



PANTHÉON-ASSAS  
UNIVERSITÉ  
PARIS

**BANQUE DES MÉMOIRES**

**Master de Droit Public Approfondi**

**Dirigé par Monsieur le Professeur Bertrand Seiller**

**2021**

***Le concept juridique de sécurité publique***

*Étude d'un impensé théorique*

---

**Alexandre Mimms**

**Sous la direction de Monsieur le Professeur Benoît Plessix**



Université Paris 2 – Panthéon-Assas  
Droit – Économie – Sciences sociales



UNIVERSITÉ PARIS II  
PANTHÉON-ASSAS

## **Le concept juridique de sécurité publique**

Étude d'un impensé théorique

---

Master 2 Droit public approfondi

Mémoire présenté et soutenu par

Alexandre Mimms

Sous la direction de Monsieur le Professeur Benoît Plessix

Année universitaire 2020 / 2021



L'Université Paris II Panthéon-Assas n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Je tiens à remercier le Professeur Benoît Plessix, pour ses précieux conseils et sa direction attentive.  
J'exprime ma gratitude à l'égard de mon frère et mes amis, pour leurs relectures précises et leurs justes  
remarques.

# Sommaire

---

Introduction générale.....	3
Partie 1. Déconstruction.....	15
Chapitre 1 – État des lieux de la notion de « sécurité publique ».....	17
Chapitre 2 – Des confusions nombreuses.....	35
Partie 2. Reconstruction.....	55
Chapitre 1 – A la recherche d’une définition du « public ».....	57
Chapitre 2 – La sécurité publique comme standard juridique.....	77
Conclusion générale.....	93
Bibliographie.....	94

# PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

AJDA :	Actualité Juridique Droit Administratif.
Al. :	Alinéa.
AN	Assemblée Nationale.
Art. :	Article.
Ass. :	Assemblée.
CAA :	Cour administrative d'appel.
CCH :	Code de la construction et de l'habitation.
CD :	Code de la défense.
CE :	Conseil d'État.
CEDH :	Convention Européenne des Droits de l'Homme.
CourEDH :	Cour Européenne des Droits de l'Homme.
CESEDA :	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
CGCT :	Code général des collectivités territoriales.
CJEG :	Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz.
CNFPT :	Centre National de la Fonction Publique Territoriale.
CNTRL :	Centre national de ressources textuelles et lexicales.
Cons. constit. :	Conseil Constitutionnel.
CRPA :	Code des relations entre le public et l'administration.
CSI :	Code de la sécurité intérieure.
CU :	Code de l'urbanisme.
D. :	Recueil Dalloz.
Déb. Parl. :	Débats parlementaires.
Doc. Parl. :	Documents parlementaires.
DDHC :	Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.
Dir. :	Direction.
Encycl. Coll. Loc. Dalloz :	Encyclopédie Collectivités Locales Dalloz.
GAJA :	Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative (22 <sup>e</sup> édition).
LGDJ :	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
<i>Op. cit.</i> :	<i>Opus citatum</i>
p. :	Page.
pp. :	Pages.
PUF :	Presses Universitaires de France.
Rec. :	Recueil Lebon.
Réf. :	Référé.
RFDA :	Revue Française de Droit Administratif.
RTD Com. :	Revue Trimestrielle de Droit Commercial.
S. :	Recueil Sirey.
Sén. :	Sénat.
V. :	Voir.



*« Par quelle mystérieuse alchimie, par quelle transmutation occulte, le fer du langage  
quotidien pouvait-il devenir l'or des concepts juridiques<sup>1</sup> ? »*

---

1 RIALS Stéphane, « Les standards, notions critiques du droit » in *Les notions à contenu variable en droit*, PERELMAN Chaïm (dir.), Travaux du centre national de recherches de logique., Bruxelles, Établissements Émile Bruylant, 1984, p. 39.



# *Introduction générale*

---

Le 5 novembre 1984, Pierre Joxe, alors ministre de l'Intérieur au sein du gouvernement Laurent Fabius, se lance dans une défense passionnée d'un droit à la sécurité qu'il pense trouver au sein de l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789<sup>2</sup>. Cet article dispose que « le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression ». Une confusion entre sûreté et sécurité conduit alors le ministre à lancer l'idée, qui se concrétisera 10 ans plus tard, d'un « droit fondamental à la sécurité ».

Notre époque est marquée par l'inquiétude sécuritaire. Il en devient d'ailleurs presque assommant d'ouvrir un devoir tel que celui-ci par le même constat, ressassé *ad nauseam* par les recherches, la presse et les discours politiques. L'agenda médiatique est rythmé par des événements qualifiés de violents, certains partis politiques n'hésitant pas à naviguer sur la tendance au gré des vents. Selon eux, d'ailleurs, Hobbes aurait raison ; la sécurité devrait prendre le pas sur la liberté, laquelle laissant apparemment trop d'espaces pour la violence. Sans s'étendre sur cette conception simpliste de la pensée du philosophe britannique, il faut remarquer le caractère malheureux d'une telle assertion. Au motif qu'un penseur – certes non des moindres – aurait proposé une conception de l'État pour répondre à une supposée violence animale originelle de l'homme, il faudrait nécessairement le rejoindre et porter la réflexion sur le terrain de l'échange de nos libertés contre plus de sécurité. A force d'affirmer que « la sécurité est la première des libertés », l'idée que la société contemporaine est face à une décision salutaire s'enracine et structure le débat public. Pourtant, le choix n'est pas aussi binaire qu'il y paraît, d'autant plus lorsque ces restrictions progressent dans le plus grand désintérêt populaire. La demande de sécurité progresse toujours plus. Les multiples attentats des dernières années, les faits divers médiatisés et le climat de tension de crise constante (état d'urgence sécuritaire, état d'urgence sanitaire, crise environnementale et crise démocratique) encouragent la course toujours plus effrénée à la sécurité, à l'élaboration de régimes juridiques qui, tout en étant liberticides, n'en sont pas plus efficaces – tel que l'état d'urgence instauré à la suite des attentats du 13 novembre 2015, qui a duré près de deux ans et n'a été utile que durant ses premiers temps. La thématique sécuritaire est omniprésente dans les sociétés occidentales contemporaines.

---

2 *Déb. parl. AN (CR)* du 5 novembre 1984, 2<sup>e</sup> séance, 1984-1985, p. 5518.

Les universités se sont heureusement emparées du sujet, afin d'éclaircir les discours. Nombreuses sont les études sociologiques, anthropologiques, philosophiques et juridiques sur le sujet de la sécurité<sup>3</sup>. Toutes tentent d'apporter au débat des éléments objectifs, des faits et des réflexions prenant du recul avec l'ambiance générale. Les études de terrain permettent, par exemple, de montrer ou non la réalité de l'insécurité, les évolutions des pratiques ; la philosophie cherche à conceptualiser ce sentiment ; le droit s'interroge sur la pertinence des outils mis en place pour lutter contre la violence. Car l'insécurité est avant tout sentiment d'insécurité : il correspond à un état de l'âme, dans lequel celle-ci se sent troublée, en mal de paix.

Les pouvoirs publics ont eux-mêmes, d'ailleurs, pris conscience de la nécessité d'un discours réfléchi, menant à la création en 1991 de l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure (IHESI), qui, après quelques refontes, a fusionné avec le Centre des Hautes Études du Ministère de l'Intérieur (CHEMI) en décembre 2020 pour former l'Institut des Hautes Études du Ministère de l'Intérieur (IHEMI). Ces évolutions institutionnelles ont accompagné l'introduction en droit positif de nombreuses dispositions relatives à la sécurité – « publique », « intérieure », « nationale », « quotidienne » ou encore la très récente « globale » –, notamment avec la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité qui crée un droit à la sécurité, qui sera repris dans la codification massive du Code de la Sécurité Intérieure en 2014.

Au fil du temps, tout un ensemble d'épithètes fut trouvé pour qualifier ce que l'on entend par « sécurité ». Initialement, il semble que la sécurité publique eut une place prépondérante, voire exclusive, en droit administratif français jusque dans les années 1990. L'analyse de la jurisprudence montre, par exemple, que l'apparition de l'expression « sécurité intérieure » date du début des années 1990, que celle de « sécurité nationale » connaît une expansion massive et un glissement de sens à cette même époque – quelques occurrences peuvent être trouvées durant les années 1970 et 1980, mais le sens de celles-ci semblent alors rejoindre l'idée de sécurité publique. Ces notions, de même que celles de

---

3 V. par ex. : DELBECQUE Éric, « L'ordre en révolution. La sécurité publique face aux radicalités politiques », in *Le Débat*, n° 2, 2019, p. 86 ; FILLIEULE Olivier et JOBART Fabien, *Politiques du désordre. La police des manifestations en France*, Seuil, « Sciences humaines H.C. », 2020, 304 p. ; FÆSSEL Michaël, « La sécurité: paradigme pour un monde désenchanté », in *Esprit*, n° 8, 2006, p. 194 ; GROS Frédéric, *Le principe sécurité*, Gallimard, « NRF Essais », 2012, 304 p. ; ROCHE Sébastien, *Sociologie politique de l'insécurité*, Presses Universitaires de France, 2004, 320 p.

sécurités quotidienne<sup>4</sup> et juridique, n'ont été intégrées dans le paysage juridique que très récemment<sup>5</sup>. Aujourd'hui, il existe autant d'expressions que de locuteurs, à croire que toutes désignent des choses différentes sans que l'on ne puisse réellement les distinguer. Les notions purement juridiques se mêlent aux discours médiatiques et politiques, les différents acteurs emploient une expression pour désigner une autre notion ; le juriste, face à cette indétermination ne peut qu'être désemparé.

Malgré un paysage institutionnel et universitaire qui paraît fourni, la recherche juridique ne s'est que peu saisie des questions de définition. Ce n'est que de façon occasionnelle que les chercheurs tentent de donner une formulation de la notion de sécurité publique, intérieure ou nationale. Quelques études notables ou développement intéressants peuvent être glanés dans les revues, thèses ou colloques<sup>6</sup> traitant de questions relatives à la police administrative. C'est notamment le cas d'un colloque organisé en 2011 et publié par la RFDA<sup>7</sup>, qui comporte d'éminentes contributions sur la question de la sécurité et permet d'y voir plus clair quant à la distinction de certains termes (sécurité / sûreté, sécurité / dangerosité etc.). Certaines thèses proposent, dans le cadre d'étude plus large, des définitions sommaires mais justes de ce que peut être la sécurité publique<sup>8</sup>. Malgré tout cela, trouver une étude relative à la notion même de sécurité publique relève plutôt de la quête du Graal<sup>9</sup>.

Le droit administratif s'est construit par stratification ; le temps ayant fait son œuvre, chaque couche s'est accumulée sur la précédente, laissant le juriste débutant avec un ensemble de concepts, notions, normes et théories issues du passé dont il est difficile de démêler l'origine et la source de leur expression contemporaine. La sécurité publique est, aujourd'hui, considérée comme l'une des composantes essentielles de l'ordre public, qui a fait l'objet de nombreux travaux portant notamment sur la coexistence d'un ordre public matériel et immatériel. C'est d'ailleurs ce dernier qui dispose du

---

4 V. la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

5 La sécurité juridique, consacrée par l'arrêt fameux du CE, 24 mars 2006, *Société KPMG et Société Ernst & Young et autres*, n° 288460, *Rec.* 154 ; *GAJA*, n° 104 ; *RFDA* 2006.463, note Aguila, note Moderne.

6 Voir, entre autres : NGAMPIO-OBÉLÉ-BÉLÉ Urbain, *La sécurité en droit public*, Institut Universitaire Varenne, « Colloques & Essais », 2018, 302 p. ; AFROUKH Mustapha, MAUBERNARD Christophe et VIAL Claire (dir.), *La sécurité : mutations et incertitudes*, Institut Universitaire Varenne, « Colloques & Essais », 2019, 232 p.

7 X, « Les pièges de la sécurité », in *RFDA*, 2011, n°6.

8 V. par ex. VINCENT-LEGOUX Marie-Caroline, *L'ordre public. Étude de droit comparé interne*, 1<sup>re</sup> éd., LGDJ, 2001, 558 p. ; TEITGEN Pierre-Henri, *La police municipale. Étude de l'interprétation jurisprudentielle des articles 91, 94 et 97 de la loi du 5 avril 1884*, Dalloz, 2019, 519 p.

9 V. néanmoins un article développant une analyse intéressante de la notion et essayant d'établir une définition : LEBIGOT Christelle, « Évolution de la sécurité publique dans le cadre de la police administrative », in *Revue juridique de l'Ouest*, n° 3, 2000, p. 327.

plus grand nombre de développements. Aussi, au sein des études de concernant le versant matériel, les composantes sécurité, salubrité, tranquillité publique semblent souvent aller d'elles-mêmes, presque naturelles, et ne pas nécessiter de véritables définitions. L'accent est souvent porté sur la difficulté de circonscrire précisément leur domaine, au regard des différences d'application et de nécessités locales dues aux spécificités territoriales.

L'étude de la sécurité publique comme concept juridique, hors de tout lien avec l'ordre public, semble donc utile, sinon nécessaire. Outre la « gourmandise intellectuelle<sup>10</sup> » qu'apporte l'effort de classification, délimiter l'objet de la sécurité publique permettrait, d'une part, d'offrir un cadre conceptuel plus stable pour la discussion et la réflexion doctrinale, et d'autre part, d'encadrer au mieux l'action administrative. En effet, chacun des acteurs juridiques ayant à prendre en charge une mission de sécurité publique dispose de sa propre conception de la notion. Il est possible instinctivement de la délimiter afin d'agir – ce que font depuis longtemps les maires, préfets et ministres. Néanmoins, le juriste appréciant la rigueur et la précision ne peut se satisfaire d'une telle psychologie et se doit de rechercher, analytiquement ou synthétiquement, ce qui fait la spécificité de la notion de sécurité publique. Cette dernière est souvent considérée, au même titre que l'ordre public, comme une notion « éponge » du droit administratif, c'est-à-dire dont le domaine insaisissable agrège un ensemble d'éléments circonstanciels au gré des situations sociales.

Tout sujet commence par un constat préalable, une affirmation initiale qui ouvre la réflexion. Ce constat a valeur d'intuition originelle qui sera ou non confirmé par une recherche approfondie. Ce constat, ici, est celui de l'absence de réflexion de fond autour de la notion de « sécurité publique », alors même que celle-ci constitue l'une des pierres angulaires de l'ordre public en droit administratif français. Le législateur et la doctrine semblent s'être concentrés, assez logiquement, sur les modalités concrètes d'exercice de la sécurité publique. Cependant, l'absence d'études cause un trouble dans la discipline en ce que chacun la ressent sans en sentir la raison. Elle préjudicie à la raison critique, à l'élaboration d'une réflexion pertinente et d'un contrôle du juge efficace. Ce travail doit être fait urgemment pour tenter de freiner l'hémorragie législative et administrative, couper court aux velléités

---

10 Pour reprendre les termes de Baptiste Bonnet dans : BONNET Baptiste, « L'ordre public en France : de l'ordre matériel et extérieur à l'ordre public immatériel. Tentative de définition d'une notion insaisissable » in *L'ordre public*, DUBREUIL Charles-André (dir.), Éditions Cujas, « Actes & Études », 2013, p. 117.

liberticides de l'exécutif et du législateur, et rediriger le débat vers une zone saine de préjugés. Cela ne peut passer que par un travail de définition libre de lieux communs.

Deux remarques doivent être apportées à ce niveau. D'abord, la notion de sécurité publique entretient un lien très étroit avec les régimes juridiques de la police administrative générale et spéciale. C'est par ces derniers qu'elle s'exprime le plus sincèrement. L'article L. 2212-2 du CGCT, qui définit les pouvoirs de police du maire, a structuré et structure encore la majorité des débats relatifs à l'ordre public et la sécurité publique. Aussi, il est possible, dans une lecture très serrée des textes, de définir la sécurité publique comme l'ensemble des régimes juridiques de police administrative générale. Une telle conception permet de catégoriser un ensemble de dispositions éparses, de les regrouper sous une appellation commune dans un but principalement pédagogique. Néanmoins, ce n'est pas une définition du concept en lui-même. Pour cela, il faut prendre un recul considérable à l'égard des textes et régimes, tout en gardant à l'esprit que ces derniers constituent un ensemble d'illustrations pertinentes afin de vérifier les hypothèses avancées. Les régimes juridiques spécifiques de police administrative seront utiles dans la mesure où ils permettront de s'assurer du bien-fondé et de l'adéquation de la construction conceptuelle avec le droit positif, en tant que vérification.

La seconde remarque porte sur le lien particulièrement sensible entre la sécurité publique et les libertés fondamentales. Des mesures prises sur le fondement de la première sont toujours susceptibles de porter atteintes aux libertés fondamentales. C'est d'ailleurs pour cette raison que le juge contrôle de manière très stricte toute ingérence des autorités administratives dans les libertés individuelles. Néanmoins, il existe une ambiguïté très forte autour de la sécurité, qui se trouve dans un rapport de protection et de répression simultanées<sup>11</sup>. Une fois encore, à l'instar des régimes juridiques spécifiques, l'étude de ces atteintes ne peut constituer un point d'accroche suffisant pour la définition du concept juridique de sécurité publique. Il faut, à tout le moins, se préoccuper d'éléments encore plus fondamentaux que cela, afin de tirer une définition la plus pertinente possible. Plus encore, cerner les limites et critères du concept de sécurité publique pourrait offrir un moyen de contrôle plus fin encore de l'adéquation et la proportion des mesures aux circonstances de fait.

---

11 Pour un exemple récent, la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés met en avant cette ambiguïté de manière très claire.



La sécurité publique n'est-elle qu'une notion de droit administratif ? Rien n'est moins sûr. Pourtant, il faut circonscrire au maximum et régler cette question avant toute entreprise, au risque de se perdre et de s'engager dans des voies menant trop loin, au prix d'une perte de précision des analyses et de la pertinence du propos. Cette étude s'inscrit en droit administratif de manière exclusive. Toute étude du droit pénal, notamment, sera rejetée. Ce choix discutable est nécessaire afin de cibler au mieux ce dont il est question lorsque les autorités administratives mettent en œuvre des mesures de sécurité publique. Aussi, si l'appel à d'autres disciplines – la philosophie et l'histoire – est d'une grande aide dans le traitement du sujet, il convient néanmoins d'en limiter les interventions et d'être conscient de celles-ci. L'histoire offre un point de vue intéressant quant à l'évolution de l'expression, sa présence ou non dans les discours juridiques antérieurs, la manière dont les acteurs l'ont appréhendée. Elle permettra d'éclairer, lorsque cela est nécessaire, une circonstance juridique ou politique pouvant expliquer l'infléchissement d'une disposition vers telle ou telle conception. La philosophie politique, à cet égard, permettra de comprendre et apprécier le sujet, les enjeux portés par la question de la sécurité publique dans la pratique. Les analyses de certains auteurs, notamment Frédéric Gros, dont les travaux ont pu éclairer de manière importante la définition philosophique de la sécurité<sup>12</sup>, permettent de resituer le discours et de cerner le contexte général. La manière dont est conçue la sécurité publique aujourd'hui doit, en effet, beaucoup à la tradition de pensée politique venant de Hobbes. Il est le premier à avoir mis l'accent sur la nécessité de protection par la cité afin d'assurer la sécurité de tous contre tous.

Si l'histoire est essentielle à l'étude du sujet, il convient de garder en tête que la question de l'origine de la notion de sécurité publique n'intéresse le sujet que de loin. Peu importe les circonstances ayant fait apparaître celle-ci en droit positif, il faut surtout en comprendre les ressorts contemporains dans la mesure où elle se trouve aujourd'hui dans le système juridique français et emporte des conséquences non négligeables. Aussi, il faut déterminer et comprendre les acteurs, les objectifs et mécanismes de cette notion. Il s'agira de se poser la questions des buts et finalités, des moyens, de l'objet et du sujet ainsi que des sources de la sécurité publique.

---

12 GROS Frédéric, *Le principe sécurité*, *op. cit.*

L'interrogation principale qui animera ce travail est donc celle de la définition du concept de sécurité publique. Poser cette question et l'ériger en objectif amène d'autres interrogations. Quelles sont les confusions présentes dans le discours juridique ? Quelles sont les conséquences de celles-ci ? Est-il nécessaire et possible d'y remédier ? Plus généralement, il s'agira de poser la question de savoir ce que le législateur et le juge entendent lorsqu'ils utilisent cette notion. Par exemple, que signifie l'article L. 132-1 du Code de la sécurité intérieure qui dispose que « le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance » ? Que désigne cette référence à la notion ? L'expression de sécurité publique qui se trouve au sein du Code de la sécurité intérieure est-elle identique à celle du Code Général des Collectivités Territoriales ou du Code de la Santé Publique ?

L'objet de ce mémoire ne peut avoir pour ambition de reconstruire dans l'intégralité le concept de sécurité publique ; ce serait méconnaître la difficulté de l'entreprise. Plutôt, il s'agira de dresser un constat aussi objectif que possible tout en proposant des pistes à explorer. Cette observation sera fondée sur les données disponibles du droit positif – décisions du Conseil d'État, textes législatifs et réglementaires principaux et, lorsqu'ils sont à disposition, leurs travaux préparatoires – ainsi que les études doctrinales les plus pertinentes. Il convient, à cet égard, d'établir une méthode aussi rigoureuse que possible afin de traiter ces données de la meilleure manière possible, sans quoi le propos ne sera que lambeau de réflexions sans réelle cohérence.

Il n'existe pas de méthode juridique unique ou universelle. Des auteurs contemporains estiment même qu'il existe autant de méthodes que de juristes<sup>13</sup>. Certains courants de pensées privilégient telle ou telle approche, sans pour autant être strict, contrairement à d'autres disciplines des sciences humaines, quant aux choix des outils et instruments utilisés. Cette liberté enivre le jeune chercheur qui, face à tant de possibilités ne sait que choisir, que faire, que chercher. Les premiers temps de la recherche sont exaltants : découverte du sujet, lecture effrénée. Puis vient le moment de la réflexion : que faire de toutes ces informations et données ? La méthode, souvent sous-jacente, doit être consciente d'elle-même. Rien ne doit être affirmé ou présenté sans être passé par le tamis de celle-ci.

---

13 XIFARAS Mikhaïl, « Qu'est ce que la critique (du droit) ? », Journée d'étude organisée par l'Université Savoie Mont Blanc le 8 juin 2017 à Chambéry à propos des méthodes de la recherche juridique. *Discours théoriques et récits d'expériences*, disponible en ligne.

Aussi, ce travail essaiera autant que possible de rendre compte de la manière dont les arguments sont avancés.

Le terme de « concept », par exemple, sera utilisé pour désigner la construction juridique proposée de la sécurité publique. Il est préférable d'utiliser ce mot plutôt que celui de « notion », qui désigne la « connaissance immédiate, intuitive de quelque chose<sup>14</sup> », dès lors non construite et floue. Le concept, au contraire, vise un objet dont les contours ont été tracés, qui est la représentation de l'abstraction en question. Dès lors, la « notion » de sécurité publique serait le point de départ, l'idée intuitive et très générale que le juriste se fait d'elle lorsqu'il y est confronté ; le « concept » de sécurité publique est ce vers quoi le travail de définition tend, à savoir la création – puisqu'il s'agit bien d'une construction et non d'une découverte – d'un objet opératoire, pouvant être aisément manipulé.

La question de savoir ce qu'est la « sécurité publique » est, à ce stade, vaine. Quel intérêt, en effet, de poser une définition a priori de l'objet que l'on se donne à étudier ? Pour quelle raison mener une étude notionnelle si la définition est déjà fixée ? Comme l'affirme Christian Atias<sup>15</sup>, « le rêve de savoir de quoi on parle avant de l'avoir analysé, observé, recherché, conduit à ces impasses au fond desquelles ne siègent que quelques évidences emportées avec lui par l'audacieux explorateur ». Définir une notion avant même d'entreprendre toute exploration bride l'imagination et porte préjudice à toute recherche future. Cela enferme linguistiquement et cadre conceptuellement le sujet en présupposant des éléments sans doute erronés. La recherche encourt alors le risque de manquer son objet, de passer à côté ou de ne pas voir le visible, de ne pas jeter la lumière sur ce qui le mériterait. En outre, il ne faut pas négliger la puissance de l'intuition en ce domaine. Elle guidera en partie la manière dont les éléments seront présentés, afin d'en trier les bons et mauvais éléments.

Cela posé, comment aborder un impensé ? De la même manière qu'un explorateur ne sort pas sans sa carte, le juriste-chercheur ne peut sortir sans un plan d'attaque. Il est évident que celui-ci s'affinera au gré de l'étude, lorsqu'il fera face à des impasses, des manques ; il n'en demeure pas moins que sa détermination préalable est nécessaire, essentielle à la réalisation de l'exploration d'un concept juridique. Le chercheur en droit a pour objet des éléments juridiques, c'est-à-dire, des outils « d'ingénierie sociale », de « contrainte sociale » qu'il a pour tâche d'étudier, de distinguer et de présenter pour que leur utilisation soit la plus aisée possible. Dès lors qu'une notion est qualifiée de

---

14 Définition du CNTRL, en ligne.

15 ATIAS Christian, *Épistémologie juridique*, Dalloz, 2002, 230 p.

juridique, elle ne peut qu'être normative, d'une manière ou d'une autre. Aussi, en abordant quelque notion juridique que ce soit, il faut garder à l'esprit que c'est avant tout un outil au service d'un but. Ces dernières années, la question de la sécurité a pris une place de plus en plus importante dans le débat public. Qu'il y ait un besoin social ou non, une « réalité » de l'insécurité etc. n'est pas l'inquiétude du juriste. Ces éléments peuvent évidemment offrir une analyse intéressante, mais elle ne peut suffire. La notion de sécurité publique, qui est donnée à l'analyse, est une catégorie normative avant tout. Elle s'insère dans un ordre juridique global, sert à l'élaboration de techniques juridiques de contrôle social et offre une prise efficace aux acteurs pour développer ces derniers. L'approche qui sera privilégiée ici permettra de remettre au centre de l'analyse les enjeux liés directement à la normativité de cette notion juridique.

La problématique appelle assez logiquement une résolution en deux temps. D'abord, la conception actuelle de sécurité publique se doit de passer à travers le tamis de la déconstruction, afin de trier le bon grain de l'ivraie et extraire les erreurs de raisonnement, d'appréciation. Les choix opérés dans la présentation des recherches semblent permettre la meilleure démonstration possible.

Le premier chapitre a une visée avant tout descriptive de l'état de la recherche et du droit positif, qui permettra de montrer la manière dont la sécurité publique a été abordée jusqu'à présent. Il s'agit de montrer les éléments principaux forgeant la structure doctrinale et de droit positif au sujet de la sécurité publique. Ensuite, le second chapitre présente les différentes confusions qui se sont développées autour, d'une part, de la sécurité et de la sûreté, et d'autre part, d'un ensemble de notions très proches comme la sécurité nationale, intérieure ou civile. Ce moment sera l'occasion de faire une première distinction définitionnelle entre ce qui pourrait ou non intégrer la notion.

A l'issue de ce travail minutieux, une reconstruction, ou du moins une réorganisation plus saine, est nécessaire. Toutefois, gardant en tête les contraintes du sujet et sa difficulté, aucune réponse définitive, péremptoire et indiscutable ne pourra être émise. Le premier chapitre suit une méthode d'analyse linguistique de la notion de « public ». Il est montré comment cet adjectif a été compris comme désignant, à tort, les espaces publics ; cela démontré, il sera présenté trois critères, un matériel, un personnel et un dernier organique, qui permettent de construire le concept de sécurité publique. Le dernier chapitre sera l'occasion de discuter la place du concept dans le système juridique administratif,

en tant que standard – au sens où le professeur Stéphane Rials l'a défini. Une formulation du concept sera finalement présentée, que les derniers développements exposeront. Enfin, il conviendra de présenter les conséquences que ce travail implique sur l'outil traditionnel dans lequel s'inscrit la sécurité publique : l'ordre public.



# *Partie 1. Déconstruction*

---

Le travail de recherche ne débute pas sur un terrain totalement inconnu. Il existe des développements doctrinaux et des éléments de droit positif sur lesquels il est possible de s'appuyer ; ce sont d'ailleurs ces éléments qui permettent l'intuition première sur laquelle se fonde la notion de sécurité publique. La déconstruction de ces données est un moyen intéressant pour saisir les enjeux profonds du sujet. Pour cela, deux temps sont nécessaires. Il faut d'abord se concentrer sur ce que la doctrine et le droit positif offrent comme données pour penser la sécurité publique. Celles-ci seront analysées afin d'en tirer des leçons (chapitre 1). Ce travail préalable permettra ainsi de soulever les premières confusions dont l'intuition est victime, afin de progresser plus sainement vers la construction du concept de sécurité publique (chapitre 2).



## CHAPITRE 1 – ÉTAT DES LIEUX DE LA NOTION DE « SÉCURITÉ PUBLIQUE »

Le droit dispose de cette formidable caractéristique d'être à la fois un élément vivant de la communauté, sous forme de droit positif d'origine étatique, tout en étant, en même temps, un ensemble de réflexions doctrinales, qui analyse et façonne une conception de l'ordre juridique. L'une et l'autre de ces facettes sont amenées à aborder, d'une manière ou d'une autre, la notion de sécurité publique. Ce chapitre vise ainsi à aborder successivement les approches de chacune. D'abord, il s'agira d'observer les principaux travaux doctrinaux (1) ; puis, de regarder ce que le droit positif offre comme matériaux afin de mener la réflexion (2).

### *Section 1 : La doctrine*

---

Alors même que le thème de la sécurité semble marquer l'agenda médiatique et les études juridiques, aucun travail de fond ne semble avoir été mené sur le concept même de sécurité publique (1). Néanmoins, cette absence peut-être nuancée par le caractère périphérique de la notion : il est possible de trouver des travaux la mentionnant de près ou de loin, permettant d'en saisir les contours sans réellement en comprendre la substance (2).

#### § 1. Une absence étonnante

Comment présenter l'absence, sauf à émettre un constat sans preuve ? Aucune étude directe ne semble avoir été rédigée sur le concept même de sécurité publique. Celui-ci paraît alors aller de lui-même, bénéficier d'une assise telle en droit administratif français qu'il ne serait pas utile ni nécessaire de se pencher dessus, d'en saisir les contours et les limites. Pourtant, comme il a été montré en introduction, il est nécessaire de redéfinir ces concepts juridiques de base afin de pouvoir construire de manière saine les outils juridiques qui suivent les évolutions contemporaines. La présentation de l'absence se fera alors en deux temps : d'abord, comparer cette absence avec la présence de travaux

concernant d'autres variantes de la sécurité (1°); ensuite, analyser cette absence afin de (tenter de) comprendre quelles en sont les causes et conséquences (2°).

### *1° Des notions proches plus étudiées*

Une recherche des termes « sécurité publique » sur les bases de données doctrinales – Doctrinal+, Dalloz ou encore LGDJ – présente une évidente absence d'études sur le concept en lui-même. Beaucoup de notes ont été rédigées sur des aspects techniques, des décisions du Conseil d'État ou encore des textes législatifs adoptés en vue de la sécurité publique. Cependant, rien ne sort relativement au concept lui-même. Quelques articles paraissent promoteurs aux premiers abords<sup>16</sup>, mais ne révèlent finalement rien de très novateurs quant à la définition de la notion.

Il faut aussi noter le manque d'entrée à ce sujet dans les index des manuels ou essais juridiques. Qu'il s'agisse de manuels de droit administratif<sup>17</sup>, de manuels propres au sujet de la sécurité intérieure<sup>18</sup>, ou même de dictionnaires<sup>19</sup>, peu d'index mentionnent l'expression, sinon dans son rapport à l'ordre public. De même, les quelques thèses tangentes au sujet – sur l'ordre public, la police administrative... – ne font mention de l'expression qu'en passant, sans s'y attarder, comme s'il s'agissait d'une évidence qu'il ne faudrait pas questionner, qui serait inutile de placer au centre d'une analyse fouillée. Il faut néanmoins reconnaître que cela n'est pas nécessairement conscient, mais simplement une conséquence de l'étendue de la matière : le droit administratif est bien trop large et important pour que tous ses outils eussent bénéficié de la même attention.

Cette absence contraste fort avec la focalisation – relative – des travaux sur les concepts, plus récents, de sécurité intérieure, sécurité nationale ou encore sécurité civile. Le premier, la sécurité

---

16 V. par ex. JAZOTTES Gérard et LUBY Monique, « Ordre public. Sécurité publique. Définition. Autorisation préalable. Caractère nécessaire. Sécurité juridique. », in *RTD Com.*, 2001, p. 824 ; LAMY Francis, « La production de la sécurité publique », Colloque sur l'ordre public, organisé par l'Association Française de Philosophie du Droit en les 17 et 18 sept. 2015, disponible en ligne.

17 V. par ex. LOMBARD Martine, DUMONT Gilles et SIRINELLI Jean, *Droit administratif*, Dalloz, « Hypercours », 2019, 680 p. ; WALINE Jean, *Droit administratif*, 28<sup>e</sup> éd., Dalloz, « Précis », 2020, 846 p.

18 V. par ex. DUPIC Emmanuel, *Droit de la sécurité intérieure*, 1<sup>re</sup> éd., Gualino, « Master », 2014, 608 p. ; VLAMYNCK Hervé, *Droit de la police*, 6<sup>e</sup> éd., Vuibert, « Dyna'sup », 2017, 486 p.

19 V. par ex. VAN LANG Agathe, GOUNDOUIN Geneviève et INSERGUET-BRISSET Véronique (dir.), *Dictionnaire de droit administratif*, 8<sup>e</sup> éd., Sirey, « Dictionnaire Sirey », 2021, 640 p. ; MBONGO Pascal, HERVOUËT François et SANTULLI Carlo (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de l'Etat*, Berger-Levrault, 2015, 998 p.

intérieure, connaît des développements conceptuels dans le courant des années 1970 – 1980 au cours des débats relatifs à l'insécurité. Il s'agit à ce moment là, comme le souligne le Professeur Olivier Renaudie, de passer d'une logique de protection de l'ordre public – au sens de prévention des désordres matériels – à une réponse aux insécurités ressenties, qui passe par la globalisation de la notion de sécurité, ainsi son abstraction<sup>20</sup>. Il fallait trouver une notion qui arriverait à intégrer un ensemble d'éléments plus larges que ce à quoi pouvait faire référence, alors, l'ordre et la sécurité publics. La sécurité intérieure semblait permettre de dépasser l'aspect purement matériel que pouvait impliquer la notion de sécurité publique. Par ailleurs, les premières importations institutionnelles du terme de sécurité intérieure eurent lieu par la création du Conseil de sécurité intérieure en 1986 par le Premier ministre Jacques Chirac afin de lutter contre le terrorisme<sup>21</sup>. Aujourd'hui, l'expression est consacrée par le droit positif ; le Code de la Sécurité Intérieure la présentant comme constituée de la sécurité publique et de la sécurité civile. La doctrine a progressivement pris en compte l'outil pour en développer les éléments<sup>22</sup>.

L'arrivée du Code de la Sécurité Intérieure, qui reconstruit la notion de sécurité intérieure par celles de sécurité publique et civile, aurait pu ouvrir à de nouvelles discussions sur la définition des concepts constitutifs ; notamment afin de comprendre comment articuler cette classification avec la classification classique de la sécurité publique au sein de l'ordre public, et en tirer les conséquences ou au contraire en montrer la stérilité. Les rares commentaires relatifs au CSI ne comportent malheureusement pas ce genre d'interrogations, préférant, à juste titre, interroger le plan complet, la classification des mesures – le code étant en grande partie une codification à droit constant. Michel Bart et Rémi Decout-Paolini, commentant ce nouveau code, se bornent à citer l'article L. 111-1 CSI afin de définir la notion de sécurité publique. De leurs propres mots, c'est une notion qui « se laisse

---

20 RENAUDIE Olivier, « Les mutations de la sécurité intérieure: l'État transformé? », in *Civitas Europa*, n° 1, N° 40, 2018, p. 53.

21 V. à ce sujet : BART Michel et DECOUT-PAOLINI Rémi, « Le code de la sécurité intérieure : genèse d'un outil contours et traductions d'une notion », in *AJDA*, 2015, p. 84.

22 DUPIC Emmanuel, *Droit de la sécurité intérieure*, *op. cit.* ; DEBOVE Frédéric et RENAUDIE Olivier, *Sécurité intérieure. Les nouveaux défis*, Vuibert, 2013, 351 p. ; LATOUR Xavier, « Sécurité intérieure: un droit "augmenté"? », in *AJDA*, 2018, p. 431 ; *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, « Un débat raisonné? Retour sur dix ans de sécurité intérieure », vol. 35, 1999, 284 p.

moins aisément saisir<sup>23</sup>» que d'autres. A vrai dire, ils semblent tous deux conclure à l'indéfinition du concept par le droit positif, ou du moins par le code.

La sécurité nationale est plus récente. Sa naissance est liée au concept de défense nationale<sup>24</sup>. Ses contours furent définis de manière assez précise par le Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale de 2008<sup>25</sup>. Le président Nicolas Sarkozy présente ce travail, en préface du Livre Blanc, en montrant l'émergence d'un nouveau concept alliant « la politique de défense, la politique de sécurité intérieure, la politique étrangère et la politique économique ». Proche de la notion de sécurité intérieure, son domaine n'est pas non plus parfaitement circonscrit. Sans être très exhaustive, la doctrine y a consacré quelques développements afin d'essayer d'en montrer la spécificité.

Il faut, enfin, observer les différents colloques relatifs à la sécurité de manière générale. Ils ont été nombreux durant les années récentes<sup>26</sup> à s'interroger sur les mutations – dans une perspective historique notamment – de la sécurité, de ses manifestations juridiques et de sa gestion. Mais la recherche d'une définition ne semble pas être l'objet d'attention particulière. Les autres questions très pertinentes qui soulevées à l'occasion de ces études doctrinales – telles que celles du droit à la sécurité, de la conséquence de la prise en charge progressive de la sécurité publique par des acteurs privés, du développement tentaculaire des exigences sécuritaires etc. –, ne nécessitent pas une circonscription très claire et définie du concept.

Ainsi, le constat est celui d'une absence de définition d'une notion qui pourtant paraît irriguer le droit administratif. Il s'agit de comprendre pourquoi cette absence est si importante.

---

23 BART Michel et DECOUT-PAOLINI Rémi, *op. cit.*

24 DEHARBE Karine, « Le concept de sécurité nationale dans l'histoire » in *Le juge et la sécurité nationale*, DIEMER Marie-Odile, LATOUR Xavier, TÜRK Pauline et al. (dir.), Mare et Martin, 2019, p. 15.

25 MALLET Jean-Claude (Président de la commission), *Défense et Sécurité nationale: le livre blanc*, Odile Jacob/La Documentation Française, 2008, 402 p.

26 V. *Les pièges de la sécurité*, *op. cit.* ; AFROUKH Mustapha, MAUBERNARD Christophe et VIAL Claire (dir.), *La sécurité: mutations et incertitudes.*, Institut Universitaire Varenne, « Colloques & Essais », 2019, 232 p. ; HALPÉRIN Jean-Louis, HENNETTE-VAUCHEZ Stéphanie et MILLARD Éric (dir.), *L' état d'urgence : de l'exception à la banalisation*, Presses universitaires de Paris Nanterre, 2017 ; NICOD Marc (dir.), *Qu'en est-il de la sécurité des personnes et des biens?*, Toulouse, Presses de l'Université des Sciences sociales de Toulouse, 2008 ; NGAMPIO-OBÉLÉ-BÉLÉ Urbain (dir.), *La sécurité en droit public*, Institut Universitaire Varenne, « Colloques & Essais », 2018, 302 p.

## 2° *Les causes de l'absence*

Mickaël Lavaine affirmait que « les ellipses du discours juridique technique favorisent les impensés théoriques au sujet du rôle de l'État dans la protection des citoyens<sup>27</sup> ». Car c'est de cela dont il s'agit : du rôle de l'État. Concentrer les efforts sur l'application technique des règles provoque une atrophie de l'analyse et de l'examen de ce rôle et ses contraintes. L'intérêt de soumettre à l'analyse la définition de la sécurité publique, de la critiquer, la tourner dans un sens ou l'autre, d'en montrer les apories ou les raccourcis, est de construire un concept plus efficace et défini. Si la doctrine n'a pas parlé du concept, ou alors de manière très elliptique, c'est peut-être en raison du caractère très – voire trop – technique de la matière qui a accaparé les esprits et empêché ceux-ci de prendre la distance nécessaire. À cet égard, l'objet « sécurité publique » importe moins que les restrictions de libertés accompagnant les mesures prises sur son fondement.

Peut-être aussi est-ce du au caractère presque naturel de l'objet – qui est présent dans le droit administratif français depuis ses débuts. Déjà, la loi des 16 et 24 août 1790 mentionnait le rôle du maire dans la gestion de la sécurité publique, confirmé presque cent ans plus tard par la loi municipale du 5 avril 1884. La pratique s'étant construite au cas par cas, par la friction entre le droit et la réalité sociale, permettant au maire de se servir de la notion comme d'un outil lui permettant d'exercer son pouvoir – pouvoir devenu caractéristique, voire naturel des autorités administratives titulaire du pouvoir de police administrative général. Cette conception d'un pouvoir naturel de ces autorités fut sans aucun doute favorisée par les constructions de philosophie politique du contrat social qui place au centre de ce contrat, au moins pour Hobbes et Locke, la nécessaire protection par l'État de la sécurité des individus. Aussi, une fois qu'il est admis que l'État moderne a pour mission de garantir la « conservation mutuelle [des] vies, [des] libertés et [des] biens<sup>28</sup> », alors il est clair que, après traduction juridique, la compétence de la sécurité publique échoit presque naturellement aux autorités administratives de la communauté politique.

Enfin, il faut sans doute chercher une raison de cette absence dans le caractère difficilement saisissable, changeant, évolutif, indomptable de la notion. En esquisser les traits est déjà le manquer ;

---

27 LAVAINÉ Mickaël, « Contrat et police: la facturation des activités des forces de l'ordre à des personnes privées », in *AJDA*, 2018, p. 2226.

28 LOCKE John, *Traité du gouvernement civil*, trad. par David Mazel, 2<sup>e</sup> éd., GF Flammarion, 1992, p. 237.

comme les volutes d'une fumée, le concept de sécurité publique échappe au saisissement. Mais cela peut n'être qu'apparence. En agrégeant les textes et la jurisprudence, des lignes se tracent ; la friction de la sécurité publique avec d'autres – sécurité intérieure, sécurité nationale – produit des zones qu'il est plus aisé d'approcher. Par exemple, les risques visés par les sécurités publique et nationale sont bien différents : l'un se charge des risques matériellement sensibles, concrets, qui mettent en jeu l'intégrité physique ou psychique des individus ou leurs biens, l'autre a pour mission la prévention des atteintes aux institutions politiques, à la communauté politique et l'État dans son abstraction, c'est-à-dire à son unité.

Quelles leçons tirer de cette absence ? D'abord, que la présence historique de la notion semble l'avoir rendue si évidente qu'elle ne suscite plus l'intérêt. Les juristes ont vraisemblablement accepté son existence sans véritablement s'attarder dessus. Malheureusement, l'apparition d'autres expressions cause un trouble dans l'eau tranquille. C'est pour cette raison, entre autres, qu'il est nécessaire de revoir les définitions de chacune d'entre elles, à commencer par la sécurité publique. Ensuite, la concentration des études sur l'aspect technique est très intéressante, car elle permet de revenir sur les éléments qui causent le problème en dernière analyse. Néanmoins, cela empêche d'observer le tableau général.

Le paradoxe de cette absence est que la sécurité publique irrigue bien un grand nombre de réflexions et d'études. Le concept existe, la chose aussi, mais dans ses relations à d'autres éléments. Aussi, la doctrine a pu être amenée à discuter ou présenter ce que pourrait être la sécurité publique, sans jamais s'y attarder ou en montrer l'importance et la spécificité.

## § 2. Une présence d'apparence : les approches doctrinales

Cette présence se marque par un usage fréquent de la notion sécurité publique dans un certain nombre de travaux périphériques. Qu'il s'agisse d'études relatives à l'ordre public en lui-même, ou de commentaires de textes relatifs aux régimes juridiques de police administrative générale ou spéciale, ou de réflexions relatives aux libertés publiques, la notion de sécurité publique est souvent mobilisée afin d'en étudier son expression juridique. Aussi, il s'agira ici de montrer comment la doctrine a pu tourner autour de l'objet sans y porter une attention directe ; cette présentation aura lieu en trois

temps : la doctrine et l'ordre public (1°), la doctrine et les régimes juridiques de police (2°), la doctrine et les libertés publiques (3°).

### *1° La doctrine et l'ordre public*

Sans doute, la plus importante des constructions théoriques au sein de laquelle la sécurité publique prend une place primordiale est celle de « l'ordre public », dans son acception matérielle. Présenté sous la forme du fameux triptyque « sécurité, tranquillité et salubrité publiques », l'ordre public permet de décrire de façon claire et pédagogique une absence de désordre, un espace commun sans heurt, tranquille, sain et sécurisé, au sein duquel les individus peuvent évoluer et agir librement. Deux versants à l'ordre public sont retenus en doctrine : le versant matériel (composé du triptyque) ; le versant immatériel qui correspond, entre autres, à la question de la moralité<sup>29</sup>, de la dignité humaine<sup>30</sup> ou encore, plus récemment, de la laïcité – remise en question avec les débats relatifs au « voile islamique ». La sécurité publique s'attache clairement au premier, s'inscrivant aux côtés de deux autres exigences – tranquillité et salubrité publiques.

Cette construction de l'ordre public en trois éléments est ancienne. Il s'agit d'une conceptualisation doctrinale, fondée notamment sur l'article 97 de la loi municipale du 5 avril 1884. Selon Maurice Hauriou, « la police administrative a pour objet le maintien de l'ordre pris dans son ensemble, dans ses trois éléments de tranquillité publique, de sécurité publique, de salubrité publique<sup>31</sup> ». Pierre-Henri Teitgen, s'appuyant notamment sur ces développements, présente aussi l'ordre public matériel comme composé de la tranquillité, la sûreté (confondue avec la sécurité) et la salubrité publique<sup>32</sup>. C'est cette décomposition en trois éléments qui fut retenue par la doctrine contemporaine et qui correspond aujourd'hui à la présentation classique de l'ordre public<sup>33</sup>.

---

29 CE, sect., 18 déc. 1959, *Société des Films Lutetia*, n° 36385, *Rec.* 693 ; *GAJA*, n° 71 ; S. 1960.94 concl. Mayras.

30 CE, Ass., 27 oct. 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, n° 136727, *Rec.* 372, concl. Frydman ; *GAJA*, n°89 ; *AJDA* 1995.878, chr. Stahl et Chauvaux ; D. 1996.177, note G. Lebreton.

31 HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif*, L. Larose et Forcel, 1893, p. 445.

32 TEITGEN Pierre-Henri, *La police municipale. Étude de l'interprétation jurisprudentielle des articles 91, 94 et 97 de la loi du 5 avril 1884*, *op. cit.*, p. 36.

33 V. notamment : BONNET Baptiste, « L'ordre public en France: de l'ordre matériel et extérieur à l'ordre public immatériel. Tentative de définition d'une notion insaisissable », *op. cit.* ; REVET Thierry (dir.), *L'ordre public à la fin du XXe siècle.*, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 1996, 111 p.

Néanmoins, ces différentes présentations ne semblent pas analyser les éléments constitutifs en détail. Cela mène à deux problèmes. D'abord, la définition des éléments constitutifs – et notamment de la sécurité publique – est mise de côté ; ensuite, les rapports et spécificités de chacun entre eux ne sont pas analysés, laissant chacun des éléments comme individualité au sein d'un ensemble plus large.

P.-H. Teitgen, par exemple, ne consacre qu'un court paragraphe à la question de la « sûreté publique » afin de la définir comme « l'absence d'accidents et de sinistres susceptibles de causer des dommages aux personnes ou aux biens », et par conséquent « résulte de la protection du public (personnes et biens) contre les périls et les accidents qu'il pourrait subir des activités individuelles, ou par suite d'événements naturels<sup>34</sup> ». Si cette définition provisoire suffit à comprendre grossièrement à quoi fait référence l'ordre public, il n'en demeure pas moins qu'elle reste partielle et difficilement saisissable pour une analyse fine de la sécurité publique. Deux raisons à cette difficulté. La première est due à la formulation elle-même, laissant une large part d'incertitude sur les limites du concept, à l'égard d'autres concepts internes ou externes à l'ordre public. Une interprétation large d'une telle définition permettrait d'inclure, notamment, les risques dus aux guerres ou encore aux catastrophes naturelles de grande ampleur, pris en charge aujourd'hui respectivement par la sécurité intérieure et la sécurité civile. Aussi, les rixes et disputes qui portent atteinte à la tranquillité des riverains, peuvent aussi être sources d'atteintes à la sécurité des individus proches des événements. La seconde difficulté tient à l'évolution contemporaine des risques, qui ne sont plus les mêmes qu'il y a cent ans, et conduisant ainsi à repenser la manière de concevoir la sécurité publique. Les risques nucléaires, par exemple, doivent-ils être considérés comme un risque de sécurité publique, de salubrité publique ou encore de sûreté de l'État ?

La classification en triptyque paraît intéressante pour une première approche de l'ordre public mais montre des limites particulièrement difficile à surmonter à ce niveau. Une étude du concept de sécurité publique permet de montrer cela en poussant à la rupture les différents liens qui pourraient exister entre les éléments constitutifs. Il s'agit, en fait, de tenter de penser l'impensé afin de montrer que son existence implique des conséquences rendant impossible le maintien d'une telle définition de l'ordre public.

---

34 *Ibidem*.



## *2° La doctrine et les régimes juridiques de police administrative*

Les études relatives au régime juridique de la police administrative, au sein duquel la notion de sécurité publique est la plus mobilisée, s'attardent peu sur la question. La place est faite, comme il a été montré plus tôt, aux dispositions techniques, à l'organisation détaillée des pouvoirs et compétences des autorités administratives, la sécurité publique étant mobilisée ici comme outil au service de l'administration. Marie-Caroline Vincent-Legoux<sup>35</sup>, dans une thèse visant à présenter l'ordre public, entend définir la sécurité publique par les différents régimes juridiques en vigueur. Ce qu'elle montre est l'utilité du concept, qui permet notamment de mettre en cause la responsabilité des autorités administratives – dans le cas de la responsabilité sans faute pour les dommages causés par des délinquants en réinsertion par exemple.

Ce type de présentation de la sécurité publique se retrouve aussi notamment dans les manuels de droit de la police ou de la sécurité intérieure<sup>36</sup>. Le défaut principal de cela est l'impression de saisir ce qu'est ou pourrait être le concept de sécurité publique sans toutefois parvenir à une définition claire. La focalisation des développements sur les détails empêchent de voir l'objet dans sa globalité, de saisir ses liens avec les notions abstraites au sein desquelles il se situe et de comprendre sa place dans les missions de l'État à l'égard de la population. Cela est plutôt bien traité dans les perspectives s'attachant à l'étude des libertés ; néanmoins, ces approches contiennent aussi des défauts.

## *3° La doctrine et les libertés publiques*

Une autre approche doctrinale de la notion de sécurité publique consiste en l'étude de sa position à l'égard des libertés publiques. Plusieurs éléments, notamment, sont analysés par la doctrine : les conséquences de la protection de la sécurité sur les restrictions des libertés ; le droit à la sécurité lui-même comme droit fondamental. La première approche se retrouve souvent dans les études consacrées aux régimes juridiques de police. Récemment, l'exemple polémique de l'article 24 de la proposition de loi relative à la sécurité globale – jugé inconstitutionnel par le Conseil constitutionnel<sup>37</sup> – illustre bien ce rapport problématique entre sécurité et liberté. Au nom de la sécurité des policiers, est restreinte la

---

35 VINCENT-LEGOUX Marie-Caroline, *L'ordre public. Étude de droit comparé interne*, op. cit.

36 V. par ex. DUPIC Emmanuel, *Droit de la sécurité intérieure*, op. cit. ; VLAMYNCK Hervé, *Droit de la police*, op. cit.

37 Cons. constit., n° 2021-817 DC, 20 mai 2021, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*.

liberté de la captation vidéo. De même, l'interdiction de l'organisation d'un bal communal en raison de troubles passés porte atteinte à la liberté de réunion au nom de la sécurité publique<sup>38</sup>. Ces quelques exemples suffisent à montrer la raison pour laquelle la doctrine s'empare régulièrement de la question des rapports en sécurité et liberté<sup>39</sup>.

Aussi, la consécration d'un droit fondamental à la sécurité a suscité un nombre important de contributions doctrinales en droit administratif. Reconnu en droit positif dès 1995, il a été intégré au sein du Code de la Sécurité Intérieure à l'article L. 111-1. Les problématiques soulevés par ce droit nouveau sont nombreuses : la sécurité peut-elle véritablement être un droit ? Si oui, peut-il être dit « fondamental<sup>40</sup> » ? Quel impact a-t-il au sein de l'ordre juridique ? Dans tous les cas, la reconnaissance de ce droit est un signe des mouvements internes au droit administratif, établissant la sécurité comme centrale dans l'évaluation et l'action administratives.

La difficulté éprouvée par la doctrine à saisir les volutes de la sécurité publique est en réalité un reflet de la manière dont le droit positif ne parvient pas à délimiter l'objet.

## *Section 2 : Le droit positif*

---

Si un concept juridique de la sécurité publique doit être trouvé, c'est à partir des textes qu'il s'agit de travailler. La doctrine permet de tisser des liens entre les différents éléments, de construire les concepts et outils nécessaires à la pratique, ce travail se faisant grâce aux données du droit positif. Similairement au constat présenté en section 1, ce dernier se caractérise par l'absence d'une réelle et unique définition du concept de sécurité publique (1). Cette première observation s'accompagne d'une seconde : l'expression de sécurité publique connaît des usages multiples qu'il s'agit d'identifier. Il sera alors l'occasion de présenter une typologie des usages juridiques de la notion de sécurité publique afin de discerner le sens que ce travail essaie de traiter (2).

---

38 CE, 29 oct. 1983, *Commune de Louroux-Beconnais*, n° 34624.

39 V. par ex. DUPRÉ DE BOULOIS Xavier, *Droit des libertés fondamentales*, 2<sup>e</sup> éd., PUF, « Thémis Droit », 2020, 558 p.

40 V. par ex. AFROUKH Mustapha, MAUBERNARD Christophe et VIAL Claire (dir.), *La sécurité: mutations et incertitudes*, *op. cit.* : colloque dont la troisième partie traite de « la fondamentalisation » du droit à la sécurité.

## § 1. L'absence de définition juridique

L'absence est, ici, beaucoup plus aisée à présenter. Elle est une absence créée par le défaut d'unité et de clarté des textes existants. Aussi, il existe des textes et des propositions de définitions ; néanmoins, elles ne paraissent pas satisfaisantes. Le Code de la Sécurité Intérieure, par exemple, prétend définir la notion mais tombe finalement à côté (1°). Il serait tentant de préciser cette définition en analysant les travaux préparatoires du Code, mais la conception élaborée introduit encore plus de confusion (2°). Un semblant de définition pourrait être trouvé par l'établissement d'un tableau de compétences, mais cela ne conduit malheureusement pas à satisfaire le projet conceptuel (3°).

### *1° La fausse définition du Code de la Sécurité intérieure*

Le 1er mai 2012 entre en vigueur le Code de la Sécurité Intérieure. Issu de la codification à droit constant d'un ensemble de textes épars, il propose une nouvelle présentation du concept de sécurité intérieure en utilisant les notions de sécurité publique et civile. L'article L. 111-1 CSI, inséré dans le chapitre relatif à la sécurité publique, dispose dans un deuxième alinéa que « [l]'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens ». Comme le soulignent Michel Bart et Rémi Decout-Paolini<sup>41</sup>, c'est la définition de la sécurité seule et non de la sécurité publique qui semble être proposée dans cette disposition. Il semble que le législateur ait évité de définir la sécurité publique elle-même. Deux interprétations de cette disposition sont possibles, toutes deux problématiques. D'une part, le législateur a pu penser qu'il était évident que la sécurité dont il est question est la sécurité publique ; par conséquent, la difficulté que pose l'article est celle de voir une véritable définition opératoire et satisfaisante de la sécurité publique. D'autre part, il est aussi possible que cette définition ne soit celle que de la sécurité (sans adjectif) ; ici, le problème vient de ce que le législateur aurait laissé vacante la place de la sécurité publique. Rien ne permettrait de l'identifier sauf à retrancher dans la définition proposée celle de la sécurité civile proposée à l'article L. 112-1 CSI. Dans les deux hypothèses, la solution n'est pas acceptable. Dans un cas, elle est trop floue ; dans l'autre, elle est indéterminée. Ainsi,

---

41 BART Michel et DECOUT-PAOLINI Rémi, *op. cit.*

même dans le cadre d'une classification censée être droite, claire et pratique, la notion de sécurité publique est mise de côté, ou du moins non définie. Doctrine et droit positif semblent donc dans l'impossibilité de restreindre la notion, de lui donner des lignes saillantes et appréciables, permettant de construire des régimes protecteurs et efficaces.

## *2° Des travaux préparatoires gênants*

Le Code de la Sécurité Intérieure propose une vision plus pédagogique qu'opératoire. Il s'agit, dans la présentation de la sécurité intérieure, d'expliquer en quoi consiste idéalement les domaines d'action sans viser d'éléments en particulier. La lecture des travaux préparatoires du code permet néanmoins de comprendre ce que la codification entend réaliser en consacrant une telle classification. Le dix-neuvième rapport de la Commission supérieure de codification précise qu'un des avis de la Commission, au sujet de cette classification, estimait que « l'expression « sécurité intérieure » au sens générique recouvre « à la fois la protection contre les atteintes délibérées contre les personnes, les biens et les institutions ("sécurité publique") et la protection contre les accidents ou les catastrophes naturelles ("sécurité civile"<sup>42</sup>) ». Si la sécurité publique ne recouvre que les atteintes délibérées, alors cette définition ne peut être celle du même concept que celui constituant l'un des éléments de l'ordre public. Le droit positif, notamment l'article L. 2212-2 CGCT et sa jurisprudence, place au sein de la sécurité publique des risques d'atteintes non délibérées tels que la sécurité des bâtiments menaçant ruine, les animaux dangereux ou encore la réglementation de la circulation publique. Marie-Caroline Legoux-Vincent admettait aussi, au sein des régimes de sécurité publique, des éléments ne se rattachant pas au caractère délibéré ou non de l'atteinte<sup>43</sup>. La sécurité publique dont parle l'article L. 111-1 CSI est-elle la même que celle de l'article L. 2212-2 CGCT ? Il faut, à ce stade, conclure à l'unité du concept. Il ne peut y avoir deux objets distincts nommés tout deux « sécurité publique ». Par conséquent, il convient d'admettre que, soit le CSI ne remplit pas son objectif de classification et de conceptualisation de la sécurité intérieure – du moins en proposant une division interne entre la sécurité publique et la sécurité civile – en raison d'une appréhension partielle du concept, soit la conception historique, classique de la sécurité publique – ou plutôt, l'interprétation

---

<sup>42</sup> *Dix-neuvième rapport annuel*, Commission Supérieure de Codification, 2008, p. 67.

<sup>43</sup> VINCENT-LEGOUX Marie-Caroline, *op. cit.*, p. 349 et s.

tirée des textes relatifs au pouvoir de police administrative générale – n'est plus aussi correcte et d'actualité que cela.

Malgré la partialité de l'article L. 111-1 CSI, l'article mentionne un caractère de la sécurité souvent associé à l'expression de sécurité publique : la sécurité ou sûreté « des personnes et des biens<sup>44</sup> ». Cette expression se retrouve dans de nombreux textes et décisions, souvent associée à la sécurité publique, semblant parfois confondue par la doctrine avec elle<sup>45</sup>. La loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 dispose d'une annexe affirmant que « la mission de sécurité et de paix publiques a pour objet [...] d'assurer la protection des personnes et des biens [...] ». Cette délimitation de la sécurité paraît être celle qui a le plus d'emprise en droit positif. Elle englobe autant les atteintes délibérées que non délibérées, en ayant en vue la sauvegarde des individus et de leurs biens matériels. Le reste de la définition qu'apporte cette annexe semble néanmoins plus problématique. La sécurité publique y est en effet définie, outre la protection des personnes et biens, comme la mission de « veiller à l'exécution des lois ». La critique d'indétermination d'une telle formule est encore présente. Comment bien saisir les limites d'une telle mission ? Faut-il admettre que l'exécution de toutes les lois met en jeu la sécurité publique ? La réponse la plus adaptée est évidemment de rejeter cette mission, qui correspond finalement à la mission même des autorités étatiques – administration et juge, notamment. Dans tous les cas, le droit positif semble dans l'impossibilité d'offrir une définition fixe et claire de la sécurité publique.

### *3° L'impossible définition par les régimes juridiques*

Une autre voie pourrait être trouvée dans l'étude des différents textes relatifs au pouvoir de police administrative générale, établissant les missions de protection de l'ordre public, qui pourraient

---

44 V. par ex. la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure & la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure qui mentionnent toutes deux la sécurité intérieure comme notion cardinale mais font référence aux mêmes éléments associés à la sécurité publique dans le Code de la Sécurité Intérieure. La jurisprudence, constitutionnelle et administrative, caractérise aussi la sécurité publique de cette manière, par ex. : Cons. constit., 20 janv. 1981, n° 80-127 DC, *Sécurité et liberté* ; CE, 25 juin 2003, *Association SOS Tout petits*, n° 223444, *Rec. T.* 888 ; *AJDA* 2003.1675 ; CE, 17 fév. 1978, *Union des syndicats nationaux des cadres et techniciens d'affichage et de publicité extérieure*, n° 02671 ; CE, 27 juil. 2009, *Girard*, n° 300964 ; CE, 25 oct. 2018, *Société Racing Kart Caudecoste*, n° 417574.

45 JACQUINOT Nathalie, « Le juge administratif et la sécurité des personnes et des biens » in *Qu'en est-il de la sécurité des personnes et des biens ?*, *op. cit.*

permettre d'établir un ensemble de situations dans lesquelles la sécurité publique a un rôle à jouer. Plutôt que de rechercher une définition abstraite et générale de la notion, il faudrait alors, ici, dresser la liste des compétences propres aux autorités titulaires d'un pouvoir de police administrative générale. Par exemple, l'article L. 2212-2 CGCT prévoit que la sécurité des voies de circulation, la protection contre les animaux dangereux, le maintien de l'ordre dans les manifestations et attroupements publics sont autant de situations au cours desquelles la sécurité publique peut être mobilisée afin de permettre aux autorités titulaires du pouvoir de police administrative d'agir. Mais cela n'est pas à proprement parler une définition. Ce ne sont que des exemples (que le texte reconnaît en relevant que la police municipale comprend « notamment » ces éléments) qui n'informent pas directement sur l'étendue du concept de sécurité publique.

En réalité, le droit positif illustre parfaitement la difficulté de définir et circonscrire de manière fiable et claire un concept de la sécurité publique. Un ensemble d'éléments donne l'apparence d'une cohérence suffisante, grâce aux différentes classifications au sein desquelles se trouve l'expression ; mais cette apparence ne tient pas le regard critique. L'analyse est d'ailleurs grandement affectée par les usages multiples de l'expression, qu'il s'agit de présenter avant de pouvoir tirer des textes une substance pertinente.

## § 2. Les usages de l'expression de « sécurité publique »

Une analyse globale des textes et de la jurisprudence révèle un usage très diversifié de l'expression de « sécurité publique ». Souvent employée comme telle, parfois adossée à d'autres concepts, elle permet de désigner une multitude d'éléments divers et variés, qu'il convient de distinguer afin de construire correctement la suite de ce travail. Une typologie des usages peut être dressée afin de montrer cette diversité (1°), ce qui permettra de présenter les deux usages les plus fréquents, à savoir la sécurité publique comme concept ou comme secteur d'activité (2°). Cette étude sera alors l'occasion de préciser l'objet de ce mémoire (3°).

## 1° Une typologie des usages de l'expression de « sécurité publique »

La difficulté d'identifier les limites de la sécurité publique tient, en partie, à l'utilisation diversifiée de l'expression elle-même. Une étude des textes et de la jurisprudence permet de mettre en avant ce fait, de trier les différents usages et de naviguer plus aisément parmi eux. Certains ne peuvent être utiles à la compréhension du concept même, soit car ne désignant pas l'objet conceptuel, soit en raison d'une confusion avec d'autres notions.

D'abord, il existe l'usage classique du concept de sécurité publique en tant que tel. C'est le cas dans l'article L. 2212-2 CGCT par exemple, qui désigne par là la mission à laquelle sont assignée les autorités de police administrative. La sécurité publique désigne dans ce cas l'ensemble du domaine de compétences de ces autorités qui doivent agir en vue de la protection contre les atteintes à celle-ci. Cet usage se retrouve aussi dans de nombreuses décisions du Conseil d'État<sup>46</sup>. Il s'agit de la sécurité publique comme motif d'une décision administrative, sens qui est celui analysé dans ce mémoire. L'expression « sécurité publique » est le but visé, l'objectif que cherche à atteindre l'autorité en charge de la mission. C'est en sens qu'elle est conçue comme partie de l'ordre public. Il s'agit du sens fonctionnel de la sécurité publique.

Ensuite, il est souvent fait mention de la sécurité publique comme d'un secteur d'activité, c'est-à-dire comme désignant l'ensemble des personnes dont la mission est d'assurer ce qui est entendu, selon le sens précédent, comme l'objectif de sécurité publique. Le 2 avril 1992, l'arrivée du Premier ministre Pierre Bérégovoy s'accompagne d'un changement de nom du Ministère de l'Intérieur. Celui-ci devient le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique, qui restera ainsi nommé jusqu'à l'arrivée d'Édouard Balladur le 29 mars 1993. Assurément, cette désignation de la sécurité publique – que l'on retrouve aussi dans les noms d'organes publics comme la Direction Centrale de la Sécurité Publique, Direction Départementale de la Sécurité Publique etc. – est celle d'un secteur d'activité matérielle, de l'exécution des mesures de sécurité, au sens large. Plus précisément, il faut dans ces cas là comprendre la sécurité publique comme l'ensemble des acteurs prenant en charge une mission de protection publique – ce qui reste à ce stade encore très indéterminée. Il s'agit ici du sens matériel de la sécurité publique.

---

46 Parmi les centaines de décisions disponibles se référant à un motif de sécurité publique pour le contrôle d'une décision administrative : CE, 9 février 1966, *Ville du Touquet-Paris-Plage*, n°63461, *Rec.* 91 ; *AJDA* 1966. 440, note Moreau ; CE, 3 juillet 1987, *Dubail et Assoc. «L'Eau vive»*, n° 61915, *Rec.* 244 ; *CJEG* 1988. 9, concl. Fornacciari.

Un troisième usage de l'expression ressort, moins fréquent et proche du précédent. Il s'agit des noms donnés à certains outils juridiques permettant d'agir ou de préparer des actes administratifs dans le cadre d'une mission de sécurité publique. Par exemple, le droit de l'urbanisme impose depuis 2007 la réalisation d'une « étude de sécurité publique » préalablement à tout projet de construction « [d']équipements collectifs [...] qui, par leur importance, leur localisation ou leurs caractéristiques propres peuvent avoir des incidences sur la protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions<sup>47</sup> ». L'appellation de l'outil est liée directement à sa mission, à savoir étudier les risques d'atteintes délibérés aux personnes et biens. Une certaine conception de la notion se dégage de ces utilisations. Par exemple, dans le cas des études du droit de l'urbanisme, il se trouve que le champ est limité aux « menaces et [...] agressions » contre les personnes et biens, c'est-à-dire aux atteintes délibérées que ces derniers peuvent subir en raison de la situation et l'importance du projet de construction.

Enfin, la notion de sécurité publique se trouve très souvent accolée à d'autres notions, apparemment proches, comme l'ordre public, la sécurité intérieure, la sûreté de l'État ou encore la défense nationale. C'est moins un usage différent du premier défini (comme mission de protection), qu'une manière de concevoir et moduler la notion. Parfois, les textes parlent « d'atteinte à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État<sup>48</sup> », de « sûreté de l'État, (...) défense et (...) sécurité publique<sup>49</sup> », de « sécurité publique ou (...) sécurité des personnes<sup>50</sup> » ou encore de « l'ordre ou de la sécurité publics<sup>51</sup> ». Toutes ces formulations posent quelques difficultés : faut-il les comprendre comme exclusif de la sécurité publique ? Sont-elles des maladresses rédactionnelles ? Par exemple, l'intuition pourrait identifier la sûreté de l'État à la sécurité publique, les deux expressions paraissant recouper un domaine similaire. La lecture des textes, cependant, déroutent cette intuition première en illustrant la possibilité qu'un comportement ou qu'un fait quelconque porte atteinte à l'une ou l'autre. Cette alternative suppose donc l'existence de deux concepts distincts. De même, l'alternative entre sécurité publique et sécurité des personnes pourrait impliquer que l'une et l'autre ne désigne pas la même chose.

---

47 Art. L. 114-1 Code de l'urbanisme.

48 Art. R. 236-11 Code de la sécurité intérieure.

49 Art. 21 de la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

50 Art. L. 111-2 Code des relations entre le public et l'administration.

51 Art. L. 214-1 Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.



Inversement, il existe des textes associant la sécurité publique à celle de la sécurité des personnes et des biens, comme montré plus tôt. L'interprétation de ces textes empêche une vision claire et distincte de ce que recoupe exactement le concept de sécurité publique. La suite de ce travail entendra construire celui-ci sur une lecture critique des textes, en recherchant la racine de la mission de sécurité publique, au-delà des confusions. Cet exercice permettra de distinguer les textes dont les termes se répètent – comme la sécurité publique et la sécurité des personnes et des biens par exemple – ou dont les notions doivent être distinguées – sûreté de l'État et sécurité publique.

## *2° La sécurité publique comme secteur d'activité*

Conceptuellement, ce sont les deux premiers usages (fonctionnel et matériel) qui sont les plus importants. Il représente aussi les deux usages les plus courants dans le langage commun. La sécurité publique peut désigner d'une part, l'état de sécurité dans lequel se trouve la société et donc la mission qui vise à sa protection ; d'autre part, les acteurs ou organes en charge d'assurer cet état. Cette indifférenciation est quelque peu problématique lorsqu'il s'agit d'analyser en détail ce que le droit vise en désignant un tel état de sécurité. D'un côté, les autorités de sécurité publique, en charge de l'exécution matérielle – et non titulaire du pouvoir normatif – peuvent disposer de prérogatives moindres que ce que la sécurité publique (au sens fonctionnel) implique ; de l'autre côté, il est possible que des missions de sécurité publique soient confiées à des autorités qui ne sont pas désignées par cette appellation. Le premier cas est illustré par les agents placés sous le contrôle de la Direction Centrale de la Sécurité Publique ; toutes leurs missions peuvent être rattachées de près ou de loin à la sécurité publique, sans que soient épuisées les situations qui peuvent être prises en charge par la sécurité publique (par exemple, l'enlèvement des déchets gênant la voie publique). Par ailleurs, certaines missions de sécurité publique telles que la prévention des risques d'origine naturelle – incendies, avalanches etc. – peuvent être octroyées à d'autres organes non dits « de sécurité publique ». Il faudrait ainsi en conclure qu'il existe un secteur d'activité appelé « sécurité publique » sans que celui-ci ne soit l'exacte continuité du domaine normatif de la sécurité publique.

### *3° Précision sur le travail de définition*

Cette classification permet de faire ressortir la spécificité du concept juridique – et proprement normatif – de la sécurité publique. La distinction de celui-ci d'avec la sécurité publique comme secteur d'activité permet, notamment, de ne pas prendre en compte les données empiriques d'exercice de la police. Les actes matériels qu'exécutent les « agents de sécurité publique » ne peuvent, en effet, permettre de fonder le concept juridique de sécurité publique, de la même manière qu'il est impossible de définir l'objet par les exemples d'hypothèses dans lesquelles le pouvoir de police est amené à agir. Le cas contraire supposerait une analyse erronée, partant des conséquences afin de remonter à la source. Il s'agit avant tout de comprendre ce que le droit désigne lorsqu'il est fait mention de cet objet. Quelle est sa source ? Que vise-t-il ? Quelle place occupe-t-il dans le système juridique du droit administratif français contemporain ? L'étude du secteur d'activité de la sécurité publique correspond à l'étude des normes réglementant les différentes autorités compétentes en la matière – Direction centrale de la Sécurité publique<sup>52</sup> et les différentes directions départementales<sup>53</sup> – et désigne, au fond, le droit de la police.

---

52 Compétences et missions définies par l'article 21 du décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer et par l'arrêté du 1er février 2011 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la sécurité publique.

53 Compétences et missions définies par le décret n° 2008-633 du 27 juin 2008 relatif à l'organisation déconcentrée de la direction centrale de la sécurité publique.

## CHAPITRE 2 – DES CONFUSIONS NOMBREUSES

L'indétermination de la notion de sécurité publique entraîne sa confusion avec d'autres termes connexes. Historiquement, il semble que la première de ces confusions concerne la sûreté – qui a elle-même subi un enchevêtrement terminologique entre sûreté publique et sûreté individuelle – et la sécurité (1). Les confusions postérieures sont nées de la naissance d'autres concepts, plus récents, qui chacun cherchent à cibler un aspect des évolutions contemporaines – sécurité intérieure, sécurité nationale, sécurité civile, sécurité internationale... (2).

### *Section 1 : Une confusion entre sécurité et sûreté*

---

Malgré une étymologie identique, les deux notions ont un sens juridique proche mais non identique. L'utilisation courante, indifférente des deux sens juridiques, poussent aussi les juristes à les confondre malgré eux. Le droit positif, qui a d'abord consacré l'une et l'autre expression séparément, paraît avoir progressivement glissé vers leur identification, soutenue par une doctrine prompte à utiliser la sécurité en lieu et place de la sûreté, et inversement (1). L'une des conséquences notables de ce mouvement est le développement d'un droit à la sécurité (2).

#### § 1. Les causes de la confusion

La coexistence de deux notions à la racine étymologique identique perturbe les esprits – notamment ceux des juristes. Sécurité et sûreté, termes provenant du mot latin *securitas*, cherchent à se tailler un espace propre à chacun sans y parvenir. Le sens du mot latin désigne d'abord la tranquillité de l'âme face à la mort, la quiétude de l'être humain apaisé. Partant, la sécurité désignait initialement le sentiment de l'âme qui n'est perturbée par rien. La sûreté, en revanche, a rapidement pris un sens plus matériel et concret, désignant un état de fait, celui d'être sûr. Deux termes donc pour désigner deux éléments différents : l'un, un sentiment, une confiance de l'âme ; l'autre, un état de fait, une

caractéristique matérielle du monde. Un débat existe aujourd'hui sur le sens accordé aux expressions de sûreté et sécurité publiques. Il convient d'abord de revenir sur la distinction entre les deux termes (1°) avant d'analyser les développements contemporains et leurs conséquences sur la notion de sécurité publique (2°).

### *1° La distinction*

Les juristes modernes ont trouvé en ces deux termes des outils juridiques intéressants, permettant de remplir des fonctions attribuées à l'État moderne, au prix de quelques contorsions sémantiques. Il est possible de retracer l'origine juridique de la notion de sûreté à l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789. Celui-ci dispose qu'elle se trouve parmi les droits naturels et imprescriptibles de l'homme, notion qui s'est construite en négatif du pouvoir royal arbitraire. Il s'agissait pour les révolutionnaires de proclamer la garantie nécessaire de la protection des droits et libertés individuelles, afin d'empêcher toute intervention du pouvoir en marge de la légalité. Elle assure à tous les citoyens l'effectivité des droits garantis par l'ordre juridique ; au fond, la sûreté paraît même fonder ce dernier en offrant à tous l'assurance d'une application objective et non-arbitraire de l'ordre juridique. Cette conception de la sûreté comme protection juridique contre l'arbitraire étatique se trouve chez Montesquieu : « La liberté politique consiste dans la sûreté<sup>54</sup> ». La suite du Livre XII de l'Esprit des Lois, qui traite de la question de la liberté politique, s'attache d'ailleurs à détailler les principes fondateurs de ces libertés, la garantie par l'État de leur maintien dans l'ordre juridique.

La notion de sécurité publique semble apparaître dans sa forme moderne, en droit administratif, un peu plus tardivement. La loi du 5 avril 1884 dispose en son article 97 que « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». Définissant les missions et le domaine de compétence du maire, cet article représente aussi la première difficulté pour le juriste. Associant sûreté et sécurité publiques dans une formule ambiguë, une lecture rapide laisse croire à une similitude et une quasi-identité des deux. C'est d'ailleurs ainsi que Pierre-Henri Teitgen<sup>55</sup> interprète l'article : sûreté et sécurité publiques ne sont en fait qu'une seule et même chose, à savoir « l'absence d'accidents et de sinistres susceptibles de causes des dommages aux personnes

---

54 MONTESQUIEU, *Œuvres complètes. Tome 2*, Gallimard, « La Pléiade », 1951, p. 431.

55 TEITGEN Pierre-Henri, *La police municipale. Étude de l'interprétation jurisprudentielle des articles 91, 94 et 97 de la loi du 5 avril 1884*, op. cit., p. 36.

ou aux biens ». Cette utilisation du terme de sûreté publique apparaît aussi dans le cadre de pouvoirs du préfet à l'article 99 de la loi municipale de 1884, codifié aujourd'hui dans sa forme moderne à l'article L. 2215-1 du Code Général des Collectivités Territoriales. La formule de M. Teitgen, particulièrement large, est difficilement mobilisable. Elle ne permet pas de circonscrire précisément la spécificité et le domaine, les limites et les bénéficiaires de la notion. En outre, sécurité et sûreté publiques se superposent : pourquoi l'article présente-il alors deux notions distinctes ? N'y a-t-il pas, sous le voile d'une apparente identité, la désignation de deux concepts différents ? La sûreté au sens de cet article est-elle une sûreté différente de celle définie par les révolutionnaires ?

La confusion provient sans doute de la difficulté de saisir à quoi renvoie exactement la sûreté publique dont dispose l'article 97 de la loi du 5 avril 1884. De même que la notion de sécurité n'a de sens qu'adjectivée, le terme de sûreté demande à être précisé pour s'inscrire dans un domaine précis. Le Professeur Pierre Delvolvé, par exemple, distingue la sûreté individuelle de la sûreté institutionnelle, qui ne désignent pas exactement la même chose<sup>56</sup>. La première ferait corps avec la liberté individuelle, garantissant ainsi les individus contre la détention arbitraire ; la seconde définirait la conservation de la consistance ou l'essence d'un système. Aussi, la sûreté au sens de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 serait publique – au même titre que la sécurité. Cette sûreté publique serait donc différente de la sûreté individuelle définie par l'article 2 de la Déclaration de 1789. Dans tous les cas, sans définition claire de la sûreté et sécurité publiques, il faut reconnaître leur superposition en raison de l'objet même du texte. L'interprétation classique, qui est celle de M. Teitgen, semble à cet égard pertinente, même s'il existe aujourd'hui encore des discussions sur cette identité. Le professeur Bertrand Seiller, par exemple, soutient l'existence d'une distinction claire entre les deux en constatant la méprise de l'identification de la sûreté et la sécurité publiques<sup>57</sup>.

C'est aujourd'hui l'article L2212-2 CGCT qui détermine le pouvoir de police administrative générale du maire selon la formule de l'article 97. L'étude de la jurisprudence du Conseil d'État tend à montrer une nette préférence pour l'usage de la notion de sécurité publique, sans doute plus malléable et maniable que celle de sûreté – qui renvoie, outre ses avatars en droit public, à d'autres mécanismes juridiques. En sus de sa mention dans la déclaration de 1789, le terme de sûreté a connu

---

56 DELVOLVÉ Pierre, « Sécurité et sûreté », in *RFDA*, 2011, p. 1085.

57 SEILLER Bertrand, *Droit administratif. 2. L'action administrative*, Flammarion, « Champs Université », 2018, pp. 79 – 80.

des développements assez importants notamment en droit civil – la notion renvoyant à des mécanismes de protection des créanciers – et en droit pénal, à travers le développement des mesures de sûreté pouvant faire suite à une condamnation pénale. La prépondérance de la sécurité publique dans la jurisprudence du Conseil d'État peut se constater, par exemple, par l'étude des choix éditoriaux de la version annotée du CGCT éditée par Dalloz, qui ne présente aucune mention de la sûreté publique en tant que telle. La classification a été opérée selon le triptyque désormais classique sécurité, salubrité, tranquillité publiques, délaissant ainsi la notion de sûreté publique.

D'autres sources de confusion, en droit, peuvent être citées. L'article 9 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques dispose que « tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne ». C'est, en réalité, le concept de sûreté individuelle qui se cache derrière cette étiquette. La suite de l'article ne laisse aucun doute, en ce qu'il mentionne la garantie contre l'arbitraire. Ou encore, les nombreuses références faites à la sécurité publique au sein d'articles mentionnant la « sûreté de l'État<sup>58</sup> ». Progressivement, par l'admission légitime de l'identité de la sûreté publique et la sécurité publique, comme l'ont fait les auteurs au cours du XXe siècle, le lien a été tissé entre les deux notions. Le terme de sûreté publique a été évincé, au profit de celui de sécurité publique. Cela ne veut cependant pas dire que la sûreté ait quitté le langage juridique : elle y restée, cachée, prête à bondir à tout moment pour lier ensemble des notions connexes mais non identiques.

## *2° Les différents sens de la sûreté*

Le réel problème, au fond, n'est pas tant la confusion de la notion de sûreté publique avec celle de sécurité publique, mais plutôt l'assimilation du concept juridique de sécurité publique, qui se trouve aujourd'hui à l'article L. 2212-2 CGCT et qui a pour objet de circonscrire le domaine de compétence du maire, avec le concept se trouvant à l'article 2 DDHC ayant donné les fondements de la sûreté individuelle. Alors que la sûreté, entendue au sens de cet article, est à destination de la puissance publique afin de limiter son intervention et de permettre la meilleure garantie des droits possible, la sécurité publique, entendue au sens de l'article L. 2212-2 CGCT est au contraire un instrument de restriction, permettant à la puissance publique d'agir dans l'intérêt général à la limitation des libertés.

---

58 A cet égard, voir par exemple l'article 21 de la loi n° 2004-801 du 5 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel ou l'article R. 236-11 du Code de la Sécurité Intérieure pour le domaine réglementaire.

Le lien antinomique entre les deux concepts a été interprété comme étant les deux faces d'une même pièce, quitte à reconnaître que la liberté individuelle possédait en négatif un droit à la sécurité.

En ce sens, sûreté et sécurité peuvent s'opposer<sup>59</sup>. Pierre Delvolvé rappelle les différentes conceptions doctrinales, certaines intégrant la sûreté dans la sécurité, d'autres proposant l'exact inverse. Pourtant, à y bien regarder, c'est une véritable opposition conceptuelle devant parfois être arbitrée par le législateur ou le juge qui prend place : la sûreté individuelle est mise à mal dans de nombreux cas par la sécurité publique. Le déploiement des états d'urgence sécuritaire et sanitaire a eu l'occasion de le rappeler à de trop nombreuses reprises. Aussi, assimiler sûreté individuelle et sécurité publique favorise une extension des restrictions des libertés, au nom de ces mêmes libertés individuelles. Néanmoins, afin de franchir le Rubicon, la confusion terminologique seule ne suffit pas. L'idéologie entrant en jeu, c'est grâce – ou à cause – d'elle qu'a pu s'installer la faveur envers ces conceptions.

La doctrine est encore aujourd'hui en débat autour de cette question. Certains affirment que les révolutionnaires eux-mêmes imaginaient la sûreté de l'article 2 de la Déclaration de 1789 comme consacrant un droit à la sécurité, au sens de protection des biens et personnes contre des atteintes délibérées ou non. M. Hugues Moutouh<sup>60</sup>, par exemple, affirme que c'est la « tradition républicaine française » – formule tout à fait floue – qui permet de reconnaître dans la sûreté individuelle un droit à la sécurité, en s'appuyant sur un texte jamais appliqué et interprété extensivement – l'article 8 de la Constitution montagnarde du 24 juin 1793<sup>61</sup>. M. Hervé Causse aussi semble soutenir une telle interprétation, en démontrant la fausseté des raisonnements soutenant une distinction des deux termes<sup>62</sup>. Dans l'esprit des révolutionnaires, et malgré un vocabulaire particulièrement ambiguë, la sûreté semble néanmoins n'avoir toujours été que considérée comme la nécessité de garantir l'existence par la loi des droits et propriétés, non de protéger matériellement la population contre les délinquants ou les attentats terroristes. La « tradition républicaine », fondement théorique facilement mobilisable dans un argumentaire visant à légitimer un droit à la sécurité, ne tient pas à l'examen analytique et historique de son contenu. Elle n'est fondée que sur une interprétation

---

59 DELVOLVÉ Pierre, *op. cit.*

60 MOUTOUH Hugues, « La loi et l'ordre », in *D.*, 2000, p. 163.

61 Constitution du 24 juin 1793, art. 8 : « La sûreté consiste dans la protection accordée par la société à chacun de ses membres pour la conservation de sa personne, de ses droits et de ses propriétés. »

62 CAUSSE Hervé, « Le principe de sûreté et le droit à la sécurité », in *Gazette du Palais*, n° 354, 20 décembre 2001, p. 2.

orientée par des objectifs contemporains, pas forcément illégitimes mais qui ne sont juridiquement pas valables.

Il faut par ailleurs noter, nonobstant ces confusions dans le langage commun et juridique, que le Conseil constitutionnel n'a jamais consacré l'article 2 de la Déclaration de 1789 comme fondement du droit à la sécurité. L'objectif à valeur constitutionnel de protection de l'ordre public<sup>63</sup>, qui aurait pu servir à faire le lien, ne dispose pas de cette assise textuelle.

Il ne faut pas se méprendre sur le but derrière la réaffirmation d'une telle distinction. La sûreté individuelle comme la sécurité publique sont deux concepts aussi essentiels l'un que l'autre, pour la consistance et permanence de l'ordre juridique autant que pour la garantie de l'intégrité des individus et de leurs biens. L'arbitraire étatique comme le désordre urbain et la violence ne sont, évidemment, pas des choses auxquelles la société civile doit tendre. Les philosophes du contrat social ne s'y sont pas trompés en reconnaissant un besoin fondamental de conservation de soi. Néanmoins, si l'un de ces concepts peut, aujourd'hui en droit administratif contemporain, être consacré comme un droit, l'autre ne semble en revanche pas capable de rentrer dans cette catégorie, du moins sur le fondement invoqué. Cela ne s'explique pas en raison d'un choix arbitraire ou de raisons historiques, mais bien à cause du statut propre au concept de sécurité publique.

## § 2. Les effets de la confusion : le droit à la sécurité

Depuis la loi n° 95-73 du 20 janvier 1995 existe, en droit positif français, un « droit fondamental » à la sécurité. L'idée avait été lancée dans les années 1980, dans un contexte où la classe politique prenait conscience d'un problème sécuritaire en France – suivant un rapport mené par Alain Peyrefitte de 1977 notamment. Repris au sein de l'article L. 111-1 du Code de la Sécurité Intérieure, ce droit est défini comme « un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives ». L'exposé précédent permet d'éclaircir la seconde proposition de la phrase : la « condition de l'exercice des libertés individuelles » est en réalité la sûreté individuelle et non la sécurité publique. Il faut d'ailleurs noter, à ce stade, que l'article est inséré dans la partie du code relative

---

63 Cons. constit., 27 juill. 1982, n° 82-141 DC, *Loi sur la communication audiovisuelle*, § 5.



à la définition de la sécurité publique, laquelle, comme il été montré plus tôt (voir *infra*, chapitre 1), ne dispose en réalité pas d'une définition opératoire satisfaisante. Ce droit ne paraît pas avoir beaucoup de sens au sein de l'ordre juridique. D'abord, en raison de son fondement juridique bien artificiel (1°) ; ensuite, car la sécurité ne peut être érigée aussi aisément en « droit à » (2°).

### *1° Un fondement artificiel*

C'est sur le fondement de l'article 2 de la DDHC que ce droit à la sécurité s'est construit ; il est une conséquence directe de la confusion présentée plus haut. L'article 2 de la DDHC est, aujourd'hui, le fondement juridique du droit à la sécurité, non son origine historique. Il a subi, au cours du temps, une interprétation très extensive de son domaine, en en faisant un rattachement tout à fait judiciaire pour un nouveau droit à la sécurité. Il a permis de passer outre les quelques voix contestatrices qui se sont élevées au moment des discussions relatives à ce droit.

La recherche d'un fondement dans un texte aussi important semble s'expliquer, d'abord, par une forme de nécessité de légitimation. Le discours politique est d'ailleurs fort instructif sur le sujet : nombreuses ont été les allocutions mettant en avant « la sécurité comme première des libertés », s'appuyant sur cette interprétation de l'article. Les courants de gauche comme de droite ont pu soutenir, dès les années 1980, de tels propos, à point tel que ce raccourci a fini par imprégner le discours juridique, conduisant aujourd'hui la doctrine à admettre une interprétation valable de l'article 2 en tant que fondement d'un « droit à la sécurité ». Les développements précédents ont montré le problème que cela peut poser. Ensuite, l'appel à ce texte permet d'apposer la mention de « fondamental » à ce droit. En affirmant le fondement juridique du droit à la sécurité dans un article de la Déclaration de 1789, le terme « fondamental » se justifie, du moins juridiquement ; malgré tout, ce terme embête particulièrement tant ce droit à la sécurité est tendu entre le caractère constitutionnel de son fondement et la valeur législative de sa déclaration.

Sûreté individuelle – au sens de l'article 2 – et sécurité publique n'ont ni le même objet, ni le même but. La sûreté comme protection contre l'arbitraire administratif est un objectif juridique atteignable ; la sécurité publique, au contraire, fuit toujours devant elle-même. Il n'est pas possible de quantifier le taux de sécurité nécessaire dans une société – les statistiques, que les médias ou politiques aiment apporter au soutien de discours anxigènes, comportent souvent des biais tenus celés. Le droit à

la sûreté individuelle est donc un droit qui, juridiquement, dispose d'un contenu objectivable et définissable tandis que le droit à la sécurité ne peut être qu'un vœu pieux, dont le seul rôle est de satisfaire une demande sociologique et de justifier des restrictions de libertés. La sûreté individuelle passe avant tout par une prohibition des autorités publiques d'entraver les libertés de manière arbitraire, de porter atteinte aux droits des individus ; la sécurité publique, au contraire, permet cette restriction, s'analyse comme une compétence qu'il n'est pas possible de déterminer a priori dans son étendu, s'adaptant aux circonstances de temps et lieux et ne pouvant ainsi faire l'objet d'une restriction préalable. La reconnaissance d'un tel principe sur ce fondement particulier est donc, au mieux absurde, au pire, grave.

## 2° Un « droit à » ?

Il est grave dans la mesure où sont mêlés les bénéficiaires et les personnes devant exécuter l'obligation. Tout droit subjectif reconnaît une situation de créancier et de débiteur. L'un bénéficie du droit, l'autre doit l'exécuter. En matière de droits fondamentaux, l'État est dans une position similaire à celle d'un débiteur, devant s'acquitter d'une sorte de « dette » envers les citoyens. Intuitivement, un droit à la sécurité correspondrait, au fond, à reconnaître une obligation d'agir lorsque cela est nécessaire pour les titulaires du pouvoir de police envers les citoyens. Mais une telle obligation existe déjà : les autorités titulaires d'un pouvoir de police administrative générale ont l'obligation d'agir en vue du rétablissement de l'ordre public, non en vertu d'un texte particulier mais en raison d'une situation de fait qui appelle l'action du pouvoir de police<sup>64</sup>. Si le droit à la sécurité a pour objet de permettre aux citoyens de contraindre l'administration d'agir en vue de faire respecter ou d'assurer leur sécurité, alors il s'ajoute à une obligation déjà existante.

N'y a-t-il donc pas une contradiction dans les termes mêmes ? Affirmer l'existence d'un « droit à la sécurité », c'est-à-dire d'un « droit à la restriction de mes libertés en ce que celle-ci me serait dangereuse », est contraire, bien que certains acteurs politiques prétendent le contraire, à la conception française du libéralisme politique, à l'esprit même des révolutionnaires. Qui plus est, offrir un « droit à » revient à laisser ouverte la possibilité aux individus de déterminer eux-mêmes ce qu'ils considèrent

---

<sup>64</sup> V. par ex. MELLERAY Fabrice, « L'obligation de prendre des mesures de police administrative initiales », in *AJDA*, 2005, p. 71.

comme une atteinte à ce droit, au risque de laisser en pâture les libertés les plus élémentaires. Au nom d'un « droit à la sécurité », certaines associations inquiètes de la montée de l'islamisme radical pourraient, par exemple, demander la restriction de la liberté d'expression afin d'empêcher la production de caricatures. Si l'exemple est ici poussé à l'extrême sciemment pour montrer l'absurdité d'un tel mécanisme, il n'en demeure pas moins un risque évident d'abus.

Dans tous les cas, malgré ces critiques de fond, il faut reconnaître la difficulté d'établir un véritable impact de cette disposition sur l'état du droit. Paul Masson, en charge du rapport sénatorial sur ce qui deviendra la loi du 21 janvier 1995, et à qui l'on opposait l'absence de portée normative d'un tel droit, répondait que « le gouvernement avait déjà eu l'occasion de proclamer des notions abstraites » et que la critique n'était pas légitime. Cette remarque, dont l'absurdité dépasse tout entendement, a le mérite de mettre à jour le projet véritable de la consécration du droit à la sécurité : il semble que cela n'était pas réellement d'instaurer un principe effectif, offrant des prérogatives réelles aux citoyens ou à l'État, mais plutôt de cristalliser une demande sociale dans un droit, devenant ainsi un outil de communication très efficace. Cela veut-il dire que la pertinence juridique doit être sacrifiée au nom d'une telle nécessité sociologique ? Dans ses vœux pour la nouvelle année 2005, le Président du Conseil constitutionnel Pierre Mazeaud mettait en garde contre ce qu'il appelait, reprenant une expression de Jean Foyer, les « neutrons législatifs<sup>65</sup> ». Cette expression permettant de désigner ces textes dont l'enveloppe législative ne sert que d'outil communicationnel, s'applique assez bien à cette question du droit à la sécurité. Avec une telle absence de volonté d'offrir au droit à la sécurité une portée normative concrète, il n'en fallait pas plus pour que celui-ci ne dispose, effectivement, d'aucune incidence dans la pratique juridique.

En plus de vingt ans d'existence, il faut noter l'usage quasi nul de cette disposition. En droit positif, l'impact n'a donc pas été aussi important que ce qui aurait pu être attendu. Peu de textes comportent sa mention, nulle décision du Conseil d'État n'en fait mention directement ; seule la Cour administrative d'appel de Bordeaux semble avoir admis une requête en faisant usage<sup>66</sup>. En outre, le Conseil d'État, par une ordonnance de référé, a d'ailleurs refusé de constater une violation grave à une

---

65 *Déb. parl. AN (CR)* du 21 juin 1982, 3<sup>e</sup> séance, 1981-1982, p. 3667 ; MAZEAUD Pierre, « Vœux du président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République », in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 18, 2005.

66 CAA de Bordeaux, 28 juin 2019, req. n° 17BX02454.

liberté fondamentale – une violation du droit à la sécurité comme droit fondamental – par la méconnaissance de l'obligation d'assurer la sécurité publique<sup>67</sup>.

En tout état de cause et quand bien même la souscription aux arguments précédents n'était pas complète, il faut reconnaître la surabondance d'un tel « droit à » la sécurité. Que cherche à protéger, concrètement, cette disposition ? Reprenant les définitions exposées par les rédacteurs du texte<sup>68</sup>, il s'agit avant tout d'assurer la protection des personnes et des biens. L'ordre juridique ne dispose-t-il pas de droits déjà suffisamment développés, fournis, protecteurs, efficaces en ces domaines ? Le droit au respect de la dignité humaine, le droit contre les traitements inhumains, le droit à la vie, le droit au respect des biens sont autant d'outils juridiques permettant aussi bien, voire mieux, d'atteindre les objectifs que se donnent le « droit à la sécurité ». Chaque situation dans lesquelles un droit à la sécurité pourrait potentiellement être appliqué peut être envisagée à travers l'utilisation d'un autre droit, dont les jurisprudences, nationales et internationales, sont bien plus intéressantes et malléables.

Par exemple, le droit à la vie, protégé par l'article 2 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme (CEDH), offre un fondement tout à fait pertinent pour obliger l'État à agir en vue de la protection des individus. La Cour reconnaît en effet que « l'article 2 § 1 astreint l'État non seulement à s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et irrégulière, mais aussi à prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction<sup>69</sup> ». S'agissant du droit de propriété, garanti par l'article 1 du 1er protocole additionnel à la CEDH, l'État est aussi tenu par des obligations positives de s'assurer de la protection des biens des individus, non seulement du fait de son action, mais aussi de l'action des tiers<sup>70</sup>. Les limites qui grèvent malgré tout l'application de ces deux dispositions – marge d'appréciation laissée au juge national, long parcours judiciaire avant

---

67 CE, réf. du 20 juil. 2001, *Commune de Mandelieu-la-Napoule*, n° 236196.

68 Rapport relatif au projet de loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, *Doc. parl. Sén.*, n° 564, 1993-1994 ; Rapport de la Commission des finances, *Doc. parl. Sén.*, n° 568, 1993-1994.

69 Cour EDH, 9 juin 1998, *L.C.B. c. Royaume-Uni*, n° 23413/94, § 36 : « A cet égard, la Cour estime que la première phrase de l'article 2 § 1 astreint l'Etat non seulement à s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et irrégulière, mais aussi à prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction [...]. La Cour a donc pour tâche de déterminer si, dans les circonstances de l'espèce, l'Etat a pris toutes les mesures requises pour empêcher que la vie de la requérante ne soit inutilement mise en danger ».

70 Cour EDH, 25 juillet 2002, *Sovtransavto Holding c. Ukraine*, n° 48553/99, § 96 : « de telles obligations positives peuvent impliquer certaines mesures nécessaires pour protéger le droit de propriété [...] même dans les cas où il s'agit d'un litige entre des personnes physiques ou morales ».

d'arriver devant la Cour... – ne doivent pas cacher la vue du fait que l'État se doit de faire respecter ces droits fondamentaux, le terme se justifiant ici comme fondement de la société démocratique<sup>71</sup>.

## *Section 2 : L'inflation des notions : entre sécurité publique, nationale, intérieure...*

---

La confusion n'est pas entretenue avec la seule notion de sûreté. Elle l'est aussi, depuis une trentaine d'années, avec des concepts nouveaux, prenant la place jadis occupée par d'autres, chevauchant l'espace de certaines, et remettant en cause, tout le temps, les frontières des concepts juridiques. Il s'agira ici de présenter et analyser les confusions existantes entre trois types de sécurité proches de la notion étudiée dans ce devoir : la sécurité intérieure, la sécurité nationale et la sécurité civile. Il semble essentiel de présenter ces différents concepts et leur genèse ; cela permettra d'établir les lignes définitionnelles les plus importantes (1). Des éléments qui ont déjà été présentés seront rappelés ici : l'état chaotique du droit positif force cette présentation qui peut paraître redondante. Néanmoins, elle est nécessaire pour comprendre les enjeux que soulèvent l'ambiguïté des définitions (2).

### § 1. La genèse des ambiguïtés

Il ne semblait pas y avoir de difficulté lorsque le droit positif ne reconnaissait quasiment que, dans une pratique quotidienne, l'expression de sécurité publique. Les textes déjà présentés consacrant celle-ci étaient peu nombreux, peu équivoques, permettaient d'encadrer un ensemble d'activités des autorités administratives sans trop de difficultés. Jusqu'à ce moment-là, les termes de « sécurité » – sans épithète – et de « sécurité publique » sont utilisés de manière indifférenciée (1°). Le développement des interrogations liées à l'insécurité en France au cours des années 1970 a lancé un mouvement, pour une large part rhétorique, consistant à intégrer des mots nouveaux pour stimuler la production juridique de textes ayant pour but de protéger les individus et leurs biens. Le concept de

---

<sup>71</sup> Ce que rappelle à juste titre le *Guide sur l'article 2 de la CEDH* : « L'article 2 figure parmi les articles primordiaux de la Convention et aucune dérogation au titre de l'article 15 n'y est autorisée en temps de paix. Combiné à l'article 3, il consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques qui forment le Conseil de l'Europe » (p. 6).

sécurité intérieure est l'un de ceux qui ont conquis une place de plus en plus importante au sein de l'ordre juridique, au point de parfois être considéré comme le pinacle de l'édifice sécuritaire français. Pourtant, il a déjà été montré que cela est loin d'être le cas ; cette image est d'ailleurs ravageuse pour la compréhension du sujet qui anime ce travail (2°). Il s'agira aussi de présenter la notion de sécurité civile, qui par l'entrée en vigueur du CSI, vient occuper une place nouvelle à l'égard de la sécurité publique (3°).

### *1° Sécurité et sécurité publique*

La sécurité et la sécurité publique, dans les discours politiques et certains discours juridiques, occupent une place similaire, parfois identique. La loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS I) illustre bien cette confusion lexicale. Ce texte prévoit un ensemble de dispositions encadrant l'usage des pouvoirs de police administrative et l'organisation des forces de l'ordre. Il est mentionné, dans la première annexe du texte, les objectifs en matière de sécurité, faisant référence tantôt à la sécurité des personnes et des biens, tantôt à la sécurité publique, sans que du contexte ressorte une différence de nature entre les différentes expressions. Cette confusion transparait aussi des débats parlementaires relatifs à ce texte : la plupart des parlementaires mentionnent la sécurité seule et laisse parfois échapper une référence à la sécurité publique<sup>72</sup>. Dans l'esprit des rédacteurs, il semble alors que ce qui est appelé sécurité est la sécurité publique, laissant supposer que cette dernière correspond en réalité au concept le plus général de sécurité, celui s'inscrivant dans l'ordre des missions naturelles de l'État.

### *2° Sécurité intérieure, sécurité nationale et sécurité publique*

Ici se retrouve l'interrogation soulevée plus tôt au sujet de l'article L. 111-1 CSI. Il ne s'agit en effet pas, dans cet article, de définir la sécurité publique mais plutôt la sécurité dans sa globalité. La genèse de cette disposition permet, par ailleurs, de montrer le poids des contingences dans la construction du concept de sécurité intérieure. La loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure reprend, en annexe, les mêmes formules qui avaient été

---

<sup>72</sup> Rapport relatif au projet de loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, *Doc. parl. Sén.*, n° 564, *op. cit.* ; Rapport de la Commission des finances, *Doc. parl. Sén.*, n° 568, *op. cit.*.

consacrées au sein de la LOPS I de 1995. Sécurité, sécurité publique et sécurité intérieure connaissent ici une confusion particulièrement forte, menant le juriste à s'interroger sur les frontières propres de chacune. La réaction première serait de se dire que, finalement, la sécurité intérieure remplace le concept de sécurité publique. Mais cela ne saurait être, dans la mesure où ce dernier persiste en matière de police administrative générale et même au sein du Code de la Sécurité Intérieure. Comment articuler ces notions ? Que tirer de cette confusion que le législateur ne semble pas avoir pris en compte dans la rédaction des textes ?

Ces interrogations s'affermissent avec le concept de sécurité nationale. Défini au sein du Livre blanc précité de 2008 sur la Défense nationale, il intègre le Code de la Défense (CD) par la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2008. Il s'agit de redessiner les lignes, en intégrant au sein de la sécurité nationale, entre autres, les missions de sécurité intérieure. L'article L. 1111-1 CD dispose que la sécurité nationale « a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter ». La formulation vise la protection des trois éléments classiquement retenus comme constitutifs d'un État, à savoir la population, le territoire et les institutions – le Livre blanc lui-même fixe ces objectifs, en affirmant que la sécurité nationale a pour mission de parer à toutes les atteintes « à la vie de la nation<sup>73</sup> ». Elle s'approche de ce que l'article L. 111-1 CSI propose, notamment dans la formule disposant que « l'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant [...] à la défense des institutions et des intérêts nationaux ». L'ambiguïté est particulièrement ennuyante dans la mesure où aucune définition ne peut-être saisie. Le Livre Blanc indique bien des éléments qui paraissent donner une définition plus claire, en excluant les éléments de la politique de sécurité intérieure « ne relèv[ant] pas de la sécurité quotidienne et individuelle des personnes et des biens, et la politique de sécurité civile » — constituant ce qui deviendra la division du concept de sécurité intérieure au sein du CSI trois ans plus tard. La sécurité nationale se charge, toujours selon le Livre Blanc, d'assurer « de façon permanente la protection de la population, garantir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et le maintien de la vie normale du pays en cas de crise, et défendre les intérêts de sécurité de la nation contre toute menace non militaire susceptible d'y porter atteinte ». Tous ces éléments laissent voir un

---

73 MALLET Jean-Claude (dir.), *Défense et Sécurité nationale: le livre blanc, op. cit.*

enchevêtrement de concepts qu'il est difficile de régler. Il n'est pas possible d'établir un ordre hiérarchique – la sécurité nationale ne recoupant pas la totalité de la sécurité intérieure, mais qui elle-même est plus stricte sous certains aspects que le concept de sécurité nationale – entre les différents types de sécurité. *A fortiori*, la place de la sécurité publique semble avoir pris une place de moins en moins grande, laissant croire à sa disparition au profit d'autres exigences comme celles de sécurité nationale ou intérieure.

### *3° Sécurité civile et sécurité publique*

Enfin, un troisième type de sécurité, entr'aperçu au cours des discussions précédentes, brouille davantage les pistes : la sécurité civile. La loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs dispose en son article premier d'une définition assez large, pouvant être interprétée de manière très variable<sup>74</sup>. Cette formulation est modifiée et précisée par une loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, dont le Code de la Sécurité Intérieure reprendra les termes, et dispose que « la sécurité civile [...] a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'État, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées ». La mention de la protection des personnes et des biens contre les accidents laissent supposer que la sécurité civile aurait pour objet d'assurer la protection des individus contre les atteintes non délibérées. Or, il a déjà été montré en quoi la notion de sécurité publique a pour mission classique de prendre en charge ces éléments. L'introduction en droit administratif français d'une notion nouvelle de sécurité civile, sans que sa délimitation ne soit claire et franche, est aussi source de confusions avec la sécurité publique.

---

74 Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, article premier : « *La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes* ».



Ces trois notions, qui ont fait irruption en droit positif français progressivement, provoquent des chevauchements notionnels et laissent l'esprit des juristes dans un état d'indétermination. Quelles sont les conséquences de ces ambiguïtés ?

## § 2. Les conséquences des ambiguïtés

Finalement, ne faudrait-il pas se résoudre à considérer que tous ces concepts ne portent en fait que sur un seul et unique objet, composé de multiples facettes ? Cela semble difficile à admettre, dans la mesure où des semblants de définitions sont apportés, des écrits institutionnels (les livres blancs sur la sécurité nationale par exemple) entendent conceptualiser des objets distincts et, surtout, car il existe plusieurs termes coexistants que les acteurs juridiques tentent de situer dans un système général. Quelles sont les conséquences de ces chevauchements ? Est-il possible de limiter les définitions de sécurité intérieure, nationale et civile afin de laisser un espace pour insérer la sécurité publique ? Où se situe celle-ci au sein de l'organisation (chaotique) que crée le droit positif ? Il ressort des définitions exposées trois interrogations principales. La première concerne la protection des intérêts fondamentaux de la nation et de l'État (1°). La deuxième touche la prévention des risques naturels par la sécurité civile (2°). Enfin, la troisième concerne plutôt l'organisation générale, la hiérarchisation ou le réseau qui naît des différents concepts – et notamment la place de la sécurité publique, tendue entre les ensembles « ordre public » et « sécurité intérieure » (3°).

### *1° Les intérêts fondamentaux de l'État*

La question des intérêts fondamentaux de la nation est particulièrement intéressante, car au cœur des discussions juridiques et politiques contemporaines au sujet de la sécurité. Lorsque le droit positif ne disposait que d'un unique concept opératoire – la sécurité ou sécurité publique –, il n'y avait pas lieu de se demander à quel concept, et donc à quel régime juridique, rattacher la protection de ces intérêts. Le développement du concept de sécurité intérieure, la création d'un institut dédié à la recherche et la formation dans ce domaine, et la multiplication des textes y faisant référence ont conduit à s'interroger sur la saisie, par la sécurité intérieure, d'éléments classiquement pris en charge par

la sécurité publique ; questionnements affermis par l'arrivée de la sécurité nationale dans le courant des années 2000, celle-ci prenant appui sur la sécurité intérieure pour trouver son terrain d'action.

En reprenant les termes du livre blanc sur la sécurité nationale de 2008, il est sans doute possible de définir les grandes lignes, de parvenir à identifier une certaine forme de cohérence entre les différents concepts. La sécurité nationale associe la politique de défense « en totalité<sup>75</sup>», certaines politiques publiques – étrangères et économiques – et, particulièrement, la politique de sécurité intérieure, en ce qui ne relève pas de la sécurité « quotidienne » des personnes et des biens mais plutôt ce qui est relatif à la « la protection de la population, [au] fonctionnement régulier des pouvoirs publics et [au] maintien de la vie normale du pays en cas de crise, [à la défense des] intérêts de sécurité de la nation contre toute menace non militaire susceptible d'y porter atteinte<sup>76</sup>», c'est-à-dire, plus généralement, à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la nation. Ainsi, si la sécurité intérieure, composée de la sécurité publique et de la sécurité civile, se voit rabaissée, dans son intégration au sein de la sécurité nationale, de la sécurité quotidienne des personnes et des biens, alors il conviendrait d'admettre afin de clarifier l'ensemble, que la sécurité publique correspond à cette sécurité quotidienne. Cette thèse est soutenue par un ensemble de textes et jurisprudence, qui, comme il a été montré plus tôt, associent très souvent la sécurité publique avec la protection des personnes et des biens. L'épithète associée à la sécurité « quotidienne » ne serait, au fond, que la manière d'insister sur le caractère distinct de la sécurité publique face à la sécurité intérieure, à savoir sa nature très concrète – protection de la vie « au jour le jour » des individus.

Néanmoins, d'aucuns pourraient infirmer ces développements en rappelant la proximité qu'entretiennent certains textes avec la notion de « sûreté de l'État ». Par exemple, la loi n°78-753 du 17 juillet 1978<sup>77</sup> disposait, dans la rédaction originale de l'article 6, que l'accès aux documents administratifs pouvait être refusé s'il existait un risque d'atteinte « à la sûreté de l'État et à la sécurité publique ». La rédaction en vigueur ajoute à cela « la sécurité des personnes ». Tout cela concourt en effet à rejeter une interprétation associant la sécurité publique à l'unique sécurité quotidienne des personnes et des biens, qui ne serait qu'un domaine parmi d'autres. Cependant, deux éléments

---

75 MALLET Jean-Claude (dir.), *Défense et Sécurité nationale: le livre blanc*, op. cit., p. 62.

76 *Ibidem*.

77 Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, art. 6 (dans sa rédaction initiale et sa rédaction en vigueur).

s'opposent à cette objections : d'abord, il existe au moins un concept distinct qui semble avoir pour domaine la protection des intérêts fondamentaux de l'État et sa sûreté – la sécurité nationale – ; ensuite, d'un point de vue de construction juridique, il semble nécessaire de trancher afin d'éviter les éparpillements théoriques. C'est un choix que de placer la frontière à ce niveau là. Le droit positif étant si peu clair sur le sujet que la recherche ne peut parvenir à démontrer, par les éléments seuls tirés de l'état du droit, l'existence d'une frontière entre ces différents concepts. Aussi, il s'agit ici de prendre une décision, qui impactera nécessairement la suite de ces développements, mais qui paraît essentiel afin de ne pas persister sur une crête glissante indéfiniment. La seconde ambiguïté, qui se situe à un plus bas niveau que la première, questionne les risques eux-mêmes contre lesquels la sécurité publique doit protéger. Là apparaît la question de la sécurité civile.

### *2° Les risques d'origine naturelle*

La sécurité civile pose un problème de taille quant aux frontières internes de la sécurité publique. La définition présentée plus tôt soutient que la sécurité civile a pour objet « la prévention des risques de toute nature » et la protection des personnes et des biens contre les accidents ou sinistres. La sécurité civile est-elle une spécificité de la sécurité publique ou constitue-t-elle un concept différent ? Si la sécurité publique vise la protection contre les atteintes aux personnes et biens, quelle place pour la sécurité civile, et inversement ?

Le rapport de 2008 de la Commission Supérieure de Codification<sup>78</sup> soutient que la sécurité publique concernerait les atteintes délibérées tandis que la sécurité civile serait les atteintes non délibérées. Il a déjà été montré que cette distinction ne pouvait tenir en raison de la difficulté à séparer atteintes délibérées et non délibérées. Les textes comme la jurisprudence confirment aussi cette analyse. Par exemple, l'article L. 2212-2, al. 5 CGCT permet au maire de prendre toutes les mesures propres à prévenir les dommages liés aux risques d'origine naturelle. De même, des risques d'origine non naturelle – risques d'origine urbaine par exemple, qui ne sont pas, pour la plupart, délibérés – ne sont pas pris en charge par le concept de sécurité civile. Il n'est vraisemblablement pas possible de définir la distinction sur ce critère.

---

<sup>78</sup> *Dix-neuvième rapport annuel, op. cit.*

Cependant, cela ne veut pas dire que, par essence, la sécurité publique intègre en son sein ce qui est appelé prévention et garantie contre les risques d'origine naturelle. Cela est encore à démontrer. Il faut reconnaître, d'abord, que si la sécurité civile dispose d'un véritable objet, il ne peut être le même que celui de la sécurité publique, ou bien il en est une partie uniquement. La difficulté que représente cette question, après analyse du droit positif, est la division posée par le Code de la sécurité intérieure, qui juxtapose les deux concepts. Construction arbitraire, établie plutôt par pédagogie que par effort conceptuel, elle gêne la réflexion et mène à la méprise sur l'espace occupé par les deux éléments. Il faudrait reconnaître, dès lors, que la sécurité intérieure ne recouvre pas la sécurité publique et la sécurité civile, mais plutôt la côtoie, se situe à leurs côtés. Elle aurait pour objet la sécurité et sûreté de l'État, dans ses éléments constitutifs – population, territoire, gouvernement – et s'identifierait en partie avec la sécurité nationale. À cet égard, les questions de terrorisme, par exemple, seraient celles de la sécurité intérieure et nationale – car propres aux enjeux étatiques. En revanche, la sécurité publique se situerait sur un plan plus quotidien, plus commun, et aurait pour objet de s'assurer de la sécurité des personnes et des biens contre les atteintes ordinaires, banales – larcins et vols, incendies, activités dangereuses, manifestations etc. Au sein de cela se situerait donc la sécurité civile, qui aurait pour domaine spécifique la protection contre les atteintes des personnes et biens liées à des risques d'origine naturelle.

### *3° La place de la sécurité publique dans les classifications*

Finalement, quelle est la position de la sécurité publique dans cet ensemble ? La difficulté que soulève toutes ces analyses est celle du statut de la sécurité publique dans le droit et les missions générales de l'État. Est-elle la raison d'être de la communauté – au sens où l'entendent, par exemple, les théories du contrat social – ou bien n'est-elle qu'un outil au service de cet objectif plus général ? Le premier cas ne saurait être analysé d'une manière purement juridique, se situant sur un terrain autre, celui des principes premiers de la communauté politique. En revanche, dans la seconde hypothèse, il semble possible de déterminer sa place. Le droit positif, associé à la doctrine, a rendu la place de la sécurité publique indéterminable. D'un côté, elle se trouve au sein de l'ordre public comme composante de celui-ci ; de l'autre, elle est un élément de la sécurité intérieure.

Il est particulièrement difficile de saisir la manière dont le droit positif considère le statut de la sécurité publique. La classification de la sécurité intérieure a-t-elle un impact sur le triptyque de l'ordre public ? L'ordre public se confond-il avec cette sécurité intérieure ? Cela est peu probable, mais soulève des interrogations auxquelles il conviendra de porter une attention particulière une fois qu'une définition de la sécurité publique aura pu être élaborée. C'est à cela qu'il convient de s'atteler, maintenant que la présentation de l'état général du droit positif a été effectuée. Ce n'est qu'en analysant les éléments qui fondent le concept de sécurité publique qu'il sera possible de définir sa place et son statut au sein de l'ordre juridique français.



## *Partie 2. Reconstruction*

---

L'expression « sécurité publique » est composée de deux termes, un substantif et un adjectif, disposant chacun d'une définition propre et qui, combinés, forment un syntagme désignant un concept que ce travail essaie de circonscrire. La première partie a permis d'éclaircir les points obscurs de la sécurité publique et ses avatars. La seconde partie cherche à refonder, en prenant un à un les blocs conceptuels, ce concept difficile à saisir.

Le terme « publique » n'est pas anodin : le choix des adjectifs ne peut pas ne pas avoir une incidence sur la manière dont l'esprit du juriste perçoit et applique le concept. Que veut-il signifier ? Quelle sens le mot prend-il lorsqu'il est associé à la sécurité ? Répondre à cette question permettra d'élucider en partie le concept. Le premier chapitre a donc pour objet d'analyser cette question du public, dans sa relation à la sécurité, afin de reconstruire l'objet et de lui donner un corps. Cette analyse revient à tracer les contours géométriques du concept et lui donner une essence propre, un ensemble d'éléments qui lui appartiennent (chapitre 1). Cette construction est une enveloppe globale à laquelle il faudra, dans un second chapitre, apporter un certain nombre de remarques, notamment quant à son statut. Ce sera l'occasion de présenter son caractère de standard juridique et les conséquences que cela a sur son interprétation et utilisation en droit positif (chapitre 2).



## CHAPITRE 1 – À LA RECHERCHE D’UNE DÉFINITION DU « PUBLIC »

La sécurité publique est un motif d’action, un objectif en vue duquel agissent les organes de l’État, notamment dans le cadre de la police administrative, que celle-ci soit générale ou spéciale. Elle vise à définir les éléments à protéger et contre quoi il faut les protéger. Fondamentalement, elle cherche à prévenir la communauté, les individus ou leurs biens contre un risque, de quelque nature qu’il soit. Une conception très élémentaire de la sécurité pourrait être « la protection de quelqu’un ou quelque chose contre un risque quelconque ». Considérer cela permet d’identifier trois éléments importants, contenus analytiquement au sein du concept de « sécurité » : un risque, danger ou menace quelconque ; un individu ou une chose qui subit le risque ; un « protecteur » qui agit contre le risque pour la sauvegarde de l’individu ou chose.

L’expression de sécurité publique laisse intuitivement penser qu’il s’agit de la sécurité dans les espaces publics. La célèbre formule de Maurice Hauriou, affirmant que l’ordre public est l’ordre de la rue, laisse croire que la sécurité publique est aussi et surtout la sécurité de la rue. Cette conception demeure la plus intuitive : l’exécution matérielle de la sécurité publique se constate dans la rue, là où sont présents les agents des forces de l’ordre ; sur la route, où la signalisation permet l’organisation de la circulation sur les voies publiques. Selon l’intuition, encore, les espaces privés, peu importe l’étendue que leur attribuent les individus, ne peuvent être un domaine où l’État peut agir pour de tels motifs. Néanmoins, à bien considérer cela, il semble que le risque auquel la sécurité publique est chargée de répondre ne coïncide pas avec les espaces publics. L’analyse de cette question permettra de montrer la spécificité du risque public (1). À l’issue de cette recherche, il faudra observer les deux autres éléments : les individus et biens subissant le risque ; leur « protecteur ». Ces éléments permettent de s’interroger sur « le public » en lui-même (2).

## Section 1 : Le risque et les espaces publics

---

Le risque peut être défini comme un « danger éventuel, plus ou moins prévisible, inhérent à une situation ou à une activité<sup>79</sup> ». C'est contre ce danger que cherche à agir la sécurité. Établir une liste des risques auxquels la communauté est soumise est inutile et même impossible. Chaque activité humaine comporte sa part de danger, qui change en fonction du temps et du lieu. Si certains sont susceptibles d'être pris en charge par les autorités administratives, ce n'est pas le cas de nombreux autres. Par exemple, il est douteux que le titulaire du pouvoir de police administrative puisse empêcher un enfant de grimper dans le pommier du jardin de ses grands-parents. Certaines activités et situations, ayant lieu dans des espaces privés, ne peuvent être affectées par des restrictions de police administrative. Est-ce à dire qu'espaces publics et sécurité publique sont liés ? Il ne le semble pas. Le critère des espaces publics est insuffisant pour expliquer le caractère public de la sécurité publique (1). C'est plutôt la prise en compte du risque, comme élément principal, qui permet de déterminer le champ matériel du concept (2).

### § 1. L'insuffisance du critère des espaces publics

Thierry Paquot présente la notion « d'espace(s) public(s) » sous deux angles différents : « *l'espace public [au singulier]* évoque non seulement le lieu du débat politique, de la confrontation des opinions privées que la publicité s'efforce de rendre publiques, mais aussi une pratique démocratique, une forme de communication, de circulation des divers points de vue ; *les espaces publics [au pluriel]*, quant à eux, désignent les endroits accessibles au(x) public(s), arpentés par les habitants, qu'ils résident ou non à proximité<sup>80</sup> ». La première conception, essentiellement philosophique, a été largement étudiée par Jürgen Habermas dans un ouvrage majeur<sup>81</sup>. Elle permet de présenter et comprendre l'espace au sein duquel se déroule la délibération politique, la création de l'opinion et la critique culturelle. Elle n'a donc, pour l'étude de la notion de sécurité publique et sa compréhension, qu'un faible intérêt.

---

79 Définition du CNTRL, en ligne.

80 PAQUOT Thierry, *L'espace public*, La Découverte, « Repères », 2015, 128 p.

81 HABERMAS Jürgen, *L'espace public. Archéologie de la Publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, trad. par Marc B. De Launay, 1<sup>re</sup> éd., Payot, 1978, 324 p.

La seconde conception, en revanche, offre des prises intéressantes. Elle désigne les espaces physiques, géographiques, au sein desquels évoluent les individus, les soumettant aux divers dangers de la rue. Car c'est de cela dont il s'agit ici : les risques auxquels fait face toute personne pénétrant ces espaces. Les évolutions récentes du droit ont tendu à une confusion entre ces deux notions : une loi du 11 octobre 2010<sup>82</sup> dispose de l'expression « espace public » en renvoyant à la seconde conception donnée par M. Paquot<sup>83</sup>. Les pistes sont brouillées par l'usage d'un terme incorrect ; l'objet auquel il fait référence demeure cependant le même. Il conviendra, pour la clarté de l'exposé, de conserver l'expression classique au pluriel.

La question qui se pose dorénavant est celle de savoir s'il est possible de définir la sécurité publique comme celle s'appliquant uniquement dans les espaces publics. Si tel est le cas, il faudra alors affirmer le lien entre les deux, et insérer dans la définition du concept la mention des espaces publics comme critère essentiel. Cette question est finalement la plus classique : lorsqu'il est fait mention de la sécurité publique, comme composante de l'ordre public, il s'agit bien de désigner l'ordre matériel de la rue. Le rapport concret qu'entretient le concept de sécurité publique avec l'environnement immédiat, physique et matériel des individus est révélé par cette recherche. Si ce lien est remis en cause, il sera alors nécessaire de trouver un critère autre permettant de définir plus spécifiquement la sécurité publique, qui pourrait être trouvé dans la question du risque.

Afin d'analyser ces rapports et déterminer si les espaces publics permettent réellement de déterminer le champ d'application de la sécurité publique, il est possible d'étudier quelques cas exemplaires disponibles dans la jurisprudence. A cet égard, il est possible de retenir trois hypothèses, en fonction de l'origine du risque : les risques d'origine humaine (1°) ; les risques d'origine naturelle (2°) ; les risques d'origine urbaine (3°).

Par risques d'origine urbaine, il faut entendre toute menace qu'implique la ville au sens large, ses bâtiments, ses industries mais aussi la circulation – véhiculée et piétonne. Il ne s'agit pas, en revanche, de désigner les risques d'origine humaine directe, qui seront traités dans la deuxième

---

82 Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

83 V. à ce sujet les travaux d'Olivia Bui-Xuan, qui proposent une analyse juridique très pertinente de cette nouvelle acception de l'expression « d'espace public » au singulier : BUI-XUAN Olivia (dir.), *Droit et espace(s) public(s)*, Institut Universitaire Varenne, « Colloques & Essais », 2012, 204 p. ; BUI-XUAN Olivia, « L'espace public : l'émergence d'une nouvelle catégorie juridique ? Réflexions sur la loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public », in *RFDA*, vol. 3, 2011, p. 551.

catégorie des risques humains. De même, les risques qui existent du fait de la contiguïté et proximité des individus – comme les épidémies – sont du ressort de la troisième catégorie des risques d'origine naturelle, incluant aussi les troubles pouvant naître d'incendies, d'avalanches ou d'éboulements. Cette tripartition, certes arbitraire et imparfaite, permet une étude ordonnée des rapports entre espaces publics et sécurité publique, et prépare la suite des développements en prenant en compte, dès maintenant, la question de l'origine du risque.

### *1° Les risques d'origine humaine*

Les risques d'origine humaine sont très nombreux et ne peuvent être réduits à une ou deux catégories. Aussi, l'objet étant de montrer ici ce que sont les rapports entre espaces publics et sécurité publique, il s'agira de se concentrer sur deux exemples précis.

D'abord, dans le cadre de la police municipale, et plus précisément de l'article L. 2212-2 du CGCT, le maire a pour mission « 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 ». La décision exemplaire de cette hypothèse est l'arrêt Benjamin du 19 mai 1933<sup>84</sup>. Les termes de la décision visent « l'ordre public », mais il est clair, en raison des circonstances de l'affaire, que le risque encouru était une atteinte à la sécurité publique, dans le sens de la protection des biens et des personnes. En l'espèce, des instituteurs syndiqués s'étaient opposés à la tenue d'une conférence, d'abord publique puis organisée à nouveau de manière privée, par René Benjamin, personnalité sulfureuse. Ces instituteurs en colère avaient prévu une contre-manifestation, ne cachant d'ailleurs pas leur volonté de s'opposer physiquement à la tenue de l'événement. Aussi, le maire craignant un désordre, plus spécifiquement un chahut troublant et la tranquillité et la sécurité publiques, et pouvant entraîner des dégradations matérielles ou des blessés, avait décidé d'interdire la tenue de la conférence. Le Conseil d'État, ne voyant pas de raison d'ordre public suffisante, avait annulé cette interdiction – il s'agissait ainsi d'une annulation pour disproportion entre le risque et la mesure, le Conseil d'État ne remettant pas en cause la probabilité du risque en tant que tel, simplement sa gravité. Le risque affectait ici les espaces publics, quand bien même l'activité en cause était organisée de manière privée. Aussi,

---

<sup>84</sup> CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, n° 17413, *Rec.* 541 ; *S.* 1934.3.1, concl. Michel, note Mestre ; *RFDA* 2013.1020, P.H. Prélot.

pour éviter la survenance d'un événement tragique au sein de l'espace public, le maire avait décidé d'interdire la source de la potentialité. La sécurité publique a permis ici de prendre une mesure au sein d'un espace privé.

Ensuite, sur le fondement de la sécurité publique peuvent être réglementés les déplacements et l'internement des êtres dits dangereux et notamment les personnes atteintes de troubles psychiatriques. La compétence en la matière est partagée entre le préfet, qui peut prendre les mesures nécessaires à l'internement d'office de ces personnes et qui menacent la sûreté des personnes et l'ordre public (article L. 3213-6 Code de la santé publique), et le maire qui peut prendre toutes les mesures provisoires en cas de péril imminent à la sûreté des personnes (article L. 3213-2 CSP). Le risque n'est ici pas localisé. Les dispositions demeurent relativement floues quant aux personnes et espaces devant être protégées contre ces individus « dangereux ». Il semble que si les textes avaient entendu protéger les seuls proches de la personne malade, ils auraient spécifié cela et visé ces seules hypothèses. Néanmoins, les formulations sont très larges (« compromet la sûreté des personnes ou porte atteinte de façon grave à l'ordre public » ; « En cas de danger imminent pour la sûreté des personnes ») signifiant, au contraire, une volonté de protection de toutes les personnes pouvant rencontrer le chemin de la personne atteinte par un trouble psychiatrique. Il s'agit de protéger les individus, peu importe leur localisation dans l'espace : cela peut concerner autant la protection des usagers d'un service public que les clients d'un restaurant, ou des invités à une soirée privée, qu'une personne malade aurait pu infiltrer. Aussi, le risque peut donc être qualifié de public dans la mesure où il atteint, certes, les espaces publics, mais plus largement la communauté à proximité de l'individu. Cet exemple illustre bien la rupture du critère des espaces publics dans la détermination de la sécurité publique. Elle s'illustre encore mieux avec l'exemple suivant.

## *2° Les risques d'origine naturelle*

S'agissant des risques d'origine naturelle, il n'est pas difficile de montrer en quoi les espaces publics comme privés peuvent être atteints par une catastrophe naturelle, peu importe son origine géographique. Il s'agit d'une des hypothèses où les catégories de public et privé n'ont pas lieu d'être. Un incendie, un éboulement de pierres sur la voie publique, une avalanche ou encore un tremblement de terre sont autant d'événements pouvant affecter de manière importante et grave les espaces ouverts.

Néanmoins, des espaces privés en sont tout autant affectés. Le risque d'origine naturelle peut survenir autant depuis des espaces privés que des espaces publics. L'article L. 2212-2, 5° du CGCT dispose que le maire a pour mission « [l]e soin de prévenir, [...] et de faire cesser [...] les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties ». Ces risques naturels, tout en affectant les espaces publics, débordent et touchent l'intégralité d'un territoire, espaces privés compris. Il n'est pas question qu'une autorité locale, en raison du caractère privé d'un lieu, refuse d'agir ou n'apporte son aide aux individus soumis au risque. Par exemple, les avalanches en montagne représente un risque, certes pour les voies de circulation, mais aussi pour les habitations construites dans des zones à risque, mettant par conséquent leurs occupants en danger. Afin de prévenir la réalisation du risque, l'autorité chargée d'agir en vue de la sécurité publique se doit de prendre les mesures nécessaires – le régime juridique contemporain prévoit notamment la mise en place d'un Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN)<sup>85</sup> et une obligation d'information des habitants de la zone à risque.

### *3° Les risques d'origine urbaine*

En matière de sécurité publique, la circulation sur les voies publiques représentent une large part de la compétence des autorités administratives. Si la police de la circulation se trouve au confluent de toutes les préoccupations classiques de l'ordre public (sécurité, tranquillité, salubrité publiques), l'exigence de sécurité publique demeure primordiale. Par exemple, l'interdiction de circuler sur une voie, ou du moins l'instauration d'un sens unique, participe de cette exigence. Le risque apparaît dans ce cas au sein des espaces publics et concerne tous les individus à proximité de la voie en cause. Le caractère public du risque dérive de sa localisation. La difficulté pourrait apparaître néanmoins concernant les voies privées de circulation. Le risque demeure-t-il public, et donc doit-il être pris en charge par l'autorité administrative, lorsque les voies de circulation sont des propriétés privées ? Le critère admis par le Conseil d'État pour octroyer cette compétence au maire – c'est-à-dire, intégrer au sein de la sécurité publique la question des risques de circulation sur les voies privées – sur ces voies est

---

85 Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, art. 16 et s., modifiant la loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

celui de l'ouverture ou non à la circulation publique<sup>86</sup>. Ainsi, même si privée, ces voies intègrent la qualification large « d'espace public ». Le risque ainsi localisé suit la qualification et permet d'intégrer dans le champ de la sécurité publique ces espaces de propriété privée.

Ces différents exemples permettent de remettre en cause la pertinence de l'usage du critère des espaces publics. La sécurité publique n'est donc pas celle s'exerçant dans les espaces publics uniquement, dans la mesure où il existe des hypothèses dans lesquelles les autorités administratives agissent au nom de la sécurité publique dans des d'espaces privés, ou encore agissent au sein des espaces publics pour prévenir des atteintes aux espaces privés – risques d'origine naturelle par exemple. Comment, dès lors, caractériser le champ matériel de la sécurité publique ? Est-il possible de définir les éléments que cherchent à prévenir le concept ?

## § 2. Le critère du risque

Le risque semble correspondre à l'élément qui permettrait de resituer correctement le champ matériel de la sécurité publique. Il est contenu dans le concept même de sécurité – absence de danger ou menace, tranquillité à l'égard du monde : finalement, absence de risque pour l'intégrité physique ou psychique. La question, au fond, est de savoir de quel risque la sécurité publique a la charge. La sécurité juridique, par exemple, prévient des risques, dans un volet objectif, d'inintelligibilité de la loi, et dans un volet subjectif, d'atteinte à la stabilité des situations juridiques des individus. Définir la spécificité du risque auquel la sécurité publique tente de répondre permettrait ainsi de définir son champ matériel.

Il faudrait arriver à définir le caractère public du risque ; cela semble être la voie la plus prometteuse pour déterminer ce qui rend la sécurité « publique ». Cela permettrait d'expliquer, entre autres, pourquoi certains risques se produisant au sein d'espaces privés entrent dans le champ matériel de la sécurité publique. Afin de démontrer que le caractère privé ou non d'un espace ne conduit pas

---

86 CE, 25 juillet 1980, *Mme Veuve Buisson*, n° 10023, *Rec.* 628 : « considérant qu'en vertu de l'article 97 du Code de l'Administration Communale alors en vigueur la police municipale comprend tout ce qui intéresse la salubrité et la sûreté des rues, des lors qu'elles font partie du domaine communal ou que, demeurées propriétés privées, elles ont été du consentement de leurs propriétaires, ouvertes à l'usage public » (nous soulignons).

nécessairement à tirer la sécurité publique de celui-ci, quelques exemples peuvent être étudiés qui fourniront suffisamment de matière pour continuer la recherche de ce que « public » signifie. La typologie des risques présentée au paragraphe précédent est ici toujours utile afin de saisir ce caractère.

### *1° Les risques d'origine humaine*

Les risques d'origine humaine au sein des espaces privés uniquement concerne un certain nombre d'hypothèses. Une de celles-ci pourrait être l'organisation des rave- ou free-parties. Ces fêtes organisées généralement en pleine nature ou en terrain désaffecté, sont des événements rassemblant un certain nombre de personnes, généralement de manière clandestine, autour de la musique électronique. Ils soulèvent un certain nombre de questions, concernant le lieu en lui-même où se situe l'événement – qui peut-être un terrain privé – et la manière dont les autorités interviennent pour les réglementer. Classiquement, la compétence appartient au maire en vertu de l'article L. 2212-2 CGCT. Depuis une loi du 15 novembre 2001, une déclaration préalable auprès du préfet du département dans lequel est organisée la fête est obligatoire. L'article 23-1 de la loi du 21 janvier 1995<sup>87</sup> prévoit cette obligation « pour garantir la sécurité, la salubrité, l'hygiène et la tranquillité publiques » ; le préfet peut, par ailleurs, interdire le rassemblement dans le cas où « celui-ci est de nature à troubler gravement l'ordre public ». Ces mesures sont particulièrement classiques ; ce qui est intéressant est la référence « aux risques encourus par les participants ». Les espaces publics, encore une fois, ne semblent pas jouer un rôle primordial dans la mise en œuvre de ces mesures. Peu importe le lieu de l'événement, le préfet peut agir et interdire la fête quand bien même le lieu de celle-ci est un terrain privé, dont le propriétaire a accordé la jouissance aux organisateurs de l'événement. Ce sont des considérations autres qui justifient l'intervention du préfet en vue de la sécurité publique. Il est possible d'entrevoir, dès à présent, une forme du risque public : le risque public comme risque subis par les individus dont la responsabilité ne peut incomber qu'aux organisateurs, mais à la communauté entière. Le fait que la loi mentionne les risques encourus par les participants supposent, en effet, qu'il ne s'agit plus de laisser aux organisateurs le seul soin d'assurer la sécurité de l'événement. En outre, la sécurité publique aurait pour champ d'application matériel les situations dans lesquelles un risque est tel qu'il atteint la

---

87 La loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne (LSQ) insère, par son article 53, un article 23-1 au sein de la loi n° 93-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.



communauté, dans ses individualités qui, ayant consenti ou non à la situation, peuvent subir une atteinte.

## *2° Les risques d'origine naturelle*

Il a déjà été montré comment les risques d'origine naturelle atteignent, en eux-mêmes, la communauté dans son ensemble. Il n'est pas nécessaire de s'attarder sur cette hypothèse au regard des exemples déjà apportés précédemment. Il est tout de même intéressant d'observer un cas particulier pour en sortir une caractéristique de plus du risque public : les incendies, dont la charge du risque repose aussi sur le maire (art. L. 2212-2, 5° CGCT). Des dispositions spéciales prévoient l'obligation pour celui-ci de prescrire chaque année « le ramonage des fours, fourneaux et cheminées des maisons, usines, etc.<sup>88</sup> », mesures qui permettent de prévenir les départs d'incendies dans des conduits bouchés ou en piteux états. Ces éléments se situent au sein d'espaces privés, généralement des habitations, parfois des usines ou bâtiments abritant des entreprises quelconques. Dans tous les cas, le ramonage est obligatoire. Le Conseil d'État a, par ailleurs, reconnu que le maire avait la possibilité d'ordonner des travaux de réparation ou remise en état de ces éléments présents sur une propriété privée<sup>89</sup>. Il semble que cela s'inscrive aussi dans le cadre de la sécurité publique, quand bien même le risque existe sur la propriété privée. Le caractère public de ce risque tient donc aux conséquences importantes que peuvent avoir les incendies, leur propagation pouvant entraîner de nombreuses atteintes aux personnes et la destruction d'un ensemble large d'équipements urbains, d'habitations. Il faut prendre en compte les individus et les biens propres qui peuvent être atteints : le risque ne se définit pas par sa localisation, mais plutôt par les intérêts atteints, les personnes et biens subissant les dommages, à savoir le public de manière générale – qui doit donc être lui-même défini.

Par ailleurs, les risques d'origine naturelle pose une difficulté déjà présentée plus tôt et qui trouve ici un argument de plus en faveur de la solution avancée. La gestion de ces risques se situent à la frontière des catégories définies par le code de la Sécurité intérieure. Selon l'article L. 112-1 CSI, il s'agirait en réalité de sécurité civile. Il a été proposé de voir la sécurité civile non pas comme un domaine distinct mais en tant que secteur particulier de la sécurité publique. La prise en compte du risque

---

88 Art. L. 2213-26 du CGCT.

89 CE, 20 mai 1994, *Préfet de police de Paris*, n° 115128.

permettrait alors d'assurer une telle interprétation : s'il s'agit effectivement de distinguer les différents types de sécurité en fonction de la nature et des intérêts atteints par le risque, alors les risques dont se chargent les sécurités publique et civile sont identiques, permettant donc de considérer la seconde comme partie de la première.

### *3° Les risques d'origine urbaine*

Le dernier exemple est celui des risques d'origine urbaine. Deux hypothèses seront présentées ici. D'abord, le cas des immeubles en ruine, dont la prise en charge est désormais réglementée par les articles L. 511-1 et s. du Code de la construction et de l'habitation<sup>90</sup>, se situe à l'intersection des espaces publics et privés. Constituant un danger pour les passants de la rue, ils sont aussi une menace pour les habitants eux-mêmes. Voulant lutter contre l'habitat indigne, l'ordonnance organise un régime permettant aux autorités titulaires du pouvoir de police administrative de prendre les mesures nécessaires visant à garantir la sécurité des personnes en les protégeant notamment contre les risques « présentés par les murs, bâtiments ou édifices quelconques qui n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité des occupants et des tiers » ou « le défaut d'entretien des équipements communs d'un immeuble collectif à usage principal d'habitation, lorsqu'il est de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou des tiers ». Ces mesures ne prennent pas en compte la dimension publique ou privée de l'espace, mais plutôt les individus eux-mêmes. Ainsi, ce qui qualifie le risque de public est la nature même de la menace et la manière dont les autorités publiques ont entendu assurer la protection des individus. Par ailleurs, le caractère public du risque est ici intéressant dans ses effets : il permet de mettre en œuvre des politiques publiques sociales, justifiées par la prise en compte plus large des intérêts sociaux.

Ensuite, dans le cadre du règlement national d'urbanisme sont prévus les cas de rejet d'un projet ne remplissant pas les conditions de sécurité publique. L'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme dispose que les projets de construction peuvent être rejetés par l'autorité administrative compétente pour délivrer le permis de construire en cas de risques « [d']atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son

---

<sup>90</sup> Ces articles sont issus de l'ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

implantation à proximité d'autres installations ». Il semble que le risque dont il est question concerne aussi bien un risque concernant l'installation elle-même que des installations voisines ou des tiers. C'est ce que la Cour administrative d'appel de Marseille a jugé en juin 2013<sup>91</sup> en affirmant « que les risques d'atteinte à la sécurité publique visés par ce texte sont aussi bien les risques auxquels peuvent être exposés les occupants de la construction pour laquelle le permis est sollicité que ceux que l'opération projetée peut engendrer pour des tiers ». Ce sont bien des espaces privés, dont les seuls habitants peuvent être concernés par la construction projetée, qui sont ici pris en charge par la protection dans le cadre de la sécurité publique. Ce point s'explique à nouveau par la nature du risque en cause et des intérêts mis en jeu ici et non par l'espace au sein duquel il s'inscrit.

Trois enseignements peuvent être tirés des observations précédentes. D'abord, le caractère public de la sécurité publique ne provient pas de sa localisation dans l'espace. Les mesures de police prises au nom de la sécurité publique ne sont pas celles qui s'exercent au sein des espaces publics. Ensuite, la notion de risque, qui est contenu au sein même du concept de sécurité publique, est beaucoup plus appropriée pour construire la définition de celui-ci, dans la mesure où il désigne ce que le concept cherche à éviter, ce contre quoi il s'agit d'agir afin de protéger les individus. Penser en termes d'espaces publics est en réalité prendre le problème en bout de chaîne, tandis que réfléchir par le risque permet de rendre compte de l'objet sur lequel agissent les mesures. Enfin, si un élément doit être qualifié de public, c'est bien le risque lui-même. Ses contours en ont été dévoilés progressivement, mais des zones d'ombres subsistent. Il a été montré que ce sont les intérêts atteints par le risque qui permettent de définir ce caractère public. Ces intérêts sont ceux des individus, du « public » en lui-même ; ils ne sont pas ceux de la communauté entière, dans son abstraction, mais bien dans ses individualités. Ce point est important à noter afin d'assurer la distinction, qui sera réaffirmée par la suite, entre les sécurités nationale / intérieure et publique.

---

91 CAA Marseille, 20 juin 2013, req. n° 10MA00555.

## *Section 2 : La sécurité publique et le public*

---

Des développements précédents a été tirée l'impossibilité de définir le risque en fonction des espaces qui sont affectés. C'est une conception bien trop étroite et insaisissable. Il faut maintenant analyser les deux autres éléments avancés plus tôt : le premier consiste dans les individus et choses affectés par le risque ; le second consiste en la personne en charge, selon le droit positif, de la gestion de ce risque – le « protecteur ». Ces deux éléments permettent de préciser le caractère public de la sécurité.

Repenser le concept de sécurité publique en fonction de la notion de risque permet de prendre en compte d'une manière plus aisée les personnes qui, d'une part, sont affectées par le risque (1) ; d'autre part, qui prennent en charge la gestion du risque (2). Il s'agit, au fond, de déterminer le « public » affecté par le risque, et le gestionnaire « public » de celui-ci.

### § 1. La sécurité et le public : le risque supporté

Parfois, les textes ou la jurisprudence mentionnent la « sécurité du public<sup>92</sup>», de la même manière que la sécurité des personnes et des biens, en faisant référence à la sécurité publique. Est-ce un concept différent ou l'expression doit-elle être considérée comme une simple référence au même objet ? Le contexte indique souvent que ces différentes expressions désignent un seul et même concept, à savoir celui de sécurité publique. L'expression de « sécurité du public » a le mérite de mettre en avant cette composante, qui paraît essentielle au sujet, de public de la sécurité. Quel est-il ? Comment tirer de celui-ci des conséquences sur l'étendue de la sécurité publique ? Les réponses à ces questions permettront d'identifier le critère personnel idéal de la sécurité publique, celui permettant de distinguer entre les hypothèses appelant une intervention de l'autorité administrative en vue de la sécurité publique et les autres.

Le terme de « public », seul, pose véritablement problème. Il peut être compris de différentes manières. Comme adjectif, d'abord, dans des expressions telles que « sécurité publique »,

---

92 V. par ex. : CE, 13 juillet 1977, *Société gestions foncières et d'études*, n° 99301, *Rec.* 337 ; CE, 28 sept. 1990, *Société Balard*, n° 80556 ; CE, 4 novembre 2013, *Compagnie des transports strasbourgeois*, n° 360144.

« ordre public », « service public », « propriété publique » etc. où il vient rattacher, dans la quasi-totalité des cas, le substantif à la « chose publique », c'est-à-dire à l'État. Comme substantif, ensuite, lorsqu'il est traité du « public », soit comme groupe d'individus non identifiés dans son opposition à l'État – c'est le cas dans le Code des relations entre le public et l'administration –, soit, dans le langage commun, comme substitut aux expressions de « fonction publique » ou « chose publique » plus généralement<sup>93</sup>. L'importance donnée, depuis le début de ce devoir, à l'adjectif associé à la sécurité impose de s'interroger sur l'étendue de celui-ci et de comprendre ce qu'il signifie.

Des philosophes se sont penchés sur la question du public, les plus importants étant John Dewey<sup>94</sup>, Jürgen Habermas<sup>95</sup> et Michel Foucault<sup>96</sup>. Christian Ruby souligne que les conceptions du public de ces trois auteurs désignent toutes de manière générale « [l']établissement d'une collectivité de destinataires anonymes, d'un horizon vide (le domaine de tous, dit « public » ; les affaires communes ou le bien commun), mais toujours activable par une représentation ou un projet d'activité particulière<sup>97</sup> ». Ce qui semble important dans cette vision est double. Il s'agit, d'abord, du caractère construit du public. Appliqué au droit, cela permet de montrer que ce n'est pas un donné juridique mais bien une construction qui se forme dans la friction de la réalité et du droit. Le second élément important est le caractère personnel du public. Ce dernier ne se concrétise que par l'individualisation, en dernière analyse, de sa représentation. Le public désigne ainsi un ensemble, qui ne se saisit que par les destinataires eux-mêmes. Ainsi, le concept de sécurité publique construit son domaine d'application dans une dialectique avec la réalité sociale constituant ce public.

Un autre élément essentiel de la notion de « public » est le lien avec l'État, qui s'observe par l'étymologie latine du mot. Le dictionnaire Gaffiot énonce que le *publicus* désigne « ce qui concerne le peuple, qui appartient à l'État<sup>98</sup> ». Le public, en ce sens, est l'ensemble des individus, en ce qu'ils sont des individus et non en ce qu'il représente une certaine communauté. Il est possible d'en tirer une interprétation telle que les intérêts protégés par la sécurité publique sont ceux, non pas de la

---

93 Par ex., lorsqu'on parle de « quitter le *public* pour entrer dans le *privé* ».

94 DEWEY John, *Le public et ses problèmes*, trad. par Joëlle Zask, Gallimard, « Folio Essais », 2010, 336 p.

95 HABERMAS Jürgen, *L'espace public. Archéologie de la Publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, trad. par Marc B. De Launay, 1<sup>re</sup> éd., Payot, 1978, 324 p.

96 FOUCAULT Michel, *Sécurité, territoire et population*, Gallimard/Seuil, 2004, 448 p.

97 RUBY Christian, « Le « public » contre le « peuple » : une structure de la modernité », in *Le Philosophoire*, n° 2, n° 25, 2005, p. 89.

98 Dictionnaire Gaffiot, p. 1273.

communauté abstraite, représentation unifiée d'un ensemble d'individus, mais plutôt de ces individus eux-mêmes, désignés par le terme de public. Cela corrobore l'idée que la sécurité publique correspond à la sécurité des personnes et des biens. Elle est ce qui relève de la population d'un État en général, de ce qui concerne tout le monde. Trois conséquences à ces remarques préliminaires : la sécurité publique atteint tous les individus composant le public (1°) ; ce public se définit dans ses relations interpersonnelles (2°) ; la sécurité publique ne concerne pas les institutions (3°).

### *1° La sécurité publique et les individus*

La sécurité publique s'attache à garantir les atteintes aux personnes et aux biens. Mais de quelles personnes et de quels biens s'agit-il ? En suivant l'analyse linguistique entreprise ici, il faut entendre « personnes » comme tous ceux qui appartiennent à la catégorie du « public ». Ce public de la sécurité se construit comme ensemble des individus dont la protection est assurée par les autorités étatiques. Le lien entre public et communauté politique est très ténu ; ce qui est désigné ici n'est pas la communauté elle-même, mais bien ceux qui la composent.

Pour déterminer les limites du public, il faudrait alors déterminer les limites de la communauté politique. En effet, si le premier est l'ensemble des individus composant cette dernière, alors l'un et l'autre sont les deux faces d'une même pièce, vues sous deux angles différents. Rousseau, par exemple, analyse l'étendue d'une communauté politique comme caractérisée par son rapport entre le territoire et le peuple. « On peut mesurer un corps politique de deux manières : savoir, par l'étendue du territoire, et par le nombre du peuple<sup>99</sup> ». Le territoire permet d'établir les limites devant lesquelles cessent de s'appliquer les lois.

C'est, au fond, la question de l'étendue territoriale de l'application des lois et règlements dont il s'agit ici. D'un point de vue purement pratique, il faudrait considérer que, le titulaire du pouvoir de police étant l'autorité principale agissant au nom de la sécurité publique, c'est sa compétence territoriale qui définira concrètement l'étendue du concept. Ainsi, étant donné qu'au niveau national il s'agit du Premier ministre qui dispose de cette compétence, il faudrait reconnaître que le territoire national constitue l'étendue du champ de la sécurité publique. Cela est satisfaisant d'un point de vue opératoire, mais ne trouve pas de justification interne au concept. Cela voudrait dire,

---

99 ROUSSEAU Jean-Jacques, *Œuvres complètes. Tome 3*, Gallimard, « La Pléiade », 1964, p. 388.

en effet, que le champ hypothétique de la sécurité publique est illimité et que seule sa mise en œuvre par une autorité permettrait d'en définir les frontières.

La justification interne est à rechercher plutôt dans la définition même de ce qui est public. La sécurité publique ne se définit que par rapport à un État donné – ici, l'État français –, limitant son champ à cet État-ci. Peu importe les titulaires de la compétence d'exécution des mesures au nom de ce concept, ce dernier ne peut se définir qu'à l'intérieur de l'État au sein duquel il s'inscrit. Ce sont bien les individus présents sur le territoire de l'État français qui constituent le corps de la communauté politique et du public. Loin d'être en contradiction avec les développements précédents sur les relations entre espaces publics et sécurité publique, cet argument permet ici de caractériser l'étendue des individus pouvant bénéficier et étant soumis aux mesures visant la sécurité publique. Ceci inclut nécessairement les étrangers, en situation légale ou non, dès lors que la législation de l'État français trouve à s'appliquer à leur situation.

## *2° Les relations interpersonnelles*

Le public doit se comprendre ici comme un tout, objet des mesures de sécurité publique. Néanmoins, il convient de définir ce qui, dans ce public, conditionne les mesures. Par exemple, un risque engendré par un individu sur lui-même, quand bien même il appartient au public, n'est pas nécessairement pris en charge par la sécurité publique. Le risque qu'un individu prend de plein gré et qui n'affecte que lui-même n'est pas, en tant que tel, un risque dont se charge la sécurité publique, car n'atteignant pas le public en tant qu'il est constitué comme public. Si, en revanche, la communauté politique décide qu'un tel risque nécessite des mesures afin de protéger l'individu contre lui-même, alors il semble que l'élément peut se rattacher par le truchement de la volonté de la communauté. De même, si l'individu fait peser, par son comportement, un risque sur le public et non sur lui seul, alors il s'agira d'une situation que pourra prendre en charge la mission de sécurité publique. Dans tous les cas, il faut reconnaître que tout risque public est un risque dont la communauté politique a conscience, car il affecte les relations interpersonnelles. Aussi, deux conséquences principales sont à tirer de cela. D'abord, que tout risque affectant les individus, en ce qu'ils appartiennent ensemble à la catégorie du public, doit dès lors être caractérisé comme tel. Le lien qui unit les individus, dans la communauté politique, fonde l'application de la sécurité publique. Il n'existe pas en raison d'une proximité familiale,

amicale, de valeurs, d'attachement communautaire, il n'est pas un lien affectif, mais plutôt un rapport né de l'existence même de la communauté. Ensuite, la seconde conséquence est le fait que c'est au public lui-même de déterminer les limites propres à ce qu'il considère comme sa sécurité. Chaque individu au contact des autres éprouve des sentiments lui permettant d'évaluer ses attentes en termes de sécurité, le poussant ainsi, en dernière analyse, à exprimer une certaine demande auprès des autorités publiques.

### *3° Les institutions politiques*

S'il s'agit des personnes – du public – présentes sur le territoire national, cela ne signifie pas qu'il s'agit de la défense du territoire en lui-même ou, plus largement, des institutions publiques. Là se trouve la justification de la non-coïncidence des sécurités nationale et intérieure avec la sécurité publique. Cette dernière n'envisage la protection de l'État que dans l'angle très précis – mais essentiel, car le plus commun – de la population. L'adjectif « publique » ne désigne dès lors pas l'État lui-même, mais l'une de ses composantes. Gît ici la conséquence la plus importante, car la plus déterminante, de ces interrogations concernant le public : la sécurité publique a pour mission la protection de l'intégrité des individus, en tant qu'ils sont individus, et de leurs biens matériels. Il ne peut s'agir d'assurer, au contraire de ce qu'affirme l'article L. 111-1 Code de la sécurité intérieure, la protection des intérêts fondamentaux de l'État, ou d'associer sûreté de l'État et sécurité publique. Ces différents concepts sont bien distincts. C'est pour cette raison que sécurité intérieure et sécurité publique ne peuvent être dans un rapport hiérarchique : l'une et l'autre se côtoient, dialoguent ensemble sans que leur objet ne coïncide.

Ce dialogue peut passer, par exemple, par la gestion d'une même question selon plusieurs angles différents. La lutte contre les actes terroristes, pour prendre l'un des exemples les plus ardents, agit à plusieurs niveaux. D'abord, à l'échelle de la sécurité intérieure, qui vise à protéger les intérêts fondamentaux de l'État, à empêcher toute atteinte aux institutions. Ensuite, à l'échelle de la sécurité publique, dans la mise en place de mesures concrètes assurant la protection des personnes lors de situations à risque. Prendre en compte cette différenciation de niveaux permettrait de s'assurer que les mesures de sécurité publique soient le plus proportionnées aux risques réels.



Ainsi, le « quelqu'un ou quelque chose » dont la sécurité publique a la garde se trouve être les individus et leurs biens matériels, dans leur dimension la plus concrète et matérielle qui soit. Il s'agit du critère personnel de la sécurité publique. Il faut dorénavant examiner un dernier critère par lequel le caractère public de la sécurité publique s'exprime : le « protecteur » lui-même.

## § 2. Sécurité publique et sécurité privée : le risque pris en charge

La prise en charge par une autorité publique est le dernier critère permettant d'affirmer le caractère public de la sécurité, et donc de définir son domaine. C'est le critère organique du concept qui est recherché et étudié ici. Dès lors qu'une telle autorité a la charge normative du risque – et que les deux critères précédents sont satisfaits, le risque et l'individu concerné – il semble possible de qualifier la sécurité de « publique ». Prendre ce critère en compte permet l'étude des acteurs qui assurent les missions de sécurité. Préserver la sécurité publique consiste en deux missions principales : d'abord, établir des normes visant à garantir un tel objectif ; ensuite, exécuter matériellement lesdites mesures. La première mission incombe aux autorités titulaires d'un pouvoir normatif – maires, préfets, ministres principalement – qui édictent des mesures devant être mises en œuvre par les acteurs en charge de la seconde mission d'exécution matérielle – police, gendarmerie ou acteurs privés. La première mission ne peut être déléguée à un acteur privé<sup>100</sup> en raison de la prohibition du transfert de pouvoir de police ; la seconde, en revanche, peut être prise en charge par des acteurs privés. C'est à cela que s'attache l'expression de « sécurité privée », parfois utilisée à tort en opposition à la sécurité publique. Il s'agit, ici, de revenir sur cette fausse opposition, qui conçoit la notion de « public » d'une manière différente dans son opposition au « privé ». Mettre à jour ce que cache cette opposition a pour résultat de montrer qu'il n'est pas possible de définir la sécurité publique par la sécurité privée (1°). Une objection à cette conception est envisageable : il pourrait, malgré tout, exister un domaine distinct de la sécurité privée (2°). Dans tous les cas, ce critère organique pose un léger problème épistémologique dans la conceptualisation de l'objet, en ce qu'il laisse penser à un renversement de l'approche privilégiée ici, à savoir remonter à la source de la sécurité publique et non tirer des conclusions à partir de son application (3°).

---

100 CE, Ass., 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, n° 12045, *Rec.* 595 ; *D.* 1932.26, concl. Josse.

## *1° Une fausse distinction*

La distinction public / privé concernant la sécurité n'a pas d'incidence sur le domaine de l'objet étudié dans ce travail. L'expression de « sécurité privée » ne se situe pas sur le même plan théorique que le concept de sécurité publique. Lorsqu'il est fait mention de la sécurité privée dans les textes, il s'agit toujours de désigner les acteurs qui agissent en vue d'une mission matérielle de sécurité et non normative. Par exemple, au sein du CSI se trouve une partie relative à l'organisation des activités privées de sécurité. Les articles L. 611-1 et s. du CSI régissent ces activités, qui sont rangées par la doctrine et le langage commun sous l'appellation commode de « sécurité privée » ; mais il ne s'agit pas de désigner un domaine différent et particulier de sécurité, mais plutôt d'indiquer la prise en charge matérielle différente des mêmes activités. La sécurité publique, lorsqu'elle est prise dans son acception normative, a pour but de permettre aux autorités titulaires du pouvoir de police administrative de prendre toutes les mesures propres à garantir l'intégrité des personnes et des biens contre les risques publics. Aussi, l'exécution de ces mesures peut être laissée à la charge d'acteurs publics (police municipale, nationale ou gendarmerie par exemple) ou privés (société privée de sécurité). Il existe donc une apparente opposition entre ce qui relèverait de la « sécurité publique » parce que prise en charge par les services de police ou de gendarmerie, sous la direction d'un organe public – la Direction Centrale de la Sécurité Publique – et ce qui relève au contraire de la « sécurité privée », au sens de ce qui est pris en charge par des acteurs privés. Ces derniers sont d'ailleurs soumis au contrôle des autorités publiques, en vertu de l'article L. 611-2 CSI qui dispose que les autorités de police et de gendarmerie nationale assurent le contrôle des personnes qui exercent une des activités mentionnées par l'article L. 611-1 CSI. D'autres dispositions, telles que l'article L. 613-2 CSI, prévoient la possibilité pour certains acteurs privés d'assurer une mission de sécurité publique au sens matériel en vertu d'une habilitation ou agrément des autorités administratives.

## *2° L'existence d'une véritable sécurité privée ?*

Malgré tout, il serait possible d'objecter à cela le fait qu'il pourrait bien exister un domaine normatif de « sécurité privée », c'est-à-dire un ensemble de situations ou d'hypothèses dans lesquelles le risque ne saurait être qualifié de public. Après tout, pourquoi ne pas considérer que la sécurité d'un

jardin privé, de l'activité sportive d'un individu seul ou de la baignade dans une piscine privée ne soit pas plutôt pris en charge par ce qui serait une « sécurité privée » ? En effet, la sécurité d'équipements – une balançoire par exemple – sur un terrain privé, à disposition des seuls enfants d'une famille, pourrait être dite « privée ». Dans ce cas, la sécurité n'est assurée que par et pour la famille, les autorités publiques n'ayant rien à faire dans cette situation.

À vrai dire, si une telle interprétation semble attrayante, il faut reconnaître que, dans la mesure où les autorités publiques et le droit administratif n'ont rien à y faire en tant que tel, l'existence d'un concept de « sécurité privée » dans cette matière ne paraît pas utile. En cas de dommage lié à un défaut d'entretien ou de protection, c'est au droit de la responsabilité civile ou au droit pénal de prendre le relais afin de sanctionner ou réparer les dommages. L'exigence de sécurité dans ces cas-là se pose sur un autre terrain juridique que celui du droit administratif. Ce dernier n'a donc pas d'utilité à qualifier un élément conceptuel nommé « sécurité privée ». Ce n'est donc pas dire qu'un tel objet n'existe pas *absolument*, mais simplement que le droit administratif français contemporain n'a pas d'intérêt à s'occuper d'un tel sujet. Par conséquent, la sécurité publique se définit par la capacité d'une autorité administrative à assurer la protection des personnes et des biens matériels, contre un risque public tel que définit plus tôt.

### *3° Remarque sur le critère organique*

Néanmoins, ces développements posent un problème épistémologique non négligeable. En introduction, il a été montré l'impossibilité de définir la sécurité publique par les compétences juridiques des organes chargés de prendre des mesures en vue de celle-ci. Les analyses précédentes semblent cependant aller à l'encontre de cette approche. Ce critère organique paraît, en effet, s'attacher à rechercher lesquelles des situations et hypothèses sont susceptibles d'être protégées par une autorité administrative, par une étude des textes eux-mêmes, alors qu'une telle approche a été considérée comme erronée car opérant en sens inverse.

En réalité, à bien y regarder, il ne s'agit pas de qualifier un domaine empirique d'exercice de la sécurité publique. Affirmer que celle-ci se définit par la prise en charge par une autorité publique n'est pas rechercher quels sont ces domaines. C'est un critère organique qui permet simplement de

préciser l'étendue du concept de sécurité publique en affirmant que seule une telle autorité a la possibilité de garantir celle-ci.

Il s'agit aussi de permettre la réflexion sur la fluidité du concept : de même que le public fluctue en fonction des contingences sociales ou des nécessités particulières, la manière dont les autorités publiques prennent en charge ces questions là évolue. Le risque peut-être qualifié de « public » lorsque la communauté, par le truchement des organes administratifs, en assure la prise en charge. La société décide, à tel moment, de confier le soin de prémunir les individus et biens contre un risque en particulier qu'elle aura décidé de caractériser de public. Les deux éléments, d'identification du risque et d'attribution de sa gestion à une autorité publique vont finalement de pair.

Au fond, c'est cette particularité de la sécurité publique qui en fait un élément juridique si difficile à qualifier. Les tentatives de définition doctrinales ou de droit positif ont tenté d'identifier la sécurité publique en fonction d'éléments soit trop abstraits et généraux, soit trop empiriques. Repenser le concept par les trois critères étudiés ici – les critères matériel, personnel et organique – permettrait ainsi d'élaborer un outil conceptuel plus propre à suivre les évolutions sociales sans changer de définition. Demeure néanmoins la question de la nature juridique du concept.

## CHAPITRE 2 – DÉLIMITATION DU CONCEPT DE « SÉCURITÉ PUBLIQUE »

Il est primordial, afin de conclure l'analyse du concept juridique de sécurité publique, de resituer celui-ci au sein d'un ensemble plus large. Cela doit passer par l'analyse de la nature juridique du concept, c'est-à-dire répondre à la question de sa fonction et son utilité au sein de l'ordre juridique. Est-ce un droit, une obligation, une liberté, un simple motif d'action... ? La fluidité même de la sécurité publique, son indétermination empirique et l'adaptation dont son application fait preuve laisse penser qu'il s'agit, au fond, d'un standard juridique. Telle sera la thèse défendue ici. Parmi les nombreux éléments qu'il serait possible d'analyser, le choix a été fait de se concentrer sur deux problèmes en particulier : d'abord, le rapport de la sécurité publique avec l'idée de la normalité, qui implique la composante démocratique du concept (1) ; ensuite, les relations qu'entretiennent le standard de la sécurité publique et l'ordre public, par lequel il est souvent défini (2).

### *Section 1 : Un concept aux limites variables*

---

Les développements précédents ont déjà pu permettre d'entrevoir le problème qui est celui de cette section. La prise en compte des trois critères a mis en avant la variabilité intrinsèque du concept, dont les limites fluctuent en fonction de la manière dont le risque public est perçu par le public et pris en charge par les autorités étatiques. Afin d'exposer les conséquences au sein de l'ordre juridique de cette conception, il est nécessaire d'examiner le statut de celle-ci. L'outil du standard juridique paraît offrir une prise efficace à cet égard, permettant de mettre en avant, notamment, la fluidité de l'objet (1). Cette fluidité permet d'adapter les critères développés plus haut, aux besoins de la société en inscrivant le tout dans une certaine forme de normalité, que seul le public – les individus réunis en un groupe – est en mesure de déterminer. C'est le problème démocratique qui se trouve ici caractérisé (2).

## § 1. La sécurité publique comme standard juridique

Le standard, « notion critique du droit » qui « oblig[e] à s'aventurer dans ces zones difficiles où le droit “craque<sup>101</sup>” », semble être l'outil le plus pertinent pour expliquer et analyser la nature juridique de la sécurité publique. Il est un « instrument de mesure des comportements », une « technique de formulation de la règle de droit », sans être la règle de droit elle-même. Il est un étalon qui identifie ce qui est ou non acceptable par la société à un moment donné. Les auteurs ayant traité la question du standard relève pour la plupart la gêne qu'éprouve les juristes français à l'égard de l'instrument dans la mesure où il désigne une forme « d'hypertrophie du fait<sup>102</sup> », qui ne désigne « aucune solution précise et fixe<sup>103</sup> », ce qui place le juge dans une position perçue comme arbitraire.

Le professeur Stéphane Rials, dans sa thèse consacrée à la notion de standard, qualifiait l'ordre public composé de la sécurité, tranquillité et salubrité comme une telle technique, en raison du fait que les trois composantes sont elles-mêmes des standards qui ne peuvent s'apprécier qu'en termes de normalité<sup>104</sup>. Trois fonctions du standard sont caractérisées par le professeur Rials<sup>105</sup> : il opère un transfert du pouvoir créateur de l'autorité qui édicte le standard à celui qui l'applique (1°) ; il assure des missions de persuasion, légitimation et généralisation de la norme (2°) ; il organise une « régularisation permanente du système juridique » (3°). L'objet de cette sous-section est d'analyser dans quelle mesure la sécurité publique, comme standard juridique, assure ces trois fonctions.

### *1° Un transfert du pouvoir normatif*

Le premier élément fonctionnel du standard est celui du transfert du pouvoir créateur de droit de l'autorité qui édicte le standard à celui qui en fait l'application. Le pouvoir de police administrative générale du maire est, à l'égard de la sécurité publique, l'exemple le plus caractéristique

---

101 RIALS Stéphane, « Les standards, notions critiques du droit » in *Les notions à contenu variable en droit*, PERELMAN Chaïm (dir.), Travaux du centre national de recherches de logique, Bruxelles, Etablissements Emile Bruylant, 1984, p. 39.

102 *Ibidem*.

103 BLOUD-REY Céline, « Standard » in *Dictionnaire de la culture juridique*, 1<sup>re</sup> éd., PUF / Lamy, « Quadrige », 2003, p. 1439.

104 RIALS Stéphane, *Le juge administratif français et la technique du standard*, LGDJ, « Bibliothèque de droit public », 1980, p. 105 et s.

105 *Ibidem*, p. 120.

de ce point. La loi encadre ce pouvoir de manière très souple par l'article L. 2212-2 CGCT. Le maire a la possibilité d'agir en vue de « la sécurité publique » et d'édicter toutes les mesures propres à la garantir. Les exemples apportés par l'article ne sont que des hypothèses non exhaustives. Il s'agit pour le maire de modeler sa conception de la sécurité publique, de créer le droit sur le fondement d'un outil juridique dont les frontières internes évoluent en permanence. Le professeur Rials reconnaît que les standards sont, pour la plupart, des créations jurisprudentielles et que ce pouvoir créateur de droit est, en général, exercé par le juge administratif. C'est d'ailleurs l'objet de sa thèse que de montrer la manière dont le juge se sert des standards pour mener des politiques jurisprudentielles diverses. En matière de sécurité publique, en revanche, il semble que cette manière de concevoir le standard ne soit pas la meilleure : ce sont principalement les autorités administratives, dépendantes du pouvoir exécutif, qui agissent sur le fondement de textes pour la plupart législatifs afin de créer un ensemble de limites à l'exercice des libertés. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'indétermination conceptuelle de la sécurité publique pose problème : en l'absence de définition claire, les confusions dans son interprétation sont nombreuses et permettent aux autorités administratives de faire entrer, sous l'expression « sécurité publique », un ensemble d'éléments importants, parfois particulièrement éloignés des considérations de sécurité publique. Par exemple, certains arrêtés municipaux polémiques relatifs au port du burkini ont eu pour justification des considérations de sécurité<sup>106</sup> ; ou encore, il a pu être interdit, au nom de la sécurité publique, l'exercice de l'activité de photographe à Paris – le juge ayant en l'espèce reconnu un risque en raison d'une telle activité<sup>107</sup>. Ces exemples montrent la malléabilité du concept, qui se trouve concrétisé par le pouvoir créateur des autorités administratives en charge de la mission de police administrative. Ce sont bien elles qui établissent les mesures juridiques et matérielles concrètes. Le risque et le public sont redéfinis en fonction des objectifs poursuivis par les autorités administratives et des circonstances particulières – temporelles ou locales notamment.

---

106 V. par ex. la décision CE, ord. 26 août 2016, *Ligue des Droits de l'Homme*, n° 402742, Rec. 390, qui cite un arrêté du maire de Villeneuve-Loubet qui dispose que « sur l'ensemble des secteurs de plage de la commune, l'accès à la baignade est interdit, du 15 juin au 15 septembre inclus, à toute personne ne disposant pas d'une tenue correcte, respectueuse des bonnes mœurs et du principe de laïcité, et respectant les règles d'hygiène et de sécurité des baignades adaptées au domaine public maritime ».

107 CE, 14 mars 1979, *Syndicat patronal du photo-filmage*, n° 02280.

## *2° Des missions de persuasion, légitimation et généralisation de la norme*

La deuxième fonction englobe trois missions rhétoriques : la persuasion, la légitimation et la généralisation de la norme. La persuasion du standard, d'abord, permet de faire accepter une certaine solution par une apparente « limpidité du langage<sup>108</sup> ». La sécurité publique paraît à tout le monde comme une évidence : il faut assurer la sécurité publique, et toutes les mesures propres à atteindre ce but sont bonnes (dans les limites de la proportionnalité contrôlée par le juge administratif). L'administration qui use d'un motif de sécurité publique n'a pas à se préoccuper d'une justification plus élaborée que cela, dans la mesure où il paraît difficile de rejeter la nécessité de protéger les individus contre tel ou tel risque. C'est un lieu commun, facilement accepté et reconnu comme bon. C'est d'ailleurs sans doute l'une des raisons pour laquelle le « droit à la sécurité » fut si largement accepté quand il fut inséré dans le droit positif.

La fonction de légitimation, ensuite, se manifeste par la dissimulation d'un motif plus concret qui paraîtrait autrement pour arbitraire. Il s'agit de la continuation de la fonction précédente. Très souvent, les décisions du Conseil d'État font état de règlements administratifs n'utilisant d'autres raisons que la « sécurité publique », sans justifier outre mesure la norme édictée. Le simple fait d'user de cette expression suffit à rendre légitime une mesure restrictive de liberté.

Enfin, la généralisation qu'opère la sécurité publique est particulièrement importante et évidente. Il a été montré que le concept permettait d'englober un nombre considérable d'hypothèses variées (telles que la sécurité de la circulation sur la voie publique, des risques d'origine naturelle comme les incendies, éboulements ou avalanches, les dangers urbains et autres risques dus aux animaux dangereux...). Plutôt que de prévoir un ensemble de dispositions éparses, difficilement compatibles entre elles, la sécurité publique permet cette généralisation propre au standard. Un même concept suffit à assurer la protection matérielle des individus et de leurs biens.

## *3° La régularisation permanente du système juridique*

La troisième et dernière caractéristique fonctionnelle du standard, applicable au concept de sécurité publique, est la « régularisation permanente du système juridique ». Il s'agit de moduler la

---

108 RIALS Stéphane, *Le juge administratif français et la technique du standard*, op. cit., p. 58.



légalité d'un acte administratif en fonction du standard. La sécurité publique permet d'accomplir cette fonction en laissant le juge apprécier la réalité des risques auxquels l'autorité administrative a tenté de répondre. Cette appréciation se manifeste par le contrôle de proportionnalité qu'opère le juge à l'égard des actes de police administrative. Le concept de sécurité publique agit comme un étalon permettant de faire évoluer le contrôle et de régulariser ou non des actes de police. Le contrôle de proportionnalité en matière de police administrative est très poussé : il s'agit pour le juge de limiter au maximum les atteintes portées par les autorités administratives aux libertés publiques. Récemment, ce contrôle a d'ailleurs évolué pour agir selon un triple contrôle de nécessité, adaptabilité, proportionnalité, enserrant de manière plus prononcée les mesures qui peuvent être prises sur le fondement de la sécurité publique<sup>109</sup>.

Le concept de sécurité publique semble donc remplir les fonctions assignées au standard juridique. Il est important de mettre à jour ces éléments afin d'être plus à même de comprendre son action au sein de l'ordre juridique. Outre ces différentes qualités, la sécurité publique interroge sur son rapport à la normalité en termes de paix sociale, c'est-à-dire sur la manière dont le public lui-même, dans un dialogue avec les autorités publiques, définit le seuil de sécurité attendue.

## § 2. Sécurité et normalité

L'approche valorisée ici diffère un peu de ce qui est communément traité en matière de standard juridique. La question de la normalité, en matière de sécurité publique, paraît en effet être fortement liée aux considérations démocratiques, à la manière dont le public réagit et appelle de ses vœux une prise en charge de certains éléments. Stéphane Rials notait la double acception du terme de normalité : d'un côté, la normalité descriptive, qui correspond à la mode ou la moyenne d'un comportement ou situation, établie après étude descriptive de celles-ci ; de l'autre côté, la normalité dogmatique qui désigne ce qui *doit-être* et est appuyée sur des éléments non factuels, en référence à l'ordre du devoir-être. C'est cette modalité de la normalité qui permet de tisser le lien entre la sécurité publique et ce qu'en attend le public lui-même. En effet, en émettant une certaine forme de demande

---

109 V. par ex. à ce sujet : ROULHAC Cédric, « La mutation du contrôle des mesures de police administrative - Retour sur l'appropriation du « triple test de proportionnalité » par le juge administratif », in *RFDA*, 2018, p. 343.

de sécurité publique, le public élabore un certain devoir-être de la normalité. Ce devoir-être cherche à s'opposer un fait d'insécurité, réel ou imaginé (1°). Deux exemples peuvent être présentés afin de mieux saisir ces rapports (2°).

### *1° La construction de la normalité*

Baptiste Bonnet affirmait au sujet de l'ordre public qu'il s'agissait d'une notion éponge et qu'elle constituait le point de rencontre du fait et du droit en raison de son caractère très circonstancié<sup>110</sup>. La même vision peut être soutenue à l'égard de la sécurité publique. La métaphore de l'éponge permet d'éviter le poncif de la notion fourre-tout, de la notion réceptacle de toutes les envies et intérêts les plus étranges des autorités agissant en vue de la sécurité publique. Ce n'est pas le « tout » qui entre dans la notion ; plutôt, il s'agit du « tout » d'une certaine époque, d'un certain lieu, qui peut subir les conséquences des peurs et craintes de manières très importantes.

Il a été montré que ce concept, malgré un flou très important, disposait de limites qui semble difficile à éviter. Le critère matériel du risque public, notamment, importe beaucoup et permet de restreindre les éléments qui peuvent l'intégrer. Une autre caractéristique, liée au standard lui-même, empêche une extension illimitée de cela. Le standard est, en effet, un étalon de la normalité. La variabilité de la notion de sécurité publique peut s'expliquer grâce à la manière dont est conçue cette normalité dans un temps et espace donné.

A réfléchir de cette manière, l'extension de la sécurité publique ne correspond pas nécessairement à une extension des risques eux-mêmes, mais plutôt à une modification de la manière dont la société réagit à certains éléments de friction. Se retrouve ici, au fond, la question de la sécurité comme sentiment, qui a été présentée plus tôt. La normalité s'exprime dans les attentes du public, dans ce que ce dernier entend caractériser comme un « problème » de sécurité publique. Le juriste est malaisé face à de telles considérations, dans la mesure où il s'agit vraiment d'une question à la limite de ce que le droit peut prendre en compte. Il s'agit, en réalité, de tenter d'expliquer le mouvement interne du concept de sécurité publique par son intégration dans une société qui est elle-même en perpétuel mouvement. Cela est évident : le droit doit suivre ces mouvements, décalquer les attentes et les traduire

---

110 BONNET Baptiste, « L'ordre public en France : de l'ordre matériel et extérieur à l'ordre public immatériel. Tentative de définition d'une notion insaisissable », *op. cit.*

en termes juridiques afin de faire respecter ou de prévoir ce qui sera le mieux pour la société. La sécurité publique en est l'exemple parfait : en prenant en considération les besoins sociaux à un moment donné, elle permet d'assurer une certaine mise en conformité des comportements et situations.

Ces mouvements passent ainsi par un dialogue – au sens large – entre les autorités publiques et les individus, ou du moins les corps intermédiaires. Les prises de conscience qui s'opèrent au sujet de thématiques sociales (par exemple, l'amiante, l'insalubrité et l'insécurité des immeubles, l'insécurité de certaines zones urbaines...) sont fluides et agissent en profondeur. Philippe Portier, en citant Ulrich Beck, soutient qu'« il faut laisser les citoyens [...] définir ce qu'ils peuvent tolérer<sup>111</sup>». Cette définition de la tolérance revient à qualifier ce qui est normal dans une société d'accepter en termes de risques d'une part, et de restriction de liberté d'autre part. Ces deux composantes de la normalité vont de pair ; « on peut soutenir (...) que le souci de sécurité absolue a entraîné une multiplication à l'infini des interventions gouvernementales dans la société civile<sup>112</sup>», illustrant ainsi ces rapports entre la demande de sécurité « publique » et l'intervention des autorités pour y répondre.

## *2° Deux exemples*

Afin d'illustrer cela, il est possible de présenter deux cas. Le premier concerne un long dialogue entre le public et les autorités administratives relatif à la lutte contre l'habitat indigne. La préoccupation semble avoir été importante dès le XIXe avec le développement du mouvement hygiéniste qui prend conscience et alerte des risques liés à l'insalubrité des logements. Plusieurs textes sont élaborés afin de répondre à ces enjeux que le public constitue comme des problématiques de salubrité. La loi du 13 avril 1850 notamment, considérée comme la loi qui crée la notion d'habitat insalubre, demeure relativement floue. Elle est le résultat de l'action d'associations civiles alertant sur cette question<sup>113</sup>. Progressivement, la question de la sécurité des habitations devient primordiale. Le public et les autorités étatiques, en mouvement avec l'augmentation du confort dans les sociétés européennes, prennent cette question au sérieux. La loi du 10 juillet 1970 dite « Vivien<sup>114</sup> » intègre en

---

111 PORTIER Philippe, « Les trois âges de la sécurité », in *Le Débat*, n° 5, 2005, p. 85.

112 *Ibidem*.

113 À ce sujet, v. : BOURILLON Florence, « La loi du 13 avril 1850 ou lorsque la Seconde République invente le logement insalubre », in *Revue d'histoire du XIXe siècle. Société d'histoire de la révolution de 1848 et des révolutions du XIXe siècle*, n° 20/21, 1 juin 2000, p. 117.

114 Loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre.

son article 10 des considérations relative à la dangerosité et aux risques d'atteinte à la sécurité des habitants en raison de l'insalubrité et l'insécurité des habitations. Les dispositions les plus récentes<sup>115</sup>, entrées en vigueur le 1er janvier 2021, ont d'ailleurs intégré tous ces éléments au sein de la mission de police administrative de la sécurité publique. La normalité attendue en termes de logement a donc bien été construite, à travers le temps, grâce aux attentes du public lui-même, demandant un confort plus important – lié, aussi, au progrès en matière de logement, d'urbanisme et de confort général.

Le second exemple concerne les débats contemporains relatifs à l'insécurité de la société, qui proviennent d'une véritable demande des individus. Les campagnes pour les élections régionales illustrent cette demande et sa prise en compte par les personnalités politiques : de nombreux partis et candidats mettent en avant les préoccupations sécuritaires dans leurs programmes, en raison de ce que le public paraît ressentir<sup>116</sup>. Qu'il y ait ou non une réelle insécurité importe peu : il s'agit ici de construire une certaine normalité par la demande démocratique qui permet de faire fluctuer la manière dont les autorités administratives et le juge administratif feront application du concept de sécurité publique.

Prendre en compte cette dimension de la sécurité publique permet ainsi d'intégrer, dans les débats et raisonnements juridiques la question du ressenti social et de ne plus cacher l'évidence.

A l'issue de cette présentation, il est temps de rassembler en une formulation unique l'ensemble des éléments traités. La définition du concept juridique de sécurité publique constitue l'aboutissement de ces recherches ; il doit être exposé, puis commenté.

## *Section 2 : Pour une définition du concept de sécurité publique*

---

Après ces éclaircissements, comment replacer la sécurité publique dans son ensemble d'origine ? Est-il possible et même souhaitable de réintégrer celle-ci dans la classification originelle ? Le standard de la sécurité publique semble finalement être plus important qu'une simple composante de

---

115 Art. L. 511-1 et s. Code de la construction et de l'habitation.

116 Notamment les candidats situés à droite ou extrême-droite, tels que Xavier Bertrand ou Jordan Bardella, dont l'affiche de campagne titre « Le choix de la sécurité », laissant supposer que c'est au public de choisir sa conception de la sécurité.

l'ordre public. L'objet de ce mémoire a été, jusqu'à présent, de saisir ce qui faisait la spécificité intrinsèque de la sécurité publique. Maintenant, il faut d'abord présenter la formulation du concept ; puis, dans une perspective plus large, présenter les difficultés que posent ce concept inséré dans l'ordre juridique, face à l'ordre public mais aussi la tranquillité et la salubrité publiques. Cela a pour mission de proposer une (maigre) contribution à l'étude de ce que certains ont pu appeler le « paradigme sécuritaire » en termes juridiques<sup>117</sup>. A cette fin, la définition du concept de sécurité publique issue de ce mémoire sera présentée et discutée dans sa relation avec les autres composantes de l'ordre public (1), avant de proposer une manière d'articuler la sécurité et l'ordre publics (2).

## § 1. La formulation du concept

Arrivant au terme de cette tentative de conceptualisation de la sécurité publique, il convient d'y apporter une formulation et de discuter le choix des termes. Une remarque doit être apportée avant la proposition : toute définition n'est nécessairement que provisoire. Elle a vocation à être discutée et remodelée afin de s'approcher au plus près de l'objet étudié. Ainsi, les éléments discutés ici servent à titre provisoire de bornes, permettant ainsi de structurer une discussion.

La définition proposée est celle-ci :

« La *sécurité publique* est un standard juridique dont l'objet est la gestion des risques publics quotidiens d'origine urbaine, humaine ou naturelle, par des acteurs publiques ou privés, et dont les mesures normatives sont édictées par des autorités locales ou nationales, en vue de la protection de l'intégrité des personnes, privées ou publiques, et de leurs biens matériels ».

Tous les éléments précédemment étudiés se retrouvent ici pour donner une certaine cohérence opératoire à cet outil juridique. A l'égard de cette formulation, il convient de faire deux remarques principales : d'abord, le choix a été fait de reprendre les trois critères, matériel, personnel et organique, afin de définir le concept et le champ de la sécurité publique (1°) ; ensuite, cette définition

---

117 BOUCOBZA Isabelle et GIRARD Charlotte, « Paradigme sécuritaire et banalisation de l'état d'urgence » in *L' état d'urgence: de l'exception à la banalisation*, HALPÉRIN Jean-Louis (dir.), Presses Universitaires de Paris Nanterre, « Actualité », 2017, p. 241.

permet, du même coup, de circonscrire plus aisément les deux autres notions classiquement reconnues comme composantes de l'ordre public (2°).

### *1° Les trois critères : matériel, personnel, organique*

La définition proposée combine trois types de critères. Le premier, matériel, envisage la définition de la sécurité par l'objet auquel il s'applique, à savoir la « gestion des risques publics quotidiens d'origine urbaine, humaine et naturelle ». Le terme de quotidien permet d'accentuer le caractère spécifique de la sécurité publique par rapport à la sécurité intérieure ou nationale : en effet, l'analyse a montré que la sécurité publique est celle en vue de laquelle agissent les autorités administratives au jour le jour, pour assurer la circulation routière, prévenir les risques liés aux bâtiments insalubres, protéger les habitants d'avalanches ou d'incendies... autant d'éléments liés à la vie courante des individus. A l'inverse les sécurités intérieure et nationale disposent d'un domaine d'action plus abstrait, telle que la protection « des intérêts fondamentaux de la nation » ou « la défense nationale », qui permettent d'agir dans des domaines plutôt militaires que de police civile.

Cette définition se limite, par ailleurs, aux trois risques étudiés (urbains, humains et naturels). Il semble que ces catégories permettent de subsumer l'intégralité des comportements et situations portant atteinte à la sécurité publique. Dans tous les cas, c'est le deuxième critère personnel, à savoir la protection de l'intégrité des personnes et des biens, pierre de touche de la gestion de ces risques, qui donne sa cohérence d'ensemble à l'objet. C'est par cette horizon que la question de la sécurité publique devient pertinente, peu important d'ailleurs que ces personnes ou biens soient privés ou publics. Les risques en question ne deviennent des éléments en vue desquelles la sécurité publique peut agir lorsque est en cause l'intégrité des personnes ou de leurs biens. Cette caractéristique a souvent été vue comme l'unique critère de la sécurité publique, laissant dans l'ombre l'élément organique permettant de définir l'objet.

Ce troisième critère est essentiel pour la compréhension complète du concept. Il a été montré comment l'indétermination des acteurs a conduit à confondre sécurité privée et sécurité publique sur un même plan alors qu'il n'en est rien. L'une et l'autre ne s'opposent pas, dans la mesure où l'une détermine les conditions dans lesquelles une norme de sécurité publique peut être édictée, tandis que l'autre se charge d'appliquer matériellement ces normes. La définition prend ainsi en compte

ces deux versants : la distinction se situe dans le choix des termes « d'acteurs » et « d'autorité ». Le premier désigne les personnes en charge de l'exécution matérielle des missions de sécurité publique. Ils peuvent être publics (dans le cas d'une gestion des risques par la police, locale ou nationale, ou la gendarmerie) ou privés (lorsque des entreprises privées, selon des modalités techniques particulières, se trouvent chargées d'assurer la mission). Le second terme, « autorité », désigne les organes en charge de créer la norme de sécurité publique ; ces derniers sont nécessairement publics. Il est, en effet, impossible de transférer ce pouvoir d'édiction de normes, en l'état actuel du droit positif, à des personnes privées. Aussi, la formulation tente de prendre en compte cette distinction afin d'éviter la fausse opposition de sécurité publique et privée, qui ne concerne que les acteurs et non les organes ayant pour fonction d'agir en vue de la sécurité publique.

### *2° Remarque sur la tranquillité et la salubrité publiques*

Une fois ces précisions apportées sur la construction de la définition, il convient d'en tirer quelques conséquences. Il n'est pas possible d'analyser toutes celles qui en découlent : il s'agira de se concentrer sur l'impact de la redéfinition du concept sur ce qui est classiquement admis comme des notions voisines, connexes. La notion de sécurité publique au sein du triptyque de l'ordre public est d'une importance cruciale dans sa conception traditionnelle. C'est d'ailleurs par là que, classiquement, la notion est appréhendée, et il faut à ce titre rappeler le poids de la doctrine dans cette construction. Il s'agit bien d'une structure permettant d'appréhender l'ordre public selon différentes facettes, mais rien ne présume qu'elle suffise à elle-seule à expliquer l'objet entièrement. La construction semble avoir été faite selon une certaine interprétation des textes sans s'interroger sur les limites propres à chacune des composantes. Ainsi, en se concentrant sur la sécurité publique et en en proposant une certaine définition, il est possible d'affirmer ou non la pertinence de cette tripartition. Dans l'hypothèse où la sécurité publique ne pourrait finalement pas être uniquement considérée comme composantes de l'ordre public, il n'en demeure pas moins que sa définition pourra être utile aux fins de délimitation de la tranquillité et salubrité publiques.

La salubrité publique a souvent été interprétée comme permettant de remédier aux risques d'atteinte à la santé des individus. Il convient de noter que certains éléments de la santé des individus – tel que la santé mentale, pouvant être source d'insécurité pour les tiers – semblent participer de la

sécurité publique et non la salubrité publique en raison des risques qu'ils portent sur le public de manière générale. Cette question permet d'aborder la manière dont la sécurité publique a été utilisée au cours de la gestion de la situation sanitaire relative au Covid-19. Progressivement, la mention de la salubrité publique a laissé place à l'expression « sécurité sanitaire ». Faut-il admettre, dès lors, que ces enjeux intègrent la mission de sécurité publique, ou bien que cette expression ne dispose pas d'une réelle place mais vise plutôt à assurer une certaine rhétorique politique ? La définition proposée de la sécurité publique permet d'admettre tous les risques liés à des crises épidémiques ou alimentaires (« risques d'origine [...] naturelle » pouvant porter atteinte à « l'intégrité des personnes et des biens »). Dès lors, la salubrité publique pourrait disposer d'un champ différent, visant à assurer la propreté des rues par exemple.

La tranquillité, quant à elle, se circonscrit aux seuls éléments de réduction de bruits ou gênes sans gravité pour l'intégrité des personnes et biens. Dès lors qu'un comportement ou situation risque de porter atteinte à celle-ci, il faut considérer que ce n'est là plus de la tranquillité publique. Ce qui est considéré par l'article L. 2212-2, 2° CGCT comme la prévention des atteintes à la tranquillité – à savoir les rixes et disputes, suivis ou non d'ameutements – pourrait ainsi être intégré au sein de la sécurité publique, en ce que ces situations peuvent porter atteinte à l'intégrité des individus.

La question finale à laquelle ce travail cherchera à apporter un début de réponse est celle de la pertinence de la conception matérielle de l'ordre public en tant que composée, entre autres, de la sécurité publique.

## § 2. Sortir la sécurité publique de l'ordre public ?

Plutôt que de penser la sécurité publique par l'ordre public, il faudrait reconnaître que les deux notions sont juxtaposées et ne visent guère la même chose. La composante matérielle de l'ordre public, qu'il est difficile de saisir, pourrait dès lors être reconsidérée en fonction d'autres éléments. Stéphane Rials notait dans sa thèse que la notion d'ordre public, dans la jurisprudence, n'était presque jamais utilisée comme telle mais souvent par une ou plusieurs de ses composantes<sup>118</sup>. La sécurité

---

118 RIALS Stéphane, *Le juge administratif français et la technique du standard*, *op. cit.*, p. 106.



publique ne peut se réduire à n'être qu'une composante de l'ordre public (1°). Elle ne serait pas plus grande ou moins grande que ce dernier ; simplement, ne visant pas les mêmes objectifs, elle se situerait à ses côtés. Il serait ainsi possible d'extraire la sécurité publique de l'ordre public afin de définir la conception matérielle de celui-ci d'une manière différente (2°).

### *1° La sécurité publique sans l'ordre public*

Ce qui permet de soutenir la sortie de la sécurité publique du cadre de l'ordre public lui-même est le retour aux textes sur lesquels ces notions s'appuient. L'article L. 2212-2 CGCT fournit la disposition principale suivant laquelle la notion d'ordre public s'est construite. Le triptyque tranquillité, sécurité et salubrité publiques est né de la manière dont le texte présente la mission de police administrative générale du maire. L'idée que « l'ordre public se résume à trois éléments [...] qui sont ceux expressément énumérés à l'article L. 2212-2 [CGCT], à savoir la sécurité publique, la tranquillité publique et la salubrité publique<sup>119</sup> » paraît très présente en doctrine et laisse entendre que ce qui est appelé trilogie traditionnelle de l'ordre public est un objet presque naturel. Certains auteurs parlent même de « consécration » du triptyque par la loi communale de 1884 et s'interroge sur la confusion apportée par l'article L. 2212-2 CGCT alors que les formules sont les mêmes<sup>120</sup>. Dans tous les cas, à bien y regarder, le texte lui-même n'est pas si clair que cela. La formule établie est : « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». Le texte ne présage, en réalité, en rien d'une telle construction sous forme de triptyque. Ce dernier est admis, néanmoins, de manière presque inconditionnelle, comme vérité absolue sans que ne soit jamais remis en cause son origine. Il semble néanmoins possible de soutenir, en réalité, que l'ordre et la sécurité publics dispose chacun d'un terrain propre.

Pourquoi en effet considérer que l'ordre public matériel ne peut se définir que par trois éléments eux-mêmes difficiles à saisir ? Jusqu'à présent, il semble que le juge, notamment, ait fait basculer la recherche de la définition sur la recherche de composantes constitutives. Mais cela paraît avoir empêché, dans une certaine mesure, la réflexion autour de ce que pourrait être, en lui-même,

---

119 FRYDMAN Patrick, « L'ordre public et le juge » in *Les polices municipales en perspective*, SEILLER Bertrand (dir.), Les éditions du CNFPT, 1999, p. 87.

120 BONNET Baptiste, « L'ordre public en France : de l'ordre matériel et extérieur à l'ordre public immatériel. Tentative de définition d'une notion insaisissable », *op. cit.*

l'ordre public. La doctrine, en revanche, paraît toujours eu avoir des difficultés dans la recherche d'une véritable définition de l'ordre public matériel. L'organisation du triptyque est souvent discutée, la place et importance des éléments semblent aussi présentées comme contingentes. Peut-être la recherche d'une définition des composantes permettrait de sortir de cette impasse. En fixant des limites, qui seront forcément arbitraires puisque tirées d'une interprétation personnelle du juriste, il serait possible de déterminer le champ d'application de chacune des composantes et classer les hypothèses et situations dans des schémas correspondant mieux à la réalité. L'objectif est donc d'arriver à expliquer et encadrer au mieux le pouvoir normatif des autorités en charge de la mission de sécurité publique.

## *2° Une conception renouvelée de l'ordre public*

Ces interrogations sont accentuées et soutenues par la lecture de certains textes ou décisions qui semblent mettre sur un plan d'égalité l'ordre et la sécurité publics<sup>121</sup>. Comment faire interagir les deux concepts, si l'un et l'autre ne sont pas dans un rapport de hiérarchie mais plutôt de connexion mutuelle ? L'idée serait finalement de considérer que l'ordre public dispose d'un champ matériel exclusif de la sécurité – par exemple, en prenant l'ordre au sens strict, c'est-à-dire la bonne disposition, rationnelle et en paix d'une communauté. Cette interprétation suppose de prendre la formule de l'article L. 2212-2 CGCT au mot, de considérer l'expression de « bon ordre » en tant que telle. Évidemment, la sécurité publique peut avoir un rôle à jouer, mais elle peut aussi très bien, dès lors, être employée seule, à des moments où l'ordre public, en tant que bon ordre, n'est pas nécessairement mis en cause. Par exemple, dans le cadre de la gestion d'un immeuble en ruine, il y a plus un problème de sécurité de l'immeuble que de menace à l'ordre public, en ce sens que la communauté ne risque pas d'être déstabilisée dans son essence et son ordre ou même sa bonne disposition mais qu'il existe un risque d'atteinte à l'intégrité des personnes et de leurs biens. Les objectifs que vise la sécurité publique sont particuliers – la protection de l'intégrité des personnes et des biens. Il s'agit d'assurer la consistance des individus et de leur propriété, en tant qu'individu membres d'une collectivité. L'ordre public matériel, au contraire, pourrait caractériser un autre versant, plus liée à la conservation de la substance

---

121 CE, 13 mars 2009, *M. A.*, n° 298784 : « ... qu'en se fondant exclusivement sur ce motif, qui n'est tiré d'aucune atteinte à l'ordre ou à la sécurité publics... » ou encore un arrêté interministériel du 28 avril 2020 relatif aux armes d'alarme et de signalisation fabriquées en France ou importées d'un pays tiers à l'Union européenne, en son art. 6 qui dispose : « Pour des raisons d'ordre ou de sécurité publics... ».

de la communauté, dans son ensemble, dans un ordre rationnel et en paix. Une telle conception mériterait d'être développée afin de tester sa pertinence. *A minima*, il conviendrait simplement de remettre en question la pertinence, trop rarement remise en cause, du triptyque traditionnel. Le changement de perspective permet ainsi de ne plus associer de manière forcée les deux notions qui, en certaines occasions, paraissent ne pas avoir le même objet. Il pourrait ainsi y avoir une sécurité publique sans intervention de l'ordre public, de même qu'un ordre public ne mettant pas en cause la sécurité publique. C'est, de toute manière, ce que semble faire le juge administratif lorsque des considérations de sécurité publique sont mobilisées sans mention de l'ordre public et inversement.

Enfin, la construction du Code de la Sécurité Intérieure, qui fonde la sécurité intérieure comme composée des sécurités publique et civile, pourrait avoir une certaine pertinence s'il était acceptée que la sécurité publique est un concept juridique particulier, attaché à rien d'autres qu'à lui-même.



# Conclusion générale

---

Les chemins parcourus tout au long de ce devoir ont été sinueux, parfois troubles. La définition à laquelle ils mènent peut satisfaire l'esprit du juriste en ce qu'elle tente de poser des mots sur un objet difficilement saisissable. Cette formulation a été constituée grâce à deux phases successives, aussi importante l'une que l'autre. D'abord, la déconstruction de l'expression de sécurité publique qui, sans être inconnue des juristes de droit administratif, leur ait malgré tout bien cachée. Ce moment fut essentiel afin de saisir les différentes approches privilégiées jusqu'à présent par la doctrine, les confusions que pouvaient apporter le droit positif et les conséquences de celles-ci. L'introduction récente, en droit administratif français, de notions complexes et insaisissables telles que les sécurités nationale et intérieure, ont dû être détachées du concept étudié ici. Il a été montré sur quels erreurs d'interprétation le droit à la sécurité est né, permettant, en même temps, de mettre à jour la distinction entre les termes de sûreté et de sécurité.

Ce premier travail a été suivi par une analyse de la notion de « public », ouvrant la voie à l'élaboration de trois critères différents : – un critère matériel, le risque public, qui circonscrit l'étendue des menaces auxquels tentent de répondre la sécurité publique ; – un critère personnel, permettant de définir le « quelqu'un ou quelque chose » dont la protection doit être assurée ; – un critère organique, enfin, qui désigne le « protecteur », celui ayant la charge d'assurer la mission de sécurité publique. Il était nécessaire de compléter cette analyse par une étude de la nature juridique du concept, à savoir la sécurité publique comme standard juridique. Cet outil permet d'expliquer la fluidité du concept et ses fonctions juridiques. Il était ensuite tout à fait naturel et aisé de construire une formulation du concept, exposée et expliquée, avant d'en analyser les conséquences sur la construction en triptyque de l'ordre public.

Malgré l'imperfection de cette définition conceptuelle, les éléments essentiels caractérisant la sécurité publique sont mis en évidence, ce qui permet une discussion plus aisée autour de l'objet.

# BIBLIOGRAPHIE

## – Thèses –

RIALS Stéphane, *Le juge administratif français et la technique du standard*, LGDJ, « Thèses », 1980, 564 p.

TEITGEN Pierre-Henri, *La police municipale. Étude de l'interprétation jurisprudentielle des articles 91, 94 et 97 de la loi du 5 avril 1884*, Dalloz, 2019, 519 p.

VINCENT-LEGOUX Marie-Caroline, *L'ordre public. Étude de droit comparé interne*, 1<sup>re</sup> éd., LGDJ, 2001, 558 p.

## – Dictionnaire, manuels et traités –

DUPIC Emmanuel, *Droit de la sécurité intérieure*, 1<sup>re</sup> éd., Gualino, « Master », 2014, 608 p.

MBONGO Pascal, HERVOUËT François et SANTULLI Carlo (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de l'Etat*, Berger-Levrault, 2015, 998 p.

MBONGO Pascal (dir.), *Traité de droit de la police et de la sécurité*, LGDJ, « Les grands concours », 2014, 685 p.

VAN LANG Agathe, GOUNDOUIN Geneviève et INSERGUET-BRISSET Véronique (dir.), *Dictionnaire de droit administratif*, 8<sup>e</sup> éd., Sirey, « Dictionnaire Sirey », 2021, 640 p.

VLAMYNCK Hervé, *Droit de la police*, 6<sup>e</sup> éd., Vuibert, « Dyna'sup », 2017, 486 p.

## – Ouvrages –

BAUER Alain et FREYNET François, *Les études de sûreté et de sécurité publique*, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2009, 128 p.

BAUER Alain et VENTRE André-Michel, *Les polices en France. Sécurité publique et opérateurs privés*, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2010, 128 p.

FOUCAULT Michel, *Sécurité, territoire et population*, Gallimard/Seuil, 2004, 448 p.

GROS Frédéric, *Le principe sécurité*, Gallimard, « NRF Essais », 2012, 304 p.

HABERMAS Jürgen, *L'espace public. Archéologie de la Publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, trad. par Marc B. De Launay, 1<sup>re</sup> éd., Payot, 1978, 324 p.

PAQUOT Thierry, *L'espace public*, La Découverte, « Repères », 2015, 128 p.

RIALS Stéphane, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Hachette, « Pluriel », 1988, 761 p.

ROCHÉ Sébastien, *Sociologie politique de l'insécurité*, Presses Universitaires de France, « Quadrige », 2004, 320 p.

– Ouvrages collectifs et actes de colloque –

AFROUKH Mustapha, MAUBERNARD Christophe et VIAL Claire (dir.), *La sécurité : mutations et incertitudes*, Institut Universitaire Varenne, « Colloques & Essais », 2019, 232 p.

BONNET Baptiste et DEUMIER Pascale (dir.), *De l'intérêt de la summa divisio Droit public - Droit privé ?*, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2010, 298 p.

BUI-XUAN Olivia (dir.), *Droit et espace(s) public(s)*, Institut Universitaire Varenne, « Colloques & Essais », 2012, 204 p.

CAUDAL Sylvie (dir.), *La motivation en droit public*, Dalloz, « Thèmes et Commentaires », 2013, 314 p.

DEBOVE Frédéric et RENAUDIE Olivier (dir.), *Sécurité intérieure. Les nouveaux défis*, Vuibert, 2013, 351 p.

HALPÉRIN Jean-Louis, HENNETTE-VAUCHEZ Stéphanie et MILLARD Éric (dir.), *L'état d'urgence : de l'exception à la banalisation*, Presses universitaires de Paris Nanterre, 2017, 268 p.

LALLE Pascal (dir.), *La police de sécurité publique en France: quelles ambitions pour demain ?*, Les éditions du Cerf, 2019, 288 p.

NGAMPIO-OBÉLÉ-BÉLÉ Urbain (dir.), *La sécurité en droit public*, Institut Universitaire Varenne, « Colloques & Essais », 2018, 302 p.

NICOD Marc (dir.), *Qu'en est-il de la sécurité des personnes et des biens ?*, Toulouse, Presses de l'Université des Sciences sociales de Toulouse, 2008, 302 p.

PERELMAN Chaïm (dir.), *Les notions à contenu variable en droit*, Travaux du centre national de recherches de logique, Bruxelles, Établissements Emile Bruylant, 1984, 374 p.

RENET Thierry (dir.), *L'ordre public à la fin du XXe siècle.*, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 1996, 111 p.

SEILLER Bertrand (dir.), *Les polices municipales en perspective*, Les éditions du CNFPT, 1999, 308 p.

VAUTROT-SCHWARZ Charles (dir.), *La police administrative*, Presses Universitaires de France, « Thémis Essais », 2014, 320 p.

– Rapports et études institutionnels –

GUÉHENNO Jean-Marie (dir.), *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, La Documentation française, 2013, 160 p.

MALLET Jean-Claude (dir.), *Défense et Sécurité nationale: le livre blanc*, Odile Jacob/La Documentation Française, 2008, 402 p.

– Articles –

AFROUKH Mustapha, « L'émergence d'un droit à la sécurité des personnes dans la jurisprudence de la CEDH », in *Revue du droit public*, n° 1, 2015, p. 139.

AUBY Jean-Bernard :

- « Espace public, espaces publics », in *Droit administratif*, vol. 7, 2009, p. 1 ;
- « Espaces publics et espaces privés dans la ville et dans le droit » in *Terres du droit. Mélanges en l'honneur de Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, p. 197.

BART Michel et DECOUT-PAOLINI Rémi, « Le code de la sécurité intérieure : genèse d'un outil contours et traductions d'une notion », in *AJDA*, 2015, p. 84.

BÉJA Alice, « L'espace public, le bien commun par excellence », in *Esprit*, n° 11, 2012, p. 71.

BOURILLON Florence, « La loi du 13 avril 1850 ou lorsque la Seconde République invente le logement insalubre », in *Revue d'histoire du XIXe siècle. Société d'histoire de la révolution de 1848 et des révolutions du XIXe siècle*, n° 20/21, 2000, p. 117.

BRISSON Jean-François, « La surveillance des espaces publics », in *Droit administratif*, vol. 12, 2005, p. 7.

BUI-XUAN Olivia :

- « Espace public et libertés religieuses », in , 2012.
- « L'espace public : l'émergence d'une nouvelle catégorie juridique ? Réflexions sur la loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public », in *RFDA*, vol. 3, 2011, p. 551.

BON Pierre, « Police municipale : circulation et stationnement des véhicules », in *Encycl. Coll. Loc. Dalloz*, 2021.

CAILLOSSE Jacques, « Le "public" du droit administratif. Une catégorie juridique pour l'action publique » in *Terres du droit. Mélanges en l'honneur de Yves Jégouzo.*, Dalloz, 2009, p. 383.

CAPART Rémi, « Le préfet de zone de défense et de sécurité », in *RFDA*, n° 3, 2019, p. 537.

CAUSSE Hervé, « Le principe de sûreté et le droit à la sécurité », in *Gazette du Palais*, n° 354, 2001, p. 2.

CHEVALLIER Jacques, « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », in *RFAP*, n° 1, n° 137-138, 2011, p. 217.

COTTE Bruno, « Sécurité et souveraineté », in *RFDA*, n° 6, 2011, p. 1102.

DANIEL CANEPA, « La sécurité civile face aux inondations. », in *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 16, 1994, p. 113.

DELMAS-MARTY Mireille, « Sécurité et dangerosité », in *RFDA*, n° 6, 2011, p. 1096.



- DELVOLVÉ Pierre, « Sécurité et sûreté », in *RFDA*, n° 6, 2011, p. 1085.
- DELBECQUE Éric, « L'ordre en révolution. La sécurité publique face aux radicalités politiques », in *Le Débat*, n° 2, 2019, p. 86.
- FINES Francette, « "L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle" dans la jurisprudence constitutionnelle », in *RFDA*, 1994, p. 594.
- FESSEL Michaël, « La sécurité: paradigme pour un monde désenchanté », in *Esprit*, n° 8, 2006, p. 194.
- GERBER Nathalie et THÉVENOT Pauline, « Repères interdisciplinaires sur les notions de public(s) et non-public(s) en sciences de l'homme et de la société », in *Interrogations ? Revue pluridisciplinaire de sciences humaines et sociales*, n° 24, 2017, p. 17.
- GHORRA-GOBIN Cynthia, « L'espace public: entre privatisation et patrimonialisation », in *Esprit*, n° 11, 2012, p. 88.
- GIREL Mathias, « Progrès et méliorisme : l'enquête et les publics », in *Raison présente*, n° 2, 2015, p. 45.
- GLINIASTY Jeanne de, « La force du discours en droit administratif », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 2, 2017, p. 77.
- GRANGER Marc-Antoine, « La sauvegarde de l'ordre public n'est pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit », in *Constitutions*, 2015, p. 378.
- HABERMAS Jürgen :
- « Espace public et sphère publique politique. Les racines biographiques de deux thèmes de pensée », in *Esprit*, trad. par Christian Bouchindhomme, n° 8-9, 2015, p. 12 ;
  - « L'espace public et la religion », in *Etudes*, n° 10, 2008, p. 337 ;
  - « Retour sur la religion dans l'espace public », in *Le Débat*, n° 5, 2008, p. 27.
- HANICOTTE Robert, « Espaces publics, impasse des libertés », in *JCPA*, 2012, p. 20.
- JAZOTTES Gérard et LUBY Monique, « Ordre public. Sécurité publique. Définition. Autorisation préalable. Caractère nécessaire. Sécurité juridique. », in *RTD Com.*, 2001, p. 824.
- JOBART Jean-Charles, « Les paradoxes des rassemblements Facebook », in *AJDA*, 2012, p. 1978.
- JOXE Pierre, « La demande de sécurité intérieure: entretien avec Pierre Joxe », in *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, vol. 35, 1999, p. 45.
- LACAZE Jean-Paul, « Présentation », in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 1, 1987, p. 3.
- LATOUR Xavier :
- « Sécurité intérieure: un droit "augmenté" ? », in *AJDA*, 2018, p. 431 ;
  - « L'organisation territoriale et la sécurité intérieure », in *JCPA*, vol. 51, 2015, p. 31.
- LAUNAY Jacques, « Sécurité et défense », in *RFDA*, n° 6, 2011, p. 1099.

LAVAINÉ Mickaël, « Contrat et police : la facturation des activités des forces de l'ordre à des personnes privées », in *AJDA*, 2018, p. 2226.

LEBIGOT Christelle, « Évolution de la sécurité publique dans le cadre de la police administrative », in *Revue juridique de l'Ouest*, n° 3, 2000, p. 327.

LE MAREC Joëlle, « Le public: définitions et représentations », in *Bulletin des bibliothèques de France*, n° 46, 2001, p. 10.

LE ROUX Bruno, « Sécurité et déontologie, la création d'une autorité administrative indépendante », in *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, vol. 44, 2001, p. 143.

LÉNA Maud, « Le Projet de loi « sécurité publique » adopté par l'Assemblée nationale », in *AJDP*, vol. 2, 2017, p. 56.

LONG Marceau, « La gendarmerie et l'Etat de droit », in *RFDA*, 1991, p. 881.

MADURAUD Anne-Laure, « “La sécurité est la première des libertés” : pour en finir avec une antienne réactionnaire », in *Délibérée*, n° 1, 2018, p. 86.

MARTIN Pascal, « La lutte contre l'habitat indigne à Paris », in *Informations sociales*, n° 4, n° 184, 2014, p. 104.

MELLERAY Fabrice, « L'obligation de prendre des mesures de police administrative initiales », in *AJDA*, 2005, p. 71.

MONGIN Olivier, « Métamorphose de l'espace public », in *Esprit*, n° 11, 2012, p. 73.

MOUTOUH Hugues, « La loi et l'ordre », in *D.*, 2000, p. 163.

NOGUELLOU Rozen, « La décision administrative et son destinataire », in *RFDA*, 2013, p. 732.

OCQUETEAU Frédéric et SCHLOSSER Jean-Michel, « La fin d'un modèle de sécurité publique à la française », in *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 46, 2019, p. 94.

PAULIN Cédric, « Il y a plus de trente ans était votée la loi du 12 juillet 1983 », in *Sécurité et stratégie*, n° 4, 2013, p. 41.

PHILIPPE PORTIER, « Les trois âges de la sécurité », in *Le Débat*, n° 5, 2005, p. 85.

RENAUDIE Olivier, « Les mutations de la sécurité intérieure : l'État transformé? », in *Civitas Europa*, n° 1, 2018, p. 53.

ROBLOT-TROIZIER Agnès, « État d'urgence et protection des libertés », in *RFDA*, 2016, p. 424.

ROULHAC Cédric, « La mutation du contrôle des mesures de police administrative - Retour sur l'appropriation du « triple test de proportionnalité » par le juge administratif », in *RFDA*, 2018, p. 343.

RUBY Christian, « Le « public » contre le « peuple » : une structure de la modernité », in *Le Philosophoire*, n° 25, 2005, p. 89.

SAINT-BONNET François, « Partition de l'espace et différentiation normative. Le droit moderne et la civilité », in *Lo Sguardo (Rivista di filosofia)*, n° 13, 2013.

SCHRAMECK Olivier, « Sécurité et liberté », in *RFDA*, 2011, p. 1093.

SEILLER Bertrand, « Précisions sur l'obligation d'exercer le pouvoir réglementaire », in *AJDA*, 2004, p. 761.

WRIGHT Vincent, « Les ambiguïtés du système politique français », in *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, vol. 16, 1994, p. 9.

ZARCA Yves Charles, « Foucault et l'idée d'une histoire de la subjectivité: le moment moderne », in *Archives de Philosophie*, n° 2, 2002, p. 255.

# Table des matières

---

Introduction générale.....	3
Partie 1. Déconstruction.....	15
Chapitre 1 – État des lieux de la notion de « sécurité publique ».....	17
Section 1 : La doctrine.....	17
§ 1. Une absence étonnante.....	17
1° Des notions proches plus étudiées.....	18
2° Les causes de l'absence.....	21
§ 2. Une présence d'apparence : les approches doctrinales.....	22
1° La doctrine et l'ordre public.....	23
2° La doctrine et les régimes juridiques de police administrative.....	25
3° La doctrine et les libertés publiques.....	25
Section 2 : Le droit positif.....	26
§ 1. L'absence de définition juridique.....	27
1° La fausse définition du Code de la Sécurité intérieure.....	27
2° Des travaux préparatoires gênants.....	28
3° L'impossible définition par les régimes juridiques.....	29
§ 2. Les usages de l'expression de « sécurité publique ».....	30
1° Une typologie des usages de l'expression de « sécurité publique ».....	31
2° La sécurité publique comme secteur d'activité.....	33
3° Précision sur le travail de définition.....	34
Chapitre 2 – Des confusions nombreuses.....	35
Section 1 : Une confusion entre sécurité et sûreté.....	35
§ 1. Les causes de la confusion.....	35
1° La distinction.....	36
2° Les différents sens de la sûreté.....	38

§ 2. Les effets de la confusion : le droit à la sécurité.....	40
1° Un fondement artificiel.....	41
2° Un « droit à » ?.....	42
Section 2 : L'inflation des notions : entre sécurité publique, nationale, intérieure.....	45
§ 1. La genèse des ambiguïtés.....	45
1° Sécurité et sécurité publique.....	46
2° Sécurité intérieure, sécurité nationale et sécurité publique.....	46
3° Sécurité civile et sécurité publique.....	48
§ 2. Les conséquences des ambiguïtés.....	49
1° Les intérêts fondamentaux de l'État.....	49
2° Les risques d'origine naturelle.....	51
3° La place de la sécurité publique dans les classifications.....	52
Partie 2. Reconstruction.....	55
Chapitre 1 – A la recherche d'une définition du « public ».....	57
Section 1 : Le risque et les espaces publics.....	58
§ 1. L'insuffisance du critère des espaces publics.....	58
1° Les risques d'origine humaine.....	60
2° Les risques d'origine naturelle.....	61
3° Les risques d'origine urbaine.....	62
§ 2. Le critère du risque.....	63
1° Les risques d'origine humaine.....	64
2° Les risques d'origine naturelle.....	65
3° Les risques d'origine urbaine.....	66
Section 2 : La sécurité publique et le public.....	68
§ 1. La sécurité et le public : le risque supporté.....	68
1° La sécurité publique et les individus.....	70
2° Les relations interpersonnelles.....	71
3° Les institutions politiques.....	72

§ 2. Sécurité publique et sécurité privée : le risque pris en charge.....	73
1° Une fausse distinction.....	74
2° L'existence d'une véritable sécurité privée ?.....	74
3° Remarque sur le critère organique.....	75
Chapitre 2 – Délimitation du concept de « sécurité publique ».....	77
Section 1 : Un concept aux limites variables.....	77
§ 1. La sécurité publique comme standard juridique.....	78
1° Un transfert du pouvoir normatif.....	78
2° Des missions de persuasion, légitimation et généralisation de la norme.....	80
3° La régularisation permanente du système juridique.....	80
§ 2. Sécurité et normalité.....	81
1° La construction de la normalité.....	82
2° Deux exemples.....	83
Section 2 : Pour une définition du concept de sécurité publique.....	84
§ 1. La formulation du concept.....	85
1° Les trois critères : matériel, personnel, organique.....	86
2° Remarque sur la tranquillité et la salubrité publiques.....	87
§ 2. Sortir la sécurité publique de l'ordre public ?.....	88
1° La sécurité publique sans l'ordre public.....	89
2° Une conception renouvelée de l'ordre public.....	90
Conclusion générale.....	93
Bibliographie.....	94