



La référence du droit en ligne



**La police administrative spéciale de la
sécurité des consommateurs (CE,
15/05/2009, Société France
conditionnement création)**

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – La nature du pouvoir de police de la sécurité des consommateurs.....	4
A – Une police administrative spéciale	4
1 – Qu'est-ce qu'une police administrative spéciale ?	4
2 - Les caractéristiques de la police spéciale de la sécurité des consommateurs.....	4
B – L'étendue du pouvoir de police de la sécurité des consommateurs.....	6
1 – La distinction compétence liée / pouvoir discrétionnaire.....	6
2 – Les conséquences sur le contrôle du juge administratif	6
II – La légalité de la mesure de police de la sécurité des consommateurs	8
A – Une mesure justifiée par un risque sanitaire	8
1 – L'erreur manifeste d'appréciation	8
2 – La solution du 15 Mai 2009	8
B- Une mesure disproportionnée au regard du risque sanitaire	9
1 – La règle d'adaptation	9
2 - La solution du 15 Mai 2009	9
CE, 15/05/2009, Société France conditionnement création	10

Introduction

Les activités de l'Administration sont de deux types. La première, le service public, a pour but de fournir des prestations d'intérêt général. La seconde, en revanche, a un caractère purement normatif : on parle de police administrative. Cette dernière peut avoir pour objectif la protection de l'ordre public général (sécurité, tranquillité, salubrité publiques), on parle, alors, de police administrative générale, ou elle peut être instituée en vue d'un objectif particulier, on parle, dans ce cas, de police administrative spéciale. C'est ce dernier de type de police qui est en cause dans l'arrêt étudié.

Dans cette affaire, le Premier ministre prend, le 20 Novembre 2007, un décret interdisant la mise à disposition des consommateurs des produits dits "poppers, produits aux vertus aphrodisiaques. Affectés par cette décision, une entreprise fabriquant et commercialisant ce produit, ainsi que le Syndicat national des entreprises gaies saisissent le Conseil d'Etat pour qu'il annule ce décret. Le 15 Mai 2009, la Haute juridiction leur donne raison au motif que la mesure prise est disproportionnée au regard du risque encouru.

En d'autres termes, il y a bien un risque pour la sécurité des consommateurs, mais la mesure n'est pas en adéquation avec la gravité du risque présenté par l'utilisation de ces produits. On retrouve là les deux étapes classiques du juge administratif lorsqu'il est confronté à l'analyse de la légalité d'une mesure de police administrative. Le juge vérifie d'abord s'il y a bien un trouble de l'ordre public, et, dans l'affirmative, il analyse la caractère proportionné de la mesure prise avec le risque pour l'ordre public. Cette dernière règle est issue de la jurisprudence administrative et est reprise par le code de la consommation. C'est ce dernier code, d'ailleurs, qui fixe les pouvoirs du Premier ministre en la matière. C'est lui qui a créée, en effet, cette police administrative spéciale, notion qu'il faudra préciser, et délimité l'étendue des pouvoirs de l'autorité administrative, ce qui a des incidences sur la nature du contrôle exercé par le juge.

Il convient, alors, d'étudier, dans une première partie, la nature du pouvoir de police de la sécurité des consommateurs (I), et d'analyser, dans une seconde partie, la légalité de la mesure prise (II).

I – La nature du pouvoir de police de la sécurité des consommateurs

La police de la sécurité des consommateurs est une police administrative spéciale (A), dont la marge d'action est délimitée par les textes (B).

A – Une police administrative spéciale

Il importe, au préalable, de définir ce qu'est une police administrative spéciale (1), et d'en venir aux caractéristiques de la police concernée en l'espèce (2).

1 – Qu'est-ce qu'une police administrative spéciale ?

Les polices administratives spéciales se différencient de la police administrative générale en raison de la particularité de l'objet qu'elle doivent sauvegarder. Ainsi, alors que la police administrative générale a pour but la protection de l'ordre public général, composé de la sécurité, tranquillité et salubrité publiques, les polices administratives spéciales visent un objectif bien délimité. Leur champ d'action est aussi plus limité puisqu'elles ne peuvent agir qu'en vue de cet objet. 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 que par des autorités qui sont déjà titulaires d'un pouvoir de police administrative sur une autre base.

Elles sont créées pour améliorer l'efficacité de la police administrative. En effet, certains phénomènes présentent des spécificités qui rendent nécessaires l'instauration de règles spéciales afin de garantir au mieux l'ordre public, la police administrative générale apparaissant non adaptée. Il en va, ainsi, en matière de rave party. Confronté à ce problème à la fin du XX^e siècle, les pouvoirs publics ont choisi de se doter de règles et de procédures particulières afin d'augmenter l'efficacité de la lutte contre les troubles occasionnés par ce phénomène.

En l'espèce, il s'agit de la police spéciale de la sécurité des consommateurs.

2 - Les caractéristiques de la police spéciale de la sécurité des consommateurs

Cette police administrative spéciale est définie à l'article L 221-3 du code de la consommation. Cet article prévoit que "des décrets en Conseil d'Etat fixent les conditions dans lesquelles la fabrication, l'importation, l'exportation, l'offre, la vente, la distribution à titre gratuit, la détention, l'étiquetage, le conditionnement, la circulation des produits ou le mode d'utilisation de ces produits sont interdits ou réglementés".

En d'autres termes, ce texte crée une police administrative spéciale chargée de réglementer les produits mis à la disposition des consommateurs. Il s'agit ici de préserver la sécurité des consommateurs, comme le précise l'article L 221-9 du même code. Ces produits peuvent faire l'objet d'une réglementation particulière prévoyant, par exemple, un étiquetage particulier de ces produits. L'autorité de police peut même aller jusqu'à leur interdiction. C'est l'objet du décret du 20 Novembre 2007, puisque celui-ci interdit la vente des produits dits "poppers".

Ce pouvoir voit sa marge d'action définie par les textes.

B – L'étendue du pouvoir de police de la sécurité des consommateurs

Il faut, d'abord, opérer la distinction entre compétence liée et pouvoir discrétionnaire (1), puis analyse les conséquences du type de pouvoir en cause sur le contrôle opéré par le juge administratif (2).

1 – La distinction compétence liée / pouvoir discrétionnaire

Il importe de distinguer la compétence liée du pouvoir discrétionnaire. En compétence liée, le droit impose deux obligations à l'Administration : d'une part agir ou ne pas agir, d'autre part, si elle doit agir, d'agir d'une certaine façon. Ainsi, le droit détermine le comportement que doit adopter l'Administration face à une situation. En revanche, en matière de pouvoir discrétionnaire, le droit laisse à l'Administration un libre pouvoir d'appréciation pour décider si elle doit agir ou ne pas agir, et, si elle agit, pour déterminer elle-même le sens de sa décision. Sa conduite n'est donc pas dictée à l'avance par le droit.

En l'espèce, le code de la consommation n'impose pas à l'Administration une conduite déterminée. Elle lui offre une possibilité d'action, libre à elle d'apprécier l'opportunité d'intervenir. C'est ainsi que le code précité prévoit que les réglementations sont prises "en tant que de besoin". Lorsqu'elle décide d'intervenir pour réglementer les produits mis à la disposition des consommateurs, l'Administration dispose, alors, d'un pouvoir discrétionnaire. La nature de ce pouvoir a des conséquences sur l'étendue du contrôle du juge administratif.

2 – Les conséquences sur le contrôle du juge administratif

Le contrôle opéré par le juge ne sera pas le même dans les deux cas. En compétence liée, le contrôle est dit normal et porte tant sur la l'exactitude matérielle des faits (CE, 14/01/1916, Camino) que sur la qualification juridique des faits (CE, 4/04/1914, Gomel). Face au pouvoir discrétionnaire, en revanche, le juge ne contrôle que l'exactitude matérielle des faits. Le juge substitue au contrôle de la qualification juridique des faits celui de l'erreur manifeste d'appréciation.

Cette différence de contrôle s'explique par la différence de nature du pouvoir de l'Administration. La qualification juridique des faits, qui se manifeste dans les arrêts par la formule « ces faits sont de nature à justifier juridiquement la décision », peut être définie comme l'opération intellectuelle qui consiste à ranger des faits existant dans une catégorie juridique préétablie, pour leur appliquer des conséquences de droit. Par conséquent, pour que le juge administratif puisse contrôler si la qualification juridique des faits a été correctement opérée, encore faut-il qu'il ait à sa disposition une catégorie juridique déterminée pour vérifier si les faits y correspondent, ou encore que le droit énonce les conditions d'exercice du pouvoir pour qu'il puisse ainsi s'y référer.

Or, ces conditions n'existent qu'en compétence liée, puisque le droit détermine les conditions dans lesquelles l'Administration peut et doit agir. Il suffit au juge de déterminer si les conditions d'exercice du pouvoir étaient remplies.

En revanche, face au pouvoir discrétionnaire, le juge administratif ne peut vérifier si les conditions d'exercice du pouvoir étaient réunies puisque le droit ne définit pas ces conditions. Par conséquent, il n'existe aucune norme de référence à laquelle il puisse comparer les faits. Dans cette affaire, par exemple, le code de la consommation ne pose aucune conditions à l'exercice du pouvoir de réglementation par le Premier ministre. Le contrôle de la qualification juridique des faits est donc logiquement impossible.

Pour pallier à cette lacune de son contrôle du pouvoir discrétionnaire tout en ne le dénaturant pas, le juge administratif a eu recours à la technique de l'erreur manifeste d'appréciation (EMA), ce qui amène à s'interroger sur la légalité de la mesure prise.

II – La légalité de la mesure de police de la sécurité des consommateurs

Le juge administratif doit, d'abord, vérifier s'il y avait un risque sanitaire grave (A), puis analyser l'adéquation de la mesure prise avec la gravité du risque (B).

A – Une mesure justifiée par un risque sanitaire

L'EMA doit d'abord être définie (1), avant d'étudier la solution retenue en l'espèce (2).

1 – L'erreur manifeste d'appréciation

Il s'agit pour le juge administratif d'apprécier les faits à la base de la décision. L'EMA peut se définir comme une erreur grossière, flagrante, repérable par le simple bon sens, qui « saute aux yeux », et qui entraîne une solution choquante dans l'appréciation des faits par l'autorité administrative. Autrement dit, il ne doit pas y avoir une disproportion manifeste entre la décision et les faits qui l'ont provoquée. Le juge administratif impose par là un minimum de logique et de bon sens à l'Administration. Cette technique a l'avantage de préserver le pouvoir discrétionnaire dans la mesure où une simple erreur ne suffit pas, et de garantir les droits des individus, puisque l'Administration sera sanctionnée si elle commet une erreur grossière.

L'EMA est apparue dans les années soixante avec des arrêts anodins comme l'arrêt Lagrange en matière d'équivalence d'emplois publics (CE, sect., 15/02/1961), ou encore l'arrêt Ministre de l'agriculture contre consorts Bruand (CE, 19/04/1961). Il n'y a pas d'arrêt de principe en la matière. Il n'est pas possible de dresser un tableau complet des différentes solutions jurisprudentielles. Mais, l'on peut délimiter quelques grands domaines où intervient l'erreur manifeste d'appréciation. Ainsi, le juge contrôle l'EMA en matière d'urbanisme, d'interventionnisme économique, ou encore s'agissant de la notation des fonctionnaires, de la nomination au tour extérieur, et des sanctions disciplinaires (CE, sect., 9/06/1978, Lebon). En l'espèce, le juge estime qu'au regard des faits, l'Administration n'a pas commis d'EMA en prenant ce décret.

2 – La solution du 15 Mai 2009

Le Conseil d'Etat considère que "le Premier ministre n'a pas fait une appréciation manifestement inexacte de la gravité du danger" que représentent les produits "poppers". En d'autres termes, il existe un réel danger dans l'utilisation de ces produits. Le juge relève que des accidents liés à des intoxications après la prise de ces produits ont été recensés depuis 1999. Par ailleurs, différentes commissions ont émis des avis sur les dangers de l'utilisation de ces produits : la commission nationale des stupéfiants et des psychotropes, le 26 Novembre 1999, et la commission de sécurité des consommateurs, le 14 Décembre 2006.

En décidant d'agir, le Premier ministre n'a donc pas commis d'erreur manifeste d'interprétation. Le Conseil d'Etat considère, en revanche, que la mesure est disproportionnée au regard du risque encouru.

B- Une mesure disproportionnée au regard du risque sanitaire

La règle d'adaptation doit être définie (1), avant d'analyser la solution retenue le 15 Mai 2009 (2).

1 – La règle d'adaptation

Elle découle de la jurisprudence administrative et du code de la consommation. Ainsi, le Conseil d'Etat, le 19 mai 1933, pose que les atteintes portées à aux libertés publiques doivent être proportionnées à la gravité du trouble qu'il faut éviter ou faire cesser. Cette règle se justifie par le fait que toute mesure de police administrative porte, par nature, atteinte aux libertés publiques. Autrement dit, il ne faut pas que l'ordre public puisse être protégé par une mesure moins rigoureuse. Un juste équilibre entre les nécessités du maintien de l'ordre public et le respect des libertés publiques doit être trouvé.

Par exemple, dans l'affaire Benjamin, le maire de Nevers avait interdit une conférence du sieur Benjamin sur divers auteurs comiques. Etant connue pour ses positions défavorables à l'école laïque, le maire annula la conférence par crainte de débordements lors de la manifestation d'enseignants. Le Conseil d'Etat jugea, cependant, que l'ordre public pouvait être sauvegardé en prenant des mesures moins rigoureuses, tel le renforcement des effectifs de police. La mesure fut jugée inadaptée à la gravité du trouble que le maire voulait éviter et elle fut annulée.

En l'espèce, l'article L 221-9 du code de la consommation dispose que les mesures "doivent être proportionnées au danger présenté par les produits ou les services".

Qu'en est-il en l'espèce ?

2 - La solution du 15 Mai 2009

Il s'agit, dans cette affaire, d'une interdiction générale et absolue, c'est-à-dire d'une interdiction totale de la mise à disposition des consommateurs des produits "poppers". Elles sont, la plupart du temps, jugées illégales. En effet, peu de circonstances exigent d'aller aussi loin pour protéger l'ordre public. Mais, si dans une espèce, il n'est pas possible de protéger l'ordre public autrement, alors la mesure sera jugée légale. Ce n'est pas le cas dans cette affaire.

Ainsi, le Conseil d'Etat relève plusieurs éléments attestant que le décret du 20 Novembre 2007 est disproportionné au regard de la gravité du risque sanitaire. D'abord, ces produits ont une toxicité faible dans le cas des doses inhalées habituellement. De plus, la plupart des accidents ont lieu dans le cas d'usages anormaux du produit. Enfin, aucune étude ne démontre que seule l'interdiction totale permettrait d'éviter de tels risques. En d'autres termes, la mesure est excessive au regard du risque encouru. Le Premier ministre aurait du utiliser les pouvoirs que lui confère le code de la consommation pour prendre des mesures moins rigoureuses, comme, par exemple, un étiquetage assorti de recommandations d'utilisation, ou des restrictions partielles ou temporaires.

Le décret du 20 Novembre 2007 est donc annulé car disproportionné par rapport à la gravité du risque sanitaire présenté par les produits "poppers".

CE, 15/05/2009, Société France conditionnement création

Vu, 1°) sous le n° 312449, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 22 janvier et 21 avril 2008 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la SOCIETE FRANCE CONDITIONNEMENT CREATION, dont le siège est zone industrielle l'Argile 7, voie A bis 700, avenue de la Ouiéra à Mouans Sartoux (06370), représentée par son gérant en exercice ; la SOCIETE FRANCE CONDITIONNEMENT CREATION demande au Conseil d'Etat :
 1°) d'annuler le décret du 20 novembre 2007 relatif aux produits contenant des nitrites d'alkyle aliphatiques, cycliques, hétérocycliques ou leurs isomères destinés au consommateur et ne bénéficiant pas d'une autorisation de mise sur le marché ;
 2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Considérant que le décret du 20 novembre 2007 relatif aux produits contenant des nitrites d'alkyle aliphatiques, cycliques, hétérocycliques ou leurs isomères destinés au consommateur et ne bénéficiant pas d'une autorisation de mise sur le marché a interdit la fabrication, l'importation, l'exportation, l'offre, la détention en vue de la vente ou de la distribution à titre gratuit, la mise en vente, la vente ou la distribution à titre gratuit des produits contenant des nitrites ; que les requêtes susvisées, qui sont dirigées contre ce décret, présentent à juger les mêmes questions ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur la fin de non-recevoir opposée à la requête n° 312454 :

Considérant que, contrairement à ce que soutient la garde des sceaux, ministre, de la justice, le SYNDICAT NATIONAL DES ENTREPRISES GAIES, dont certaines des entreprises adhérentes produisent ou commercialisent des produits contenant des nitrites d'alkyle, justifie, eu égard aux intérêts qu'il défend, d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation du décret du 20 novembre 2007 ;

Sur la légalité du décret attaqué :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes ;

Considérant que l'article L. 221-3 du code de la consommation dispose que : Des décrets en Conseil d'Etat (...) : / 1° Fixent, en tant que de besoin, par produits ou catégories de produits, les conditions dans lesquelles la fabrication, l'importation, l'exportation, l'offre, la vente, la distribution à titre gratuit, la détention, l'étiquetage, le conditionnement, la circulation des produits ou le mode d'utilisation de ces produits sont interdits ou réglementés (...) ; qu'aux termes de l'article L. 221-9 du même code : Les mesures décidées en vertu des articles L. 221-2 à L. 221-8 doivent être proportionnées au danger présenté par les produits et les services ; elles ne peuvent avoir pour but que de prévenir ou de faire cesser le danger en vue de garantir ainsi la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre dans le respect des engagements internationaux de la France ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que des accidents résultant d'intoxications après utilisation de produits contenant des nitrites, sous différentes formes, ont été recensés, notamment

depuis 1999 ; que la commission nationale des stupéfiants et des psychotropes, le 26 novembre 1999, et la commission de sécurité des consommateurs le 14 décembre 2006, ont émis des avis faisant état de risques que peut entraîner l'utilisation des produits contenant cette substance ; que, par suite, en décidant, au vu de ces éléments, de faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 221-3 précité, le Premier ministre n'a pas fait une appréciation manifestement inexacte de la gravité du danger que peuvent représenter les produits contenant ces substances ;

Mais considérant toutefois qu'il ressort des pièces du dossier que les substances litigieuses ont une toxicité faible aux doses inhalées habituelles ; que si les effets toxiques observés peuvent être parfois graves lorsque les produits litigieux sont associés à certains médicaments d'usage fréquent, ces effets sont relativement rares et mal mesurés ; que la plupart des accidents dont il est fait état, peu nombreux sur une période longue, sur la base de statistiques incomplètes ou hétérogènes, résultent en général d'usages anormaux des produits considérés, ingérés ou consommés en association avec d'autres produits ; qu'aucune étude scientifique ou enquête n'est produite ou citée qui permettrait d'établir que, au regard des dangers observés, seule la mesure d'interdiction totale de tous les produits contenant des nitrites quelle qu'en soit la forme serait de nature à y répondre ; qu'ainsi, en décidant d'interdire de façon générale la fabrication, l'importation, l'exportation, l'offre, la détention en vue de la vente ou de la distribution à titre gratuit, la mise en vente, la vente ou la distribution à titre gratuit des produits contenant ces substances, alors que les dispositions de l'article L. 221-3 permettent également de réglementer, notamment, l'étiquetage, le conditionnement ou le mode d'utilisation de ces produits, y compris en adoptant des restrictions partielles ou temporaires, le Premier ministre, en l'état des éléments versés au dossier, a adopté une mesure excessive et disproportionnée au regard des risques que représente la commercialisation de ce produit pour la santé et la sécurité des consommateurs ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le décret attaqué doit être annulé ;

Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement, d'une part, d'une somme de 3 000 euros à la SOCIETE FRANCE CONDITIONNEMENT CREATION et, d'autre part, d'une somme de 1500 euros chacun au SYNDICAT NATIONAL DES ENTREPRISES GAIES et à la SOCIETE MEN'S CLUB, au titre de ces dispositions ;

D E C I D E :

Article 1er : Le décret du 20 novembre 2007 relatif aux produits contenant des nitrites d'alkyle aliphatiques, cycliques, hétérocycliques ou leurs isomères destinés au consommateur et ne bénéficiant pas d'une autorisation de mise sur le marché est annulé.

Article 2 : L'Etat versera, d'une part, une somme de 3 000 euros à la SOCIETE FRANCE CONDITIONNEMENT CREATION et, d'autre part, une somme de 1 500 euros au SYNDICAT NATIONAL DES ENTREPRISES GAIES et une somme de 1 500 euros à la SOCIETE MEN'S CLUB.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la SOCIETE FRANCE CONDITIONNEMENT CREATION, au SYNDICAT NATIONAL DES ENTREPRISES GAIES, à la SOCIETE MEN'S CLUB, à l'ASSOCIATION RASSEMBLEMENT DES AMIS DE LA SAUGE DIVINATOIRE ET DU POPPERS , au Premier

ministre, à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et à la garde des sceaux, ministre de la justice. Copie pour information sera adressée à la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative.