



La référence du droit en ligne



L'obligation de prendre des mesures de  
police administrative (CE, sect.,  
14/12/1959, Doublet)

# Table des matières

---

|                                                                                                                                |   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| Table des matières .....                                                                                                       | 2 |
| Introduction.....                                                                                                              | 3 |
| I – La compétence du maire de Saint-Jean-des-Monts .....                                                                       | 4 |
| A – Les pouvoirs de police administrative générale du maire .....                                                              | 4 |
| 1 - La répartition des compétences de police administrative générale .....                                                     | 4 |
| 2 - La défense de l'ordre public général .....                                                                                 | 4 |
| B – Les concours de police administrative .....                                                                                | 6 |
| 1 – Les principes .....                                                                                                        | 6 |
| 2 – Le concours de police entre le préfet et le maire de Saint-Jean-de-Monts .....                                             | 6 |
| II – L'obligation d'exercer pour le maire de Saint-Jean-de-Monts d'exercer son pouvoir de police administrative générale ..... | 7 |
| A – L'obligation d'appliquer une réglementation préétablie .....                                                               | 7 |
| 1 – L'obligation générale d'exercer le pouvoir réglementaire .....                                                             | 7 |
| 2 – La solution du 14 décembre 1959 .....                                                                                      | 7 |
| B- L'obligation de prendre des mesures de police initiales.....                                                                | 8 |
| 1 – Définition .....                                                                                                           | 8 |
| 2 – La solution du 14 décembre 1959 .....                                                                                      | 8 |
| CE, sect., 14/12/1959, Doublet .....                                                                                           | 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. Lorsque ces éléments peuvent être affectés, l'Administration peut, si certaines conditions sont remplies, être tenue d'intervenir. C'est l'hypothèse consacrée par l'arrêt Doublet.

Dans cette affaire, une réglementation préfectorale était intervenue pour réglementer le camping. Des problèmes pour l'hygiène et la sécurité publique se posant, le sieur Doublet demanda au maire de Saint-Jean-de-Monts d'édicter une nouvelle réglementation. Celui-ci refusa. Une requête fut déposée devant le tribunal administratif de Nantes pour faire annuler ce refus. C'est une décision de rejet qui fut rendue le 1<sup>er</sup> février 1957. Mr. Doublet fit donc appel de cette décision devant le Conseil d'Etat. Ce dernier, le 14 décembre 1959, rendit une décision de rejet non sans avoir posé les conditions de l'obligation de prendre des mesures initiales pour les autorités de police administrative.

Bien que l'arrêt soit célèbre pour l'obligation qu'il consacre, il importe, au préalable, de relever les questions de compétence. Ainsi, le maire est l'autorité de police compétente au niveau communal. Mais, même si une réglementation préfectorale est déjà intervenue, le maire pouvait, sur la base de la jurisprudence sur les concours de police administrative générale, réglementer le camping sur le territoire de la commune. Mais, était-il obligé d'intervenir. C'est là l'apport de cet arrêt. Le Conseil d'Etat consacre l'obligation de prendre des mesures de police initiales et en pose les conditions.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, la compétence du maire de Saint-Jean-de-Monts (I), et d'analyser, dans une seconde partie, l'obligation de prendre des mesures de police administrative.

# I – La compétence du maire de Saint-Jean-des-Monts

---

Si le maire est l'autorité de police de principe au niveau communal (A), il importe de relever que l'existence d'une réglementation du camping édictée par le préfet ne lui interdit pas de prendre une nouvelle réglementation (B).

## A – Les pouvoirs de police administrative générale du maire

Les pouvoirs de police administrative générale sont répartis entre différentes autorités. Au niveau communal, c'est la maire qui est l'autorité compétente en principe (1). Comme toute autorité de police administrative générale, il se doit de défendre l'ordre public général (2).

### 1 - La répartition des compétences de police administrative générale

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 communes). Ce dernier exerce seul ce pouvoir, sans contrôle du conseil municipal. La compétence au niveau départemental est partagée entre le président du conseil général, qui est compétent pour prendre toutes les mesures relatives aux routes départementales en dehors des agglomérations, et le préfet, qui est habilité à prendre toutes les mesures permettant de sauvegarder la sécurité publique sur les routes nationales en dehors des agglomérations. Cette dernière autorité est aussi dotée de pouvoirs au niveau communal puisque le préfet est habilité à prendre les mesures pour assurer le maintien de la tranquillité publique dans les communes à police d'Etat. Il est également titulaire d'un pouvoir de substitution en cas de défaillance du maire qui lui permet, après une mise en demeure infructueuse, de prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public. 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.

### 2 - La défense de l'ordre public général

L'ordre public général comprend d'abord une composante matérielle et extérieure dont les différents éléments sont énumérés 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.

Son contenu a aussi été enrichi par diverses considérations morales. Ainsi, le juge a admis la possibilité pour un maire d'interdire un film en raison de son caractère immoral et de circonstances locales particulières (CE, sect., 18/12/1959, *Soc. « Les films Lutétia »*). Il a même été admis qu'un maire puisse faire usage de ses pouvoirs de police administrative générale dans le but de

sauvegarder la dignité de la personne humaine (CE, ass., 27/10/1995, Commune de Morsang-sur-Orge).

Dans l'affaire étudiée, c'est la trilogie classique qui est en cause. En effet, l'usage qui était fait du terrain de camping faisait courir à l'hygiène et à la sécurité publique des risques de troubles. Bien que déjà réglementé par le préfet, l'usage des terrains de camping pouvait être régi par un arrêté municipal sur la base de la jurisprudence sur les concours de police.

## B – Les concours de police administrative

Il importe, au préalable, de déterminer les principes généraux qui guident les concours entre police administrative (1), puis d'en venir au concours entre police administrative générale, hypothèse présente en l'espèce (2).

### 1 – Les principes

La règle générale qui sous-tend les concours entre polices administratives est la suivante : l'exercice d'un pouvoir de police administrative ne fait pas obstacle à l'intervention de l'autorité locale lorsque des circonstances locales justifient une mesure plus restrictive que celle prise sur le plan national. Différentes hypothèses peuvent se présenter. La première concerne les concours entre police administratives spéciales. Dans ce cas, la jurisprudence interdit ce type de combinaison. Chaque police administrative spéciale doit agir en vue du but spécifique pour lequel elle a été constituée. Plus intéressante est l'hypothèse de concours entre une police spéciale et une police générale. Il faut d'ores et déjà relever que ce type de concours n'est possible que s'il n'a pas été interdit par les textes régissant la police spéciale. Dans tous les cas, l'autorité de police générale ne peut intervenir qu'en raison de circonstances locales particulières. De plus, si l'autorité de police spéciale est déjà intervenue, l'autorité de police générale ne peut qu'aggraver la mesure prise. Dans l'affaire qui nous est soumise, c'est un concours entre police administratives générales qui est en cause.

### 2 – Le concours de police entre le préfet et le maire de Saint-Jean-de-Monts

Ici, le préfet est déjà intervenu pour réglementer le camping dans le département. Pourtant, le maire de Saint-Jean-de-Monts est habilité à réglementer cette matière. Ainsi, l'intervention d'une autorité de police administrative générale ne fait pas obstacle à l'intervention d'une autre autorité de police administrative générale. Mais, cela ne peut être que dans le sens de l'aggravation et à condition que les circonstances locales le justifient. Bien que l'arrêt étudié soit connu pour sa solution sur l'obligation de faire usage de ses pouvoirs de police, il importait de relever la compétence du maire pour intervenir quand bien même une autre autorité de police administrative générale serait déjà intervenue.

L'apport principal de l'arrêt peut maintenant être étudié.

# II – L’obligation d’exercer pour le maire de Saint-Jean-de-Monts d’exercer son pouvoir de police administrative générale

---

Dans cette affaire, le Conseil d’Etat précise les conditions de l’obligation pour une autorité de police d’exercer son pouvoir de police. Deux hypothèses doivent être distinguées. La première concerne l’obligation d’appliquer une réglementation préétablie (A). La seconde concerne l’obligation de prendre des mesures de police initiale (B).

## A – L’obligation d’appliquer une réglementation préétablie

Il faut d’abord situer cette obligation dans le cadre générale de l’obligation d’exercer le pouvoir réglementaire (1), puis en venir à l’hypothèse présente dans l’arrêt étudié (2).

### 1 – L’obligation générale d’exercer le pouvoir réglementaire

Trois hypothèses méritent d’être relevées. La première concerne l’obligation d’édicter les règlements nécessaires à l’application d’un texte tel qu’une loi ou un décret. Cette obligation a été reconnue pour la première fois en 1951 (CE, sect., 13/07/1951, *Union des anciens militaires titulaires d’emplois réservés à la SNCF*). Cette obligation ne cède que lorsque la norme à appliquer est contraire à une disposition internationale ou lorsqu’une norme d’application est inutile pour appliquer le texte. Le juge administratif a aussi consacré l’obligation d’abroger les règlements illégaux que cette illégalité affecte le règlement dès son édicton ou qu’elle résulte d’un changement dans les circonstances de droit ou de fait (CE, ass., 3/02/1989, *Cie. Alitalia*).

Enfin, l’affaire étudiée a été interprétée comme instituant à la charge de l’Administration une obligation d’exercer le pouvoir réglementaire pour faire face à une situation de fait ou de droit.

### 2 – La solution du 14 décembre 1959

Le juge relève qu’il appartenait à Mr. Doublet « d’obtenir par toutes voies de droit que les prescriptions de cet arrêté préfectoral fussent respectées ». Cette solution sera reprise trois ans plus tard (CE, sect., 14/12/1962, *Doublet*) dans lequel le Conseil d’Etat reconnaîtra l’obligation pour le préfet de prendre les mesures propres à assurer l’application effective de la réglementation du campisme dans le département édictée par lui.

Plus généralement, lorsque une réglementation de police a été édictée et qu’elle est régulière, l’autorité de police est tenue de prendre les mesures de tous ordres propres à en assurer l’effectivité. Cette obligation est valable pour toutes les autorités de police. Ainsi, dans l’affaire étudiée, il appartenait au maire de faire respecter sur le territoire de la commune la réglementation préfectorale.

L’autorité de police doit aussi prendre des mesures de police initiale.

## B- L'obligation de prendre des mesures de police initiales

Il faut, au préalable, préciser les contours de cette obligation (1), et en venir à la solution retenue dans l'arrêt étudié (2).

### 1 – Définition

L'arrêt étudié précise les conditions d'exercer le pouvoir de police initial. Ainsi, confronté à une situation de fait de nature à troubler l'ordre public, l'autorité administrative peut être tenue d'édicter les mesures réglementaires ou individuelles si trois conditions sont remplies. Ainsi, la mesure de police doit être indispensable pour faire cesser un péril grave résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour l'ordre public. Ce n'est que si ces trois conditions sont remplies que l'abstention de l'autorité de police est illégale. Dans cette hypothèse, la responsabilité de l'Administration peut même être engagée.

Ce qui frappe lorsque 'on analyse cet arrêt est que le Conseil d'Etat n'a pas voulu consacrer une obligation excessive de prendre les mesures initiales. Ainsi, lorsque le péril n'est pas grave, l'Administration n'est pas tenue d'agir. Autrement dit, L'obligation d'agir n'existe que dans une situation véritablement exceptionnelle. Dans tous les autres cas, l'Administration n'est pas tenue d'agir. C'est cette hypothèse qui est présente en l'espèce.

### 2 – La solution du 14 décembre 1959

Dans cette affaire, le juge estime qu'aucune obligation ne pesait sur le maire de Sain-Jean-de-Monts. Cette solution s'explique par le fait que la Haute juridiction estime que la réglementation édictée par le préfet était, si elle avait été respectée, suffisante pour garantir l'ordre public. Le maire pouvait donc refuser d'édicter une nouvelle réglementation du camping. Le sieur Doublet devait se situer sur le terrain de l'obligation d'appliquer un réglementation préétablie, comme il l'a fait trois ans plus tard.

# CE, sect., 14/12/1959, Doublet

REQUETE DU SIEUR **DOUBLET** [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 ;

SUR LA REGULARITE DU JUGEMENT ATTAQUE : CONSIDERANT QUE, DANS SA DEMANDE DU 3 NOVEMBRE 1955, LE SIEUR **DOUBLET** 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 **DOUBLET** :

CONSIDERANT QUE SI, DANS SA LETTRE DU 14 JUIN 1955, LE SIEUR **DOUBLET** 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 PARAISSAIT 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 **DOUBLET**, 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 TIENDE DE L'ARTICLE 97 DE LA LOI MUNICIPALE DU 5 AVRIL 1884, EDICTAT TOUTES LES PRESCRIPTIONS SUPPLEMENTAIRES QUE L'INTERET PUBLIC POUVAIT COMMANDER DANS 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 **DOUBLET** 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 **DOUBLET** ; [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].