



HAL
open science

**Que reste-t-il de la jurisprudence Doublet ?, Dr. adm.,
2019, Focus, n° 8-9, alerte 114.**

Christophe Roux

► **To cite this version:**

Christophe Roux. Que reste-t-il de la jurisprudence Doublet ?, Dr. adm., 2019, Focus, n° 8-9, alerte 114.. Droit administratif, 2019. hal-02455992

HAL Id: hal-02455992

<https://hal.science/hal-02455992>

Submitted on 13 Jun 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Que reste-t-il de la jurisprudence Doublet ?

Droit Administratif n° 8-9, Août 2019, alerte 114

Focus par Christophe ROUX professeur à l'université Jean Moulin – Lyon 3 - IEA – EDPL (EA 666)

Voilà (presque) soixante ans, le Conseil d'État rendait son arrêt *Doublet* (CE, 23 oct. 1959 : RDP 1959, p. 1325, concl. A. Bernard ; RDP 1960, p. 802, note M. Waline) ; nul n'ignore sa portée : consacrant, dans le contentieux de la légalité, l'obligation d'agir des autorités de police pour édicter des mesures initiales, la décision devait circonscrire ladite carence à trois critères cumulatifs, celle-ci ne pouvant être reconnue qu'en cas de mesure indispensable (premièrement), destinée à faire cesser un péril grave (deuxièmement), ce dernier résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour l'ordre public (troisièmement). Connue de tous, l'arrêt *Doublet* n'en a pas moins connu une destinée paradoxale. La doctrine ne lui a prêté qu'une attention discrète : sauf exceptions notables (F. Melleray, *L'obligation de prendre des mesures de police initiales* : AJDA 2005, p. 71. – D. Truchet, *L'obligation d'agir pour la protection de l'ordre public : la question d'un droit à la sécurité*, in M.-J. Redor (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux* : Bruylant, 2001, p. 299), l'obligation d'agir des autorités de police a été rarement traitée, en profondeur et de front. On semble, parfois même, relativiser son importance, ce que révèle par exemple sa soudaine disparition entre le projet initial (« Les autorités de police sont tenues d'exercer leur pouvoir ») et l'article finalement adopté au sein de *La Constitution administrative de la France* au sujet du pouvoir de police (J. Petit, B. Seiller, B. Plessix (dir.) : Dalloz, 2012, p. 227). Jamais, encore, la décision n'aura eu l'honneur, même un temps, de figurer au *GAJA*, celui-ci se contentant aujourd'hui d'en faire une mention sommaire au travers du commentaire de l'arrêt *Tomaso Greco*. S'il fallait encore y voir un signe, *Couitéas*, *Maspero*, *Benjamin* (RFDA 2013, p. 1001 et s.) autant que *Morsang-sur-Orge* (RFDA 2015, p. 870 et s.) ont eu droit, dans la période contemporaine, à leur anniversaire ; *Doublet* n'a encore jamais accédé à cette reconnaissance. À vrai dire, au-delà du goût pour ce genre de festivités (tropisme administrativiste auquel on admet succomber – trop – facilement), on peut nourrir quelque étonnement de ce désintérêt. Certes, la décision n'a probablement pas eu, à l'époque, « le plus grand retentissement » ; de là à affirmer qu'elle ne figure pas au rang de celles « qui ont déterminé un progrès, une évolution, ou un revirement durable de la jurisprudence sur un point important ou au moins notable » (*GAJA*, préf. de la 1^{re} éd., Dalloz, 21^e éd., p. vii)... il y a un pas à n'effectuer que d'un pied tremblant.

Soixante ans après, certains éléments plaident indubitablement pour que la décision soit encore relayée de nos jours, ne serait-ce que pour faire écho à notre société (sécuritaire) du risque ; d'autres invitent au moins autant à la reléguer. À cet égard, le caractère pusillanime de la doctrine à son sujet se comprend aisément : l'obligation d'agir des autorités de police serait, à l'instar du régime de responsabilité en la matière, l'un des plus rétifs à la systématisation. Au fond, et tout le paradoxe y réside, *Doublet* ferait partie de ces arrêts qui, tels les hommes pour Romain Gary, « vieillissent toujours mal quand ils restent jeunes ». Sans (vouloir) savoir si l'on se lance dans une ode à la jeunesse ou à la vieillesse, il reste néanmoins possible – au-delà du relais ou de la relégation – d'emprunter une troisième voie, en tentant de réhabiliter l'illustre sexagénaire.

Relayer. – Telle est l'attitude que privilégie la doctrine, l'arrêt *Doublet* constituant généralement le sésame ouvrant les développements consacrés à l'obligation d'agir au sein des usuels de droit administratif. Mériterait-il un autre sort ? Pas vraiment, tant ce relais jurisprudentiel peut s'entourer de solides atouts scientifiques et pédagogiques. En premier lieu, il est admis que, avant son avènement, le juge ne contrôlait aucunement la carence des autorités de police dans le cadre du contentieux de la légalité (*P.-H. Teitgen, La police municipale : thèse Nancy, Sirey, 1934*). De ce point de vue, difficile de contester « le progrès » et « l'évolution » qu'il a générés ; difficile aussi de nier que revirement « durable » il y a eu : malgré les circonvolutions de la jurisprudence ultérieure, plusieurs exemples tirés des classes en 9 suffisent à convaincre de la pérennité des critères, polices administratives générale et spéciale confondues (*CE, 19 avr. 1989, n° 61740, Kerlo. – CE, 31 août 2009, n° 296458, Cne Crégols. – CE, 5 juin 2019, n° 417305*). Dans ce sillage et en deuxième lieu, son apport théorique n'est pas des moindres. La décision *Doublet* forme, d'abord, un remarquable témoignage de la conception libérale du rôle de l'État, la sécurité constituant le cœur de ses attributions naturelles, pour lesquelles il a reçu mandat (impératif ?) ; elle constitue ensuite, peut-être, la quintessence même de la sujétion de puissance publique ; elle est, encore, l'une des manifestations les plus saisissantes du déclin du pouvoir discrétionnaire de l'Administration, qui plus est dans un des domaines présentés comme l'une de ses places fortes ; elle constitue, enfin, le seul sextant à peu près fiable pour mesurer la hauteur d'un droit subjectif à la sécurité que l'on peine encore à identifier, soit que les juridictions laissent une dose de nébuleuse (la sécurité n'est pas une liberté fondamentale au sens de *CJA, art. L. 521-2. – CE ord., 20 juill. 2001, n° 236196, Cne Mandelieu-la-Napoule* ; la sauvegarde de l'ordre public ne constitue qu'un OVC : *Cons. const., 27 juill. 1982, n° 82-141 DC*), soit que la doctrine – engluée dans un prisme libertaire – l'évacue parfois de l'horizon. À cela, et en dernier lieu, il faut confesser à l'arrêt *Doublet* quelques qualités explicatives, en offrant, *via* le principe d'adaptation, une clé de lecture cohérente et complète du pouvoir de police (*B. Plessix, Droit administratif général : LexisNexis, 2e éd., 2018, § 620*). La rigueur des critères qu'il mobilise sied en effet parfaitement au principe de nécessité, en se présentant comme l'envers « positif » de l'obligation « négative » d'agir seulement en présence d'une telle nécessité.

Certes, la doctrine a pu, depuis lors, minorer son caractère novateur. D'aucuns (*F. Melleray, art. préc.*) ont exhumé des solutions plus ou moins connues qui, antérieurement, auraient déjà entériné cette solution. L'argument n'a rien de décisif, la postérité étant parfois l'ennemie de la vérité : après tout, *Blanco* a bien son *Rotschild*, et nul doute que, sans les conclusions *Matter, Bac d'Eloka* aurait, par souci d'exactitude, dû s'effacer devant *Société générale d'armement*. Il est en revanche plus éclairant de relever que, bien avant son prononcé, le juge du plein contentieux avait admis l'engagement de la responsabilité de l'Administration, du fait de sa carence « normative » en matière de police ; c'était reconnaître à mots couverts le manquement à une obligation juridique (préexistante). De ce point de vue, la célébrité de la jurisprudence *Doublet* paraît usurpée, sa mise en avant constituant tout à la fois un biais analytique et une reconstruction temporelle doctrinale un brin fantaisiste. Ici comme ailleurs, l'obligation d'agir des autorités de police reste par trop systématiquement appréhendée au prisme de la légalité ; la démarche autorise alors à conter la légende de la jurisprudence *Driancourt*, selon laquelle toute illégalité est constitutive d'une faute, là où, originellement, c'est pourtant de la seconde qu'a été déduite la première. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, c'est logiquement que les secousses affectant la responsabilité administrative du fait des activités de police allaient se propager au contentieux de la légalité, les critères de la jurisprudence *Doublet* n'en ressortant pas indemnes.

Reléguer. – Si la jurisprudence reprend parfois scrupuleusement les critères sexagénaires, il est aussi de nombreuses hypothèses où, soit elle les tait (*CE, 26 oct. 2007, n° 297301, Advocnar*), soit elle les assouplit, par exemple en s'en tenant seulement à la gravité de l'atteinte à l'ordre public (*CE, 8 juill. 1992, n° 80775, Ville de Chevreuse*). Dans d'autres cas, elle semble en réalité s'en évader, ceci révélant moins, peut-être, un abandon de ces derniers, qu'une mutation, d'une part, des

composantes de l'ordre public et, d'autre part, du contrôle opéré par le(s) juge(s). S'agissant du premier point, l'intégration de la protection de la dignité humaine au sein de l'ordre public général a diffracté les critères *Doublet*, à raison de leur inadaptation (CE, 23 nov. 2015, n° 394568, *Min. Intérieur et Cne Calais*). L'atteinte à la dignité humaine « est » ou « n'est pas » ; elle ne souffre ni la gradation, ni l'erreur manifeste d'appréciation, pas même la proportionnalité : s'il y est porté atteinte, l'autorité de police a l'obligation d'agir (V. B. Seiller, *La notion de police administrative : RFDA 2006*, p. 876), l'hypothèse témoignant de l'attention portée aux effets, plus qu'à l'objet même de la carence. S'agissant du contrôle juridictionnel, on observera d'abord que, en matière de référés, les critères *Doublet* sont aux abonnés absents (V. CE, ord., 14 août 2017, n° 413354, *Dupont-Aignan*). Surtout, et quoique le chagrin colle encore un peu à la peau (la faute lourde restant parfois exigible dans le cadre de la « haute police »), il est constant que la responsabilité pour faute lourde du fait des activités de police tombe en désuétude, l'abstention d'agir étant généralement passée au crible de la faute simple, l'évolution constituant l'un des fossoyeurs de la jurisprudence *Doublet*. En pratique, la carence fautive pourra être « simplement » constituée en cas d'abstention itérative des autorités de police ou de troubles prolongés dans le temps, ceci quand bien même, si dérangeants soient-ils, ils se situeraient convenons-en aux antipodes du péril grave et imminent (CE, 28 nov. 2003, n° 238349, *Cne Moissy-Cramayel – CAA Marseille*, 5 juill. 2004, n° 02MA01300 : *Dr. adm.* 2004, *comm.* 35, *note E. G. – CAA Nantes*, 22 déc. 2017, n° 17NT01285). Logiquement, cette nouvelle donne a fait tâche d'huile, maculant progressivement le contentieux de la légalité. Légalité et responsabilité, depuis l'arrêt *Driancourt*, sont irrémédiablement liées (V. *concl. Marion sur CE*, 13 oct. 2017, n° 397031) à tel point que, par jeux d'aller-retour successifs, l'assouplissement du standard de la faute exigible s'est accompagné, dans le contentieux de la légalité, d'une intensification du contrôle exercé sur les abstentions d'agir. Depuis l'arrêt *Advocnar (préc.)*, le juge aurait ainsi succombé au contrôle de proportionnalité, y compris s'agissant du contrôle des mesures « négatives » de police. Or, s'il ne faudrait pas confondre les critères d'appréciation de la carence et l'intensité du contrôle portée sur ces mêmes critères, il serait chimérique de penser que la technique n'a pas eu d'incidences sur la substance des premiers. Avec *Doublet*, les critères renvoyaient intrinsèquement au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, agissant du reste en cohérence avec le dogme de la faute lourde... au moment même où ce dernier commençait à vaciller (CE, *sect.*, 23 mai 1958, *Cts Amoudruz*).

Non seulement *Doublet* ne « dit plus » mais, et c'est plus embêtant, il ne « dit pas » le droit positif, son relais ayant le défaut d'obombrer d'autres formes de reconnaissance de l'obligation d'agir en matière de police. Il y a d'abord, dans le contentieux de la responsabilité, tous les régimes de carence que l'on pourrait relier à la police administrative et que le juge décide pourtant d'appréhender par d'autres voies : ainsi du défaut de signalisation, arrimé aux dommages de travaux publics (CE, 24 nov. 1967, *Dlle Labat*), de la défaillance des autorités de contrôle (CE, 17 déc. 2014, n° 367202, *Min. Écologie*) ou, encore, du devoir d'information pesant sur les autorités de police (*TA Saint-Denis*, ord., 19 juill. 2013, n° 1300885, *Cne Saint-Leu*). Il y a également toutes ces carences policières maquillées par la mise en œuvre du pouvoir d'injonction, voire, l'idée est contestée (V. F. Melleray, *art. préc.*), par l'obligation pesant sur le pouvoir réglementaire de mettre en œuvre les lois, au moins dans le cadre des polices administratives spéciales. Précisément, c'est peut-être celles-ci que *Doublet* a le tort de masquer, en laissant croire qu'il n'existe qu'une obligation d'agir « jurisprudentielle ». Au-delà de la *summa divisio* police administrative/police judiciaire, l'on sait en effet, depuis la thèse d'Étienne Picard, qu'il existe aussi des polices « législatives » (et, plus encore, des polices d'ascendance « européennes »... marquées du sceau de l'effet direct et de la primauté) : or, dans leur cadre, mais aussi – faut-il les distinguer ? – dans celui des polices spéciales, l'obligation d'agir est *a minima* en filigrane des textes, le juge n'hésitant pas du reste à la découvrir, au prix d'interprétations constructives (CE, 13 oct. 2017, n° 397031, *préc.*). Eu égard à la précision des textes, il est logique que le contrôle entier se soit progressivement imposé, la compétence étant ici au moins liée sur les modalités d'action, si ce n'est sur la faculté d'action.

Réhabiliter. – Avec tous ces éléments, plaider pour une réhabilitation de *Doublet* pourrait paraître incongru ; il existe néanmoins quelques raisons à tenter de l'entreprendre. En premier lieu, car la décision forme une caisse de résonance sur laquelle il est permis de penser que la doctrine n'a peut-être pas assez frappé. Ainsi, il y aurait certainement matière, d'abord, à débroussailler plus sérieusement les fondements de cette obligation. Sauf à dire, du reste avec bon sens, qu'il ne peut en aller autrement, la recherche reste embryonnaire : le principe d'indisponibilité des compétences – dont la valeur explicative est inversement proportionnelle à la valeur juridique – offre une sérieuse piste ; certains en ont déjà arpenté une autre, résidant dans le pouvoir de substitution en matière de police (*B. Plessix, Une prérogative de puissance publique méconnue : le pouvoir de substitution d'action : RDP 2003, p. 593*). Au-delà, il y aurait sans doute matière à y consacrer de nouveaux développements, si l'on veut bien croire, avec la doctrine autorisée, que la jurisprudence *Doublet* constitue la porte d'entrée naturelle pour accueillir les obligations positives issues du droit européen (*M. Guyomar, concl. sur CE, 17 déc. 2008, n° 305594, Section française de l'OIP ; Gaz. Pal. 24 févr. 2009, n° 55, p. 26. – V. Le contrôle des obligations positives, in V. Le Biban (dir.), La garantie des libertés : quelles techniques de contrôle par le juge ? : <https://transversales.org>*). Du côté de la responsabilité, les quelques propos précédents pourraient favorablement interpeller sur la liaison par trop automatique entre illégalité et responsabilité (et *vice versa*) ; l'on pourrait comme le législateur l'a déjà fait (en matière de terrorisme ou d'attroupements et rassemblements) réfléchir à une déconnexion plus poussée entre les deux, *via* la promotion de mécanismes de responsabilité sans faute... inventés par et pour notre « société du risque » (zéro). Il serait encore loisible d'éprouver le caractère ô combien schématique de la distinction entre activités de police matérielles (« dans le feu de l'action ») et formelles (« dans le silence des cabinets » ; *H. Detton, concl. sur Benjamin : DP 1936, III, 31*), la simplicité des secondes laissant songeur, au moins dans le cadre de l'obligation d'agir.

Dans cette veine, et en admettant qu'ils aient été vraiment relégués, on pourra aussi envisager la réhabilitation même des critères issus de l'arrêt *Doublet*. Difficile, soixante ans plus tard, de ne pas y lire une certaine conception du raisonnable, du juste (de la proportionnalité ?), mais aussi un efficace rempart contre la schizophrénie ambiante : « l'opinion publique est prompte à dénoncer l'inquisition administrative [policière] mais elle est devenue impitoyable envers les carences de la police ». De ce point de vue-là, on a probablement touché le fond avec certaines solutions (*V. CE, 26 avr. 2017, n° 394651 ; Dr. adm. 2017, comm. 34, note B. Camguilhem*). Ouvrir les vannes de la responsabilité administrative et, dans le même temps, desserrer le bouchon du contrôle juridictionnel, relève de la plomberie de haute voltige par essence dangereuse : aujourd'hui déjà, les autorités de police ne sont-elles pas encouragées à pécher par excès de précaution (le principe éponyme, inventé pour d'autres finalités, faisant une entrée peut-être un peu trop remarquable en la matière) ? On a les hommes politiques que l'on mérite ; par voie de conséquence, mais il faut bien mesurer que la relation de cause à effets est aussi imparfaite que réversible, on a aussi les règles et les jurisprudences que l'on mérite.