



La référence du droit en ligne



Moralité publique et messageries roses
(CE, 8/12/1997, Commune d'Arcueil)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Les finalités de l’arrêté du maire d’Arcueil.....	4
A – La protection de l’ordre public général matériel et extérieur	4
1 - La répartition des compétences de police administrative générale	4
2 - La trilogie classique	4
B – La défense de la moralité publique	6
1 - Une acception large.....	6
2 - Une acception spécifique	6
II – La légalité de l’arrêté du maire d’Arcueil	8
A – L’arrêté doit être justifié par un trouble de l’ordre public.....	8
1 – L’absence d’atteinte à la trilogie classique et à la dignité humaine.....	8
2 – L’atteinte à la moralité publique	8
B- L’arrêté doit être adapté à la gravité du trouble de l’ordre public.....	10
1 - La règle d’adaptation.....	10
2 - L’arrêté du 14 mai 1990 n’est pas adapté à la gravité du trouble de l’ordre public.....	10
CE, 8/12/1997, Commune d’Arcueil.....	11

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 a pour but la protection de l'ordre public c'est-à-dire la sauvegarde de la tranquillité, salubrité, et sécurité publiques. Cette trilogie classique, qui correspond aux buts que doit poursuivre toute autorité de police administrative générale, a été complétées par considérations touchant la moralité publique, comme c'est le cas en l'espèce.

En effet, le 14 mai 1990, le maire de la commune d'Arcueil interdit, par arrêté municipal, l'affichage de toutes les publicités en faveur des « messageries roses ». Privé de l'une de ses sources de revenus, le régie publicitaire des transports parisiens saisit le tribunal administratif de Paris pour qu'il annule cet arrêté. Celui-ci accède à cette demande par un jugement du 14 avril 1995. La commune d'Arcueil fait donc appel devant le Conseil d'Etat pour qu'il annule ce jugement et rejette la demande de la régie publicitaire. La Haute juridiction considère, cependant, le 8 décembre 1997, que la mesure attaquée est inadaptée à la gravité du trouble de l'ordre public.

Par cette décision, la jurisprudence relative à la moralité publique trouve un nouveau terrain d'élection. Il est, en effet, admis, depuis les années cinquante, qu'en plus de la traditionnelle trilogie, sécurité, salubrité, tranquillité publiques, l'Administration peut, dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative générale, poursuivre un but de moralité publique. Si cette jurisprudence ne concernait, jusqu'ici, que les films, le juge administratif démontre, par cet arrêt, qu'elle est adaptée n'importe quel autre domaine où un problème de moralité se pose. Cette décision va, cependant, à contre-courant du mouvement visant à apprécier restrictivement les cas d'atteintes à la moralité publique. En effet, la mesure est annulée, en l'espèce, non parce qu'il n'y a pas de trouble de la moralité publique, mais parce qu'elle n'est pas adaptée à la gravité de ce trouble. Bien que la lecture de l'arrêt porte à croire le contraire, le juge administratif prouve, ainsi, qu'il est encore prêt à reconnaître de telles atteintes.

Il est, alors, possible d'étudier dans une première partie les finalités de l'arrêt du maire d'Arcueil (I), et dans une seconde partie la légalité de l'arrêt du maire d'Arcueil (II).

I – Les finalités de l’arrêté du maire d’Arcueil

Autorité de police administrative générale, le maire d’Arcueil entend défendre l’ordre public général. Celui-ci a deux composantes : une composante matérielle et extérieure (A), et une composante morale (B).

A – La protection de l’ordre public général matériel et extérieur

La répartition des compétences de police administrative générale doit retenir l’attention (1) avant d’analyser le contenu de cet aspect de l’ordre public (2).

1 - La répartition des compétences de police administrative générale

Le pouvoir de police administrative générale est exercé par quatre autorités sur trois niveaux différents. Ainsi, au premier chef, se trouve le maire compétent sur le territoire de sa commune (art. L 131-1 du code des communes). Ce dernier exerce seul ce pouvoir, sans contrôle du conseil municipal. La compétence au niveau départemental est partagée entre le président du conseil général, qui est compétent pour prendre toutes les mesures relatives aux routes départementales en dehors des agglomération, 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 doté 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. La compétence au national appartient au Premier ministre. Il faut ici faire application, au profit de ce dernier, de la jurisprudence *Labonne* qui reconnaissait au chef de l’Etat (CE, 8/08/1919 ; CE, ass., 13/05/1960, *SARL Restaurant Nicolas*).

Toutes ces autorités doivent assurer la protection de l’ordre public général dont la principale composante est la trilogie classique.

2 - La trilogie classique

Elle est visée dans l’arrêté par la référence à la notion de « troubles matériels sérieux ». Elle correspond à l’ordre public général matériel et extérieur dont les composantes sont énumérées à l’article L 131-2 du code des communes. Il s’agit de la sécurité (accidents de la route, effondrements d’immeuble), la tranquillité (tapages nocturnes, manifestations sur la voie publique), et la salubrité (épidémies, salubrité de l’eau et des denrées alimentaires) publiques. Ces composantes valent pour toutes les autorités de police administrative générale et peuvent être appliqués à n’importe quel domaine. C’est, ainsi, sur cette base qu’un maire a, en l’absence de réglementation spécifique, réglementé les rave party (CAA de Nantes, 31/07/2001, *Société L’Othala Production*). Cette matière est dorénavant régie par une police spéciale.

En l’espèce, il y avait, selon le maire d’Arcueil, des risques pour la sécurité publique : par exemple, des risques d’accidents du fait de certains regards désorientés par ces publicités. Plus sérieusement, la tranquillité publique pouvait être mise en danger par les risques de manifestation d’hostilité ou de défense de ces publicités.

Du fait de leur nature particulière, ces publicités justifient aussi que le maire d'Arcueil poursuive un but de moralité publique.

B – La défense de la moralité publique

Celle-ci a une acception large (1), et une acception plus spécifique (2). Ces deux dimensions se retrouvent dans cet arrêt.

1 - Une acception large

Le maire d’Arcueil prend cet arrêté dans le but d’éviter toute atteinte à la moralité publique. C’est à l’occasion de l’interdiction de projection d’un film que le Conseil d’Etat intègre pour la première fois la moralité publique au sein de l’ordre public général (CE, sect., 18/12/1959, *Soc. « Les films Lutétia »*). Pour que l’atteinte à la moralité publique soit reconnue deux conditions doivent être remplies : le film doit présenter un caractère immoral et des circonstances locales doivent être présentes.

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. Cette notion appelle, cependant, certains commentaires. En effet, c’est une notion qui relève d’une appréciation éminemment subjective, qui dépend des conceptions et croyances personnelles de chacun. D’où les craintes de la doctrine qui a cru déceler le retour d’un certain ordre moral. Cette possibilité de censurer une activité artistique, offerte à une autorité directement soumise aux pressions de la population, aurait pu être dangereuse pour les libertés publiques. Fort heureusement, le Conseil d’Etat appliqua cette jurisprudence de façon libérale en ne reconnaissant l’immoralité de films que de façon exceptionnelle. Il faut, cependant, garder à l’esprit que si cette jurisprudence n’est plus appliquée dans les faits, elle reste toujours valable dans son principe.

La notion de circonstances locales particulières est encore plus floue. On ne peut en donner que des exemples, comme 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. Il s’agit là d’une notion permettant 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.

L’arrêt étudié n’est que l’extension de cette jurisprudence à l’affichage publicitaire en faveur des « messageries roses ». Le Conseil d’Etat reconnaît, ainsi, au maire la possibilité d’utiliser ses pouvoirs de police dans un but de moralité publique.

Ce but fait aussi l’objet d’une acception plus spécifique.

2 - Une acception spécifique

L’arrêté du maire a également pour but la protection de la dignité de la personne humaine. Cette notion a été introduite dans l’ordre public général par l’arrêt d’assemblée du Conseil d’Etat du 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge. 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 après sa mort (C.E. ass., 2/07/1993, *Milhaud*).

Exceptionnel de par la valeur qu’il consacre, cet arrêt l’est aussi par l’approche qu’il soutient. En effet, les mesures de police administrative ont généralement un but de nature collective. Il

s'agit de protéger la société. Cet aspect se retrouve dans l'arrêt étudié. Mais, l'on peut aussi remarquer que cette jurisprudence permet de protéger un individu pris isolément de sorte que la mesure de police apparait personnalisée. Cette logique se retrouve dans un arrêt plus récent qui consacre la protection des mineurs comme but de la police administrative générale, dès lors qu'existe des circonstances locales particulières (CE, 27/07/2001, *Ville d'Etampes*). Dans, cette affaire des maires avait pris des arrêtés couvre-feux pour les mineurs de moins de 13 ans. Ici aussi, c'est d'abord la sécurité de personnes déterminées qui est prise en compte, et non pas la sécurité de façon générale.

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. De plus, 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. Dès lors, si elle garantit la protection d'une valeur jugée fondamentale dans la société, cette jurisprudence fait aussi peser des risques sur les libertés publiques.

Il faut, enfin, préciser qu'ici aucune circonstance locale particulière n'est nécessaire étant donné l'importance de la notion. 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 contraire à la dignité humaine elle-même.

En l'espèce, la commune d'Arcueil considère que les publicités pour les messageries roses portent atteinte à la dignité de la personne humaine. Mais, y'a-t-il véritablement atteinte à la dignité de la personne humaine, et plus généralement à l'ordre public général ?

II – La légalité de l’arrêté du maire d’Arcueil

Pour être légale, toute mesure de police administrative doit d’abord être justifiée par l’existence d’un trouble de l’ordre public ou d’une menace de trouble (A). Elle doit, ensuite, être adaptée par sa gravité à l’importance de ce trouble (B).

A – L’arrêté doit être justifié par un trouble de l’ordre public

Contrairement à ce que laisse supposer l’arrêt, le juge reconnaît le trouble de la moralité publique (2), mais pas l’atteinte à la trilogie classique ou à la dignité humaine (1).

1 – L’absence d’atteinte à la trilogie classique et à la dignité humaine

Le Conseil d’Etat considère d’abord qu’il n’y a pas de « troubles matériels sérieux ». Il n’y avait donc pas de risques pour la sécurité et la salubrité publiques, tels que des manifestations pouvant dégénérer.

Quant au moyen relatif à la dignité de la personne humaine, il est lui-aussi rejeté. En effet, le juge considère que la commune n’apporte « aucun élément au soutien de ce moyen ». Il faut comprendre que la commune ne démontre pas en quoi cette composante de l’ordre public est atteinte en l’espèce. Ce faisant, le juge administratif ne prend pas position sur la nature de ces publicités au regard de la dignité humaine. L’on peut s’interroger sur l’attitude observée par le Conseil d’Etat dans la mesure où il semble indiquer que l’atteinte à la dignité humaine se prouve. Or, cette appréciation relève d’un choix qui reste éminemment subjectif. Cette solution permet, ainsi, au Conseil d’Etat de juger l’affaire sans avoir à émettre une quelconque opinion sur ces publicités. En effet, il rejette l’argument du maire sans dire que ces publicités ne portent pas atteinte à la dignité de la personne humaine. Bref, cet expédient lui permet d’émettre une solution de compromis, qui si elle ne satisfait personne, n’en irrite aucune autre.

Le Conseil d’Etat adopte une attitude similaire lorsqu’il s’agit d’apprécier l’atteinte à la moralité publique proprement dite.

2 – L’atteinte à la moralité publique

Si ce moyen semble lui aussi rejeté, il n’en est rien. Le Conseil d’Etat note, en effet, « qu’en l’absence de circonstances locales particulières, qui ne ressortent pas du dossier, le caractère immoral des dites messageries, à le supposer établi, ne peut fonder légalement une interdiction de toute publicité en leur faveur ». Ainsi, aucune des deux conditions, attestant l’atteinte à la moralité publique, ne semble être remplies. Mais, le juge fait ici référence à l’interdiction de **toute** publicité, appréciation qui concerne la règle d’adaptation. Or, le juge ne peut analyser le caractère adapté d’une mesure qu’à partir du moment où il y a bien un trouble ou une menace de trouble de l’ordre public. La mesure est donc annulée, non pas parce qu’il n’y a pas de trouble de l’ordre public, mais parce qu’elle n’est pas adaptée à ce trouble, ce qui signifie, a contrario, qu’il y a bien trouble de l’ordre public, et plus précisément ici atteinte à la moralité publique. En d’autres termes, le juge considère implicitement que des circonstances locales étaient bien présentes et que les publicités présentaient bien un caractère immoral, mais, il choisit une rédaction qui lui permet de dissimuler sa position derrière la règle d’adaptation. Ainsi, si le juge administratif ne semble pas vouloir, de nos

jours, abandonner sa jurisprudence sur la moralité publique, il manifeste, en revanche, des réticences à caractériser clairement de telles atteintes. Il est, cependant, des affaires où il ne pourra pas se cacher derrière la règle d'adaptation.

B- L'arrêté doit être adapté à la gravité du trouble de l'ordre public

Fondamentale en matière de police administrative, la règle d'adaptation (1) justifie l'annulation de l'arrêté du maire d'Arcueil (2).

1 - La règle d'adaptation

Cette règle, posée par l'arrêt *Benjamin* du Conseil d'Etat du 19 mai 1933, se justifie par le fait que toute mesure de police administrative porte, par nature, atteinte aux libertés publiques. Il faut donc que les atteintes portées à ces dernières soient proportionnelles à la gravité du trouble qu'il faut éviter ou faire cesser. 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 soit être trouvés.

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 plus 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.

Qu'en est-il en l'espèce ?

2 - L'arrêté du 14 mai 1990 n'est pas adapté à la gravité du trouble de l'ordre public

En l'espèce, le maire d'Arcueil interdit toute publicité en faveur des « messageries roses ». Il s'agit là d'une interdiction générale et absolue, c'est-à-dire d'une interdiction totale qui concerne toute une catégorie d'activité. De fait, aucune publicité pour ces messageries ne pouvait être affichée sur tout le territoire de la commune. Ces interdictions sont, au regard de cette règle, presque toujours jugées illégales. En effet, peu de circonstances exigent d'aller aussi loin pour protéger l'ordre public. Mais, si de dans un espèce, il n'est pas possible de protéger l'ordre public autrement, alors la mesure sera jugée légale.

En l'espèce, le juge indique qu'il y avait d'autres moyens pour protéger l'ordre public, et surtout que des mesures moins rigoureuses étaient suffisantes, comme, par exemple, l'interdiction d'affichage uniquement dans certaines parties de la ville, notamment les rues proches d'établissement scolaires. Mais, dans la mesure où l'interdiction concerne toute la ville, l'arrêté est considéré comme inadapté à l'importance du trouble de l'ordre public. S'il existe, en l'espèce, des circonstances locales particulières démontrant une atteinte à la moralité publique, il n'y en a aucune justifiant d'aller aussi loin dans la restriction des libertés publiques. La requête de la commune d'Arcueil est donc rejetée et l'arrêté du 14 mai 1990 est jugé illégal.

CE, 8/12/1997, Commune d'Arcueil

Vu l'ordonnance en date du 18 juillet 1995, enregistrée au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, par laquelle le Président de la cour administrative d'appel de Paris a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 81 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, la demande présentée à cette Cour par la commune d'**Arcueil** ;

Vu la demande, enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Paris le 6 juillet 1995, présentée par la commune d'**Arcueil**, représentée par son maire en exercice domicilié en cette qualité en l'hôtel de ville ; la commune d'**Arcueil** demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le jugement du 14 avril 1995 par lequel le tribunal administratif de Paris a annulé, à la demande de la Régie publicitaire des transports parisiens, l'arrêté du 14 mai 1990 par lequel le maire d'**Arcueil** a interdit l'affichage publicitaire en faveur de certaines messageries télématiques ;

2°) de rejeter la demande présentée par la Régie publicitaire des transports parisiens devant le tribunal administratif de Paris ;

Considérant que, par arrêté du 14 mai 1990, le maire d'**Arcueil** a interdit sur le territoire de la commune l'affichage publicitaire en faveur des "messageries roses" ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que cet affichage ait été susceptible de provoquer dans cette commune des troubles matériels sérieux ; qu'en l'absence de circonstances locales particulières, qui ne ressortent pas du dossier, le caractère immoral desdites messageries, à le supposer établi, ne peut fonder légalement une interdiction de toute publicité en leur faveur ; que si la commune soutient que l'arrêté attaqué aurait été justifié également par la nécessité de prévenir une atteinte à la dignité de la personne humaine, elle n'apporte, en tout état de cause, aucun élément au soutien de ce moyen ; qu'ainsi la commune d'**Arcueil** n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a annulé son arrêté en date du 14 mai 1990 ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de la commune d'**Arcueil** est rejetée.