



La référence du droit en ligne



Police administrative et "soupe de cochon" (CE, 5/01/2007, Ministre de l'intérieur)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Les finalités de l’arrêté du préfet de police de Paris	4
A – L’absence de détournement de pouvoir	4
1 - La notion de détournement de pouvoir	4
2 - La position du juge administratif.....	4
B – La poursuite de la préservation de l’ordre public	5
1 - La répartition des compétences de police administrative générale	5
2 – Le contenu de l’ordre public général.....	5
II – La légalité de l’arrêté du préfet de police de Paris.....	7
A – L’arrêté doit être justifié par un trouble de l’ordre public.....	7
1 – Les caractères de la distribution de la soupe	7
2 – L’atteinte à la l’ordre public.....	7
B- L’arrêté doit être adapté à la gravité du trouble de l’ordre public.....	8
1 - La règle d’adaptation.....	8
2 – La solution du 5 janvier 2007.....	8
CE, 5/01/2007, Ministre de l’intérieur	9

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. En l'espèce, c'est la sécurité et la tranquillité publique qui pouvaient être attentes.

Dans cette affaire, l'association « Solidarité des français » a procédé à la distribution de soupe contenant exclusivement du cochon. Soucieux de préserver l'ordre public, le préfet de police de Paris a interdit, le 28 décembre 2006, plusieurs rassemblements devant donner lieu à la distribution de ces soupes. L'association a donc intenté un référé liberté afin de faire suspendre l'exécution de cet arrêté. Il s'agit de la procédure qui permet à un administré d'assurer la sauvegarde d'une liberté fondamentale lorsqu'une personne publique y porte une atteinte manifestement grave et illégale. Le 2 janvier 2007, le tribunal administratif de Paris a suspendu l'exécution de cet arrêté. Le ministre de l'intérieur a donc demandé au Conseil d'Etat d'annuler l'ordonnance de référé du tribunal administratif de Paris. Celui-ci accède à la demande le 5 janvier 2007 au motif que la distribution de ces soupes était de nature à porter atteinte à l'ordre public.

Par cette décision, la Haute juridiction rejette l'argument de l'association au terme duquel le préfet aurait commis un détournement de pouvoir. Le juge estime que le préfet a bien utilisé ses pouvoirs de police dans le but de sauvegarder l'ordre public. Ce dernier est principalement composé de la trilogie classique, à savoir la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques. Mais, des considérations morales y ont été rajoutés par le juge à partir des années cinquante. Comme toute mesure de police administrative, la mesure du préfet de police de Paris doit être justifiée par un trouble de l'ordre public et adaptée à la gravité de ce trouble. En l'espèce, compte tenu du caractère discriminatoire de la mesure, se posent des risques pour la sécurité et la salubrité publiques. Le juge estime, de plus, que l'interdiction est la seule mesure permettant de protéger l'ordre public. L'atteinte à la liberté de manifester est donc juger secondaire.

Il est donc possible d'étudier dans une première partie les finalités de l'arrêté du préfet de police de Paris (I), et dans une seconde partie la légalité de ce même arrêté (II).

I – Les finalités de l’arrêté du préfet de police de Paris

Selon l’association, le préfet de police aurait commis un détournement de pouvoir. Le Conseil d’Etat rejette cet argument (A) et relève que le préfet a bien utilisé ses pouvoirs de police dans le but de protéger l’ordre public (B).

A – L’absence de détournement de pouvoir

La notion de détournement de pouvoir doit, au préalable, être précisée (1), puis, il convient d’analyser la solution retenue par le Conseil d’Etat (2).

1 - La notion de détournement de pouvoir

Ce moyen apparaît à la fin du dix-neuvième siècle (CE, 26/11/1875, *Pariset* ; CE, 26/11/1875, *Laumonier-Carriol*). Il se différencie des autres moyens en ce qu’il touche à des données subjectives. Ici, ce ne sont pas les motifs de l’acte qui sont en cause, mais le but poursuivi par l’auteur de la décision. Le contrôle du détournement de pouvoir apparaît, alors, comme un contrôle subjectif empreint, lorsqu’il est prononcé, d’une condamnation morale de l’Administration. Plus, précisément, il est prononcé lorsque l’auteur d’une décision a utilisé ses pouvoirs dans un but autre que celui pour lequel ils lui ont été confiés. Il peut s’agir d’un but d’ordre privé, ou d’un intérêt public mais qui n’est pas celui pour lequel les pouvoirs ont été conférés. C’est cette hypothèse qui est soulevée par l’association.

2 - La position du juge administratif

L’association requérante considère que le préfet a utilisé ses pouvoirs de police dans un but autre que celui pour lequel il lui ont été confiés. Ces pouvoirs doivent normalement être utilisés dans le but de préserver l’ordre public. Or, l’association estime que le préfet a utilisé ces pouvoirs dans le but d’éviter une discrimination à caractère racial, ce qui ne correspond pas aux finalités des pouvoirs de police. Pour le juge administratif, cet argument n’est pas valable. Quand bien même, le préfet aurait voulu éviter une discrimination, l’arrêté avait pour but de garantir les droits de chacun, ce qui s’apparente à la protection de la sécurité, ici observée sous un angle juridique, des administrés. Ce but se rattache donc aux finalités des pouvoirs de police du préfet. Ces dernières peuvent, maintenant, être précisées.

B – La poursuite de la préservation de l’ordre public

La répartition des pouvoirs de police administrative générale doit retenir l’attention (1), avant d’exposer ce que sont les buts des pouvoirs de police (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 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. 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*).

En l’espèce, il s’agit du préfet de police de Paris. Ce dernier possède l’essentiel des pouvoirs de police administrative générale dans la capitale. Le maire ne conserve sa compétence que pour les rassemblements habituels et les bruits de voisinage.

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

2 – Le contenu de l’ordre public général

Il correspond, d’abord, 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, le fait de servir une soupe contenant du porc était susceptible de provoquer des manifestations pouvant porter atteinte à la sécurité et à la tranquillité publiques.

L’ordre public général se conçoit aussi comme un ordre moral. Cette dimension a été intégrée en 1959 au sujet de l’interdiction de la projection d’un film jugée immoral (CE, sect., 18/12/1959, *Soc. « Les films Lutétia »*). Pour que l’atteinte à la moralité publique soit reconnue, il faut au plus que des circonstances locales soient présentes. Cette jurisprudence a, par la suite, été étendue aux publicités pour les « messageries roses » (CE, 8/12/1997, *Commune d’Arcueil*). Le juge a même intégré la protection de la dignité de la personne humaine dans l’ordre public général, sans que des circonstances locales particulières soient présentes (CE, ass., 27/10/1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*). Plus récemment, le juge administratif a admis la légalité d’un arrêté couvre-feux pour les mineurs de moins de treize ans sur la base de la protection des mineurs, à condition que des circonstances locales particulières soient présentes (CE, 27/07/2001, *Ville d’Etampes*).

Dans l'affaire étudiée, le préfet a donc bien utilisé ses pouvoirs dans le but de protéger l'ordre public. Il reste à démontrer que cette mesure était bien justifiée par un trouble de l'ordre public et adaptée à celui-ci.

II – La légalité de l’arrêté du préfet de police de Paris

Comme toute mesure de police administrative, l’arrêté du préfet doit être justifié par un trouble de l’ordre public (A), et adapté à la gravité de ce trouble (B).

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

Il importe, au préalable, de rappeler les circonstances de l’affaires (1) et de démontrer en quoi il y avait bien trouble de l’ordre public (2).

1 – Les caractères de la distribution de la soupe

Dans cette affaire, l’association « Solidarités des français », proche de l’extrême droite, avait pour but de distribuer des soupes dites « gauloises » à des sans abris. Ces soupes avaient la particularité de ne contenir que du porc. Bien que n’ayant jamais refusé de servir de la soupe à qui que ce soit, les autorités ont vite compris que ces distributions avaient un caractère discriminatoire dans la mesure où elles privaient les personnes de confessions musulmanes de la possibilité de recevoir de la soupe. Pour sa défense, l’association met en avant qu’aucune association musulmane ou juive n’a émis de protestation. Le préfet de police n’est pas de cet avis. Il craint des débordements du fait des réactions que la distribution de ces soupes pouvaient provoquer.

2 – L’atteinte à la l’ordre public

Le juge relève que le fait de ne distribuer que des soupes contenant du porc est susceptible de porter atteinte à la dignité des personnes privées du secours proposé. Ce n’est pourtant pas l’atteinte à la dignité de la personne humaine qui est retenue pour servir de fondement à l’arrêté attaqué. Le juge se base, pour cela, sur les réactions que pourraient provoquer une manifestation qui apparaît autant discriminatoire. En effet, il y a de possibles risques de manifestations avec les risques de débordements que cela comporte. Surtout, ces distributions peuvent être l’objet de vifs affrontements entre les militants de l’association et les personnes privées de soupes, ainsi que leur soutien. Ainsi, ces distributions sont susceptibles de troubler l’ordre public, et plus précisément ici la sécurité et la tranquillité publiques. Il faut maintenant démontrer que la mesure est bien adaptée à l’importance de ce trouble.

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

La règle d'adaptation mérite quelques explications (1), avant d'en venir à la solution rendue le 5 janvier 2007 (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 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 plus pouvait être sauvegardé en prenant des mesures moins rigoureuses, tel que 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 – La solution du 5 janvier 2007

Le Conseil d'Etat commence par rappeler qu'une autorité de police peut légalement interdire une manifestation si cette mesure apparaît être la seule a pouvoir prévenir un trouble de l'ordre public. Dans cette affaire, compte tenu du but de la distribution des soupes, qui était de mettre à l'écart les personnes de confessions musulmanes, il n'apparaît pas au juge possible de maintenir l'ordre public sans prendre une mesure aussi poussée. L'atteinte à la liberté de manifestation n'est donc pas disproportionnée. Le Conseil d'Etat censure, en conséquence, le jugement du tribunal administratif de Paris qui suspendait l'exécution de l'arrêté du préfet de police.

CE, 5/01/2007, Ministre de l'intérieur

Vu le recours enregistré le 3 janvier 2007 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ; le MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE demande au Conseil d'Etat :

1) d'annuler l'ordonnance du 2 janvier 2007 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Paris a suspendu l'exécution de l'arrêté du préfet de police en date du 28 décembre 2006 interdisant les rassemblements envisagés par l'association « Solidarité des français » les 2, 3, 4, 5 et 6 janvier 2007 ;

2) de rejeter les conclusions de l'association « Solidarité des français » (SDF) tendant à la suspension de cet arrêté ;

le ministre soutient que le caractère discriminatoire de la distribution sur la voie publique des « soupes gauloises » est établie ; que le juge des référés du tribunal administratif de Paris a statué au delà de sa saisine en suspendant la totalité de l'arrêté litigieux quand l'association « Solidarité des français » ne demandait la suspension que de l'article 1er relatif à la distribution du 2 janvier 2007 ; que l'ordonnance attaquée a dénaturé les pièces du dossier en retenant qu'il était demandé l'application de l'article L. 521-2 quand la demande se prévalait de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ; qu'elle est entachée de contradiction de motifs en reconnaissant que la manifestation est constitutive d'une forme de dégradation de la dignité humaine pour en déduire que son interdiction ne porte pas atteinte à une liberté fondamentale ; que le juge des référés a commis une erreur de droit en se référant à des circonstances factuelles antérieures pour évaluer le

d'un trouble futur ;

Vu enregistré le 5 janvier 2007 le mémoire présenté par l'association « Solidarité des français » qui conclut au rejet du recours et à ce que soit mis à la charge de l'Etat la somme de 3 000 au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; l'association fait valoir que la requête est devenue sans objet ; que le juge des référés du tribunal administratif de Paris n'a pas statué au delà des conclusions qui lui étaient soumises ; que l'association s'est placée exclusivement sur le terrain du référé liberté de l'article L. 521-2 du code de la justice administrative ; que l'interdiction est attentatoire à la liberté de rassemblement, d'expression et de réunion ; qu'il y a urgence à suspendre la décision préfectorale ; qu'en l'absence de troubles à l'ordre public la seule possibilité pour le préfet d'interdire la distribution de soupe était d'établir que l'objet de l'association était contraire aux lois et règlements ; que le préfet de police a commis un détournement de pouvoir alors que l'association n'a jamais refusé de servir ses soupes à qui que ce soit ; qu'aucune organisation juive ou musulmane n'a protesté contre les conditions de ces distributions de soupe ; qu'aucune discrimination d'aucune sorte n'est établie ; que le juge des référés du tribunal administratif de Paris a pu, sans erreur de droit, tenir compte du passé pour apprécier la notion de troubles à l'ordre public ;

Considérant que l'arrêté préfectoral sur lequel le juge des référés du tribunal administratif de Paris était appelé à se prononcer porte non seulement sur le rassemblement du 2 janvier 2007 mais aussi sur ceux des 3, 4, 5 et 6 janvier 2007 ; que dès lors, d'une part il y avait lieu pour le juge des référés de se prononcer et d'autre part l'appel du MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE est recevable ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public () aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale » ; que selon l'article L. 523-1 du même code, les décisions intervenues en application de l'article L. 521-2 sont, hors le cas où elles ont été rendues sans instruction, susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat ;

Considérant que le juge des référés du tribunal administratif ne pouvait, sans entacher son ordonnance de contradiction de motifs, d'une part retenir le caractère discriminatoire de l'organisation sur la voie publique, par l'association « Solidarité des français » des distributions d'aliments contenant du porc et d'autre part estimer que l'arrêté portait une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale de manifester ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, est fondé à demander l'annulation de l'ordonnance du 2 janvier 2007 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Paris a suspendu l'arrêté du préfet de police en date du 28 décembre 2006 au motif d'absence de risque de troubles plus grand que dans les précédentes occasions de telles opérations ;

Considérant qu'il y a lieu pour le juge des référés du Conseil d'Etat, statuant par la voie de l'évocation, de se prononcer sur le bien fondé des conclusions de la demande ;

Considérant que l'arrêté contesté prend en considération les risques de réactions à ce qui est conçu comme une démonstration susceptible de porter atteinte à la dignité des personnes privées du secours proposé et de causer ainsi des troubles à l'ordre public ;

Considérant que le respect de la liberté de manifestation ne fait pas obstacle à ce que l'autorité investie du pouvoir de police interdise une activité si une telle mesure est seule de nature à prévenir un trouble à l'ordre public ;

Considérant qu'en interdisant par l'arrêté contesté plusieurs rassemblements liés à la distribution sur la voie publique d'aliments contenant du porc, le préfet de police n'a pas, eu égard au fondement et au but de la manifestation et à ses motifs portés à la connaissance du public par le site internet de l'association, porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de manifestation ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'association « Solidarité des français » n'est pas fondée à demander la suspension de l'arrêté contesté du préfet de police ;

Sur les conclusions de l'association « Solidarité des français » tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, le paiement de la somme réclamée par l'association « Solidarité des français » au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

ORDONNE :

Article 1er : l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris en date du 2 janvier 2007 est annulée.

Article 2 : la demande de l'association « Solidarité des français » devant le juge des référés du tribunal administratif de Paris et ses conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.