



HAL
open science

”La dimension politique de la jurisprudence administrative clermontoise en matière d’ordre public”

Antoine Carpentier

► To cite this version:

Antoine Carpentier. ”La dimension politique de la jurisprudence administrative clermontoise en matière d’ordre public”. La Revue du Centre Michel de l’Hospital [édition électronique], 2023, n° 26, 10.52497/revue-cmh.1436 . hal-04168397

HAL Id: hal-04168397

<https://uca.hal.science/hal-04168397v1>

Submitted on 21 Jul 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

LA DIMENSION POLITIQUE DE LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE CLERMONTOISE EN MATIÈRE D'ORDRE PUBLIC

Antoine CARPENTIER

*doctorant contractuel en droit public, Université Clermont Auvergne, Centre Michel
de L'Hospital UR 4232, F-63000 Clermont-Ferrand, France*

L'explication politique du droit administratif n'est pas une entreprise nouvelle. Pourtant, elle demeure rare. L'étude de la jurisprudence administrative clermontoise en matière d'ordre public offre une occasion de renouer avec ce programme doctrinal. Assurément, les décisions du juge clermontois de l'ordre public connaissent une portée politique en raison des affaires traitées, du contexte dans lequel elles s'inscrivent et des prolongements qu'elles connaissent. Qui plus est, par la défense des libertés et de la place de l'État qu'elles produisent, ces décisions laissent entrevoir la politique portée par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand en matière d'ordre public.

La politique, voilà un mot qui sent la poudre¹ ! Et lorsqu'il est attaché à celui de « justice », l'embrasement n'est jamais loin. Justice et politique : une alliance de termes détonante pour certains, dissonante pour d'autres. « Les deux mots de justice et de politique semblent jurer d'être accouplés² », relevaient Joseph Barthélemy et Paul Duez, quand Georges Vedel affirmait qu'« en pure logique, il ne peut y avoir de justice politique ; les deux mots sont contradictoires³ ».

Cette méfiance, si ce n'est cette défiance, pour cette union locutoire repose sur une construction intellectuelle qui assigne au juge un rôle restreint et au chercheur en droit une charge tout aussi limitée. L'analyse de ce scepticisme exigerait une contribution en propre, tant elle prend racine dans une histoire politique et intellectuelle emmêlée. On se bornera donc à la résumer succinctement. D'une part, la justice

-
1. Le Professeur Jean Rivero débutait ainsi son article sur la notion de laïcité : « Laïcité, le mot sent la poudre » (J. Rivero, « La notion juridique de laïcité », *D.*, 1949, p. 137).
 2. J. Barthélemy, P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1933, rééd. éd. Panthéon-Assas, coll. « Les introuvables », 2004, p. 867.
 3. G. Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, rééd. présentée par G. Carcassonne et O. Duhamel, coll. « Bibliothèque Dalloz », p. 540.

La Revue du Centre Michel de L'Hospital, n° 26, 2023.
DOI : 10.52497/revue-cmh.1436

administrative française s'est construite sur le leg révolutionnaire de la suspicion permanente à l'égard de la figure du juge. Le souvenir de la rébellion des parlements d'Ancien Régime contre la Monarchie subsiste et s'incarne encore dans le spectre⁴ mythique⁵ d'un « gouvernement des juges » administratifs⁶. Simple « bouche de la loi » (Montesquieu) et véritable « automate à syllogismes » (Max Weber), le juge n'aurait pour seul rôle que d'appliquer le droit, aucunement de le créer, fût-ce par son interprétation. C'est pourquoi une partie de la théorie générale de l'État du xx^e siècle⁷, laquelle structure encore la dialectique juridique contemporaine, pousse à dissocier strictement d'un côté le politique, qui ne serait que l'affaire du législateur, et de l'autre le droit, qui relèverait seulement du juge. D'autre part, le juriste n'aurait pour objet d'étude que le droit positif entendu comme les règles juridiques expressément posées, formalisées et désignées comme telles. Tout ce qui se situe en dehors de l'espace assigné à la juridicité ne le concernerait pas et ne saurait être pris en compte pour exercer son office véritable : commenter la « technologie juridique⁸ ». Ce « modèle doctrinal français⁹ » – qui peut être qualifié de « positivisme techniciste¹⁰ » (ou de « positivisme technologique¹¹ ») – fut illustré par Marcel Waline, lequel jugeait que :

L'étude du droit [...] ne serait-elle qu'une simple technique, qu'elle aurait déjà ses lettres de noblesse du fait de son utilité évidente¹².

Selon lui :

Le rôle du juriste est uniquement un rôle d'interprète, d'exégète et de commentateur¹³.

Partant, le juge et le juriste sont placés et se placent d'eux-mêmes à distance « du » et donc de « la » politique. Et pourtant, le second aurait sans doute beaucoup à apprendre de l'œuvre du premier si elle était admise pour ce qu'elle est : un objet politique. Derrière des allures polémiques, le propos ne veut porter aucune offense.

-
4. M. Troper, « Le bon usage des spectres du gouvernement des juges au gouvernement par les juges », in *Mélanges en l'honneur de Gérard Conac. Le nouveau constitutionnalisme*, Paris, Economica, 2001, pp. 49-65.
 5. W. Mastor, « Énième retour sur la critique du "gouvernement des juges". Pour en finir avec le mythe », *Pouvoirs*, n° 178, 2021, pp. 37-50.
 6. J. Rivero, « Le juge administratif français : un juge qui gouverne ? », *D.*, 1951, p. 23.
 7. Cf. notamment É. Fraysse, *L'État dans la construction doctrinale du droit administratif*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2022, t. I, 424 p., t. II, 510 p.
 8. G. Vedel, *Droit administratif*, Paris, Les cours de droit, 1955-1956, p. 20.
 9. F. Melleray, « Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative », *RFDA*, 2020, p. 559.
 10. J. Chevallier, « La fin des écoles ? », *RDP*, n° 3, 1997, p. 688.
 11. H. Moussa, « Le droit administratif de René Chapus », in *Mélanges René Chapus*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 445 sq.
 12. M. Waline, « Défense du positivisme juridique », in *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique*, Paris, Sirey, 1939, p. 83.
 13. M. Waline, *Traité de droit administratif*, Paris, Sirey, 1951, p. III.

Il ne s'agit pas de démontrer que le juge administratif est « un » politique. Loin l'idée d'écrire que le juge administratif exerce son office dans une logique partisane ou qu'il serait tout entier tributaire du pouvoir politique. Il n'est pas non plus question de dire qu'il statue seulement en opportunité et qu'il applique sa propre volonté à la société – « son éthique propre¹⁴ » écrivait Prosper Weil –, indépendamment des processus démocratiques constitués. Plutôt, la thèse défendue ici consiste à reconnaître que, d'une part, la jurisprudence administrative est nécessairement politique, indépendamment de la volonté du juge, mais que d'autre part, cette dimension politique est d'intensité variable.

Cela étant, pour appuyer ce propos, encore faut-il s'entendre sur le sens à donner au mot « politique ». La charge est vertigineuse tant les entreprises de définitions ont été nombreuses et souvent remaniées par chaque discipline académique. D'autant que le terme « politique » est androgyne – « le » ou « la » politique – ce qui participe à dévoiler la richesse sémantique du mot autant que sa profonde ambiguïté. Pour être concis, « le » politique, source de « la » politique, est un phénomène ontologique à toute société humaine organisée – « l'homme est un animal politique¹⁵ » écrivait Aristote – qui se destine à structurer la vie de la Cité. Ce phénomène prend la forme d'un ensemble de forces institutionnalisées qui exercent le ou du pouvoir, et qui sont susceptibles d'interagir entre elles. Autrement dit, il est une confusion enracinée dans l'imaginaire collectif qu'il convient d'écarter : le « politique » n'est pas l'équivalent du « partisan », ni même de « l'élection ». Ceux-là ne sont qu'une mise en action particulière du politique et, ainsi, constituent des facettes de la politique.

Alors, plusieurs arguments permettent de justifier que la jurisprudence administrative est immanquablement politique. *Primo*, le droit, lequel constitue la matière première des décisions du juge, est politique. Le droit « chimiquement pur » n'existe pas. Il est le résultat de choix politiques, il dépend d'un grand nombre de faits politiques et il exprime des valeurs qu'une société se reconnaît à un moment donné. L'affirmation vaut aussi pour la justice. Déjà dans *Les Politiques*¹⁶, Aristote affirmait :

La justice est quelque de chose de politique, car la justice introduit un ordre dans la communauté politique, et la justice décide de ce qui est juste¹⁷.

Même si le juge se bornait à appliquer des règles prédéterminées, il jouerait déjà un rôle politique dans la mesure où il assurerait l'efficacité d'une volonté politique et participerait à l'édification d'un ordre politique particulier. *Deuxio*, le rôle du juge administratif est de soi-même politique. Le droit administratif est en grande partie

14. P. Weil, « Le Conseil d'État statuant en contentieux : politique jurisprudentielle ou jurisprudence politique ? », *Annales de la Faculté de droit et des sciences économiques d'Aix-en-Provence*, 1959, p. 289.

15. Aristote, *Les Politiques*, trad. P. Pellegrin, Paris, Flammarion, coll. « GF », 2015, I, 2, 1253-a.

16. *Ibid.*

17. *Ibid.*

un droit jurisprudentiel. Par conséquent, le juge ne se contente pas de dire le droit, mais il peut aussi le créer. Pour reprendre les mots de René Chapus¹⁸ :

Parce que le droit administratif n'est pas codifié (au sens où l'est le droit civil), parce qu'aucune loi n'a jamais déterminé ses notions fondamentales et ses principes dominants, il est revenu au juge administratif de se faire, à proprement parler, jurislature¹⁹.

Quoi de plus politique qu'une telle démarche constructive ? De surcroît, en qualité de juge de l'Administration, le juge administratif examine une concrétisation de la politique gouvernementale faisant de lui le « juge des rapports entre le Pouvoir et les citoyens²⁰ ». En se prononçant sur la validité d'un acte administratif, qui est le résultat (direct ou plus distant) d'une décision politique, le choix du juge pourra avoir une résonance politique²¹. *Tertio*, le contexte politique peut influencer le raisonnement du juge administratif. Dès lors que l'acte de juger est accompli par un être social, ses facteurs explicatifs sont immanquablement pluriels. Certes, la logique juridico-normative demeure l'épine dorsale du raisonnement juridictionnel, mais d'autres intermédiaires peuvent aussi l'orienter²². Le juge n'est pas exilé dans une thébaïde. Il arrive d'ailleurs qu'il reconnaisse lui-même la prise en considération du contexte politique pour rendre sa décision. *Quarto*, la jurisprudence administrative peut entraîner des conséquences politiques. Lorsque le juge procède à une innovation jurisprudentielle, bien sûr. Mais, même si ses décisions ne contribuent pas à un changement de fond des règles de droit à l'œuvre, elles peuvent, en tant que telles, avoir des effets qui dépassent les formes habituelles du droit, confirmer une ligne directrice que suit le juge et engendrer des réactions d'autres acteurs, notamment politiques.

Conséquemment, c'est sans pudeur qu'il est possible de dire que :

Le droit administratif [est] un droit éminemment politique²³.

18. Sur la pensée de René Chapus quant au pouvoir créateur du juge administratif, cf. F. Melleray, *Le droit administratif de René Chapus*, Paris, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2021, pp. 20-27.

19. R. Chapus, *Droit administratif*, 15^e éd., t. 1, Paris, Montchrestien, coll. « Domat Droit public », 2001, p. 93.

20. P. Weil, *op. cit.*, p. 282.

21. En ce sens, Danièle Lochak affirme que « le juge administratif, parce qu'il est le juge de l'exécutif, donc du pouvoir, est amené, par la force des choses, à jouer un rôle politique » (D. Lochak, « Le Conseil d'État en politique », *Pouvoirs*, n° 123, 2007, p. 19). Elle défendait déjà la même position des années plus tôt dans sa thèse de doctorat (D. Lochak, *Le rôle politique du juge administratif*, Paris, LGDJ, 1972, pp. 23-78).

22. Sur ce point, deux écoles américaines de théorie du droit ont mis en exergue l'aspect multifactoriel de la fabrique des jugements. (Cf. F. Ost, « L'école de la *sociological jurisprudence* et le mouvement réaliste américain. *Le rôle du juge et la théorie du droit*, Françoise Michaut, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, 1985, 406 p. », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 16, n° 1, 1986, pp. 203-208).

23. O. Beaud, « L'État », in P. Gonod, F. Melleray, P. Yolka, *Traité de droit administratif*, Paris, Dalloz, coll. « Traités », 2011, t. 1, p. 209.

La proposition n'a d'ailleurs rien d'inédit. Certains auteurs ont, dès longtemps, appelé de leurs vœux et cherché à accomplir une analyse politique du droit²⁴ et, tout spécialement, du droit administratif. Qu'il soit fait mention aux travaux des Professeurs Prosper Weil²⁵, Danièle Lochak²⁶, Jacques Caillosse²⁷, Jacques Chevallier²⁸ ou encore André Demichel et Laurent Cohen-Tanugi²⁹. Une entreprise réactivée récemment avec la publication du premier volume des *Grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative*³⁰ en 2019, dont le deuxième tome est en préparation.

Cependant, il ne s'agit pas de défendre un point de vue absolu. La dimension politique de la jurisprudence administrative est affaire de degrés. L'objet du litige, les potentielles innovations du juge, l'état de l'opinion publique, la réception de sa décision par la Cité et le traitement médiatique qui en est fait, sont autant d'éléments qui détermineront sa puissance politique. Somme toute, la *politicités*³¹ de la jurisprudence administrative est une permanence contingente. Une donnée irréductible qui peut varier selon les cas d'espèce. S'il est admis ces présupposés, l'identification de la dimension politique de la jurisprudence administrative clermontoise en matière d'ordre public (ci-après JACMOP) est à portée de main³². Elle n'en reste pas moins singulière dans la mesure où la doctrine a, le plus souvent, souligné la portée politique

-
24. Plusieurs branches du droit, autres que le droit administratif, font l'objet d'un traitement doctrinal dit « politique ». Notamment, la revue *Jus Politicum*, organisée autour de l'Institut Michel Villey, s'illustre par sa volonté de détachement avec l'approche contentieuse du droit constitutionnel pour renouer avec sa dimension politique. (Cf. à ce sujet : « *Jus Politicum* : le droit ressaisi par la politique ? », *Nonfiction.fr*, 6 janvier 2011. [En ligne] URL : https://www.nonfiction.fr/articleprint-4108-jus_politicum_le_droit_resaisi_par_la_politique_.htm).
25. P. Weil, *op. cit.*, pp. 281-290.
26. D. Lochak, *Le rôle politique du juge administratif*, Paris, LGDJ, 1972, 349 p.
27. J. Caillosse, « Sur les enjeux idéologiques et politiques du droit administratif. Aperçus du problème à la lumière du changement », *La Revue administrative*, n° 268, 1982, p. 301.
28. J. Chevallier, « Droit et politique : vieilles lunes, nouveaux champs », *Droit et société*, n° 26, 1994, pp. 127-154.
29. L. Vanier, « Les essais d'explication politique du droit administratif : d'André Demichel à Laurent Cohen-Tanugi », in J. Caillosse, K-H. Voizard, *Le droit administratif d'aujourd'hui*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2021, pp. 65-83.
30. T. Perroud, J. Caillosse, J. Chevallier, D. Lochak (dir.), *Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, 2019, 567 p.
31. Ce néologisme a pu être utilisé en sociologie pour penser politiquement certaines classes sociales (D. Merklen, *Politicités et sociabilité. Quand les classes populaires questionnent la sociologie et la politique*, Habilitation à Diriger des Recherches dactyl., Université Paris Diderot - Paris 7, 2011, t. 2, 497 p.). Il est ici utilisé pour désigner le caractère politique de la jurisprudence administrative.
32. L'utilisation du terme « jurisprudence » pour les tribunaux administratifs mériterait d'être débattue, mais cette question dépasse le cadre de cette intervention. Cf. à ce propos, P. Thierry, « "Faire jurisprudence" pour les tribunaux administratifs », in X. Bioy, P. Idoux, R. Moussaron, H. Oberdorff, A. Rouyere, P. Terneyre, *L'identité des tribunaux administratifs, Actes du colloque du 60^e anniversaire des tribunaux administratifs des 28 et 29 octobre 2013 à l'Université Toulouse 1 Capitole*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2014, pp. 65-70 ; H. Belrhali-Bernard, « "Faire jurisprudence" pour les tribunaux administratifs », in *Ibid.*, pp. 71-81.

de la jurisprudence du Conseil d'État³³. Un autre enjeu de ce propos est donc de vérifier qu'une analyse politique de la jurisprudence administrative est transposable à l'échelon local et, en l'espèce, au tribunal de Clermont-Ferrand. Et si l'on en croit l'analyse du Professeur Chevallier selon laquelle « le niveau local apparaît comme le lieu privilégié d'expression et de cristallisation des enjeux politiques³⁴ », il y a fort à parier que les tribunaux locaux n'ignorent pas – sans forcément le regarder comme tel – le politique.

Enfin, pour que cette démonstration soit complète, il eut fallu prendre en compte l'ensemble des décisions du juge administratif clermontois relatives à l'ordre public. Cependant, d'une part, la masse de données est colossale. D'autre part, le cadre temporel est tout aussi vaste, puisque le tribunal administratif clermontois a été créé en 1953 et qu'il faudrait remonter à cette date pour avoir un point de vue systémique. Même, la définition d'une « jurisprudence administrative en matière d'ordre public » pourrait être discutée. Se réduit-elle seulement aux décisions relatives à la police administrative – ce qui reviendrait à amalgamer les notions d'« ordre public » et de « police administrative » – ou intègre-t-elle tous les jugements qui mentionnent le syntagme « ordre public » ? Ces questions resteront ici en suspens et ne seront pas tranchées dans le cadre de cette contribution. Ce propos concentre ses observations sur les décisions évoquées dans le cadre de cette manifestation, lesquelles sont significatives et révélatrices, tout en les agrémentant de quelques autres décisions. L'auteur de ces lignes n'a donc aucune prétention à l'exhaustivité. Il s'agit seulement d'esquisser des pistes de réflexion.

En plus d'une possible « dimension jurisprudentielle³⁵ », l'étude de la jurisprudence clermontoise en matière d'ordre public laisse entrevoir sa ou plus exactement « ses » dimensions politiques. Si compte tenu de leurs objets, leurs contextes et leurs conséquences, les décisions clermontoises connaissent une certaine portée politique (I), elles révèlent aussi la politique portée par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand en matière d'ordre public (II).

I. La portée politique de la jurisprudence administrative clermontoise en matière d'ordre public

Dans le cadre du contentieux clermontois de l'ordre public, le juge administratif est mis en présence de débats politiques qu'il doit trancher, révélant la portée politique

33. Par exemple, dans sa thèse sur *Le rôle politique du juge administratif français*, Danièle Lochak ne prend pour objet d'étude que le Conseil d'État (aussi bien dans ses fonctions contentieuses que consultatives). Dans le même sens, la réflexion collective sur *Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative* ne porte que sur les décisions du Palais Royal.

34. J. Chevallier, « Argument », in T. Perroud *et al.*, *op. cit.*, p. 32.

35. A. Rouyère, « Les juges d'appel peuvent-ils "faire" jurisprudence ? », in B. Defoort (dir.), *L'appel. Regards croisés en procédure civile et administrative*, Bayonne, IFJD, coll. « Colloques & Essais », 2020, p. 113.

« originaire » de ces décisions, c'est-à-dire liée intrinsèquement à l'affaire traitée (A). Mais en sus, ces dernières peuvent avoir une portée politique « dérivée » si elles connaissent des suites politiques (B).

A. Une portée politique originaire

À rebours d'une probable intuition initiale, le contentieux de l'ordre public regorge de situations dans lesquelles le politique occupe une place importante, si ce n'est centrale. Le juge administratif se trouve « transformé malgré lui en acteur politique³⁶ » dans la mesure où il devra arbitrer des différends politiques. Cette confrontation, dont le juge se passerait certainement, résulte généralement de la rencontre entre d'une part, une affaire intrinsèquement politique ou un sujet politique sensible et d'autre part, un contexte politique que le juge va pouvoir prendre en considération pour appuyer son raisonnement.

L'ordonnance « M^{me} Marion Maréchal et autres » du 31 mars 2022 constitue une illustration typique d'une affaire éminemment politique. En l'espèce, un contrat de location avait été conclu entre la commune de Thiers et le parti politique « Reconquête ! » aux fins d'organisation d'une réunion publique en présence, notamment, de Marion Maréchal Le Pen. Mais, la veille de l'évènement, le maire de Thiers a usé de ses pouvoirs de police pour annuler, par voie de presse³⁷, la tenue de cette réunion. Dans cette affaire, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a constaté qu'une visite des lieux avait été organisée une semaine plus tôt en présence des deux parties, que les clés de la salle avaient remises aux organisateurs et, ainsi, a jugé que :

Par son comportement aussi soudain qu'invalidant l'activité de ses propres services, la veille de la tenue de cette réunion publique, le maire a porté une atteinte grave et manifestement illégale à l'exercice de la liberté fondamentale de réunion, dans le contexte de la campagne officielle des élections présidentielles³⁸.

D'abord, *volens nolens*, le juge clermontois a ici arbitré un conflit politique. Le maire de Thiers, Stéphane Rodier, est un ancien membre du « Parti socialiste », du « Parti de Gauche », aujourd'hui il se revendique « Divers Gauche », et a parrainé Jean-Luc Mélenchon lors de la dernière élection présidentielle. On peut donc raisonnablement penser qu'il ne partage pas tout à fait la même ligne politique que le parti d'Éric Zemmour. D'autant que lors du conseil municipal qui s'est tenu à la même heure que le *meeting* controversé, M. Rodier a affirmé : « nous ne leur souhaitons pas

36. D. Lochak, « Le Conseil d'État en politique », *op. cit.*, p. 20.

37. S. Douvizi, « Pourquoi Marion Maréchal Le Pen ne sera pas à Thiers (Puy-de-Dôme) comme elle l'a annoncé, pour un *meeting* de Zemmour ? », *La Montagne.fr*, 30 mars 2022. [En ligne] URL : https://www.lamontagne.fr/thiers-63300/actualites/pourquoi-marion-marechal-le-pen-ne-sera-pas-a-thiers-puy-de-dome-comme-elle-l-a-annonce-pour-un-meeting-de-zemmour_14107992/.

38. TA Clermont-Ferrand, ord., 31 mars 2022, M^{me} Marion Maréchal et autres, n° 2200712, § 4.

la bienvenue³⁹ », et s'est félicité que la ville de Thiers accueille des réfugiés ukrainiens, marquant ainsi « son opposition aux discours de haine, et notamment l'un d'entre eux, bien connu, lors de cette élection présidentielle⁴⁰ ». Ensuite, des circonstances de fait ont influencé l'interprétation du juge, favorisant sa liberté dans l'interprétation des règles juridiques. Ici, il reconnaît prendre en considération le contexte politique qui est celui de la campagne de l'élection présidentielle, puisque la réunion publique devait se tenir dix jours avant le premier tour. Derrière l'enjeu local se dessinait un enjeu plus large : la promotion de la sincérité du vote à venir et la protection d'un moment crucial dans la vie démocratique et citoyenne d'un pays, celui des élections.

De la même manière, le juge va pouvoir jouer « un rôle modérateur et d'apaisement⁴¹ » face à une question politique délicate. L'exemple de la décision relative à l'interdiction des cirques avec animaux sauvages arrêtée par le maire de Clermont-Ferrand est éloquent⁴². Par un raisonnement juridictionnel cohérent, attendu et, à notre sens, bienvenu⁴³, le tribunal a annulé l'arrêté d'interdiction. Néanmoins, le juge a reconnu dans son propos que :

Il est immoral, donc contraire au bon ordre [...] de maltraiter les animaux⁴⁴.

Derrière l'apparente neutralité de cette brève formule, la juridiction témoigne de son attachement à favoriser la réception de sa décision en marquant son souci de la défense de la cause animale. Car ce jugement s'inscrit dans un contexte politique particulier. Depuis la fin des années 1990, le bien-être animal est devenu un enjeu politique. La reconnaissance, en 2015, selon laquelle « les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité⁴⁵ » a d'ailleurs marqué une étape symbolique de ce combat. Depuis lors, davantage de parlementaires se sont saisis du sujet, toutes tendances politiques confondues, et le nombre de propositions de lois le traitant ont

39. J. Moreau, S. Douvizi, F. Guiné, « Le tribunal a tranché : le *meeting* du mouvement Reconquête d'Éric Zemmour se tiendra bien à Thiers (Puy-de-Dôme) ce jeudi », *La Montagne.fr*, 31 mars 2022. [En ligne] URL : https://www.lamontagne.fr/thiers-63300/actualites/le-tribunal-a-tranche-le-meeting-du-mouvement-reconquete-d-eric-zemmour-se-tiendra-bien-a-thiers-puy-de-dome-ce-jeudi_14108536/.

40. Conseil municipal de la Ville de Thiers du 31 mars 2022, 14'49, *Facebook.com*. [En ligne] URL : <https://www.facebook.com/thiers.fr/videos/377795510869407>.

41. D. Lochak, « Le juge administratif joue-t-il vraiment un rôle politique ? », in T. Perroud *et al.*, *op. cit.*, p. 27.

42. TA Clermont-Ferrand, 8 juillet 2021, Préfet du Puy-de-Dôme, n° 2100580.

43. À ce propos, permettons-nous de renvoyer au commentaire de ce jugement, A. Carpentier, « Les animaux sauvages dans les cirques : un dernier tour de piste ? », *Rev. jurisp. Alyoda*, n° 3, 2021. [En ligne] URL : <https://alyoda.eu/index.php?id=5643>.

44. TA Clermont-Ferrand, 8 juillet 2021, Préfet du Puy-de-Dôme, n° 2100580, § 6.

45. Art. 515-14 C. civ ; Loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, *JORF*, n° 0040, 17 février 2015.

significativement augmenté⁴⁶. D'ailleurs, fin 2020, une proposition de loi visant à lutter contre la maltraitance animale fut débattue au Parlement, et à la date de la décision clermontoise, le texte était déjà adopté par l'Assemblée nationale en première lecture⁴⁷. Et si les responsables réagissent, c'est qu'ils sont attendus sur ce sujet. En 2020, 72 % des Français trouvaient important que dans leur commune, les candidats aux élections municipales s'engagent sur des mesures concrètes en matière de protection animale⁴⁸. En fait, lorsqu'elle est replacée dans son contexte, la décision du tribunal administratif prend un autre sens. La prégnance des circonstances peut avoir conditionné l'état d'esprit du juge, fût-ce par ricochet. Celui-ci a souhaité protéger une certaine conception de l'ordre public, tout en évitant d'apparaître comme un conservateur insensible à la maltraitance animale. Pour le dire autrement, le refus de consacrer la condition animale comme composante autonome de l'ordre public ne doit pas masquer le souci du juge pour la protection animale et, plus largement, sa vigilance face aux mouvements de l'opinion qui le conduit à anticiper les contrecoups de sa décision. Pour reprendre l'expression de Sylvie Salles, c'est ce que l'on pourrait appeler le « conséquentialisme⁴⁹ » de la jurisprudence administrative.

En définitive, lorsqu'il est confronté à un litige empreint de politique, le juge clermontois ne fait pas que juger. Plus exactement, il se situe en juge de paix : il oscille entre une position arbitrale et médiatrice. Une façon pour lui de se préserver tout en exerçant son office. Cela étant, la portée politique de la JACMOP peut aussi se mesurer à travers les conséquences qu'elle connaît.

B. Une portée politique dérivée

En supplément des facteurs mentionnés, l'audience qui est donnée à une décision, sa capacité à alimenter le débat public, si ce n'est le droit positif, peut potentialiser

46. À titre d'exemple, sous la XV^e législature (2017-2022), treize propositions de lois en rapport avec la protection animale ont été déposées à l'Assemblée nationale. Cf. par exemple, N. Dupont-Aignan (NI), PPL tendant à interdire la protection de fourrure animale en France, n° 654, 8 février 2018 ; V. Ledoux et plusieurs de ses collègues (LREM), PPL visant à interdire les animaux sauvages dans les cirques, n° 1311, 17 octobre 2018, R. Reda et plusieurs de ses collègues (LR), PPL visant à l'interdiction des animaux sauvages dans les cirques, les delphinariums, les monteurs d'ours et les meneurs de loups, n° 1811, 27 mars 2019 ; J. Aubert et plusieurs de ses collègues (LR), PPLC visant à créer un Code du bien-être animal, n° 3864, 9 février 2021.

47. Cette proposition a été définitivement adoptée à la fin de l'année 2021 (Loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes, *JORF*, n° 0279, 1^{er} décembre 2021).

48. Ifop, L214-Éthique & Animaux, « Les Français et la prise en compte de la cause animale dans les politiques municipales », n° novembre, 2019, p. 7.

49. S. Salles, *Le conséquentialisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2016, 800 p.

sa dimension politique. L'affaire « Dieudonné » servira ici de fanal, notamment l'ordonnance clermontoise du 5 février 2015⁵⁰.

La portée politique de cette affaire est considérable. Avant tout, à l'instar des exemples évoqués précédemment, elle connaît une portée politique originaire⁵¹. Mais aussi, cette ordonnance a une portée politique dérivée dans la mesure où elle a emporté des conséquences politiques au sens large. Premièrement, les réactions de responsables politiques n'ont pas tardé. Le maire de Cournon-d'Auvergne, lequel avait pris l'arrêté d'interdiction litigieux, a dit « regretter [la] décision » du tribunal et a appelé à ce que :

Les députés prennent leurs responsabilités et adoptent des lois pour encadrer les propos de ces individus qui ne sont pas des humoristes, mais des prédicateurs d'extrême droite⁵².

De surcroît, alors que le maire de Saint-Étienne envisageait d'interdire la tenue du même spectacle, il a finalement renoncé à prendre un tel arrêté⁵³ après la décision clermontoise confirmée par le Conseil d'État⁵⁴.

Deuxièmement, le juge clermontois a fait preuve d'une initiative constructive. En rendant une solution différente de celle adoptée par le Conseil d'État en 2014, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a pris ses distances avec la jurisprudence en vigueur. Même, puisqu'il a finalement été suivi en appel, le juge clermontois a permis à la jurisprudence « Dieudonné » d'être précisée et clarifiée tout en rassurant

50. TA Clermont-Ferrand, ord., 5 février 2015, S^{te} « Les Productions de la Plume » M. Dieudonné M'bala M'bala, n° 1500221.

51. En s'inscrivant à rebours des positionnements énoncés un an plus tôt par le Conseil d'État – lequel avait admis l'interdiction du spectacle de Dieudonné « Le Mur » (CE, ord., 9 janvier 2014, Min. de l'intérieur c/S^{te} Les Productions de la Plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala, n° 374508) –, on peut envisager que le contexte politique ait pesé sur la prise de position du juge clermontois face au spectacle suivant, « La Bête immonde ». Certes, les spectacles n'étaient pas les mêmes et l'établissement de propos pénalement répréhensibles était sans doute moins certain. Mais Dieudonné était toujours Dieudonné et l'ordre public était autant menacé, sinon plus, en février 2015 qu'en janvier 2014. On peut même penser qu'au lendemain des attentats contre Charlie Hebdo du 11 janvier 2015, lesquels ont revivifié la défense de la liberté d'expression à travers le slogan « Je suis Charlie », il était délicat pour le juge d'adopter une décision empêchant la tenue d'une réunion publique en raison des propos qui pourraient s'y tenir. Cf. particulièrement R. Letteron, « Dieudonné : le Conseil d'État, juge du fait », *Contrepoints*, 11 février 2015. [En ligne] URL : <https://www.contrepoints.org/2015/02/11/197512-dieudonne-le-conseil-detat-juge-du-fait> ; C. Chaumont, *Le droit à l'humour face à la liberté d'expression : les limites juridiques apportées au discours humoristique*, Mémoire dactyl., Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2015, p. 70.

52. « Dieudonné pourra se produire en Auvergne », *Le Figaro.fr*, 5 février 2015. [En ligne] URL : <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/2015/02/05/97001-20150205FILWWW00401-dieudonne-pourra-se-produire-en-auvergne.php>.

53. « Saint-Étienne : le maire UMP renonce à interdire le spectacle de Dieudonné », *Le Dauphiné.com*, 7 février 2015. [En ligne] URL : <https://www.ledauphine.com/france-monde/2015/02/07/saint-etienne-le-maire-ump-renonce-a-interdire-le-spectacle-de-dieudonne>.

54. CE, ord., 6 février 2015, C^{ne} de Cournon-d'Auvergne, n° 387 726.

sur la portée des premières décisions. Alors que le match-aller de cette affaire en 2014 montrait que « la Haute Assemblée peut faire œuvre originale là où les tribunaux ne se le permettraient sans doute pas⁵⁵ », le match-retour de 2015 oblige à nuancer ce propos. En lançant un « ballon d'essai⁵⁶ », le tribunal clermontois témoigne de sa participation – ou en tout cas de sa capacité à participer – à la modulation de l'ordre normatif.

Partant, et troisièmement, cette ordonnance a aussi une portée politique « en interne ». Elle met en perspective les relations entre une juridiction locale et le Conseil d'État. Ce dernier, autant que les tribunaux administratifs, sont des institutions, donc des lieux de pouvoir. Par cette décision, le juge clermontois marque sa possible autonomie par rapport au Palais Royal. Sans bouleverser la cohérence de l'ordre normatif, il use de sa liberté de ton en modulant la jurisprudence établie. Un pied de nez à ceux qui réduiraient les tribunaux administratifs à des vassaux du Conseil d'État.

Quatrièmement, l'ordonnance du 5 février 2015 a nourri le débat politique et tout spécialement la discussion parlementaire. En 2018, une proposition de loi a été déposée par la majorité sénatoriale pour lutter contre les *Blacks-blocs*⁵⁷. Entre autres, il s'agissait de permettre aux préfets d'interdire à toute personne susceptible de représenter une menace pour l'ordre public de prendre part à une manifestation. Or, dans son rapport pour la Commission des lois de l'Assemblée nationale, la députée Alice Thourot a émis quelques réserves sur le dispositif proposé. Selon elle, il y avait un risque que le législateur génère un déséquilibre entre la préservation de l'ordre public et le respect des libertés fondamentales, alors que le juge administratif veille habituellement au maintien de cet équilibre⁵⁸. Et pour justifier cette idée, la députée Thourot s'est fondée sur l'arrêt du Conseil d'État du 6 février 2015, lequel avait confirmé le raisonnement clermontois. Certes, la députée visait la jurisprudence du Conseil d'État et, *in fine*, le mécanisme n'a pas été amendé. Pour autant, on voit ici qu'une décision d'un tribunal local peut alimenter le débat d'idées, ne serait-ce que modestement. Pour le dire autrement, des solutions clermontoises peuvent être une source de la fabrique de la loi.

55. H. Belrhali-Bernard, « Faire jurisprudence » pour les tribunaux administratifs », in X. Bioy, P. Idoux, R. Moussaron, H. Oberdorff, A. Rouyere, P. Terneyre, *L'identité des tribunaux administratifs, Actes du colloque du 60^e anniversaire des tribunaux administratifs des 28 et 29 octobre 2013 à l'Université Toulouse 1 Capitole*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2014, p. 79.

56. J.-F. Flauss, « Étendue de l'étude d'impact préalable à l'autorisation donnée à une installation classée de déverser des rejets d'effluents dans le Rhin », note sous TA Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande septentrionale et autres*, D., 1991, p. 49, cit. par H. Belrhali-Bernard, *Ibid*, p. 77.

57. B. Retailleau et plusieurs de ses collègues (LR), PPL visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, S., n° 575, 14 juin 2018.

58. A. Thourot, Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la République sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, Ass. Nat., n° 1600, 23 janvier 2019, p. 30.

La dimension politique de la JACMOP peut donc se mesurer à travers sa portée politique originaire et dérivée. Mais plus fondamentalement, les décisions du tribunal administratif de Clermont-Ferrand laissent apparaître la conception de l'ordre public qu'elles soutiennent et, ainsi, dessinent la politique portée par le tribunal clermontois en la matière.

II. La politique portée par le tribunal administratif clermontois en matière d'ordre public

Sans s'arrêter sur l'opportunité de l'expression « politique jurisprudentielle » et du pléonasme qu'elle pourrait constituer⁵⁹, l'échantillon des décisions sélectionnées signale que le tribunal clermontois n'est pas neutre dans son appréciation de l'ordre public. Que notre propos soit bien compris : il ne s'agit pas de remettre en cause l'indépendance et l'impartialité du juge. Plutôt, il convient de reconnaître que la JACMOP a un contenu politique fort et qu'elle est agencée selon une certaine conception de la vie en commun. De surcroît, l'idée n'est pas de dire que c'est une position proprement clermontoise. La proposition est sans doute – et même certainement – transposable à d'autres tribunaux administratifs. Mais notre démarche consiste à identifier des constantes et non des spécificités de la jurisprudence clermontoise. Ceci étant, il est possible de remarquer que le juge clermontois participe à la défense d'un certain libéralisme (A) autant qu'il incarne l'une des sentinelles de l'État (B).

A. La défense d'un ordre libéral

C'est un lieu commun que de le dire, en France, la préservation de l'ordre public est fondée, autant qu'il a été pensé, sur un principe de liberté. La formule de Louis Corneille est d'ailleurs citée à l'envi pour résumer ce *topos* :

La liberté est la règle et la restriction de police l'exception⁶⁰.

Pourtant, si la cause est entendue, il n'est pas inutile d'interroger sa réalité, ni même de rapporter son caractère hautement politique. Ainsi, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand s'attache à contrôler les mesures de police en conciliant l'exigence de préservation de l'ordre public et la protection de l'exercice des libertés⁶¹.

59. Cf. B. Camguilhem, « Les politiques jurisprudentielles : fonctions d'un pléonasme », in J. Aspiro Sedky, R. Brett, A. Michel, N. Thiébaud (dir.), *Les Politiques jurisprudentielles, Actes de la journée d'études des jeunes chercheurs de l'Institut d'études de droit public (IEDP), Faculté Jean Monnet de l'Université Paris-Sud, 22 novembre 2013*, Paris, Mare & Martin, Presses Universitaires de Sceaux, 2016, pp. 25-37.

60. L. Corneille, concl. sur CE, 10 août 1917, Baldy, n° 59855, *Lebon*, p. 638.

61. Un principe qui est d'ailleurs constitutionnellement garanti depuis 2008 (Cons. const., 21 février 2008, Loi relative à la rétention de sûreté, n° 2008-562 DC).

Pour cela, il vérifie qu'une mesure de police est nécessaire, adaptée et proportionnée à leur finalité⁶² et, dans le cas contraire, il n'hésite pas à censurer le dispositif arrêté⁶³.

Même, le tribunal clermontois peut contribuer à renouer avec la conception libérale de l'ordre public qui fut parfois ébranlée par le Conseil d'État, notamment par son usage de la notion de « dignité humaine ». Le juge de Clermont-Ferrand semble enclin à limiter la portée de cette composante autonome de l'ordre public qui rend, *de facto* et *de jure*, licites des mesures de police par nature attentatoires aux libertés. Par exemple, dans l'affaire des cirques avec animaux sauvages, on peut voir le malaise à reconnaître de nouvelles composantes immatérielles de l'ordre public dans le sillage de la dignité humaine (en l'espèce le respect de « la condition animale »). Aussi, l'ordonnance sur l'affaire « Faurisson⁶⁴ » est une autre illustration – *a priori* contre-intuitive – de cette tendance. Selon l'analyse de Thomas Hochmann, avec l'ordonnance « Faurisson » :

Sont considérablement réduites les incertitudes tenant à l'invocation par chaque maire ou chaque juge de la dignité humaine pour restreindre la liberté⁶⁵.

Dans ce cas d'espèce, le déjeuner-conférence controversé a été annulé en raison des « risques d'atteinte à la dignité humaine et de propos susceptibles de constituer des infractions pénales⁶⁶ ». Partant, le juge clermontois limite les craintes suscitées par l'ordonnance « Dieudonné » de 2014⁶⁷. La réunion n'a pas été interdite en raison de la conception subjective que se ferait le juge de la dignité humaine ou à cause de la probabilité brumeuse que soit commise une infraction pénale. Plutôt, elle le fut en considération du risque presque certain que soit commis un délit singulier – le négationnisme – qui constitue, notamment en raison de sa particulière gravité, une atteinte à la dignité. Autrement dit :

Si tout comportement incriminé ne porte pas atteinte à la dignité humaine, toute atteinte à la dignité humaine fait l'objet d'une incrimination⁶⁸.

62. CE 19 mai 1933, Benjamin, n° 17413, *Lebon*, p. 541 ; CE, Ass., 26 octobre 2011, Association pour la promotion de l'image et autres, n° 317827, *Lebon*, p. 506.

63. Par exemple, TA Clermont-Ferrand, Préfet du Puy-de-Dôme c/C^{de} de Menat, n° 021238.

64. TA Clermont-Ferrand, ord., 24 janvier 2020, n° 2000155.

65. T. Hochmann, « Dieudonné et Faurisson », *AJDA*, 2020, p. 1363.

66. TA Clermont-Ferrand, ord., 24 janvier 2020, n° 2000155, § 6, nous soulignons.

67. En 2014, l'arrêt du Conseil d'État avait largement été critiqué pour son aspect liberticide. À titre d'exemple, Bertrand Seiller avait parlé d'un « inquiétant coin dans le socle de nos libertés », d'une « atteinte inédite portée aux libertés d'expression et des spectacles » et d'une « mise en place insidieuse d'une censure préalable » (B. Seiller, « La censure a toujours tort », *AJDA*, 2014, p. 129).

68. T. Hochmann, *op. cit.*

Le juge clermontois donne donc une certaine matérialité à un « concept “fourre-tout”⁶⁹ » et contribue à fixer sa signification exacte, réduisant, *ultimo*, les dérives liberticides.

Cela dit, le juge de Clermont-Ferrand fait preuve d'un libéralisme modéré, de compromis, voire relatif. Notamment, la rigueur du contrôle juridictionnel sur les mesures de police va fluctuer selon le contexte. Par exemple, les décisions rendues dans le contentieux lié à la Covid-19 font montre d'un juge réservé, pour ne pas dire réticent, à l'idée d'annuler des mesures fortement attentatoires aux libertés. La plupart du temps, les entorses à la liberté de culte⁷⁰, à la liberté de commerce et de l'industrie⁷¹ ou à la liberté d'aller et venir et à la liberté personnelle⁷², ont été cautionnées. Certes, en raison du règne de l'état d'urgence sanitaire qui nécessitait une adaptation du contrôle juridictionnel, ces décisions peuvent se justifier. Elles n'en demeurent pas moins accommodantes avec les autorités et symbolisent la prévenance du juge avec le pouvoir en situation de crise. Les plus pessimistes y verront un renoncement, les autres pourront y voir l'embarras du juge d'avancer sur un terrain miné, tant le sujet est politiquement inflammable.

Pour autant, cette mansuétude est sans doute plus profonde qu'elle n'y paraît. Dans ces périodes de crise, les choses sont exacerbées et deviennent plus visibles encore. Par suite, les décisions du juge clermontois témoignent d'une diligence, non pas tant pour le pouvoir politique, mais singulièrement pour le pouvoir de l'État.

B. La diffusion de la raison d'État

S'il est plus courant de reconnaître que le Conseil d'État est placé « au cœur de l'État⁷³ », l'affirmation est plus rare s'agissant des tribunaux administratifs. Pourtant, ils sont aussi composés de grands corps de l'État, ils prennent place dans le même ordre juridictionnel que le Palais Royal et ils participent tout autant à asseoir la place centrale de l'État en France. Car s'il est un rôle, parfois éclipsé, qui incombe au juge administratif français, c'est bien de diffuser « la raison d'État⁷⁴ ». Et le tribunal administratif de Clermont-Ferrand est loin de s'y soustraire, notamment dans le cadre du contentieux de l'ordre public.

On en veut pour preuve le traitement fait par le juge des concours entre polices administratives générale et spéciale. À ce sujet, le contentieux des arrêtés anti-pesticides

69. M. Rota, « Dignité humaine et droit de la bioéthique dans la jurisprudence des Cours européenne et interaméricaine des droits de l'homme », *Journal international de bioéthique et d'éthique des sciences*, vol. 31, n° 4, 2020, p. 41.

70. TA Clermont-Ferrand, 22 novembre 2020, Association Civitas, n° 2002091.

71. TA Clermont-Ferrand, ord., 16 septembre 2020, n° 2001584.

72. TA Clermont-Ferrand, ord., 7 septembre 2020, n° 2001533.

73. J. Chevallier, « Le Conseil d'État, au cœur de l'État », *Pouvoirs*, vol. 123, n° 4, 2007, pp. 5-17.

74. O. Beaud, « Nationalisations et souveraineté de l'État », *Histoire@Politique*, vol. 24, n° 3, 2014, p. 82.

peut être mobilisé. Dans trois jugements rendus le 29 avril 2021⁷⁵, le tribunal a reconnu qu'au regard du Code rural et de la pêche maritime, les maires de Clermont-Ferrand, Cournon-d'Auvergne et Ceyrat ne peuvent :

Édicter une réglementation portant sur les conditions générales d'utilisation des produits phytopharmaceutiques sans entacher son arrêté d'incompétence.

Ainsi, quand bien même il était invoqué le principe constitutionnel de précaution⁷⁶, les arrêtés interdisant l'utilisation de pesticides dans les communes intéressées ont été annulés en raison de l'organisation d'une police spéciale confiée à l'État.

Loin d'être surprenants au regard du droit positif⁷⁷, ces jugements révèlent en creux la vision de la décentralisation, et même de l'étendue des pouvoirs locaux en matière environnementale, retenue par le tribunal clermontois. En effet, en cas de concours entre une autorité de police générale et spéciale, le juge administratif applique habituellement le principe d'exclusivité d'après lequel :

C'est l'autorité formellement désignée qui, à l'exclusion de toute autre, agit dans les formes éventuellement prescrites⁷⁸.

Dans cette hypothèse, sauf si des circonstances locales le justifient⁷⁹, le maire (police générale) ne peut mettre en œuvre son pouvoir d'interdiction en lieu et place de l'État (police spéciale). Cela dit, l'application orthodoxe de la jurisprudence du Conseil d'État n'en reste pas moins défavorable pour les collectivités locales, puisqu'elle neutralise leur possible intervention. Ici encore :

La tentation de cultiver une forme de jacobinisme de l'exercice du pouvoir est tangible⁸⁰.

Comme le relevait Patrick Wachsmann au sujet du contentieux des compteurs Linky – qui aurait pu servir d'exemple à la même enseigne ici :

Aux grandes options de politique sanitaire, les collectivités locales ne peuvent accéder : l'État y est omniscient et, partant, seul compétent pour en connaître⁸¹.

75. TA Clermont-Ferrand, 29 avril 2021, Préfet du Puy-de-Dôme ; n° 19022489 ; TA Clermont-Ferrand, 29 avril 2021, Préfet du Puy-de-Dôme, n° 19022491 ; TA Clermont-Ferrand, 29 avril 2021, Préfet du Puy-de-Dôme, n° 19022498.

76. Art. 5 Ch. env.

77. CE, 31 décembre 2020, C^{nc} de Gennevilliers, n° 0440923, inédit.

78. É. Picard, *La notion de police administrative*, Paris, Sirey, 1984, t. 2, p. 713.

79. CE, 18 décembre 1959, S^{ec} « Les films Lutétia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films, n^{os} 036385 et 36428, Lebon, p. 639.

80. S. Hourson, « Réglementation des pesticides : la police municipale pestiférée », *Rev. jurisp. Alyoda*, n° 2, 2020. [En ligne] URL : <https://alyoda.eu/index.php?id=5192>.

81. P. Wachsmann, « Concours de police et négation de la décentralisation », *AJDA*, 2019, p. 1721.

Certes, les critiques ne sauraient être concentrées sur le tribunal clermontois. Il n'est que le maillon d'une chaîne plus grande, fermée par le Conseil d'État. Pour autant, il peut aussi être regretté que le juge clermontois n'ait pas fait montre d'un certain panache en lançant un de ses ballons d'essai mentionné plus haut. Possiblement, il aurait relancé un débat dans lequel se joue, plus fondamentalement, la réalité du caractère décentralisé de la République. Plutôt, en faisant le choix du conformisme, voire d'un certain conservatisme – justifié juridiquement, tant s'en faut –, le juge clermontois participe à faire de l'État le centre de décision principal, là où la strate de collectivité la plus proche des citoyens est sans doute la commune.

Pour conclure, de politique, la JACMOP en est constellée. Selon nous, la raison est double. D'une part, cela tient à la manière dont on peut penser le droit. Force est de constater qu'il y a entre le droit et la politique une « tension nécessaire⁸² », de telle sorte qu'une stricte séparation entre l'un et l'autre a tous les apparences d'un *artefact*. Comme le résume Jacques Caillosse :

Avec le droit, on découvre le politique à l'œuvre⁸³.

Si le rôle du juriste est de décrire un tant soit peu le réel, la conduite d'un nouveau épistémique, pour observer le droit à travers sa dimension politique, semble tout indiquée. D'autre part, cela tient à la façon dont on peut se représenter l'ordre public. La politicité de la jurisprudence étudiée semble exacerbée par son objet particulier, l'ordre public. Et si l'on y réfléchit bien, cet ordre public fait la jonction entre deux notions, celles de police et de politique, lesquelles s'unissent par leur étymologie commune, la *politeia*. La police et la politique sont conceptuellement et fonctionnellement reliées par une finalité semblable : régler les conflits inhérents à la vie en société et ordonner son mouvement permanent. C'est probablement là le foyer d'un feu que le chercheur en droit, autant que le juge administratif, doivent accepter de regarder pour mieux le maîtriser.

82. J. Chevallier, « Présentation », in CURAPP, *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, p. 5. Plus loin, il ajoute : « La coupure entre le champ du droit et celui du politique apparaît radicalement illusoire : même s'il est structuré autour d'enjeux communs et spécifiques, le champ juridique ne dispose que d'une autonomie relative et son évolution est commandée par des enjeux socio-politiques plus généraux » (p. 9).

83. J. Caillosse, « Le traitement doctrinal de la jurisprudence administrative : l'euphémisation du politique », in T. Perroud *et al.*, *op. cit.*, p. 19.