



**OBJECTIF
BARREAU**

CRFPA 2022

DROIT ADMINISTRATIF

CHAPITRE II – LE REGIME DE LA POLICE ADMINISTRATIVE

L'essentiel :

- La police administrative est une activité qui vise à assurer le maintien de l'ordre public, sans tendre à la recherche ou à l'arrestation des auteurs d'une infraction déterminée.
- La police judiciaire est chargée de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs.
- La distinction entre police administrative et police judiciaire permet de connaître le droit applicable et de désigner le juge compétent :
 - Les litiges relatifs à la police administrative relèvent en principe du droit administratif et par suite, du juge administratif ;
 - Les litiges relatifs à la police judiciaire relèvent en principe du droit privé et par suite, du juge judiciaire.
- Pour savoir si une autorité administrative agit en tant que police administrative ou police judiciaire, il convient de savoir si elle est en train ou sur le point de constater une infraction déterminée (crime, délit, contravention) ou d'en rechercher l'auteur :
 - Si l'autorité administrative est en train ou est sur le point de constater une infraction déterminée ou d'en rechercher l'auteur, on a affaire à une activité de **police judiciaire** ;
 - Si l'autorité administrative n'est pas en train ou n'est pas sur le point de constater une infraction déterminée ni d'en rechercher l'auteur, on a affaire à une activité de **police administrative**.
- Les pouvoirs de police administrative générale sont détenus par : le Premier ministre, les préfets de département, les maires et les présidents du conseil départemental.
- Les pouvoirs de police administrative spéciale sont détenus par des autorités très nombreuses (ex. : ministre de l'Intérieur, le ministre de la Culture).
- Il arrive que deux ou plusieurs autorités de police administrative prennent des mesures concernant les mêmes faits. Dans ce cas, nous sommes face à un **concours des pouvoirs de police**. Des règles régissent les concours de police.
- Le contrôle des pouvoirs de police par le juge administratif diffère selon la période d'intervention (normale ou exceptionnelle).

La protection de l'ordre public suppose à la fois que soient prévenues (**prévention**) d'éventuelles atteintes et qu'une fois perturbé, il soit rétabli (**répression**), grâce, en particulier, à la prise de sanctions, pénales ou administratives, qui punissent le « coupable ». En principe, la protection de l'ordre public repose traditionnellement sur une répartition des rôles entre Administration et juge.

L'Administration édicte rapidement, à titre préventif, les mesures nécessaires pour empêcher les troubles à l'ordre public.

Le juge réprime ces troubles, une fois qu'ils ont été causés.

La difficulté est que la séparation des fonctions entre Administration et juge a été en partie perturbée par l'existence de sanctions punitives prises par l'Administration, soit des sanctions administratives à vocation répressive (voir distinction entre mesures de police et sanctions administratives).

Cependant, la police administrative reste essentiellement (ce qui ne veut pas dire « uniquement ») **préventive**, ce que traduit l'opposition police administrative/police judiciaire (**Section 1**). L'étude de son régime implique de préciser quelles sont les autorités de police compétentes (**Section 2**), ce qui conduira à aborder la distinction entre police administrative générale et police administrative spéciale. Enfin, il conviendra de détailler les types de mesures possibles (**Section 3**).

SECTION 1 – LA DISTINCTION POLICE ADMINISTRATIVE / POLICE JUDICIAIRE

Définitions :

- La police administrative est une activité qui vise à assurer le maintien de l'ordre public, sans tendre à la recherche ou à l'arrestation des auteurs d'une infraction déterminée.
- La police judiciaire est chargée de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs.

Cette distinction est une conséquence de la séparation des autorités administrative et judiciaire et du rôle respectif qu'elles ont chacune à assurer en principe.

Attention : une seule et même autorité (le maire, les forces de police) peut intervenir, selon les types d'opérations menées, en matière de police administrative et/ou de police judiciaire. Ainsi, un fonctionnaire de police ou un gendarme peuvent faire aussi bien de la police administrative que de la police judiciaire.

Ces deux polices relèvent de **régimes juridiques dissemblables**.

Une même mesure, une assignation à résidence par exemple peut être une mesure de police administrative (état d'urgence sécuritaire) ou de police judiciaire selon son but. L'assignation à résidence (sur le fondement de l'état d'urgence) est une mesure de police administrative lorsqu'il existe une raison sérieuse de penser que le comportement de la personne qui fait l'objet de la mesure présente une menace pour l'ordre public.

Police judiciaire (Caractérisation d'une infraction)	Police administrative (Appréciation d'une menace ou d'un risque)
<p>→ Les interventions s'effectuent sous la direction du parquet et sous le contrôle de la chambre de l'instruction et éventuellement, par délégation du juge d'instruction.</p> <p>→ Les opérations de police judiciaire relèvent en principe du juge judiciaire.</p> <p>→ Police judiciaire = toujours mise en œuvre par des décisions individuelles prises au nom de l'État.</p>	<p>→ Les opérations de police administrative relèvent en principe du juge administratif.</p> <p>→ Police administrative = mise en œuvre par des autorités multiples qui agissent par voie réglementaire ou individuelle, au nom de l'État, du département, de la commune, voire d'autres autorités (AAI).</p> <p><u>C'est important en matière de responsabilité, car ce n'est pas toujours l'État qui sera responsable en cas de dommages.</u></p>

Il ressort de ces éléments que l'intérêt juridique de la distinction se situe à deux niveaux principaux :

- Au niveau du droit applicable et de la compétence juridictionnelle : droit administratif et juge administratif pour la police administrative ; droit privé et juge judiciaire pour la police judiciaire.
- Au niveau de l'imputation : la police administrative s'exerce au nom de l'État, du département ou de la commune ; la police judiciaire s'exerce au nom de l'État.

Problème : il y a bien souvent une identité quasi complète entre les forces intervenantes en matière de police administrative et de police judiciaire, donc la distinction fondée sur le critère organique est ici impossible.

La jurisprudence utilise un **critère finaliste** et c'est l'**intention** poursuivie par l'auteur de l'acte qui permet de qualifier l'opération (ce critère ne recoupe pas la distinction prévention/répression, car une action de répression peut aussi prévenir un trouble et une action de prévention peut faire cesser un trouble).

<p>→ Les décisions ou opérations de police judiciaire ont pour but de constater une infraction pénale déterminée, commise, sur le point de se commettre ou supposée se commettre et d'en rechercher les auteurs pour les appréhender et permettre leur jugement par les juridictions pénales.</p> <p>CONSTATER UNE INFRACTION, RÉUNIR LES PREUVES DE CELLE-CI, LIVRER LES AUTEURS A LA JUSTICE</p>	<p>→ La finalité essentielle de la police administrative : éviter un trouble général à l'ordre public (éventuellement une infraction pénale, cf. affaire Dieudonné).</p> <p>PRÉVENIR UN TROUBLE À L'ORDRE PUBLIC</p>
---	--

L'appréciation par le juge de la **nature et de l'objet de l'opération de police est nécessaire pour déterminer s'il s'agit d'une mesure de police administrative ou police judiciaire.**

Lorsque le but recherché est d'éviter d'éventuels troubles à l'ordre public, les mesures sont assimilées à des mesures de police administrative.

Par exemple, dans l'arrêt CE, 24 juin 1960, Société Frampar, l'Administration avait fondé les saisies des journaux sur des articles du Code pénal et du Code d'instruction criminelle pour qu'elles soient analysées comme des mesures de police judiciaire. Or, « *de toute évidence le but recherché était d'éviter que ne soient lus dans le département d'Alger des articles que l'Administration considérait comme dangereux pour l'ordre public* ». Le juge administratif les requalifie ainsi en mesures de police administrative, contestables devant le juge administratif.

Certaines opérations posent des difficultés, car elles mêlent les deux finalités : dans ce cas le juge se fonde sur le **but essentiel de l'action** pour éviter que le contentieux soit éclaté entre juridictions administrative et judiciaire (création d'un bloc de compétence) :

Deux exemples :

- **TC, 12 juin 1978, Société Le Profil c/ ministre de l'Intérieur** : Protection d'un transport de fonds par les autorités de police. L'opération relève à l'origine de la police administrative (éviter une atteinte à l'ordre public) puis de la police judiciaire (arrêter les voleurs pour les faire juger). Si un préjudice survient du fait de cette opération, sa réparation relève dans son intégralité de la compétence du juge administratif, car il a été subi « *au cours de l'opération tendant à assurer la protection des personnes et des biens et trouve essentiellement son origine dans les conditions dans lesquelles a été organisée cette mission de protection* ».
- **TC, 5 décembre 1977, Demoiselle Motsch** : Dans le cadre d'un contrôle général d'identité (prévention de troubles à l'ordre public), lorsque les gendarmes cherchent à arrêter le conducteur d'une voiture ayant refusé d'obtempérer au contrôle, le litige relève de la compétence du juge judiciaire car le but recherché ici était principalement « *l'intention d'appréhender un individu qui venait de commettre de multiples infractions* » dans le cadre de la police judiciaire.

Enfin, la distinction entre police administrative et police judiciaire ne repose pas exclusivement sur le critère tiré du but répressif ou prévention. En effet, certaines opérations de police judiciaire peuvent poursuivre des fins préventives, en ce sens qu'elles se situent en amont de la commission d'une infraction. Dès lors, un autre critère de distinction tient à **la distinction entre la prévention d'une infraction pénale déterminée (police judiciaire), et la prévention d'une infraction pénale indéterminée (police administrative).**

→ Exemples :

CE, 1951, Consorts Baud : l'opération faite en vue d'appréhender des individus signalés comme faisant partie d'une bande de malfaiteurs relève de la police judiciaire.

L'opération visant à empêcher la commission d'une infraction pénale déterminée constitue une opération de police judiciaire (**TC, 1978, Consorts Tayeb**).

Toutefois, depuis **CE, 2015 AGRIF** (suites de l'affaire Dieudonné), il est admis que la police administrative peut avoir pour but de prévenir une infraction pénale même déterminée, dès lors qu'elle est, en elle-même,

constitutive d'un trouble à l'ordre public.

Une autre difficulté peut tenir à l'identification du juge compétent. En principe, le contentieux de la police administrative relève du juge administratif, et la police judiciaire du juge judiciaire. Toutefois, il est des hypothèses où la réponse n'est pas si simple qu'il n'apparaît, car l'objet du litige mêle des questions relevant du bloc de compétence du juge administratif et du juge judiciaire. Dès lors, le Tribunal des conflits vient créer des blocs de compétence, afin de simplifier le contentieux.

Ainsi, il a récemment estimé que l'action tendant à engager la responsabilité sans faute de l'État (qui en principe relève du juge administratif), en raison d'un préjudice résultant d'un juge judiciaire (qui relève normalement du juge judiciaire), relève du juge judiciaire (**TC, 8 février 2021, M. C.**).

SECTION 2 — LES AUTORITES DE POLICE ADMINISTRATIVE

Définitions :

- La police administrative générale est constituée du pouvoir de prendre toute mesure applicable à l'ensemble des administrés sur un territoire déterminé, destinée à protéger l'ordre public dans sa dimension la plus large.
- La police administrative spéciale n'existe que pour autant qu'elle a été instituée par un texte particulier. Elle a également pour objet la protection de l'ordre public, mais ne vise à en garantir que l'un des éléments bien précis.

Lorsque l'on traite de la question des autorités de police, on retrouve la distinction entre **police administrative générale et polices administratives spéciales**. Cette distinction conditionne l'organisation matérielle des pouvoirs de police, et la répartition des compétences entre les autorités qui en sont investies.

Les mesures de police administrative générale visent la protection de l'ordre public sur un territoire donné.

La police administrative spéciale a, en revanche, un champ plus spécifique,

- Soit parce qu'elle s'exerce en un lieu déterminé (exemple : police des marchés d'intérêt national, par exemple),
- Soit parce qu'elle concerne une activité particulière (exemple : police de la navigation aérienne),
- Ou encore, parce qu'elle comporte la protection d'un intérêt public spécifique (par exemple, la santé publique ou la préservation des espèces s'agissant de la police de la chasse).

Selon l'arrêt **CE, 27 juillet 2015, M. A c/ Commune d'Hébuterne**, l'attribution de pouvoirs de police spéciale à une autorité ne prive pas celle-ci de ses pouvoirs de police générale.

I. Autorités de police générale

La police administrative générale est confiée exclusivement à des autorités publiques (il y a donc un nombre limité d'autorités de police générale) :

- Le **maire** : selon l'article L. 2212-1 CGCT, **le maire** est chargé de la police municipale (**CE, 18 avril 1902, commune de Nérès-les-Bains**). Il exerce cette fonction au nom de la commune dans le cadre de ses **pouvoirs propres**, le conseil municipal n'ayant aucune compétence en ce sens. Il n'agit au nom de l'État que pour l'exécution des mesures de « sûreté générale » décidées par le gouvernement ou les préfets dans le cadre de leurs pouvoirs de police générale. En principe, sa compétence s'étend à l'ensemble de la commune. Il assure la police de la circulation d'une part, sur les voies communales et, d'autre part, sur les portions de routes nationales et départementales situées à l'intérieur de son agglomération. À Paris, il y a partage des pouvoirs de police entre le maire et le préfet de police (article L. 2512-13 du CGCT).
Le maire adopte des mesures de police sous la forme d'**arrêtés** (actes administratifs unilatéraux).
- Le **préfet de département** : il a une fonction générale d'animation et de coordination de l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure. Il exerce, en outre, au nom de l'État, la police générale sur l'ensemble du

département dès lors que la mesure prise excède les limites d'une seule commune. Il exerce la police de la circulation sur les routes nationales et hors agglomérations. Le préfet de département peut se substituer au maire lorsque l'ordre public est menacé dans deux ou plusieurs communes du même département et que les autorités municipales font preuve de carence ou si dans une commune, le maire ne prend pas les mesures appropriées (dans ce cas la substitution doit être précédée d'une mise en demeure restée sans résultat conformément à l'article L. 2215-1 du CGCT).

Le préfet de département peut aussi se substituer au président du conseil départemental en cas de carence de ce dernier et après mise en demeure infructueuse (article L. 3221-5 du CGCT).

Le préfet de département adopte des mesures de police sous la forme d'**arrêtés** (actes administratifs unilatéraux).

- Le **président du conseil départemental** : aux termes de l'article L. 3221-4 du CGCT, il exerce les pouvoirs de police portant sur la gestion du domaine départemental, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine (police de la circulation sur les routes départementales hors des agglomérations, etc.).

Le président du conseil départemental adopte des mesures de police sous la forme d'**arrêtés** (actes administratifs unilatéraux).

- Le **Premier ministre** : au niveau national, le Premier ministre dispose d'un pouvoir propre de police, existant en dehors de toute délégation législative (**CE, 8 août 1919, Labonne**). Au contraire, la compétence des autres autorités de police administrative générale est fondée sur des textes précis et limitée géographiquement. Le Premier ministre peut prendre des mesures applicables sur l'ensemble du territoire national. Il peut aussi habilitier les ministres à prendre certaines mesures réglementaires aux fins notamment de préciser ses décrets de police (**CE, 23 novembre 2011, Association France Nature Environnement**). Cependant, les ministres ne disposent d'aucun pouvoir de police générale.

Le Premier ministre adopte des mesures de police sous la forme de **décrets** (actes administratifs unilatéraux).

II. Autorités de police spéciale

Les autorités de police spéciale sont innombrables. Elles coïncident parfois avec celles compétentes en matière de police générale, mais le plus souvent, il s'agit de personnes distinctes.

Par exemple, le Préfet du département exerce de nombreuses compétences en matière de police spéciale (chasse, pêche, mines, carrières...), les ministres, les AAI...

Attention : Si rien n'interdit que la loi confère des pouvoirs de police spéciale à des personnes de droit privé, c'est à condition qu'elles soient agréées et contrôlées étroitement par l'autorité administrative (ex. : obligation de vérifier les visas des personnes désireuses de se rendre en France par les transporteurs).

III. La concurrence entre autorités de police

Il arrive que deux ou plusieurs autorités de police administrative prennent des mesures concernant les mêmes faits. Dans ce cas, nous sommes face à un concours des pouvoirs de police. Des règles régissent les concours de police.

A. La concurrence entre autorités de police générale

La police générale est exercée par chaque personne compétente à son niveau propre. Mais, dans la logique de l'État unitaire et de la hiérarchie des compétences, les décisions prises au niveau central pour l'ensemble du territoire s'imposent aux autorités locales, qui peuvent seulement y ajouter les prescriptions indispensables pour assurer le bon ordre **en fonction des circonstances locales qu'elles sont mieux à même d'apprécier**. Celles-ci ne sauraient cependant agir que dans un seul sens : en principe il leur est impossible d'alléger les mesures prises au niveau supérieur.

Une autorité de police générale inférieure ne peut **qu'aggraver** les mesures prises par l'autorité de police générale supérieure, **si les circonstances locales le justifient** : *CE, 18 avril 1902, commune de Nérès-les-Bains*.

Point cas pratique :

Le Premier ministre a limité la vitesse maximale autorisée en agglomération à 50 km/h. Suite à la pression locale, le maire a décidé de la porter à 70 km/h.

L'arrêté du maire est-il légal ?

Non, car en application de la jurisprudence *Commune de Nérès-les-Bains*, le maire ne peut qu'aggraver la mesure prise au niveau supérieur (par exemple, passer à une vitesse de 30 km/h) et cela, si la situation locale le justifie.

B. La concurrence entre les pouvoirs de police du Premier ministre et des maires pendant l'état d'urgence sanitaire

La loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a mis en place une police spéciale. Elle donne compétence au Premier ministre 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.

Cette 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'État (*CE, réf., 17 avril 2020, Port d'un masque de protection, Commune de Sceaux*).

C. Concurrence entre deux pouvoirs de police spéciale

En principe, ce type de concours ne devrait pas se produire, dans la mesure où chaque police administrative spéciale a son objet propre. Mais il arrive que l'objet d'une police spéciale donnée recouvre partiellement l'objet d'une autre police spéciale, ce qui ouvre la voie à un concours entre les deux polices. Dans ce cas, des mesures plus rigoureuses peuvent être prises au titre de la police spéciale mise en œuvre dans un second temps.

D. Concurrence entre pouvoirs de police générale et police spéciale

Il convient d'envisager ici plusieurs hypothèses :

- Si l'autorité dispose à la fois d'un pouvoir de police administrative générale et d'un pouvoir de police administrative spéciale : elle peut user du premier dans un cas où elle devrait utiliser le second, **sauf si cet usage, hors des cas d'urgence, a pour objet ou pour effet de ne pas respecter la procédure prévue pour la police spéciale** (*CE, 22 décembre 1993, commune de Carnoux-en-Provence*).
- Si l'autorité de police administrative spéciale fait preuve de carence dans le domaine qui est le sien : l'autorité de police administrative générale peut intervenir **en cas de péril imminent et à condition que la loi ne s'oppose pas** à l'intervention de l'autorité de police administrative générale (*CE, 2 décembre 2009, commune de Rachecourt-sur-Marne*).
- Si l'autorité de police administrative spéciale a été mise en œuvre : l'autorité de police administrative générale ne pourra qu'**aggraver** les mesures prises au titre de la police administrative spéciale, et ce, **à condition que les circonstances locales le justifient et que la loi ne s'oppose pas** à l'intervention de l'autorité de police administrative générale (*CE, 18 décembre 1959, Société « Les films Lutétia »*).

Il y a cependant une exception à toutes ces hypothèses : si le juge estime que le soin de réglementer un domaine déterminé a été confié de manière exclusive à une autorité de police administrative spéciale. Il est alors exclu que l'autorité de police administrative générale fasse usage de ses pouvoirs dans ce domaine.

Ainsi, dans l'arrêt **CE, 24 septembre 2012, commune de Valence**, le juge considère que « *le législateur a organisé une police spéciale de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés, confiée à l'État* » et 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, il ne saurait en aucun cas s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édition d'une réglementation locale* ». Dans cet arrêt, il est déterminé que la police spéciale des OGM exclut l'usage par le maire de ses pouvoirs de police administrative générale.

De même, dans l'arrêt **CE, 26 octobre 2011, commune de Saint-Denis, commune des Pennes-Mirabeau et SFR**, il est conclu que la police spéciale des communications électroniques exclut l'usage par le maire de ses pouvoirs de police administrative générale en ce qui concerne l'implantation des antennes relais de téléphonie mobile.

Actualité importante :

Par une décision **CE, 31 décembre 2020, commune d'Arcueil**, le Conseil d'État a rappelé que les maires ne disposent d'aucune compétence pour interdire ou réglementer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques sur le territoire de leur commune. Cette compétence relève exclusivement des pouvoirs de police spéciale confiés à l'État.

Dans cette affaire, se posait la question de savoir si le maire peut, en vertu de ses pouvoirs de police générale, réglementer l'utilisation des pesticides sur le territoire de sa commune, alors même que le législateur a par ailleurs confié cette prérogative à l'État.

Le Conseil d'État a d'abord rappelé que le législateur avait « *organisé une police spéciale de la mise sur le marché, de la détention et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques* » et que cette police spéciale avait été « *confiée à l'État* ».

Dans ces conditions, le Conseil d'État a estimé que si le maire était habilité « *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* », il ne pouvait « *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'État de prendre* ».

Le Conseil d'État a ainsi confirmé que « *le pouvoir de police spéciale des produits phytopharmaceutiques confié aux autorités de l'État faisait obstacle à l'édition, par le maire de la commune, de mesures réglementaires d'interdiction de portée générale de l'utilisation de ces produits* ».

Autrement dit, en l'état actuel du droit, les maires ne peuvent, en aucun cas, s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale de la réglementation de la détention et de l'utilisation des produits phytosanitaires.

En l'occurrence, comme il l'avait fait en 2012 quant à la réglementation de la culture des OGM, le Conseil d'État a clairement fermé la porte à toute intervention des maires en matière de détention et d'utilisation de produits phytosanitaires.

I. Les procédés de police

Les principes sont les suivants :

- *Pas de contrat* : les mesures de police ne peuvent faire l'objet d'une délégation contractuelle alors que le service public, lui, le peut.
- *Pas d'autorisation préalable* : le régime préventif d'autorisation préalable est exclu en matière de police administrative. Seule la loi peut prévoir un régime d'autorisation préalable (un tel mécanisme institué dans le cadre de la police administrative générale porterait une atteinte trop forte aux droits et libertés des particuliers).

II. L'obligation d'émettre une mesure de police

L'importance pour la protection des libertés de la fonction de police suppose que celle-ci intervienne dans toutes les circonstances où il est indispensable d'agir, où l'ordre public serait, sinon, gravement compromis. L'intervention de la police n'est pas, le plus souvent, simplement facultative, mais aussi obligatoire. Le juge a posé les conditions générales de cette obligation :

- Il existe un péril grave « *résultant d'une situation particulièrement dangereuse* » pour l'ordre public (**CE, 23 octobre 1959, Doublet**), ou il existe un « *danger à la fois grave et imminent exigeant une intervention urgente qui ne peut être différée* » (**CE, 31 août 2009, commune de Crégols**) ;
- Il s'avère que ces mesures de police administrative sont nécessaires pour mettre un terme à ce péril ou à ce danger (**CE, 23 octobre 1959, Doublet**).

Si ces conditions sont réunies, l'autorité administrative a l'obligation de prendre les mesures de police appropriées.

En outre, l'autorité administrative est tenue de prendre les mesures nécessaires à l'application de mesures de police déjà prises :

- Soit par cette même autorité administrative (**CE, 3 avril 1968, Jardin**) ;
- Soit par une autorité administrative supérieure (**CE, 20 octobre 1972, Ville de Paris c. Marabout**).

III. Les mesures de police et sanctions administratives

Le caractère principalement préventif des mesures de police administrative permet aussi de les distinguer des sanctions administratives. C'est l'intention de réprimer un manquement aux lois et règlements, qui distingue la sanction administrative des mesures de police. Parfois, la sanction remplit aussi une fonction préventive. Dans ce cas, le juge recherche la finalité essentielle de la mesure litigieuse. Ainsi, une finalité essentiellement répressive caractérise une sanction (**CE, 20 décembre 2000, Société A Conseils Finance**), tandis qu'une finalité essentiellement préventive caractérise une mesure de police (**CE, 22 juin 2001, Société Athis**).

<u>Mesures de police</u>	<u>Sanctions administratives</u>
La finalité est préventive . Ex. : suspension du permis de conduire (même si elle se fonde sur les infractions commises, elle a pour but premier d'éviter que s'en produisent d'autres). Régime : elles sont soumises aux exigences de la contradiction, elles ne relèvent pas de l'art. 6-1 Conv. EDH.	La finalité est répressive (punition de celui qui ne se conforme pas aux ordres de l'Administration). Ex. : retrait de points (sanction faisant suite à une infraction avérée, même si elle a pour but d'éviter que le conducteur recommence → prévention) Régime : Respect de l'art. 6-1 de la Conv. EDH.

L'intérêt de la distinction se situe à plusieurs niveaux. Premièrement, saisi d'un recours dirigé contre une mesure de police, le juge statue comme juge de l'excès de pouvoir. Au contraire, il statue en tant que juge de plein

contentieux lorsqu'il se prononce sur une demande tendant à l'annulation d'une sanction administrative (**CE, avis, 6 février 2013, M. Pesteil**).

Rappel :

Le juge administratif dispose de compétences étendues dans le cadre du plein contentieux, puisqu'il peut non seulement annuler la décision contestée, mais aussi la réformer ou la rectifier.

Deuxièmement, comme il vient d'être indiqué, la CESDH ne s'applique pas aux mesures de police administrative, alors qu'elle s'applique aux sanctions administratives (**CE, 3 novembre 1989, Blanquie**). Enfin, la mesure de police applicable est celle prévue par les textes en vigueur au moment où la décision est prise et non celle qui était prévue par les textes en vigueur au moment où se sont produits les faits justifiant la mesure de police (**CE, 20 janvier 1988, Elfenzi**). Il en va autrement en matière de sanction.

IV. Le contrôle des pouvoirs de police

Le contrôle du pouvoir de police diffère selon qu'il s'agit d'une période normale (**A**) ou d'une période exceptionnelle (**B**). En effet, dans ce dernier cas, l'autorité administrative peut légalement prendre des mesures de police qui seraient jugées illégales en période normale.

A. Période normale

Le contrôle du pouvoir de police résulte d'un compromis entre la nécessité de maintenir l'ordre public, et la nécessité de ne pas porter atteinte aux droits et libertés fondamentaux. L'autorité administrative a l'obligation de prendre des mesures initiales de police administrative si :

- Il existe un péril grave « résultant d'une situation particulièrement dangereuse » pour l'ordre public ;
- Les mesures de police administrative sont nécessaires pour mettre un terme à ce péril ou à ce danger.

Puis, l'autorité administrative a l'obligation de prendre des mesures en vue d'appliquer des mesures initiales de police administrative. En toutes hypothèses, que l'autorité administrative soit dans l'obligation ou non d'agir, le juge administratif effectuera un contrôle des mesures de police adaptées, afin de s'assurer qu'elles ne portent pas une atteinte trop intense aux droits et libertés fondamentaux. Le juge contrôle plus particulièrement quatre éléments : les motifs, le but poursuivi, le contenu de la mesure de police et sa nécessité.

- Les **motifs** : ce sont les raisons de fait et de droit qui ont incité l'autorité administrative à prendre une mesure de police. Ces raisons doivent correspondre à une menace pesant sur l'ordre public.
- Le **but poursuivi** : le juge censure toute mesure de police qui n'a pas pour but le maintien ou le rétablissement de la sécurité, de la tranquillité, de la salubrité ou de la moralité publiques.
- Les **moyens, le contenu ou l'objet** de la mesure de police.
- La **proportionnalité** de la mesure de police : une mesure de police est susceptible, par sa nature même, de porter atteinte aux libertés. Ainsi, pour qu'une mesure de police soit légale, il faut qu'elle soit proportionnelle et nécessaire au maintien de l'ordre public (**CE, 19 mai 1933, Benjamin**). Cela signifie que l'ordre public n'aurait pas pu être maintenu si cette mesure de police n'avait pas été prise et que donc une mesure de police moins contraignante n'aurait pas permis d'assurer le maintien de l'ordre public. Le juge s'assure qu'il n'y a pas de disproportion entre la menace à l'ordre public et l'objet de la mesure de police. Il censure souvent les interdictions trop générales ou absolues (**CE, 22 juin 1951, Daudignac**). Les étapes de ce contrôle de proportionnalité ont été formalisées dans un arrêt CE, Ass., 26 octobre 2011, API : il s'agit du fameux « triple test ». Le juge doit ainsi vérifier que la mesure est nécessaire, adaptée, et proportionnée au but poursuivi.

Un tel contrôle a été effectué par le Conseil d'État, notamment dans le cadre de ce que la presse a appelé « l'affaire du burkini ». En l'espèce, une fête privée devait être organisée. Celle-ci aurait été réservée aux femmes vêtues d'un burkini et aux enfants. Plusieurs élus ont alors dénoncé le caractère « *communautariste* » de cette initiative, ce qui a conduit à l'annulation de la fête, mais surtout à l'adoption d'arrêtés d'interdiction par une trentaine de maires.

L'interdiction du port du burkini est limitée à la fois dans l'espace et le temps. En effet, d'une part, elle ne concerne que l'accès aux plages municipales, notamment pour la baignade, et d'autre part, sa durée d'application débute à la mi-août pour s'achever à la mi-septembre. Presque tous les arrêtés interdisant le port du burkini ont fait l'objet de demandes de suspension (sur le fondement de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative) adressées aux juges des référés des tribunaux administratifs notamment par la Ligue des droits de l'Homme.

Selon le **CE, réf., 26 août 2016, Ligue des droits de l'Homme et autres** :

- Le maire doit concilier l'accomplissement de sa mission **avec le respect des libertés garanties par les lois**. Il en résulte que les mesures de police que le maire d'une commune du littoral édicte en vue de réglementer l'accès à la plage et la pratique de la baignade doivent être **adaptées, nécessaires et proportionnées** au regard des seules nécessités de l'ordre public.
- Il n'appartient pas au maire de se fonder sur d'autres considérations et **les restrictions qu'il apporte aux libertés doivent être justifiées** par des risques avérés d'atteinte à l'ordre public.
- Il ne ressort pas de l'instruction que des risques de trouble à l'ordre public aient résulté, sur les plages de la commune concernée, de la tenue adoptée en vue de la baignade par certaines personnes.

En somme, l'interdiction du port du burkini n'est ni absolument légale ni absolument illégale. Sa légalité doit s'apprécier au cas par cas. Si le port du burkini crée des risques avérés de trouble à l'ordre public, son interdiction peut être jugée légale.

<u>Exemples de mesures illégales, car disproportionnées</u>	<u>Exemples de mesures légales (même très restrictives), car proportionnées</u>
<p>CE, 1933, Benjamin : l'interdiction de la conférence est jugée illégale, il existait d'autres solutions, comme demander au préfet des forces de police supplémentaire ; l'importance de cet arrêt est significative, M. Guyomar parle de « logiciel Benjamin ».</p> <p>TC, Action Française, 1935 : illégalité d'une décision de saisie d'un journal, ordonnée de façon générale, sans qu'il soit justifié que cette saisie ait été indispensable pour assurer le maintien ou le rétablissement de l'ordre public.</p> <p>CE, 1997, Association Ekin : illégalité de l'arrêté du ministre de l'intérieur ayant interdit la circulation, la distribution et la mise en vente d'un ouvrage.</p> <p>CE, 2003, GISTI : illégalité des dispositions d'un décret donnant au ministre de l'Intérieur compétence pour interdire, de manière générale et absolue, sur l'ensemble du territoire et sans limitation dans le temps, la circulation, la distribution ou la mise en vente de toute publication rédigée en langue étrangère ou considérée comme de provenance étrangère, sans que lesdites dispositions n'indiquent les motifs pour lesquels une telle interdiction peut être prononcée.</p>	<p>CE, 1995, Commune de M. s/ O : l'interdiction totale du lancer de nain est légale, alors même qu'il s'agit de la mesure la plus restrictive.</p> <p>CE, 1979, Auclair : réglementation de la vente ambulante dans la commune de Ramatuelle, interdiction de ce type de vente sur les plages et aux abords immédiats de la plage de Pampelonne pendant la saison balnéaire (donc interdiction ciblée sur certaines zones et pendant une certaine période). Légalité de l'interdiction sur les plages, illégalité de l'interdiction aux abords de la plage de Pampelonne.</p>

B. Périodes exceptionnelles

En période exceptionnelle, le contrôle exercé sur les mesures de police est plus favorable à l'autorité de police.

1. L'état de siège

C'est un régime exceptionnel de police déclaré « *en cas de péril imminent, résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée* » (article L.2121-1 du Code de la défense).

Il consiste à confier le maintien de l'ordre à une autorité militaire revêtue de pouvoirs de police aggravés. Conformément à l'article 36 de la Constitution, l'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement. Le juge administratif a reconnu sa compétence pour contrôler la légalité du décret portant déclaration de l'état de siège (**CE, 23 octobre 1953, Huckel**).

La déclaration de l'état de siège a pour conséquence l'attribution à l'autorité militaire de certains pouvoirs exorbitants, dont la possibilité de perquisitionner à domicile de jour et de nuit, d'éloigner les repris de justice et les non domiciliés des lieux soumis à l'état de siège, d'ordonner la remise des armes et des munitions, ainsi que d'interdire les publications et réunions susceptibles d'exciter ou d'entretenir le désordre. Les mesures individuelles adoptées par les autorités militaires sur le fondement de l'état de siège sont soumises au régime juridique des décisions administratives. La procédure de l'état de siège n'a jamais été utilisée sous la Vème République.

2. L'état d'urgence

a) Définition

Il s'agit d'un régime exceptionnel de police déclaré soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public (par exemple en cas d'attentat terroriste), soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique (catastrophe naturelle par exemple).

Il n'est pas prévu par la Constitution, mais par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, laquelle a été déclarée constitutionnelle par le Conseil constitutionnel dans la décision **C.C., 25 janvier 1985, déc. 85-187 DC, Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances**. Selon le Conseil d'État, le régime de l'état d'urgence est conforme à la CESDH (**CE, 24 mars 2006, Rolin**). La loi du 3 avril 1955 a été modifiée par la loi du 7 août 1955. Puis, une réforme du 4 février 1960 est intervenue par voie d'habilitation législative. En vertu de cette réforme, l'état d'urgence peut être déclaré par le Président de la République et non plus par le législateur.

La déclaration de l'état d'urgence permet d'accroître les compétences de l'autorité civile et particulièrement le pouvoir de police des préfets et du ministre de l'Intérieur. Pendant cette période, la légalité ordinaire est alors mise entre parenthèses.

b) Procédure

L'état d'urgence est déclaré par le Président de la République par décret en Conseil des ministres, après information du secrétaire général du Conseil de l'Europe. Le décret, soumis à contreseing, détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles l'état d'urgence entre en vigueur. Ce dernier est déclaré pour une durée initiale de douze jours.

L'extension de la durée de douze jours est soumise à l'adoption d'une loi. À l'occasion de cette prorogation de l'état d'urgence, le législateur peut aussi modifier son régime.

En ce qui concerne l'application géographique, selon l'article 1er de la loi du 3 avril 1955, « *L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie (...)* ». L'article 2, quant à lui, dispose que « *L'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des ministres. Ce décret détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur. Dans la limite de ces circonscriptions, les zones où l'état d'urgence recevra application seront fixées par décret (...)* ». Une fois ces circonscriptions déterminées, plusieurs décrets simples fixent les zones où l'état d'urgence recevra application dans la limite des circonscriptions.

Ainsi, l'état d'urgence ne s'applique pas de manière uniforme sur le territoire. Par conséquent, la déclaration de l'état d'urgence emporte l'application de l'état d'urgence simple, tandis que son application (décret dans les zones) peut conduire l'exécutif à établir un état d'urgence aggravé.

c) Les conséquences

En vertu de la loi du 3 avril 1955, la déclaration de l'état d'urgence confère des pouvoirs considérables au ministre de l'Intérieur, pour l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, et aux préfets, dans les départements.

Il permet donc une extension, définie dans le temps et dans l'espace, des pouvoirs ordinaires de police des autorités civiles. Ces dernières pourront limiter ou interdire la circulation dans certains lieux, interdire certaines réunions publiques, fermer provisoirement certains lieux, réquisitionner des personnes ou moyens, autoriser des perquisitions administratives, prononcer des assignations à résidence. Elle permet donc de restreindre les libertés publiques ou individuelles jusqu'à la fin de l'état d'urgence.

d) Le contrôle

En application de l'arrêt **CE, 24 mars 2006, Rolin et Boisvert**, le Conseil d'État est compétent pour contrôler la légalité du décret déclarant l'état d'urgence avant la prorogation de l'état d'urgence par voie législative. Il ne s'agit donc pas d'un acte de gouvernement, mais d'une décision administrative, susceptible d'un recours en annulation devant le Conseil d'État statuant au contentieux.

Le juge administratif s'assure alors que les mesures de police adoptées sur le fondement de l'état d'urgence sont **nécessaires, adaptées et proportionnées**, tout en reconnaissant que le Président de la République dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu lorsqu'il décide de déclarer l'état d'urgence. Il n'en va pas de même après prorogation. En effet, le Conseil d'État considère que la prorogation par le législateur a pour effet de ratifier la décision adoptée par décret. Dès lors, la légalité du décret ne peut plus être discutée par la voie contentieuse.

Cette nuance est aussi valable lorsque le juge des référés est saisi d'une demande de suspension de la déclaration de l'état d'urgence : **CE, ord., 26 janvier 2016, Ligue des droits de l'homme**. En l'espèce, le juge des référés était appelé à se prononcer sur une décision relative au maintien de l'état d'urgence. La Ligue des droits de l'homme avait demandé au juge des référés de suspendre l'état d'urgence et à défaut, d'ordonner au Président de la République d'y mettre fin. Le Conseil d'État considère que, concernant la demande de suspension, la prorogation de l'état d'urgence a été opérée par la loi. Le juge n'est donc pas compétent pour le suspendre. Il refuse en outre de prononcer une injonction à l'égard du Président de la République, en estimant que le péril imminent justifiant l'état d'urgence n'avait pas disparu compte tenu du maintien de la menace terroriste et du risque d'attentats. L'acceptation par le juge des référés de contrôler la demande d'injonction implique que le décret mettant fin à l'état d'urgence n'a pas le caractère d'un acte de gouvernement.

De manière générale, la doctrine admet que le contrôle exercé par le juge administratif en période de crise sur les mesures de police administrative est assez souple, et témoigne d'une large marge de manœuvre donnée à l'administration.

Point cas pratique :

Si, dans un cas portant sur la légalité d'une mesure de police administrative prise dans le cadre d'une législation de crise, vous concluez à l'illégalité de la mesure, vous pouvez ainsi apporter un tempérament quant aux chances de succès du recours.

Ex. : « Eu égard à la souplesse dont fait preuve le juge en période de crise, il n'est toutefois pas certain que cette illégalité conduise le juge à prononcer l'annulation de la mesure ».

Méthode : de manière générale, il est toujours intéressant de montrer à votre correcteur que vous comprenez l'attitude du juge administratif, et que vous évaluez de manière réaliste les chances de succès d'un recours.

3. L'état d'urgence sanitaire

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 institue, dans le cadre du Code de la santé publique, un nouveau régime d'exception : l'état d'urgence sanitaire.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi d'urgence et l'étude d'impact qui l'accompagne, la crise sanitaire du Covid-19, « sans précédent depuis un siècle, fait apparaître la nécessité de développer les moyens à la disposition des autorités exécutives pour faire face à l'urgence » et à raison de son « ampleur jamais imaginée jusqu'ici », appelle une réponse « d'une ampleur qui n'a pu elle-même être envisagée lorsque les dispositions législatives et réglementaires existantes ont été conçues ».

Pour cette raison, le législateur était appelé à instituer un régime d'exception nouveau et spécifique. Désormais, il résulte des articles L. 3131-12 et L. 3131-13 du Code de la santé publique que « l'état d'urgence sanitaire peut être déclaré (...) en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population », « par décret en Conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé » et sur la base de « données scientifiques » qui « sont rendues publiques ».

Si l'état d'urgence sanitaire est inspiré du régime de l'état d'urgence prévu par la loi du 3 avril 1955, il en diffère sur certains points.

L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire. Contrairement à l'état d'urgence ou à l'état de siège, il peut être appliqué pendant un mois sur la seule base du décret qui l'aura déclaré avant que le législateur doive intervenir pour autoriser, si besoin, sa prorogation. Remarquons que conformément à l'article 4 de la loi du 23 mars 2020, par dérogation, « l'état d'urgence sanitaire est déclaré pour une durée de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi ».

L'article L. 3131-15 du Code de la santé prévoit une liste de dix séries de mesures restrictives de libertés que le Premier ministre peut adopter « par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre ». Ces mesures prescrites doivent être « **strictement proportionnées** aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu ».

Pour sa part, le ministre chargé de la Santé est, aux termes de l'article L. 3131-16, compétent pour « prescrire, par arrêté motivé, toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé » ainsi que « toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier ministre ».

À cet égard, l'état d'urgence sanitaire diffère de l'état d'urgence, puisque le pouvoir de décision est pour l'essentiel entre les mains du Premier ministre et, ~~accessoirement~~, du ministre chargé de la Santé, tandis que le représentant de l'État dans le département n'intervient que sur habilitation de l'un ou de l'autre.

Mais, comme dans l'état d'urgence issu de la loi de 1955, les autorités exécutives sont soumises à la fois à un contrôle politique et juridictionnel.

En ce qui concerne le contrôle politique, l'article L. 3131-13, dispose que l'Assemblée nationale et le Sénat « sont informés sans délai des mesures prises » et « peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures ».

Pour le contrôle juridictionnel, l'article L. 3131-18, prévoit que les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire seront examinées grâce aux procédures de référé-suspension et de référé-liberté.

En outre, et il s'agit d'une distinction majeure par rapport aux régimes d'exception précédents, une instance de conseil et de veille dénommée « comité de scientifiques » est introduite. Conformément à l'article L. 3131-19, « En cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire, il est réuni sans délai un comité de scientifiques. Son président est nommé par décret du Président de la République. Ce comité comprend deux personnalités qualifiées respectivement nommées par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat ainsi que des personnalités qualifiées nommées par décret. Le comité rend périodiquement des avis sur l'état de la catastrophe sanitaire, les connaissances scientifiques qui s'y rapportent et les mesures propres à y mettre un terme, y compris celles relevant des articles L. 3131 - 15 à L. 3131-17, ainsi que sur la durée de leur application. Ces avis sont rendus publics sans délai. Le comité est dissous lorsque prend fin l'état d'urgence sanitaire ».

Le contentieux administratif en matière d'état d'urgence sanitaire est trop nombreux pour pouvoir l'exposer ici en détail. Il convient cependant d'exposer certaines jurisprudences en matière de contrôle des mesures de police, lesquelles sont fortement arrimées à la jurisprudence *Benjamin* (pour qu'une mesure de police soit légale, elle doit être **nécessaire, adaptée et proportionnée**).

- **CE, réf., 22 mars 2020, Syndicat Jeunes Médecins**

Objet du recours : Le syndicat Jeunes Médecins, soutenu par l'Intersyndicale Nationale des Internes et le Conseil National de l'Ordre des médecins, a notamment demandé au Conseil d'État d'enjoindre au Gouvernement de

prononcer un confinement total de la population (sorties interdites sauf urgence de santé, arrêt des transports en commun, ravitaillement de la population).

Décision du Conseil d'État : Le juge des référés du Conseil d'État a rejeté la demande de confinement total, estimant qu'il pourrait avoir des implications graves pour la santé de la population, que le ravitaillement à domicile ne peut être organisé logistiquement sur l'ensemble du territoire et que les transports en commun sont essentiels pour le déplacement des personnels de santé ou des personnes participant à la production et à la distribution de l'alimentation.

Le Conseil d'État a toutefois enjoint au Gouvernement de prendre dans les 48 heures les mesures suivantes :

- Préciser la portée de la dérogation au confinement pour raison de santé ;
- Réexaminer le maintien de la dérogation pour « déplacements brefs, à proximité du domicile » compte tenu des enjeux majeurs de santé publique et de la consigne de confinement ;
- Évaluer les risques pour la santé publique du maintien en fonctionnement des marchés ouverts, compte tenu de leur taille et de leur niveau de fréquentation.

- ***CE, réf., 13 juin 2020, Ligue des droits de l'homme et autres***

Objet du recours : Divers syndicats et associations ont demandé au juge des référés du Conseil d'État de suspendre l'application de l'interdiction des rassemblements, réunions ou activités réunissant plus de dix personnes dans l'espace public (article 3 du décret du 31 mai 2020) pour les manifestations.

Décision du Conseil d'État : Le juge des référés du Conseil d'État suspend l'interdiction **générale et absolue** de manifester sur la voie publique. Il relève que le Haut Conseil de la santé publique ne préconise, dans ses recommandations du 24 avril 2020, aucune restriction à la circulation dans l'espace public tant que les « mesures barrières » sont respectées (distanciation d'un mètre ou port du masque notamment), et qu'une reprise de l'épidémie n'est pas constatée. Alors que la liberté de manifester est une liberté fondamentale, le juge des référés en déduit que, sauf circonstances particulières, l'interdiction des manifestations sur la voie publique n'est justifiée par les risques sanitaires que lorsque les « mesures barrières » ne peuvent être respectées ou que l'évènement risque de réunir plus de 5 000 personnes.

Le juge rappelle par ailleurs que, conformément à la loi, toute manifestation sur la voie publique doit faire l'objet d'une déclaration préalable à la mairie ou la préfecture, et qu'elle peut être interdite par les autorités de police ou le préfet, s'ils estiment qu'elle est de nature à troubler l'ordre public, y compris pour des motifs sanitaires, ou lorsque les circonstances locales l'exigent.

- ***CE, réf., 6 juillet 2020, FO et autres***

Objet du recours : Plusieurs associations ont demandé au juge des référés du Conseil d'État de suspendre la nouvelle version du décret du 31 mai 2020 prise par le Premier ministre, consacrée aux mesures générales pour faire face à l'épidémie de Covid-19. Modifiée à la suite d'une injonction du Conseil d'État (voir ci-dessus, affaire précédente), cette nouvelle version du décret prévoit que l'organisation de manifestations doit être autorisée au préalable par le préfet, qui vérifie que les « mesures barrières » peuvent être respectées.

Décision du Conseil d'État : Le juge des référés du Conseil d'État estime que l'obligation d'obtenir une autorisation avant d'organiser une manifestation sur la voie publique ainsi créée est excessive. Le juge rappelle que la situation sanitaire continue de justifier des mesures de prévention et que l'organisation de manifestations sur la voie publique dans le respect des « mesures barrières » présente une complexité particulière.

Toutefois, le juge des référés relève qu'en temps normal, les manifestations sur la voie publique sont soumises à une obligation de déclaration auprès des autorités. Le préfet peut alors interdire les rassemblements qui risquent de troubler l'ordre public, par exemple s'il estime que les précautions sanitaires prévues sont insuffisantes.

La nouvelle version du décret du 31 mai 2020 conduit à inverser cette logique, puisque toute manifestation demeure interdite tant que le préfet ne l'a pas autorisée. En outre, le décret ne prévoit pas de délai pour que le préfet rende une décision, ce qui peut empêcher les organisateurs de saisir le juge en temps utile.

Le juge des référés estime donc qu'il existe un doute sérieux sur le fait que cette nouvelle procédure ne porte pas une atteinte **disproportionnée** à la liberté de manifester. Il suspend les dispositions du décret du 31 mai qui prévoient cette procédure.

En revanche, le juge des référés du Conseil d'État estime que l'interdiction des rassemblements de plus de 5 000 personnes, qui demeure inchangée dans le décret du 31 mai, reste justifiée au regard de la situation sanitaire à ce jour.

- ***CE, réf., 30 avril 2020, n° 440179***

Objet du recours : La Fédération Française des Usagers de la Bicyclette a demandé au juge des référés du Conseil d'État d'ordonner au Gouvernement d'indiquer expressément que le vélo pouvait être utilisé durant le confinement, de rouvrir les pistes cyclables fermées et d'enjoindre au ministère public de cesser de poursuivre les verbalisations ayant pour motif l'usage du vélo.

Décision du Conseil d'État : Le juge des référés a ordonné au Gouvernement d'indiquer publiquement et largement que le vélo peut être utilisé pour les déplacements autorisés durant le confinement. Il a relevé que si le Gouvernement avait bien interprété le décret du 23 mars 2020 comme réglementant uniquement les motifs (achats de première nécessité, accès aux soins, activité physique individuelle...) et non les moyens de déplacement, plusieurs autorités publiques avaient néanmoins indiqué par différents moyens de communication que l'usage du vélo était interdit.

Le juge des référés a estimé que l'utilisation du vélo relève de la liberté d'aller et venir et du droit de chacun au respect de sa liberté personnelle, et que l'absence de clarté des positions du Gouvernement y portait une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés du Conseil d'État a en revanche jugé qu'il n'avait pas le pouvoir de satisfaire les autres demandes de la Fédération. S'agissant en particulier de la demande d'interrompre les poursuites engagées contre les cyclistes, le juge des référés a rappelé qu'il n'était pas habilité à ordonner des mesures à l'autorité judiciaire.