

Droit administratif : action et contrôle de l'administration

Leçon 3 : La police administrative

, Clotilde DEFFIGIER

, Hélène PAULIAT

Table des matières

Section 1 : La définition de la police administrative.....	p. 2
§1 : Le critère de la police administrative.....	p. 2
A - L'apparente simplicité du critère finaliste.....	p. 2
B - La mise en œuvre délicate du critère finaliste.....	p. 6
§2 : Les finalités de la police administrative.....	p. 7
A - La trilogie classique : sécurité, salubrité, tranquillité.....	p. 7
B - Respect de la dignité de la personne humaine et conception renouvelée de l'ordre public.....	p. 8
Section 2 : Le pouvoir de police administrative.....	p. 17
§1 : Les titulaires du pouvoir de police.....	p. 17
A - Les titulaires du pouvoir de police administrative générale.....	p. 17
1. L'identification des titulaires.....	p. 17
2. La concurrence des titulaires.....	p. 18
B - Les titulaires du pouvoir de police administrative spéciale.....	p. 19
C - La rencontre des titulaires du pouvoir de police générale et des pouvoirs de police spéciale.....	p. 20
§2 : L'étendue du pouvoir de police.....	p. 22
A - Le contenu du pouvoir de police.....	p. 23
1. La nature des mesures.....	p. 23
2. L'obligation d'agir.....	p. 24
B - Le contrôle du pouvoir de police.....	p. 26
1. Un contrôle approfondi de la légalité de la mesure.....	p. 26
2. La mise en jeu de la responsabilité.....	p. 33

Au sens matériel, la police administrative est une activité de réglementation, destinée à encadrer l'activité des administrés ; au sens organique, c'est le personnel chargé d'assurer les missions de police.

Le procédé classique de la police est l'acte administratif unilatéral et non le contrat. La police ne peut pas en principe faire l'objet d'un contrat ; le principe en a été posé il y a longtemps par un arrêt Consorts Amoudruz (CE, Sect., 23 mai 1958, Rec., p. 301). Le Conseil constitutionnel a consacré de manière solennelle ce principe dans une **décision du 15 octobre 2021** (déc. n° [2021-940 QPC](#)) : « Selon l'article 12 de la Déclaration de 1789 : "La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée". Il en résulte l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la "force publique" nécessaire à la garantie des droits. Cette exigence constitue un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France » (v. le dossier de l'AJDA consacré à la force publique et l'identité constitutionnelle de la France, AJDA 2022, n° 20, p. 1137 et s.). Dans une décision du 24 avril 2025 (déc. n° [2025-878 DC](#)), le Conseil constitutionnel décide que le principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France « ne fait pas obstacle à ce que des prérogatives de portée limitée puissent être exercées par des personnes privées, dans des lieux déterminés relevant de leur compétence, lorsqu'elles sont strictement nécessaires à l'accomplissement des missions de surveillance ou de sécurité qui leur sont légalement confiées. Elle ne fait pas non plus obstacle à ce que ces personnes puissent être associées à la mise en oeuvre de telles prérogatives dans l'espace public, à la condition qu'elles soient alors placées sous le contrôle effectif des agents de la force publique ».

Elle se présente aussi comme un service public, qui fournit une prestation de sécurité, ce qui explique le rôle de plus en plus important des partenaires privés ; cependant, le juge reste vigilant pour éviter que ne se constituent de véritables milices privées dans certaines communes.

Exemple

TA de Montpellier, ord., 19 janvier 2016, Préfet de l'Hérault, n° 1506697 : un conseil municipal ne peut pas créer une garde communale, composée de citoyens, chargée de missions de police administrative.

Section 1 : La définition de la police administrative

La police administrative s'identifie en principe grâce à un critère précis, le critère finaliste (§1) ; force est de constater cependant que la période prolongée de l'état d'urgence en France entre novembre 2015 et octobre 2017 a conduit à brouiller certaines distinctions que l'on croyait bien établies, opérant un rapprochement entre police administrative et police judiciaire. De plus, la police administrative a des finalités spécifiques (§2).

§1 : Le critère de la police administrative

Il est important de définir le critère de distinction entre police administrative et police judiciaire car cela entraîne des conséquences :

- au plan contentieux (les opérations de police administrative relèvent du juge administratif, les opérations de police judiciaire relèvent du juge judiciaire, mais il est difficile de distinguer entre organisation et fonctionnement du service public de la justice judiciaire),
- au plan du contrôle du juge (contentieux de la légalité et mise en jeu de la responsabilité),
- au plan des personnels (les agents agissent en tant qu'autorités de police administrative ou de police judiciaire avec des pouvoirs différents),
- au plan de l'imputabilité de la responsabilité (seul l'Etat est responsable pour la police judiciaire).

Si le critère finaliste a l'apparence de la simplicité, sa mise en œuvre est parfois délicate.

A - L'apparente simplicité du critère finaliste

Certains critères non finalistes ont été abandonnés :

- c'est le cas du critère organique : la qualité de l'agent qui est à l'origine de l'opération de police serait déterminante, le but poursuivi présenterait peu d'intérêt ; ce critère traduirait le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires ;
- c'est le cas du critère formel : la distinction police administrative – police judiciaire passerait par l'intervention de la première décision juridictionnelle ; toutes les opérations antérieures à cette première décision relèveraient de la compétence de la juridiction administrative, celles qui interviendraient postérieurement relèveraient du juge judiciaire ; cela poserait problème pour les enquêtes de flagrant délit par exemple ;
- c'est le cas du critère différentiel : il prend en considération le but poursuivi par l'agent et la qualité de la victime, selon qu'elle est étrangère à l'opération de police (le juge administratif serait compétent) ou usager de l'opération (partage entre juge administratif et juge judiciaire) ; mais cela engendrerait une intervention de deux juges différents pour une même opération.

Le critère finaliste résulte de deux décisions :

Exemple

CE, Sect., 11 mai 1951, Baud (Rec., p. 265) :

« les requérants demandent à l'Etat réparation du préjudice qu'ils ont subi du fait de la mort du sieur X... (Y) ; leur fils, époux et père, blessé mortellement au cours d'une opération de police que des inspecteurs de police accomplissaient à Lyon le 31 octobre 1945, en vue d'appréhender des individus signalés comme faisant partie d'une bande de malfaiteurs ; que cette opération relevait de la police judiciaire ; que les litiges relatifs aux dommages que peuvent causer les agents du service public dans de telles circonstances ressortissent aux tribunaux de l'ordre judiciaire » ; et TC, 7 juin 1951, Dame Noualek (Rec., p. 636) : « les faits dommageables dont a été victime la dame Noualek sont consécutifs à une opération de police exécutée dans une période anormale où, en application de textes en date des 23 avril et 7 juillet 1941, tous les services de police étaient placés sous l'autorité des préfets "en vue d'assurer le maintien de l'ordre, et de prévenir et réprimer les atteintes à la sécurité publique" ; qu'en l'espèce, ladite opération, dont l'instruction n'établit pas qu'elle avait pour objet la recherche d'un délit ou d'un crime déterminé, effectuée sur instructions de l'intendant de police, sous la protection de fusils de chasse, en dehors de tout ordre ou intervention de l'autorité judiciaire, ne saurait être regardée comme une "perquisition" mais comme une véritable opération de police administrative, exclusive des règles protectrices du domicile privé des citoyens, ne pouvant être rattachée au fonctionnement de la justice ».

Il résulte de ces deux décisions que l'opération a un caractère **d'opération de police judiciaire si elle a un objet précis qui peut donner lieu à des poursuites** correctionnelles ou criminelles, ou si elle a pour but la recherche d'une infraction précise, donc **elle a un caractère répressif**. L'opération de **police administrative a pour but de prévenir un désordre**, en prenant à l'avance des mesures pour prévenir les atteintes à l'ordre public, **elle a un caractère préventif**.

Certaines mesures de police ont donc un caractère administratif :

La protection d'une personne, serait-elle mise en examen, ne relève pas de la police judiciaire, mais de la police administrative, chargée de préserver la sécurité des citoyens et l'ordre public.

Exemple

TC, 18 octobre 1998, Mme Bolle, Veuve Laroche, RFDA 1999, p. 425 :

« Considérant qu'à la suite de l'ouverture d'une information pour homicide volontaire de l'enfant Grégory Z..., le juge d'instruction a inculpé Bernard Y..., et placé celui-ci en détention provisoire, du 5 novembre 1984 au 4 février 1985 ; qu'en dépit des menaces proférées par Jean-Marie Z..., père de la victime et partie civile, et de la demande formulée par les avocats de Bernard Y... auprès du procureur de la République, qui en a saisi le préfet du département des Vosges, aucune mesure de protection policière n'avait été mise en place le 29 mars 1985, lorsque Jean-Marie Z... a assassiné Bernard Y... ; Considérant que l'action de Mme X... ne tendait qu'à la réparation du dommage causé par le défaut de protection de son mari ; qu'en l'absence de mesure privative ou restrictive de liberté décidée par l'autorité judiciaire, la protection d'une personne, serait-elle inculpée ou mise en examen, ne relève pas de la police judiciaire, mais de la police administrative, chargée de préserver la sécurité des citoyens et l'ordre public ; que dès lors, la demande formée par Mme X... ressortit à la compétence de la juridiction administrative ».

Le placement en cellule de dégrisement d'un individu, trouvé en état d'ivresse sur la voie publique, est une mesure dont l'objet est relatif tant à la protection de la personne concernée qu'à la préservation de l'ordre public ; elle ne relève donc pas d'une opération de police judiciaire mais d'une opération de police administrative : TC, 18 juin 2007, Mme Ousset, n° [C3620](#), *AJDA* 2007, p. 1271.

Certaines mesures relèvent, elles, de la police judiciaire :

Les dommages causés par un garde-chasse à l'occasion de la constatation d'infractions à la réglementation de la chasse trouvent leur origine dans une opération de police judiciaire, tout comme ceux liés à un placement en garde à vue.

Exemple

TC, 21 mars 2005, Choquet, Rec., p. 733 :

« Considérant que M. YX demande la condamnation de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, établissement public de l'Etat à caractère administratif, à réparer le préjudice qu'il aurait subi du fait d'agissements d'un de ses agents ; qu'il est constant que les agissements en cause ont été commis à l'occasion de l'établissement par cet agent, en qualité de garde chef de la chasse et de la faune sauvage, de procès-verbaux constatant des infractions à la réglementation de la chasse et de leur transmission au procureur de la République, par application des articles L. 228-26 et suivants du code rural ; qu'ils se rattachent à des opérations de police judiciaire ; que, par suite, le litige relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire ».

TC, 9 mars 2015, Mme R... et autres c/ Ministre de l'Intérieur :

« Considérant que les dommages que peuvent causer les agents du service public dans les opérations de police judiciaire, qui ont pour objet la recherche d'un délit ou d'un crime déterminé, relèvent du fonctionnement défectueux du service de la justice ; Considérant que le placement en garde à vue, en application des articles 63 et suivants du code de procédure pénale, d'une personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction, a le caractère d'une opération de police judiciaire et qu'il n'appartient par conséquent qu'aux tribunaux judiciaires de connaître des litiges survenus à l'occasion d'un tel placement. »

Il en est de même de l'appréhension d'une personne réfugiée dans un bar, suspectée de vols à la roulotte sur le parking voisin (TC, 26 juin 2006, Littmann c/ Commune de Villeneuve-Loubet, n° [C3504](#)). Le placement en garde à vue, en application des articles [63 et suivants](#) du Code de procédure pénale, d'une personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction, a également le caractère d'une opération de police judiciaire (TC, 11 avril 2022, n° 4243, M. Claude C. et autres c/ Ministre de l'intérieur).

Le Tribunal des conflits semble retenir une approche extensive de la police judiciaire (TC, 13 mai 2024, n° 4305 : est considérée comme une action relevant de la police judiciaire le fait pour un conducteur de bus, témoin d'une agression, qui a été blessé en tentant d'interpeller l'auteur présumé, alors même qu'aucune force de police n'était présente ni n'est intervenue).

S'agissant de la mise en fourrière d'un véhicule, la compétence juridictionnelle est parfois délicate à déterminer ; ainsi une demande tendant à ce que des véhicules illégalement stationnés sur une dépendance du domaine public routier soient enlevés et mis en fourrière vise à la mise en œuvre de pouvoirs de police judiciaire et relève donc de la justice judiciaire (CE, 11 mai 2021, n° [447948](#)). Mais il peut subsister une compétence résiduelle de la juridiction administrative : « La mise en fourrière d'un véhicule, prescrite en exécution des articles L. 325-1 et suivants du code de la route dans les conditions prévues par les articles R. 325-1 et suivants de ce code, a le caractère d'une opération de police judiciaire. Il suit de là que l'autorité judiciaire est seule compétente pour connaître des actions en responsabilité fondées sur les irrégularités dont serait entachée la mise en fourrière et, notamment, sur celles qui se rapportent à la réalité ou à la constatation des infractions qui l'ont motivée. En revanche, ces actions relèvent de la juridiction administrative lorsqu'elles tendent à la réparation de dommages imputés au fait de l'autorité administrative à qui le véhicule a été remis en exécution de la décision de l'officier de police judiciaire » (CAA Paris, 22 sept. 2020, Préfet de police, n° [19PA01453](#) ; AJDA 2021, p. 144, note J.-F. Baffray).

La période d'application de l'état d'urgence a cependant entraîné des confusions entre police administrative et police judiciaire. Une même autorité, sous l'autorité du préfet, est chargée de prévenir certaines atteintes à l'ordre public, mais elle est aussi chargée de réprimer ces mêmes atteintes. Certains ont pu parler d'une « *administrativisation des pouvoirs de coercition en période d'état d'urgence* ». La conduite de certaines opérations ne relève en effet plus de l'autorité judiciaire, même si elles sont susceptibles de porter atteinte aux libertés individuelles ; elle relève des autorités administratives et pourront faire l'objet éventuellement d'un contrôle a posteriori du juge administratif, qui n'intervient donc pas en amont pour autoriser ces opérations. Le cas des perquisitions administratives est révélateur de cette situation : elles sont ordonnées par le ministre

de l'intérieur ou le préfet, sur le fondement de la loi du 20 novembre 2015, et visent à préserver l'ordre public et à prévenir des infractions.

B - La mise en œuvre délicate du critère finaliste

Le critère finaliste a été retenu par la jurisprudence de manière générale. Dans la plupart des cas, sa mise en œuvre ne pose pas de grosses difficultés. Ainsi un agent de police qui a remarqué un individu dont le comportement est de nature à laisser supposer qu'il se dispose à commettre un délit, cherche à interpeller la personne ; il blesse cette personne par un coup de feu au moment où elle cherche à s'enfuir pour échapper à l'interpellation ; il s'agit d'une opération de police judiciaire (TC, 15 janvier 1968, Consorts Tayeb, Rec., p. 791). Il peut arriver qu'une opération de police judiciaire soit liée à une erreur administrative ; le juge administratif demeure incompétent pour en connaître.

Exemple

CE, 25 juin 2024, n° [471252](#) : l'opération de police, menée à des fins de recherche et de sanction d'infraction, à la suite de laquelle Mme A. a été interpellée et conduite au commissariat de police de l'Haÿ-les-Roses pour y être présentée à un officier de police judiciaire relevant, eu égard à son objet, de la police judiciaire, sans qu'ait d'incidence à cet égard la circonstance que cette opération procédait d'une erreur de mention dans le système national des permis de conduire.

Mais, il existe des hypothèses où des problèmes interviennent, en particulier **lorsque plusieurs évènements se succèdent** : en cas de coexistence de deux opérations, il faut déterminer à quel moment précis le dommage s'est produit, soit au moment de l'opération de surveillance générale (police administrative), soit au moment de l'interception ou de l'arrestation (police judiciaire) ; en cas de modification de l'opération de police initiale : une opération de police administrative se transforme en opération de police judiciaire ; ainsi en est-il lorsqu'une banale opération de contrôle de véhicules évolue en une opération pour appréhender un individu qui a commis de nombreuses infractions.

Exemple

TC, 5 décembre 1977, Demoiselle Motsch (AJDA 1978, p. 444) :

« Considérant que, le 12 août 1972, au cours d'une opération de contrôle effectuée par la police et destinée à prévenir les actes de banditisme, le Sieur X..., conduisant une voiture automobile dans laquelle avait pris place la demoiselle Y..., a forcé un barrage pour échapper à toute vérification, a poursuivi sa route au mépris de la signalisation, a refusé sciemment d'obtempérer à la sommation de s'arrêter qui lui était faite, a emprunté une voie en sens interdit et a dirigé son véhicule sur un agent qui tentait de le contraindre à s'arrêter ; que l'officier principal Malitourne, qui avait qualité pour constater les infractions et en rechercher et appréhender les auteurs, poursuit le véhicule du sieur X..., à l'aide d'une voiture de service et fit feu dans sa direction, blessant la demoiselle Y... ; qu'en utilisant ainsi son arme dans l'intention d'appréhender un individu qui venait de commettre plusieurs infractions, cet officier de police a fait un acte qui relève de la police judiciaire ; que les litiges relatifs aux dommages que peuvent causer les agents du service public dans de telles circonstances ressortissent aux tribunaux de l'ordre judiciaire. »

Ainsi, il s'agit bien au départ d'une opération de police administrative ; la mise en place du barrage n'était pas destinée à appréhender l'auteur d'une infraction déterminée, mais de vérifier les titres et assurances des conducteurs de véhicules. L'opération ne change pas de nature au moment où la voiture vient de forcer le barrage et où les policiers tirent pour la forcer à s'arrêter ; il ne s'agit ici que de la suite logique de l'opération de police administrative mise en place ; lorsque les policiers tirent sur la voiture, leur objectif est encore de la forcer à s'arrêter pour que le contrôle puisse être effectué. Mais, à la suite de la commission de nombreuses infractions ensuite lors de la course poursuite entre le véhicule et les policiers, lorsque ces derniers tentent d'atteindre le conducteur pour obliger la voiture à s'arrêter, ce n'est plus pour effectuer un contrôle d'identité, mais bien pour appréhender une personne qui vient de commettre une série d'infractions graves. L'opération de police administrative s'est bien transformée en opération de police judiciaire.

Lorsque plusieurs évènements se succèdent, il faut parfois identifier **l'opération de police déterminante** dans la réalisation d'un préjudice.

Exemple

TC, 12 juin 1978, Soc le Profil :

« Considérant que la Société "Le Profil" demande à l'Etat la réparation du préjudice qu'elle a subi le 8 décembre 1972 du fait de malfaiteurs qui, sous la menace de leurs armes, se sont emparés d'une somme de 274 051,90 francs qu'un de ses préposés venait de retirer d'une banque en vue de la transporter dans les locaux de la société ; qu'au soutien de sa requête, la Société "Le Profil" fait valoir que les services de police chargés de la sécurité de cette opération de transfert de fonds ont commis des fautes lourdes susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat, d'une part, en ne mettant pas en place un dispositif de protection adéquat, d'autre part, en ne faisant pas obstacle aux agissements des agresseurs ; Considérant que le préjudice allégué, intervenu au cours d'une opération tendant à assurer la protection des personnes et des biens, trouve essentiellement son origine dans les conditions dans lesquelles a été organisée cette mission de protection ; qu'une telle mission relève de la police administrative ; que les litiges relatifs aux dommages que peuvent causer les agents du service public dans de telles circonstances relèvent de la compétence de la juridiction administrative ; ».

TC, 12 décembre 2005, Préfet de la région Champagne-Ardenne :

« Considérant qu'au soutien de leur demande en réparation de leur préjudice, les époux X invoquent la carence des services de police qui, en dépit de la proximité du commissariat, n'ont jamais pu prévenir ou empêcher la commission des nombreux cambriolages dont leur fonds de commerce a fait l'objet ni en arrêter les auteurs ; Considérant que la mission des services de police, au titre de leur activité de police administrative, consiste à assurer la sécurité des personnes et des biens et la préservation de l'ordre public ; qu'en l'espèce, les époux X invoquent un préjudice qui trouverait essentiellement son origine dans la prétendue défaillance des services de police à organiser et à assurer la protection du magasin, plutôt que dans leur éventuelle incapacité à en rechercher et arrêter les auteurs ; que la carence ainsi alléguée se rattache essentiellement à l'activité de police administrative ; que, dès lors, le litige, ayant pour objet la responsabilité de l'Etat sur le fondement du fonctionnement prétendument défectueux des services de police dans l'exercice de leur mission de police administrative, relève de la compétence de la juridiction administrative. »

Dans la décision Société Le Profil, une opération de protection pour prévenir tout vol a été mise en place ; il s'agit sans contestation d'une opération de police administrative. Lorsque le vol a lieu, l'opération devient mixte : la mission de protection visant à empêcher le vol se poursuit, puisque les agents cherchent à empêcher les voleurs de s'enfuir avec le butin et donc cherchent à récupérer l'argent, mais ils veulent aussi arrêter les auteurs de l'infraction en train de se commettre ; il y a donc simultanément opération de police administrative et opération de police judiciaire. Enfin, après le vol, les agents se mettent à la poursuite des auteurs du vol et cherchent à les appréhender ; l'opération est une opération de police judiciaire. Le Tribunal des conflits retient la compétence de la juridiction administrative, au motif que le préjudice allégué par la société trouve « essentiellement » son origine dans les conditions dans lesquelles a été organisée et conçue la mission de protection (police administrative). Le juge retient alors la notion d'opération de police déterminante dans la réalisation d'un préjudice.

§2 : Les finalités de la police administrative

Les finalités de la police administrative étaient jusqu'à récemment présentées sous une forme de trilogie, sur le fondement de l'article [L. 2212-2](#) du Code général des collectivités territoriales. Une quatrième composante de l'ordre public est apparue, la dignité de la personne humaine.

A - La trilogie classique : sécurité, salubrité, tranquillité

Ces buts figurent à l'article L. 2212-2 du CGCT. La police administrative a en vue le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques (v. article de Benoit Delaunay, « Faut-il revoir la trilogie des buts de police administrative ? », *JCP-A*, 16 avril 2012, n° 15, 2112).

Article L. 2212-2 :

« 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 nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires 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, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;

6° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

7° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces. »

Certaines dispositions sont codifiées désormais au Code de la sécurité intérieure (art. [L. 131-1](#) sur les pouvoirs de police du maire par exemple).

L'ordre public a tendance à se dédoubler entre un ordre public général et des ordres publics partiels ou sectoriels (but esthétique, but économique...) ; les buts spéciaux renvoient davantage à des polices administratives spéciales (voir *infra*).

B - Respect de la dignité de la personne humaine et conception renouvelée de l'ordre public

La question est ancienne : l'autorité de police peut-elle agir dans un but de moralité publique ? Le souci de préserver la moralité publique peut faire partie du bon ordre ; l'autorité publique ne peut agir que lorsqu'il y a risque de troubles matériels, extérieurs, visibles à l'ordre public. En général, le juge se place sur un autre fondement que celui de la moralité publique.

Exemple

CE, 8 juin 2005, Commune de Houilles, n° [281084](#) : le juge ne se place pas ici sur le terrain de la moralité, mais sur celui de la tranquillité publique et de la protection de la jeunesse.

La question s'est posée pour la diffusion de certains films : peut-on, au nom de la moralité publique, interdire la diffusion de films ? La diffusion du film obéit à un régime de double police si l'on peut dire, car il existe une police spéciale du cinéma, police exercée au niveau national, et la police administrative classique, entre les mains des maires de communes.

Ainsi la diffusion d'un film est d'abord autorisée **au plan national** (police spéciale du cinéma), qui se concrétise par un visa d'exploitation, et l'on peut apprécier le caractère du film pour l'autoriser pour tous les publics ou pour certains seulement :

Exemple

CE, 1^{er} juin 2015, Association Promouvoir, n° [372057](#) :

« Considérant que les dispositions de l'article L. 211-1 du code du cinéma et de l'image animée (« La représentation cinématographique est subordonnée à l'obtention d'un visa d'exploitation délivré par le ministre chargé de la culture. Ce visa peut être refusé ou sa délivrance subordonnée à des conditions pour des motifs tirés de la protection de l'enfance et de la jeunesse ou du respect de la dignité humaine ») confèrent au ministre chargé de la culture l'exercice d'une police spéciale fondée sur les nécessités de la protection de l'enfance et de la jeunesse et du respect de la dignité humaine, en vertu de laquelle il lui incombe en particulier de prévenir la commission de l'infraction réprimée par les dispositions de l'article 227-24 du code pénal, qui interdisent la diffusion, par quelque moyen que ce soit et quel qu'en soit le support, d'un message à caractère violent ou de nature à porter gravement atteinte à la dignité humaine lorsqu'il est susceptible d'être vu ou perçu par un mineur, soit en refusant de délivrer à une œuvre cinématographique un visa d'exploitation, soit en imposant à sa diffusion l'une des restrictions prévues à l'article R. 211-12 du code du cinéma et de l'image animée, qui lui paraît appropriée au regard tant des intérêts publics dont il doit assurer la préservation que du contenu particulier de cette œuvre ; qu'il résulte de ce dernier article **qu'il appartient aux juges du fond, saisis d'un recours dirigé contre le visa d'exploitation délivré à une œuvre comportant des scènes violentes, de rechercher si les scènes en cause caractérisent ou non l'existence de scènes de très grande violence de la nature de celles dont le 4° et le 5° de cet article interdisent la projection à des mineurs ; que, dans l'hypothèse où le juge retient une telle qualification, il lui revient ensuite d'apprécier la manière dont ces scènes sont filmées et dont elles s'insèrent au sein de l'œuvre considérée, pour déterminer laquelle de ces deux restrictions est appropriée, eu égard aux caractéristiques de cette œuvre cinématographique.** »

Le juge applique ces principes au film en litige : « Considérant que, lorsqu'une œuvre cinématographique comporte, comme tel est le cas du film SAW 3 D Chapitre final, de nombreuses scènes violentes, il y a lieu de prendre en considération, pour déterminer si la présence de ces scènes doit entraîner une interdiction aux mineurs de dix-huit ans, la manière, plus ou moins réaliste, dont elles sont filmées, l'effet qu'elles sont destinées à produire sur les spectateurs, notamment de nature à inciter à la violence ou à la banaliser, enfin, toute caractéristique permettant d'apprécier la mise à distance de la violence et d'en relativiser l'impact sur la jeunesse ; Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le film SAW 3 D Chapitre final comporte un grand nombre de scènes filmées avec un grand réalisme, montrant des actes répétés de torture et de barbarie et représentant, de manière particulièrement complaisante, les souffrances atroces, tant physiques que psychologiques, des victimes prises dans des pièges, mis au point par un tueur, où elles sont incitées à se mutiler elles-mêmes soit pour échapper à la mort, soit pour sauver des proches ; que de telles scènes, sans toutefois caractériser une incitation à la violence, comportent une représentation de la violence de nature à heurter la sensibilité des mineurs et justifient ainsi une interdiction de ce film aux mineurs de dix-huit ans ; que, par suite, le ministre de la culture a commis une erreur d'appréciation en interdisant la diffusion du film en cause aux seuls mineurs de seize ans » (voir également CE, 30 septembre 2015, Association Promouvoir, n° [392461](#), à propos de l'interdiction à certains publics du film Love).

CE, 28 septembre 2016, Association Promouvoir, n° [395535](#), à propos du film La vie d'Adèle :

« Considérant qu'il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué qu'après avoir rappelé le thème du film, la cour administrative d'appel de Paris a estimé que le film La vie d'Adèle : Chapitres 1 et 2 comportait plusieurs scènes de sexe présentées de façon réaliste, et que les conditions de mise en scène d'une de ces scènes excluait toute possibilité pour les spectateurs et, notamment les plus jeunes, de distanciation par rapport à ce qui leur était donné à voir ; qu'elle a déduit de ces constatations que les effets du film sur la sensibilité du jeune public faisaient obstacle à ce que sa représentation publique ne soit interdite qu'aux seuls mineurs de moins de douze ans ; Considérant, toutefois, qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que si les scènes de sexe en cause, bien que simulées, présentent un caractère de réalisme indéniable, elles sont, d'une part, exemptes de toute violence, et, d'autre part, filmées sans intention dégradante ; que ces scènes s'insèrent de façon cohérente dans la trame narrative globale de l'œuvre, d'une durée totale de près de trois heures, dont l'ambition est de dépeindre le caractère passionné d'une relation amoureuse entre deux jeunes femmes ; qu'en outre, ainsi qu'il a été rappelé au point 1, la ministre de la culture et de la communication a

assorti le visa accordé d'un avertissement destiné à l'information des spectateurs les plus jeunes et de leurs parents ; qu'il s'ensuit, dans ces conditions, que la cour administrative d'appel de Paris, en jugeant que le film était de nature à heurter la sensibilité du jeune public pour en déduire que la ministre avait entaché d'erreur d'appréciation sa décision d'accorder un visa d'exploitation comportant une interdiction limitée aux mineurs de moins de douze ans, a inexactement qualifié les faits de l'espèce ».

Le décret de 2003 a introduit la notion de « *scènes de sexe non simulées ou de très grande violence* » ; cela implique donc que l'existence, dans un film, de scènes relevant de l'une ou de l'autre de ces qualifications impose que le visa soit accompagné d'une interdiction de la diffusion de l'œuvre à l'ensemble des mineurs. Dans l'arrêt précité de 2015 à propos du film *Love*, le Conseil d'Etat a précisé les critères qui doivent être mis en œuvre pour déterminer si un film comporte des scènes de sexe non simulées : ce sont « *des scènes qui présentent, sans aucune dissimulation, des pratiques à caractère sexuel* ». Mais il convient de prendre en compte la manière plus ou moins réaliste dont ces scènes sont filmées et l'effet qu'elles sont destinées à produire sur les spectateurs. Et le rapporteur public avait indiqué : « *il nous semble que l'existence, dans une œuvre cinématographique, de scènes de sexe présentées de façon réaliste est de nature à nuire à l'épanouissement psychologique des jeunes de 12 et 13 ans, qui sont les plus vulnérables des mineurs autorisés à voir un film par l'effet d'un visa assorti d'une interdiction aux moins de 12 ans, sauf si la façon dont ces scènes sont montrées permet aux plus jeunes de prendre de la distance par rapport à ce qu'ils voient* » (C. Cantié, *RFDA* 2016, p. 138, spéc. p. 141). Le juge a ainsi censuré la décision du ministre s'agissant du film *La vie d'Adèle*, en estimant que le visa ne protégeait pas suffisamment les mineurs.

Il est intéressant de constater que les critères ainsi dégagés par le juge administratif ont été appliqués à un film documentaire (CE, 5 avril 2019, SARL Margo Cinéma, n° 417343) décrivant les pratiques salafistes : après avoir rappelé sa jurisprudence en matière de délivrance d'un visa d'exploitation aux films pornographiques ou violents, il précise que, pour « *les films à caractère documentaire, qui visent à décrire la réalité des situations dont ils portent témoignage et qui ont ainsi pour objet de contribuer à l'établissement et à la diffusion de connaissances* », l'appréciation portée par le ministre, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, doit préserver la liberté d'information. En l'espèce, les scènes très violentes (tortures, assassinats, mutilations) « *s'insèrent de manière cohérente dans le propos du film documentaire, dont l'objet est d'informer le public sur la réalité de la violence salafiste en confrontant les discours tenus par des personnes promouvant cette idéologie aux actes de violence commis par des personnes et groupes s'en réclamant* ». Des éléments expliquent cette violence et cherchent à en faire comprendre les dangers, y compris à des mineurs de moins de 18 ans. Le visa d'exploitation restrictif est donc annulé.

Mais, **au plan local** ensuite, l'immoralité du film ne peut devenir un motif légal d'interdiction que si elle s'accompagne de circonstances locales particulières laissant penser qu'il peut y avoir risques de troubles à l'ordre public.

Exemple

CE, 18 décembre 1959, Société Les Films Lutetia, Rec., p. 693 ; GAJA n° 72 : « *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* ».

Les troubles sérieux renvoient à l'existence ou à la menace de désordres extérieurs et matériels dans la commune ; l'immoralité ne peut être considérée comme un motif légal d'interdiction de diffusion d'un film que s'il s'accompagne de circonstances locales particulières, alors que le commissaire du Gouvernement dans cette affaire avait estimé que l'immoralité ne pouvait pas justifier l'interdiction de diffusion d'un film. Le juge exerce un contrôle approfondi sur ces circonstances locales, qui peuvent tenir à la composition de la population (un public essentiellement composé de jeunes), au lieu dans lequel se déroule le film... Si les circonstances locales ne font apparaître aucun élément spécifique, la mesure d'interdiction du film prise par le maire sera annulée (CE, 26 juillet 1985, Ville d'Aix-en-Provence, *RFDA* 1986, p. 439).

Il faut noter que, compte tenu de la difficulté à qualifier la moralité et l'immoralité au regard de l'évolution des mœurs et de la société, les maires ne semblent plus guère utiliser cette prérogative...

Mais un cas spécifique est intervenu : l'autorité de police doit prendre toutes les mesures pour prévenir une atteinte à l'ordre public ; le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre

public, comme l'indique l'arrêt Commune de Morsang-sur-Orge ; l'autorité de police peut, même en l'absence de circonstances locales particulières, interdire une attraction qui porte atteinte au respect de la dignité de la personne humaine ; en l'espèce, il s'agissait d'un lancer de nain, le nain étant consentant, cette attraction constituant même son gagne-pain.

Exemple

CE, Ass., 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge :

« Vu la requête enregistrée le 24 avril 1992 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la commune de Morsang-sur-Orge, représentée par son maire en exercice domicilié en cette qualité en l'hôtel de ville ; la commune de Morsang-sur-Orge demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le jugement du 25 février 1992 par lequel le tribunal administratif de Versailles a, à la demande de la société Fun Production et de M. X..., d'une part, annulé l'arrêté du 25 octobre 1991 par lequel son maire a interdit le spectacle de "lancer de nains" prévu le 25 octobre 1991 à la discothèque de l'Embassy Club, d'autre part, l'a condamnée à verser à ladite société et à M. X... la somme de 10 000 F en réparation du préjudice résultant dudit arrêté ;

2°) de condamner la société Fun Production et M. X... à lui verser la somme de 10 000 F au titre de l'article 75-I de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code des communes et notamment son article L. 131-2 ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 131-2 du code des communes : "La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique" ;

Considérant qu'il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police municipale de prendre toute mesure pour prévenir une atteinte à l'ordre public ; que le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public ; que l'autorité investie du pouvoir de police municipale peut, même en l'absence de circonstances locales particulières, interdire une attraction qui porte atteinte au respect de la dignité de la personne humaine ;

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 ;

Considérant que, pour annuler l'arrêté du 25 octobre 1991 du maire de Morsang-sur-Orge interdisant le spectacle de "lancer de nains" prévu le même jour dans une discothèque de la ville, le tribunal administratif de Versailles s'est fondé sur le fait qu'à supposer même que le spectacle ait porté atteinte à la dignité de la personne humaine, son interdiction ne pouvait être légalement prononcée en l'absence de circonstances locales particulières ; qu'il résulte de ce qui précède qu'un tel motif est erroné en droit ;

Considérant qu'il appartient au Conseil d'Etat saisi par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens invoqués par la société Fun Production et M. X... tant devant le tribunal administratif que devant le Conseil d'Etat ;

Considérant que le respect du principe de la liberté du travail et de celui de la liberté du commerce et de l'industrie ne fait pas obstacle à ce que l'autorité investie du pouvoir de police municipale interdise une activité même licite si une telle mesure est seule de nature à prévenir ou faire cesser un trouble à l'ordre public ; que tel est le cas en l'espèce, eu égard à la nature de l'attraction en cause ;

Considérant que le maire de Morsang-sur-Orge ayant fondé sa décision sur les dispositions précitées de l'article L. 131-2 du code des communes qui justifiaient, à elles seules, une mesure d'interdiction du spectacle, le moyen tiré de ce que cette décision ne pouvait trouver sa base légale ni dans l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni dans une circulaire du ministre de l'intérieur, du 27 novembre 1991, est inopérant. »

La question s'est à nouveau posée à propos du spectacle de Dieudonné, « Le Mur ». Le Conseil d'Etat a estimé (CE, ord. réf., 9 janvier 2014, RFDA 2014, p. 87, note Gohin ; AJDA 2014, p. 129, note Seiller ; JCP-A 2014, 2014, note Tukov) que le spectacle pouvait être interdit : il soulignait la réalité et la gravité des risques de troubles à l'ordre public ; il insistait sur le fait que les propos tenus risquaient porter de « *graves atteintes au respect des valeurs et principes, notamment de dignité de la personne humaine, consacrés par la Déclaration de 1789 et par la tradition républicaine* ».

Il s'agit d'une reprise, au plan contentieux, des éléments retenus dans l'étude que le Conseil d'Etat avait adoptée relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral (étude du 30 mars 2010) ; les valeurs républicaines reflètent ce qui assure la cohésion sociale ; peut-on retenir une conception positive de l'ordre public, fondée sur un socle d'exigences fondamentales garantissant le libre exercice des libertés ? La Cour européenne des droits de l'homme a retenu cette approche dans l'arrêt SAS c./ France, du 1^{er} juillet 2014, à propos de la loi française interdisant le port du voile intégral dans l'espace public.

Dans ces différentes espèces, il existait des troubles à un ordre public immatériel et non plus seulement matériel (J.-E. Schoettl, « Réflexions sur l'ordre public immatériel », RFDA 2018, p. 327 ; M.-O. Peyroux-Sissoko, L'ordre public immatériel en droit public français, Thèse, Paris I, 2017). L'on peut évoquer l'ordre symbolique.

Exemple

Plus récemment, dans un **arrêt du 9 novembre 2015, Association générale contre le racisme et pour le respect de l'identité française chrétienne, et Dieudonné**, n° **376107**, le Conseil d'Etat a rappelé qu'il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police administrative de prendre les mesures **nécessaires, adaptées et proportionnées** pour prévenir la commission d'infractions pénales susceptibles de constituer un trouble à l'ordre public sans porter d'atteinte excessive à l'exercice par les citoyens de leurs libertés fondamentales ; il rappelle également que des propos et gestes peuvent porter atteinte à la dignité de la personne humaine, alors même qu'ils ne provoqueraient pas de troubles matériels. Cela a suscité certaines interrogations dans la doctrine (P. Bon, Le but de la police administrative générale après l'affaire Dieudonné, *RFDA* 2016, p. 791). Celle-ci estimait critiquable d'affirmer que l'autorité de police administrative puisse intervenir pour prévenir la commission de n'importe quelles infractions pénales « *faisant de cette finalité un but autonome de la police administrative* ». Et selon J. Petit, « *le seul fait qu'une conduite soit pénalement répréhensible n'autorise pas l'autorité de police à l'interdire ; seul importe, à cet égard, que le comportement considéré soit de nature à nuire à l'ordre public général, ce qui n'est pas nécessairement le cas de toute infraction pénale* ». Dès lors, il faudrait entendre, conformément à l'arrêt du 9 novembre 2015, que l'autorité de police administrative ne peut intervenir que si des faits sont susceptibles de constituer des infractions pénales et d'être à l'origine d'un trouble à l'ordre public.

En revanche, l'exposition dans la vitrine d'une boulangerie de pâtisseries figurant des personnages de couleur noire présentés dans une attitude obscène et s'inscrivant délibérément dans l'iconographie colonialiste est sans doute de nature à choquer mais ne constitue pas en elle-même une atteinte à la dignité de la personne humaine (CE, réf., 16 avril 2015, SARL Grasse Boulange, n° **389372**).

Il en est de même de l'exposition de panneaux représentant dans des femmes dans des attitudes déplacées ; même si le mauvais goût est avéré, il n'y a pas, selon le juge des référés, atteinte à la dignité humaine.

CE, ord. ref., 1^{er} septembre 2017, Commune de Dannemerie c/ Assoc. Les effronté.e.s, n° **413607**, JCP-A 2018, n° 2, 2025, note V. Donier :

« Le juge des référés tire des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative le pouvoir de prescrire, dans un délai de quarante-huit heures, toutes mesures utiles pour faire cesser les atteintes graves et manifestement illégales au droit au respect de la dignité humaine, notamment pour éviter la soumission d'une ou plusieurs personnes à un traitement inhumain ou dégradant. En l'espèce, si, en dépit des intentions affichées par la commune, les panneaux incriminés peuvent être perçus par certains comme véhiculant, pris dans leur ensemble, des stéréotypes dévalorisants pour les femmes, à l'opposé de l'objectif poursuivi par le législateur lors de l'adoption de la loi du 4 août 2014, ou, pour quelques-uns d'entre eux, comme témoignant d'un goût douteux voire comme présentant un caractère suggestif inutilement provocateur s'agissant d'éléments disposés par une collectivité dans l'espace public, leur installation ne peut être regardée comme portant au droit au respect de la dignité humaine une atteinte grave et manifestement illégale de nature à justifier l'intervention du juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, dans un délai de quarante-huit heures »).

Le juge a également confirmé, au titre des référés, qu'il existait une obligation d'agir de l'Etat pour maintenir la dignité humaine, consacrant ainsi une sorte de dignité-droit. Les autorités de police doivent tout mettre en œuvre pour protéger le respect de la dignité de la personne humaine. Il a précisé qu'en l'absence de texte particulier, « *il appartient aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants soit garanti ; lorsque la carence des autorités publiques expose des personnes à être soumises, de manière caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2 CJA, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence* », et ceci sans remettre en cause les choix des autorités publiques (CE, 31 juillet 2017, Commune de Calais, n° **412125**).

Cette évolution vers un ordre public immatériel était radicalement exclue par Maurice Hauriou...

Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public* (rééd., 2002, Dalloz, p. 549) :

« L'ordre public, au sens de la police, est l'ordre matériel et extérieur considéré comme un état de fait opposé au désordre, l'état de paix opposé à l'état de trouble. Pour la police, mérite d'être interdit tout ce qui provoque du désordre, mérite d'être protégé ou toléré tout ce qui n'en provoque point. Le désordre matériel est le symptôme qui guide la police comme la fièvre est le symptôme qui guide le médecin. Et la police emploie, comme la médecine, une thérapeutique qui tend uniquement à faire disparaître les symptômes ; elle n'essaie point d'atteindre les causes profondes du mal social, elle se contente de rétablir l'ordre matériel et même, le plus souvent, l'ordre dans la rue ; en d'autres termes, elle ne poursuit pas l'ordre moral dans les idées et dans les sentiments, elle ne pourchasse pas les désordres moraux, elle est pour cela radicalement incompétente ; si elle l'essayait, elle verserait immédiatement dans l'inquisition et dans l'oppression des consciences à cause de la lourdeur de son mécanisme. Afin d'assurer la liberté de conscience et de pensée, le régime administratif est obligé d'établir une distinction entre les idées et les faits ; en principe, il y a liberté de discuter et de propager toutes sortes d'idées, la police n'intervient que pour empêcher de passer à l'exécution des actes dangereux ou nuisibles. »

Section 2 : Le pouvoir de police administrative

Il est nécessaire d'identifier les titulaires du pouvoir de police, mais aussi l'étendue des pouvoirs de police.

§1 : Les titulaires du pouvoir de police

Ils varient selon qu'il s'agit d'un pouvoir de police générale (police de l'ordre public) ou spéciale (limitée à un territoire ou à une activité).

A - Les titulaires du pouvoir de police administrative générale

Ces titulaires sont de plus en plus nombreux ; il est donc indispensable de les identifier puis de déterminer les mécanismes selon lesquels ils peuvent intervenir sur une même activité.

1. L'identification des titulaires

Ce sont les autorités investies du pouvoir de prendre des mesures qui visent à prévenir les atteintes à l'ordre public, sur un territoire large et pour un ensemble d'activités.

Exemple

Pour l'Etat, il s'agissait du Président de la République (CE, 8 août 1919, Labonne, Rec., p. 737 : 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 sur l'ensemble du territoire ; il s'agissait alors du code de la route) ; aujourd'hui, c'est le Premier ministre (CE, 2 mai 1973, Association culturelle des Israélites nord-africains de Paris, n° [81861](#) : « si la police des abattoirs ressortit, d'une manière générale, à la compétence des maires des communes sur le territoire desquelles ces établissements sont installés, il appartient au Premier ministre, en vertu de ses pouvoirs propres, d'édicter des mesures de police applicables à l'ensemble du territoire et tendant à ce que l'abattage des animaux soit effectué dans des conditions conformes à l'ordre public, à la salubrité et au respect des libertés publiques »).

Une confirmation est intervenue (CE, 14 octobre 2015, Association Automobile-club des avocats, n° [375027](#) : « Considérant qu'il appartient au Premier ministre, en vertu de ses pouvoirs propres, d'édicter les mesures de police applicables à l'ensemble du territoire ; qu'il est loisible au Premier ministre, dans l'exercice de cette compétence, de fixer sur le territoire national des limites de vitesse de circulation différentes applicables à des types de voies distincts ; que les règles ainsi fixées par le Premier ministre n'ont ni pour objet ni pour effet de priver les autorités de police dont relèvent les voies concernées du pouvoir de fixer des limites plus strictes en fonction de circonstances locales particulières »). la même solution a été retenue s'agissant du décret abaissant la limite de la vitesse maximale autorisée de 90 km/h à 80 km/h (CE, 24 juil. 2019, Ligue de défense des conducteurs, n° [421603](#)).

Cette solution a encore été reprise lors de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 ; ainsi, « le Premier ministre peut, en vertu de ses pouvoirs propres, édicter des mesures de police applicables à l'ensemble du territoire, en particulier en cas de circonstances exceptionnelles, telle une épidémie avérée, comme celle de Covid-19 que connaît actuellement la France » (CE, réf., 22 mars 2020, Syndicat Jeunes médecins, n° [439674](#)).

Le Conseil constitutionnel adopte la même solution (décision n° [87-149 L](#) du 20 février 1987 : « Considérant que si 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 et en dehors de toute habilitation législative, l'institution d'une police spéciale de la chasse met en cause les principes fondamentaux du régime de la propriété ; qu'il suit de là que, dans la mesure où elles confèrent l'exercice de la police de la chasse à une autorité de l'Etat, les dispositions précitées soumises à l'examen du Conseil constitutionnel relèvent du domaine de la loi »).

Au plan national, les titulaires sont donc aisément identifiables.

Pour la commune, la police générale est détenue par le maire, qui l'exerce au nom de la commune. Il intervient ainsi au titre de la sûreté du passage dans les voies publique ; il assure la police de la circulation sur le territoire de la commune. S'il cause un dommage dans l'utilisation de telles prérogatives, la responsabilité de la commune pourra être engagée. Le Conseil d'Etat a précisé que, lorsque la voie publique traverse successivement le territoire de plusieurs communes, chaque maire est compétent pour prendre des mesures restrictives sur la portion de voie traversant sa commune ; il n'est pas nécessaire de recourir à des arrêtés conjoints des maires concernés, sauf si l'axe de la voie communale délimite le territoire de deux communes (CE, 17 juin 2024, n° [470189](#), Cne de Farino). Il est à noter cependant que le maire de Paris dispose de compétences plus réduites sur le territoire de la capitale, compte tenu des particularités d'une telle ville (taille, implantation du siège de nombreuses institutions nationales et internationales, nombre de manifestations...).

Pour le département, le président du conseil départemental a des compétences très limitées. Il peut règlementer la circulation sur les voies départementales en dehors des agglomérations.

Le préfet dispose de compétences importantes : c'est lui qui doit intervenir si les mesures à prendre dépassent le territoire de plusieurs communes (sur cette délimitation : CE, 28 nov. 2022, n° [449749](#), Ministre de l'intérieur), ou sont relatives à l'ensemble d'un département ; il dispose d'un pouvoir de substitution si le maire n'a pas agi ou a pris des mesures insuffisantes ; dans ce cas, si un dommage survient, c'est quand même la responsabilité de la commune qui doit en principe être engagée, alors même que le préfet est le représentant de l'Etat. Le préfet de police de Paris dispose, lui, de compétences spécifiques, au regard de l'étendue des compétences du maire de Paris.

2. La concurrence des titulaires

Plusieurs autorités administratives peuvent intervenir sur le même territoire et dans le même domaine. Pour déterminer l'étendue des compétences de chacun, il faut se référer à la hiérarchie des autorités administratives et au principe de légalité.

La confusion peut se produire dans l'exercice des pouvoirs respectifs des différentes autorités : le principe est que le fait que la compétence générale ait été utilisée à un niveau supérieur n'empêche pas l'autorité inférieure d'agir dans le même domaine ; cette autorité ne peut pas prendre des mesures moins contraignantes mais elle peut toujours aggraver la mesure nationale, par exemple (CE, 18 avril 1902, Maire de Nérès-les-Bains, Rec., p. 275).

B - Les titulaires du pouvoir de police administrative spéciale

La police administrative spéciale se distingue de la police générale par son champ d'application (il est beaucoup plus étroitement délimité), par le fait qu'elle ne concerne qu'une activité déterminée ou un secteur (police de la chasse, des prix, de la concurrence, des monuments historiques) ou des administrés particuliers (étrangers, nomades), et par son but (protection du patrimoine, protection esthétique...).

Les polices spéciales sont instituées par des textes spécifiques. Les autorités investies de ces compétences peuvent être des autorités déjà investies d'une compétence de police générale (Premier ministre, préfet, maire) ou d'autres (ministres). Pour savoir de quelle police il s'agit, il faut se référer aux textes initiaux, aux buts, à la procédure, à la collectivité au nom de laquelle l'autorité agit (la police spéciale est souvent exercée au nom de l'Etat).

La question de la concurrence entre titulaires de police spéciale ne se pose pas, car ils n'interviennent pas sur le même territoire, ni dans le même domaine.

On assiste à une **multiplication des polices spéciales**, qu'il est parfois difficile de distinguer de la police administrative générale. Les sanctions sont souvent plus élevées que dans le cas de la police générale. Il existe plusieurs raisons à cette multiplication : solution de facilité (dès lors qu'un problème nouveau se pose, l'on crée une nouvelle police spéciale, mais sans se poser la question de la cohérence de l'ensemble des polices spéciales), caractère technique des matières (souvent ces polices spéciales sont exercées au nom de l'Etat et elles n'ont pas de champ territorial limité), apparition de nouvelles règles et de nouvelles normes, donc de nouvelles sanctions (27 polices spéciales dans le Code de l'environnement), gonflement de la notion de sécurité (elle revêt des aspects nombreux : sécurité alimentaire, sécurité sanitaire, sécurité environnementale...), nécessité de prévenir les risques, voire tous les risques....

La loi du 13 août 2004 (art. [L. 5211-9-2](#) du CGCT) prévoit le transfert de certains pouvoirs de police spéciale du maire aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (arrêtés conjoints). La loi du 16 décembre 2010 et la loi du 29 février 2012 prévoient l'exercice de cette compétence par la voie d'un arrêté du président de l'EPCI ; les domaines concernés sont ceux qui relèvent de la compétence de l'EPCI (assainissement, déchets, stationnement des gens du voyage, de manière facultative pour la lutte contre l'incendie et l'organisation de manifestations sportives). La [loi du 27 janvier 2014](#) étend ce domaine, en prévoyant un transfert de plein droit du pouvoir de police spéciale des maires aux présidents d'EPCI à fiscalité propre s'ils disposent de la compétence pour l'assainissement, la collecte et la gestion des déchets ménagers, les aires d'accueil des gens du voyage, la police de la circulation et du stationnement, les autorisations de taxi ; le transfert demeure facultatif pour les manifestations sportives et la sécurité extérieure contre l'incendie. La [loi ALUR du 24 mars 2014](#) étend encore les pouvoirs de police des présidents d'EPCI à fiscalité propre dans le domaine de la police spéciale de l'habitat.

Il est prévu des possibilités pour les maires concernés de s'opposer à ces transferts ; ainsi, dans un délai de six mois suivant la date de l'élection du président de l'EPCI ou du groupement ou suivant la date à laquelle les compétences ont été transférées de plein droit à l'établissement ou au groupement, un ou plusieurs maires

peuvent s'opposer, dans chacun des domaines, au transfert des pouvoirs de police. Ils notifient alors leur opposition au président de l'EPCI ou du groupement ; il est alors mis fin au transfert pour les communes dont les maires ont notifié leur opposition. Si effectivement, certains maires se sont opposés à ce transfert du pouvoir de police, le président de l'EPCI ou du groupement peut renoncer, dans chaque domaine, à ce que les pouvoirs de police spéciale des maires lui soient transférés de plein droit ; il notifie sa renonciation à chacun des maires des communes membres dans un délai de 6 mois à compter de la réception de la première notification d'opposition.

Il est à noter que le CGCT a prévu l'exercice d'un pouvoir de substitution du préfet au président de l'EPCI en matière de police de la circulation et du stationnement, et en matière de police de la construction. Mais il faut insister sur le fait que ce sont bien des compétences en matière de police spéciale qui sont transférées et non des compétences de police administrative générale.

C - La rencontre des titulaires du pouvoir de police générale et des pouvoirs de police spéciale

En principe, police générale et police spéciale ne s'excluent pas ; ce sont des aspects différents de l'activité qui sont visées (ex. de la police du cinéma, expliquée ci-dessus). Ainsi, l'intervention de la police administrative générale est tolérée si les mesures prises par l'autorité de police spéciale sont insuffisantes, si les « circonstances locales particulières » le justifient ou en présence d'un « péril imminent ». De même, la police générale peut intervenir dès lors que l'objet n'est pas identique ; ainsi l'existence d'une police spéciale de la protection du patrimoine archéologique (art. [R. 531-1](#) et [R. 542-1](#) du Code du patrimoine) exercée par le préfet de région ne fait pas obstacle à ce que le maire ou le préfet de département, selon les cas, mettent en oeuvre leurs pouvoirs de police générale pour prévenir des fouilles et excavations susceptibles, par leur localisation dans des zones riches en vestiges archéologiques, de porter atteinte au patrimoine archéologique ainsi que pour prévenir la commission des infractions relatives aux fouilles (CE, 30 sept. 2025, n° [491285](#), Société La Boutique du fouilleur).

Il existe cependant des cas particuliers d'exclusion, c'est-à-dire des domaines dans lesquels l'existence d'une police spéciale empêche totalement l'exercice d'un pouvoir de police générale ; c'est alors un principe d'exclusivité qui s'applique. Les exemples semblent se rencontrer plus souvent.

Exemple

C'est le cas pour la police spéciale des télécommunications (CE, Ass., 26 octobre 2011, Commune de Saint-Denis, n° [326492](#)) et pour la police spéciale de la dissémination volontaire d'OGM (CE, 24 septembre 2012, Commune de Valence, n° [342990](#)).

Dans ces deux cas, le législateur a organisé une police spéciale confiée à l'Etat, qui exclut totalement le pouvoir de police générale du maire de la commune, sauf en cas de péril imminent dont l'extrême urgence empêcherait le titulaire de la police spéciale d'agir.

Exemple

De manière plus spécifique, mais qui touche également au domaine de la santé et à la question de l'influence sur les individus de l'exposition aux ondes électromagnétiques, le juge administratif a estimé que l'installation des compteurs d'énergie intelligents ne pouvait être remise en cause ou différée par un arrêté de police d'un maire, l'Etat étant seul compétent en la matière (TA de Montreuil, 7 décembre 2017, Préfet de Seine-Saint-Denis, n° 1700278 ; CE, 11 juil. 2019, Cne de Cast, n° [426060](#)).

L'incertitude demeurerait s'agissant de l'interdiction par les maires de l'utilisation de pesticides.

Exemple

Les maires de certaines communes ont en effet décidé, par prudence, d'interdire l'utilisation de pesticides dans un périmètre relativement important par rapport aux habitations. Le tribunal administratif de Rennes (TA de Rennes, 14 oct. 2019, Préfet d'Ille-et-Vilaine, n° 1904029) a, sur déféré préfectoral, annulé l'arrêté municipal interdisant l'utilisation de pesticides à une distance de moins de 150 mètres des bâtiments, tout en hésitant (voir les conclusions du rapporteur public) sur cette annulation. De son côté, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, il a, au contraire, jugé que, compte tenu de l'annulation par le Conseil d'Etat de l'arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits pesticides (CE, 26 juin 2019, n° [415426](#)), dans la mesure où cet arrêté ne prévoyait pas de dispositions destinées à protéger suffisamment les riverains, le maire pouvait intervenir : *« eu égard à la présomption suffisamment établie de dangerosité et de persistance dans le temps des effets néfastes pour la santé publique et l'environnement des produits que l'arrêté attaqué interdit sur le territoire de la commune de Gennevilliers, et en l'absence de mesures réglementaires suffisantes prises par les ministres titulaires de la police administrative spéciale, le maire de cette commune a pu, à bon droit, considérer que les habitants de celle-ci étaient exposés à un danger grave, justifiant qu'il prescrive les mesures contestées (...), et ce alors même que l'organisation d'une police spéciale relative aux produits concernés a pour objet de garantir une cohérence au niveau national des décisions prises, dans un contexte où les connaissances et expertises scientifiques sont désormais largement diffusées et accessibles »*. Cependant, le Conseil d'Etat est intervenu et a appliqué la solution retenue pour les OGM et les antennes-relais (CE, 31 déc. 2020, Commune d'Arcueil, n° [439253](#) : le législateur a organisé une police spéciale de la mise sur le marché, de la détention et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, confiée à l'Etat ; dans ces conditions, si les articles L. 2212-1 et L. 22122 du Code général des collectivités territoriales habilitent le maire à prendre, pour la commune, les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, celui-ci ne peut légalement user de cette compétence pour édicter une réglementation portant sur les conditions générales d'utilisation des produits phytopharmaceutiques qu'il appartient aux seules autorités de l'Etat de prendre. Le Conseil d'Etat ne semble cependant pas très à l'aise avec les décisions prises au niveau national pour protéger les populations contre les risques induits par l'utilisation et l'épandage de tels produits; il a ainsi annulé une disposition du décret du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation, en ce que la distance de protection prévue à l'égard des populations était insuffisante ; il a laissé six mois au gouvernement pour étendre ces distances à 10 mètres (CE, 26 juil. 2021, Collectif des maires anti-pesticides, n° [437815](#) ; AJDA 2021, p. 1590). Le Conseil d'Etat a même précisé que *« si le maire peut, en vertu des pouvoirs de police spéciale qu'il tient de l'article L. 541-3 du Code de l'environnement sans préjudice des pouvoirs de police générale qu'il tient des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, prendre, pour la commune, les mesures nécessaires au respect de la réglementation en matière de gestion des déchets, il ne peut légalement user de cette compétence pour édicter une réglementation portant sur les conditions générales d'utilisation des produits phytopharmaceutiques, qu'il appartient aux seules autorités de l'Etat de prendre »* (CE, 16 juin 2025, n° [490161](#), Commune de La Montagne). Cela signifie donc que le maire, qu'il agisse au titre de ses pouvoirs de police générale ou au titre de ses pouvoirs de police spéciale, ne peut intervenir dans le cadre de cette police spéciale de l'Etat.

Une question n'a pas encore été tranchée par le Conseil d'Etat : selon le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, *« le législateur a confié aux seuls préfets le pouvoir de police permettant de réglementer l'installation dans une commune d'un cirque détenant et utilisant des animaux vivants, pour des motifs tenant aux conditions d'utilisation de ces animaux, et d'effectuer les contrôles nécessaires »* ; il s'agirait ainsi d'un police spéciale exclusive, empêchant le maire d'agir au titre de ses pouvoirs de police générale. Mais cette décision est pour l'instant isolée (TA Cergy-Pontoise, 9 déc. 2022, n° 2007632, Association de défense des cirques, AJDA 2023, p. 734, concl. G. Barraud).

En règle générale, en cas d'exercice par une autre autorité du pouvoir de police spéciale, le maire peut intervenir, au titre de son pouvoir de police générale, en cas de péril grave et imminent, dès lors qu'il existe des circonstances locales particulières.

Exemple

CE, 2 décembre 2009, Commune de Rachecourt-sur-Marne, n° [309684](#) : « *Considérant qu'en vertu de l'article L. 211-5 du code de l'environnement, la police spéciale de l'eau a été attribuée au préfet ; que, s'il appartient au maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune, de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, le maire ne saurait s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale qu'en cas de péril imminent* », non reconnu en l'espèce. Il en est de même pour la police spéciale des débits de boissons (CE, 10 juill. 2025, n° [488023](#), Soc. Le Magistral) : dans le cadre de la police spéciale des débits de boissons, « *en cas de troubles à l'ordre public en relation avec les conditions d'exploitation, le représentant de l'Etat dans le département, qui peut déléguer ses pouvoirs au maire, en fonction des circonstances locales, ainsi que le ministre de l'intérieur, dans certains cas, ont le pouvoir de prononcer les mesures de fermeture administrative temporaire qu'appelle la prévention de la continuation ou du retour de désordres liés au fonctionnement de l'établissement. Ces dispositions font par elles-mêmes obstacle à ce que le maire, sauf péril imminent, s'immisce au titre de la police générale, dans l'exercice de la police spéciale des débits et boissons en ordonnant la fermeture temporaire d'un débit de boissons au motif tiré des atteintes à la tranquillité publique résultant de l'exploitation de l'établissement* ». Cela implique que le maire peut intervenir en ce domaine mais uniquement s'il a reçu délégation du représentant de l'Etat ou en cas de péril imminent, non retenu en l'espèce.

Pendant la crise sanitaire, la jurisprudence a cependant évolué.

Exemple

Dans une ordonnance rendue le 17 avril 2020, le Conseil d'Etat, saisi de la légalité de l'arrêté du maire de Sceaux rendant obligatoire le port du masque dans l'espace public sur son territoire, précise certains éléments. Selon lui, « *la police spéciale instituée par le législateur fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, à ce que le maire prenne, au titre de son pouvoir de police générale, des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire, à moins que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édiction indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but, par les autorités compétentes de l'Etat* » (CE, réf., 17 avril 2020, Commune de Sceaux, n° [440057](#)).

La loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a créé, au sein du Code de la santé publique, une police spéciale, qui donne aux autorités de l'Etat compétence pour édicter, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les mesures générales ou individuelles visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire. Il existe donc en l'espèce une concurrence entre l'exercice de la police spéciale par l'Etat et l'exercice de la police générale par le maire. En pareille situation, en principe, le maire peut toujours intervenir pour aggraver les mesures prises par l'autorité nationale, dès lors qu'il justifie de circonstances locales particulières, ou, en cas de police spéciale exclusive (antennes-relais, OGM...), s'il peut justifier d'un péril grave et imminent. Le Conseil d'Etat précise ici que le maire peut prendre, au titre de la police générale, des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de sa commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'Etat, notamment en interdisant, au vu des circonstances locales, l'accès à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblements. Mais :

- le maire ne peut intervenir que pour des raisons impérieuses liées à des circonstances locales qui en rendent l'édiction indispensable ;
- la mesure ne doit pas compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises dans ce but par les autorités compétentes de l'Etat.

Cette solution a été reprise pour suspendre l'arrêté du maire de Nice du 25 janvier 2021 interdisant toute location de biens immeubles pendant les vacances d'hiver 2021 pour éviter la propagation de la Covid-19 (CE, réf., 16 fév. 2021, Commune de Nice, n° [449605](#) : « *le législateur a institué une police spéciale donnant aux autorités de l'Etat mentionnées aux articles L. 3131-15 à L. 3131-17 du code de la santé publique la compétence pour édicter, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les mesures générales ou individuelles visant à mettre fin à une catastrophe sanitaire telle que l'épidémie de covid-19, en vue, notamment, d'assurer, compte tenu des données scientifiques disponibles, leur cohérence et leur efficacité sur l'ensemble du territoire concerné et de les adapter en fonction de l'évolution de la situation* »).

Le maire connaît ainsi une limite importante de ses pouvoirs de police générale, sachant qu'il n'est pas toujours aisé d'apprécier la cohérence et l'efficacité des mesures prises...

§2 : L'étendue du pouvoir de police

Le contenu du pouvoir de police varie selon les libertés en cause et la réalité de la menace de troubles à l'ordre public. Le juge exerce en ce domaine un contrôle particulièrement étendu, qui lui permet d'apprécier la nécessité, la proportionnalité et l'adaptation de la mesure aux faits, traduisant ainsi ce que l'on appelle « le triple test » de proportionnalité (v. C. Roulhac, « La mutation du contrôle des mesures de police administrative ; retour sur l'appropriation du triple test de proportionnalité par le juge administratif », *RFDA* 2018, p. 343).

A - Le contenu du pouvoir de police

Le pouvoir de police se matérialise par l'édition d'un certain nombre de décisions, qui revêtent une nature variée. L'autorité estime que le risque de troubles à l'ordre public justifie l'édition d'une mesure de police ; cependant, il arrive que l'autorité administrative soit contrainte d'agir.

1. La nature des mesures

L'autorité de police agit par des actes matériels ou par des actes juridiques, à caractère réglementaire (qui peuvent être pénalement sanctionnés) ou individuel.

Le règlement suppose un certain degré de contrainte, mais il se fonde sur une disposition législative :

- L'activité peut être soumise à un système de déclaration préalable, qui est un mécanisme peu attentatoire à la liberté ; l'administré informe l'administration, par une déclaration, de l'activité ou de l'action qu'il souhaite entreprendre ; l'autorité de police doit alors prendre les mesures nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre public. Ainsi par exemple, toute manifestation sur la voie publique est soumise à déclaration préalable (sauf pour les manifestations à caractère traditionnel, voir l'article [L. 211-1](#) du Code de la sécurité intérieure) au minimum 3 jours francs et au maximum 15 jours francs avant la date de la manifestation à la mairie de la commune sur laquelle la manifestation doit se dérouler, ou à la préfecture de département lorsque l'évènement doit avoir lieu dans des communes où la police nationale est compétente. L'autorité publique vérifie que les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des personnes et des biens sont prévues par l'association, elle peut demander des modifications (en particulier de trajet). Si le maire ou le préfet estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, il l'interdit par un arrêté notifié immédiatement aux signataires de la déclaration. Si la manifestation ne semble pas présenter de troubles à l'ordre public, elle se déroulera sur le trajet prévu. La liberté d'association comme la liberté de réunion sont soumises à un système de déclaration préalable.
- L'activité peut être soumise à un système d'autorisation préalable, système radicalement exclu pour les libertés fondamentales ; il peut s'agir d'une autorisation préalable à l'exercice d'un droit, comme le permis de construire sur sa propriété ou de l'autorisation d'exercer une activité professionnelle (mais dans ce dernier cas, il ne faut pas que le mécanisme de l'autorisation préalable s'apparente à une interdiction générale et absolue : CE, Ass., 22 juin 1951, Daudignac, Rec., p. 362 pour l'activité de photographie-filmeur). Ce système est beaucoup utilisé en matière de polices spéciales, moins pour la police générale. Il existe cependant un risque de rupture d'égalité entre les différents demandeurs, l'autorité disposant en ce domaine d'un pouvoir discrétionnaire ; il est donc nécessaire que, dans la délivrance des autorisations, l'administration examine scrupuleusement chaque dossier de demande et respecte le principe d'égalité entre demandeurs. Mais même si le Premier ministre dispose, pendant l'état d'urgence sanitaire, de pouvoirs de police sanitaire étendus, et qu'il peut ainsi, aux fins de garantir la santé publique, réglementer les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature et, le cas échéant, les interdire, il ne peut légalement, sans qu'une disposition législative lui ait donné compétence à cette fin, subordonner les manifestations sur la voie publique à un régime d'autorisation (CE, 15 janv. 2021, n° [441265](#), CGT).

Ces deux premiers mécanismes traduisent en réalité un régime préventif, qui limite a priori l'exercice des libertés. Le régime répressif intervient lui après l'exercice du droit ou de la liberté : l'autorité compétente sanctionnera la violation d'une liberté ou l'usage abusif d'un droit.

- Une interdiction totale est en principe impossible, le juge rappelant régulièrement que toute interdiction générale et absolue est illégale.

Exemple

A propos de l'interdiction de fumer dans les lieux publics : CE, 19 mars 2007, n° [300467](#). Plus récemment, le Conseil d'Etat a annulé plusieurs dispositions de l'arrêté du 15 octobre 2015 du maire de Saint-Etienne « portant code de la tranquillité publique », en ce qu'elles prohibaient comme étant de nature à porter par soi-même atteinte à l'ordre public le seul fait de laisser plus de deux chiens stationner, même temporairement, sur la voie publique, ainsi que, de manière générale, le fait pour un groupe de plus de trois personnes d'émettre des bruits de conversation et de musique « *audibles par les passants* », sans en préciser la durée ni l'intensité. Ces mesures édictées « *pour une durée de trois mois, sans aucune limitation de plage horaire et tous les jours de la semaine, dans un vaste périmètre géographique correspondant à l'ensemble du centre-ville de la commune, doivent être regardées, alors même que la commune de Saint-Etienne invoque une augmentation de la délinquance et des incivilités dans son centre-ville, comme portant, du fait du caractère général et absolu des interdictions ainsi prononcées, une atteinte à la liberté personnelle, en particulier à la liberté d'aller et venir, qui est disproportionnée au regard de l'objectif de sauvegarde de l'ordre public poursuivi* » (CE, 16 juil. 2021, Association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, n° [434254](#)).

L'autorité de police peut prendre des décisions individuelles, une mesure de police générale n'étant en principe pas créatrice de droits. En revanche, une mesure de police spéciale peut être créatrice de droits. Pour faire exécuter ses décisions, l'autorité administrative a recours aux personnels de police.

Exemple

Le Conseil d'Etat a précisé que le dispositif de surveillance par des drones constitue un traitement de données à caractère personnel, qui a pour finalités la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces. Ce traitement, qui a été mis en œuvre sans intervention préalable d'un texte l'autorisant, crée un doute sérieux quant à la légalité de la décision du préfet de police de Paris d'utiliser ce moyen pour surveiller les manifestations et rassemblements sur la voie publique. Il est donc enjoint à cette autorité de cesser de procéder aux mesures de surveillance au moyen de drones (CE, 22 déc. 2020, Association "La Quadrature du net", n° [446155](#)).

On rappellera que l'autorité de police ne peut en principe recourir, en matière de police, au contrat comme acte juridique. Le principe demeure que le pouvoir de police ne se délègue pas. Pour autant, il apparaît que le juge établit certaines distinctions : ainsi les activités matérielles de police qui n'impliquent pas la vérification d'identité ou des mesures de contrôle sur les personnes peuvent être déléguées à des entreprises privées. Mais le contrôle d'identité et la surveillance des espaces ouverts au public ne peuvent pas être confiés à une entreprise privée.

2. L'obligation d'agir

L'autorité de police est obligée d'agir si la mesure de police apparaît indispensable pour faire cesser un péril grave résultant d'une situation troublant dangereusement l'ordre public. L'abstention de l'autorité est alors considérée comme fautive (CE, 23 octobre 1959, Doublet, Rec., p. 540 ; en l'espèce, le refus d'un maire de réglementer un camping n'a pas été jugé illégal).

Exemple

CE, 19 novembre 2013, n° 352955 :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'utilisation de la plate-forme flottante installée par la commune d'Etables-sur-Mer sur la plage publique des Gobelins présentait un danger particulier dès lors qu'elle permettait à des adolescents et à des enfants d'effectuer des plongeon, quelle que soit la profondeur de l'eau ; que, par suite, il incombait au maire de prendre, en application des dispositions de l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales rappelées au point 3, les mesures appropriées à l'usage de cette plate-forme flottante ; qu'ainsi, le maire d'Etables-sur-Mer, en s'abstenant de prendre de telles mesures, a commis une faute dans l'exercice de ses pouvoirs de police ; qu'aucune imprudence ne pouvant, contrairement à ce que soutient la commune, être imputée en l'espèce à la victime, cette faute est de nature à engager la responsabilité de la commune ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens d'appel, les requérants sont fondés à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Rennes a rejeté leurs demandes ».

L'obligation d'agir impose donc à l'autorité de police de prendre des mesures destinées à préserver l'ordre public, ces mesures devant être proportionnées au risque. Le maire doit donc alerter sur les dangers d'une promenade, d'une piste de ski, sur les risques de baignade à certains endroits... Son refus d'agir ou son abstention peuvent engager sa responsabilité.

L'autorité de police est également obligée d'appliquer une règle qu'elle a elle-même édictée (CE, 14 décembre 1962, Doublet, AJDA 1963, p. 85).

Exemple

Arrêt Doublet de 1962 (extraits) :

« Cons. que **s'il appartenait au préfet d'assurer le respect de la réglementation qu'il avait édictée par ses arrêtés susmentionnés** soit en mettant le maire de Saint-Jean-de-Monts en demeure de prendre toutes mesures utiles à cet effet dans les conditions prévues à l'article 99, 2e alinéa, de la loi du 5 avril 1884 et en cas d'inaction du maire en se substituant à lui pour prendre les mesures dont s'agit, soit en retirant lui-même l'autorisation qu'il avait accordée le 7 mai 1957 au Syndicat d'initiative de cette commune, et s'il est constant qu'il n'a pas usé des pouvoirs dont il pouvait ainsi disposer, son abstention ne pouvait en tout état de cause engager que la responsabilité de l'Etat ; qu'il suit de là qu'en admettant que cette abstention ait en l'espèce constitué une faute de nature à ouvrir au requérant un droit à indemnité, la demande du sieur Doublet, uniquement dirigée contre la commune de Saint-Jean-de-Monts, n'était de ce chef susceptible d'aucune suite favorable ; que c'est, dès lors, à bon droit que le Tribunal administratif a, par le jugement attaqué, écarté les conclusions de ladite demande en tant qu'elles étaient fondées sur la faute imputée au préfet de la Vendée ; Mais cons. qu'il ressort des pièces de la procédure que la demande du sieur Doublet était, comme les conclusions de sa présente requête, fondée également sur l'inaction du maire de Saint-Jean-de-Monts ; qu'à cet égard, **il incombait à celui-ci, chargé en vertu de l'article 91 de la loi du 5 avril 1884 de la police municipale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs, d'assurer sur le territoire de sa commune l'observation de la réglementation du camping telle qu'elle résultait des arrêtés susmentionnés du préfet de la Vendée** ; qu'il est constant qu'il n'a pris aucune mesure pour mettre un terme aux infractions à ladite réglementation invoquées par le sieur Doublet et dont la réalité est corroborée par les pièces du dossier ; que cette carence systématique présente, dans les circonstances de l'affaire, le caractère d'une faute lourde de nature à engager la responsabilité de la commune ; qu'il résulte, d'autre part de l'instruction, que le fonctionnement irrégulier du camp de Saint-Jean-de-Monts a effectivement entraîné pour le sieur Doublet des troubles de jouissance graves dont il est par suite fondé à demander réparation. »

Cependant, si l'autorité administrative a l'obligation d'agir en cas de danger, elle n'est pas tenue de justifier une mesure d'interdiction en explicitant précisément la nature du danger en cause

Exemple

CE, 22 nov. 2019, n° 422655 :

« il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond, d'une part, que la partie du rivage où s'est déroulé l'accident dont a été victime M. A... avait fait l'objet d'un arrêté du maire de Saint-Leu en date du 1^{er} mars 2011 portant réglementation de la baignade, qui la désignait comme un site dangereux, dont l'accès ne pouvait se faire qu'aux risques et périls de la population et qui y interdisait la baignade et, d'autre part, qu'avait été installé de manière visible sur le site un panneau sur lequel était mentionné : " baignade interdite, site dangereux, accès à vos risques et périls ". En jugeant, par un arrêt suffisamment motivé sur ce point, que cette information du public, même si elle ne faisait pas spécifiquement état de la menace des requins, constituait une publicité appropriée de la réglementation applicable et des dangers du site, la cour a exactement qualifié les pièces du dossier qui lui était soumis. Elle a pu, par suite, sans erreur de droit, en déduire que, l'autorité municipale ayant rempli l'obligation d'information qui lui incombait, il ne pouvait être reproché au préfet de La Réunion de n'avoir pas usé du pouvoir de substitution qu'il tient des dispositions de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales. »

B - Le contrôle du pouvoir de police

Ce contrôle est essentiel car il est impératif de maintenir un équilibre entre la nécessité d'assurer le maintien de l'ordre public et l'obligation de respecter les droits et libertés des citoyens. On rappellera que la liberté est la règle, la mesure de police l'exception.

On notera que certaines mesures de police peuvent être contestées plus largement par des associations que d'autres catégories de mesures : l'intérêt à agir d'une association nationale est apprécié souplesment pour contester une mesure de police locale ; cette évolution jurisprudentielle risque d'ouvrir largement le recours des associations nationales et donc de multiplier les contentieux portés devant les juridictions.

Exemple

CE, 4 novembre 2015, Ligue française des droits de l'homme :

« Si, en principe, le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation, il peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales ; que la cour a jugé en l'espèce qu'eu égard à l'objet social de la Ligue des droits de l'homme, dont elle a rappelé qu'il était notamment de combattre " l'injustice, l'illégalité, l'arbitraire, l'intolérance, toute forme de racisme et de discrimination (...) et plus généralement toute atteinte au principe fondamental d'égalité entre les êtres humains ", et à son champ d'action national, cette association ne justifiait pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre l'arrêté municipal en cause ; qu'en portant cette appréciation, alors que la mesure de police édictée par l'arrêté attaqué était de nature à affecter de façon spécifique des personnes d'origine étrangère présentes sur le territoire de la commune et présentait, dans la mesure notamment où elle répondait à une situation susceptible d'être rencontrée dans d'autres communes, une portée excédant son seul objet local, la cour administrative d'appel de Douai a inexactement qualifié les faits de l'espèce ».

Cette jurisprudence est sollicitée assez souvent désormais.

Il peut s'agir également d'un particulier qui conteste une mesure de police prise à son encontre.

1. Un contrôle approfondi de la légalité de la mesure

En matière de mesure de police, l'importance du contrôle du juge administratif au titre du référé-liberté (art. L. 521-2 du CJA) n'est pas à démontrer. Il faut alors démontrer l'urgence et l'atteinte grave à une liberté fondamentale. Le juge a eu l'occasion de se prononcer à de multiples reprises pendant la période d'état

d'urgence sanitaire; il a suspendu plusieurs mesures, en particulier en demandant aux autorités compétentes de préciser leur intention compte tenu du caractère ambigu de la mesure (CE, réf., 30 avril 2020, Fédération française des usagers de la bicyclette, n° [440179](#)). Dans cette affaire, le juge a reconnu que « *la faculté de se déplacer en utilisant un moyen de locomotion dont l'usage est autorisé constitue, au titre de la liberté d'aller et de venir et du droit de chacun au respect de sa vie personnelle, une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 CJA* ». L'absence de diffusion publique de la position gouvernementale sur l'interprétation de la mesure en cause porte une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté.

Le juge administratif exerce les contrôles traditionnels de légalité (compétence, vice de forme et de procédure (ainsi une mesure de police doit-elle être motivée : CE, 6 juin 2018, Dos Santos Pedro, n° [410985](#)), détournement de pouvoir), mais il opère un contrôle particulièrement approfondi sur les motifs de fait, donc sur la qualification juridique des faits (CE, 19 mai 1933, Benjamin, Rec., p. 541 ; Dalloz 1933, III, p. 354, concl. Michel).

Il exerce un contrôle de l'adéquation de la mesure aux faits, la mesure de police ne sera légale que si elle est nécessaire. Le contrôle s'opère donc ainsi : il ne suffit pas de savoir si la menace de trouble à l'ordre public justifiait une mesure de police (contrôle normal de la qualification juridique des faits : l'interdiction du port du burkini sur une plage doit reposer sur des risques réels de troubles à l'ordre public, non avérés en l'espèce : CE, ord., 26 août 2016, Ligue des droits de l'homme, n° [402742](#)) ; il faut savoir si la menace de trouble justifiait LA mesure qui a été finalement prise. Cette mesure de police était-elle la seule possible pour assurer le maintien de l'ordre public ? N'existait-il aucune autre mesure de police, moins contraignante pour les libertés, qui aurait garanti l'ordre public ? Il s'agit donc d'un contrôle de nécessité mais aussi de proportionnalité de la mesure.

Exemple

Le juge administratif tient compte des circonstances de temps et de lieu, de la liberté en cause (et l'on rappellera la prohibition des interdictions générales et absolues, sauf cas très particuliers : CE, 14 mars 1973, Almela, Rec., p. 213 ; l'interdiction de stationner à toute heure, tous les jours de l'année sur une voie est justifiée au regard des circonstances spécifiques ; à l'inverse, l'interdiction de toute manifestation à l'occasion de la venue d'un chef d'Etat chinois à Paris est trop générale et donc excessive : CE, 12 novembre 1997, Association communauté tibétaine en France, RFDA 1998, p. 191).

Le contrôle porte donc sur la nécessité, l'adaptation et la proportionnalité de la mesure (C. Roulhac, « La mutation du contrôle des mesures de police administrative ; retour sur l'appropriation du triple test de proportionnalité par le juge administratif », RFDA 2018, p. 343). Ce triple test de proportionnalité aurait été consacré par l'arrêt Association promotion de l'image et autres (CE, Ass., 26 octobre 2011, Rec., p. 505, concl. Boucher ; AJDA 2012, p. 35, chron. Guyomar et Domino). La mesure de police édictée est bien la seule qui pouvait garantir l'ordre public, et c'est la moins contraignante pour les droits et libertés.

Exemple

Ainsi, dans l'affaire Benjamin précitée, la gravité des risques de troubles à l'ordre public n'était pas telle qu'il n'existait aucune autre mesure pour préserver l'ordre public que d'interdire la réunion. De même, le caractère simultané de deux manifestations, un spectacle d'un humoriste controversé et un match de football de demi-finale de la coupe de France, ne justifie pas que le maire cherche à interdire l'une des deux au motif qu'il ne dispose pas des forces de police suffisantes ; compte tenu du délai dont il disposait (les manifestations ont été déclarées plusieurs mois auparavant), il avait le temps nécessaire pour organiser au mieux la répartition des forces de l'ordre ; l'interdiction du spectacle est donc illégale, car elle n'est pas proportionnée, ni adaptée, ni nécessaire (CAA de Nantes, 8 février 2017, n° [15NT00509](#)).

Ce triple test (dont l'examen n'est pas exempt de subjectivité de la part du juge) est également mis en œuvre lors des mesures prises par certains maires visant à interdire la circulation des mineurs après une certaine heure la nuit, ce que l'on a appelé le « couvre-feu pour les mineurs ».

Exemple

Ainsi le juge a-t-il estimé que l'interdiction de circulation des enfants à certaines heures de la nuit et la reconduite éventuelle par la force chez leurs parents est légale s'il existe des risques particuliers auxquels les enfants seraient exposés dans certains secteurs et si la mesure est limitée dans le temps et dans l'espace (CE, réf., 27 juillet 2001, Ville d'Etampes, n° [236489](#), AJDA 2002, p. 351 ; voir également CE, ordonnance de référé, 9 juillet 2001, n° 235638, Préfet du Loiret). Si, initialement, seul le maire, au titre de ses pouvoirs de police générale, pouvait édicter de telles mesures, la loi du 14 mars 2011 « LOPPSI 2 » a prévu un nouveau cadre juridique pour les mesures de couvre-feu applicables aux mineurs. L'article 43 donne en effet la possibilité aux préfets d'imposer aux mineurs un couvre-feu de portée générale, et au tribunal pour enfants de prononcer une sanction éducative de couvre-feu individuel. Mais que la mesure émane du maire ou du préfet, sa légalité est subordonnée à l'existence de risques particuliers dans le secteur visé et à la proportionnalité de la mesure à l'objectif de protection des mineurs. Le Conseil d'Etat a cependant récemment renforcé son contrôle sur de telles mesures. Dans un arrêt du 6 juin 2018, Ligue des droits de l'homme (n° [410774](#) ; JCP-A 2018, 2303, note P. Türk), il rappelle que le maire peut faire usage, « en fonction de circonstances locales particulières, des pouvoirs de police générale qu'il tient des articles L. 2212-1 et s. du CGCT ». Mais il précise l'étendue de son contrôle : « Toutefois, la légalité de mesures restreignant à cette fin la liberté de circulation des mineurs est subordonnée à la condition qu'elles soient justifiées par l'existence de risques particuliers de troubles à l'ordre public auxquels ces mineurs seraient exposés ou dont ils seraient les auteurs dans les secteurs pour lesquels elles sont édictées, adaptées à l'objectif pris en compte et proportionnées ». En l'espèce, il annule l'arrêté du maire de Béziers, en estimant que « les documents produits par la ville de Béziers n'apportent pas d'éléments précis et circonstanciés de nature à étayer l'existence de risques particuliers relatifs aux mineurs de moins de 13 ans dans le centre-ville de Béziers et dans le quartier de la Devèze pour la période visée par l'arrêté attaqué. Dès lors, l'interdiction prévue par l'arrêté attaqué du 7 juillet 2014 ne peut être regardée comme une mesure justifiée par de tels risques ».

Le juge exige donc désormais, de la part du maire, la preuve de ces circonstances locales particulières : il faut donc que le maire précise en quoi la présence de mineurs dans telle ou telle partie de la commune entraîne des risques particuliers de troubles à l'ordre public ou en quoi les mineurs sont particulièrement exposés à des risques dans telle partie de la commune. Le Conseil d'Etat renforce ainsi la protection de la liberté individuelle, spécifiquement au profit des mineurs. Il admet également que les autorités de police se fondent sur l'évolution des chiffres de la délinquance sur plusieurs années pour justifier l'édiction d'un couvre-feu pour les mineurs (CE, 9 oct. 2025, n° [507078](#), Ligue des droits de l'homme).

Il existe également une jurisprudence sur les arrêtés dits anti-mendicité ; le juge exige que la mesure soit justifiée par des circonstances locales précises et elle ne doit être ni générale ni absolue (TA de Pau, 22 novembre 1995, Couveinhes et association sortir du fond, RFDA 1996, p. 373, concl. Madec). La pratique est désormais encadrée par la loi.

Art. 312-12-1 du Code pénal :

« Le fait, en réunion et de manière agressive, ou sous la menace d'un animal dangereux, de solliciter, sur la voie publique, la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. »

Le juge exerce un contrôle approfondi de la mesure.

Exemple

CAA de Nantes, 7 juin 2017, Ligue des droits de l'homme, n° [15NT03551](#) : l'arrêté du maire de Tours, qui s'étend sur un périmètre géographique englobant le centre ancien, le centre commercial et les abords de la gare et sur une période de plus de quatre mois excédant très largement la période des vacances estivales, n'est pas justifié par la nécessité de remédier de manière proportionnée à des risques significatifs et établis de troubles à l'ordre public.

Les juges du fond semblent cependant être attentifs à la situation de détresse des personnes.

Exemple

Ainsi, le tribunal administratif de Besançon a-t-il estimé que, du principe de fraternité consacré par plusieurs dispositions constitutionnelles, découle la liberté fondamentale d'aider autrui dans un but humanitaire (TA de Besançon, réf., 28 août 2018, M. Guardado, n° 1801454). Cette solution a été retenue par le Conseil constitutionnel (décision n° [2018-717/718 QPC](#), 6 juillet 2018, *RFDA* 2018, p. 959, note Schoettl ; p. 966, note Verpeaux : cons. 8, « *Il découle du principe de fraternité la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national* »). En revanche, selon le juge, il n'existe pas une liberté fondamentale de mendier, qui se fonderait sur ces dispositions. Le maire de la commune a, certes, indirectement mais nécessairement porté atteinte à la liberté d'aider autrui, « *laquelle ne prend, parfois, spontanément corps qu'à la vue de personnes dans le besoin* ». Mais l'arrêté du maire ne concerne qu'une petite partie du territoire de la commune, et pour une partie de l'année seulement (périodes des grandes vacances scolaires et des fêtes des fin d'année). La mesure est également justifiée par des risques avérés de troubles à l'ordre public.

La mise en œuvre prolongée de l'état d'urgence a entraîné une application systématique du contrôle maximum pour examiner la légalité des mesures de police prises sur son fondement.

Exemple

Ainsi, la décision du Premier ministre de rétablir le contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen est proportionnée à la gravité de la menace terroriste et justifiée par les nécessités de l'ordre public (CE, 28 déc. 2017, Assoc. nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers et a., n° [415291](#), cette décision étant particulièrement intéressante car l'on aurait pu considérer qu'une telle décision relevait de la catégorie des actes de gouvernement). Le juge a accepté la prolongation d'une telle mesure, en cas de menace nouvelle grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure (CE, 27 juill. 2022, n° [463850](#), Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers : « *une menace peut ainsi être regardée comme nouvelle, au sens et pour l'application de ces dispositions, soit lorsqu'elle est d'une nature différente de celles des menaces précédemment identifiées, soit lorsque des circonstances et événements nouveaux en font évoluer les caractéristiques dans des conditions telles qu'elles en modifient l'actualité, la portée ou la consistance. De tels circonstances et événements peuvent tenir, notamment, à l'objet de la menace, son ampleur ou son intensité, sa localisation et son origine* »).

Mais l'exemple le plus évident réside dans le contrôle des mesures prises sur le fondement de l'état d'urgence. Tel est le cas en matière de **perquisitions administratives** ; la légalité de telles mesures est appréciée au regard du triple test de proportionnalité :

Exemple

CE, Ass. Avis, 6 juillet 2016, Napol et autres (RFDA 2016, p. 943) :

« 2. Les décisions qui ordonnent des perquisitions sur le fondement de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 sont susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. La circonstance qu'elles ont produit leurs effets avant la saisine du juge n'est pas de nature à priver d'objet le recours. L'introduction d'un tel recours ne saurait cependant constituer un préalable nécessaire à l'engagement d'une action indemnitaire recherchant la responsabilité de l'Etat à raison des conditions dans lesquelles les perquisitions ont été ordonnées et mises à exécution.

3. Les décisions qui ordonnent des perquisitions sur le fondement de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 présentent le caractère de décisions administratives individuelles défavorables qui constituent des mesures de police. Comme telles, et ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, elles doivent être motivées en application de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, désormais codifié à l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

La motivation exigée par ces dispositions doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit ainsi que des motifs de fait faisant apparaître les raisons sérieuses qui ont conduit l'autorité administrative à penser que le lieu visé par la perquisition est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Dès lors que la perquisition est effectuée dans un cadre de police administrative, il n'est pas nécessaire que la motivation de la décision qui l'ordonne fasse état d'indices d'infraction pénale.

Le caractère suffisant de la motivation doit être apprécié en tenant compte des conditions d'urgence dans lesquelles la perquisition a été ordonnée, dans les circonstances exceptionnelles ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence. Si les dispositions de l'article 4 de la loi du 11 juillet 1979, codifié à l'article L. 211-6 du code des relations entre le public et l'administration, prévoient qu'une absence complète de motivation n'entache pas d'illégalité une décision lorsque l'urgence absolue a empêché qu'elle soit motivée, il appartient au juge administratif d'apprécier au cas par cas, en fonction des circonstances particulières de chaque espèce, si une urgence absolue a fait obstacle à ce que la décision comporte une motivation même succincte.

4. Outre l'énoncé de ses motifs, la décision qui ordonne une perquisition doit, en vertu des dispositions expresses de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 dans sa rédaction résultant de la loi du 20 novembre 2015, porter mention du lieu et du moment de la perquisition. L'indication du lieu a pour objet de circonscrire les locaux devant être perquisitionnés de façon à permettre de les identifier de façon raisonnable. Le moment indiqué dans la décision est celui à compter duquel la perquisition peut être mise à exécution, en fonction des contraintes opérationnelles. Si la loi prévoit que doit être indiqué le moment de la perquisition, elle n'impose pas que la décision, par une motivation spéciale, fasse apparaître les raisons qui ont conduit à retenir ce moment.

5. L'article 11 de la loi du 3 avril 1955 permet aux autorités administratives compétentes d'ordonner des perquisitions dans les lieux qu'il mentionne lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ces lieux sont fréquentés par au moins une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

Il appartient au juge administratif d'exercer un entier contrôle sur le respect de cette condition, afin de s'assurer, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, que **la mesure ordonnée était adaptée, nécessaire et proportionnée à sa finalité, dans les circonstances particulières qui ont conduit à la déclaration de l'état d'urgence**. Ce contrôle est exercé au regard de la situation de fait prévalant à la date à laquelle la mesure a été prise, compte tenu des informations dont disposait alors l'autorité administrative sans que des faits intervenus postérieurement, notamment les résultats de la perquisition, n'aient d'incidence à cet égard. »

Le contrôle est également maximum pour **les assignations à résidence** :

Exemple

au titre des référés, le Conseil d'Etat a suspendu des mesures d'assignation à résidence, en opérant un contrôle particulièrement approfondi sur la réalité de la menace que constituerait l'activité d'une personne (CE, ord., 22 janv. 2016, n° [396116](#)) ; eu égard à son objet et à ses effets, notamment aux restrictions apportées à la liberté d'aller et venir, une décision prononçant l'assignation à résidence d'une personne, prise par l'autorité administrative en application de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, porte, en principe et par elle-même, sauf à ce que l'administration fasse valoir des circonstances particulières, une atteinte grave et immédiate à la situation de cette personne, de nature à créer une situation d'urgence. Le juge des référés s'assure que l'autorité administrative, « *opérant la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public, n'a pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, que ce soit dans son appréciation de la menace que constitue le comportement de l'intéressé, compte tenu de la situation ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, ou dans la détermination des modalités de l'assignation à résidence* ». La sanction de déchéance de nationalité fait aussi l'objet d'un contrôle entier de la part du juge (CE, 8 juin 2016, n° [394356](#)).

Le contrôle est également particulièrement approfondi pour **les mesures d'assignations à résidence de plus d'un an** :

Devant les contraintes liées à l'état d'urgence, le Conseil constitutionnel a émis des réserves sur les textes qui lui étaient soumis (déc. n° [2017-624 QPC](#), 16 mars 2017). Dans plusieurs ordonnances de référé concernant des assignations à résidence de plus d'un an, le juge a appliqué ces réserves et exercé un contrôle approfondi : le comportement de la personne concernée doit constituer une menace d'une particulière gravité pour l'ordre et la sécurité publics ; l'administration doit faire état d'éléments nouveaux ou complémentaires révélés postérieurement à la décision initiale d'assignation à résidence ou aux précédents renouvellements, au cours des douze mois précédents. Le juge contrôle que l'administration a pris en compte la durée totale de l'assignation et l'ensemble des contraintes qui s'y attachent.

Exemple

CE, 25 avril 2017, n° [409677](#), à propos de la fréquentation des frères Klein par un individu.

La loi n° [2017-1510](#) du 30 octobre 2017 (O. Le Bot, « *Un état d'urgence permanent ?* », *RFDA* 2017, p. 1115) inscrit dans le droit commun des pouvoirs inspirés de l'état d'urgence (fermeture de lieux de culte, détermination de périmètres de protection au sein desquels la circulation des personnes est réglementée, mesures de surveillance individuelle) ; les perquisitions administratives sont rebaptisées « visites » et surtout, la perquisition n'est plus décidée par le préfet mais autorisée par un juge (art. [L. 229-1](#) et s. du Code de la sécurité intérieure).

Ce **contrôle de la nécessité, de l'adaptation et de la proportionnalité de la mesure de police a été mis en oeuvre lors de l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19** (loi n° [2020-290](#) du 23 mars 2020, renouvelé à plusieurs reprises).

Exemple

Ainsi l'interdiction générale et absolue de manifestations sur la voie publique de plus de 10 personnes n'est ni nécessaire, ni adaptée, ni proportionnée à l'objectif de préservation de la santé publique, ces rassemblements étant par ailleurs soumis à une déclaration préalable (CE, réf., 13 juin 2020, M. Renault, Ligue des droits de l'homme, CGT et autres, n° [440846](#)). Le Conseil d'Etat a même précisé que le Premier ministre ne pouvait soumettre la liberté de manifester sur la voie publique à un régime d'autorisation préalable (CE, 15 janv. 2021, CGT, n° [441265](#)). Le contrôle a été de même nature s'agissant d'une autre liberté fondamentale, la liberté de culte, « *qui ne se limite pas au droit de tout individu d'exprimer les convictions religieuses de son choix dans le respect de l'ordre public. Elle comporte également, parmi ses composantes essentielles, le droit de participer collectivement, sous la même réserve, à des cérémonies, en particulier dans les lieux de culte* ». Dès lors, l'interdiction de tout rassemblement ou réunion dans les établissements de culte, à l'exception des cérémonies funéraires regroupant moins de 20 personnes, présente un caractère disproportionné au regard de l'objectif de préservation de la santé publique (CE, réf., 18 mai 2020, n° [440366](#)). Le Conseil d'Etat s'est prononcé une nouvelle fois sur cette question, l'article 47 du décret du 29 octobre 2020 ayant limité à trente le nombre de personnes pouvant participer à une cérémonie religieuse; il estime que cette restriction présente un caractère disproportionné, aucune autre activité autorisée n'étant soumise à une telle limitation, fixée indépendamment de la superficie des locaux concernés (CE, réf., 29 nov. 2020, Association Civitas, Conférence des évêques de France, Association pour la messe et autres, n° [446930](#)). Mais même si la liberté de culte est une liberté fondamentale spécifique, elle ne peut justifier de dérogations au couvre-feu, y compris pour la fête religieuse de la nuit du Destin, à la fin du mois de Ramadan (CE, réf., 6 mai 2021, Associations Société des Habous et Lieux Saints de l'Islam et Fédération de la Grande Mosquée, n° [452144](#)).

Dans cette ordonnance, le juge semble accorder une place particulière à la liberté de culte parmi les libertés fondamentales. Le port du masque en extérieur a suscité de très nombreux contentieux, les juges du fond censurant cette obligation dès lors qu'elle n'apparaissait pas nécessaire (TA Versailles, 12 janvier 2022, n° 2200114). De manière générale, le juge a précisé qu'il revenait au Premier ministre d'adapter ses instructions à l'évolution des connaissances scientifiques et notamment, ainsi que le requiert le IV de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, de mettre fin sans délai aux mesures dont la nécessité ne serait plus établie.

Le juge a veillé scrupuleusement à ce que les mesures ordonnées soient indispensables, donc nécessaires, adaptées et proportionnées : au moment de la sortie du confinement, le juge a ainsi rappelé que « *les mesures générales ou individuelles que le représentant de l'Etat territorialement compétent peut prendre, en application du II de l'article 1^{er} du décret du 1^{er} juin 2021, pour réglementer la circulation des personnes aux fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19 doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Par suite, des dispositions rendant obligatoire le port du masque en extérieur doivent être justifiées par la situation épidémiologique constatée sur le territoire concerné. Elles ne peuvent être proportionnées que si elles sont limitées aux lieux et aux heures de forte circulation de population ne permettant pas d'assurer la distanciation physique et aux lieux où les personnes peuvent se regrouper, tels que les marchés, les rassemblements sur la voie publique ou les centres-villes commerçants, les périodes horaires devant être appropriées aux risques identifiés. Le préfet, lorsqu'il détermine, pour ces motifs, les lieux et les horaires de port obligatoire du masque en plein air, est en droit de délimiter des zones suffisamment larges pour que la règle soit compréhensible et son application cohérente* » (CE, réf., 11 mars 2022, n° [460002](#)).

Le contrôle de proportionnalité d'une mesure de police peut s'étendre aux effets qu'elle est susceptible d'entraîner, de nature à générer une discrimination.

Exemple

CE, 15 nov. 2017, Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, n° [403275](#) : l'arrêté de police municipale interdisant de fouiller dans les poubelles s'adresse particulièrement à la population la plus fragile, en l'espèce une communauté étrangère récemment arrivée sur le territoire de la commune, le juge administratif ne relève cependant aucune discrimination dans cette décision ni dans ses effets, c'est-à-dire au regard des gens qu'elle vise de manière plus précise.

Ce contrôle de la nécessité de la mesure se développe en matière de police, y compris dans des domaines où le contrôle était restreint (police des étrangers lorsqu'ils peuvent invoquer la méconnaissance de l'article 8 de la CESDH).

2. La mise en jeu de la responsabilité

La fin de l'irresponsabilité de l'Etat en matière de dommages liés à des opérations de police date de l'arrêt CE, 10 février 1905, Tomaso Grecco (Rec., p. 139, concl. Romieu). Jusqu'à cette décision, le principe était en effet que l'Etat n'était pas, en tant que puissance publique, et notamment en ce qui touche les mesures de police, responsable de la négligence de ses agents. L'arrêt Tomaso Grecco admet, sur le principe, que l'Etat peut être responsable du fait de l'action des services de police, mais rejette la demande du requérant en l'espèce, en estimant qu'aucune faute ne pouvait être imputable à la police. Cependant, compte tenu de la difficulté de l'activité de maintien de l'ordre, le juge exigeait systématiquement la faute lourde pour engager la responsabilité de la puissance publique (CE, 13 mars 1925, Clef, *RDP* 1925, p. 274).

La responsabilité en matière de police a pu ensuite être engagée sur différents fondements.

Cette responsabilité peut en premier lieu être engagée **sur le fondement de la faute**. On distinguait classiquement la responsabilité du fait d'activités de réglementation (faute simple) et pour des activités sur le terrain, délicates (faute lourde) ; on estimait en effet que la difficulté était beaucoup plus importante pour ces dernières que pour les premières. La faute lourde était cependant assez rarement retenue.

Exemple

CE, 15 juin 1987, Société navale des chargeurs Delmas-Vieljeux, Rec., p. 217, abstention des forces de police alors que des barrages sont en train d'être formés pour empêcher l'accès à un port.

Cette exigence de faute lourde pour les activités matérielles jouait, que le dommage trouve son origine dans une action positive de l'administration ou dans une abstention ou une carence. Les activités juridiques donnaient lieu à engagement de responsabilité pour faute simple, sauf si l'activité mettait en évidence une difficulté particulière.

Exemple

CE, Ass., 20 octobre 1972, Ville de Paris c./ Marabout, Rec., p. 664, s'agissant des mesures prises pour réglementer la circulation à Paris et pour faire respecter cette réglementation.

Cette distinction a largement disparu.

Exemple

Désormais, la puissance publique voit sa responsabilité engagée pour toute faute, dans le domaine des activités juridiques (CE, 28 novembre 2003, Commune de Moissy-Cramayel, Rec., p. 464, abstention d'un maire à prendre les mesures appropriées pour faire cesser des nuisances sonores) comme des activités matérielles (CE, Sect., 13 mars 1998, Améon, Rec., p. 82 pour les secours en mer).

Cette disparition de la faute lourde vaut aussi bien pour la police administrative générale que pour les polices spéciales.

Exemple

CE, 27 septembre 2006, Commune de Baalon, Rec., p. 1061 pour la police des édifices menaçant ruine ; CE, 9 novembre 2016, Mme Bindjouli, Rec., p. 496 pour la police sanitaire.

Malgré le contexte terroriste, le fait pour la police de l'air et des frontières d'avoir omis de consulter le fichier des personnes recherchées, et d'avoir laissé s'embarquer pour la Turquie une mineure constitue une faute (et non une faute lourde comme dans l'arrêt CE, 26 juin 1985, Mme Garagnon, Rec., p. 209) de nature à engager la responsabilité de l'Etat (CE, 26 avril 2017, n° [394651](#)). Cependant, s'agissant du défaut de surveillance de Mohamed Merah, le tribunal administratif de Nîmes avait retenu la faute simple (TA de Nîmes, 12 juillet 2016, AJDA 2016, p. 1823, défaut de surveillance) pour engager la responsabilité de l'Etat ; la cour administrative d'appel de Marseille a exigé la faute lourde, non retenue en l'espèce, en se fondant sur le caractère particulièrement délicat de l'activité des services de renseignement, surtout à l'époque, et de la nature de l'attaque terroriste, inédite alors (CAA de Marseille, 4 avril 2017, Ministre de l'intérieur c/ Consorts Chenouf, n° [16MA03663](#)). Le Conseil d'Etat a maintenu l'exigence de faute lourde (CE, 18 juillet 2018, Mme Monet et autres, n° [411156](#)) : « *seule une faute lourde est de nature à engager la responsabilité de l'Etat à l'égard des victimes d'actes de terrorisme à raison des carences des services de renseignement dans la surveillance d'un individu ou d'un groupe d'individus* ». En revanche, la juge administratif semble confirmer que, dans tous les autres domaines et en principe, la faute suffit pour engager la responsabilité de l'administration (CE, 9 nov. 2018, Préfet de police de Paris, n° [411626](#)).

Cependant, **seule la faute lourde** permet de rechercher la responsabilité de l'Etat pour les dommages causés par la conduite d'opérations de rétablissement de l'ordre public (CE, 31 mai 2024, n° [468316](#)).

La responsabilité peut, en second lieu, être engagée **en l'absence de toute faute**. Le risque peut ainsi servir de fondement en cas d'utilisation d'une arme à feu (CE, 24 juin 1949, Consorts Lecomte et Daramy, voir responsabilité). La rupture d'égalité devant les charges publiques peut jouer lorsque la mesure de police est légale et a causé un préjudice anormal et spécial à une personne (CE, 22 février 1963, Commune de Gavarnie, Rec., p. 113 ; CE, 13 mai 1987, Aldebert, n° [50876](#)).

Le principe de précaution a été parfois invoqué, on l'a vu, par des maires qui, face à certaines innovations, estimaient qu'il existait des risques pour la santé (antennes-relais, OGM...). En réalité, il semble qu'une exigence générale de prévention incite fortement les autorités à intervenir pour prévenir toute atteinte à l'ordre public, même si cela les oblige à prendre des mesures assez pénalisantes pour certaines catégories de personnes. Pour prévenir tout risque à l'égard des populations, les autorités compétentes vont avoir tendance à prendre des mesures contraignantes, quitte à ne les appliquer que pendant une période limitée. Pour autant, ce mécanisme n'est pas satisfaisant en cas de préjudice.

Exemple

Ainsi, dans l'arrêt CE, 31 août 2009, Commune de Cregols, n° [296458](#), le maire a, par un arrêté du 13 octobre 2000 fondé sur l'article [L. 2212-4](#) du Code général des collectivités territoriales, interdit la poursuite de l'exploitation d'une centrale électrique, à la demande de la direction départementale de l'équipement, qui faisait état d'un risque d'effondrement de la centrale. Cependant, un expert désigné par le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a conclu, dans un rapport préliminaire déposé le 6 mars 2001 puis dans un rapport définitif déposé le 12 février 2002, à l'absence de tout risque d'effondrement de la centrale. Le juge saisi au fond rappelle le principe : « *Considérant qu'une mesure de police n'est légale que si elle est nécessaire au regard de la situation de fait existant à la date à laquelle elle a été prise, éclairée au besoin par des éléments d'information connus ultérieurement ; que, toutefois, lorsqu'il ressort d'éléments sérieux portés à sa connaissance qu'il existe un danger à la fois grave et imminent exigeant une intervention urgente qui ne peut être différée l'autorité de police ne commet pas d'illégalité en prenant les mesures qui paraissent nécessaires au vu des informations dont elle dispose à la date de sa décision ; que la circonstance que ces mesures se révèlent ensuite inutiles est sans incidence sur leur légalité mais entraîne l'obligation de les abroger ou de les adapter* ». En l'espèce, par une lettre du 2 octobre 2000, le directeur départemental de l'équipement a indiqué au maire de Crégols que les désordres affectant le site de la micro-centrale connaissaient une évolution très alarmante du fait de la persistance de mouvements de terrains ; le directeur départemental ajoutait que le risque pour les personnes présentes était important et qu'il était aggravé par le fonctionnement de la centrale, la masse d'eau mise en mouvement par la turbine étant susceptible, en cas d'affaissement brutal, d'entraîner la formation d'une vague dont les conséquences seraient dramatiques. « *Eu égard à ces informations et à l'urgence qu'elles faisaient apparaître, et alors même qu'il est apparu ultérieurement qu'il n'existait pas de risque d'effondrement de la micro-centrale, le maire n'a pas méconnu les dispositions de l'article L. 2212-4 du CGCT en ordonnant, par son arrêté du 13 octobre 2000, la fermeture de cette installation* ». La mesure, au regard des circonstances de l'espèce et des éléments dont disposait le maire, apparaissait donc justifiée et ne peut, dit le juge engager la responsabilité pour faute de la commune. En revanche, en maintenant l'interdiction de faire fonctionner la micro-centrale hydroélectrique au-delà du 6 mars 2001, date à laquelle l'expert désigné par le tribunal administratif a communiqué aux parties une note faisant apparaître que cet établissement ne présentait aucun désordre et que son fonctionnement ne menaçait pas la sécurité, le maire de Crégols a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune à l'égard de la société Saint-Martin-Labouval.

La solution retenue ici n'est pas pleinement satisfaisante et le juge n'a pas suivi les conclusions du rapporteur public Mme de Salins. L'abrogation tardive de l'arrêté par le maire, alors qu'il avait été informé plusieurs mois auparavant qu'il n'y avait plus de danger, engage la responsabilité pour faute de la commune, sur la base de la tardiveté de l'abrogation. La société exploitant la centrale est alors indemnisée pour le préjudice subi qui court de la date à laquelle le maire a été informé de l'absence de danger jusqu'à la date de l'abrogation de l'arrêté d'interdiction initial. Cela semble logique. Mais pour la période allant de la date de l'édiction de l'arrêté d'interdiction jusqu'à la date à laquelle le maire a été informé qu'il n'existait pas de danger significatif, la société exploitant la centrale a subi un préjudice, alors même que la mesure pouvait sembler justifiée, au regard des informations dont disposait alors le maire ; pour cette période-là et pour le préjudice subi par la société, le juge refuse d'engager la responsabilité de la commune, même sans faute, ce qui paraissait pourtant le plus logique. La mesure était certes contraignante, mais légale au regard des éléments... Or, le juge ne retient aucun élément de nature à engager la responsabilité de la commune pour cette période, alors même que la société a subi un préjudice.

La diversité des acteurs qui interviennent brouille quelque peu les contours de la notion et des missions de la police. Le juge veille cependant à exercer un contrôle approfondi sur la légalité des mesures de police, pour éviter qu'elles ne remettent en cause l'exercice des droits et libertés, y compris en période de risque terroriste.