



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**L'exercice du pouvoir de police
administrative est une obligation
(CE, 23/10/1959, Doublet)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – Un maire peut intervenir à la suite du préfet.....	4
A – Deux autorités de police administrative générale intéressées.....	4
B – La validité du concours de polices entre le maire et le préfet	6
II – Un maire doit agir pour faire cesser un trouble à l’ordre public.....	7
A – Une obligation d’exercer le pouvoir de police initial pour faire cesser un péril grave	7
B – Une obligation d’appliquer les règlements de police préexistants.....	8
CE, 23/10/1959, Doublet.....	9

INTRODUCTION

Certaines affaires qu'a à connaître le juge administratif donnent, parfois, lieu à de véritables sagas jurisprudentielles qui sont l'occasion pour le juge de préciser des points de droit importants. L'affaire soulevée par M. Doublet est l'une de celles-là : elle permettra, en effet, au Conseil d'Etat de définir, à deux reprises, les contours de l'obligation d'agir pesant sur les autorités de police administrative.

Dans cette affaire, le préfet de Vendée a, par un arrêté du 06/03/1951 (modifié le 01/07/1955), imposé certaines conditions à l'ouverture et à l'installation des terrains de camping du département dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police administrative générale. Les exploitants du terrain de camping de la rue des sports à Saint-Jean-des-Monts se montrant peu scrupuleux dans le respect de ces prescriptions, M. Doublet, un voisin subissant de graves troubles de jouissance, a, par une lettre du 14/06/1955, demandé au maire de la commune de prendre un arrêté règlementant ledit terrain. Celui a refusé. Aussi, l'intéressé a saisi le Tribunal administratif de Nantes pour faire annuler cette décision. Les juges de première instance ont rejeté la requête le 01/02/1957. M. Doublet a, donc, saisi le Conseil d'Etat qui, le 23/10/1959, a également donné tort au requérant.

La problématique posée par M. Doublet était de savoir si le maire de Saint-Jean-des-Monts avait l'obligation, en tant qu'autorité de police administrative générale dans la commune, d'édicter un règlement de police pour mettre fin au trouble à l'ordre public causé par le fonctionnement du terrain de camping litigieux. Le Conseil d'Etat constata, d'abord, que celui-ci pouvait valablement intervenir concomitamment au préfet de Vendée en vertu de sa jurisprudence classique sur les concours de police administrative. Puis, il consacra, à la charge des autorités de police administrative, l'obligation d'exercer leur pouvoir de police initial en cas d'existence d'un trouble à l'ordre public. Il complètera cette solution trois ans plus tard, à l'occasion d'un second recours de M. Doublet, pour, cette fois-ci, imposer auxdites autorité l'obligation d'appliquer un règlement de police préexistant.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, la possibilité pour le maire d'intervenir parallèlement au préfet (I) et d'analyser, dans une seconde partie, l'obligation faite aux autorités de police administrative d'agir pour faire cesser un trouble à l'ordre public (II).

I – UN MAIRE PEUT INTERVENIR A LA SUITE DU PREFET

La question portait, en l'espèce, sur la réglementation du terrain de camping de la rue des sports à Saint-Jean-des-Monts. Deux autorités de police administrative générale étaient intéressées par cette question : le maire et le préfet (A). La question posée au Conseil d'Etat était de savoir si le premier pouvait intervenir à la suite du second : sans surprise, la Haute juridiction répondit par l'affirmative et admit la validité de ce concours de polices (B).

A – Deux autorités de police administrative générale intéressées

La première autorité concernée était le maire de Saint-Jean-des-Monts. Celui-ci est, en effet, au terme de l'article 97 de la loi municipale du 05/04/1884 (aujourd'hui codifié à l'article L 2212-2 du Code général des collectivités territoriales – CGCT), l'autorité de police administrative générale de principe au niveau communal. Il exerce ce pouvoir au nom de la commune, indépendamment du conseil municipal. C'est sur ce fondement que M. Doublet a, par une lettre du 14/06/1955, demandé au maire de Saint-Jean-des-Monts d'interdire l'usage du terrain de camping de la rue des sports « *en raison des très graves inconvénients que le rassemblement de campeurs au voisinage immédiat d'une partie de l'agglomération lui paraissait présenter pour l'hygiène et la sécurité des habitants* ». Ces deux dernières notions sont, avec la salubrité publique, les éléments constitutifs de l'ordre public dont la préservation incombe à toute autorité de police administrative générale. C'est dans ce dessein qu'un maire peut interdire une réunion publique susceptible de causer des manifestations violentes, réglementer la circulation sur les routes communales, ainsi que sur les routes départementales et nationales à l'intérieur des agglomérations ou, encore, assurer la police des baignades et des bruits de voisinage.

Le camping situé rue des sports à Saint-Jean-des-Monts faisait, cependant, déjà l'objet d'une réglementation. Le préfet de Vendée avait, en effet, par un arrêté du 06/03/1951 (modifié le 01/07/1955), imposé certaines conditions à l'ouverture et à l'installation des terrains de camping du département dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police administrative générale. Cette décision avait été prise sur le fondement de l'article 99 de la loi municipale du 05/04/1884 (actuellement codifié à l'article L 2215-1 du CGCT) qui permet au préfet de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Cette disposition permet, ainsi, au représentant de l'Etat dans le département d'intervenir au niveau municipal, par dérogation à la compétence de principe du maire en la matière. Dans le même sens, le préfet peut prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public pour une seule commune en cas de défaillance du maire, mais uniquement après une mise en demeure restée infructueuse. Le préfet peut également, si le maintien de l'ordre public est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, se substituer, par arrêté motivé, aux maires intéressés pour exercer les pouvoirs de police.

La réglementation du terrain de camping litigieux intéressait donc deux autorités de police administrative générale : le préfet qui était effectivement intervenu et le maire qui s'y était refusé du fait de l'existence de l'arrêté pris par le représentant de l'Etat. La question posée au Conseil d'Etat était donc de savoir si l'intervention du préfet de Vendée faisait obstacle à celle du maire de Saint-Jean-des-

Monts. Par application d'une jurisprudence classique, la Haute juridiction estima que le maire pouvait légalement intervenir.

B – La validité du concours de polices entre le maire et le préfet

Le Conseil d'Etat considère, en l'espèce, que l'existence d'un arrêté du préfet de Vendée « ne faisait pas obstacle à ce qu'un maire du département, usant des pouvoirs qu'il tient de l'article 97 de la loi municipale du 05/04/1884, édictât toutes les prescriptions supplémentaires que l'intérêt public pouvait commander dans sa localité ». La Haute juridiction reconnaît, ainsi, que le maire de Saint-Jean-des-Monts pouvait valablement compléter la réglementation générale édictée par le préfet.

Il s'agit, là, d'une illustration de ce que l'on nomme un concours de polices administratives. Le concours concernait, en l'espèce, deux autorités de police administrative générale. C'est au début du XX^e siècle que le juge administratif en a admis la validité (CE, 18/04/1902, Commune de Nérès-les-Bains ; confirmé par : CE, 8/08/1919, Labonne). Plus précisément, le juge considère que l'exercice par le préfet de ses prérogatives n'exclut pas l'intervention du maire, dès lors que ce dernier adopte une mesure plus sévère et que cette aggravation est justifiée par des circonstances locales particulières. La commune de Saint-Jean-des-Monts ne pouvait donc invoquer l'argument selon lequel le maire était dans l'impossibilité d'agir du fait de l'arrêté pris par le préfet de Vendée. Tout au contraire, le maire avait toute latitude pour intervenir.

En matière de concours entre une police administrative générale et une police administrative spéciale, la grande majorité des décisions du Conseil d'Etat semble s'orienter vers une nette interdiction, mais le Conseil d'Etat a, parfois, admis la validité de tel concours. L'exemple le plus emblématique est la possibilité pour un maire d'interdire la diffusion, sur le territoire de sa commune, d'un film auquel le ministre de la culture a accordé un visa d'exploitation (CE, sect., 18/12/1959, So. Les Films Lutétia). Là-aussi, la mesure prise par l'autorité de police administrative générale n'est légale que si elle est plus restrictive que celle adoptée par l'autorité de police administrative spéciale et si des circonstances locales justifient cette plus grande sévérité.

Dans l'affaire Doublet, le maire pouvait donc compléter la réglementation du préfet de Vendée. L'autre question est de savoir s'il en avait l'obligation.

II – UN MAIRE DOIT AGIR POUR FAIRE CESSER UN TROUBLE A L'ORDRE PUBLIC

L'affaire *Doublet* aura été l'occasion pour le Conseil d'Etat de préciser les obligations pesant sur les autorités de police administrative en cas de trouble à l'ordre public. Dans l'affaire présentement commentée, c'est une obligation d'édicter les règlements de police nécessaires pour faire cesser un péril grave que se trouve consacrée (A). Trois ans plus tard, à l'occasion d'un second recours de M. Doublet, le juge administratif imposera également auxdites autorités d'appliquer les règlements de police préexistants (B).

A – Une obligation d'exercer le pouvoir de police initial pour faire cesser un péril grave

Lorsque se trouve réalisée une situation de nature à porter atteinte à l'ordre public, les autorités administratives se doivent d'édicter les règlements de police propres à faire cesser ce trouble. Cette obligation d'exercer le pouvoir de police, que l'on qualifie ici d'initial, est conditionnée par « *la gravité du péril résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour le bon ordre, la sécurité et la salubrité publiques* ». Il revient, alors, à chaque autorité de police administrative de prendre « *les mesures indispensables pour faire cesser ce péril grave* ».

Par ces mots, le Conseil d'Etat consacre une véritable obligation d'agir à la charge des autorités administratives. Cette obligation concerne, en l'espèce, l'édiction d'un règlement, mais elle vaut aussi pour les mesures individuelles (CE, 01/06/1973, *Dlle Ambrigot*). Elle n'en demeure pas moins limitée puisque la Haute juridiction exige un péril grave et une situation particulièrement dangereuse.

En l'espèce, le Conseil d'Etat estime que le maire de Saint-Jean-des-Monts n'était pas dans l'obligation d'édicter un règlement permettant d'encadrer l'exploitation du terrain de camping de la rue des sports. Il considère, en effet, que l'arrêté pris par le préfet était suffisant pour pallier les dangers que faisaient courir pour l'ordre public les conditions de fonctionnement dudit camping. Aucune mesure supplémentaire n'était donc nécessaire. Il appartenait, en revanche, à M. Doublet d'user des voies de droit pour que les prescriptions de l'arrêté préfectoral soient respectées.

Probablement insatisfait par la décision du Conseil d'Etat, M. Doublet enclenchera, par la suite, une seconde procédure qui sera l'occasion pour la Haute juridiction de compléter la portée de l'obligation d'exercer le pouvoir de police administrative.

B – Une obligation d’appliquer les règlements de police préexistants

A la suite du rejet de son recours en 1959, M. Doublet saisira, à nouveau, le maire de Saint-Jean-des-Monts afin d’obtenir réparation du préjudice que lui a causé la non application de la réglementation du camping édictée par le préfet de Vendée. Il estime, en effet, que cette carence a laissé persister le trouble à l’ordre public provoqué par le fonctionnement irrégulier du terrain de camping litigieux et lui a causé de graves troubles de jouissance. L’intéressé n’obtiendra pas gain de cause. Il contestera, alors, la décision implicite de rejet du maire devant la juridiction administrative. Le Conseil d’Etat constatera la réalité du trouble à l’ordre public et, par suite, la carence fautive du maire du fait de la non application de la réglementation préfectorale (CE, sect., 14/12/1962, *Doublet*).

Par ce second arrêt *Doublet*, le Conseil d’Etat complète les obligations pesant sur les autorités de police administrative. Il décide, en effet, que ces dernières se doivent d’appliquer les règlements de police en vigueur. Ainsi, chaque fois qu’une réglementation de police a été édictée, toute autorité de police doit prendre les mesures de nature à en permettre une application effective, que cette réglementation provienne d’elle-même ou d’une autorité supérieure. Dans l’affaire mettant en cause la commune de Saint-Jean-des-Monts en 1962, le maire devait appliquer la réglementation des terrains de campings édictée par le préfet de Vendée. Il ne l’a pas fait. Aussi, cette carence constitue une faute de nature à engager la responsabilité de la commune.

Finalement, la persévérance de M. Doublet ne lui aura, peut-être, pas permis d’obtenir véritablement gain de cause, mais elle aura donné au juge administratif l’occasion de préciser les contours de l’obligation d’agir pesant sur les autorités de police administrative. L’opiniâtreté de certains justiciables sert, en effet, parfois, plus la cause du droit que leur cause personnelle propre.

CE, 23/10/1959, DOUBLET

REQUETE DU SIEUR Y... JACQUES , TENDANT A L'ANNULATION DU JUGEMENT EN DATE DU 1ER FEVRIER 1957, PAR LEQUEL LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NANTES A REJETE SA DEMANDE DIRIGEE CONTRE LE REFUS DU MAIRE DE SAINT-JEAN-DES-MONTS VENDEE , DE PRENDRE UN ARRETE REGLEMENTANT L'USAGE D'UN TERRAIN DE CAMPING ; ENSEMBLE ANNULER POUR EXCES DE POUVOIR LADITE DECISION DU MAIRE DE SAINT-JEAN-DE-MONTS ;

VU LES LOIS DU 5 AVRIL 1884 ET DU 21 JUIN 1898 ; LES ARRETES PREFERATORIAUX DES 6 MARS 1951 ET 1ER JUILLET 1955 ; L'ORDONNANCE DU 31 JUILLET 1915 ET LE DECRET DU 30 SEPTEMBRE 1953 ;

SUR LA REGULARITE DU JUGEMENT ATTAQUE :

CONSIDERANT QUE, DANS SA DEMANDE DU 3 NOVEMBRE 1955, LE SIEUR Y... A CONCLU A L'ANNULATION DU REFUS PAR LE MAIRE DE SAINT-JEAN-DE-MONTS DE PRENDRE UN ARRETE REGLEMENTANT LE CAMPING SUR LE TERRITOIRE DE CETTE COMMUNE ; QUE, PAR LE JUGEMENT ATTAQUE, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NANTES N'A STATUE QUE SUR DES CONCLUSIONS, DONT IL N'ETAIT PAS SAISI, RELATIVES A L'ANNULATION DU REFUS IMPLICITE DU MAIRE D'INTERDIRE L'UTILISATION COMME TERRAIN DE CAMPING D'UNE PARCELLE DE FORET DOMANIALE APPARTENANT A LA COMMUNE ET SITUEE EN BORDURE DE LA RUE DES SPORTS ; QU'AINSI LE REQUERANT EST FONDE A DEMANDER L'ANNULATION DU JUGEMENT ENTREPRIS QUI N'A PAS STATUE SUR LES SEULES CONCLUSIONS PRESENTEES PAR LE DEMANDEUR ;

CONSIDERANT QUE L'AFFAIRE EST EN ETAT ; QU'IL Y A LIEU DE L'EVOQUER POUR Y ETRE STATUE IMMEDIATEMENT ;

SUR LA RECEVABILITE DES CONCLUSIONS DU SIEUR Y... :

CONSIDERANT QUE SI, DANS SA LETTRE DU 14 JUIN 1955, LE SIEUR Y... AVAIT DEMANDE AU MAIRE DE SAINT-JEAN-DE-MONT D'USER DE SES POUVOIRS DE POLICE POUR INTERDIRE L'USAGE DU TERRAIN DE CAMPING DE LA RUE DES SPORTS, EN RAISON DES TRES GRAVES INCONVENIENTS QUE LE RASSEMBLEMENT DE CAMPEURS AU VOISINAGE IMMEDIAT D'UNE PARTIE DE L'AGGLOMERATION LUI PARAISAIT PRESENTER POUR L'HYGIENE ET LA SECURITE DES HABITANTS, IL RESSORT DES PIECES DE LA PROCEDURE DE PREMIERE INSTANCE QUE LE MAIRE A PRESENTE AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES OBSERVATIONS TENDANT AU REJET AU FOND DE LA RECLAMATION INTRODUITE PAR LE REQUERANT DEVANT CETTE JURIDICTION ; QU'AINSI LE CONTENTIEUX S'EST TROUVE LIE SUR LES CONCLUSIONS SUSANALYSEES DE LA DEMANDE DU SIEUR Y..., LESQUELLES SONT, PAR SUITE, RECEVABLES ;

SUR LE MOYEN TIRE DE CE QUE LE MAIRE DE SAINT-JEAN-DE-MONTS AURAIT EU L'OBLIGATION LEGALE DE REGLEMENTER PAR ARRETE L'UTILISATION DU TERRAIN DE CAMPING DE LA RUE DES SPORTS :

CONSIDERANT QUE L'EXISTENCE D'UN ARRETE DU PREFET DE LA VENDEE DU 6 MARS 1951, MODIFIE LE 1ER JUILLET 1955 ET IMPOSANT CERTAINES CONDITIONS A L'OUVERTURE ET A L'INSTALLATION DES TERRAINS DE CAMPING, NE FAISAIT PAS OBSTACLE A CE QU'UN MAIRE DU DEPARTEMENT, USANT DES POUVOIRS QU'IL TIENT DE L'ARTICLE 97 DE LA LOI MUNICIPALE DU 5 AVRIL 1884, EDICTAT TOUTES LES PRESCRIPTIONS SUPPLEMENTAIRES QUE L'INTERET PUBLIC POUVAIT COMMANDER X... SA LOCALITE ; QU'AINSI LA COMMUNE N'EST PAS FONDEE A SOUTENIR QUE LE MAIRE DE SAINT-JEAN-DE-MONTS N'ETAIT PAS COMPETENT POUR PRENDRE DES DISPOSITIONS COMPLETANT LA REGLEMENTATION GENERALE INSTITUTEE PAR LE PREFET ;

MAIS CONSIDERANT QUE LE REFUS OPPOSE PAR UN MAIRE A UNE DEMANDE TENDANT A CE QU'IL FASSE USAGE DES POUVOIRS DE POLICE A LUI CONFERES PAR L'ARTICLE 97 PRECITE DE LA LOI DU 5 AVRIL 1884 N'EST ENTACHE D'ILLEGALITE QUE DANS LE CAS OU A RAISON DE LA GRAVITE DU PERIL RESULTANT D'UNE SITUATION PARTICULIEREMENT DANGEREUSE POUR LE BON ORDRE, LA SECURITE OU LA SALUBRITE PUBLIQUE, CETTE AUTORITE, EN N'ORDONNANT PAS LES MESURES INDISPENSABLES POUR FAIRE CESSER CE PERIL GRAVE, MECONNAIT SES OBLIGATIONS LEGALES ;

CONSIDERANT QUE LES PRESCRIPTIONS DE L'ARRETE PREFECTORAL DES 6 MARS 1951, 1ER JUILLET 1955 ETAIENT, SI L'EXPLOITANT DU TERRAIN DE CAMPING DE LA RUE DES SPORTS S'Y ETAIT CONFORME, SUFFISANTES POUR PALLIER LES REELS DANGERS QUE FAISAIENT COURIR A L'HYGIENE ET A LA SECURITE PUBLIQUES LES CONDITIONS DANS LESQUELLES LE CAMP DONT S'AGIT FONCTIONNAIT ; QUE DES LORS, S'IL APPARTENAIT AU SIEUR Y... D'OBTENIR PAR TOUTES VOIES DE DROIT QUE LES PRESCRIPTIONS DE CET ARRETE PREFECTORAL FUSSENT RESPECTEES, LE REQUERANT N'EST PAS FONDE A SOUTENIR QU'EN REFUSANT DE PRESCRIRE PAR ARRETE DES MESURES SUPPLEMENTAIRES, QUI N'ETAIENT PAS INDISPENSABLES POUR FAIRE DISPARAITRE UN DANGER GRAVE, LE MAIRE DE SAINT-JEAN-DE-MONTS A EXCEDE SES POUVOIRS ;

SUR LE MOYEN TIRE DU DETOURNEMENT DE POUVOIR :

CONSIDERANT QUE LE DETOURNEMENT DE POUVOIR ALLEGUE N'EST PAS ETABLI ;

SUR LES AUTRES MOYENS INVOQUES :

CONSIDERANT QUE LES MOYENS TIRES DE LA NON-PRODUCTION PAR LE MAIRE DE LA DELIBERATION DU CONSEIL MUNICIPAL RELATIVE A L'AMENAGEMENT DU CAMP DE LA RUE DES SPORTS, DE CE QUE LES TRAVAUX D'INSTALLATION DE CE CAMP AURAIENT ETE COMMENCES AVANT LA PASSATION DU CONTRAT DE LOCATION, DE CE QUE LE PRIX DE LOCATION DU TERRAIN AU SYNDICAT D'INITIATIVE A ETE FIXE SANS CONSULTATION DE LA COMMISSION DEPARTEMENTALE DES OPERATIONS IMMOBILIERES ET ENFIN DE LA VIOLATION DE L'ARRETE PREFECTORAL DU 27 FEVRIER 1956 SUR LA PROTECTION DES FORETS CONTRE L'INCENDIE SONT, EN TOUT ETAT DE CAUSE, SANS INFLUENCE SUR LA LEGALITE DE LA SEULE DECISION ATTAQUEE ;

SUR LES DEPENS DE PREMIERE INSTANCE :

CONSIDERANT QUE, DANS LES CIRCONSTANCES DE L'AFFAIRE, IL Y A LIEU DE METTRE CES DEPENS A LA CHARGE DU SIEUR Y... ;

ANNULATION DU JUGEMENT ; REJET DE LA DEMANDE ET DU SURPLUS DES CONCLUSIONS DE LA REQUETE ; DEPENS DE PREMIERE INSTANCE MIS A LA CHARGE DU REQUERANT.