

---

## Sécurité et ordre public : deux notions à relation variable. Comparaison franco-italienne

Francesco Natoli

---



**Éditeur**

Centre de recherches et d'études sur les  
droits fondamentaux

**Édition électronique**

URL : <http://revdh.revues.org/2905>

ISSN : 2264-119X

**Référence électronique**

Francesco Natoli, « Sécurité et ordre public : deux notions à relation variable. Comparaison franco-italienne », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 11 | 2017, mis en ligne le 13 janvier 2017, consulté le 24 janvier 2017. URL : <http://revdh.revues.org/2905> ; DOI : 10.4000/revdh.2905

---

Ce document a été généré automatiquement le 24 janvier 2017.

Tous droits réservés

---

# Sécurité et ordre public : deux notions à relation variable.Comparaison franco-italienne

Francesco Natoli

---

- 1 Le syntagme « sécurité et ordre publics », employé dans différents contextes par les représentants de l'État, entraîne le plus souvent l'application de mesures limitant l'exercice de certains droits fondamentaux. Cette restriction provisoire des libertés fondamentales serait légitimée par l'existence d'une situation susceptible de troubler l'ordre social établi voire, dans les cas plus extrêmes, de constituer un danger pour les institutions publiques. La préservation de la sécurité et de l'ordre public relève, en effet, des fonctions régaliennes de l'État, indispensables pour garantir la cohésion du tissu social.
- 2 De ce point de vue, comme le souligne Bruce Ackermann, les événements de nature terroriste tout particulièrement comportent, souvent, une double réaction de la part de l'État. Dans un premier temps, les pouvoirs publics mettent en place des mesures aptes à répondre promptement au danger en cours et à faire face aux circonstances exceptionnelles du cas d'espèce. Dans un deuxième temps, les institutions politiques élaborent de nouveaux dispositifs juridiques aptes à intervenir sur le plan préventif à long terme<sup>1</sup>. La prolifération des lois prévoyant des régimes d'exceptions ou conférant des pouvoirs spéciaux aux autorités publiques dans certaines matières est, ainsi, justifiée par la nécessité de garantir la protection de la sécurité publique en tant que bien ou intérêt juridique suprême de la Nation, voire en tant que droit des individus-mêmes.
- 3 La sécurité, étant devenue un sujet central dans les débats politiques actuels, est, ainsi, prise en compte de manière structurelle dans toutes les politiques publiques. Les différentes réformes législatives en matière de sécurité agissent sur un plan transversal qui finit par toucher différents domaines n'ayant pas forcément une corrélation directe

avec le maintien de l'ordre public ou la protection physique des individus. Le « droit à la sécurité », souvent invoqué par les représentants politiques sur le fondement de certains textes fondamentaux, se manifeste comme un phénomène aux contours flous, mais apte à se juxtaposer, dans le discours du législateur, aux droits fondamentaux et à en limiter l'exercice des prérogatives de façon permanente.

- 4 Plus précisément, dans l'État de droit, le rapport entre « sécurité et ordre public », d'une part, et « droits fondamentaux », d'autre part, renvoie, traditionnellement, au plus ample paradigme « autorité/liberté » où l'autorité est l'exception et la liberté est la règle. La dérive sécuritaire, issue de la pratique politico-institutionnelle des vingt dernières années, qui voudrait élever la sécurité au rang de « droit fondamental », inverse ce paradigme en faisant de l'autorité la règle et de la liberté l'exception.
- 5 Cette inversion marquerait, pour reprendre les termes de Erhard Denninger, le passage progressif de *l'État-providence* – c'est-à-dire d'un État intervenant largement dans le domaine économique et social pour garantir l'effectivité de certains droits et principes fondamentaux – à un « *État-providence* » qui se caractériserait, au contraire, par le fait de limiter les prérogatives des individus liées à l'exercice des droits fondamentaux au nom de la « sécurité »<sup>2</sup>.
- 6 Mais comment, et dans quelle mesure, ce phénomène se vérifie-t-il ? Comment la pratique politico-institutionnelle parvient-elle à déterminer l'instauration d'un État sécuritaire ?
- 7 À travers une analyse comparée entre la France et l'Italie, on s'interrogera, en premier lieu, sur l'existence théorique d'un « droit fondamental » à la sécurité (I). Ensuite, sera mise en lumière l'existence d'éventuelles pratiques politico-institutionnelles susceptibles d'effectuer une distorsion de la notion de sécurité ou d'ordre public et d'entrer en conflit avec les droits de l'homme (II).

## I – Sur l'existence d'un droit fondamental à la sécurité

- 8 La notion de « sécurité » apparaît dans les constitutions de plusieurs pays, sans pour autant qu'une définition positive de celle-ci soit fournie. Par conséquent, si l'existence dans les énoncés normatifs d'un tel concept est indéniable, le sens qui lui est attribué n'est pas univoque. Celui-ci varie en fonction des différentes traditions juridiques nationales et s'articule, tantôt comme un droit subjectif des individus à l'intégrité physique, tantôt comme une des missions régaliennes de l'État<sup>3</sup>.
- 9 D'autre part, la notion de sécurité se rapproche aussi à celle plus large d'ordre public. De ce point de vue, cette dernière s'articule plutôt comme un intérêt juridique protégé par une ou plusieurs normes. Plus précisément, en France, sécurité et ordre public semblent liés par une relation structurelle d'appartenance (A), alors qu'en Italie ces deux notions n'entrent en rapport que de façon éventuelle (B).

### A – La sécurité, composante essentielle de l'ordre public en France

- 10 La locution « sécurité et ordre public » n'apparaît qu'une seule fois dans la Constitution de 1958, au troisième alinéa de l'art. 73, comme limite aux compétences propres aux collectivités territoriales d'outre-mer ; les normes ayant pour objet la mise en application de dispositifs de légalité de crise, comme l'art. 16 ou l'art. 36, ne mentionnent pas ces

deux éléments<sup>4</sup>. Une définition positive de la sécurité comme droit fondamental ne peut, donc, pas se déduire à partir d'une norme de rang constitutionnel. Par conséquent, comme le développe Marc-Antoine Granger, d'un point de vue strictement normativiste, si l'on considère que les droits fondamentaux se caractérisent par leur rang supra-législatif dans la hiérarchie des normes, on ne saurait y trouver la sécurité comme droit fondamental<sup>5</sup>.

- 11 Par ailleurs, sur le plan matériel, une définition de la sécurité peut être déduite en creux de l'art. L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales. Celui-ci précise que « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique* ». La sécurité constitue, ainsi, une composante de l'ordre public, ces deux notions étant liées par un rapport de « *speciem ad genus* ». Il reste que l'ordre public n'est pas défini par le droit comme constituant un droit subjectif. Et cela est confirmé par le Conseil constitutionnel qui l'a qualifié d'objectif de valeur constitutionnelle à deux reprises, en 1982 et en 1985<sup>6</sup>. Comme l'explique Pierre de Montalivet, cette nouvelle catégorie de normes, créées *ad hoc* par la jurisprudence constitutionnelle, aurait pour fonction de limiter l'exercice des droits fondamentaux afin de préserver l'intérêt général en orientant la conduite du législateur<sup>7</sup>.
- 12 La sécurité, en vertu de son appartenance à l'ordre public, constituerait alors aussi un objectif de valeur constitutionnelle à part entière. Or cette dernière catégorie ne semble pas exclure toute situation subjective dans la mesure où les individus n'en sont pas les destinataires directs. En effet, selon une jurisprudence constitutionnelle constante, le respect des objectifs de valeur constitutionnelle est une obligation qui incombe exclusivement aux pouvoirs publics, notamment au législateur. En d'autres termes, les personnes physiques ne seraient – *sic et simpliciter* – que les bénéficiaires d'une simple obligation de moyens de la part de l'État<sup>8</sup>. Cette thèse trouve un écho dans la jurisprudence du Conseil d'État qui, dans une ordonnance du 20 juillet 2001, a estimé que « *si l'autorité administrative a pour obligation d'assurer la sécurité publique, la méconnaissance de cette obligation ne constitue pas par elle-même une atteinte grave à une liberté fondamentale* »<sup>9</sup>. Ainsi, il semble que dans la mesure où la sécurité ne constitue pas une obligation de résultat incombant à l'État, elle ne peut être qualifiée de liberté fondamentale au sens du référé-liberté.

## B – La sécurité, fonction inhérente de la protection de l'ordre public en Italie

- 13 En Italie, la sécurité est citée à plusieurs reprises par la Constitution. Comme le souligne Marco Ruotolo, le concept de « sécurité » peut avoir trois connotations différentes en fonction des dispositions auxquels il fait référence : la sécurité peut constituer une limite à l'exercice des libertés publiques ; elle peut configurer une valeur sociale ; enfin, elle peut être l'objet d'un partage de la compétence législative entre l'État et les Régions en matière d'ordre et sécurité publics<sup>10</sup>. La sécurité n'est, donc, pas envisagée comme un droit subjectif en soi, mais plutôt comme une notion autonome entrant en relation avec d'autres normes de rang constitutionnel sur un plan strictement fonctionnel.
- 14 Concernant les activités de police, la Cour constitutionnelle a eu l'occasion de préciser que la sécurité publique constitue « *la fonction inhérente à la prévention des infractions pénales ou au maintien de l'ordre public* »<sup>11</sup>. Ensuite, dans une deuxième décision, elle a précisé que la sécurité a pour objet « *la protection des biens juridiques fondamentaux ou des*

*intérêts publics primaires* »<sup>12</sup>. La sécurité publique peut dès lors être ici définie comme l'ensemble des obligations et des compétences attribué aux autorités administratives en matière d'ordre public et de prévention à la criminalité. Toutefois, elle ne peut être qualifiée de droit fondamental dans la mesure où elle a pour objet des intérêts juridiques distincts et préexistants que les pouvoirs publics sont censés protéger, le cadre d'intervention de l'autorité publique, en matière de sécurité, étant rigoureusement délimité par la loi.

- 15 L'existence d'un droit fondamental à la sécurité ne peut donc être déduite ni des textes constitutionnels français, ni des textes constitutionnels italiens. Les traditions juridiques de ces deux États rattachent cette notion à l'ordre public, même si elles y procèdent en des termes différents. La sécurité constitue pourtant dans les deux États une limite à l'exercice des droits fondamentaux. Il semblerait alors que cette tendance politico-institutionnelle emporte avec elle une progressive « subjectivisation » de la sécurité.

## II – Extension et subjectivisation de la sécurité

- 16 Dans la pensée libérale, la sauvegarde de la sécurité et de l'ordre public ne peut être invoquée qu'en cas de péril ou danger imminent. Actuellement, la tendance vise à décaler la protection de la sécurité et de l'ordre public sur un plan strictement préventif. La seule nécessité d'un danger potentiel est susceptible de justifier une intervention du législateur. On assiste ainsi à une progressive subjectivisation de la notion de sécurité. Plus précisément, la pratique politico-institutionnelle française tend à effectuer un désencrage de la notion de sécurité par rapport à l'ordre public (A), alors qu'en Italie on observe une hyper-extension de son champ d'application (B).

### A – Le désencrage de la notion de sécurité à l'égard de l'ordre public en France

- 17 « La sécurité est la première des libertés » avait affirmé M. Peyrefitte, Garde des Sceaux du Gouvernement Barre, lors des débats parlementaires ayant pour objet le projet de loi « renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes », qui deviendra la loi n° 81-82 du 2 février 1981<sup>13</sup>.
- 18 Plus tard, cette formule sera reprise par Jean-Marie Le Pen lors de la campagne électorale pour les élections régionales en Provence-Alpes-Côte d'Azur de 1992, puis en 2002 par Nicolas Sarkozy pour soutenir le projet de loi d'orientation pour la sécurité intérieure (LOPSI) et, enfin, à deux reprises par Manuel Valls pour défendre respectivement le projet de loi sur le renseignement et la prolongation de l'état d'urgence<sup>14</sup>.
- 19 De son côté, le législateur a qualifié la sécurité comme étant un droit fondamental à trois reprises, en 1995, en 2001 et en 2003<sup>15</sup>. Selon les auteurs de ces lois, l'existence de ce droit serait propre à la tradition républicaine et puiserait sa légitimité dans plusieurs textes, dont la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et le Préambule de la Constitution de 1946. Il ferait, donc, partie du bloc de constitutionnalité et imposerait au législateur une sorte d'obligation de résultat quant à sa mise en œuvre.
- 20 Cette thèse est toutefois discutable dans la mesure où elle méconnaît le sens des textes précités. D'une part, la « sûreté » mentionnée par l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen comme étant un « droit naturel et imprescriptible de

l'homme » doit être interprétée en tant que « sécurité des rapports juridiques », c'est-à-dire, comme une garantie contre les abus du pouvoir monarchique et, plus en général, de l'exécutif. Cette interprétation est la plus conforme aux dispositions suivantes de la Déclaration, et notamment à une lecture combinée de ses articles 7, 8 et 9 introduisant respectivement le principe de légalité en matière pénale (articles 7 et 8) et le principe de la présomption d'innocence (art. 9). D'autre part, la « sécurité matérielle » est envisagée dans un tout autre sens à l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 à savoir celui de garantie pour l'exercice de certains droits sociaux<sup>16</sup>.

- 21 La consécration d'un droit fondamental à la sécurité par le législateur ne saurait non plus être justifiée d'un point de vue normativiste dans la mesure où ce droit nécessiterait d'être mentionné par une source juridique supra-légale. Il reste que l'existence de tel droit fondamental pourrait être déduite de la protection effective assurée par les lois de 1995, 2001 et 2003 à l'intégrité physique des individus, l'article 34 de la Constitution attribuant par ailleurs au législateur une compétence générale en matière de libertés publiques. Par ailleurs, la sécurité personnelle est également l'objet de protection tant sur le plan du droit interne, aux articles 16 et suivants du Code civil, en matière d'atteintes à l'intégrité physique, que par l'article 2 de la CEDH portant sur le droit à la vie. Le droit à la sécurité semble donc s'apparenter à une « redondance normative » aux contours flous qui accentue les risques d'application subjective.

## **B – Une hyper-extension de la sécurité publique en Italie : l'émergence du concept de « sécurité urbaine »**

- 22 Malgré l'interprétation restrictive de la Cour constitutionnelle italienne selon laquelle la sécurité publique a pour objet la protection de biens juridiques fondamentaux et d'intérêts primaires, le Gouvernement a fait souvent recours à cette notion pour justifier l'adoption de mesures répressives dans des matières très hétérogènes. C'est le cas, par exemple, du décret-loi du 23 mai 2008 qui prévoit un ensemble de dispositions ayant pour objet l'instauration de procédures accélérées relatives à l'expulsion des immigrants clandestins, un nouveau régime de sanctions plus sévères pour les individus ne respectant pas l'ordre de quitter le territoire italien et, enfin, une nouvelle réglementation concernant les infractions pénales en matière de circulation autoroutière<sup>17</sup>.
- 23 Une des nouveautés principales de cet acte est l'introduction du concept de « sécurité urbaine » au bénéfice du maire en qualité d'officier du Gouvernement. Plus précisément, le maire serait fondé à adopter des ordonnances de nécessité et d'urgence, c'est-à-dire des actes administratifs atypiques susceptibles de déroger à des normes de rang législatif<sup>18</sup>.
- 24 D'un côté, cette réforme même est sujette à discussion sur le plan procédural. Elle a été introduite par un décret-loi, à savoir un acte normatif qui, aux termes de l'article 77 de la Constitution, peut être adopté par le Gouvernement seulement « *en cas extraordinaires de nécessité et d'urgence* »<sup>19</sup>. Or, au moment de l'édition, aucune situation de fait justifiant une dérogation à la procédure législative ordinaire ne s'était produite. D'un autre côté, compte tenu de la diversité des matières traitées, le décret en question ne respecte pas non plus les critères de « spécificité » ni « homogénéité » du contenu imposés par l'article 15 de la loi 400/1988<sup>20</sup>. La réforme s'inspire ainsi d'une logique de l'urgence injustifiée, visant à introduire des mesures purement répressives à l'égard des immigrants en imposant

au Parlement de se prononcer sur un sujet très délicat, la matière pénale et le droit des étrangers, dans un délai d'à peine soixante jours<sup>21</sup>.

- 25 D'un autre côté, concernant le volet matériel, le concept de sécurité urbaine et le pouvoir d'ordonnance qui lui est corrélé ont été vivement critiqués par la doctrine. Premièrement, la notion de sécurité urbaine a un champ d'application extrêmement ample, dans la mesure où, contrairement à celle de « sécurité publique », elle n'a pas exclusivement pour objet la protection de biens ou intérêts fondamentaux. La définition de cette dernière est, en effet, contenu dans l'article premier d'un décret ministériel du 5 août 2008 qui confond délibérément la sécurité avec l'intérêt juridique objet de protection : « *Par sécurité urbaine on entend un bien public à protéger...* »<sup>22</sup>. Deuxièmement, selon l'art. 2 du même décret, les situations susceptibles de justifier le recours au pouvoir exceptionnel d'adopter des ordonnances n'ont pas nécessairement un caractère pénal et elles ne sont pas exhaustives. Par conséquent, comme le souligne un rapport de l'Observatoire Régional de l'Emilie-Romagne, elles ne peuvent être appréciées qu'en « *termes purement sociaux* » relevant, ainsi, d'un pouvoir discrétionnaire du maire, exorbitant du cadre de la légalité formelle<sup>23</sup>.
- 26 Suite à un conflit d'attribution entre la Province autonome de Bolzano et l'État, ayant pour objet l'art. 6 du décret-loi 92/2008, la Cour constitutionnelle a éclairci les doutes de la doctrine en fournissant une interprétation restrictive de la notion de « sécurité urbaine ». La Cour a, en effet, jugé que « *le décret du Ministre de l'Intérieur (...) a pour objet la protection de la sécurité publique, entendue comme activité de prévention et de répression des infractions pénales* » ; celle-ci a pour objet « *la protection des intérêts publics primaires sur lesquels se fonde la cohabitation civile et ordonnée de la communauté nationale* »<sup>24</sup>. En d'autres termes, selon la Cour constitutionnelle, la sécurité urbaine ne constitue que la manifestation de la sécurité publique, telle que définie dans les décisions de 1987 et 1995, au niveau local. La Cour a ainsi évité une dangereuse hyper-extension du champ d'application de ce concept qui aurait été en mesure de justifier l'application de mesures reposant sur la seule appréciation subjective de l'autorité publique.
- 27 Si le concept de sécurité appartient à toutes les traditions constitutionnelles contemporaines, dont celles française et italienne, le sens qui lui est attribué n'est pas univoque. Deux points communs peuvent être toutefois mis en évidence entre la conception française de la sécurité et la conception italienne. D'une part, elle est en relation étroite avec l'ordre public ; d'autre part, on assiste à une progressive subjectivisation de celle-ci. La sécurité doit, avant tout, être entendue comme « sécurité des rapports juridiques » dans le cadre du paradigme opposant l'intérêt individuel à l'intérêt général. De ce point de vue, la sécurité tend à être institutionnalisée par le recours à une dialectique qui confond délibérément celle-ci avec l'intégrité physique des individus ou l'intégrité patrimoniale des biens. Il ne s'agit plus de protéger les droits fondamentaux en garantissant l'ordre et la sécurité publics, mais de protéger la sécurité en soi. On assiste, donc, à l'élaboration d'un nouveau paradigme opposant les droits fondamentaux, d'une part, et la sécurité, d'autre part, dans une relation où les premiers constituent l'exception et la deuxième la règle. En d'autres termes, l'exercice des droits fondamentaux serait légitime dans la mesure où il ne porterait pas atteinte à la sécurité.

---

## NOTES

1. Bruce Ackerman, "The Emergency Constitution", *The Yale Law Journal* (2004)
2. Erhard Denninger, *Stato di prevenzione e diritti dell'uomo*, cit. 93, cit. in Marco Ruotolo, "La sicurezza nel gioco del bilanciamento", pg 32, *Astrid Rassegna (revue de droit constitutionnel online)*, 2009
3. La Constitution américaine, par exemple, semble concevoir la sécurité comme une condition à la garantie d'un Etat de droit. Ainsi, l'Article 1 dispose que l'*habeas corpus* puisse être suspendu seulement dans le cas de rébellion ou d'invasion et "si la sécurité publique l'exige" (Art. 1 sect. 9, §2). D'autre part, le deuxième amendement, qui garantit le droit de porter une arme aux citoyens américains, juxtapose la sécurité individuelle – sous-entendue comme l'intégrité physique des individus et de leurs biens – à la sécurité collective en prévoyant que "une milice bien organisée [est] nécessaire à la sécurité d'un Etat libre". Dans le cadre constitutionnel américain, la sécurité constitue, donc, une des missions régaliennes de l'Etat ayant pour but de préserver l'ordre constitutionnel et les droits civiques individus. De son côté, la Constitution finlandaise établit, dans son article 7, que "chacun a droit à la vie ainsi qu'à la liberté, à l'inviolabilité et à la sécurité de sa personne". Le terme "sécurité" semble ainsi employé comme un synonyme d'intégrité physique de l'individu et constituer un droit subjectif de la personne. Enfin, dans le Préambule de la Constitution espagnole, la sécurité constitue une finalité de la Nation espagnole au même rang que la justice et la liberté.
4. Le Constitution de 1958 se limite à prévoir deux dispositifs applicables afin de garantir la sécurité de l'Etat, soit les pouvoirs exceptionnels du Président de la République (art. 16) et l'état de siège (art. 36). Ces deux dispositions ne mentionnent pas le terme « sécurité », mais se limitent à énoncer les conditions de mise en œuvre de ces deux régimes exceptionnels. Le projet de loi constitutionnelle qui avait pour objet l'introduction de l'art. 36-1, relatif la constitutionnalisation de l'état d'urgence, se réduisait lui aussi à une énonciation procédurale qui reprend essentiellement les termes utilisés par la loi du 3 avril 1955.
5. Marc-Antoine Granger, "Existe-t-il un droit fondamental à la sécurité ?", p. 4 et suiv., *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé (RSC)*, 2009
6. Dans la décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il « appartient au législateur de concilier (...) l'exercice de la liberté de communication telle qu'elle résulte de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme (...) et les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public » (consid.5). Celui-ci a précisé ultérieurement, dans la décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, qu' « en vertu de l'article 34 de la Constitution la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; que dans le cadre de cette mission, il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré » (consid. 3).
7. Pierre de Montalivet, "Les objectifs de valeur constitutionnelle", *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 20, Juin 2006
8. Selon Pierre de Montalivet, les objectifs de valeur constitutionnelle constitueraient, sur le plan matériel, des « conditions d'effectivité des droits et des libertés » qui ne peuvent être méconnus par le législateur. Leur portée normative serait, toutefois, limitée dans la mesure où il n'impose qu'une obligation de moyens aux pouvoirs publics et que la protection offerte par le Conseil constitutionnelle est inférieure à celle garantie aux droits fondamentaux (*Ibidem*).
9. CE, ord., 20 juillet 2001, Commune de Mandelieu-la-Napoule, n° 236196



10. Concernant l'expression "libertés négatives", l'auteur reprend essentiellement une terminologie propre à la pensée libérale. Il s'agit, en l'espèce, de la liberté de circulation (art. 16) et de réunion (art. 17). La sécurité peut être, ensuite, envisagée comme une valeur sociale dans la mesure où elle est invoquée comme une limite à la liberté de commerce (art. 41) – en italien "*iniziativa economica privata*" – ou être l'objet d'un partage de compétence législative entre l'Etat et les Régions en matière de santé et sécurité au travail (art. 117). Enfin, la sécurité peut être, encore une fois, l'objet d'un partage de compétence législative en matière d'ordre public (art. 117) ou constituer une des raisons d'exercice des pouvoirs substitutifs du Gouvernement (art. 120). Marco Ruotolo, "La sicurezza nel gioco del bilanciamento", p1, *Astrid rassegna*, 2009
11. "*intesa quest'ultima [la sicurezza] come funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico*", Décision n° 77/1987
12. "*(...) per pubblica sicurezza deve intendersi la funzione inerente al mantenimento dell'ordine pubblico, cioè alla tutela dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza*", Décision n° 115/1995
13. Compte rendu intégral de la 2<sup>e</sup> séance du mercredi 11 juin 1980 de l'Assemblée nationale, p. 15
14. Projet de Loi d'Orientation et de Programmation pour la sécurité intérieure et Compte rendu intégral de la première séance du lundi 13 avril 2015 de l'Assemblée nationale
15. Cette formule est employée par l'article premier de la Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, de la Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne et de la Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure
16. Pour un approfondissement sur ce sujet voir *Marc-Antoine Granger*, « Existe-t-il un droit fondamental à la sécurité ? », p 6 et suiv et *F. Luchaire*, « La sûreté : droit de l'homme ou sabre de M. prud'homme », *Revue du Droit Public*, 1989, 610 cit. par *Marco Ruotolo* « *La sicurezza nel gioco del bilanciamento* », p 44, *Astrid Rassegna*, 2009
17. Décret-loi du 23 mai 2008 n° 92
18. Les ordonnances de nécessité et d'urgence sont prévues par de nombreuses dispositions de nature législative, la plus ancienne étant représentée par l'art. 153 du Texte unique du 4 février 1915 n° 148 qui attribuait au maire des pouvoirs *extra ordinem* en cas de nécessité et d'urgence. Par la suite, l'art. 2 du Décret-royal de 1931 a conféré au préfet le pouvoir d'ordonnance en cas de troubles à l'ordre public et à la sécurité de l'Etat. Actuellement, le régime général de ces actes administratifs est régi par les art. 50 al-5 et 54 du Décret-législatif du 18/08/2000 n° 267, conférant toujours au maire, voire au préfet en cas d'inertie de ce dernier, le pouvoir d'ordonnance et définissant les conditions de son exercice. Plusieurs autres sources normatives étendent, toutefois, ce pouvoir à d'autres organes administratifs tels que le Président du Conseil des ministres ou, par délégation, au Ministre de l'intérieur, voire au sous-secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil des ministres en vertu de la déclaration d'état d'urgence (art. 5, loi n° 225/1992) ; le Ministre de la santé, le président de la junte régionale ou le maire en cas d'urgence sanitaire (art. 32, loi n° 883/1978 et art. 117 du Décret législatif n° 112/1998). Afin d'adapter ces actes au cadre constitutionnel actuel, la Cour constitutionnelle, d'un côté, et la jurisprudence, de l'autre, sont intervenues. Elles définissent les limites et les conditions du pouvoir d'ordonnance. Plus précisément, suite aux décisions n° 8/1956 et 26/1961, la Cour constitutionnelle a soumis, avant tout, le pouvoir d'ordonnance au principe de légalité formelle : ainsi, les autorités administratives peuvent faire recours aux ordonnances de nécessité et d'urgence seulement si elles y sont autorisées par une norme de rang législatif. La Cour a ensuite défini les limites à l'exercice de tel pouvoir, les autorités administratives ne pouvant ni intervenir dans les domaines objet d'une réserve absolue de loi ni déroger aux normes de rang constitutionnel et aux principes généraux de l'Etat. La jurisprudence a, par la suite, enrichi ce cadre en spécifiant les conditions qui justifient le recours à tels actes. Trois autres limites ont été,

en effet, identifiées par le Conseil d'Etat afin de circonscrire ultérieurement le champ d'application des ordonnances de nécessité et d'urgence : l'obligation de la motivation et d'une instruction adéquate, le caractère temporaire de l'acte et la proportionnalité des mesures envisagées par rapport à leurs buts spécifiques.

19. Les articles 76 et 77 de la Constitution prévoient deux hypothèses dans lesquelles le Gouvernement peut adopter des actes « ayant force de loi », soit des actes normatifs se positionnant au même rang que la loi dans la hiérarchie des normes. Les circonstances qui justifient une telle ingérence de l'exécutif dans les prérogatives du Parlement peuvent être de deux ordres : d'une part, la complexité technique de certaines matières ; d'autre part, la vérification de situations exceptionnelles nécessitant une intervention rapide des pouvoirs publics. Dans le premier cas, le Gouvernement est fondé à édicter des décrets législatifs, alors que dans le deuxième il adopte des décrets-loi. Ces deux actes se différencient essentiellement sur le plan formel, l'intervention du Parlement s'effectuant *a priori* dans le premier cas, au moyen d'une loi de délégation, et *a posteriori* dans le deuxième, suite à une ratification parlementaire devant intervenir dans un délai de soixante jours.

20. L'article 15 al-3 de la loi 400/1988 dispose que « *Les décrets [loi] doivent contenir des mesures d'application immédiate et leur contenu doit être spécifique, homogène et correspondant au titre* ».

21. Les décrets-loi sont immédiatement applicables, mais ils doivent être « convertis en loi » dans un délai de soixante jours à peine de déchéance.

22. Décret ministériel du 5 août 2008

23. Les situations susceptibles de justifier le pouvoir exceptionnel d'ordonnance du maire, au nom de la sauvegarde la sécurité urbaine, sont très hétérogènes : dégradations et isolement urbain, prostitution, racolage, mendicité, trafic de stupéfiants, décor urbain, occupation illicite du domaine public, etc... D'autre part, la liste des hypothèses indiquées n'est pas exhaustive et purement indicative : le pouvoir d'appréciation revenant exclusivement au maire. Osservatorio Regionale dell'Emilia Romagna, "Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica", p12

24. Décision n° 196/2009

---

## RÉSUMÉS

L'objectif de cette contribution est celui de mettre en perspective l'intérêt de concilier la sécurité et l'ordre public avec la nécessité de sauvegarder les droits fondamentaux. Si la garantie de la sécurité constitue une condition de protection des libertés fondamentales, la progressive subjectivisation de celle-ci dans le discours du législateur semble détourner sa fonction originaria au détriment des droits fondamentaux. Il est donc nécessaire de s'interroger sur les modalités d'appréhension de la notion de sécurité dans la pratique politico-institutionnelle afin de déterminer l'existence d'éléments conflictuels susceptibles d'entraîner des restrictions injustifiées des droits fondamentaux. Une approche méthodologique comparée entre la France et l'Italie est ici privilégiée.

The purpose of this contribution is to lay out the link between the necessity to preserve security and public order, on the one hand, and to guarantee fundamental rights, on the other hand. If the safeguard of security is one of the necessary conditions to protect fundamental rights, the progressive subjectivation of the first one in the legislator's speech seems to turn its original

function away at the expense of fundamental rights. As a consequence, it will be necessary to analyse how the notion of security is apprehended by political and institutional praxis in order to identify the existence of conflictual elements able to determine an unjustified restriction of fundamental rights. A comparative methodological approach between France and Italy will be adopted.

security, public order, fundamental rights, France, Italy

## INDEX

**Mots-clés** : sécurité, ordre public, droits fondamentaux, France, Italie

## AUTEUR

**FRANCESCO NATOLI**

Francesco Natoli est doctorant en droit public à l'Université Paris Ouest-Nanterre