**JurisClasseur Administratif**

**Date du fascicule : 23 Novembre 2020**

**Date de la dernière mise à jour : 4 Juillet 2022**

## Fasc. 200 : Police administrative. – Théorie générale

Vincent Tchen - Professeur de droit public à l'université de Rouen - Directeur adjoint du laboratoire Centre universitaire rouennais d’études juridiques

(…)

## 2° Pluralité des buts d'ordre public

71. – Indétermination du champ d'application –
Lorsqu'ils existent, les textes se bornent le plus souvent à fonder la compétence de l'autorité de police administrative et définissent rarement les motifs d'ordre public. Tout au plus, ils énumèrent ses composantes. Sur ce point, le Code de la sécurité intérieure *(V.*[*n° 6*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr/encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-204721_0KPB?q=%22ordre%20public%22%20police&doc_type=doctrine_fascicule#N6) *)* n'a rien modifié. L'appréciation du but d'ordre public est d'autant plus insaisissable qu'il dépend de considérations aussi variées que le contexte national ou local, l'heure, la saison ou la taille de la commune *(V.*[*n° 267 s.*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr/encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-204721_0KPB?q=%22ordre%20public%22%20police&doc_type=doctrine_fascicule#N267) *)*.

72. – Ordre public général et spécial –
Sommairement, l'ordre public est susceptible de revêtir deux formes. Il est « général » lorsque l'autorité de police, si besoin en dehors de toute habilitation textuelle dans le cas du Premier ministre, exerce sa compétence sur un territoire donné à l'égard de toute activité et de toute personne. Il est « spécial » lorsque le législateur a souhaité déroger à la compétence de l'autorité de police générale en estimant pour des raisons d'efficacité ou d'opportunité politique qu'il était nécessaire d'investir une autorité spécifique, de définir un domaine d'action précis ou, si besoin, un régime procédural dérogatoire.

Cette distinction est fondamentale car les procédures de police générale et spéciale sont le plus souvent distinctes, le législateur souhaitant avant toute chose promouvoir une procédure dérogatoire lorsqu’il consacre une police spéciale *(V.*[*n° 101*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr/encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-204721_0KPB?q=%22ordre%20public%22%20police&doc_type=doctrine_fascicule#N101) *)*. Par ailleurs, toute autorité de police administrative n'est pas investie d'un pouvoir de police spéciale. Inversement, des autorités de police spéciale sont incompétentes pour garantir l'ordre public général *(*sur la résolution des conflits de police, *V.*[*n° 204 s.*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr/encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-204721_0KPB?q=%22ordre%20public%22%20police&doc_type=doctrine_fascicule#N204) *)*.

## a) Composantes de l'ordre public général

## 1) Noyau dur de l'ordre public général

73. – Empirisme –
Par nature, au contraire de l'ordre public spécial, l'ordre public général n'a pas nécessairement à être défini ; l'acte doit simplement prévenir une atteinte à la sécurité des biens et des personnes ou concourir au rétablissement de l'ordre public. Pour cette raison, la notion de police générale ne se réduit pas à des définitions textuelles, soit parce que celles-ci font simplement défaut *(V.*[*n° 155*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr/encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-204721_0KPB?q=%22ordre%20public%22%20police&doc_type=doctrine_fascicule#N155) , pour les pouvoirs reconnus au Premier ministre*)*, soit parce que les textes renvoient à des motifs larges, indéterminés et non exhaustifs *(V.*[*n° 75*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr/encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-204721_0KPB?q=%22ordre%20public%22%20police&doc_type=doctrine_fascicule#N75) *)*.

En dépit de ces obstacles, une définition provisoire et minimaliste de l'ordre public général peut être proposée : l'acte de police administrative générale vise à sauvegarder ou à rétablir la sécurité et l'intégrité des biens et des personnes sur un territoire donné (national ou communal) dans le cadre d'une habilitation (maires et préfets) ou de « pouvoirs propres » (Premier ministre). Cet acte est mis en œuvre dans le cadre d'une procédure qui n'est pas aménagée par un texte.

74. – Ordre public national –
Les pouvoirs de police générale du Premier ministre ne font l'objet d'aucune définition textuelle. Il peut donc déterminer très librement les « mesures de police qui doivent, en tout état de cause, être appliquées sur l'ensemble du territoire » national *(CE, 8 août 1919, Labonne : Lebon, p. 737)*. L'acte de police générale du Premier ministre répond ainsi à des préoccupations communes ou potentiellement communes à l'ensemble du territoire français et de la population qui ne sont pas couvertes par une police spéciale. Pour cette raison, il n'est fait recours à cette compétence que subsidiairement et en pratique assez rarement, soit parce que le danger se concentre sur un territoire donné, soit parce que le législateur a opté pour une police spéciale au nom de l’efficacité publique.

75. – Ordre public local –
Depuis la loi des 16 et 24 août 1790 *(titre XI, art. III)* sur l'organisation judiciaire (et non la loi des 22 décembre 1789 et 8 janvier 1790, fréquemment citée à tort), le maire est chargé d'une mission de police générale. Historiquement, ces missions visent à garantir la tranquillité publique, la sécurité publique et la salubrité *(*sur ce point, *B. Delaunay, Faut-il revoir la trilogie des buts de la police générale ? : JCP A 2012, 2112)*. Il est désormais renvoyé au *“bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques”* par l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales qui dresse une liste de missions reprenant presque mot à mot les termes de la loi des 16 et 24 août 1790. Les législateurs successifs n'ont en effet ajouté que les dispositions relatives à l'hospitalisation d'office *(CGCT, art. L. 2212-2, 6°).*

L'énumération légale des missions assignées au maire n'épuise pas la notion d'ordre public local. Il est en effet jugé que cette liste « n'a pas un caractère limitatif » *(CE, 24 oct. 1984, n° 24815, Diabate : JurisData n° 1984-605120 ; Dr. adm. 1984, comm. 529*, « il suit de là que le maire de Colmar était compétent pour prendre […] les mesures nécessaires pour remédier aux inconvénients que l'exercice du commerce ambulant sur la voie publique peut présenter pour la circulation »*)*. En renvoyant *“notamment”* à un ensemble de missions rangées en sept catégories, l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales doit être compris comme une habilitation. Il ne se présente donc pas comme un cadre d'intervention qui fixerait des balises destinées à limiter le pouvoir du maire pour agir dans des situations déterminées. Comme le résume simplement le Conseil d'État : « le maire est responsable du maintien de l'ordre dans sa commune » *(CE, sect., 18 déc. 1959, n° 36385, Sté Les films Lutetia : Lebon, p. 693*. – V. dans le même sens, *CE, 19 juin 1974, Broutin : Lebon, p. 346*, « le maire tient de ses pouvoirs généraux de police le droit de contrôler les [mesures] qui seraient contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs ». – *CE, 11 mai 1977, Ville Lyon : Lebon, p. 211*, « la décision du maire a été motivée par le caractère préjudiciable à l'ordre public »*)*.

76. – Contours de l'ordre public local –
Après avoir défini quatre buts de police générale, l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales propose une longue liste d'exemples formulés dans un style suranné légué par les révolutionnaires. Il est ainsi renvoyé au *“tumulte excité”* (2°), aux *“grands rassemblements d'hommes”* (3°) ou encore aux *“animaux malfaisants ou féroces”* (7°). Cette liste apparaît finalement inutile dès lors que les illustrations proposées n'ont pas un caractère limitatif. On ajoutera que le contenu de ces catégories manque parfois d'unité. Ainsi, certains exemples censés illustrer le but de *“sûreté”* (1°) renvoient à des situations de *“salubrité publique”* puisqu'il est fait obligation *“de rien jeter qui puisse […] causer des exhalaisons nuisibles”*, à charge pour le maire *“de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire […] à la propreté des voies”* *(*justifiant sur ce fondement une interdiction de la fouille des poubelles pour présenter la salubrité publique, *CAA Douai, 5 juill. 2016, n° 15DA01895*. – Illustrant la largesse du but de salubrité publique, *CE, 9 nov. 2018, n° 411626, Assoc. La Vie Dejean :* [*JurisData n° 2018-019688*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JP_KJAD-0039686_1_0KRH?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*,* chaussée et trottoirs en permanence encombrés par des étalages installés sans autorisation*)*.

En prenant acte de ces imprécisions et en se conformant au socle historique de l'ordre public local, le maire peut, en sa qualité d'autorité de police administrative générale :

* garantir la « sûreté et la commodité » de l'espace public : nettoiement, éclairage, enlèvement des encombrements, démolition ou réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, prévention de la chute d'objets ou des causes d'« exhalaisons nuisibles », répression des dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies *(CGCT, art. L. 2212-2, 1°)* ; prévention des incendies, inondations, ruptures de digues, éboulements de terre, avalanches ou autres accidents naturels ; mesures provisoires contre les personnes atteintes de troubles mentaux *(CGCT, art. L. 2212-2, 5°)* ; prévention des *“événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces”* *(CGCT, art. L. 2212-2, 7°)* ;
* réprimer les atteintes à la *“tranquillité publique”* : lutte contre *“les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants”* *(CGCT, art. L. 2212-2, 2°)* ;
* maintenir le *“bon ordre”* dans les lieux publics *(CGCT, art. L. 2212-2, 3°)* ;
* préserver la *“salubrité des comestibles exposés en vue de la vente”* *(CGCT, art. L. 2212-2, 4°)* et prévenir et faire cesser les fléaux calamiteux, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties *(CGCT, art. L. 2212-2, 5°).*

77. – Porosité avec l'ordre public spécial –
Certains buts de police générale entretiennent un voisinage avec des buts de police spéciale. La loi renvoie ainsi à « l'esthétique » *(V.*[*n° 86*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr/encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-204721_0KPB?q=%22ordre%20public%22%20police&doc_type=doctrine_fascicule#N86) *)* ou à la santé publique *(V.*[*n° 98*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr/encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-204721_0KPB?q=%22ordre%20public%22%20police&doc_type=doctrine_fascicule#N98) *)*. De même, la salubrité publique est rangée comme un but de police générale, alors qu'elle constitue également un but de police spéciale lorsqu'un texte définit une procédure particulière applicable à un domaine précis *(*[*C. envir., art. L. 512-1*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//codes/Code_de_l%27environnement/SLD-LEGITEXT000006074220/document/LG_SLD-LEGIARTI000033933233_0WJN?doc_type=sources_code&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi), installation dangereuse. – *C. rur., art. L. 221-3*, désinfection de véhicules ayant servi au transport d'animaux*)*.

Cette confusion alimente des conflits de police que certains maires entretiennent de manière plus ou moins feinte pour s'opposer à des décisions d'autorités nationales investies d'un pouvoir de police spéciale *(V.*[*n° 214 s.*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr/encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-204721_0KPB?q=%22ordre%20public%22%20police&doc_type=doctrine_fascicule#N214) *)*. Il demeure que, comme il a été indiqué, l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales constitue un cadre d'habilitation générale comparable à celle qui est reconnue au Premier ministre. Dans les deux cas, la compétence de l'autorité de police générale reste subsidiaire et peut être mise en échec par une législation spéciale *(*sur cette subsidiarité, *É. Picard, La notion de police administrative : LGDJ, Bibl. dr. publ., 1984, t. II, p. 645)*.

78. – Principe de précaution –
Si elle n'est pas exhaustive, la liste des buts de police générale n'est pas pour autant sans limite. Le principe de précaution prévu par l'article 5 de la Charte de l'environnement n'a ainsi pas été érigé en but de police générale pour éviter d’offrir un motif d’intervention trop large. Il a ainsi été reconnu que « s'il est applicable à toute autorité publique, [le principe de précaution ne lui] permet pas […] d'excéder son champ de compétence et d'intervenir en dehors de ses domaines d'attributions » *(CE, 11 juill. 2019, n° 426060, Cne Cast : JurisData n° 2019-012264)*. Cette exclusion n'est pas anodine. Elle a été mobilisée pour justifier l'incompétence des maires dont certains, en qualité d'autorité de police générale, souhaitaient faire échec à l'autorité de police spéciale dans des domaines politiquement, économiquement et, faut-il le rappeler ?, sanitairement sensibles *(V.*[*n° 214 s.*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr/encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-204721_0KPB?q=%22ordre%20public%22%20police&doc_type=doctrine_fascicule#N214) *)* : utilisation de certains pesticides *(*par ex. [*CAA Marseille, 29 avr. 2020, n° 20MA00835*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JP_KJAD-0066001_0KRH?doc_type=jurisprudence_couradminapp&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*. –* V. aussi [*TA Rennes, 27 août 2019, n° 1904033, Préfète d'Ille-et-Vilaine*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JS_KAJD-92063_0KRI?doc_type=jurisprudence_autre&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*, pt 20 : JurisData n° 2019-014375),* implantation des antennes de téléphonie mobile et de lignes électriques à haute tension *(*par ex. [*CE, ass., 26 oct. 2011, n° 326492, Cne Saint-Denis*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JK_KID-149286_0KRI?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*: JurisData n° 2011-023103. –* [*CE, 26 déc. 2012, n° 352117*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JK_KDEC-1531349_0KRH?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*: JurisData n° 2012-030473. –* [*CAA Nantes, 14 mars 2014, n° 12NT03053*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JK_KDEC-1559262_0KRH?doc_type=jurisprudence_couradminapp&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*. –* [*CAA Bordeaux, 16 nov. 2018, n° 16BX02996, Sté Orange et Bouygues Telecom*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JK_KJAD-0040159_0KRH?doc_type=jurisprudence_couradminapp&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*: JurisData n° 2018-021365)*, autorisation de culture d'organismes génétiquement modifiés *(*par ex. *CE, 30 déc. 2009, n° 308514, Dpt Gers :* [*JurisData n° 2009-017312*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JK_KID-47827_0KRI?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*. – CAA Bordeaux, 14 nov. 2006, n° 04BX00265, Cne Ardin)*, installation du compteur électrique communiquant Linky *(CE, 11 juill. 2019, préc.)*. Par là même, le Conseil d'État a évité que l'habilitation ouverte au profit de l'autorité de police générale soit étendue par la seule invocation d'un risque potentiel sur un plan scientifique.

Le principe de précaution porte en revanche certaines missions de police spéciale *(*[*CAA Paris, 3 juin 2014, n° 11PA04293, Assoc*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JK_KDEC-1565197_0KRH?doc_type=jurisprudence_couradminapp&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*. « Colo Vidéo », pt 8*, « ladite décision portant opposition aux deux séjours de vacances […] relève du pouvoir de police administrative du directeur régional de la jeunesse et des sports […] qui permet à l'administration, par application d'un principe de précaution qui s'impose à elle de s'opposer à l'organisation d'une activité destinée aux mineurs lorsque les conditions dans lesquelles cette activité est envisagée, présentent des risques pour leur santé psychique et morale ou leur sécurité physique ». – *CAA Paris, 6 déc. 2012, n° 12PA00875, pt 5, Assoc. « EPLP »*, interdiction de l'importation des fruits et légumes traités par des pesticides. – *CE, 31 mars 2004, n° 254637, Union nat. apiculture française et a. : JurisData n° 2004-066995*, suspension d'un insecticide. – *TA Besançon, réf., 8 févr. 2002, n° 02-0025, GAEC de la Combe c/ préfet Jura*, euthanasie des bêtes présentant les symptômes de l'encéphalopathie spongiforme bovine. – [*CE, 1er oct. 2001, n° 225008, Assoc. Greenpeace France*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JP_KDEC-1279485_0KRH?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*:* [*JurisData n° 2001-063365*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JA_KANA-1131830_0KRI?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi), « les associations requérantes n'invoquent aucun moyen de nature à remettre en cause, au regard du principe de précaution, […] la légalité de l'autorisation de mise sur le marché » de variétés de maïs génétiquement modifiées. – [*CE, 24 févr. 1999, n° 192465, Sté Pro-Nat*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JA_KANA-1253482_0KRI?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*: JurisData n° 1999-050162 ; Lettre JCl. Environnement 4/1999, p. 1 ; Dr. adm. 1999, comm. 239*, risques de transmission de l'encéphalopathie spongiforme bovine à l'homme*).*

## 2) Composantes complémentaires

79. – Moralité publique –
L'ordre public matériel n'exclut pas la prise en compte de considérations sociales lorsque l'atteinte au « minimum d'idées morales naturellement admises à une époque donnée par la moyenne des individus » est susceptible d'avoir des incidences sur la sécurité des biens et des personnes *(P.-H. Teitgen, La police municipale : Thèse Nancy, 1934, p. 34)*.

Le but de « moralité publique » ne relève pas uniquement de l'autorité de police générale. Il est en effet mentionné par plusieurs polices spéciales *(CSI, art. L. 331-1*, fermeture d'un débit de boissons ou d'un restaurant. – [*C. sport, art. R. 121-5*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//codes/Code_du_sport/SLD-LEGITEXT000006071318/document/LG_SLD-LEGIARTI000045901409_0WJN?doc_type=sources_code&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*,* refus d'agrément à une association sportive en cas d'*“atteinte à l'ordre public ou à la moralité publique”*. – Et également *CSI, art. D. 224-13,* pour l'agrément délivré à une association de supporters. – [*C. transp., art. L. 5331-15*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//codes/Code_des_transports/SLD-LEGITEXT000023086525/document/LG_SLD-LEGIARTI000039278875_0WJN?doc_type=sources_code&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*,* agrément des surveillants de port*)*.

80. – Nature du but de moralité publique –
Le contentieux ne permet pas d'identifier une action de police générale reposant à titre unique sur un but de moralité publique strictement compris. Seuls quelques arrêts isolés et pour beaucoup anciens visent les notions d'« hygiène morale » *(CE, 7 nov. 1924, Club sportif indépendant chalonnais : Lebon, p. 863 ; DP 1924, 3, p. 58, concl. Cahen-Salvador*, pour des combats de boxe. – *CE, 30 sept. 1960, Jauffret : Lebon, p. 504*, pour un lieu de prostitution*)*, de « moralité publique » *(CAA Bordeaux, 21 juin 2018, n° 16BX02889, Synd. du travail sexuel-STRASS :* [*JurisData n° 2018-010844*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JK_KJAD-0033520_1_0KRH?doc_type=jurisprudence_couradminapp&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi), pour des restrictions de circulation visant des prostitués : « Les atteintes à la moralité publique pouvant être au nombre de celles que les mesures de police »*)* ou de « décence » *(*[*CE ord., 26 août 2016, n° 402742 et n° 402777, Ligue des droits de l'homme et a.*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JK_KJAD-0002386_1_0KRH?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*: JurisData n° 2016-015886,* réglementation de la tenue des baigneurs. – *CE, 30 mai 1930, Beaugé : Lebon, p. 582)*.

81. – Sens de la moralité publique –
La moralité publique comme but de police générale est envisagée par l'article L. 2212-2, 6° du Code général des collectivités territoriales qui renvoie à des *“mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique”*. En réalité, la loi ne vise pas une action fondée sur la promotion d'une moralité publique comprise comme l'exigence d'une norme sociale impérative de nature à produire une prescription de police administrative. Elle mentionne dans le cas présent une intervention destinée à neutraliser un malade mental qui pourrait porter atteinte à la sécurité des biens et des personnes. Cette compétence est exercée subsidiairement dans la mesure où, dans ce domaine, le Code de la santé publique investit une autorité spéciale du pouvoir d'hospitalisation d'office sans d'ailleurs viser l'exigence de « morale publique » *(*[*CSP, art. L. 3212-1 et L. 3214-1*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//codes/Code_de_la_sant%C3%A9_publique/_/document/LG_SLD-LEGIARTI000006687918_0WJN?doc_type=sources_code&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*)*.

Le contentieux des refus de projection d'un film illustre cette même ambiguïté. En sa qualité d'autorité de police générale, le maire peut interdire la diffusion d'un film qui a pourtant reçu un visa d'exploitation par une autorité de police spéciale, le ministre de l'Intérieur. Le maire doit toutefois établir que « la projection est susceptible d'entraîner des troubles sérieux ou d'être, à raison du caractère immoral dudit film et de circonstances locales, préjudiciable à l'ordre public » *(CE, 18 déc. 1959, Sté Les films Lutetia, préc. n° 75. –* Et également *CE, sect., 23 nov. 1951, Sté nouvelle d'imprimerie, d'éditions et de publicité : RDP 1951, p. 1098, note M. Waline et concl. Letourneur. – CE, 6 nov. 1963, Villes Mans et Nantes : D. 1963, jurispr. p. 53, note A. Demichel. – CE, 23 févr. 1966, Sté Franco-London Films : JCP G 1966, II, 14608, concl. Rigaud. – CE, 26 juill. 1985, Ville Aix-en-Provence c/ Sté Gaumont distribution : Lebon, p. 236 ; RFDA 1986, p. 439, concl. Genevois ; LPA 24 janv. 1986, p. 7, note B. Pacteau)*. La moralité publique apparaît là encore sous l'angle du trouble matériel à l'ordre public. La jurisprudence ultérieure est plus stricte encore, estimant que « le seul caractère immoral allégué desdites tenues, à le supposer même établi, ne peut fonder légalement [l']interdiction » du port d'une tenue de bain ou le torse nu sur la voie publique dès lors que cette situation n'est pas susceptible de provoquer des « troubles matériels sérieux » *(TA Montpellier, 18 déc. 2007, n° 053863, Bauer)*.

82. – Dignité de la personne humaine –
Saisi d'un arrêté interdisant un spectacle… de lancer de nains, le Conseil d'État a estimé en 1995 que l'autorité de police pouvait fonder ses décisions sur la nécessité de sauvegarder la « dignité de la personne humaine » ainsi érigée comme l'une des composantes de l'ordre public *(CE, ass., 27 oct. 1995, Cnes Morsang-sur-Orge et Aix-en-Provence :* [*JurisData n° 1995-047649*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JA_KANA-1277773_0KRI?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*; Lebon, p. 372. – TA Versailles, 25 févr. 1992, Sté Fun Productions, Wachenein c/ Cne Morsang-sur-Orge : AJDA 1992, p. 525, note C. Vimbert ; RFDA 1992 p. 1026, note J.-F. Flauss*. – V. également [*Cons. const., 19 janv. 1995, n° 94-359 DC, cons. 6*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JK_KONS-0002366_0KRH?doc_type=jurisprudence_conseilconstit&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*: JO 21 janv. 1995, p. 1166*. – V. aussi *Cons. const., 27 juill. 1994, n° 94-343 DC, cons. 2 : JO 29 juill. 1994, p. 11024*, « la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation [constitue un] principe à valeur constitutionnelle »). Ce but alors inédit de police administrative générale est distinct du but de moralité, même si le commissaire du gouvernement avait soutenu en 1995 que « le principe de dignité constitue lui-même l'une des composantes essentielles de la moralité publique ». Si le Conseil avait ainsi justifié cet acte de police, il aurait en effet admis que l'autorité compétente puisse se prononcer en fonction du contexte local. Or, l'acte de police fondé sur l'exigence de dignité peut intervenir même en l'absence de circonstances locales particulières.

L'arrêt Commune de Morsang-sur-Orge est très largement porté par les circonstances de l'espèce qui ne permettaient pas au maire de justifier sa décision par des considérations de tranquillité, de sécurité ou de salubrité publiques. Des mesures de protection avaient été prises pour assurer la sécurité de la personne en cause qui se prêtait librement à cette exhibition, contre rémunération. L'interdiction aurait en revanche pu être justifiée par la sauvegarde du « bon ordre local ».

83. – Champ d'application du but de dignité –
La notoriété de l'arrêt Commune de Morsang-sur-Orge tranche singulièrement avec le rayonnement très modeste du but de dignité. Dans un premier temps, le juge administratif a paru en réserver l'application aux spectacles de curiosité. Il a ainsi refusé de mobiliser le but de dignité pour une interdiction de publicité en faveur des messageries télématiques érotiques *(*[*CE, 8 déc. 1997, n° 171134, Cne Arcueil*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JA_KANA-1259424_0KRI?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*: JurisData n° 1997-051012 ; Dr. adm. 1998, comm. 57)*, de publication d'élèves mineurs nus *(*[*CAA Paris, 7 oct. 2004, n° 04PA00430, min. Jeunesse*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JP_KDEC-953367_0KRH?doc_type=jurisprudence_couradminapp&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*, Éduc. et Recherche)* et d'exposition dans la vitrine d'une boulangerie de pâtisseries figurant des personnages de couleur noire présentés dans une « attitude obscène et s'inscrivant délibérément dans l'iconographie colonialiste » *(CE, réf., 16 avr. 2015, n° 38937, Sté Grasse Boulange).* Ces réserves renvoyaient aux faits de l'espèce qui ont été jugés insuffisamment graves pour établir une atteinte à la dignité de la personne et, par voie de conséquence, une interdiction.

Cette atteinte a en revanche été constatée pour justifier l'interdiction visant une manifestation de charité (orientée) sur la voie publique consistant à proposer une soupe contenant… du cochon afin d'exclure les personnes de confession musulmane. Il a été pris acte que l'arrêté prenait en considération les risques de réactions à « une démonstration susceptible de porter atteinte à la dignité des personnes privées du secours proposé et de causer ainsi des troubles à l'ordre public » *(*[*CE, réf., 5 janv. 2007, n° 300311, min. Int. c/ Assoc*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JP_KDEC-1300977_0KRH?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*. « Solidarité des Français » :* [*JurisData n° 2007-071227*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JA_KANA-1139904_0KRI?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi). – V. pour la même affaire *CEDH, 16 juin 2009, n° 26787/07, Assoc. « Solidarité des Français »*, décision d'irrecevabilité*)*.

84. – Interdiction d'un spectacle –
En 2015, le Conseil d'État a donné un plus large rayonnement au but de dignité en justifiant l'interdiction d'un spectacle dont le contenu a été jugé attentatoire à la dignité de la personne humaine compte tenu des propos et gestes à caractère antisémite incitant à la haine raciale et faisant l'apologie des discriminations, persécutions et exterminations perpétrées au cours de la seconde guerre mondiale *(*[*CE, 9 nov. 2015, n° 376107, Assoc. générale*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JP_KDEC-1601846_0KRH?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi) *contre le racisme et pour la défense de l'identité française chrétienne et SARL Les productions de la Plume :* [*JurisData n° 2015-025060*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JS_KID-644133_0KRI?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*)*. La seule menace de troubles matériels ne justifiait pas dans le cas présent une mesure d'interdiction, sauf à démontrer l'impossibilité absolue d'assurer la sécurité du spectacle *(CE, ord., 6 févr. 2015, n° 387726, Cne Cournon : JurisData n° 2015-002207)*. L'interdiction du spectacle était également justifiée par la volonté de prévenir un comportement constitutif d'une infraction pénale *(L. 29 juill. 1881, art. 24 et 24 bis. – CE, 9 nov. 2015, préc.* : « il appartient à l'autorité […] de police administrative de prendre les mesures pour prévenir la commission des infractions pénales susceptibles de constituer un trouble à l'ordre public ». – *CE, réf., 9 janv. 2014, min. Int. c/ Sté Les Productions de la Plume et M'bala M'bala, préc. n° 58)*.

85. – Condition d'hébergement –
Le principe de dignité a également été mobilisé pour imposer aux titulaires d'un pouvoir de police générale de ne pas exposer des migrants à des traitements inhumains ou dégradants. Tel est le cas lorsque l'Administration laisse des centaines de personnes « dans un état de dénuement et d'épuisement », sans accès à un point d'eau ou de douche ni à des toilettes au risque de faire naître plusieurs pathologies (gale, impétigos, plaies infectées) et de graves souffrances psychiques et physiques de nature à générer un risque pour la santé publique *(*[*CE, 31 juill. 2017, n° 412125, min. Int.*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JP_KJAD-0015218_0KRH?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi) *et Cne Calais : JurisData n° 2017-015557)*. Pour surmonter cette situation d'urgence, le juge des référés a enjoint de procéder à l'installation des dispositifs d'accès à l'eau, de latrines et de douches et d'installer les migrants dans des centres d'accueil adaptés. Cette injonction visait l'État, ces mesures excédant les pouvoirs de police générale du maire.

Le Conseil d'État a également imposé aux autorités étatiques de police générale de garantir la dignité des mineurs étrangers non accompagnés, le département étant manifestement dans l'impossibilité d'exercer sa mission de protection des intéressés *(*[*CE, réf., 9 janv. 2014, n° 374508*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JK_KDEC-1555150_0KRH?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*, préc. n° 58)* et des détenus *(CE, 2 juin 2020, n° 440787,* « permettre aux élus de la Nation de vérifier que les conditions de détention répondent à l'exigence du respect de la dignité de la personne ». – *L. n° 2009-1436, 24 nov. 2009, art. 22 : JO 25 nov. 2009, texte n° 1*, « L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits ». – *V.*[*n° 202*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr/encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-204721_0KPB?q=%22ordre%20public%22%20police&doc_type=doctrine_fascicule#N202) *,* pour la nature des mesures prononcées par l'administration pénitentiaire*).*

86. – Esthétique –
La légalité d'un acte de police générale fondé sur la volonté de préserver l'esthétique d'un site public a été admise dans un passé ancien *(CE, 2 août 1924, Leroux : Lebon, p. 780. – CE, 23 oct. 1936, Union parisienne syndicats de l'imprimerie : Lebon, p. 906)*. Ce but a par la suite été contesté au motif qu'il « n'avait pas pour objet direct le maintien du bon ordre et de la décence [et...] ne concourait pas au respect de l'ordre public » *(CE, sect., 18 févr. 1972, Ch. syndicale entreprises artisanales Haute-Garonne : Lebon, p. 153 ; AJDA 1972, p. 250, chron. Labetoulle et Cabanes*. – V. également *CE, 11 mars 1983, Cne Bures-sur-Yvette : Lebon, p. 104. – TA Montpellier, 13 nov. 1979, Allemandu : Lebon, p. 541)*.

La préservation de l'esthétique d'un site peut pourtant prévenir un trouble à la salubrité publique. D'ailleurs, la lutte contre *“les pollutions de toute nature”*, mentionnée à l'article L. 2212-2, 5° du Code général des collectivités territoriales, peut être invoquée par le maire en qualité d'autorité de police générale pour lutter contre des atteintes portées à l'environnement *(CE, avis, 8 nov. 1988 : EDCE 1988, p. 294, n° 40)*. Cette action de police générale reste toutefois strictement balisée par l'existence de lois qui investissent des autorités d'un pouvoir de police spéciale pour garantir l'esthétique d'un site et limitent sévèrement la capacité d'intervention de l'autorité de police générale *(*V. ainsi [*C. envir., art. L. 581-1*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//codes/Code_de_l%27environnement/SLD-LEGITEXT000006074220/document/LG_SLD-LEGIARTI000006834682_0WJN?doc_type=sources_code&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi), police des enseignes*)*.

87. – Agrément des usagers –
L'autorité de police générale peut restreindre la circulation de certaines voies publiques ou en aménager l'accès pour assurer dans de meilleures conditions de sécurité, de commodité et d'agrément la circulation respective des piétons et des automobiles *(CE, 9 nov. 2018, Assoc. La Vie Dejean, préc. n° 76,* chaussée et trottoirs encombrés par des étalages installés sans autorisation. – *CE, sect., 8 déc. 1972, Ville Dieppe : Lebon, p. 794 ; AJDA 1973, p. 28, chron. Cabanes et Léger. – CE, 14 janv. 1981, Bougie : Lebon, p. 15)*. Compte tenu des circonstances locales tenant notamment à la taille du centre-ville et à l'afflux de touristes, l'« agrément » et la « commodité » des piétons concourent ici au respect de l'ordre public général.

Selon la même logique, l'interdiction des commerces ambulants dans le centre-ville peut être nécessaire pour assurer aux usagers et notamment aux touristes appelés à fréquenter la station, l'agrément, la commodité et la sécurité *(CE, 23 sept. 1991, Lemonne : Lebon, p. 314 ; D. 1992, somm. p. 214, obs. D. Maillard Desgrées du Loû)*. Pour admettre la légalité de ces restrictions, le juge se réfère à l'usage normal que les touristes sont en droit d'exiger d'une ville balnéaire.

88. – Intérêt financier –
La poursuite d'un intérêt financier ou économique n'est pas jugée illégale si l'autorité de police générale se fonde sur la nécessité de sauvegarder l'ordre public général *(CE, 30 mars 1962, Denegri : AJDA 1963, p. 488, obs. Dufau. – CE, 26 févr. 1969, n° 72406, Chabrot et Synd. nat. automobilistes*, pour la création d'un parc de stationnement payant. – *V. Singer, Les mesures de police dans l'intérêt financier des collectivités publiques : Rev. adm. 1966, p. 656)*. De même, l'acte de police peut restreindre la circulation des poids lourds pour limiter la dégradation des voies dont l'entretien est à la charge d'une commune *(CE, 29 janv. 1926, Sté plâtreries Bagnolet : Lebon, p. 97 ; DP 1928, 3, p. 45, note Monsarrat. – CE, 3 févr. 1926, Sté d'exploitation forestière de Paimpont : Lebon, p. 114. – CE, 6 janv. 1933, Ratto : S. 1933, 3, p. 45)*.

En l'absence d'un tel but, l'acte de police, générale comme spéciale, fondé sur un seul intérêt financier est en revanche illégal *(*[*CE, 22 févr. 1991, n° 90381, Cne Bagnères-de-Luchon c/ Loquet*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JA_KANA-1305691_0KRI?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*: JurisData n° 1991-040215 ; JCP G 1991, IV, p. 131 ; Lebon, p. 63*, droit d'entrée sur le domaine public à l'occasion d'une manifestation sportive. – *CE, 5 avr. 1991, Ch. syndicale cochers chauffeurs de voiture de place région parisienne : D. 1992, somm. p. 217, obs. D. Maillard Desgrées du Loû*, obligation faite aux exploitants de taxis de suivre un stage d'initiation à la gestion*)*. Il peut même être constitutif d'un détournement de pouvoir. C'est le cas de l'arrêté qui interdit la circulation des voitures dans une voie publique à laquelle se raccorde une voie privée et prescrit au propriétaire de cette dernière les mesures nécessaires pour empêcher les véhicules d'y pénétrer. Édicté en dehors de tout motif d'ordre public, cet acte est édicté pour ménager les intérêts financiers de la commune *(*[*CE, 25 févr. 1916, n° 46469*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JP_KDEC-1388248_0KRH?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*)*.

## b) Identification de l'ordre public spécial

89. – Notion d'ordre public spécial –
Pour répondre à des besoins spécifiques en matière de sauvegarde de l'ordre public, apporter des garanties procédurales aux personnes concernées, optimiser la réalisation d'un but d'ordre public ou encore évincer discrètement l'intervention des maires, des lois confèrent à des autorités de police spéciale des prérogatives. Celles-ci s'exercent dans un cadre précis, pour une finalité identifiée et, le cas échéant, à l'égard d'une catégorie limitée de personnes.

Quelles que soient les raisons, cette habilitation formalise la distinction entre le but de police générale et spéciale qui, s'il repose dans les deux cas sur la volonté de sauvegarder l'ordre public ou de le rétablir, est tantôt étendu à tout objet, tantôt limité (à une portion du territoire, à un public précis, à un aspect de l'ordre public, etc.). Comme il sera observé, cette distinction peut également être simplement d'ordre procédural.

90. – Banalisation des polices spéciales –
Loin d'être isolé, le recours à des procédés de police spéciale s'est banalisé au fil des années par commodité et volonté d’efficacité publique, au risque de fragmenter le pouvoir de police et de disqualifier l'autorité de police générale par le seul argument de l'indisponibilité d'une connaissance technique et de la volonté de cohérence nationale d’une politique publique *(*sur cette tendance, *J.-M. Pontier, La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? : JCP A 2012, 2114)*. Cette situation ne s'est guère révélée favorable aux maires dont les pouvoirs de police générale ont été mis en échec par des autorités de police spéciale étatiques qui opèrent dans le cadre de prérogatives qui s'exercent sur le territoire national *(V.*[*n° 214*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr/encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-204721_0KPB?q=%22ordre%20public%22%20police&doc_type=doctrine_fascicule#N214) *,* pour les conflits de police*)*.

91. – Relativité de la distinction police générale – police spéciale –
L'opposition entre la police générale et spéciale est loin d'être toujours clairement établie. Dans les deux cas, l'autorité préserve et rétablit l'ordre public. Plus encore, certaines polices spéciales ne sont pas portées par un but spécial mais visent simplement à garantir un ordre public indifférencié, comme pourrait le faire l'autorité de police générale *(V.*[*n° 99*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr/encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-204721_0KPB?q=%22ordre%20public%22%20police&doc_type=doctrine_fascicule#N99) *)*. Dans ce cas de figure, seule l'existence d'un texte qui déroge à la compétence de l'autorité de police générale constitue l'indice d'une police spéciale. Cette qualification textuelle faisant parfois défaut, d'autres critères doivent être mobilisés.

92. – Critères d'identification inopérants –
On pourrait soutenir que la compétence du législateur est requise pour instaurer un pouvoir de police spéciale, alors que l'autorité de police générale peut intervenir « en dehors de toute délégation législative » *(CE, 8 août 1919, Labonne : Lebon, p. 737)*. Ce critère s'avère toutefois inopérant, la loi fondant et organisant les pouvoirs de police générale du maire.

En réalité, la compétence du législateur est acquise non à raison de la nature des pouvoirs de police (générale ou spéciale) mais, en application de l'article 34 de la Constitution, de ses effets pour « l'exercice des libertés publiques » *(*[*CE, 20 janv. 1989, n° 78673, Synd. nat*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JA_KANA-122815_0KRI?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*. pilotes professionnels ULM :* [*JurisData n° 1989-640542*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JA_KANA-122815_0KRI?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*; Lebon, p. 437. – Cons. const., 29 févr. 1987, n° 87-149 L, préc. n° 10,* police spéciale de la chasse mettant en cause le régime de propriété. – Sur la compétence du pouvoir réglementaire pour aménager les prérogatives de police générale, *CE, 2 oct. 1991, n° 65758, Chaline le Garrec : JurisData n° 1991-046165 ; Lebon, p. 657*, conditions de délivrance du permis de conduire*)*.

## 1) Critères d'identification partiellement opérants

93. – Critère organique –
De nombreuses autorités de police spéciale, au premier rang desquelles les ministres, ne disposent pas d'un pouvoir de police générale. Dans ce cas de figure, la qualification de police spéciale est présumée sur la base d'un critère organique. L'opposition entre la police générale et spéciale ne peut toutefois pas être envisagée à partir de ce seul critère dans la mesure où les autorités de police générale exercent également des pouvoirs de police spéciale.

94. – Critère de la précision des textes –
Il a été soutenu que si « le domaine de la police générale est très étendu en surface, il est restreint en profondeur » *(M. Leroy, Le concours des polices générales et spéciales : Thèse Lille, 1938, p. 11)*. De fait, cette situation tranche avec des textes qui confient à l'autorité de police spéciale des compétences dans un domaine limité (santé publique, environnement, esthétique, etc.) mais lui octroient d'importantes prérogatives pour contraindre un récalcitrant. C'est ainsi qu'elle peut recourir à l'exécution forcée de ses décisions alors qu'un tel procédé est en principe proscrit pour des actes de police générale *(V.*[*n° 135 s.*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr/encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-204721_0KPB?q=%22ordre%20public%22%20police&doc_type=doctrine_fascicule#N135) *)*.

Si cette opposition rend compte d'une certaine réalité juridique, elle ne doit pas être exagérée. Nombre de textes de police spéciale ne constituent en effet pas des modèles de précision. Certains renvoient d'ailleurs simplement à la sauvegarde de l'ordre public, sans autre précision *(V.*[*n° 95*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr/encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-204721_0KPB?q=%22ordre%20public%22%20police&doc_type=doctrine_fascicule#N95) *)*.

95. – Critère territorial –
Un critère territorial est parfois mis en avant pour opposer les polices administratives générales et spéciales. Selon ce critère, les pouvoirs de police générale s'exerceraient sur l'ensemble du territoire national, alors que le champ d'application d'une police spéciale serait délimité par le texte qui l'institue.

Ce critère ne se vérifie pas toujours. Ainsi, les pouvoirs de police générale du maire sont par essence limités au territoire d'une commune. D'ailleurs, sa compétence est transférée au préfet *“lorsque le champ d'application de l'atteinte à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques excède le territoire d'une commune”* *(CGCT, art. L. 2215-1, 3°)*. À l'inverse, certaines polices spéciales s'exercent sur l'ensemble du territoire *(*par ex. *CESEDA, art. L. 111-2*, pour l'entrée et le séjour des étrangers. – [*CSP, art. 3131-15 à L. 3131-17*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//codes/Code_de_la_sant%C3%A9_publique/SLD-LEGITEXT000006072665/document/LG_SLD-LEGIARTI000041867976_0WJN?doc_type=sources_code&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*,* pour la lutte contre les épidémies*)*.

96. – Critère du mode d'exécution des actes –
Des sanctions pénales spécifiques visent le plus souvent à faciliter l'exécution des actes de police spéciale en dissuadant les personnes concernées de s’affranchir de certaines obligations *(L. 9 déc. 1905, art. 28 à 36*, police des cultes. – *CESEDA, art. L. 621-1 et s.*, police des étrangers*)*. Dans le même temps, un seul dispositif pénal garantit la bonne exécution des actes de police générale *(*[*C. pén., art. R. 610-5*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//codes/Code_p%C3%A9nal/SLD-LEGITEXT000006070719/document/LG_SLD-LEGIARTI000045176320_0WJN?doc_type=sources_code&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*)*. Ce dispositif ne concerne toutefois pas les seuls manquements aux mesures de police générale. Il est en effet applicable sans qu'il y ait lieu de distinguer la nature des pouvoirs de police *(Cass. crim., 14 mars 1989 : Bull. crim. n° 127 ; CJEG 1990, p. 17, note P. Roman)*.

## 2) Critères d'identification principaux

97. – Critère du texte spécial –
La qualification de police spéciale est retenue lorsqu'un texte investit une personne publique d'une compétence pour garantir l'ordre public en lieu et place de l'autorité de police générale ou/et pour des motifs particuliers. Un texte est donc par définition requis pour fonder, définir et encadrer un pouvoir de police spéciale. Mais son existence ne suffit pas : comme il a été relevé, le maire et le préfet agissent en qualité d'autorité de police générale sur la base d'une loi.

Cette présomption doit être renforcée par un faisceau d'indices : objet des pouvoirs de police, champ d'application, intervention d'une autorité ne disposant d'un pouvoir de police spéciale, recours à des voies d'exécution d'office, usage de sanctions pénales spécifiques, etc.

98. – Composantes de l'ordre public spécial –
L'autorité de police spéciale garantit en principe un aspect de l'ordre public plus ou moins clairement identifié par un texte. Peuvent être mentionnés à titre d'exemples non limitatifs :

* hygiène sanitaire et alimentaire *(*par ex. [*CSP, art. R. 1322-28*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//codes/Code_de_la_sant%C3%A9_publique/SLD-LEGITEXT000006072665/document/LG_SLD-LEGIARTI000006909724_0WJN?doc_type=sources_code&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi), contrôle de l'eau. *– V. JCl. Administratif, fasc. 220)* ;
* *“prévenir la destruction ou favoriser le repeuplement des oiseaux ou de toutes espèces de gibier”* *(C. envir., art. L. 424-1)* ;
* conservation des sites marins et terrestres *(*par ex. [*C. envir., art. L. 414-1*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//codes/Code_de_l%27environnement/_/document/LG_SLD-LEGIARTI000045211073_0WJN?doc_type=sources_code&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*)* ;
* *“conservation d'un immeuble classé au titre des monuments historiques […] gravement compromise par l'inexécution de travaux de réparation ou d'entretien”* *(C. envir., art. L. 612-12)* ;
* esthétique *(*par ex. [*C. envir., art. L. 581-1*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//codes/Code_de_l%27environnement/SLD-LEGITEXT000006074220/document/LG_SLD-LEGIARTI000006834682_0WJN?doc_type=sources_code&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi), police des enseignes. – *V. JCl. Administratif, fasc. 468)* ;
* préservation de l'intégrité des compétitions sportives *(*[*C. sport, art. L. 230-1*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//codes/Code_du_sport/SLD-LEGITEXT000006071318/document/LG_SLD-LEGIARTI000006547610_0WJN?doc_type=sources_code&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi), prévention du dopage*)* ;
* *“prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme”* *(*[*CSI, art. L. 323-3*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//codes/Code_de_la_s%C3%A9curit%C3%A9_int%C3%A9rieure/SLD-LEGITEXT000025503132/document/LG_SLD-LEGIARTI000037826058_0WJN?doc_type=sources_code&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*,* police des jeux*)* ;
* santé publique *(*par ex. [*CSP, art. L. 5121-8*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/474_LG_0?doc_type=autre&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi), autorisation de mise sur le marché d'un médicament*)* ;
* tranquillité publique *(*par ex. [*C. aviation, art. L. 213-2*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//codes/Code_de_l%27aviation_civile/_/document/LG_SLD-LEGIARTI000006844160_0WJN?doc_type=sources_code&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*)* ;
* *“protection de l'enfance et de la jeunesse”* et *“respect de la dignité humaine”* *(*[*C. cinéma, art. L. 211-1*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//codes/Code_du_cin%C3%A9ma_et_de_l%27image_anim%C3%A9e/SLD-LEGITEXT000020908868/document/LG_SLD-LEGIARTI000020908699_0WJN?doc_type=sources_code&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi), contrôle exercé sur les films. – *V. JCl. Administratif, fasc. 211, 267 et 270*, contrôle des spectacles, des jeux, des imprimés et des films*)*.

Cette multiplication des buts de police spéciale et des législations qui s'en déduisent est tout autant l'écho d'une solution de facilité. Elle permet de répondre rapidement à des besoins nouveaux que l'autorité de police générale ne serait pas à même de satisfaire *(J.-M. Pontier, La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? : JCP A 2012, 2114, § 17)*. Une autre explication renvoie au champ de ces polices qui font parfois appel à des considérations techniques *(V. n° 221.* – Illustrant ce cas de figure, [*CE, ass., 26 oct. 2011, n° 326492, Cne Saint-Denis*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//document/JK_KID-149286_0KRI?doc_type=jurisprudence_conseiletat&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi)*: JurisData n° 2011-023103*, « le législateur a organisé une police spéciale des communications électroniques confiée à l'État […] Les pouvoirs de police spéciale ainsi attribués aux autorités nationales, qui reposent sur un niveau d'expertise et peuvent être assortis de garanties indisponibles au plan local, sont conférés à chacune de ces autorités »*)*. Prolongeant cette tendance plutôt récente, la volonté de garantir une unité de traitement conduit également à instituer une autorité de police spéciale unique sur l'ensemble du territoire. La police spéciale fait alors échec aux pouvoirs des maires qui ne peuvent exercer leurs compétences de police générale que dans un cadre très strict *(V.*[*n° 214 s.*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr/encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-204721_0KPB?q=%22ordre%20public%22%20police&doc_type=doctrine_fascicule#N214) *).*

99. – Sauvegarde de l'ordre public général –
Les textes de police spéciale ne se réfèrent pas toujours à un aspect de l'ordre public que l'autorité de police générale ne pourrait pas garantir. Parfois, l'ordre public général est en effet simplement visé. Rien ne distingue alors les pouvoirs de police générale et spéciale, surtout lorsque l'autorité de police spéciale exerce sa compétence sur l'ensemble du territoire. Dans ce cas de figure, seule l'existence d'un texte investissant une autorité pour garantir l'ordre public dans un domaine précis de l'action publique, conformément à une procédure particulière, permet de qualifier la nature des pouvoirs de police.

Cette confusion des buts de police est illustrée par l'article L. 521-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui prévoit que *“l'expulsion peut être prononcée si la présence en France d'un étranger constitue une menace grave pour l'ordre public”*. De même, l'[article L. 420-2 du Code de l'environnement](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//codes/Code_de_l%27environnement/SLD-LEGITEXT000006074220/document/LG_SLD-LEGIARTI000006833766_0WJN?doc_type=sources_code&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi) attribue au Gouvernement *“la police de la chasse dans l'intérêt général”* alors que cette mission pourrait être attribuée au maire qui est le garant de l'ordre public sur le territoire de sa commune *(V. JCl. Administratif, fasc. 280)*. Des considérations de tranquillité publique fondent encore pour partie la police des aérodromes *(*[*C. aviation, art. L. 213-2*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//codes/Code_de_l%27aviation_civile/_/document/LG_SLD-LEGIARTI000006844160_0WJN?doc_type=sources_code&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi). – Pour l'ordre public matériel comme fondement des polices spéciales, *V. JCl. Administratif, fasc. 204*, pour la police des aliénés. – Pour la police des taxis, *V.*[*JCl. Administratif, fasc. 207*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-116377_0KPB?doc_type=doctrine_fascicule&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi). – Pour la police de la mer, *V.*[*JCl. Administratif, fasc. 209*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-31271_0KPB?doc_type=doctrine_fascicule&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi). – Pour la police des réunions et des manifestations, *V. JCl. Administratif, fasc. 210*. – Pour la police des spectacles et des jeux, *V.*[*JCl. Administratif, fasc. 211*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-162164_0KPB?doc_type=doctrine_fascicule&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi). – Pour la police des édifices menaçant ruine, *V. JCl. Administratif, fasc. 213*. – Pour la police des cultes, *V. JCl. Administratif, fasc. 215*. – Pour la police des débits de boissons, *V.*[*JCl. Administratif, fasc. 262*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr//encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-182860_0KPB?doc_type=doctrine_fascicule&source_nav=EN_KEJC-204721_0KPB&source=renvoi). – Pour la police du cinéma, *V. JCl. Administratif, fasc. 267*. – Pour la police de la presse, *V. JCl. Administratif, fasc. 270*. – Pour la police de la pêche, *V. JCl. Administratif, fasc. 282*. – Pour la police des installations classées et insalubres, *V. JCl. Administratif, fasc. 365*. – Pour la police des carrières, *V. JCl. Administratif, fasc. 373*. – Pour la police de la conservation du domaine public, *V. JCl. Administratif, fasc. 406-10*. – Pour la police des ports, *V. JCl. Administratif, fasc. 408-60*. – Pour la police des campings, *V. JCl. Administratif, fasc. 445-31 et 454-20)*. Lorsqu’elle vise à sécuriser les manifestations sportives, la police du sport est également portée par la volonté de garantir l'ordre public *(C. sport, art. L. 332-1. – V. JCl. Administratif, fasc. 268).*

100. – Champ d'application –
Certaines polices spéciales se caractérisent par leur champ d'application en visant des catégories de personnes clairement identifiées (les étrangers, la jeunesse, les chasseurs, les automobilistes, les sportifs, les manifestants, les pratiquants, les marins, les parieurs, etc.) ou une activité précise (la pêche, le sport, la chasse, la presse, le cinéma, les paris, le camping, etc.).

101. – Règles procédurales –
Fréquemment, l'action de police spéciale se manifeste par des mesures spécifiques soumises à des règles procédurales respectueuses des droits des personnes concernées pour accompagner le prononcé de mesures contraignantes aux effets parfois irréversibles (destruction d'un bien, départ du territoire, interdiction d'une activité, etc.). C'est ainsi que les arrêtés prononçant l'expulsion d'un étranger ou interdisant la diffusion d'un film doivent être précédés d'une procédure consultative *(V.*[*n° 220*](https://www-lexis360intelligence-fr.docelec.u-bordeaux.fr/encyclopedies/JurisClasseur_Administratif/AD0-TOCID/document/EN_KEJC-204721_0KPB?q=%22ordre%20public%22%20police&doc_type=doctrine_fascicule#N220) *)*.

…