
Pouvoir de police et décentralisation : évolution et enjeux

Si les grandes lois de décentralisation de 1982 et 1983 ont confié l'essentiel des pouvoirs de police aux autorités décentralisées, le risque d'une appréciation fluctuante des exigences de l'ordre public, au gré des tendances politiques des élus locaux, devait être endigué par l'examen a posteriori par les Préfets de la légalité des actes des collectivités décentralisées, dans le cadre de leurs pouvoirs de déféré préfectoral.

Rappel : La police municipale a pour objet d'assurer **le bon ordre, la sûreté, la sécurité** et la salubrité publiques. Le pouvoir de police administrative se différencie ainsi du pouvoir de police judiciaire, en ce qu'il poursuit l'objectif de prévenir les troubles à l'Ordre public (alors que le second est en charge de les réprimer).

C'est ce qui fait de ce pouvoir un domaine sensible de l'action administrative, puisqu'il investit certaines autorités administratives du droit de restreindre l'exercice des libertés publiques des citoyens. D'où la crainte d'un traitement différencié de cet exercice, au gré des tendances politiques de ces autorités (qui sont également des élus locaux).

C'est le caractère sensible de ce pouvoir et la volonté légitime de protéger l'exercice des libertés fondamentales par les citoyens français qui expliquent l'approfondissement du contrôle du juge sur les mesures de police administratives.

Palliatif à l'ineffectivité du déféré préfectoral (seuls 0,04% des actes soumis à transmission sont effectivement soumis au contrôle du juge), le contrôle scrupuleux du juge administratif a, en réalité, constitué une garantie forte pour les citoyens.

On aurait pu, néanmoins, craindre une re-centralisation de l'exercice des pouvoirs de police.

En réalité, l'utilisation de la théorie des « circonstances locales », combinée au développement du contrôle de proportionnalité du JA a conféré une grande souplesse à l'appréciation par le Juge de la légalité des mesures de police édictées par les autorités locales.

I - Les grandes lois de décentralisation de 1982 et 1983 ayant confié l'essentiel des pouvoirs de police aux autorités décentralisées, le risque d'une appréciation fluctuante des nécessités de l'ordre public, au gré des tendances politiques des élus locaux, devait être endigué par le pouvoir de contrôle a posteriori des Préfets.

A - Les grandes lois de décentralisation ont confié l'essentiel des pouvoirs de police aux autorités décentralisées...

a - Les détenteurs des pouvoirs de police depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983.

C'est l'article **L2212-2 du code général des collectivités territoriales** (Loi dite « Defferre » de 1982) qui confie aux **maires** la compétence générale pour prendre **des mesures de police sur l'ensemble du territoire de leurs communes**.

Modifié par la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001, cet article définit comme suit **le pouvoir de police du maire** :

« - La police municipale a pour objet d'assurer **le bon ordre, la sûreté, la sécurité** et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

1- Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons

nuisibles ainsi que *le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections*, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;

2- Le soin de *réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, y compris les bruits de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique* ».

Mais le maire, détenteur du pouvoir de police générale au niveau local, n'est pas la seule autorité administrative locale habilitée à prendre des mesures de police. Toutes les autres autorités décentralisées sont investies de pouvoirs de police spéciale :

Ainsi, l'article L3221-4 de CGCT donne-t-il **au Président du conseil général**, qui gère le domaine du département, « **les pouvoirs de police afférents à cette gestion**, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux maires par le présent code et au représentant de l'Etat dans le département »

De même, le Président du conseil général est chargé de **la police des ports maritimes départementaux** (article L. 3221-6 du CGCT).

Il faut également noter que les lois de décentralisation confient au **Préfet**, en cas de danger grave à l'ordre public, un pouvoir de substitution aux autorités investies des pouvoirs de police, dans le cas où celles-ci n'auraient pas exercé leur compétence, faisant ainsi courir un danger à la sécurité ou salubrité des personnes ou des biens.

L'article L. 3221-5 du CGCT exige néanmoins que le représentant de l'Etat dans le Département (ou dans la Région pour les compétences dévolues au Président du Conseil régional) ait effectué une mise en demeure restée sans résultat.

En dépit du caractère généralement décentralisé du pouvoir de police depuis les grandes lois de 1982 et 1983, il n'en reste pas moins que **la jurisprudence « Labonne »** continue à s'appliquer, s'agissant des mesures de police visant à réguler l'ordre public sur tout le territoire.

Rappel : En vertu d'un arrêt du CE- Labonne du 8 août 1919, « il appartient au Chef de l'Etat, en dehors de toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer celles des mesures de police qui doivent en tout état de cause être appliquées **dans l'ensemble du territoire**, étant bien entendu que les autorités susmentionnées conservent, chacune en ce qui la concerne, compétence pleine et entière pour ajouter à la réglementation générale édictée par le Chef de l'Etat toutes les prescriptions réglementaires supplémentaires que l'intérêt public peut commander dans la localité »

Ceci signifie que le chef de l'Etat, détenteur du pouvoir réglementaire général (**le Premier ministre** dans la Constitution de la Vème République) conserve, en tout état de cause, le pouvoir de police sur l'ensemble du territoire.

Ex : une mesure d'interdiction de circuler en tenue légère aux abords des plages de France ressort de la compétence du Premier ministre...à charge aux autorités décentralisées de prendre des mesures plus strictes, en considération des circonstances locales.

Ce partage des pouvoirs de police entre les différentes autorités décentralisées peut aboutir à ce que plusieurs mesures de police, émanant de deux ou plusieurs autorités, entrent en conflit dans la réglementation d'une même activité. D'où la recherche de solutions jurisprudentielles visant à résoudre ces conflits.

b - les solutions jurisprudentielles en cas de concours de mesures de police pour un même objet et sur un même territoire.

C'est un arrêt du Conseil d'Etat du 18 avril 1902 – commune de Nérès-les-bains qui pose les règles en cas de concours de police : lorsque deux autorités se trouvent en concurrence dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, l'autorité de police inférieure peut toujours aggraver la mesure prise par l'autorité supérieure détentrice d'un pouvoir de police géographiquement plus étendu que le sien.

En l'espèce, le maire de la commune de Nérès-les-bains avait pris une mesure interdisant les jeux d'argent dans tous les lieux publics de la commune, alors qu'une réglementation nationale (émanant du ministère de l'intérieur) avait préalablement édicté une réglementation, plus souple, des jeux d'argent.

Le Préfet avait annulé cette décision municipale, au motif de la réglementation préexistante.

Le Conseil d'Etat casse la décision du Préfet : « Considérant qu' aucune disposition n'interdit au maire d'une commune de prendre sur le même objet et pour sa commune, par des motifs propres à cette localité, des mesures plus rigoureuses ».

Aujourd'hui, cette jurisprudence s'applique principalement aux autorisations de diffusion des films sur le territoire, puisque c'est le ministre de la culture qui détient le pouvoir de donner le visa ministériel aux films destinés à être projetés sur le territoire français. Dans ces conditions, le maire peut-il néanmoins interdire, pour des raisons propres à la commune, un film qui aurait obtenu le visa ministériel national ?

Le Conseil d'Etat applique ici la jurisprudence « commune de Nérès-les-bains », en exigeant cependant que **des circonstances locales** justifient l'aggravation de la mesure générale (à savoir l'interdiction de diffusion).

Dans un arrêt CE- 18 décembre 1959-Film Lutétia, les juges avaient à connaître d'une affaire dans laquelle le maire de Nice avait interdit la projection du film "Le feu dans la peau", alors même que ce film avait reçu le visa ministériel.

Le CE décide « qu'un maire, responsable du maintien de l'ordre dans sa commune, peut donc interdire sur le territoire de celle-ci la représentation d'un film auquel le visa ministériel d'exploitation a été accordé **mais dont la projection est susceptible d'entraîner des troubles sérieux ou d'être, à raison du caractère immoral dudit film et de circonstances locales**, préjudiciable à l'ordre public »

B -ce qui a pu faire craindre un traitement différencié des libertés publiques selon les tendances politiques et les différentes appréciations de l'Ordre public par les élus locaux.

a - le risque d'un traitement différencié : L'ordre public, une notion floue aux frontières extensibles

Les différentes appréciations de l'ordre public par les détenteurs des pouvoirs de police.

Ex : La question s'est posé de savoir si **l'esthétique** faisait partie des objectifs légalement protégés par les autorités investies des pouvoirs de police.

Cf. : CE- Sect. 18 février 1972, Chambre syndicale des entreprises artisanales du bâtiment de la Haute-garonne : Annulation d'un arrêté de police municipale qui, pour des motifs d'esthétique, réglementait les types de monuments funéraires acceptés dans le cimetière communal.

Le même problème a été soulevé a propos de l' « Ordre moral ».

La jurisprudence traditionnelle veut que les risques de troubles à l'ordre moral ne puissent justifier l'édition d'une mesure de police que si des circonstances locales font craindre qu'il en découle des atteintes à la sécurité des personnes et des biens (CE- Film Lutetia- 18 décembre 1959, précité : « un maire, responsable du maintien de l'ordre dans sa commune, peut interdire sur le territoire de celle-ci la représentation d'un film auquel le visa ministériel d'exploitation a été accordé mais dont la projection est susceptible d'entraîner des troubles sérieux ou **d'être, à raison du caractère immoral dudit film et de circonstances locales, préjudiciable à l'ordre public** »)

Donc : Circonscription par le juge de l'acceptation qu'ont les élus des finalités des mesures de police qu'ils édictent.

b- le déféré préfectoral, garde-fou des appréciations différenciées des élus locaux. ?

Les mesures de police : des actes soumis à transmission obligatoire au Préfet, en vertu de l'article L. 3131-2 du code général des collectivités territoriales.

Or, en vertu de **l'article L. 3132-1 du CGCT** (*Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 art. 16 Journal Officiel du 1er juillet 2000 en vigueur le 1er janvier 2001*), « Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif **les actes** mentionnés à l'article L. 3131-2 **qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission** ».

Or, les mesures de police figurent dans la liste des actes obligatoirement transférables au Préfet.

Le pouvoir du Préfet de déférer les actes qu'il estimait manifestement illégaux devait endiguer le risque d'appréciations fluctuantes de l'OP.

Notons, qui plus est, que **les règles de procédures** devaient favoriser l'exercice du contrôle du Préfet sur les mesures de police municipales, puisque « lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension **dans les quarante-huit heures**. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures » (article L 3132-1 du CGCT).

Or, en réalité, la faiblesse du nombre d'actes effectivement soumis au contrôle du juge (0.04 % en moyenne des actes transmis) a prouvé le caractère largement inefficace du déféré préfectoral.

II - L'approfondissement du contrôle du juge sur les mesures de police administratives, palliatif à l'inefficacité du pouvoir des Préfets, a en réalité constitué une garantie forte pour les citoyens, sans pour autant opérer une re-centralisation de l'exercice des pouvoirs de police.

A- L'approfondissement du contrôle du juge sur les mesures de police administratives a servi de palliatif à l'ineffectivité du déféré préfectoral...

a- Les mesures de police : une contrainte de proportionnalité.

Rappel : le contrôle du juge administratif sur les mesures de police.

Le Conseil d'Etat saisi d'une requête :

1- *vérifie qu'il y a une menace réelle à l'ordre public.*

2- *censure les mesures soumettant les libertés publiques à un régime d'autorisation ou de déclaration préalable :*

CE- Daudignac, 22.06.1951 : Le maire ne peut subordonner l'activité de photofumeurs professionnels à une autorisation

3- *Censure des interdictions générales et absolues :*

C.E Section, 4.05.1984, Préfet de police c/Guez : Interdiction des activités musicales et des attractions dans toutes les voies et places de Paris réservés aux piétons. Trop général ; censuré.

TA- Pau, 22 nov 1995- MJ Couveinhes et Association sortir du fond : Interdiction de la mendicité dans tout le centre ville : censuré car trop général,

4- *vérifie la proportionnalité de la mesure attaquée par rapport au motif invoqué par l'autorité de police pour la justifier :*

CE 19.05.1933- Benjamin : le maire de Nevers interdit une conférence de René Benjamin sur Jeanne D'Arc, face à l'hostilité des instituteurs publics. La liberté de réunion étant une liberté fondamentale, l'interdiction pure et simple est disproportionnée. Des mesures moins contraignantes auraient pu atteindre le même but. Censuré.

b- Passage du contrôle normal au contrôle renforcé du juge sur certaines mesures de police.

Ex : Le visa ministériel sur la diffusion, publication et distribution des publications étrangères.

Aux termes de l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881, "la circulation, la distribution ou la mise en vente en France des journaux ou écrits, périodiques ou non, rédigés en langue étrangère, peut être interdite par décision du ministre de l'intérieur »

Or, traditionnellement, le juge n'opère qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur les décisions du ministre d'interdire ces publications (CE-2 novembre 1973, SOCIETE ANONYME « LIBRAIRIE FRANCOIS MASPERO » Résumé : MESURE D'INTERDICTION FRAPPANT UNE PUBLICATION ETRANGERE – Absence d'erreur manifeste)

Or, par une décision de 1997 portant le même nom, Conseil d'Etat, Section, 1997-07-09- Librairie François Maspero, le juge administratif décide d'opérer un **contrôle normal** sur les décisions ministérielles. Ainsi a-t-il pu annuler l'arrêté ministériel d'interdiction d'une publication étrangère au motif « qu'il ne ressort pas de l'examen du contenu de cette publication qu'elle présente, au regard des intérêts dont le ministre a la charge, et notamment de la sécurité publique et de l'ordre public, un caractère de nature à justifier légalement la gravité de l'atteinte à la liberté de la presse constituée par la mesure litigieuse ».

B -ne s'est pas fait au profit d'une re-centralisation des pouvoirs de police.

a- La notion de « circonstances locales ».

Voir la jurisprudence sur les visas ministériels portant sur les films.

Récemment, pourtant, la prévention des atteintes à la dignité de la personne humaine a permis au juge de passer outre l'exigence de circonstances locales, justifiant la validation d'un arrêté de police municipale. CE - Assemblée, 27-10-1995, commune de Morsang sur Orge : « Considérant que l'attraction de "lancer de nain" consistant à faire lancer un nain par des spectateurs conduit à utiliser comme un projectile une personne affectée d'un handicap physique et présentée comme telle ; que, **par son objet même, une telle attraction porte atteinte à la dignité de la personne humaine**; que l'autorité investie du pouvoir de police municipale pouvait, dès lors, **l'interdire même en l'absence de circonstances locales particulières** et alors même que des mesures de protection avaient été prises pour assurer la sécurité de la personne en cause et que celle-ci se prêtait librement à cette exhibition, contre rémunération »

b- Contrôle « in concreto »

Surtout, le juge apprécie in concreto la légalité des mesures de police ayant pour objectif de prévenir les atteintes aux troubles à l'ordre public.

Ex : CE- 9 juillet 2001- Ordonnance du juge des référés sur l'arrêté du maire d'Orléans d'interdiction de circulation des mineurs.

Résumé : Arrêté du maire d'Orléans interdisant, pour la période du 15 juin au 14 septembre 2001, dans une partie limitée du territoire de la commune, entre 23 heures et 6 heures, la circulation des mineurs de moins de treize ans non accompagnés d'une personne majeure et prévoyant qu'un mineur méconnaissant cette interdiction pourra "en cas d'urgence, être reconduit à son domicile par des agents de la police nationale ou de la police municipale, (lesquels) informeront sans délai le procureur de la République de tous les faits susceptibles de donner lieu à l'engagement de poursuites ou à la saisine du juge des enfants".

Or, si le juge valide l'arrêté pour les trois premiers secteurs, il annule l'interdiction dans le quatrième secteur de la ville au motif que « Il n'est pas établi que dans le quatrième secteur délimité par l'arrêté litigieux les mineurs de moins de treize ans soient exposés à des risques justifiant l'édition de mesures restreignant leur liberté de circulation ».

Le juge opère son contrôle de proportionnalité secteur par secteur, zone géographique par zone géographique, et ce n'est que si la double condition qu'elles soient justifiées par l'existence de risques particuliers dans les secteurs pour lesquels elles sont édictées et qu'elles soient adaptées par leur contenu à l'objectif de protection pris en compte est remplie qu'il en valide la légalité.

Sujet corrigé le 1er janvier 2003

© Copyright ISP