

CHAPITRE I

LES POLICES DE L'ORDRE PUBLIC (1)

SECTION I. — LES POLICES ADMINISTRATIVES GÉNÉRALES.

§ 1. — Le but et les moyens de la police administrative.

En matière de police, il faut soigneusement distinguer le but et les moyens.*

D'abord, il importe de définir la police administrative et de la distinguer de la police judiciaire. La police administrative a pour but de maintenir l'ordre public, en prévenant les troubles possibles par une sage réglementation et en réprimant les troubles qui se produisent par la *coercition*, c'est-à-dire par un emploi direct de la force publique; la police judiciaire a pour but la recherche des délits et infractions; elle est ainsi un auxiliaire de la justice répressive, tandis que la police administrative se suffit à elle-même.

I. Le but de la police administrative. — Le maintien de l'ordre public. — L'ordre public, au sens de la police, est l'ordre matériel et extérieur considéré comme un état de fait opposé au désordre, l'état de paix opposé à l'état de trouble. Pour la police, mérite d'être interdit tout ce qui provoque du désordre, mérite d'être protégé tout ce qui n'en provoque point. Le désordre est le symptôme qui guide la police comme la fièvre est le symptôme qui guide le médecin. Et la police emploie, comme la médecine, une thérapeutique qui tend uniquement à faire disparaître les symptômes; elle n'essaie point d'atteindre les causes profondes du mal social, elle se contente de rétablir l'ordre matériel et même, le plus souvent, l'ordre dans la rue; en d'autres termes, elle ne poursuit pas ce que l'on a appelé à une certaine époque l'ordre moral,

(1) Nous ne pouvons, faute de place, étudier tous les droits en vertu desquels sont organisés les services publics; pour des raisons pratiques, nous choisissons les droits de police et les droits en vertu desquels sont organisés les services d'assistance et de prévoyance sociales.

l'ordre dans les idées et dans les sentiments, elle est pour cela radicalement incompétente, si elle l'essayait elle verserait immédiatement dans l'inquisition et dans l'oppression des consciences.

Elle se borne donc à l'ordre matériel et l'expérience prouve que les sociétés ne s'en portent pas plus mal. Cela sous-entend le postulat que l'institution sociale a la connaissance implicite des éléments qui lui conviennent, que tant qu'elle demeure en paix, c'est qu'elle s'accoutume des éléments introduits en elle, que lorsqu'elle s'émeut, s'agite et se trouble, c'est qu'elle sent ne pas pouvoir s'en accommoder. Ce postulat est en principe fondé, toutefois il était bon de corriger par la réflexion ces mouvements spontanés de l'instinct social qui sont sujets à beaucoup d'erreurs. C'est pourquoi, dans les relations internes, la législation est venue déterminer la plupart des éléments fondamentaux de l'ordre public et, par là même, permettre à la police d'agir par mesure préventive. Les éléments de l'ordre public dégagés par la législation sont la tranquillité publique, la sécurité publique, la salubrité publique (1).

II. *Les moyens de la police administrative. — La réglementation et la coercition.* — La police administrative a deux moyens à sa disposition, la réglementation et la coercition. Il ne suffirait pas de caractériser ces deux procédés en disant de la police qu'elle pose une règle, puis qu'elle en assure l'exécution, ce serait beaucoup trop sommaire, car il faut encore savoir comment la police pose des règles et quelles règles et comment elle en assure l'exécution.

A. *De la réglementation de la police.* — Sur ce premier point nous serons brefs, car nous n'avons qu'à renvoyer à ce que nous avons dit *suprà*, p. 43 et s., sur les règlements administratifs, qui s'applique intégralement aux règlements de police. Il sera donc entendu que les règles établies par les autorités chargées de la police sont des dispositions réglementaires différentes par leur nature des dispositions législatives et qui leur sont subordonnées.

B. *De la coercition ou de l'emploi direct de la force publique par la police.* — La question de la coercition n'est pas entièrement liée à celle de la réglementation; en effet :

D'une part, les règlements de police ne sont pas sanctionnés uniquement par l'emploi direct de la force publique, ils le sont aussi par le système des contraventions de simple police; il est même de principe que le règlement est d'abord sanctionné par la contravention de simple police et que l'administration n'a que le droit de faire dresser procès-verbal;

(1) En droit civil, l'ordre public n'est autre qu'une règle du droit, ou d'une institution, qu'elle soit d'ordre public, lorsqu'elle touche à des objets sociaux tellement importants que les conventions privées ne peuvent y déroger; ou dit d'une nullité qu'elle est d'ordre public lorsqu'elle ne peut être couverte par des ratifications particulières, etc., l'ordre public indique donc là la limite de l'action des particuliers sur ce qui est d'intérêt collectif.

l'exécution par la voie administrative n'est de mise que dans deux cas : 1° s'il y a urgence; 2° s'il n'y a pas de sanction pénale organisée; aussi un arrêté municipal de police qui, hors ces cas, prévoirait l'exécution d'office devrait-il être annulé pour excès de pouvoir (Cons. d'Et., 19 avr. 1907, *Suremain*, conclusions Romieu).

D'autre part, la force publique peut être employée directement à l'exécution des lois sans passer par l'intermédiaire du juge (bien que cela ne soit point recommandable. V. *suprà*, p. 67).

Enfin, la police peut employer la force publique pour assurer l'exécution d'ordres verbaux, du moins si ces ordres verbaux constituent l'exécution de règlements écrits.

En soi, la coercition est le droit d'employer la force, séance tenante, et même d'infliger un mal (arrestation, coups, blessures, charge de la troupe, décharge de mousqueterie) pour assurer l'obéissance à des ordres donnés et le respect de mesures prises; dans la coercition la décision et l'exécution ne sont pas séparées, la décision du magistrat qui applique la coercition n'est pas une condamnation pénale mais un acte administratif; la coercition est, au premier chef, de l'action directe disciplinaire, par elle, le magistrat fait disparaître par l'emploi de la force l'obstacle, quel qu'il soit, qui s'oppose à l'exécution de ses ordres.

Elle se distingue de la répression pénale en ce que, dans le système de la répression pénale, l'autorité administrative n'a pas d'autre droit que celui de constater par un procès-verbal le manquement à ses ordres et de saisir un juge qui déduira les conséquences de l'infraction. Cette interposition d'un juge entre la police et le délinquant constitue la principale garantie du système de la répression pénale et explique que ce système se soit presque partout substitué à celui de la coercition directe qui, évidemment, présente peu de garanties. Mais, d'un autre côté, le auteur de la répression pénale fait que, pour les cas urgents, on est obligé de réserver la possibilité de l'emploi de la coercition directe (1).

Notons que, dans la France métropolitaine, la coercition de la police ne comporte pas le droit de prononcer des peines proprement dites, mais simplement de commettre impunément certaines voies de fait; il n'en est pas de même dans certaines de nos colonies où existent ce que l'on appelle les délits d'indignat, pour lesquels certaines peines peuvent être distribuées séance tenante aux indigènes par l'administrateur (2); dans

(1) La distinction de la coercition et de la répression pénale, très peu étudiée en France, a été admirablement mise en lumière par M. Masan. *Droit public romain*, t. 1, p. 156 et s.; *Droit pénal romain*, t. 1, p. 38 et s., 42, 61, etc., Cf. Otto Mayer, *Le Droit administratif allemand*, t. II, p. 82 et s., 109 et s.

(2) Cf. L. 21 décembre 1904 relative aux pouvoirs disciplinaires des administrateurs civils des communes mixtes de l'Algérie; Décr. 21 novembre 1904 portant règlement sur l'indignat en Afrique occidentale française; Décr. 11 octobre 1904 portant règlement sur l'indignat en Annam et au Tonkin, etc.