

## QUESTIONS À L'ORDRE PUBLIC ; VIOLENCE ET/OU DÉSORDRE ?

GUILHEM DEZEUZE

MONTPELLIER 3

« En matière d'ordre public, tout est relatif » (Minet 2008 : 197)

### *Rappel du cadre des questions*

L'activité qui a pour but d'assurer l'ordre public concerne la police administrative. Cela impose certaines limites à la libre action des particuliers. Pensons au droit d'expression et de manifestation. La police administrative a un but préventif. Elle met en œuvre un certain nombre de moyens qui comprennent non seulement l'édiction de règles juridiques contraignantes (règlements, arrêtés...), mais aussi des conditions matérielles d'exécution de ces règlements. Pour ne pas discuter ici de la question fondamentale du balancement liberté-contrainte, acceptons l'idéologie fortement ancrée chez les juristes : les libertés ne peuvent se passer de l'ordre public car le désordre compromet leur plein exercice, mais l'ordre public ne peut se passer de liberté dans la mesure où la liberté fait partie de la définition de l'État de droit moderne.

La notion d'ordre public n'a jamais pu être définie, ni dans la loi ni dans la jurisprudence (Minet 2008 : 33). Elle échappe à la théorie, car c'est une notion qui implique un rapport essentiellement d'adaptation et de nécessité avec l'environnement, mettant en jeu des autorités publiques avec leur appréciation locale des situations, soumis aussi à l'impératif très conjoncturel de proportionnalité. Proportionnalité, c'est-à-dire peser ou mesurer les enjeux entre les menaces de troubles et les limitations aux libertés qu'entraînera l'action administrative.

Pour avancer dans le questionnement de l'ordre public, appuyons-nous sur une base traditionnelle avec l'usage de la définition de la « trilogie municipale » (lois des 22 décembre 1789, 8 janvier 1790 et 4 avril 1884 intégrées dans l'actuel article L.2211-2 du Code général des collectivités territoriales) : le maire doit veiller en tant qu'autorité de police à la préservation de la sécurité publique, de la tranquillité publique et de la salubrité publique. Des « illustrations » de ces notions sont présentées dans le développement de l'article, sans en donner une liste exhaustive. Retenons ici le deuxième alinéa : «...le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tout acte de nature à compromettre la tranquillité publique ».

Mais le contenu de la notion d'ordre public ne s'arrête pas à la trilogie municipale. L'ordre public est une **fonction** et point un contenu. La jurisprudence menée par les juridictions administratives montre l'extension du domaine de la police administrative au-delà de la trilogie municipale. L'ordre public accueille dans son contenu évolutif des références à la moralité publique, à la dignité de la personne humaine, à la protection des individus contre eux-mêmes et à la protection des mineurs.

Rappelons le caractère préventif de l'action d'ordre public, marquant ainsi la différence entre police judiciaire et police administrative (polices qui peuvent être portées par le même agent). Pour éviter l'arbitraire d'une action de l'administration préventive, le contrôle du juge administratif est institué, juge de la légalité et de l'opportunité (situation locale et proportionnalité).

Donnons deux courts développements, pour questionner la notion d'ordre public sur les thèmes de violence et de désordre, pour penser la structure dichotomique loi-règlement, au cœur même de l'ordre public.

D'abord à propos des arrêtés « anti-mendicités ». Puis sur le passage de la frontière entre « manifestation » et « attroupement ».

### ***Mendicité et vagabondage***

Le nouveau Code pénal (1994) supprime les anciennes incriminations de mendicité et de vagabondage, endossant ainsi une position qui renvoie ces problèmes à un traitement plus social que répressif.

À la suite de cette dépenalisation, un certain nombre de maires a fait usage du pouvoir de police administrative pour interdire ou limiter, par voie d'arrêtés municipaux, l'exercice de la mendicité. Des recours contre ces arrêtés ont conduit le juge administratif à mesurer et censurer certaines expressions du pouvoir de police du maire et, devant l'annulation d'arrêtés anti-mendicités, le législateur est (re)intervenu en réintroduisant dans le Code pénal (loi sécurité intérieure du 18 mars 2003) une incrimination de « mendicité agressive » qui rend inutile, dans une certaine mesure, les arrêtés anti-mendicités. Ainsi l'article 65 de la loi (Code pénal, article 312-12-1) : « le fait en réunion et de manière agressive ou sous la menace d'un animal dangereux, de solliciter, sur la voie publique, la remise de fonds de valeur ou d'un bien est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende ».

La police judiciaire prend la place de la police administrative car il s'agit de poursuivre un délit et non de prévenir un trouble. Le rôle préventif de la menace de poursuite est aussi à souligner ce qui indique combien les frontières entre polices (administrative - judiciaire, préventif répressif) sont difficiles à poser.

On retrouve ici un phénomène classique qui donne à l'existence d'une sanction pénale un rôle de police administrative : pour prévenir, on annonce qu'on va réprimer (Rihal 2003 : 371). Le législateur répond à la demande de l'opinion dans la « lutte contre le sentiment d'insécurité » et va plus loin que le juge administratif qui circonscrit spatialement et temporellement la légalité des arrêtés des maires (Minet 3008 : 257).

### ***Manifestation et attroupement***

Ce thème place l'ordre public dans la « police de l'expression et de la communication ». L'article 11 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose : « la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ».

Dans le domaine de l'expression, correspondant en gros à notre champ de travail, le droit pénal prévoit les injures : loi sur la presse du 9 juillet 1881, injures publiques envers particulier et diffamation, ou injures non publiques, injures raciales (art R 621-1, R 621-2, R 624-3, R 624-4). À quoi l'on peut ajouter les menaces réitérées (Code pénal art 222-17).

Entre injure et violence, nous pouvons marquer les différences prévues par les catégories pénales : les violences correspondent à des incriminations distinctes de celles de l'injure ou de la diffamation. La violence verbale n'existe pas. Pourtant, en termes de trouble à l'ordre public, l'injure souvent précède ou accompagne les violences. En cela l'injure (au sens général et non plus strictement pénal) peut apparaître dans le champ de la prévention de la violence et pourrait être pensée en termes d'ordre public, si le contenu de la notion d'ordre public maintient son inflation actuelle. Hors du recours aux textes très restrictifs de l'injure et de la diffamation comme le droit pénal les

traite, on pourrait imaginer que le juge administratif accepte d'ajouter à la trilogie municipale et aux concepts de « dignité » et « morale », la notion de « respect ». Et ce qui peut apparaître comme une défense de l'humain peut devenir une contrainte supplémentaire à son expression.

Au-delà du problème de fond, restera la question de la proportion : à partir de quand peut-on agir contre une expression individuelle publique ou privée qui risque de manifester un manque de respect ? La fonction de police administrative ne peut-elle conduire dans ce domaine à un contrôle de toute parole ou d'écrit, finalement à la censure ordinaire.

Arrivons à la frontière manifestation-attroupement qui fait l'objet d'une jurisprudence ancienne. Le droit français relie la question de la libre communication et de la libre expression à la question de la qualité collective de ces libertés qui se développent sous les formes de la réunion et de la manifestation, avec le passage (la transformation qualitative) à l'attroupement, là où la « violence » de l'expression collective se trouvera sur la frontière entre l'ordre public préventif et la répression délictuelle.

Réunions et manifestation se rattachent donc à la « libre communication des pensées et des opinions » reconnue et garantie dans l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et protégée par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Réunions et manifestations sont consacrées et organisées par la loi du 30 juin 1881 (réunions) et par le décret-loi du 23 octobre 1935 (manifestations).

La réunion se définit comme un groupement momentané de personnes, organisé dans le but d'exposer des idées ou de se concerter pour la défense d'intérêts. Elle ne nécessite pas une déclaration et est autorisée par principe. La liberté de réunion n'empêche pas l'autorité de police d'intervenir lorsque la teneur représente une menace pour l'ordre public. Intervenir jusqu'à l'interdiction possible. Ce pouvoir de police est contrôlé par le juge (cf. arrêt du Conseil d'État. Benjamin, 19 mai 1933).

La manifestation se définit comme un rassemblement de personnes, statique ou mobile, organisé sur la voie publique, afin d'exprimer une opinion collective ou de faire valoir une revendication. Elle est soumise à un régime de déclaration préalable.

L'attroupement se définit selon le Code pénal, comme un « rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public ». Il est interdit et puni de sanctions pénales.

L'ordre public en nous montrant comment l'expression collective passe de la manifestation à l'attroupement (même formule collective d'expression) avec comme différence l'ordre public considéré, peut servir de base à une réflexion sur les pratiques policières, puisque l'agent de cette police vit sur cette frontière : police administrative, police judiciaire.

Réfléchir sur cette frontière où s'exerce la fonction « ordre public » à la recherche permanente de son contenu.

Il s'agit de la situation de fait préalable nécessaire à la commission, soit du délit de « participation délictueuse à un attroupement... soit du délit de port d'arme dans un attroupement ». Bien que rien dans le texte du Code pénal ne semble exclure qu'un attroupement puisse être prémédité, le Conseil d'État paraît avoir jugé, dans une décision (26 mars 2004. Société BV Export Latchteij Appeldoorn Esa) que le caractère prémédité du rassemblement exclut la qualification d'attroupement, du moins au sens relatif de l'article L.2216-3 du Code général des collectivités territoriales, relatif à l'indemnisation des dommages causés par les attroupements.

À l'origine d'un attroupement, il peut y avoir une réunion ou manifestation interdite par l'autorité de police (police administrative) ou une manifestation régulière qui dégénère. Mais une manifestation interdite ne constitue pas nécessairement un attroupement. De même qu'un rassemblement calme et pacifique ne peut pas être qualifié d'attroupement alors même qu'il gêne la circulation (Cassation criminelle. 24 novembre 1899). Il faut en effet qu'un trouble à l'ordre public

en résulte, ce qui n'est pas toujours le cas, même si on peut supposer que si une manifestation a été interdite, c'est justement parce qu'elle représente une menace pour l'ordre public. Cela relève d'une appréciation qui doit être effectuée d'abord par l'administration, chargée de disperser un tel rassemblement lorsqu'il menace l'ordre public, et ensuite par juge répressif, conduit à sanctionner les délits qui peuvent en résulter.

En effet, le Code pénal prévoit d'abord la dispersion. Pour l'autorité de police, il s'agit de procéder à la dispersion d'un rassemblement qualifiable « attroupement » en respectant la procédure prévue par le Code (deux sommations). Sinon ne sera pas constituée l'infraction de participation délictueuse à un attroupement.

Ici nous trouvons toute la question du passage du « désordre » à la « violence » ; désordre : champ de la police administrative, violence : champ de la police judiciaire. Ce passage, cette frontière est réglée par le droit. À partir de cela pourrait être discutée l'ambivalence juridique de l'ordre public. Le public, la presse et les citoyens se retrouvent souvent face à l'énigme de cette passe entre police administrative et police judiciaire. Le sentiment d'insécurité qui n'est qu'une forme sociologique de l'intranquillité doit pouvoir être retranscrit en droit. Ceci est d'une complexité considérable et l'Observatoire de ces questions peut apporter beaucoup en faisant collaborer agents du terrain, théoriciens de la géographie, sociologues, juristes et autres sciences humaines vers une avancée dans l'appréhension de problèmes vivement actuels.

## BIBLIOGRAPHIE

- MINET, C.-E, (2008). *Droit de la police administrative*, Paris: Vuibert.
- RIHAL R., (2003). *Quand le droit pénal l'emporte sur le droit public: l'exemple de la « mendicité agressive »*, RDP.