

Concours : ENM - COMPLÉMENTAIRE 2023

Epreuve : Droit public

## CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de la feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.



## L'ordre public et les libertés publiques.

Dans ses conclusions sous l'arrêt Balady de 1917, le commissaire du gouvernement Cornille rappelait que "la liberté est le principe, la restriction de police l'exception". Ce rappel met en lumière la relation particulière qu'entretiennent l'ordre public et les libertés publiques.

L'ordre public, qui justifie la mise en œuvre des pouvoirs de police administrative est défini depuis la loi communale de 1884 autour du triptyque composé de la sûreté, de la sécurité et de la salubrité publique. Cette définition est aujourd'hui reprise à l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Les libertés publiques sont celles qui sont reconnues et protégées par les autorités. Prises ensemble, ces deux notions révèlent un apparent paradoxe. En effet, les mesures de police administrative qui peuvent être prises en cas d'atteinte à l'ordre public ont pour but de protéger les droits et libertés de la



population. Toutefois, les mesures prises peuvent elles-mêmes porter atteinte aux droits et libertés. La récente période d'état d'urgence sanitaire offre de multiples illustrations de ce paradoxe : le Conseil d'Etat a ainsi rappelé qu'afin de sauvegarder la santé de la population, les autorités compétentes en matière de police, et notamment le Premier ministre, doivent prendre toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie de Covid-19. (CE ord., 8 avril 2020). Ainsi, afin de limiter la propagation du virus, les autorités ont pu imposer certaines restrictions comme la limitation des déplacements ou le port du masque obligatoire dans certains lieux.

Comme le rappelait également le commissaire du gouvernement Geneille, si les autorités de police doivent agir afin de prévenir des atteintes à l'ordre public, l'exercice des pouvoirs de police ne peut être sans limite. Ainsi, dans un Etat de droit, l'exercice des pouvoirs de police, s'il est nécessaire, doit être encadré et contrôlé. Se poser la question du lien qui entretiennent l'ordre public et les libertés publiques, c'est s'interroger sur la nature et l'étendue de l'encadrement et du contrôle de l'exercice des pouvoirs de police administrative, par nature attentatoire aux libertés publiques.

L'exercice des pouvoirs de police est nécessairement encadré (I), les mesures prises faisant l'objet d'un contrôle par le juge administratif (II).  
effectif.



## I) L'encadrement nécessaire de l'exercice des pouvoirs de police administrative.

L'intervention des autorités de police n'est légitime qu'en cas d'atteinte à l'ordre public. L'encadrement de la mise en œuvre des pouvoirs de police passe donc par une définition de la notion d'ordre public (A), qui seule peut justifier l'intervention des autorités compétentes (B).

### A) L'identification de l'ordre public, justifiant l'exercice des pouvoirs de police.

L'article L2212-2 du CGCT définit un ordre public matériel: "la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques." Le but de la police administrative est donc d'assurer la protection de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publique.

Le juge administratif a étendu la définition de l'ordre public. Le Conseil d'Etat a ainsi admis la mise en œuvre de pouvoirs de police afin de prévenir une atteinte à la moralité publique. Ainsi, dans un arrêt du 18 décembre 1959 Société les films Lutecia, le Conseil d'Etat a retenu qu'un maire, responsable du maintien de l'ordre dans sa commune, pouvait interdire sur le territoire de celle-ci la représentation d'un film dont la projection est susceptible d'entraîner des troubles sérieux ou d'être, à raison du caractère immoral du film et de circonstances locales particulières, préjudiciable à l'ordre public. Si l'ordre public est étendu à la moralité publique, l'usage des pouvoirs de police pour prévenir une telle atteinte ne peut se faire



que lorsqu'il est justifié de circonstances locales particulières. La nécessité de justifier de telles circonstances implique que pour un même film, une interdiction soit légitime dans certaines communes alors qu'elle sera illégale dans d'autres. C'est ainsi que le film "les liaisons dangereuses 1960" a pu être interdit à Savonne compte tenu de la composition particulière de la population, mais pas à Dijon. (CE 19 avril 1963 S<sup>te</sup> Les Films Marceau). L'extension de la notion d'ordre public à la moralité publique est délicate dès lors que la moralité est particulièrement subjective.

Le Conseil d'Etat a également étendu la notion d'ordre public à la dignité de la personne humaine. Dans son arrêt Commune de Nossang-sur-Orge, le Conseil d'Etat a ainsi estimé que l'attraction du "lancer de main", qui consiste à utiliser comme projectile une personne affectée d'un handicap physique et présentée comme telle, porte atteinte à la dignité de la personne humaine, laquelle est l'une des composantes de l'ordre public. Le maire pouvait donc légalement faire usage de ses pouvoirs de police pour l'interdire. (CE, 27 octobre 1995). La dignité de la personne humaine a également été au cœur du contentieux lié aux représentations des spectacles de N. Diendane N. Bala N. Bala. Le Juge des référés du Conseil d'Etat a ainsi retenu qu'un spectacle pouvait constituer une menace à l'ordre public en raison des propos pénalement répréhensibles, de nature à mettre en cause la cohésion nationale, à porter de graves atteintes au respect des valeurs et principes tels que la dignité humaine et à provoquer la haine et la discrimination raciale, tenus lors de précédentes séances du spectacle. (CE 11 janvier 2014, SARL les



Concours : ENM - COMPLÉMENTAIRE 2023

Epreuve : Droit public

## CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de la feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.



productions de la plume et M'Bala M'Bala.). Le Conseil d'Etat a par la suite précisé qu'une interdiction ne pouvait légalement être prononcée que lorsque'il est certain que des infractions peuvent être commises à l'occasion du spectacle. (CE 9 novembre 2015 AGRRIE). Cette précision rappelle que l'exercice des pouvoirs de police ne peut se muir en censure et que seules des atteintes sérieuses et réelles à l'ordre public peuvent justifier une mesure de police.

L'extension de la notion d'ordre public n'est toutefois pas sans limite. Ainsi, les pouvoirs de police ne peuvent être mis en œuvre pour des raisons esthétiques (CE 11 mars 1983 Commune de Bures-sur-Yvette).

Ainsi, la police administrative a pour but de protéger l'ordre public, c'est à dire la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques, ainsi que la moralité publique et la dignité de la personne humaine. Ce n'est que dans ce cadre que les autorités compétentes en matière de police peuvent intervenir.



## B/ L'intervention des autorités compétentes en matière de police.

Plusieurs autorités de police sont susceptibles d'intervenir pour prévenir un trouble à l'ordre public. Au niveau national, il appartient au chef de l'Etat si le décret est délibéré en Conseil des ministres ou au Premier ministre, en dehors de toute délégation législative et en vertu de leurs pouvoirs propres, de déterminer les mesures de police qui doivent être appliquées sur l'ensemble du territoire. (CE 8 août 1919 Labonne). Au niveau local, la compétence en matière de police administrative revient au maire au titre de l'article L 2212-1 du CGCT. Toutefois, le Préfet, représentant de l'Etat dans le département, peut intervenir en cas de carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police ou lorsque l'atteinte dépasse le territoire d'une commune, conformément à l'article L 2215-1 du CGCT. En présence de plusieurs autorités de police, celles-ci peuvent faire usage de leurs prérogatives de manière complémentaire ou concurrente. La jurisprudence retient à cet égard que le maire ne peut faire usage de son pouvoir de police générale pour contester aux mesures prises par une autorité supérieure. (CE, 17 juillet 1953 Constantin). Toutefois, le maire peut prendre des mesures de police supplémentaires si des circonstances locales l'exigent. (CE 18 avril 1902 Commune de Nérès-les-Bains). En présence d'un pouvoir de police spécial étatique, le maire ne pourra faire usage de ses pouvoirs de police générale dans le même domaine d'intervention, sauf si la police spéciale de l'Etat n'est pas exclusive. Dans ce cas, le maire pourra faire usage de ses pouvoirs de police générale en présence de circonstances locales particulières. (CE 18 décembre 1959 Société Les Films Luitéa).



Une fois identifiée, l'autorité de police compétente a l'obligation d'intervenir. Le Conseil d'État a ainsi considéré qu'en présence d'un péril grave résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour l'ordre public, le maire ne pouvait refuser de faire usage de ses pouvoirs de police. En n'ordonnant pas les mesures indispensables pour faire cesser ce péril grave, le maire méconnaît ses obligations. (CE 23 octobre 1959 Daublet). De même, le maire est tenu de mettre en œuvre sur son territoire les mesures de police édictées par l'autorité supérieure. Son refus constitue une faute de nature à engager la responsabilité de la commune. (CE 14 décembre 1962 Daublet). Alors qu'une faute lourde était exigée en la matière, seule une faute simple est désormais requise pour engager la responsabilité du maire en cas de carence fautive (CE 28 novembre 2003 Commune de Noisy - Gramayel). En cas d'annulation du refus du maire de faire usage de ses pouvoirs de police, le juge administratif pourra l'enjoindre à prendre les mesures propres à remédier à l'atteinte en application de l'article L911-1 du Code de justice administrative.

Enfin, l'autorité compétente en matière de police administrative ne peut se désaisir de ses prerogatives. Le maire ne peut dès lors déléguer l'exercice de ses pouvoirs à un tiers. (CE 17 juin 1932 Ville de Castelnaudary - CE 29 décembre 1997 Commune d'Ostercourt).

Ainsi l'autorité compétente en matière de police est tenue de faire usage de ses prerogatives en présence d'un trouble à l'ordre public. En ce sens, le titulaire des pouvoirs de police protège les droits et libertés des citoyens en adoptant des mesures susceptibles de restaurer les



libertés de chacun. Compte tenu des conséquences de telles mesures, l'exercice du pouvoir de police fait l'objet d'un contrôle par le juge administratif.

## II. / Le nécessaire contrôle des mesures de police par le juge administratif

Pour être efficace, le contrôle exercé par le juge administratif doit être renforcé (A) et effectif (B).

### A / Le contrôle renforcé des mesures de police par le juge administratif.

L'intensité du contrôle exercé par le juge administratif sur les actes administratifs dont il est saisi est variable. Toutefois, quelque soit la décision contrôlée, certains moyens seront toujours examinés par le juge. Il en est ainsi de l'incompétence de l'auteur de l'acte, du vice de procédure, et du vice de forme qui relèvent de la légalité externe. S'agissant de la légalité interne, le juge contrôlera toujours, pour autant qu'il en soit saisi, l'erreur sur la matérialité des faits (CE Gomel 1914), l'erreur de droit ou le détournement de pouvoir. L'intensité du contrôle du juge sera en définitive variable s'agissant de l'adéquation entre la mesure prise et les faits, c'est-à-dire, l'erreur sur la qualification juridique des faits. En matière de police, le juge opère un contrôle renforcé depuis l'arrêt Benjamin du 19 mai 1933. Ce contrôle de proportionnalité implique que pour être légale, la mesure de police doit remplir trois critères. Ainsi, la mesure doit être fondée sur un trouble à l'ordre public, ce trouble devant être de nature à justifier la décision prise. (CE 19 février 1909 Abbé



Concours : ENM COMPLÉMENTAIRE 2023

Epreuve : Droit public

## CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de la feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.



Oliver). la mesure doit également être la moins contraignante possible pour prévenir efficacement le trouble : une autre mesure de police, mais contraignante, ne doit pas être aussi efficace. (CE 19 mai 1933 Benjamin). C'est ce qui justifie que les interdictions générales et absolues sont présumées illégales. (CE 26 avril 1933 Commune de Peribet-les-Alles). Enfin, la mesure doit être exactement proportionnée aux intérêts en cause. Ce point fait l'objet d'un contrôle précis par le juge, comme en témoigne la jurisprudence en matière d'arrêts dits de "cure-feu" interdisant la circulation des mineurs dans certains lieux et à certaines heures (CE ord. 9 juillet 2001 Préfet du Loiret), ou s'agissant des arrêts "anti-mendicité" (CE 9 juillet 2003 Lecomte). Ce triple contrôle assure donc l'efficacité du contrôle exercé par le juge administratif sur des mesures qui, par nature, portent atteinte aux libertés.

L'étendue du contrôle exercé par le juge administratif est avérée en période normale. En période exceptionnelle, certaines questions se sont posées quant à la capacité du juge administratif à exercer son office. Ces périodes exceptionnelles, prévues par l'article 16 de la Constitution, 36 de la Constitution pour l'état de siège, ou encore par la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ou les articles L 3131-15 à L 3131-17 du code de la



santé publique, ont toutes en commun d'accroître les pouvoirs des autorités de police. Le Conseil d'Etat avait déjà retenu que des circonstances exceptionnelles pouvaient justifier qu'il soit dérogé à certaines règles de forme (CE 1918 Heyrieux) ou de fond (CE 1919 Del et Laurent). Toutefois, le Conseil d'Etat a accepté de contrôler l'instauration de certains de ces régimes d'exception. Il en va ainsi du décret instaurant l'état d'urgence et le refus d'y mettre fin (CE ord. 14 novembre 2015 Rodière et Hoffer). Le Conseil d'Etat a toutefois considéré que la décision de mettre en œuvre les dispositions de l'article 16 de la Constitution par le Président de la République constituant un acte de gouvernement insusceptible de recours devant le juge administratif.

\* que l'autorité  
Dans le cadre de l'état d'urgence et de l'état d'urgence sanitaire, le Conseil d'Etat a retenu qu'il appartenait au juge administratif de s'assurer qu'il y a une nécessaire conciliation entre la sauvegarde de l'ordre public et le nécessaire respect des libertés en mettant en œuvre, s'agissant des mesures prises par les autorités de police, son plein contrôle de proportionnalité. (CE ord. 11 décembre 2015). Le juge administratif a ainsi constaté une augmentation notable de son activité. Même en période exceptionnelle, le juge administratif exerce donc son contrôle renforcé des mesures de police.

Ce contrôle ne peut toutefois être effectif que si des procédures juridictionnelles adaptées sont mises en œuvre.



## B/ Des procédures juridictionnelles adaptées pour un contrôle effectif.

Le contrôle des mesures prises par les autorités de police n'a de sens que si le juge intervient rapidement dans le cadre de procédures d'urgence. Il est ainsi notable que l'arrêt Benjamin de 1933 ait été rendu plusieurs années après les faits.

Aujourd'hui, le juge administratif peut être saisi en urgence et ainsi faire cesser une atteinte illégale aux libertés publiques. L'article L 2131-6 du CGCT permet ainsi au préfet, chargé du contrôle de légalité des actes pris par les collectivités locales, peut saisir le président du Tribunal administratif en urgence lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, ou à porter gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics. Le président du Tribunal statue dans un délai de 48 heures, ce qui garantit une réponse rapide face à une situation d'urgence.

La loi du 30 juin 2000 a également créé de nouvelles procédures de référé d'urgence. L'article L521-1 du Code de justice administrative permet à toute personne justifiant d'un intérêt à agir, de solliciter la suspension des effets d'un acte administratif. Le juge des référés y fait droit en cas d'urgence et s'il est justifié d'un moyen propre à créer, un doute sérieux quant à la légalité de l'acte. La procédure la plus efficace et la plus pertinente reste le référé libéré prévu à l'article L521-2 du Code de justice administrative. Le référé libéré permet au juge, saisi d'une demande justifiée par l'urgence, d'ordonner toutes mesures nécessaires à la



sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public a porté une atteinte grave et manifestement illégale. Cette procédure est efficace pour plusieurs raisons. D'une part, le juge statue sous 48 heures. D'autre part, il peut être saisi même en l'absence de décision administrative, un simple comportement pouvant justifier la saisine du juge des référés libertés. Cette procédure a permis au juge administratif d'assurer un rôle protecteur des libertés notamment dans le cadre de recours dirigés contre des mesures de police. C'est notamment ce qui a justifié la forte activité du Conseil d'État et des juges des référés libertés des tribunaux administratifs lors des périodes d'état d'urgence et d'état d'urgence sanitaire.

L'efficacité des procédures d'urgence est renforcée par les pouvoirs d'injonction dont dispose le juge administratif au titre des articles L911-1 et suivants du code de justice administrative. Ainsi, non seulement le juge pourra suspendre les effets d'une décision, mais il pourra également enjoindre à l'administration de prendre toutes mesures permettant de faire cesser l'atteinte portée à une liberté. Ces mesures ne peuvent toutefois qu'être provisoires, le juge refusant d'ordonner des mesures structurelles qui nécessiteraient par exemple des travaux importants. Cette limite a conduit la Cour européenne des droits de l'homme à considérer que, s'agissant de la situation des détenus, le référé liberté ne pouvait être regardé comme un recours suffisamment effectif au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits



Concours section : Conc. complémentaire 2nd grade

Epreuve matière : Droit public

N° Anonymat : YNUMN378 VK Nombre de pages : 16

14 / 20

Concours : ENM COMPL 2023

Epreuve : Droit Public

CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de la feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.



de l'homme. (CEDH janvier 2020 J.N.B). Le législateur est intervenu pour créer une procédure spécifique devant le juge de la liberté et de la détention ou le juge d'instruction afin de pallier à cette difficulté par une loi du 8 avril 2021.

Si la mise en œuvre des pouvoirs de police pose, par nature, atteinte aux libertés publiques, une telle atteinte ne peut intervenir que dans un cadre précis et sous le contrôle efficace et effectif du juge administratif. Celui-ci joue dans ce cadre un rôle particulier de protecteur des libertés publiques.

N°

13/13











N°

.../...