

LA POLICE ADMINISTRATIVE

Année 2009

I- LA NOTION DE POLICE ADMINISTRATIVE

Le terme police désigne une activité, une réglementation : on parle alors des pouvoirs de police du wali ou du PAPC. Pour préciser la notion de police administrative, il convient de distinguer les deux sens qu'elle recouvre d'abord, la distinguer de la police judiciaire ensuite, et distinguer enfin entre police administrative générale et police administrative spéciale.

1-Le double sens du terme police :

Les deux sens découlent respectivement du critère organique et du critère matériel.

a)-D'un point de vue organique, la police est l'ensemble des personnels chargés de l'exécution de règlements et du maintien de l'ordre. On parle alors des forces de police ou corps de police.

b)- D'un point de vue matériel, la police consiste dans une activité des autorités administratives. C'est ce sens qui est le plus important en droit administratif, car il désigne l'une des principales activités du gouvernement et de ses représentants : l'ensemble des interventions administratives, c'est-à-dire des interdictions qui tendent à assurer le maintien de l'ordre public, en apportant des limitations aux libertés des individus. Par exemple la police de la chasse, la police des débits de boissons, la police de circulation.

Les autorités titulaires de ce pouvoir de prohibition sont peu nombreuses et désignés par la loi. Il ne faut pas croire que toute autorité de police (sens organique) dispose d'un pouvoir de police (sens matériel). Par exemple, un commissaire de police ne peut pas décider un règlement de police visant à fermer un café ; seul le wali ou le PAPC, selon le cas, détient ce pouvoir et le commissaire sera chargé de l'exécution de l'arrêté préfectorale.

2-police administrative et police judiciaire :

Une confusion est souvent commise entre la police administrative et la police judiciaire. Il est vrai que, parfois, ce sont les mêmes agents qui assurent l'exercice de l'une ou de l'autre et il y a donc confusion organique des deux autorités. Mais, une distinction existe quant aux buts de chacune et, aussi, quant aux organes compétents pour les exercer.

a) - Les buts sont différents :

Le but de la police administrative est d'éviter le désordre, par la réglementation ; en effet, assurer l'ordre, c'est surtout prévenir les infractions en avertissant les administrés des actes ou agissements qu'il ne faut pas accomplir. La police administrative est donc préventive. En revanche, le but de la police judiciaire est de rechercher les auteurs d'infractions, en vue de les livrer à la justice ; la police judiciaire est répressive et intervient une fois l'infraction commise.

b)- Les autorités sont distinctes :

En principe, la police judiciaire relève d'agents et d'officiers de police judiciaire qui agissent sous l'autorité du procureur de la République /Ministère public. Les agents de police judiciaire relèvent donc, en dernière instance, du ministre de la justice lorsqu'ils exercent des poursuites contre les auteurs d'infractions. Les personnes titulaires de ces pouvoirs sont désignées par le code de procédure pénale.

Il s'agit notamment :

- des officiers de gendarmerie ;
- des gradés et gendarmes nommément désignés ;
- des commissaires de police ;
- des officiers de police et inspecteurs de la sûreté nationale désignés ;
- des présidents d'APC.

La police administrative est exercée par des autorités administratives, c'est-à-dire le chef de l'Etat, les ministres sur délégation du chef de l'Etat, le wali et le président de l'APC.

2- Police administrative générale et polices Administratives spéciales

a)- La police administrative générale est celle qui est confiée aux autorités publiques en vue de s'exercer d'une manière générale à l'égard de toute activité et en tout domaine. Les autorités titulaires d'une telle police générale peuvent intervenir pour réglementer tout ce qui touche à l'ordre, la sécurité et la salubrité publique sur un territoire donné. Ces autorités sont d'ailleurs strictement déterminées : le chef de l'Etat à l'échelon National, le wali à l'échelon de la wilaya, le PAPC à l'échelon de la commune.

b)- Les polices administratives spéciales s'appliquent en revanche, à un secteur bien plus précis ; tout en se rapportant à la notion d'ordre public, elles visent un domaine ou un objet bien particulier. Cela peut être une branche d'activité : police de la pêche, circulation aéronautique etc...

Ces polices administratives spéciales font, chacune, l'objet de textes particuliers qui les organisent, déterminent les autorités compétentes pour les exercer, les mesures pouvant être édictées.

II- LES AUTORITES DE POLICE

En parlant d'autorités de police, on peut comprendre aussi bien le personnel de police chargé des tâches matérielles de maintien de l'ordre que les personnes titulaires du pouvoir de réglementation. Seule la seconde signification doit être retenue ici où il convient de définir quelle autorité est habilitée à édicter les mesures nécessaires au maintien de l'ordre. S'agissant de l'exercice des polices administratives spéciales, les textes déterminent les autorités compétentes pour intervenir. S'agissant de la police administrative générale, elle incombe à trois autorités : le PAPC, le wali, le chef de l'Etat ou du gouvernement.

1- Le président de l'assemblée populaire communale :

a)- Les pouvoirs du PAPC :

Selon le code communale, « le PAPC est chargé, sous le contrôle de l'APC et sous la surveillance de l'autorité supérieure de l'exercice des pouvoirs de police qui lui sont dévolus par la loi ».L'on remarque que :

En premier lieu, le PAPC exerce ses attributions de police sous le contrôle de l'APC, d'où la différence avec la situation antérieure où le maire exerce la police municipale sans la participation du conseil municipal ; celui-ci ne peut délibérer, ni enjoindre au maire d'agir dans un sens ou dans un autre, en matière

de police. En revanche, le code communal algérien introduit cette participation au moins sous l'aspect de contrôle : l'organe délibérant est en droit de demander des comptes à son président à propos de l'usage de son pouvoir de police.

La seconde remarque concerne la surveillance de l'autorité supérieure, c'est-à-dire l'intervention du wali. La formule est en vérité, assez ambiguë dans la mesure où l'idée de surveillance laisse une marge d'autonomie au président, tandis que l'allusion à l'autorité supérieure et non pas de tutelle réintroduit le lien de subordination entre le président et le wali.

La charte communale distingue deux catégories de mesures de police :

Dans le premier cas, les pouvoirs les plus larges reviennent tout naturellement à l'autorité communale, car il s'agit de problèmes intéressant essentiellement le cadre local, et l'autorité supérieure n'exerce alors qu'un contrôle de légalité.

Dans le second cas, qui concerne le maintien de l'ordre sous son aspect politique, non seulement il s'y ajoute un contrôle d'opportunité, mais encore lorsque l'autorité de l'Etat intervient en ces matières, elle en informe seulement l'autorité communale. Il s'agit d'un domaine où le pouvoir du représentant de l'Etat l'emporte sur le pouvoir du représentant de la commune.

2- Le contenu de la police municipale :

Selon la formule classique, le PAPC est chargé d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Par conséquent, il détient une compétence générale en la matière ; l'énumération esquissée par le code n'épuise pas tous les domaines où il peut intervenir ; elle ne fait qu'attirer l'attention sur certains d'entre eux qu'on peut retenir à titre d'exemple :

La police de la tranquillité publique a pour but de réprimer les atteintes à la tranquillité publique et tout actes de nature à la compromettre. L'aspect le plus important de cette police consiste à lutter contre le bruit, surtout nocturne. C'est ainsi que certains bruits sont tolérés seulement le jour : travaux bruyants tels que la forge, la musique etc... ; d'autres sont tolérés en certaines circonstances (fêtes, mariages).

La police de circulation vise à assurer la commodité du passage dans les rues, places et voies publiques. Elle se traduit essentiellement par la réglementation de la circulation et du stationnement de véhicules ainsi que des piétons dont les attroupements, manifestations.

La police des funérailles et cimetières. Le code prévoit que le PAPC assure cette police conformément aux coutumes et suivant les différents cultes pratiqués dans le pays.

La police de la salubrité concerne surtout la propreté des rues et des immeubles, la lutte contre les maladies épidémiques ou contagieuses, la salubrité des denrées comestibles exposées à la vente.

3- Le wali :

Dans le cadre de la wilaya, c'est le wali qui est seul détenteur de la police générale ; l'assemblée de wilaya n'y participe aucunement.

a)- Les pouvoirs du wali :

Selon le code de la wilaya, le wali exerce le respect des lois et règlements de la police administrative et il est responsable du maintien de l'ordre public. A ce titre, il peut prendre par arrêté toute mesure nécessaire à l'échelle de la wilaya. En plus de cette compétence générale, il est chargé de régler certaines activités et certains secteurs : police de la chasse et de la pêche (la campagne est ouverte et close par arrêté préfectoral), des établissements dangereux, incommodes et insalubres, protection civile, police sanitaire (vaccination). Il peut enfin, exercer la police municipale dans certaines circonstances à savoir :

Lorsqu'un texte le prévoit expressément : le statut de la ville d'Alger confie les pouvoirs de police et de protection civile au wali d'Alger et non au PAPC d'Alger.

Lorsque le wali prend une mesure applicable dans deux ou plusieurs communes.

Lorsque le wali se substitue au PAPC, défaillant et prend, alors, les mesures de maintien de l'ordre que l'autorité municipale refuse de prendre après une mise en demeure.

b)- Les moyens à la disposition du wali :

Pour l'application des décisions prises dans le cadre de cette mission de maintien de l'ordre, le wali dispose des services de police qui relèvent directement de son autorité à savoir :

Les services de la sûreté de wilaya qui s'occupent de la circulation, de la garde des bâtiments publics et voies publiques ;

Les services des renseignements généraux chargés de renseigner le wali sur l'ensemble de la vie départementale ;

Les services de la police judiciaire chargés de la recherche des auteurs d'infraction.

4- Le président de la république ou le premier ministre:

L'autorité qui exerce la police administrative générale, au nom de l'Etat, est le chef du gouvernement. Lorsqu'il y a un exécutif bicéphale, comme en France, il se pose un problème de répartition des compétences entre le chef du gouvernement et le chef de l'Etat dont la solution résulte de la constitution : en vertu de la constitution de 1958, c'est le premier ministre qui exerce le pouvoir de police, sauf circonstances exceptionnelles qui entraînent la dévolution au chef de l'Etat de pouvoirs très importants.

III- LES LIMITES DU POUVOIS DE POLICE

Dans ce cadre, il faut distinguer l'exercice des pouvoirs de police en période normale et en période exceptionnelle.

1- L'exercice normal des pouvoirs de police

En temps normal, l'exercice des pouvoirs de police donne lieu à une limitation résultant du respect de certains principes fondamentaux et du contrôle du juge.

a)- Le respect de certains principes fondamentaux

Les libertés publiques sont généralement garanties par la constitution ou par la loi ; par conséquent, toute restriction qui leur est apportée par l'autorité administrative, est une atteinte au principe de légalité. Pour que la légalité soit sauvegardée, trois règles doivent être respectées.

En premier lieu, les mesures de police doivent être **motivées** par des raisons d'ordre public. Seul le maintien de l'ordre justifie l'exercice des pouvoirs de police, sinon il y a détournement de pouvoirs ou violation de la loi. Par exemple, un maire régleme les bals et les dancings en prétextant les nécessités de la tranquillité publique, alors qu'en réalité il veut éviter que l'on concurrence son

propre établissement ; l'arrêté de police est irrégulier car il y a détournement de pouvoir.

En second lieu, les mesures de police ne doivent pas dépasser ce qui est exigé par les circonstances. En effet, selon le principe : « la liberté est la règle, la restriction de police, l'exception », l'intervention des mesures de restriction ne doit pas se produire que s'il y a un risque, une menace pour l'ordre public.

En troisième lieu, il y a égalité de tous devant les mesures de police. Il s'agit là, tout simplement, d'une application du principe général de droit qui consacre l'égalité de tous devant la loi. Prenons l'exemple du stationnement des véhicules sur la voie publique : le juge déclare illégal l'arrêté réservant le stationnement à certaines catégories d'usagers sur une partie de la voie publique.

b- Le contrôle des pouvoirs de police par le juge

Ce contrôle s'effectue soit devant le juge statuant en matière administrative, soit devant le juge statuant en matière ordinaire.

S'agissant de l'exercice de la police administrative, c'est-à-dire d'une activité de réglementation, c'est surtout le juge statuant en matière administrative qui contrôle les autorités de police. Son intervention se réalise de deux manières :

L'annulation des décisions illégales à la demande des citoyens concernés. Pour sanctionner les abus des autorités, le juge se fonde sur le respect des principes énoncés plus haut. Cette compétence relève directement du conseil d'Etat.

La mise en jeu de la responsabilité de l'administration en raison des préjudices causés par les mesures de police : le juge saisi par la voie du recours de pleine juridiction, condamnera l'administration à payer des dommages et intérêts. La compétence revient aux cours.

Outre le juge statuant en matière administrative, le juge statuant en matière ordinaire est aussi appelé à contrôler la légalité de l'exercice des pouvoirs de police. La situation se présente de la manière suivante : une personne est traduite devant le tribunal pour violation d'un règlement de police; le prévenu soulève le problème de la légalité du règlement violé et le juge, avant de prononcer sa sentence, doit vérifier la régularité du règlement qu'il va appliquer. Si ce règlement est illégal, il refusera de l'appliquer et relaxera le prévenu. Notons que le juge ordinaire ne peut pas annuler un règlement de police (pouvoir réservé à la cour suprême), il peut seulement lui refuser sa sanction.

2- la théorie de circonstances exceptionnelles

(articles 91 à 95 de la constitution)

Les règles qui viennent d'être indiquées assurent la protection des libertés publiques en période normale. Mais il est des périodes (guerre, crise grave) où les exigences de l'autorité l'emportent sur celles de la liberté et où il résulte une extension des pouvoirs de police. Pour justifier la mise à l'écart de certains principes et règles, pour expliquer la limitation du contrôle juridictionnel à l'égard des activités de l'administration, on fait appel à la théorie des circonstances exceptionnelles. Toutefois, même pendant ces périodes, le juge essaie d'exercer un contrôle minimum pour éviter l'arbitraire. Il exige notamment que les aggravations des pouvoirs de police découlent d'un texte législatif puisqu'elles mettent en cause les libertés individuelles. On distingue deux sortes de régime exceptionnel : l'état de siège et l'état d'urgence.

a)- L'état de siège.

L'état de siège est proclamé en cas de guerre ou d'insurrection à main armée. Cette proclamation relève de la compétence du gouvernement lorsque la durée de siège est inférieure à douze jours, de la compétence du parlement au-delà de cette période.

L'état de siège entraîne trois effets majeurs :

- * Les pouvoirs de police passent à l'autorité militaire qui se substitue donc à l'autorité civile.
- * Ces pouvoirs sont accrus, deviennent exorbitants : perquisition de jour et de nuit ; Eloignement de certaines personnes et mise en résidence surveillée ; remise et recherche des armes et munitions ; interdiction des réunions et publications susceptibles d'inciter au désordre.
- * La compétence des tribunaux militaires est élargie pour leur permettre de connaître des infractions commises par des civils.

Dans ces conditions, lorsque le juge administratif est saisi, il se contente de constater l'extension des pouvoirs de police et légitimer les mesures prises en faisant appel à la théorie des pouvoirs de guerre.

b)- l'état d'urgence

Peut être déclarée, soit en cas d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas de calamités publiques, sur tout ou partie du territoire.

Les effets de l'état d'urgence sont assez proches de ceux de l'état de siège, sauf que c'est l'autorité civile qui exerce les pouvoirs de police aggravés. Les autorités administratives peuvent ainsi :

- interdire la circulation et le séjour dans certaines zones ;
- interdire les réunions, les publications de journaux, les émissions de radio ;
- perquisitionner de jour et de nuit ;
- prononcer l'internement administratif de toute personne dont l'activité est jugée dangereuse pour l'ordre public.