

BIBLIOTHÈQUE DE DROIT PUBLIC

Fondée par

Marcel WALINE †

Professeur honoraire à l'Université de droit,
d'économie et de sciences sociales de Paris,
Membre de l'Institut.

Dirigée par

Georges VEDEL

Doyen honoraire de la Faculté de droit
et des sciences économiques de Paris.

TOME CXLVI

LA NOTION DE POLICE ADMINISTRATIVE

PAR

Etienne PICARD

Professeur à l'Université de Rouen

Préface de

Roland DRAGO

Professeur à l'Université de Droit,
d'Economie et de Sciences Sociales
(Paris II)

Ouvrage honoré d'une subvention du Ministère de
l'Education Nationale et couronné par l'Université de
Droit, d'Economie et de Sciences Sociales de Paris.

(Prix de thèse 1978)

PARIS

LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, rue Soufflot - 75005

1984

PUBLICATIONS DE L'UNIVERSITÉ DE ROUEN

Tome II



TABLE DES MATIÈRES

TOME I

CHAPITRE INTRODUCTIF	15
<i>Section I : La recherche présente-t-elle un intérêt ?</i>	16
§ 1. L'indétermination du sens du mot « police »	16
A La variété des objets auxquels s'applique le mot « police »	17
B La multitude des qualifications affectant le mot « police »	19
C La diversité des types de sens dans lesquels le mot « police » peut être pris	23
§ 2. L'importance de la police dans notre système et notre vie juridiques	26
A La place de la police aux époques de l'ancien droit et du droit administratif naissant	26
B La place de la police dans les synthèses du droit administratif de la période classique	28
C La place de la police dans le droit administratif contemporain	29
§ 3. L'« abstention doctrinale » vis-à-vis de la notion de police	30
A Les définitions de la police par la doctrine	31
B Les questions fondamentales que soulève la notion de police administrative	33
C Les hypothèses d'explication des carences doctrinales	35
<i>Section II : La recherche est-elle utile ?</i>	36
§ 1. L'utilité pratique relative de la notion de police administrative	36
A Les cas où l'identification de la notion entraîne une conséquence de régime	36
B Les cas où l'application de telle règle s'explique par la présence de la notion de police administrative	37

§ 2. La non-spécificité du régime de la police administrative	37
A La diversité des régimes juridiques applicables à la police	37
B Les règles normalement applicables à la police peuvent régir d'autres domaines	39
§ 3. La mise en cause de l'existence de la notion de police en tant que catégorie juridique	40
A La formulation logique de l'hypothèse d'une inexistence de la notion de police	40
B Les présupposés méthodologiques de l'hypothèse ..	41
<i>Section III : La recherche est-elle possible ?</i>	42
§ 1. Les différents types de catégories juridiques	42
A Les catégories techniques	42
B Les catégories conceptuelles	43
C Les catégories fonctionnelles	44
§ 2. Le choix du type de catégorie	46
A Le dilemme	46
B Le dépassement du dilemme	47
C L'hypothèse	47
§ 3. Plan de l'étude	49
PREMIERE PARTIE : ESSAI DE PHENOMENOLOGIE DE LA NOTION DE POLICE ADMINISTRATIVE	51
Paragraphe préliminaire. La notion de police sous l'Ancien Régime	53
A Le caractère hétéroclite des objets, des buts et des procédés de la police sous l'Ancien Régime	53
B L'homogénéité de la police de l'Ancien Régime considérée du point de vue de son fondement, de sa fonction et de sa nature	56
TITRE I : LA NOTION DE POLICE ADMINISTRATIVE AU SEIN DES FONCTIONS DE L'ETAT	59
<i>Chapitre I : La notion de police administrative et le principe de séparation des pouvoirs : Police et police administrative</i>	61
<i>Section I : La police comme fonction municipale</i>	64
§ 1. La spécificité de la fonction de police municipale par rapport aux pouvoirs de l'Etat	65

A Les fondements de la spécificité	65
1 L'affirmation politique d'une spécificité historique et sociologique du pouvoir municipal	66
2 La consécration par les textes d'un pouvoir muni- cipal distinct des pouvoirs de l'Etat	67
B Les manifestations de la spécificité	69
1 Les conséquences du caractère privé de l'associa- tion communale	69
2 L'atténuation de la spécificité de la police muni- cipale	72
§ 2. L'homogénéité de la fonction de police municipale	74
A L'échec des critères classiques d'identification des notions	74
B La police municipale, fonction globale d'ordre local	78
<i>Section II : La police comme faisceau de « droits de puis- sance publique »</i>	80
§ 1. L'identification de la notion de police comme faisceau de « droits de puissance publique »	83
A Police et puissance publique	84
1 Le rôle de la notion de « droits de puissance publique »	84
2 Le contenu de la notion de police	86
B Police et service public	88
1 Les deux notions s'expliquent l'une par l'autre	88
2 Les deux notions fondent l'une comme l'autre celles d'institution étatique, de fonction et de régime administratifs	89
§ 2. Les contradictions de la notion de police comme fais- ceau de « droits de puissance publique »	90
A Les contradictions tenant à la multiplicité des no- tions de police	90
1 La pluralité des natures de la police	90
2 La pluralité des critères de la police	91
B Les contradictions de la portée de la notion de police comme faisceau de « droits de puissance publique »	92
1 L'effet extensif	93
2 L'effet restrictif	94
<i>Section III : La police comme service public</i>	96
§ 1. Les thèses de l'Ecole du service public relatives à la police	96

A Les prémisses de la théorie du service public	96
1 « L'Etat, le droit objectif, la loi positive »	96
2 Le rôle universel de la notion de service public ..	98
B Les conséquences de la théorie du service public à l'égard de la notion de police	99
1 Les implications propres à la théorie du service public : l'annulation de la police en tant que catégorie juridique spécifique	99
2 Les effets sur le destin de la notion de police : le renversement des rapports de prévalence entre service public et police	100
§ 2. L'appréciation critique de la théorie du service public au regard de la notion de police	101
A Essai de clarification des rapports entre service public, puissance publique et police	102
1 L'équivoque des notions de service public et puissance publique	102
2 L'indifférence relative des points de vue adoptés quant aux rapports entre service public-puissance publique et service public-police	103
B La place de la police au sein des fonctions de l'Etat	104
1 Critique de la notion de fonction juridique chez Duguit	107
2 Généralisation de la critique des notions de fonction étatique	109
<i>Section IV : La police comme procédé de la fonction administrative</i>	111
§ 1. La négation d'une fonction homogène de police	112
A L'élaboration d'une théorie originale des fonctions de l'Etat	112
B L'insertion de la notion de police dans la théorie des fonctions de l'Etat	114
§ 2. Critique de la notion de police comme procédé de la fonction administrative	116
A Critique de la distinction mission-fonction	116
B Critique des notions de régime	118
<i>Section V : La police comme fonction</i>	120
§ 1. La police comme fonction administrative d'ordre public	121
A La critique des rapports entre police et service public	121

B Les contradictions de la notion de police	123
§ 2. La police comme fonction sociale de l'Etat	125
A La théorie des fonctions sociales de l'Etat	125
1 La notion de fonction sociale	125
2 La classification des fonctions sociales	126
B Critique de la notion de police comme fonction sociale de l'Etat	128
1 L'instabilité de la classification des fonctions sociales	128
2 L'irréductibilité de la police à la classification des fonctions sociales	130
<i>Chapitre II : La notion de police et le principe de séparation des autorités judiciaires et administratives : police judiciaire et police administrative</i>	<i>135</i>
A La position du problème	135
B Les règles de méthode	140
<i>Section I : Défense et illustration du critère finaliste</i>	<i>143</i>
§ 1. La valeur du critère finaliste	143
A La confirmation explicative des solutions anciennes par l'application du critère finaliste	144
1 La réduction des anciens critères formels à leur unité matérielle	144
2 L'explication des anciens critères matériels	146
B L'abandon de certaines solutions anciennes du fait de l'application du critère finaliste	147
1 L'inutilité de la confirmation du caractère judiciaire par quelque élément formel	148
2 La prévalence des circonstances matérielles de l'opération sur ses apparences formelles	150
3 L'extension de la notion de police au détriment de certaines activités étatiques non policières	154
§ 2 Les limites du critère finaliste	157
A Les hypothèses dans lesquelles la compétence juridictionnelle n'est pas déterminée en fonction de la nature administrative ou judiciaire de l'acte de police	157
1 Les éléments perturbateurs de compétence jouant en faveur de la juridiction administrative	157
2 Les éléments perturbateurs de compétence jouant en faveur de la compétence judiciaire	161

B Les hypothèses dans lesquelles la nature administrative ou judiciaire de l'acte de police ne peut être déterminée par application du critère finaliste	162
1 Les actes de constatation des « délits spéciaux » ..	162
2 Les décisions relatives au déclenchement des poursuites pénales	163
<i>Section II : Rejet des critères non finalistes</i>	168
§ 1. Les critères prétendant refléter le droit positif	168
A Le critère fondé sur les caractères préventif de la police administrative et répressif de la police judiciaire	168
1 L'imprécision de la distinction prévention-répression	168
2 La police administrative n'est que généralement préventive	169
B Le critère organique	170
1 Exposé du critère organique	170
2 Critique du critère organique	173
§ 2. Les critères destinés à odifier ou à infléchir le droit positif	175
A Le critère formel de M. Drago	175
1 Exposé du critère	175
2 Appréciation du critère	177
B « Le critère différentiel » de M. Moreau	178
1 Exposé du critère	178
2 Appréciation du critère	178
<i>Conclusion du Titre I</i>	181
TITRE II : LA NOTION DE POLICE ADMINISTRATIVE AU SEIN DES ACTIVITES ADMINISTRATIVES	183
<i>Sous-Titre I : Police administrative et activités normatives ..</i>	185
<i>Chapitre I : Police administrative et réglementation</i>	187
<i>Section I : L'absence de tout critère cohérent de la notion de règlement de police</i>	192
§ 1. Les critères formels	193
A Les critères organiques	193
1 La qualité de l'auteur de l'acte	193
2 La qualité du destinataire de l'acte	196

B Le critère tiré de la base légale de l'acte	198
C Le critère tiré des sanctions pénales applicables	199
§ 2. Les critères matériels	204
A Le critère de l'objet	205
1 La méthode analytique	205
2 La méthode synthétique	209
a) La distinction lieux publics - lieux privés	209
b) La distinction ordre public - ordre de la vie privée	210
B Le critère finaliste	213
1 L'ordre public au sens strict	215
a) La police vise d'autres buts que l'ordre public au sens strict	216
b) La police n'est pas la seule à viser l'ordre public au sens strict	222
2 L'ordre public au sens large	224
a) La valeur apparente du critère	224
b) L'a-priori de la notion d'ordre public au sens large comme critère de la police	230
<i>Section II : La détermination des lignes de force de la no- tion de règlement de police</i>	<i>232</i>
§ 1. La phase de restriction	233
A Les causes de la restriction	233
1 La réduction de la notion de police administrative à celle de police municipale	233
2 La confusion entre la notion et le régime de la police	234
B Les caractères généraux de la notion de règlement de police à la fin de la phase de restriction	239
§ 2. La phase d'extension	242
A Les modalités de l'extension	243
1 Les transformations techniques du règlement de police	243
2 La transformation des rapports entre l'Etat et la société	244
B La physionomie actuelle de la notion de règlement de police	247
1 La relative netteté des contours de la notion	247
2 Les aberrations du contenu de la notion	253

<i>Chapitre II : Police administrative, police de la conservation et gestion du domaine public</i>	261
Paragraphe préliminaire : La position du problème	262
A La distinction des trois pouvoirs dans l'opinion dominante	262
B Les imbrications des trois pouvoirs en droit positif	264
C La nécessité de réexaminer les sources de contradictions	266
<i>Section I : Evolution historique des rapports entre police administrative, police de la conservation et gestion du domaine public</i>	268
§ 1. Evolution historique des rapports entre la police de l'ordre public et la police de la conservation	268
A Assimilation conceptuelle initiale entre police de la conservation et police	269
1 L'unité de la notion de police au XIX ^e siècle à propos du domaine public	269
2 La non-influence des diverses théories relatives au droit de propriété domaniale	270
B Affirmation de l'opposition entre police de la conservation et police de l'ordre public	273
1 L'ébauche de l'opposition	274
2 La systématisation de l'opposition	275
C Essais de dépassement de l'opposition entre police de la conservation et police de l'ordre public	277
1 Les nuances apportées à l'opposition par les notions de « police de la destination » et de « police de l'affectation »	277
2 L'assimilation de la police de la conservation à la police de l'ordre public	279
§ 2. Evolution historique des rapports entre la police administrative et la gestion du domaine public	281
A Opposition initiale entre gestion et police	283
1 Les considérations qui inspirent les actes régissant l'utilisation du domaine public relèvent toutes de la police au XIX ^e siècle	284
2 La nature d'acte de police de la permission de voirie au XIX ^e siècle	286
B Processus de la liaison entre gestion et police	289
1 La propagation de la liaison entre police et gestion à partir de l'entrée de la permission de voirie dans la gestion	290

2 Les explications doctrinales des rapports entre police et gestion	297
C Accession à l'autonomie des pouvoirs de gestion vis-à-vis des pouvoirs de police	300
1 La distension maximale de la notion de pouvoirs de police sous l'effet de la prise en compte de considérations de plus en plus étrangères à l'ordre public général libéral	300
2 La consécration de l'autonomie des pouvoirs de gestion du domaine public	304
D Dépassement dans la confusion de l'opposition entre gestion et police	306
1 La mise en lumière des connexions par les buts entre gestion et police	307
2 La thèse de la prédominance de la police sur la gestion	308
<i>Section II : Recherche des critères de distinction entre police administrative, police de la conservation et gestion du domaine public</i>	<i>312</i>
§ 1. Recherche du critère de distinction entre police administrative et police de la conservation	312
A Insuffisance du critère finaliste	312
1 La police de la conservation ne vise pas que le but de la conservation	312
2 La police de la conservation n'est pas seule à viser le but de conservation	314
B Inutilité d'un critère de distinction	315
§ 2. Recherche du critère de distinction entre police administrative et gestion du domaine public	316
A Les critères isolés	317
1 Le critère finaliste	317
2 Le critère organique	318
3 Le critère tiré de la portée réglementaire ou non réglementaire de l'acte	320
4 Le critère tiré de l'objet de l'acte	320
5 Le critère tiré des sanctions applicables	321
B La combinaison des critères	323
1 La combinaison de la totalité des critères	323
2 Les combinaisons sélectives	323
C Le système des critères relatifs	324

<i>Chapitre III : Police administrative et sanction administrative</i>	327
A Les définitions de la sanction administrative	328
B Les effets de la distinction entre sanction et police	330
1 Les conditions d'application du principe « nulla poena sine lege »	331
2 Le champ d'application de la procédure contradictoire	334
C L'hypothèse de la recherche	336
<i>Section I : Rejet des critères de distinction entre police et sanction</i>	338
§ 1. Le critère du régime juridique applicable	338
§ 2. Le critère tiré des motifs de la mesure	339
A Le critère des motifs peut se révéler inopérant	340
B Le critère des motifs peut se révéler spécieux	340
1 Toute violation d'un texte n'est pas toujours considérée comme une infraction	341
2 Une infraction ne résulte pas toujours de la violation d'un texte	342
§ 3. Le critère tiré du caractère préventif ou répressif de la mesure	343
A L'extrapolation	343
B Le défaut d'analyse	344
§ 4. Le critère finaliste	345
A La forme objective	345
B La forme subjective	346
1 L'inopportunité du critère	347
2 L'insuffisance du critère	348
<i>Section II : Explication critique de la distinction entre police et sanction en droit positif</i>	350
§ 1. L'application du principe de la procédure contradictoire ne devrait pas dépendre, en droit positif, de la qualification de la mesure	350
A La substitution de fondement de la procédure contradictoire	351
B Les inconséquences du droit positif quant au champ d'application de la procédure contradictoire	352
1 La confusion implicite des deux fondements	353
2 La critique des raisons expliquant l'exclusion de la police du champ d'application de la règle	354
§ 2. La distinction police-sanction procède, en droit positif, de critères fonctionnels	356

A L'utilisation téléologique de la distinction police-sanction par le juge administratif	356
1 Le principe de la distinction conceptuelle des deux notions	356
2 Le mécanisme et les effets du processus ayant abouti à une utilisation téléologique de la distinction	358
B Les critères de délimitation des cas d'application de la procédure contradictoire	360
<i>Sous-Titre II : Police administrative et activités matérielles</i>	367
<i>Chapitre I : Police administrative et travail public</i>	369
A Les possibilités de confusion entre les deux notions ..	369
B L'intérêt de la distinction des deux notions	371
C La difficulté de distinguer les deux notions	371
<i>Section I : Nature juridique des travaux exécutés d'office</i> ..	375
§ 1. Les solutions jurisprudentielles	375
A Les travaux exécutés d'office en raison d'une « calamité publique »	375
1 Leur nature de travaux publics	376
2 L'application du régime des travaux publics	378
B Les travaux exécutés d'office en raison de l'état de l'immeuble	379
1 L'affirmation de leur caractère de travaux publics	380
2 Le régime juridique de ces travaux	381
§ 2. L'appréciation des solutions jurisprudentielles	382
A Les interprétations de type dualiste : l'exclusivité des deux notions	383
1 L'appréciation de la jurisprudence Mimouni	383
2 L'appréciation de la jurisprudence Mure	385
B L'interprétation de type syncrétique : la coexistence des deux notions	386
1 Le travail public, « mode d'exercice de la police »	386
2 L'identification différentielle des deux notions	388
<i>Section II : Nature juridique des carences de l'Administration à exécuter certains travaux publics</i>	390
§ 1. Les carences dans la réalisation d'un travail ou d'un ouvrage public en dehors de tout ouvrage public existant	391
A L'inexécution d'un travail public	391
B Le défaut de construction d'un ouvrage public	392

§ 2. Les carences dans l'entretien d'un ouvrage public ..	394
A La distinction de principe entre l'obligation de police et l'obligation d'entretien	394
1 La distinction des deux obligations lorsque leurs contenus matériels sont différents	395
2 La distinction des deux obligations lorsque leur contenu matériel est identique	399
B L'assimilation fréquente de l'obligation d'entretien et de l'obligation de prévention	399
1 L'imputation au propriétaire d'un défaut de prévention	399
2 L'imputation à la police d'un défaut d'entretien ..	400
§ 3. Les carences de signalisation	402
A Le défaut de signalisation en dehors de tout ouvrage ou travail public	402
1 Le principe	403
2 Les exceptions	404
B Le défaut de signalisation d'un danger tenant à l'ouvrage public	405
1 Le principe	405
2 Les exceptions	406
C Le défaut de signalisation d'une mesure à caractère normatif relative à un travail ou un ouvrage public ..	408
1 La signalisation défectueuse de mesures à caractère normatif mettant directement en cause un ouvrage ou un travail public	408
2 La signalisation défectueuse de mesures à caractère normatif ne mettant que très indirectement en cause un ouvrage ou un travail public	409
<i>Chapitre II : Police administrative et service public</i>	413
<i>Section I : Transformation des activités matérielles de la police en activités de service public</i>	415
§ 1. Transformation des nouvelles prestations de la police en activités de service public	415
A L'extension de la compétence juridictionnelle administrative	416
B La légalité de l'institution des services publics locaux ..	418
§ 2. Transformation des prestations traditionnelles de la police en activités de service public	420
A Une transformation générale	421
B Une transformation équivoque	424

<i>Section II : Transformation des activités privées assujetties à la police en activités régies par le droit des services publics</i>	428
§ 1. Modalités de la transformation	428
A L'incorporation organique	428
B L'association fonctionnelle	432
§ 2. Signification de la transformation	438
A L'insuffisance des critères de la notion de service public	438
B La nécessité d'une nouvelle méthode d'approche de la distinction	440
<i>Conclusion de la Première Partie</i>	443

TOME II

DEUXIEME PARTIE : ESSAI D'ONTOLOGIE DE LA NOTION DE POLICE ADMINISTRATIVE	453
Paragraphe préliminaire : La formation du paradoxe ontolo- gique de la notion de police administrative	456
A La négation de la police par la théorie libérale	456
B La survivance de la police dans les failles de l'idéal libéral	458
C La récupération de la police par la théorie libérale ..	460
TITRE I : CONSISTANCE DE LA NOTION DE POLICE ADMINISTRATIVE ..	465
<i>Sous-Titre I : La police, fonction disciplinaire institutionnelle</i>	467
<i>Chapitre I : Le cadre institutionnel de la police</i>	469
<i>Section I : La notion d'institution</i>	470
§ 1. Eléments d'ordre sociologique	470
A Le groupe social institutionnel	470
B L'idée d'œuvre institutionnelle	471
§ 2. Eléments d'ordre juridique	472
A La structure institutionnelle	473
B Le droit institutionnel	474
<i>Section II : La théorie institutionnelle</i>	479
§ 1. La théorie des institutions	479
A Les différenciations	479
B Les combinaisons	481
C Les imbrications	483
§ 2. La méthode institutionnelle	485
A Les ressources de la méthode	485
B Les caractères de l'institution devant être dégagée ..	486
<i>Chapitre II : La police, fonction disciplinaire de l'institution primaire libérale</i>	489
<i>Section I : Les caractères de l'institution primaire libérale ..</i>	490
§ 1. Les éléments constitutifs de l'institution primaire libérale	490
A Le groupe social	490
B L'idée d'œuvre à réaliser	490
C La structure	492

D L'ordre juridique	493
1 Le droit statutaire public	494
2 Le droit statutaire privé	496
§ 2. La spécificité de l'institution primaire libérale	497
A Le caractère primaire de l'institution	497
B Le caractère libéral de l'institution	499
1 Le mode des relations entre l'institution primaire et ses membres	499
2 Les fonctions institutionnelles primaires	501
<i>Section II : La police, fonction de protection de l'ordre ins- titutionnel primaire</i>	506
§ 1. Les raisons d'être de la police	506
A L'insuffisance de l'ordre statutaire tenant à son carac- tère inter-individuel	508
1 La protection directe de l'institution	509
2 La protection des « droits d'autrui »	514
B L'insuffisance de l'ordre statutaire quant à ses sanc- tions	517
1 Les sanctions disciplinaires judiciaires	519
2 L'exécution disciplinaire des sanctions civiles	520
C L'insuffisance de l'ordre statutaire tenant à son carac- tère purement normatif	521
1 Les actes matériels de contrainte	522
2 Les actes matériels de prestation	523
§ 2. La typologie des formes statutaires fondamentales de la police	523
A La police législative	524
B La police judiciaire	526
C La police administrative	528
<i>Sous-Titre II : La police, fonction d'ordre public</i>	531
<i>Chapitre I : L'Ordre public, fondement de la police</i>	533
<i>Section I : La notion d'ordre public : norme de nécessité</i> ..	534
§ 1. Confrontation de l'ordre public et du principe de liberté	534
A Thèse de l'antagonisme	534
B Thèse de la conciliation	537
C Thèse de la consubstantialité	540
§ 2. Confrontation de l'ordre public et du principe de légalité	544

A	Compatibilité de l'ordre public avec le principe de légalité	545
B	Signification du principe de légalité au regard de l'ordre public	545
C	Modalités générales d'application du principe de légalité dans le processus de concrétisation de l'ordre public	551
<i>Section II : Les modes statutaires de concrétisation de l'ordre public : les polices générales et spéciales</i>		558
§ 1.	Distinction ordre public général - ordre public spécial	558
A	L'ordre public général	558
1	La nature de l'ordre public général : une norme implicite d'habilitation	558
a)	L'insuffisance de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 pour habilitier toutes les autorités de police générale	558
b)	Le caractère superflu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 comme base légale des pouvoirs de police locale	560
c)	La diversité des formes de l'ordre public général	562
2	Le contenu de l'ordre public général : sa détermination jurisprudentielle	563
a)	La définition du contenu	563
b)	La justification de la définition	564
c)	L'intérêt de la définition	566
B	L'ordre public spécial	568
1	La nature de l'ordre public spécial : une norme formelle d'habilitation	568
a)	L'explicitation et la justification théoriques de la notion d'ordre public spécial	568
b)	Les différents rôles possibles des ordres publics spéciaux	570
c)	La portée de la création d'un ordre public spécial vis-à-vis des ordres publics généraux	574
2	Le contenu de l'ordre public spécial : sa détermination textuelle	579
§ 2.	Distinction des polices générales et spéciales	581
1	Le critère territorial	581
2	Le critère organique	583
3	Le critère des moyens mis en œuvre	583
4	Le critère de l'étendue des pouvoirs	584

5 Le critère du caractère détaillé des dispositions applicables	584
6 Le critère des sanctions	585
7 Le critère finaliste	586
8 Le critère de l'objet	586
<i>Chapitre II : Les compétences de police</i>	591
<i>Section I : La distribution des compétences</i>	592
§ 1. Le chef de l'Etat ou le chef du gouvernement	592
A La compétence décrétales autonome de police avant 1958	592
1 L'absence de fondement constitutionnel formel de la compétence décrétales autonome	593
a) L'état du droit antérieur à 1875	593
b) Les Constitutions de 1875 et 1946	597
2 Le fondement institutionnel de la compétence décrétales autonome	598
a) Le recours à l'idée de nécessité pure et simple	598
b) Le recours à la norme de nécessité institutionnelle	600
B La compétence décrétales autonome de police depuis 1958	603
1 La thèse de la spécificité des règles de délimitation de compétence en matière de police	606
a) La thèse étendant cette spécificité à tous les actes de police	606
b) La thèse restreignant cette spécificité aux seuls actes de police générale	610
2 Critique de la spécificité des règles de délimitation de compétence appliquées à certains actes de police	612
a) La contradiction entre le principe et le système de délimitation des compétences	613
b) La solution, par la jurisprudence, de la contradiction entre le principe et le système de délimitation	617
§ 2. Le préfet	623
A Le fondement de la compétence de police du préfet	625
1 La genèse de l'interprétation erronée de l'article 99	626
2 La signification de l'article 99 par rapport à la loi de 1789-1790	628
B La nature de la police exercée par le préfet	631

1 L'exercice par le préfet d'une police générale départementale	631
a) Le rejet de la thèse selon laquelle la police préfectorale serait municipale	632
b) Le rejet de la thèse selon laquelle la police préfectorale serait nationale	633
2 L'exercice, par substitution du préfet au maire, de la police municipale	636
a) Les conditions de la substitution	636
b) La signification institutionnelle de la compétence de substitution	639
§ 3. Le maire	642
A Les implications de la nature de la police municipale quant aux conditions dans lesquelles le maire exerce sa compétence	642
1 Le maire, autorité de police à la fois la moins et la plus puissante	643
2 Le maire, autorité de principe mais de plus en plus subsidiaire de la police	645
3 Le maire, autorité de moins en moins compétente mais de plus en plus responsable	647
a) Les hypothèses de responsabilité relativement logiques	648
b) Les hypothèses de responsabilité injustifiées ..	656
B Les conséquences des atteintes à la compétence du maire sur la nature de la police municipale	660
1 Les actes visant un but de « sûreté générale »	660
a) Malgré leur but, ces actes appartiennent à la police municipale générale	661
b) Malgré la qualité en laquelle le maire les prend, ces actes appartiennent à la police municipale générale	661
2 Les mesures prises en exécution d'un acte de l'autorité supérieure «relatif» à la «police municipale»	662
a) Le caractère dit municipal de ces mesures ne les empêche pas de relever d'une police spéciale ..	663
b) L'imputation de ces mesures à la commune ne les empêche pas de relever d'une police spéciale	664
3 Les polices municipales étatisées	666
a) Le départ entre les attributions restant au maire et celles transférées au préfet	666
b) La nature de la police « municipale » exercée par le préfet	672

§ 4. Les ministres et diverses autres autorités	674
A Les raisons de fond d'une translation générale des compétences de police	675
B Les techniques juridiques de la translation des compétences	677
1 Les modes d'habilitation des ministres	677
2 Les modes d'habilitation des personnes privées ..	679
<i>Section II : Les combinaisons de compétences</i>	685
§ 1. L'identification des divers types de combinaisons ..	685
A Critique de l'opposition entre juxtaposition et superposition	686
1 Le point de vue exclusif des éléments de légalité externe	687
2 Le point de vue exclusif de certains éléments de légalité interne	690
a) La prise en compte de l'un seulement des éléments « but », « objet » ou « motif »	690
b) La dilution de la distinction entre juxtaposition et superposition	692
B La notion de concours	694
1 Les concours de polices ou les concours hypothétiques	695
a) Les différentes hypothèses de concours	695
b) Hypothèses de concours et délimitation des champs d'exercice respectifs des polices	696
2 Les concours d'actes de polices ou les concours proprement dits	700
a) La notion de concours proprement dit	700
b) Les différents cas de figure de concours proprement dits	702
3 Les concours entre l'acte d'une police et une autre police ou les concours par défaut	704
§ 2. Les concours entre polices générales	708
A Le point de vue de la liberté	708
1 La norme plus particulière ne peut être moins restrictive de liberté	708
2 La norme plus particulière doit être plus restrictive de liberté	708
B Le point de vue de l'efficacité ou de l'adaptation	709
1 La norme plus particulière ne peut compromettre l'efficacité de la plus générale	709

2 La norme plus particulière peut, dans certains cas, déroger à la plus générale	710
§ 3. Les concours entre police générale et polices spéciales	712
A Le principe d'exclusivité des polices spéciales : sa signification et ses limites	712
1 Sa signification	713
2 Ses limites	714
a) Les cas de non-exclusivité	714
b) L'explication des cas de non-exclusivité	719
B Les polices spéciales normalement exclusives	722
1 Les raisons pour lesquelles certaines polices sont normalement exclusives	722
2 Les limites de l'exclusivité	724
§ 4. Les concours entre polices spéciales	724
A La solution des concours lorsque les textes l'ont prévue	725
B La solution des concours lorsque les textes ne l'ont pas prévue	727
<i>Chapitre III : Les procédés de la police</i>	<i>729</i>
<i>Section I : Les procédés normatifs</i>	<i>733</i>
§ 1. Les actes normatifs unilatéraux	733
A Les actes réglementaires	733
1 Les interdictions générales et absolues	734
2 L'institution d'un régime d'autorisation préalable ..	736
3 Les prescriptions positives	739
B Les actes individuels	742
1 Un acte individuel peut-il être pris sans règlement préalable ?	743
2 Un acte individuel peut-il déroger à un règlement ?	746
3 Un acte individuel peut-il faire acquérir des droits ?	749
§ 2. Les actes normatifs bilatéraux	755
A La compatibilité des techniques d'ordre contractuel avec la notion de police	757
1 La position du problème	757
2 La notion de convention de police	759
B La compatibilité des techniques d'ordre contractuel avec la jurisprudence traditionnelle	761
<i>Section II : Les procédés répressifs</i>	<i>765</i>
§ 1. L'illicéité de principe des sanctions administratives de police prononcées sans base législative expresse	767

A Le principe	767
B Les exceptions au principe	768
§ 2. La relativité et la contingence de la distinction entre procédé répressif et procédé normatif	769
A Les causes de l'ambiguïté de la jurisprudence	770
B Les révisions jurisprudentielles nécessaires	773
<i>Section III : Les procédés matériels</i>	775
§ 1. Le travail public	776
A Les conditions auxquelles des travaux publics peuvent constituer des procédés matériels de police	776
1 Travaux rendus nécessaires par la méconnaissance des obligations statutaires ou disciplinaires de la personne ayant la garde de l'immeuble	777
2 Travaux exécutés lorsqu'aucune obligation ni disci- plinaire ni statutaire ne permettrait de faire face à la nécessité de les réaliser	777
B Les moyens par lesquels le régime des travaux publics de police pourrait être rationalisé	778
1 Les travaux exécutés	780
2 Les carences	783
§ 2. Le procédé de la prestation	786
A Les raisons pour lesquelles la police utilise le procédé de la prestation	786
B Les limites dans lesquelles la police utilise le procédé de la prestation	788
<i>Conclusion du Titre I</i>	791
TITRE II : LIMITES DE LA NOTION DE POLICE ADMINISTRATIVE	793
<i>Chapitre I : Fonction de police et fonctions de service public</i>	795
<i>Section I : La distinction entre police et service public</i>	796
§ 1. Le fondement de la distinction	797
A La différence de nature des fonctions de police et de service public	798
1 La distinction des finalités	798
2 La distinction des ordres juridiques	800
B La spécificité du service public de la police	803
1 Les raisons de la spécificité	803
2 La critique de l'assimilation	805
§ 2. La recherche d'un critère de distinction	807

A La proposition d'un critère	807
B Les difficultés résiduelles	809
§ 3. La relativité de la distinction	812
A La dénaturation tendancielle de la police	812
B La restructuration interne de l'institution primaire ..	815
<i>Section II : Les interférences entre police et service public</i>	818
§ 1. L'exercice de la police sur les services publics	820
A Les conditions auxquelles les services publics peuvent être régis par la police	821
1 L'exercice de la police locale sur les services publics	821
2 L'exercice de la police nationale sur les services publics	824
B Les particularités des règles de police applicables aux services publics	824
§ 2. L'exercice de la police sur les agents des services pu- blics	826
A Les mesures tendant à limiter le droit de grève	827
B Les mesures visant les agents publics en période de troubles	830
§ 3. L'exercice de la police sur les usagers des services pu- blics	831
A Les actes normatifs	831
B Les actes matériels	834
<i>Chapitre II : Fonction de police et fonction de gestion doma- niale</i>	837
<i>Section I : La critique de l'évolution des rapports entre les différents pouvoirs de l'Administration sur le domaine public</i>	838
§ 1. Critique du « morcellement » des pouvoirs	838
A La thèse du droit de propriété	839
1 Le droit de propriété comme fondement de la police de la conservation	841
2 Le droit de propriété comme fondement des pou- voirs de gestion domaniale	844
B La notion d'intérêt général	848
1 « L'intérêt général » comme palliatif à la fixation matérielle de la notion d'ordre public général	849
2 La notion de « meilleure utilisation », forme doma- niale hypertrophiée de l'intérêt général	851
§ 2. Critique du dépassement des oppositions	853
A Critique du dépassement de l'opposition entre police administrative et police de la conservation	853

1 Les démonstrations fondées sur les analogies de procédés des deux polices	853
2 Les démonstrations fondées sur les communautés de but ou d'objet des deux polices	854
B Critique de la thèse de la « prédominance » de la po- lice sur la gestion	856
1 L'absence d'une perspective historique critique de la notion de police administrative	857
2 L'assimilation de la police au contenu de la notion d'ordre public général local	857
3 La non-spécificité de la notion de police du domaine public	858
<i>Section II : Pour une réhabilitation de la notion de police du domaine public</i>	860
§ 1. La réintégration des pouvoirs dits de « gestion » dans la notion de police du domaine public	860
A Fondement de la police du domaine public : l'ordre public domanial	860
1 Existence de l'ordre public domanial	861
2 Contenu de l'ordre public domanial	861
B Topologie de la notion de police du domaine public ..	864
1 Rapports entre la police du domaine public et la fonction de police	864
2 Rapports entre la police du domaine public et les fonctions de service public s'exerçant sur le do- maine public	864
3 Rapports entre la police du domaine public et la fonction de gestion du domaine public	865
C Implications pratiques de la notion de police du do- maine public	866
1 Règles de compétence	866
2 Règles de fond	869
§ 2. La réintégration de la police de la conservation dans la notion de police du domaine public	875
A Procédés de la police de la conservation	875
B Forme spéciale ou générale des procédés normatifs de la police de la conservation	876
<i>Conclusion générale</i>	879
Principales abréviations	881
Bibliographie sommaire	885
Index alphabétique	893
Table des matières	903