



La référence du droit en ligne



L'affaire "Lutetia", les concours de polices
administratives et la moralité publique
(CE, sect., 18/12/1959, So. "Les films
Lutetia")

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – L’arrêt « Lutétia » et les concours de polices administratives	4
A – Les acteurs en présence ou l’intervention de deux autorités de police administrative	4
1 – Le pouvoir de police administrative spéciale du ministre de l’information	4
2 – Le pouvoir de police administrative générale du maire de Nice	4
B – Une confirmation : des concours de polices administratives possibles.....	6
1 – Les concours entre polices administratives générales	6
2 - Les concours entre police administrative spéciale et police administrative générale.....	6
II – L’arrêt « Lutétia » et la moralité publique comme composante de l’ordre public	7
A – Une jurisprudence contestée : la dimension morale de l’ordre public.....	7
1 – Les principes	7
2 – Essai d’analyse critique.....	7
B – La postérité de la jurisprudence « Lutétia ».....	9
1 – Le devenir de la jurisprudence « Lutétia »	9
2 – L’arrêt Commune de Morsang-sur-Orge : le sursaut de 1995.....	9
CE, sect., 18/12/1959, So. "Les films Lutetia"	11

Introduction

Il est des arrêts du Conseil d'Etat qui, bien que ne donnant lieu qu'à de rares applications contentieuses, soulèvent un vif émoi au sein de la doctrine. Il en est, ainsi, de l'arrêt de section So. « Les films Lutétia » du 18 Décembre 1959. Avec cet arrêt, la Haute juridiction intègre la moralité publique au sein de l'ordre public que les autorités de police administrative générale doivent sauvegarder.

Concrètement, le litige concerne le film *Le feu dans la peau*. Celui-ci a obtenu le visa d'exploitation nécessaire à sa projection sur le territoire français de la part du ministre de l'intérieur. Pourtant, le maire de Nice prend un arrêté interdisant la projection dudit film sur le territoire de sa commune au motif que celui-ci présente un caractère immoral et qu'il existe dans la commune des circonstances locales justifiant une interdiction. Les producteurs saisissent, alors, le Tribunal administratif de Nice qui, le 11 Juillet 1955, rejette leur requête. Contestant ce jugement, ils saisissent, en appel, le Conseil d'Etat. Mais, ce dernier, par un arrêt de section du 18 Décembre 1959, confirme le jugement de premier ressort.

Pour parvenir à cette solution, la Haute juridiction confirme une solution classique en matière de concours de polices et innove en intégrant la moralité publique au sein de l'ordre public général. Sur le premier point, il faut noter que, dans cette affaire, deux autorités de police administrative interviennent : le ministre de l'information qui détient un pouvoir de police administrative spéciale, et le maire de Nice, autorité de police administrative générale dans sa commune. Il s'agit là d'un concours de polices administratives générales tout à fait autorisé par le juge administratif. Mais, l'autorité locale ne peut qu'aggraver la mesure de l'autorité de police administrative spéciale et il faut que des circonstances locales justifient cette plus grande sévérité. Mais, l'apport majeur de l'arrêt « Lutétia », et c'est là le second point, est d'inclure au sein de l'ordre public général le concept de moralité publique. Pour cela, deux conditions doivent être remplies : le film doit présenter un caractère immoral et des circonstances locales doivent être présentes. On le comprend vite, cette jurisprudence a inquiété la doctrine qui craignait un retour de l'ordre moral, alors surtout que les deux conditions d'application de cette jurisprudence sont pour le moins obscures et confèrent, ainsi, au juge administratif un large pouvoir d'appréciation. Pourtant, les applications de cette jurisprudence se sont raréfiées au fil du temps, et le Conseil d'Etat s'est montré de plus en plus exigeant pour valider les interdictions de projection de film. L'arrêt de 1995 relatif à l'intégration du respect de la dignité humaine au sein de l'ordre public apparaît alors plus comme un soubresaut que comme une lame de fond, mais il atteste, en revanche, que le Conseil d'Etat reste sensible à ce genre de considérations.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, la confirmation de la jurisprudence administrative sur les concours de polices (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, l'intégration de la moralité publique au sein de l'ordre public (II).

I – L'arrêt « Lutétia » et les concours de polices administratives

L'affaire « Lutétia » est l'occasion pour deux autorités de police administrative, l'une spéciale, l'autre générale, d'intervenir pour régler la diffusion d'un film cinématographique (A). Avec cet arrêt, le Conseil d'Etat confirme, alors, sa jurisprudence sur les concours de police administrative (B).

A – Les acteurs en présence ou l'intervention de deux autorités de police administrative

Il importe de présenter la police administrative spéciale dont est chargé le ministre de l'information d'une part (1), puis d'en venir au pouvoir de police administrative générale détenus par le maire de Nice (2).

1 – Le pouvoir de police administrative spéciale du ministre de l'information

En l'espèce, le ministre de l'information est titulaire d'un pouvoir de police administrative qui lui permet de délivrer ou non le visa d'exploitation nécessaire pour qu'un film puisse être diffusé sur le territoire national. Il s'agit là d'un pouvoir de police administrative spéciale. Ce type de polices se différencie de la police administrative générale en raison de la particularité de l'objet qu'elles doivent sauvegarder. Leur champ d'action est aussi plus limité puisqu'elles ne peuvent agir qu'en vue de cet objet. Leur création répond à la nécessité de disposer d'outils juridiques adaptés à des désordres présentant de réelles spécificités, comme ce fut le cas, par exemple, à la fin du XX^e siècle avec les rave party. La spécificité de ces polices peut porter sur la catégorie d'administré visée (par exemple, la police des étrangers, ...), la catégorie d'activité (par exemple, la police de la chasse, ...), ou encore les lieux visés (par exemple, la police des gares et des aéroports, ...). Ces pouvoirs de police administrative spéciale peuvent être détenus aussi bien par des autorités vierges de tout pouvoir de police, mais aussi par des autorités qui sont déjà titulaires d'un tel pouvoir mais sur une autre base. Par exemple, un maire est, à la fois, dans sa commune autorité de police administrative générale et autorité de police administrative spéciale des spectacles.

Dans cette affaire, l'article 1^{er} de l'ordonnance du 3 Juillet 1945 confère au ministre de l'information le pouvoir de délivrer le visa nécessaire à la diffusion d'un film dans les salles de cinéma ; ce visa a, ainsi, été obtenu par le film *Le feu dans la peau*. Ce pouvoir de police doit, selon les termes même de l'ordonnance, être exercé dans le but d'éviter la projection de films contraires aux bonnes mœurs ou de nature à avoir une influence pernicieuse sur la moralité publique. L'on retrouve là l'une des caractéristiques principales des polices administratives spéciales, à savoir la particularité de l'objet qu'elles doivent sauvegarder. Cet aspect des choses ne se trouve pas s'agissant de la seconde autorité de police qui intervient dans cette affaire.

2 – Le pouvoir de police administrative générale du maire de Nice

Le pouvoir de police administrative générale est exercé sur trois niveaux différents. Ainsi, au niveau national, la compétence appartient au Premier ministre (CE, 8/08/1919, Labonne; CE, ass., 13/05/1960, SARL Restaurant Nicolas). Au niveau départemental, les pouvoirs sont partagés entre le président du conseil général, qui est compétent pour prendre toutes les mesures relatives aux

routes départementales en dehors des agglomérations, et le préfet, qui est habilité à prendre toutes les mesures permettant de sauvegarder la sécurité publique sur les routes nationales en dehors des agglomérations. Cette dernière autorité est aussi dotée de pouvoirs au niveau communal puisque le préfet est habilité à prendre les mesures pour assurer le maintien de la tranquillité publique dans les communes à police d'Etat. Il est également titulaire d'un pouvoir de substitution en cas de défaillance du maire qui lui permet, après une mise en demeure infructueuse, de prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public.

Au niveau communal, c'est le maire qui est l'autorité de police administrative générale selon l'article 97 de la loi municipale du 5 Avril 1884, dorénavant codifié à l'article L 2212-1 du Code des communes. Ce dernier exerce seul ce pouvoir, sans contrôle du conseil municipal. Comme toutes les autres autorités détentrices d'un pouvoir de police administrative générale, le maire est chargé d'assurer la protection de l'ordre public général dont la principale composante est la trilogie classique énumérée à l'article L 131-2 du Code des communes : sécurité, tranquillité, salubrité publiques. C'est en faisant usage d'un tel pouvoir que le maire de Nice est intervenu pour interdire la diffusion du film litigieux, combinant, ainsi, son arrêté avec le visa délivré par le ministre de l'information. Cette situation est ce que l'on appelle un concours de police administrative, et, sur ce point, le juge administratif confirme sa jurisprudence classique.

B – Une confirmation : des concours de polices administratives possibles

Trois types de concours de polices administratives peuvent se rencontrer. Le premier ne nous retiendra pas : ainsi, les concours entre polices administratives spéciales sont interdits. En revanche, sont tout à fait possibles des concours entre deux polices administratives générales (1), ou entre une autorité de police administrative spéciale et une autorité de police administrative générale comme c'est le cas en l'espèce (2).

1 – Les concours entre polices administratives générales

La règle a été fixée par le Conseil d'Etat dans son arrêt *Maire de Nérès-les-Bains* du 18 Avril 1902. Dans cette affaire, le préfet avait interdit les jeux d'argent dans tous les lieux publics, sauf dans les villes thermales. Huit ans plus tard, le maire de Nérès-les-Bains reprit la même interdiction, mais sans prévoir de dérogation. La question posée était donc de savoir si le maire pouvait intervenir sur un même objet et dans le même ressort territorial, alors que le préfet était déjà intervenu. Sur ce point, le Conseil d'Etat répond par l'affirmative : ainsi, l'exercice par le représentant de l'Etat de son pouvoir de police administrative générale n'exclue par l'intervention du maire, autorité de police administrative générale dans la commune. Mais, la Haute juridiction n'admet ce concours de police administrative que dans le sens de l'aggravation. Cela signifie que l'autorité inférieure ne peut intervenir que pour prendre une mesure plus sévère, et cette aggravation doit être justifiée par des circonstances locales particulières. C'est le même type de règle que l'on retrouve s'agissant du second type de concours de police autorisé par le Conseil d'Etat.

2 - Les concours entre police administrative spéciale et police administrative générale

Il importe, d'abord, de relever que ce type de concours de police ne doit pas avoir été interdit par les textes régissant la police spéciale. Cette précision étant faite, il est possible de dire que le principe repris par l'arrêt « *Lutétia* » est classique : ainsi, l'intervention d'une autorité de police administrative spéciale n'exclue pas l'intervention du maire au titre de son pouvoir de police administrative générale. Mais, comme pour la précédente hypothèse, l'autorité locale ne peut qu'aggraver la mesure prise par la police spéciale et il faut que cette aggravation soit justifiée par des circonstances locales. Ce type de concours peut, également se rencontrer, lorsqu'une autorité dispose des deux types de pouvoirs : dans cette hypothèse, l'autorité administrative peut utiliser ses pouvoirs de police générale en dépit de la détention d'un pouvoir de police spéciale.

Dans l'affaire étudiée, les pouvoirs de police sont détenus par deux autorités différentes. Le Conseil d'Etat fait application du principe classique énoncé il y a quelques lignes : ainsi, la délivrance du visa d'exploitation au film *Le feu dans la peau* par le ministre chargé de l'information n'empêche pas le maire d'intervenir pour réglementer la projection de film sur le territoire de sa commune. Mais, il ne peut qu'aggraver la mesure, ce qu'il fait puisqu'il interdit la diffusion dudit film, et il faut des circonstances locales particulières. Ces dernières sont, en l'espèce, présentes pour le juge administratif, et c'est à l'aune de ces circonstances que le film en cause est jugé immoral. C'est là l'autre apport de l'arrêt étudié.

II – L'arrêt « Lutétia » et la moralité publique comme composante de l'ordre public

Si le Conseil d'Etat relève que le maire de Nice peut interdire la projection du film litigieux en raison de « troubles sérieux », expression qui vise les atteintes à la trilogie classique, l'apport fondamental et contesté de la jurisprudence « Lutétia » est d'intégrer au sein de l'ordre public général la moralité publique (A). Pour autant, les années qui suivirent permirent de constater le tarissement de cette jurisprudence, malgré un sursaut notable en 1995 (B).

A – Une jurisprudence contestée : la dimension morale de l'ordre public

Il importe, au préalable, de revenir sur les principes posés par l'arrêt « Lutétia » (1), puis de tenter d'en faire un examen critique (2).

1 – Les principes

Concrètement, pour que l'atteinte à la moralité publique soit reconnue, deux conditions doivent être remplies : ainsi, le film doit présenter un caractère immoral et des circonstances locales doivent être présentes. Ces deux conditions sont liées et interagissent. Ainsi, l'immoralité du film n'est pas appréciée de façon abstraite, mais compte tenu des circonstances en un temps et un lieu donné. Autrement dit, un film peut être jugé immoral dans une commune et pas dans une autre. L'immoralité peut résulter du caractère pornographique du film ou du fait que le film est de nature à inciter à la violence. Quant à la notion de circonstances locales, plusieurs arguments ont pu être soulevés, tels que la vague d'immoralité existant sur une ville, l'existence d'un nombre particulièrement élevé d'établissements scolaires, ou encore des protestations émanant de milieux divers. Cette jurisprudence sera, bien des années plus tard, étendue à l'affichage de publicités pour les « messageries roses » (CE, 8/12/1997, Commune d'Arcueil c/ Régie publicitaire des transports parisiens). Pour en revenir à l'affaire « Lutétia » proprement dite, le Conseil d'Etat considère que les deux conditions sont remplies. Pour le moins originale, cette jurisprudence a soulevé de nombreuses critiques.

2 – Essai d'analyse critique

Ce qu'il faut noter est que les deux conditions pour que la projection d'un film soit interdite sur le territoire d'une commune sont pour le moins obscures. Ainsi, la notion de moralité est une notion subjective qui dépend des principes et valeurs de chacun. De quel droit alors un juge peut-il décider que tel ou tel film est immoral ? Cette possibilité de censure d'une œuvre d'art a, ainsi, beaucoup choqué la doctrine qui craignait que les autorités locales soient soumises aux pressions de tel ou tel lobby. Ainsi, un retour à un certain « ordre moral » pouvait être craint. Fort heureusement, comme on le verra plus loin, le Conseil d'Etat appliqua cette jurisprudence de façon libérale. Quant à la notion de circonstances locales, elle est encore plus floue. Les exemples donnés il y a quelques lignes l'attestent. Ce que l'on peut souligner est qu'il s'agit là d'une notion qui permet au juge d'adapter le plus précisément possible ses solutions au cas concret qui lui est soumis. Si cette notion présente des avantages, elle soulève aussi des problèmes. En effet, il est difficile de dire à l'avance ce qu'est une circonstance locale particulière. Cette notion concentre donc entre les mains du juge un

fort pouvoir qui pourrait faire craindre pour les libertés publiques si l'on ne connaissait l'attitude libérale du Conseil d'Etat. La question se pose, alors, de savoir ce qu'il reste aujourd'hui de cette jurisprudence.

B – La postérité de la jurisprudence « Lutétia »

Il importe, au préalable, d'analyser le devenir de cette jurisprudence (1), puis d'évoquer le sursaut que constitua l'arrêt Commune de Morsang-sur-Orge (2).

1 – Le devenir de la jurisprudence « Lutétia »

L'idée générale est que les applications de cette jurisprudence se sont faites, au fil des années, de plus en plus rares. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce mouvement. D'abord, en plus des critiques de la doctrine, le Conseil d'Etat fut freiné dans l'application de cette jurisprudence par ses juridictions subordonnées elles-mêmes. En effet, les tribunaux administratifs sont plus proches « du terrain » que le Conseil d'Etat ; ils peuvent donc mieux apprécier l'existence ou non de circonstances locales. Justement, c'est ce qu'ils firent, et dans un sens restrictif. Cette première influence poussa le Conseil d'Etat à se montrer plus exigeant quant à la réalisation de cette seconde condition. Autre point, l'évolution des mentalités a pu pousser d'une part les maires à faire moins de zèle, et d'autre part le Conseil d'Etat à n'admettre que rarement la validité des interdictions de projection d'un film. Le dernier argument que l'on peut noter est que le juge administratif a admis la possibilité d'engager la responsabilité d'une commune dont le maire a pris une mesure d'interdiction jugée illégale. Cela a pu « refroidir » en quelque sorte des maires soucieux de plaire à des minorités extrémistes. Au final, les arrêts appliquant ces principes se sont raréfiés, à l'exception notable de l'affaire Commune d'Arcueil, mais c'était pour en faire une application négative. Quoiqu'il en soit, il faut garder à l'esprit que si cette jurisprudence n'est plus appliquée dans les faits, elle reste toujours valable dans son principe, la consécration de la dignité de la personne humaine comme composante de l'ordre public général en 1995 attestant que le Conseil d'Etat reste sensible à ce genre de considérations.

2 – L'arrêt Commune de Morsang-sur-Orge : le sursaut de 1995

L'arrêt d'assemblée du 27 Octobre 1995 Commune de Morsang-sur-Orge est l'occasion pour le Conseil d'Etat de renouer avec des considérations morales en matière de police administrative. En effet, dans cette affaire, la Haute juridiction reconnaît explicitement « que le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public ». Dès lors, toute autorité de police administrative générale peut prendre une mesure ayant pour but la prévention ou la répression des atteintes à la dignité de la personne humaine. Cet arrêt s'inscrit dans la lignée de la décision du Conseil constitutionnel reconnaissant au principe du respect de la dignité de la personne humaine une valeur constitutionnelle (CC, 27/07/1994, *Lois sur la bioéthique*). On ne peut qu'être frappé par la proximité des dates. Il faut aussi noter la consécration par le Conseil d'Etat d'un principe général du droit relatif au respect de la personne humaine même après sa mort (C.E. ass., 2/07/1993, *Milhaud*). Plus récemment, la Haute juridiction a repris ce principe à propos du respect du aux dépouilles de soldats (CE, 26/11/2008, Syndicat mixte de la Vallée de l'Oise). En revanche, dans cette dernière décision, le juge administratif a refusé d'intégrer dans le principe du respect de la dignité humaine l'exigence du devoir de mémoire, considérant probablement qu'il s'agit là plus d'une exigence morale que juridique. La différence entre l'arrêt de 1995 et la jurisprudence « Lutétia » est qu'aucune circonstance locale particulière n'est. En effet, on ne comprendrait pas pourquoi une mesure serait jugée contraire à la dignité de la personne humaine dans un lieu et pas dans un autre. Il s'agit là d'une notion universelle qui doit faire l'objet de la même acception partout, dans le même pays en tout cas. Des variations seraient contraires à la dignité humaine elle-même.

Comme en matière de moralité publique, il y a lieu de s'interroger sur l'impact que peut avoir une telle jurisprudence au regard des libertés publiques. En effet, si le noyau dur de cette notion est partagé par tout le monde, ses contours peuvent faire l'objet d'appréciations divergentes. Aussi, plus que pour la moralité publique, l'atteinte à la dignité de la personne humaine ne se prouve pas. Cela dépend d'un choix subjectif du juge.

Au final, l'on peut noter que, si les potentialités d'atteintes aux libertés publiques sont nombreuses, cette jurisprudence demeure isolée. En effet, elle apparait plus comme un soubresaut dans l'histoire du juge administratif, que comme une véritable lame de fond. Pour autant, les principes posés par ces arrêts demeurent valables, en ce qu'ils n'ont pas été formellement abandonnés, et pourraient à tout moment être invoqués devant le juge.

CE, sect., 18/12/1959, So. "Les films Lutetia"

Vu 1° la requête et le mémoire présentés pour la société à responsabilité limitée "Les films Lutétia", dont le siège social est ..., agissant poursuites et diligences de son gérant en exercice, ladite requête et ledit mémoire enregistrés sous le n° 36385 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 30 septembre 1955 et 25 avril 1956 ;
Vu 2° La requête et le mémoire ampliatif présentés pour le Syndicat français des producteurs et exportateurs de films, dont le siège social est ..., agissant poursuites et diligences de ses représentants légaux, ladite requête et ledit mémoire enregistrés sous le n° 36428 comme ci-dessus les 4 octobre 1955 et 3 février 1956 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un jugement en date du 11 juillet 1955 par lequel le Tribunal administratif de Nice a rejeté la demande de la société "Les Films Lutétia", tendant à l'annulation, pour excès de pouvoir, de l'arrêté en date du 3 décembre 1954 par lequel le maire de Nice a interdit la projection du film "Le feu dans la peau", ensemble annuler l'arrêté susmentionné ; Vu la loi du 5 avril 1884 ; Vu l'ordonnance du 3 juillet 1945 et le décret du 3 juillet 1945 ; Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ;

Considérant que les deux requêtes susvisées sont dirigées contre le même jugement et présentent à juger les mêmes questions ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule décision ;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la requête du syndicat français des producteurs et exportateurs de films : Considérant qu'en vertu de l'article 1er de l'ordonnance du 3 juillet 1945 la représentation d'un film cinématographique est subordonnée à l'obtention d'un visa délivré par le ministre chargé de l'information ; qu'aux termes de l'article 6 du décret du 3 juillet 1945, portant règlement d'administration publique pour l'application de cette ordonnance, "le visa d'exploitation vaut autorisation de représenter le film sur tout le territoire pour lequel il est délivré" ;

Considérant que, si l'ordonnance du 3 juillet 1945, en maintenant le contrôle préventif institué par des textes antérieurs a, notamment, pour objet de permettre que soit interdite la projection des films contraires aux bonnes moeurs ou de nature à avoir une influence pernicieuse sur la moralité publique, cette disposition législative n'a pas retiré aux maires l'exercice, en ce qui concerne les représentations cinématographiques, des pouvoirs de police qu'ils tiennent de l'article 97 de la loi municipale du 5 avril 1884 ; qu'un maire, responsable du maintien de l'ordre dans sa commune, peut donc interdire sur le territoire de celle-ci la représentation d'un film auquel le visa ministériel d'exploitation a été accordé mais dont la projection est susceptible d'entraîner des troubles sérieux ou d'être, à raison du caractère immoral dudit film et de circonstances locales, préjudiciable à l'ordre public ;

Considérant qu'aucune disposition législative n'oblige le maire à motiver un arrêté pris par lui en vertu de l'article 97 susmentionné de la loi du 5 avril 1884 ;

Considérant que l'arrêté attaqué, par lequel le maire de Nice a interdit la projection du film "Le feu dans la peau", constitue une décision individuelle ; que, dès lors, le moyen tiré par les requérants de

ce que le maire aurait excédé ses pouvoirs en prenant, en l'espèce, un arrêté de caractère réglementaire est, en tout état de cause, inopérant ;

Considérant que le caractère immoral du film susmentionné n'est pas contesté ; qu'il résulte de l'instruction que les circonstances locales invoquées par le maire de Nice étaient de nature à justifier légalement l'interdiction de la projection dudit film sur le territoire de la commune ;

Considérant, enfin, que le détournement de pouvoir allégué ne ressort pas des pièces du dossier ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif a rejeté la demande de la Société "Les Films Lutetia" tendant à l'annulation de l'arrêté contesté du maire de Nice ;

DECIDE : Article 1er : Les requêtes susvisées de la Société "Les Films Lutetia" et du Syndicat français des producteurs et exportateurs de films sont rejetées. Article 2 : Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre de l'Intérieur.