a affirmé que la notion de “police locale urbaine et rurale” indique les compétences de police attribuées aux Communes par la législation de la première moitié du XX siècle sur la question des organismes locaux, et, en particulier, par le Décret Royal n° 297/1911 et par le Décret Royal n° 383/1934; tandis que la notion de “police administrative” dans le Décret du Président de la République n° 616 indique “une catégorie de fonctions ultérieures”, caractérisées par leur côté accessoire par rapport aux fonctions conférées aux autonomies locales.

On peut donc en conclure que la police locale constitue une partie de la notion plus large de police administrative.

Ce qui est confirmé également dans la jurisprudence successive: par exemple, dans l'arrêté n° 115/1995, où l'on peut lire que “la <police locale urbaine et rurale> ne représente pas en soi une matière autonome... elle présente au contraire un caractère accessoire et instrumental par rapport à chaque matière à laquelle elle se rattache à chaque fois”.

Dans l'arrêté n° 218/1988, la Cour Constitutionnelle a contribué ultérieurement à clarifier les concepts d'activité de Sûreté Publique et d'activité de police administrative: “les premières... concernent les mesures préventives et répressives destinées au maintien de l'ordre public et, par conséquent, elles se réfèrent aux activités intégrées traditionnellement aux concepts de police judiciaire et de Sûreté Publique (au sens strict du mot), les autres en revanche concernent les activités de prévention ou de répression destinées à éviter des dommages ou des préjudices qui pourraient être causés aux personnes ou aux choses au cours d'activités comprises dans les matières sur lesquelles s'exercent les compétences régionales (santé, tourisme, carrières et tourbières, etc.), sans que les biens ou les intérêts

protégés au nom de l'ordre public soient affectés ou mis en danger. En d'autres termes, afin de décider si un pouvoir déterminé rentre dans les compétences de police administrative qui ont été transférées ou déléguées aux Régions, il faut appliquer un double critère: a) vérifier si les fonctions de police qui sont contestées se réfèrent à l'une des matières transférées ou déléguées aux Régions; b) s'assurer que les intérêts ou les biens que l'on entend protéger avec les fonctions en question ne rentrent pas dans ceux qui sont compris dans le concept d'ordre public".

4. SUITE: EN PARTICULIER, DANS LE DECRET LEGISLATIF. N° 112/1998 ET APRES LA LOI CONSTITUTIONNELLE N° 3/2001

Une nette confirmation que l'on peut rattacher la notion de police locale à la police administrative provient également de ce que l'on a appelé la troisième régionalisation, c'est à dire la nouvelle et large attribution de fonctions aux autonomies locales décidée par le Décret législatif n° 112/1998: en ce qui nous intéresse ici, ce décret a, en substance, appliqué les principes affirmés par la Cour Constitutionnelle dans les arrêtés que nous avons rappelés.

Tout d'abord, déjà le fait que le Décret législatif n° 112 ait une partie, le Titre V, intitulé "police administrative régionale et locale et régime d'autorisations" est très significatif.

Mais encore plus significatives sont les définitions de "police administrative régionale et locale" et de "sûreté publique" (auxquelles il faut ajouter aussi la locution d'"ordre public") qui sont établies dans l'art.159 du décret: "1. Les fonctions et les rôles administratifs relatifs à la police administrative régionale et locale concernent les mesures destinées à éviter des dommages ou des préjudices qui pourraient porter atteinte aux sujets juridiques et aux choses au cours d'activités relatives aux matières dans lesquelles s'exercent les compétences, même déléguées, des régions et des organismes locaux, sans que ne soient affectés ou mis en danger les biens et les intérêts protégés en fonction de

l'ordre public et de la sûreté publique. 2. Les fonctions et les tâches administratives relatives à l'ordre public et à la sûreté publique visées à l'article 1, alinéa 3, lettre l), de la loi du 15 mars 1997, n° 59, concernent les mesures préventives et répressives visant le maintien de l'ordre public, entendu comme l'ensemble des biens juridiques fondamentaux et des intérêts publics primaires sur lesquels est basée la vie en commun, ordonnée et civile au sein de la communauté nationale, ainsi que la sécurité des institutions, des citoyens et de leurs biens”.

Que la police locale soit une activité de police administrative a été par la suite confirmé également par la réforme du Titre V de la Partie II[^] de la Constitution del 2001.

La loi constitutionnelle n° 3/2001, là où elle a récrit l'art.117 de la Constitution, a prévu que l'Etat a l'exclusivité de la législation dans une série de matières, parmi lesquelles figurent aussi "ordre public et sécurité, à l'exception de la police administrative locale”.

Il faut dire que la jurisprudence constitutionnelle a eu la possibilité de éclaircir également que la notion de police administrative dans la législation actuelle des autonomies locales n'est pas superflue.

En effet, la Cour Constitutionnelle a prouvé qu'elle était consciente du fait que la sûreté publique, envisagée dans un sens extensif, pourrait conduire à une compression excessive des pouvoirs des autonomies locales.

Par exemple, dans l'arrêté n° 290/2001, afin de mettre au point la notion d'ordre public et de sûreté publique contenue dans l'article.159 du Décret législatif n° 112), on affirme qu' "il est opportun de préciser que cette définition n'ajoute rien à la notion traditionnelle d'ordre public et de sûreté publique transmise par la jurisprudence de cette Cour, dans laquelle ce qui est réservé à l'Etat concerne les fonctions destinées en premier lieu à défendre les biens fondamentaux, comme l'intégrité physique ou psychique des personnes, la sécurité de la propriété et tout autre bien revêtant une importance primordiale pour l'existence même du Droit. C'est donc en ce sens qu'il faut interpréter la locution <intérêts publics primaires> employée dans l'art. 159, alinéa 2: non pas tous les intérêts publics dont s'occupe l'administration publique, mais seulement ces intérêts essentiels au

maintien d'une vie en commun civile et respectueuse des lois", et on ajoute qu'"une telle précision est nécessaire pour empêcher qu'un élargissement démesuré de la notion de sécurité et ordre public se transforme en une autorité prépondérante de l'Etat sur toutes les activités, ce qui ferait disparaître toute répartition des tâches entre les autorités publiques de police et les autonomies locales".

Or, la notion de police administrative, dans son acception de police administrative locale, sert de barrière de limitation en cas de lectures extensives de la notion de sûreté publique.

Comme on le constate, par exemple dans l'arrêté n° 407/2002: "En effet, il ne semble pas nécessaire dans ce but de vérifier, dans une perspective générale, si dans la législation et dans la jurisprudence constitutionnelle la notion de <sûreté publique> revêt une signification restrictive, car employée en hendiadys avec celle d' <ordre public>, ou au contraire si elle a une portée extensive, distincte de l'ordre public, ou liée à la protection de la santé, de l'environnement, du travail, et ainsi de suite. Il suffit en effet de constater que le contexte spécifique de la lettre h) du second alinéa de l'art. 117 – qui reproduit presque intégralement l'art. 1, alinéa 3 lettre l), de la loi n° 59 de 1997 – amène, en raison de la connexion textuelle avec <ordre public> et de l'exclusion explicite de la <police administrative locale>, et sur la base des travaux préparatoires, à une interprétation restrictive de la notion de <sûreté publique>. Celle-ci, en effet, selon une orientation traditionnelle de cette Cour, doit être envisagée, en opposition aux tâches de police administrative régionale et locale, comme secteur réservé à l'État relatif aux mesures inhérentes à la prévention des délits ou au maintien de l'ordre public".

Cette direction semble constante encore aujourd'hui: même au cours des dernières années, certaines décisions de la Cour Constitutionnelle semblaient confirmer une lecture extensive de la sûreté publique (par exemple, les arrêts n° 222/2006 et 21/2010), mais elles ne semblent pas avoir renversé la position traditionnelle.

Enfin, il faut rappeler que, dans la législation actuelle, depuis que la réforme constitutionnelle de 2001 a fait disparaître ce que l'on appelait le parallélisme entre

pouvoirs législatifs et pouvoirs administratifs (les Régions avaient donc des pouvoirs administratifs dans les seules matières attribuées à leur autorité législative), et, en raison du nouvel énoncé de l'art.118 de la Constitution, affirmant le principe de subsidiarité, l'attribution réservée à l'Etat des tâches de Sûreté Publique et d'Ordre public ne vaut que pour les pouvoirs législatifs.

Si bien qu'il n'y aurait pas d'obstacles d'ordre constitutionnel à l'attribution (s'il le faut) de fonctions administratives sur les questions de Sûreté Publique même aux autonomies locales.

Cependant, jusqu'à maintenant, le législateur de l'Etat semble hésiter à décider dans ce sens: même le décret-loi. n° 92 de 2008, qui prévoyait une série de mesures visant à améliorer la sûreté publique, a en effet attribué de nouveaux pouvoirs non pas aux autorités locales mais bien au Maire "en tant qu'officier du Gouvernement".

En d'autres termes, ces pouvoirs sont bien exercés par le Maire: mais non pas comme chef de l'administration locale, mais plutôt comme fonctionnaire de l'Etat. Si bien que, en ce qui concerne les actes émanés ainsi, les organismes de l'administration de l'état conservent une série de pouvoirs qui sont particulièrement importants, et qui peuvent arriver même à l'annulation d'office.

5. INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

L'essai de RANELLETTI O. cité dans le texte est *Concetto della polizia di sicurezza* (*Concept de la Police de Sécurité*), publié à l'origine dans *Arch. Giur.*, LX (1898), 432 et suivants et LXI, 3 et suivants, et qui maintenant peut être consulté dans Id., *Scritti scelti* (*Ecrits choisis*), Naples, 1992, 129 et suivants.

L'évolution historique des concepts de police, police de sécurité, police administrative est résumée dans CHIAPPETTI A., *Polizia (dir. pubbl.)* (*Police, Droit public*), article dans *Enc. dir.*, XXXIV, Milan, 1985, 120 et suiv. Pour un aménagement des

pouvoirs de police, voir au moins CAIA G., *L'ordine e la sicurezza pubblica (L'Ordre et la sécurité publique)*, dans CASSESE S. (aux soins de), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale (Traité de Droit administratif, Droit administratif Spécial)*, Milan, 2000, I, 157 et suiv., et, précédemment, VIRGA P., *La potestà di polizia (Le pouvoir de la police)*, Milan, 1954.

Sur la notion de police administrative dans la législation des régimes d'autonomie, voir, en général, CORSO G., *Fine della polizia amministrativa? (Fin de la police administrative?)*, dans *Giur. Cost.*, 1990, 1006 et suiv., NOVA A., *Polizia amministrativa (Police administrative)*, article dans *Dig. Disc. Pubbl.*, XI, Turin, 1996, 314 et suiv. et cfr. MAZZAMUTO M., *Poteri di polizia e ordine pubblico (Pouvoirs de police et ordre public)*, dans *Dir. amm. (Droit administratif)*, 1998, 441 suiv.

Sur la notion de police administrative dans le Décret du Président de la République n° 616/1977 voir l'étude de MASCAMBRUNO M. C., *La police amministrativa (art.19 du décret 616)*, Milan, 1980.

Sur la notion de police administrative dans le décret législatif n° 112/1998, voir PIANTEDOSI M., *Commento agli artt.158-164 del d.lgs. n° 112/1998 (Commentaire aux art. 158-164 du décret législatif n°112/1998)*, dans *Le Regioni (Les Régions)*, 1998, 986 et suiv.

Sur l'emploi de la notion après la réforme du Titre V de la Costituzione v. GIUPPONI T., *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della <sicurezza> (Naissance et transfiguration d'une matière transversale: le cas de la "sécurité")*, dans le forum on line de *Quad. Cost.*, et cfr. BONETTI P., *La giurisprudenza costituzionale sulla materia <sicurezza> conferma la penetrazione statale nelle materie de potestà legislativa regionale (La jurisprudence constitutionnelle en matière de "sécurité" confirme la pénétration de l'Etat en matière de pouvoir législatif régional)*, dans *Le Regioni*, 2007, 124 suiv.

Sur la notion de police locale urbaine et rurale, voir TRAVERSO C. E., *Considerazioni sul concetto de polizia locale urbana e rurale (Considérations sur le concept de police locale urbaine et rurale)*, dans AA.VV., *Regioni et polizia locale*,

(*Régions et police locale*) Milan, 1975, 15 et suiv., BARDUSCO A., *Police locale*, article dans *Enc. Giur.*, (*Encyclopédie juridique*) XXIII, Rome, 1990, 1 et suiv., MANGIAMELI S., *La polizia locale urbana e rurale: materia autonoma o potere accessorio e strumentale?* (*La police locale urbaine et rurale: matière autonome ou pouvoir accessoire et instrumental?*), dans *Giur. Cost.*, 1996, 457 et suiv.

Sur les paramètres actuels de la police locale voir COMPORTI G. D., *Verso un modello di polizia locale di tipo situazionale* (*Vers un modèle de police locale de type situationnel*), dans CARRER F. (a cura di), *Dal controllo del territorio alla certezza de la pena* (*Du contrôle du territoire à la certitude de la peine*), Milan, 2010, 27 suiv., VANDELLI L., *La sicurezza urbana: profili di coordinamento e di integrazione tra Stato e autonomie* (*La sécurité urbaine: profils de coordination et d'intégration entre l'Etat et les autonomies*) ibidem, 21 suiv, et le vaste essai de TROPEA G., *Sicurezza et sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa* (*Sécurité et subsidiarité. Remarques préliminaires pour une étude sur les rapports entre la sécurité publique et la démocratie administrative*). Naples, 2010.