

TA, 27 novembre 2025

Faits :

- Le 12 octobre 2023 le ministre de l'intérieur avait adressé un télégramme aux préfets précisant que les manifestations pro palestiniennes devaient être interdites (arrêt du Conseil d'État du 18 octobre 2023)
- Le 21 octobre 2023, le PCF a déclaré un rassemblement statique pour la paix en Israël et en Palestine
- le préfet de la Nièvre a interdit un rassemblement par un arrêté du 25 octobre 2025

Décision :

- Pouvoir de police spéciale du préfet en matière de sécurité intérieure
- Liberté d'expression et de manifestation qui sont considérées comme des libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du CJA
 - La liberté d'expression des courants de pensée et d'opinion (CE, ord., 24 févr. 2001, Tibéri, n° 230611, Lebon, p. 85 ; CE, ord., 11 janv. 2007, Mme Lepage, n° 300428, au tables p. 865; CE, 6 févr. 2015, Cne de Cournon d'Auvergne, n° 387726) et sa composante
 - La **liberté de manifestation** (CE, 5 janv. 2007, M de l'intérieur c/ Solidarité des français, n° 300311, aux Tables du Lebon)
- Mécanisme d'autorisation préalable uniquement prévu par la loi (CE Ass., 22 juin 1951, requête numéro 00590, requête numéro 02551, Daudignac) (Rec., p.362 ; D. 1951, p. 589, concl. Gazier, note J.C.) : est illégale une décision subordonnant à autorisation l'activité de photographes-filmeurs
- Exigence de conciliation entre ordre public et atteinte à une liberté fondamentale
 - Le contrôle des mesures de police administrative s'est ensuite perfectionné dans le sillage de la décision du Conseil constitutionnel du 21 février 2008 qui inaugure en droit français la méthode dite du « triple test de proportionnalité » (CC numéro 2008-562 DC : AJDA 2008, p. 714, note Jan ; D. 2008, p. 1359, note Mayaud).
 - Cette méthode – sous-jacente jusqu'alors – a été appliquée de façon explicite par le juge administratif à partir de l'arrêt d'Assemblée du 26 octobre 2011, Association pour la promotion de l'image (requête numéro 317827 : Rec., p. 505, concl. Boucher ; AJDA 2012, p. 35, chron. Guyomar et Domino ; Dr. adm. 2012, comm. 1, note Tchen.- V. également CE Ass., 21 décembre 2012, requête numéro 353856, Groupe Canal Plus, Vivendi Universal : Rec., p. 446 ; AJDA 2013, chron. Domino et Bretonneau ; RFDA 2013, p. 55, concl. Daumas).
 - Elle implique de contrôler qu'une mesure de police administrative :
 - soit « adaptée », c'est-à-dire qu'elle est de nature à répondre au trouble à l'ordre public,
 - « nécessaire », en d'autres termes qu'une mesure moins rigoureuse pour les libertés fondamentales aurait pu être prise,
 - et « proportionnée », ce qui veut dire qu'il existe une juste proportion entre l'importance de l'atteinte aux libertés et la gravité du trouble à l'ordre public.
 - Ces questions sont résolues successivement et non de façon concomitante : le caractère nécessaire de la mesure n'est contrôlé qu'à condition que le juge ait au préalable considéré qu'elle était adaptée, le contrôle de la proportionnalité n'étant effectué que si la mesure est jugée adaptée.
 - Mesure adaptée, nécessaire et proportionnée
 - Commissaire du gouvernement Corneille dans les conclusions sous CE, 10 août 1917, Baldy, n°59855, Rec. 638
 - Il en résulte que l'interdiction d'une procession funéraire sur la voie publique[CE, 19 février 1909, Abbé Olivier, Rec. 181] ou d'une réunion publique[CE, 19 mai 1933, Benjamin, Rec. 541.] ne peut être légalement prononcée que lorsque les troubles à l'ordre public présentent un degré de gravité tel qu'aucune autre mesure ne pourrait assurer la sauvegarde cet ordre.
- apologie publique du terrorisme : moralité publique, haine à la violence ... moralité publique

Dissertation : la plasticité de l'ordre public

Définitions des termes du sujet.

L'ordre public.

L'ordre public est ce qui va légitimer/habiller des autorités à prendre des mesures de police, pour éviter des troubles à l'ordre public.

L'ordre public, c'est une forme de discipline sociale.

C'est l'ordre public n'existe pas à partir de rien, il poursuit un but, c'est l'exercice des libertés (article 12 de la DDHC), c'est l'ordre public c'est donc cet Etat libéral où l'on peut librement exercer ses droits et libertés sans empêcher autrui d'exercer les siens (article 2 Ddhc).

La préservation de l'ordre public est un objectif à valeur constitutionnelle (OVC) : Cons. Const. 27 juillet 1982, n°82-241 : « la sauvegarde de l'ordre public constitue un objectif de valeur constitutionnelle ».

On distingue l'ordre public général et l'ordre public spécial. L'ordre public général vise à assurer/préserver des conditions de vie minimum qui apparaissent comme indispensables à l'exercice des libertés et droits fondamentaux. La police administrative spéciale, souvent va rechercher à préserver un niveau de vie supérieur à ce qui est simplement indispensable, elle est par nature plus dépendante d'un projet politique.

1) Ordre public général

- Sources :

- Art. **L. 2212-2 CGCT** : « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique ».
- Composantes MATERIELLES de l'OP transposables :
 - 1) **La sécurité publique**
 - 2) **La tranquillité publique**
 - 3) **La salubrité publique**
- Composantes de l'OP IMMATERIEL :
 - 1) **L'esthétique** : NON (**CE, 11 mars 1983, Commune de Bure-sur-Yvette**)

2) Ordre public spécial

Sources : Polices instituées par le législateur

Ex 1 : Police du cinéma (L. 211-1 du Code de cinéma : vise à la délivrance de visa d'exploitation d'un film)

Ex 2 : Police des ICPE : (L. 511-1 du Code de l'environnement)

La plasticité. Idée de malléabilité, on peut lui donner la forme qu'on souhaite.
// avec le principe de mutabilité du service public

I - La plasticité avérée de l'ordre public

A) La texture ouverte

1. Causes originelles de la plasticité de l'OP

- Absence de réelle définition juridique de la police administrative : fonction résiduelle de l'article L. 2212-2 du CGCT
- Fondements non explicites : articles 2, 4 et 12 de la DDHC
- Proximité de la notion avec d'autres notions/fonctions de l'Etat (police judiciaire, sanction administrative, service public)
- Les habilitations parfois confuses en matière de PA : concurrence entre police administratives générales et concurrence entre PA spéciale et générale

Concours de police générale : possibilité de les polices municipales d'intervenir pour renforcer la réglementation au regard des circonstances locales

- Préfet VS police municipale : **CE, 18 avril 1902, Commune de Nérès-les-Bains**
- Police du Chef de l'Etat et police municipale : **CE, 8 août 1919, Labonne**

Concours de police spéciale et de police générale : L'existence d'une police administrative spéciale empêche en principe l'intervention de l'autorité de police administrative générale (**CE 30 juillet 1935, Établissements S.A.T.A.N., Rec., p. 847**).

- Parfois une exclusivité absolue en matière de police spéciale (ex : **TA Cergy-Pontoise, 9 déc. 2022, Association de défense des cirques de famille, n° 20007632** : « le législateur a confié aux seuls préfets le pouvoir de police permettant de réglementer l'installation dans une commune d'un cirque détenant ou utilisant des animaux vivants »)
- Parfois possibilité d'une mesure de police administrative générale en raison de circonstances locales particulières (**CE Sect, 18 décembre 1959, Société les films Lutétia**).
- Parfois en raison de circonstances exceptionnelles (**CE ord., 17 avril 2020, Commune de Sceaux, n°440057**)

2. Développement d'un OP immatériel aux contours flous

- **La moralité publique en cas de circonstances locales particulières** : OUI (**CE, sect. 18 déc. 1959, Soc. Des films Lutetia**)
- **Le respect de la dignité humaine** : (**CE Ass., 27 octobre 1995, commune de Morsang-sur-Orge**)
 - consécration constitutionnelle de la protection de la dignité humaine (Cons. const., n°94-343/344 DC, 27 juill. 1994)
 - Ordonnances Dieudonné (**CE ord., 9 janvier 2014, Ministre de l'Intérieur / Soc. Les Productions de la Plume et Dieudonné M'Bala M'Bala, n°374508, Rec. p. 1**; **CE ord., 10 janvier 2014, Soc. Les Productions de la Plume et Dieudonné M'Bala M'Bala, n°374528**; **CE ord., 11 janvier 2014, Soc. Les Productions de la Plume et Dieudonné M'Bala M'Bala, n°374553**) : la protection de la dignité légitime désormais des atteintes à la liberté d'expression
 - Extension des manifestations concernées : artistiques, puis politiques (**CE, ord., 18 oct. 2023, Association Comité d'action Palestine** : concernant l'interdiction de manifestation de soutien à la cause palestinienne)
 - Absence de critères fixes pour délimiter ces atteintes : pas besoin que la personne visée par l'interdiction ait déjà fait l'objet de condamnations pénales, absence de prévisibilité de ces manifestations donc l'interdiction repose sur des/une présupposés/présomption) : risques liberticides, nombreuses dérives (ex : interdiction de la tenue d'une conférence de Jean-Luc Mélenchon à Lille par un arrêté du 18 avril 2024)
 - Encadrement des interdictions de manifestation/spectacle pour la protection de la dignité humaine : doit être une mesure de dernier recours et doit être justifié par la commission suffisamment certaine d'infractions pénales (**TA Dijon, 27 novembre 2025**)

B) La mutabilité de l'ordre public

1. *La mutabilité/l'adaptabilité comme nature de la PA*

- Proximité entre les notions d'ordre public et d'intérêt général
- Ordre public, de par son fondement libéral s'adapte aux enjeux fondamentaux de notre temps
- Nuances : exclusion de certains but de l'ordre public général : exemple des considérations esthétiques (**CE, 11 mars 1983, Comm. de Bures-sur-Yvette**) mais cela reste marginal

2. *La PA s'adapte aux enjeux sociaux comme le SP Accroissement des polices spéciales*

- Etat d'urgence sanitaire : pouvoir de police spéciale du ministre de la santé, puis mesures de police administrative générale du premier ministre, puis loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid 19 : régime dérogatoire de l'état d'urgence sanitaire
- Lois renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

3. *Environnementalisation des polices administratives*

- Protection des espaces naturels
- Loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités : L. 2213-2 DU CGCT
- M. Moliner-Dubost, La police de la circulation au service de l'environnement, AJCT 2019. 382

II- La plasticité de l'ordre public rigidifiée

A) L'ordre public resserré

1. *Des pouvoirs de polices incompatibles avec les nécessités de l'ordre public*

- Les pouvoirs de police sont limités, et ne permettent pas toujours d'investir, de réglementer les nouvelles orientations de cet ordre public : dès lors le législateur intervient pour créer des régimes plus contraignants
- Par exemple : il en est ainsi de l'article L. 2111-1 du Code de sécurité intérieure qui soumet les manifestations à autorisation préalable, or ce pouvoir n'appartient qu'au législateur (CE Ass., 22 juin 1951, Daudignac : « est illégale une décision subordonnant à autorisation l'activité de photographes-filmeurs »).

2. *Développement d'une logique sécuritaire*

- Passage d'une logique d'ordre à une logique de sécurité : création de nouvelles incriminations pénales et de nouvelles polices spéciales
- Reconnaissance d'un droit fondamental à la sécurité : Loi 21 janvier 1995 LOPSI (mais attention pas de valeur constitutionnelle de ce droit, seulement une valeur législative : Cons. Const. 13 mars 2003, LOPSI)
- Code de sécurité intérieure : mesures sur l'ordre public, mesure de polices administratives spéciales

3. *Substitution du terme de sécurité à l'ordre public ?*

- O. Renaudie, « Police administrative et ordre public : les notions plastiques, est-ce si fantastique ? », AJDA 2024/14 p. 774

B) L'ordre public acéré ?

1. Perte de la logique libérale

- Par le développement des polices spéciales, l'ordre public ne vise plus seulement à assurer des conditions minimales de vie. Ces polices spéciales ne visent plus simplement à protéger l'ordre pour l'exercice des libertés, mais à construire un ordre plus solidaire, et vise notamment à la protection de droits-créances.

2. Vers une ordre public liberticide ?

- Risque de dérive autoritaire

3. Nuances mais mise en garde