



La référence du droit en ligne



---

**Le contrôle des interdictions générales et absolues (CE, 13/03/1968, Ministre de l'intérieur c/ Epx. Leroy)**

# Table des matières

---

Table des matières .....	2
Introduction.....	3
I – La compétence du préfet de la Manche.....	4
A – La répartition générale des compétences de police administrative générale .....	4
1 – La définition de l’ordre public général .....	4
2 – Les autorités compétentes .....	4
B – Les pouvoirs de police du préfet .....	6
1 – Les pouvoirs propres du préfet .....	6
2 – Les pouvoirs de substitution du préfet.....	6
II – L’adaptation de la mesure du préfet de la Manche .....	7
A – La règle d’adaptation .....	7
1 – Définition .....	7
2 – L’exemple de l’arrêt Benjamin.....	7
B – L’application de la règle d’adaptation.....	8
1 – les interdictions générales et absolues .....	8
2 – La solution du 13 mars 1968.....	8
CE, 13/03/1968, Ministre de l’intérieur c/ Epx. Leroy.....	9

# Introduction

---

Les activités de l'Administration sont de deux types. La première, le service public, a pour but de fournir des prestations d'intérêt général. La seconde, en revanche, a un caractère purement normatif : on parle de police administrative. Cette dernière a pour but la protection de l'ordre public c'est-à-dire la sauvegarde de la tranquillité, salubrité, et sécurité publiques. C'est sur ce fondement que le préfet de la Manche intervient pour réglementer la circulation aux abords du mont Sait-Michel.

Plus précisément, le préfet a interdit, le 28 juin 1975, la profession de photographes-filmeurs sur toute la portion de route conduisant à ce site touristique. Affectés par cette mesure, les intéressés ont demandé au tribunal administratif de Caen l'annulation de cette mesure. Celui-ci fit droit à cette demande le 20 décembre 1966. Le ministre de l'intérieur demande donc au Conseil d'Etat d'annuler ce jugement. La Haute cour accède à la demande le 13 mars 1968 au motif que la mesure était bien adaptée à la gravité du trouble de l'ordre public.

Il peut paraître étonnant que cette mesure soit prise par le préfet quand l'on sait qu'elle concerne le territoire de deux communes. En effet, normalement, en pareille hypothèse, c'est le maire qui est compétent. Le Conseil d'Etat admet pourtant la compétence du préfet de la Manche. Il se base pour cela sur la disposition législative qui reconnaît au représentant de l'Etat un pouvoir de substitution lorsqu'un maire est défaillant, ce qui est le cas en l'espèce. La mesure n'est pas jugée légale pour autant. Le juge doit encore vérifier qu'elle bien justifiée par un trouble de l'ordre public. Il est, alors, amené à analyser les circonstances propres au mont Saint-Michel. Sur cette base, il relève de possibles risques pour la sécurité publique. Surtout, le juge administratif est amené à faire une application remarquable de la règle d'adaptation en jugeant qu'il n'était pas possible de maintenir l'ordre public en prenant une mesure moins rigoureuse.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, la compétence du préfet de la Manche (I), et d'analyser, dans une seconde partie, l'adaptation de la mesure prise (II).

# I – La compétence du préfet de la Manche

---

La compétence en matière de police administrative au niveau communal appartient en principe au maire. Ce dernier s’efface, cependant, devant le préfet dans les communes à police d’Etat (A). Le préfet dispose même d’un pouvoir de substitution, comme c’est le cas en l’espèce, lorsque le maire est défaillant (B).

## A – La répartition générale des compétences de police administrative générale

L’objectif de la police administrative est la défense de l’ordre public (1). Cette compétence est partagée sur le territoire français entre plusieurs autorités (2).

### 1 – La définition de l’ordre public général

L’ordre public général comprend un composante matérielle et extérieure, ainsi qu’une composante morale. La première est visée dans les arrêts par l’expression de « troubles matériels sérieux ». Elle correspond à l’ordre public général matériel et extérieur dont les composantes sont énumérées à l’article L 131-2 du code des communes. Il s’agit de la sécurité (accidents de la route, effondrements d’immeuble), la tranquillité (tapages nocturnes, manifestations sur la voie publique), et la salubrité (épidémies, salubrité de l’eau et des denrées alimentaires) publiques. Ces composantes valent pour toutes les autorités de police administrative générale et peuvent être appliqués à n’importe quel domaine. C’est, ainsi, sur cette base qu’un maire a, en l’absence de réglementation spécifique, réglementé les rave party (CAA de Nantes, 31/07/2001, *Société L’Othala Production*). Cette matière est dorénavant régie par une police spéciale.

S’agissant de la moralité publique, le juge a admis, pour la première fois, En 1959 la possibilité pour un maire d’interdire la projection d’un film jugée immoral en raison de circonstances locales (CE, sect., 18/12/1959, *Soc. « Les films Lutétia »*). Plus récemment, le juge a intégré au sein de l’ordre public général la protection de la dignité de la personne humaine (CE, ass., 27/10/1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*).

L’ordre public général est défendu au niveau communal principalement par le maire, mais aussi par le préfet.

### 2 – Les autorités compétentes

Le pouvoir de police administrative générale est exercé par quatre autorités sur trois niveaux différents. Ainsi, au premier chef, se trouve le maire compétent sur le territoire de sa commune (art. L 131-1 du code des commune). Ce dernier exerce seul ce pouvoir, sans contrôle du conseil municipal. Au niveau départemental, l’une des deux autorités compétentes est le président du conseil général qui est compétent pour prendre toutes les mesures relatives aux routes départementales en dehors des agglomérations. La compétence au national appartient au Premier ministre. Il faut ici faire application, au profit de ce dernier, de la jurisprudence *Labonne* qui reconnaissait au chef de l’Etat (CE, 8/08/1919 ; CE, ass., 13/05/1960, *SARL Restaurant Nicolas*). Toutes ces autorités doivent assurer la protection de l’ordre public général dont la principale composante est la trilogie classique.

C'est donc normalement les maires des communes limitrophe du mont Saint-Michel qui étaient compétents pour régler la circulation aux abords de ce site touristique. Pourtant, le Conseil d'Etat admet la compétence du préfet de la Manche.

## B – Les pouvoirs de police du préfet

Le préfet dispose, en matière de police administrative, de pouvoirs propres (1) et de pouvoirs de substitution (2). C'est cette dernière hypothèse qui est en cause dans l'arrêt étudié.

### 1 – Les pouvoirs propres du préfet

Le préfet dispose d'abord de certains pouvoirs en matière de police administrative spéciale. C'est ainsi lui qui est compétent en matière de police des gares et des aéroports. Surtout, le préfet dispose de vastes pouvoirs en matière de police administrative générale, pouvoirs qui se répartissent sur deux niveaux. En premier lieu, le préfet est compétent au niveau départemental pour prendre toutes les mesures permettant de sauvegarder la sécurité publique sur les routes nationales en dehors des agglomérations. Il est aussi doté, dans les communes à police d'Etat, notamment celles qui comptent plus de 10 000 habitants (loi du 23 avril 1941), de pouvoirs propres. C'est ainsi le préfet qui est compétent pour assurer le maintien de la tranquillité publique, notamment en ce qui concerne les rassemblements de personnes et les manifestations. De plus, dans la capitale, l'essentiel des pouvoirs de police administrative générale appartient au préfet de police, le maire ne conservant sa compétence que pour les rassemblements habituels et les bruits de voisinage.

Le préfet a aussi la possibilité de se substituer au maire lorsque celui-ci est défaillant, comme c'est le cas en l'espèce.

### 2 – Les pouvoirs de substitution du préfet

C'est l'article L 131-1 du code des communes qui régit ces pouvoirs. Au terme de cet article, le préfet est autorisé à prendre pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles les mesures nécessaires au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique lorsque les autorités municipales ont omis de les adopter. Plusieurs cas de figures peuvent se présenter.

Si des problèmes surviennent dans une seule commune, le préfet ne peut se substituer au maire qu'après une mise en demeure restée sans effet. Le préfet possède le même pouvoir à l'égard du président du conseil général. En revanche, lorsque des troubles surviennent dans plusieurs communes limitrophes, le préfet peut, par arrêté motivé, se substituer aux maires intéressés pour exercer les pouvoirs leur permettant de réprimer les atteintes à la tranquillité publique ou d'assurer le maintien de l'ordre dans les endroits où se font de grands rassemblements de personnes.

En l'espèce, les maires des communes limitrophes du mont Saint-Michel ont omis de prendre les mesures propres à assurer l'ordre public aux abords de ce site touristique. Le préfet de la Manche pouvait donc se substituer à ces deux autorités. La question qui se pose maintenant est de savoir s'il n'a pas outrepassé ses pouvoirs en prenant une mesure aussi excessive.

# II – L’adaptation de la mesure du préfet de la Manche

---

Il faut, au préalable, préciser le sens de cette règle (A), et en venir à ses modalités d’application (B).

## A – La règle d’adaptation

Pour être comprise, cette règle mérité d’être définie (1) et d’en donner une illustration (2).

### 1 – Définition

Cette règle, posée par l’arrêt *Benjamin* du Conseil d’Etat du 19 mai 1933, se justifie par le fait que toute mesure de police administrative porte, par nature, atteinte aux libertés publiques. Il faut donc que les atteintes portées à ces dernières soient proportionnelles à la gravité du trouble qu’il faut éviter ou faire cesser. Autrement dit, il ne faut pas que l’ordre public puisse être protégé par une mesure moins rigoureuse. Un juste équilibre entre les nécessités du maintien de l’ordre public et le respect des libertés publiques soit être trouvés. Les faits de l’arrêt Benjamin illustre très bien cette règle.

### 2 – L’exemple de l’arrêt Benjamin

Dans cette affaire, le maire de Nevers avait interdit une conférence du sieur Benjamin sur divers auteurs comiques. Etant connue pour ses positions défavorables à l’école laïque, le maire annula la conférence par crainte de débordements lors de la manifestation d’enseignants Le Conseil d’Etat jugea, cependant, que l’ordre plus pouvait être sauvegardé en prenant des mesures moins rigoureuses, tel le renforcement des effectifs de police. La mesure fut jugée inadapté à la gravité du trouble que le maire voulait éviter et elle fut annulée.

Qu’en est-il en l’espèce ?

## B – L'application de la règle d'adaptation

Cette règle trouve un relief particulier lorsqu'il s'agit d'interdictions générales et absolues. Cette catégorie de règles mérité quelques éclaircissements (1) avant d'en venir à la solution rendue le 13 mars 1968 (2).

### 1 – les interdictions générales et absolues

Les interdictions générales et absolues sont des interdictions totales qui concernent toute une catégorie d'activité. Ces interdictions sont, au regard de la règle d'adaptation, presque toujours jugées illégales. En effet, peu de circonstances exigent d'aller aussi loin pour protéger l'ordre public. Mais, si de dans un espèce, il n'est pas possible de protéger l'ordre public autrement, alors la mesure sera jugée légale. Par exemple, dans l'affaire Commune d'Arcueil (CE, 8/12/1997), toutes les publicités en faveur des messageries roses avaient été interdites sur le territoire de la commune. Dans cette affaire, le juge a indiqué qu'il y avait d'autres moyens pour protéger l'ordre public, et surtout que des mesures moins rigoureuses étaient suffisantes, comme, par exemple, l'interdiction d'affichage uniquement dans certaines parties de la ville, notamment les rues proches d'établissement scolaires. Mais, dans la mesure où l'interdiction concernait toute la ville, l'arrêté fut considéré comme inadapté à l'importance du trouble de l'ordre public. Ce n'est pas la même solution qui est retenue en l'espèce.

### 2 – La solution du 13 mars 1968

Dans cette affaire, le préfet de la Manche a interdit l'activité de photographes-filmeurs pendant la saison touristique sur toute la portion de route nationale conduisant au mont Saint-Michel, ainsi que sur les aires de stationnement de part et d'autre. Pour prendre sa décision, le juge administratif se base sur les circonstances propres à ce site touristique pendant la saison estivale. Il relève, ainsi, que durant cette période, le site connaît une affluence exceptionnelle de touristes. De plus, cette voie, cette voie, qui mêle véhicules et piétons, est particulièrement encombrée. Il y avait donc de possible risque pour la sécurité publique. Et, le juge estime qu'il n'était pas possible de maintenir l'ordre public par une mesure moins rigoureuse. L'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie est donc jugée parfaitement légale. Bien qu'excessive, la mesure prise par le préfet est, eu égard aux circonstances de l'affaire, parfaitement adaptée à l'importance du trouble de l'ordre public causé.

# CE, 13/03/1968, Ministre de l'intérieur c/ Epx. Leroy

RECOURS DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, TENDANT A L'ANNULATION D'UN JUGEMENT DU 20 DECEMBRE 1966 PAR LEQUEL LE TRIBUNAL DE CAEN A ANNULE L'ARRETE DU PREFET DE LA MANCHE DU 28 JUIN 1965 INTERDISANT L'ACTIVITE DES PHOTOGRAPHES-FILMEURS SUR LA ROUTE NATIONALE CONDUISANT AU MONT-SAINT-MICHEL ET SUR LES PARCS DE STATIONNEMENT BORDANT LADITE ROUTE ;

CONSIDERANT QU'AUX TERMES DE L'ARTICLE 107 DU CODE DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE : "LES POUVOIRS QUI APPARTIENNENT AU MAIRE, EN VERTU DE L'ARTICLE 97, NE FONT PAS OBSTACLE AU DROIT DU PREFET DE PRENDRE, POUR TOUTES LES COMMUNES DU DEPARTEMENT OU PLUSIEURS D'ENTRE ELLES, ET DANS TOUS LES CAS OU IL N'Y AURAIT PAS ETE POURVU PAR LES AUTORITES MUNICIPALES, TOUTES MESURES RELATIVES AU MAINTIEN DE LA SALUBRITE, DE LA SURETE ET DE LA TRANQUILLITE PUBLIQUE". - "CE DROIT NE PEUT ETRE EXERCE PAR LE PREFET A L'EGARD D'UNE SEULE COMMUNE QU'APRES UNE MISE EN DEMEURE AU MAIRE RESTEE SANS RESULTAT". - "QUAND LE MAINTIEN DE L'ORDRE EST MENACE DANS DEUX OU PLUSIEURS COMMUNES LIMITOPHES, LE PREFET PEUT, PAR ARRETE MOTIVE, SE SUBSTITUER AUX MAIRES INTERESSES POUR EXERCER LES POUVOIRS DE POLICE PREVUS AU 2° ET 3° DE L'ARTICLE 97" ;

CONS. QUE PAR L'ARRETE ATTAQUE EN DATE DU 28 JUIN 1965 PRIS EN APPLICATION DE LA DISPOSITION CI-DESSUS RAPPELEE DE L'ARTICLE 107 DU CODE SUSVISE, LE PREFET DE LA MANCHE A INTERDIT L'ACTIVITE DES PHOTOGRAPHES-FILMEURS PENDANT LA SAISON TOURISTIQUE SUR TOUTE LA PORTION DE LA ROUTE NATIONALE CONDUISANT AU MONT-SAINT-MICHEL, AINSI QUE SUR LES AIRES DE STATIONNEMENT AMENAGEES DE PART ET D'AUTRE DE CETTE ROUTE ;

CONS. QU'IL EST CONSTANT QUE LE MONT-SAINT-MICHEL ET SES ABORDS IMMEDIATS CONNAISSENT, DURANT LA SAISON ESTIVALE, UNE AFFLUENCE EXCEPTIONNELLE DE TOURISTES ; QU'IL RESULTE DE L'INSTRUCTION QUE L'ACTIVITE DES PHOTOGRAPHES-FILMEURS SUR CETTE VOIE PUBLIQUE PARTICULIEREMENT ENCOMBREE, OU LES VEHICULES AUTOMOBILES SONT NORMALEMENT APPELES A CIRCULER. STATIONNER ET MANOEUVRER AU MILIEU DES PIETONS, PRESENTAIT A LA DATE A LAQUELLE L'ARRETE PRECITE A ETE PRIS, POUR LE MAINTIEN DE L'ORDRE, DES DANGERS AUXQUELS IL N'ETAIT PAS POSSIBLE DE REMEDIER PAR UNE MESURE MOINS CONTRAIGNANTE ; QUE DANS CES CONDITIONS LE MOTIF TIRE PAR LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE CE QUE LE PREFET DE LA MANCHE NE POUVAIT, SANS EXCEDER LES POUVOIRS QU'IL TIEN DES ARTICLES 107 ET 97 DU CODE DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE, APPORTER AU PRINCIPE DE LA LIBERTE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE LES RESTRICTIONS FIGURANT DANS SON ARRETE DU 28 JUIN 1967 NE SAURAIT JUSTIFIER LE DISPOSITIF DU JUGEMENT SUSVISE PAR LEQUEL LEDIT TRIBUNAL A ANNULE POUR EXCES DE POUVOIR CET ARRETE ;

CONS. QU'IL APPARTIENT AU CONSEIL D'ETAT, SAISI PAR L'EFFET DEVOLUTIF DE L'APPEL, D'EXAMINER L'AUTRE MOYEN PRESENTE EN PREMIERE INSTANCE CONTRE LEDIT ARRETE ;

CONS. QU'IL RESSORT DES PIECES DU DOSSIER QUE LA ZONE D'APPLICATION DE CET ARRETE S'ETEND SUR LE TERRITOIRE DES DEUX COMMUNES LIMITROPHES DU MONT-SAINT-MICHEL ET D'ARDEVON ; QU'EN VERTU DES DISPOSITIONS CI-DESSUS RAPPELEES DE L'ARTICLE 107 DU CODE DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE, LE PREFET DE LA MANCHE ETAIT COMPETENT POUR REGLEMENTER L'ACTIVITE DES PHOTOGRAPHES-FILMEURS DANS LA ZONE DONT S'AGIT, POUR LAQUELLE N'EXISTAIT AUCUNE REGLEMENTATION MUNICIPALE ET QUE L'INTERVENTION DE SON ARRETE N'ETAIT PAS SUBORDONNEE A LA CONDITION LEGALE D'UNE MISE EN DEMEURE PREALABLE ADRESSEE AU MAIRE DE CHACUNE DES DEUX COMMUNES INTERESSEES ET RESTEE SANS RESULTAT ;

CONS. QUE DE TOUT CE QUI PRECEDE IL RESULTE QUE LE MINISTRE DE L'INTERIEUR EST FONDE A SOUTENIR QUE C'EST A TORT QUE, PAR LE JUGEMENT ATTAQUE, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE CAEN A ANNULE POUR EXCES DE POUVOIR L'ARRETE SUSMENTIONNE ; SUR LES DEPENS DE PREMIERE INSTANCE : - CONS. QU'IL Y A LIEU, DANS LES CIRCONSTANCES DE L'AFFAIRE DE METTRE LES DEPENS DE PREMIERE INSTANCE A LA CHARGE DES EPOUX **LEROY** ;

**DECIDE :**

ANNULATION DU JUGEMENT ;  
 REJET DE LA DEMANDE DES EPOUX **LEROY** ;  
 DEPENS DE PREMIERE INSTANCE ET D'APPEL MIS A LEUR CHARGE.