

# COMPLÉMENT TERRITORIAL

Hors série • juin 2020

CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

ENVIRONNEMENT-  
URBANISME

## La Société du Grand Paris, un outil d'intérêt national

### ▲ DÉCENTRALISATION

Élus locaux : reconnaissance statutaire et renouveau déontologique

### ▲ RESPONSABILITÉ

Responsabilité de la commune : show-biz, compétition sportive et obligations contractuelles

Consultez  
votre ouvrage sur  
**MONITEURJURIS**

[moniteurjuris.fr/collectivites](http://moniteurjuris.fr/collectivites)

EDITIONS

**LE MONITEUR**

**Éditions du Moniteur**

Antony Parc 2  
10, Place du Général de Gaulle  
BP 20156  
92186 Antony Cedex  
www.editionsdumoniteur.com  
Tél. : 01 79 06 70 70  
Fax : 01 79 06 79 71

**Rédaction**

**Responsable éditoriale** : Élise Nicollet  
**Relecteur** : Jérémy Mercier

**Direction**

**Éditeur** : Claire de Gramont  
**Directeur commercial** : Christophe Vitiello  
**Service commercial** : Maël Gombert  
**Gestion des abonnements** : Nadia Clément  
**Relations clients** : Valérie Ternynck  
**Internet** : www.editionsdumoniteur.com  
**Fabrication** : Véronique Pivat  
**Gestion** : Awa Faye  
**Conception graphique** : Catherine Lattuca  
**Mise en page** : STDI

**COMPLÉMENT TERRITORIAL**

est édité par Groupe Moniteur  
SAS au capital de 333 900 €  
RCS 403 080 823 NANTERRE

**Siège social :**

10, place du Général de Gaulle  
BP 20156 - 92186 Antony  
**N° SIRET** : 403.080.823.00228  
**N° TVA intracommunautaire** :  
FR 32 403.080.823

**Principal actionnaire** : Info Services Holding

**Président, directeur de la publication** :  
Julien Elmaleh

**Imprimé par :**

Imprimerie Maqprint  
43 rue Ettore Bugatti  
87280 Limoges  
**Commission paritaire** : 0123 F 78059  
**ISSN** : 1967-1725

Dépôt légal à parution.

**Origine du papier :** Allemagne

Ce papier provient de forêts  
durablement gérées et ne contient  
pas de fibres recyclées.

Certification PEFC.  
Impact sur l'eau (P tot) : 0,02 kg/tonne

Une brochure 32 pages format 20 x 27  
est joint à cette revue pour les abonnés

**COMITÉ DE RÉDACTION****DIRECTION SCIENTIFIQUE****Hélène Pauliat****Fonction publique – Services publics – Domaine**

Professeur de droit public à l'université de Limoges et présidente honoraire de l'université de Limoges, elle est l'auteur d'ouvrages et d'articles en droit des services publics et droit administratif, droit des collectivités territoriales, droit de la fonction publique, mais aussi en administration de la justice en droit français et en droit comparé. Elle enseigne le droit administratif et le droit des services publics.

**Clotilde Deffigier****Intercommunalité**

Professeur en droit public à l'université de Limoges, elle est l'auteur d'articles en droit européen des droits de l'homme, en droit des collectivités territoriales, en droit français et comparé de l'intercommunalité, en droit de la responsabilité administrative et en droit animalier. Elle enseigne le droit des collectivités territoriales, le droit administratif et le droit européen.

**Vincent Dussart****Finances**

Agrégé de droit public, il est professeur à l'université Toulouse I – Capitole et enseigne également à l'université de Limoges et à l'IEP de Toulouse. Il enseigne le droit des finances publiques et en particulier celui des finances locales, ainsi que le droit fiscal. Il dirige le master 2 « Droit fiscal de l'entreprise » à Toulouse. Il est en outre l'auteur d'ouvrages et d'articles tant en finances publiques qu'en droit fiscal.

**Jean-François Lachaume****Contrats**

Professeur émérite de la Faculté de droit de l'université de Poitiers, il a également enseigné aux Facultés de droit de Limoges et de Tours. Ancien maire de Lavoux (Vienne), ancien président du Centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale de la Vienne,

ancien délégué régional du Centre national de la fonction publique territoriale. Il est l'auteur de divers ouvrages se rapportant au droit administratif, aux services publics et aux collectivités territoriales.

**Francis Mallol****Décentralisation – Responsabilités**

Rapporteur au tribunal administratif de Lyon, ancien président du tribunal administratif de Strasbourg, il est également président de formation de jugement à la Cour nationale du droit d'asile. Il enseigne au Centre national de la fonction publique territoriale et est en outre l'auteur d'ouvrages et d'articles en droit des collectivités territoriales, en contentieux de la fonction publique, libertés publiques et relatifs au statut des étrangers.

**Philippe Zavoli****Environnement – Urbanisme**

Maître de conférences en droit public à l'université de Pau et des Pays de l'Adour, il enseigne notamment le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement. Il est l'auteur de « Réglementation de l'affichage publicitaire » aux éditions du Moniteur, du fascicule sur l'appel d'offres dans le Jurisclasseur « Contrats et marchés publics », il collabore à la rédaction du Lamy droit public des affaires et tient également une chronique sur le droit de l'affichage à la « Revue juridique de l'environnement ».



Nous alertons nos lecteurs sur la menace que représente, pour l'avenir de l'écrit, le développement massif du « photocopillage ». Le Code de la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est développée dans de nombreux cabinets, entreprises, administrations, organisations professionnelles et établissements d'enseignement, provoquant une baisse des achats de livres, de revues et de magazines. En tant qu'éditeur, nous vous mettons en garde pour que cessent de telles pratiques.

Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, micro-filmage, scannérisation, numérisation...) sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. Toutefois, l'autorisation d'effectuer des reproductions par reprographie peut être obtenue auprès du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, tél. : 01 44 07 47 70, fax : 01 46 34 67 19.

CONSULTEZ VOTRE OUVRAGE  
SUR

# MONITEUR JURIS

COLLECTIVITÉS



Connectez-vous sur le site  
[moniteurjuris.fr/collectivites](http://moniteurjuris.fr/collectivites)

Me connecter

Votre email

Mot de passe

Rester connecté

[Mot de passe oublié ?](#)

## 1 Vous avez déjà un compte sur Moniteur Juris ?

Si votre login est un email, rien ne change. Vous pouvez vous connecter avec vos identifiants habituels (login et mot de passe).

Si votre login n'est pas un email, celui-ci ne fonctionne plus. Il faut vous identifier avec l'email rattaché à votre compte. Votre mot de passe ne change pas.

Si vous avez oublié votre mot de passe, rendez-vous dans la zone de connexion, cliquez sur « Mot de passe oublié ? » et suivez les indications à l'écran.

## 2 Vous n'avez pas encore créé de compte ou vous avez des difficultés à vous connecter sur Moniteur Juris ?

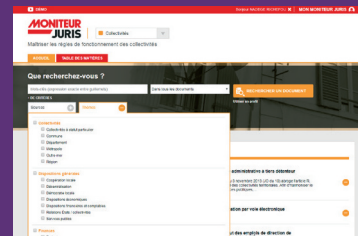
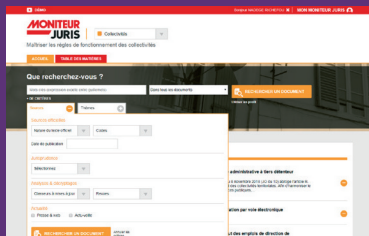
Écrivez-nous sur [moniteurjuris@infopro-digital.com](mailto:moniteurjuris@infopro-digital.com) en spécifiant le motif de votre demande en objet, ainsi que votre numéro d'abonné.

## Bénéficiez d'un service en ligne indissociable

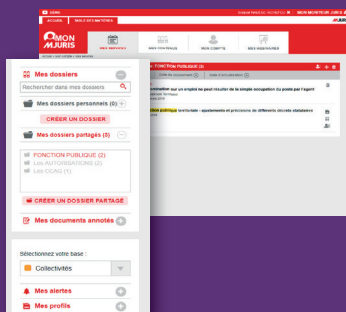
Retrouvez l'intégralité des textes officiels et de la jurisprudence cités dans votre ouvrage

### ✓ Trouvez rapidement la bonne information

- Critères d'affinage pour adapter la recherche selon vos besoins
- Table des matières et sommaire très détaillés pour naviguer dans les documents
- Alertes et profils : Choisissez les documents ou thèmes de recherche que vous voulez suivre et soyez alerté par mail, dès qu'un changement ou une mise à jour survient.



### ✓ Personnalisez votre compte



Vous disposez d'un accès personnel qui vous permet de constituer votre propre bibliothèque. Il vous est possible de sauvegarder des documents dans un dossier, de les annoter ou de les partager. Pour cela, lors de la consultation d'un document, utilisez l'icône « classer » en haut à droite. Suivez la procédure qui vous permet de créer un dossier, de le partager, puis de sauvegarder le document.

- Pour annoter un document : saisissez votre texte en fin de document dans la zone « Mes annotations ». Là encore, il vous est possible de partager ces notes.
- Pour retrouver vos dossiers, vos documents et annotations : accédez à votre espace personnel dans l'onglet « Mon Moniteur Juris » puis « Mes services ».

Vous avez également la possibilité de télécharger vos documents pour les lire hors connexion et/ou de les imprimer pour conserver le confort de lecture du papier.

**INCLUS dans votre abonnement :**

### Nos services associés pour gagner en expertise

- **Rendez-Vous Expert** : Participez à nos Webinaires sur des sujets d'actualité, animés par nos experts et interagissez avec eux.
- **Actu-Veille** : Découvrez en un clin d'œil l'actualité réglementaire mise à jour quotidiennement sur Moniteur Juris et recevez 2 fois/mois la newsletter pour bénéficier d'informations analysées et décryptées par une équipe éditoriale dédiée.

# Le juge administratif et la crise du Covid-19

La restriction aux droits et libertés des individus, opérée sur le fondement de la loi du 23 mars 2020 relative à l'état d'urgence sanitaire, a été placée sous le contrôle du juge administratif, qui a considéré que cet état d'urgence sanitaire pouvait être qualifié de circonstances exceptionnelles (CE, réf., 22 mars 2020, Syndicat Jeunes médecins, n° 439674, à propos d'une demande tendant à obtenir des autorités publiques qu'elles prononcent un confinement total de la population).

L'on a cependant pu s'interroger sur la protection apportée par le juge en matière de droits et libertés. Sans revenir sur la controverse née de la prolongation automatique des détentions provisoires, que le juge administratif a considérée comme légale, on peut noter que de très nombreux référés-liberté n'ont pas donné satisfaction aux demandeurs : s'agissant de la demande de la Ligue des droits de l'homme visant à la suspension de l'arrêté du maire de Sceaux imposant le port obligatoire d'un masque de protection, le Conseil d'État a estimé que le législateur avait institué une police spéciale donnant aux autorités de l'État compétence pour édicter, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les mesures générales ou individuelles visant à mettre fin à une catastrophe sanitaire telle que l'épidémie de covid-19, en vue, notamment, d'assurer, compte tenu des données scientifiques disponibles, leur cohérence et leur efficacité sur l'ensemble du territoire concerné et de les adapter en fonction de l'évolution de la situation. Cette police spéciale instituée par le législateur fait ainsi obstacle à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire, à moins que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édition indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'État. Tel n'était pas le cas en l'espèce... mais l'on voit que le mécanisme de l'exclusion de la police générale quand intervient la police spéciale tend à se généraliser.

En revanche, le juge se montre vigilant depuis la première phase de déconfinement : la liberté de culte, redéfinie par le juge (« cette liberté ne se limite pas au droit de tout individu d'exprimer les convictions religieuses de son choix dans le respect de l'ordre public. Elle comporte également, parmi ses composantes essentielles, le droit de participer collectivement, sous la même réserve, à des cérémonies, en particulier dans des lieux de culte »), ne peut faire l'objet de restrictions s'apparentant à une interdiction générale et absolue, disproportionnée au regard des risques pour la santé publique (CE, réf., 18 mai 2020, M. W. et a., n° 440366). La surveillance par drone du respect des règles de confinement a également été encadrée (CE, réf., 18 mai 2020, Association La Quadrature du Net, n° 440442)...

Tout se passe alors comme si le juge administratif avait souhaité laisser une marge d'action à la puissance publique pendant la période critique du confinement, tout en veillant, lors du début de sortie de crise, à la protection des droits et libertés fondamentaux de manière efficace.

**Hélène Pauliat**

*Directrice scientifique*

## ▲ DÉCENTRALISATION

### Veille

<b>Veille législative et réglementaire</b> .....	3
<b>Veille jurisprudentielle</b> .....	4

### Chronique

*Francis Mallol*

<b>Élus locaux : reconnaissance statutaire et renouveau déontologique</b> .....	7
Introduction .....	7
I. Des garanties améliorées .....	7
II. Des obligations déontologiques élevées .....	10

## ▲ ENVIRONNEMENT-URBANISME

### Veille

<b>Veille jurisprudentielle</b> .....	15
---------------------------------------	----

### Chronique

*Carole Enfert*

<b>La Société du Grand Paris, un outil d'intérêt national</b> .....	18
Introduction .....	18
I. Naissance : entre rejet du renforcement d'une structure existante et rejet d'une structure nouvelle sous forme de société privée .....	18

II. EPIC : pour la création d'un métro automatique et un aménagement autour des gares, nouvelles centralités, avec un dimensionnement précis ....	19
III. Dans un contexte contrarié et en face de nouvelles exigences exponentielles .....	20
IV. La SGP outil Janus .....	21

## ▲ RESPONSABILITÉ

### Veille

<b>Veille législative et réglementaire</b> .....	22
<b>Veille jurisprudentielle</b> .....	23

### Chronique

*Francis Mallol*

<b>Responsabilité de la commune : show-biz, compétition sportive et obligations contractuelles</b> .....	25
Introduction .....	25
I. Obligations contractuelles et force majeure .....	26
II. Responsabilité sans faute de la puissance publique .....	30

## VEILLE LÉGISLATIVE ET RÉGLEMENTAIRE

### Loi

▲ **Santé publique. État d'urgence sanitaire. Organisation. Mesures impératives pour lutter contre les conséquences de l'épidémie de Covid-19** (loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, *JO* du 24 ; M.-C. de Montecler, « L'état d'urgence sanitaire est déclaré », *AJDA* 2020, p. 652 ; « Loi Covid-19 : les principales mesures pour les collectivités », *La Gazette*, 23 mars 2020).

Cette loi instaure un état d'urgence sanitaire. Elle prévoit des mesures d'urgence pour faire face aux conséquences économiques, sociales, administratives et judiciaires de l'épidémie de Covid-19. Elle accorde au Premier ministre de larges pouvoirs de police sanitaire. En outre, elle organise le report du second tour des élections municipales. Enfin elle habilite le gouvernement à prendre par ordonnances des mesures complémentaires dans de nombreux domaines, par exemple en matière de congés, dans le secteur privé comme dans la fonction publique ou de la commande publique.

Est supprimé le délai de carence pour la prise en charge des arrêts de travail pour l'ensemble des régimes spéciaux, dont celui des fonctionnaires et des militaires, à l'instar de ce qui est prévu pour les salariés du privé. Cette mesure s'appliquera jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire. Elle bénéficie aux malades mais aussi aux personnes placées à l'isolement et à celles contraintes de garder leurs enfants.

La loi autorise les organes délibérants des collectivités territoriales à délibérer avec seulement un tiers de leurs effectifs, voire sans quorum lors d'une seconde convocation. Un membre peut être porteur de deux pouvoirs et le vote pourrait se faire par voie électronique ou par correspondance. Le plafonnement des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales est par ailleurs suspendu.

### Ordonnance

▲ **État d'urgence sanitaire. Continuité des services publics locaux** (ordonnance n° 2020-391 du 1<sup>er</sup> avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de Covid-19, *JO* du 2).

Ce texte a pour objectif de simplifier et faciliter l'organisation et le fonctionnement des institutions locales et de leurs organes, exécutifs et assemblées délibérantes. Dans les circonstances exceptionnelles que connaît le pays, des amé-

nagements nombreux sont institués afin de faciliter la prise de décision et d'adapter les procédures aux contraintes sanitaires. Ainsi, dans les collectivités territoriales et leurs groupements, le maire ou le président peut décider que la réunion de l'organe délibérant se tient par visioconférence ou à défaut audioconférence. Cette ordonnance arrive opportunément (cf. A. Villeneuve, G. Roff et P. Roger, « Le quotidien des maires bouleversé par la crise sanitaire », *Le Monde*, 8 avril 2020).

### Décrets

▲ **Police administrative. Santé publique. Ajustement des compétences du préfet de police en cas de menaces et crises sanitaires graves** (décret n° 2020-350 du 27 mars 2020 relatif aux compétences du préfet de police en cas de menaces et crises sanitaires graves, *JO* du 28).

Ce décret a pour objet, à la suite de l'intervention de l'article 2 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, de préciser les compétences confiées au préfet de police à Paris et sur les emprises des trois aéroports parisiens en cas de menaces et de crises sanitaires graves.

▲ **Santé publique. Lutte contre l'épidémie de Covid-19. Déplacements et transports. Rassemblements, réunions ou activités. Établissements recevant du public. Établissements d'enseignement. Contrôle des prix** (décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, complété et modifié à plusieurs reprises notamment par le décret n° 2020-396 du 4 avril 2020, et le décret n° 2020-400 du 5 avril 2020, *JO* du 24 mars, du 5 avril et du 7 avril).

Afin de prévenir la propagation du virus Covid-19, est interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile à l'exception des déplacements dûment justifiés, notamment :

- déplacements entre le domicile et le lieu d'exercice de l'activité professionnelle, lorsqu'ils sont indispensables à l'exercice d'activités ne pouvant être organisées sous forme de télétravail ou déplacements professionnels ne pouvant être différés ;
- déplacements pour effectuer des achats de fournitures nécessaires à l'activité professionnelle et des achats de première nécessité dans des établissements dont les activités demeurent autorisées ;
- consultations et soins ne pouvant être assurés à distance et ne pouvant être différés ; consultations et soins des patients atteints d'une affection de longue durée ;
- déplacements pour motif familial impérieux, pour l'assistance aux personnes vulnérables ou la garde d'enfants.

Les personnes souhaitant bénéficier de l'une de ces exceptions doivent se munir, lors de leurs déplacements hors



de leur domicile, d'une attestation de déplacement dérogatoire, présentable en numérique sur smartphone ou tablette, ou en format papier. Cette attestation leur permet de justifier que le déplacement considéré entre dans le champ de l'une de ces exceptions.

Les décrets, complétés par plusieurs arrêtés d'application, interdisent la plupart des déplacements de personnes par transport commercial aérien, de nombreuses activités économiques et culturelles, les manifestations ou activités sportives et festives, les activités des établissements scolaires et universitaires, restreignent les transports collectifs. Est aussi instauré le contrôle des prix des gels hydroalcooliques.

▲ **Police judiciaire. Santé publique. Répression des infractions à la réglementation des déplacements et des mesures prises pour lutter contre l'épidémie de coronavirus 19. Contraventions de 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> classes** [décret n° 2020-264 du 17 mars 2020 portant création d'une contravention réprimant la violation des mesures destinées à prévenir et limiter les conséquences des menaces sanitaires graves sur la santé de la population, et décret n° 2020-357 du 28 mars 2020 relatif à la forfaitisation de la contravention de la 5<sup>e</sup> classe réprimant la violation des mesures édictées en cas de menace sanitaire grave et de déclaration de l'état d'urgence sanitaire, *JO* du 29].

Le décret du 17 mars 2020 crée une contravention de la 4<sup>e</sup> classe en cas de violation des interdictions ou en cas de manquement aux obligations édictées par le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus Covid-19, ainsi qu'en cas de méconnaissance des mesures prises sur son fondement. La procédure de l'amende forfaitaire est applicable. Les montants de l'amende forfaitaire et de l'amende forfaitaire majorée s'élèvent respectivement à 135 et 375 euros.

Le décret du 28 mars 2020 fixe les montants des amendes forfaitaires applicables aux contraventions de la 5<sup>e</sup> classe. Les montants de l'amende forfaitaire et de l'amende forfaitaire majorée s'élèvent respectivement à 200 et 450 euros. Il rend également applicable la procédure de l'amende forfaitaire à la contravention de la 5<sup>e</sup> classe prévue à l'article L. 3136-1 du Code de la santé publique réprimant la violation des mesures édictées en cas de menace sanitaire grave et de déclaration de l'état d'urgence sanitaire.

## Réponse ministérielle

▲ **Police administrative. Production d'électricité photovoltaïque et serres agricoles. Pouvoirs du maire pour faire respecter une autorisation d'urbanisme** (rép. min. n° 13576, *JO Sénat* 5 mars 2020, p. 1156).

Le ministère de la Cohésion des territoires rappelle que les serres surmontées de panneaux solaires peuvent être autorisées en zone agricole d'un plan local d'urbanisme dès lors qu'elles sont nécessaires à l'exploitation agricole (Code de l'urbanisme, art. R. 151-23). Ainsi, dans un arrêt du 12 juillet 2019,

le Conseil d'État a considéré que « la circonstance que des constructions et installations à usage agricole puissent aussi servir à d'autres activités, notamment de production d'énergie, n'est pas de nature à leur retirer le caractère de constructions ou installations nécessaires à l'exploitation agricole [...], dès lors que ces autres activités ne remettent pas en cause la destination agricole avérée des constructions et installations en cause » (CE 12 juillet 2019, M. D., n° 422542). Une règle identique s'applique aux projets situés hors des parties urbanisées d'une commune régie par le règlement national d'urbanisme (C. urb., art. L. 111-4) ainsi qu'aux projets situés en zone non constructible des cartes communales (C. urb., art. L. 161-4).

L'absence durable de production agricole significative est toutefois de nature à remettre en cause la destination agricole de la serre et constitue une violation du permis de construire. En outre, le permis pourrait être considéré comme ayant été acquis frauduleusement et retiré à tout moment. En pareil cas, la violation des règles d'urbanisme de fond (par exemple, du règlement de la zone agricole ou de l'article L. 111-4 précité) peut également être recherchée dans la mesure où le bénéficiaire d'une autorisation entachée de fraude ne peut s'en prévaloir pour échapper aux sanctions (C. urb., art. L. 610-1). Le maire est ainsi tenu de dresser un procès-verbal d'infraction et de le transmettre au procureur de la République. Si le procureur l'estime opportun, il pourra décider de poursuivre le bénéficiaire du permis de construire en saisissant le tribunal correctionnel. Le tribunal correctionnel pourra alors condamner l'auteur des faits à une amende et ordonner la mise en conformité de la serre avec l'autorisation, voire sa démolition (C. urb., art. L. 480-5).

Parallèlement, et une fois le procès-verbal d'infraction établi, le maire pourra mettre en demeure la personne en cause de se conformer à l'autorisation, le cas échéant sous astreinte administrative, en application des nouveaux articles L. 481-1 à L. 481-3 du Code de l'urbanisme issus de la loi Engagement et Proximité (L. n° 2019-1461, 27 décembre 2019, art. 48). Le recours à ce dispositif pourrait être opportun pour tenter une régularisation rapide de la situation, régularisation qui supposerait, ici, une utilisation de la serre correspondant à la destination agricole déclarée.

## VEILLE JURISPRUDENTIELLE

### Conseil d'État

▲ **Police administrative. Santé publique. Droits fondamentaux. Interdiction des déplacements. Sanction des infractions à la réglementation. Légalité** (CE, ord. réf., 4 avril 2020, M. C., n° 439888).

Par cette ordonnance, le juge des référés du Conseil d'État a refusé de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité sur les interdictions des déplacements, durant la crise sanitaire, et sur les sanctions de leur violation, tout en jugeant le dispositif proportionné aux circonstances.

Il considère que si les dispositions réglementaires adoptées par le gouvernement ont pour effet de limiter la liberté d'aller et venir et emportent des restrictions au droit au respect de la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale, le Premier ministre, en les adoptant, n'a pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, eu égard aux circonstances qui ont donné lieu à la déclaration de l'état d'urgence sanitaire par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

▲ **Police administrative. Santé publique. Droits fondamentaux. Droit à la vie. Covid-19. Mesures de protection. Confinement. Répartition des compétences. Information du public** [CE, ord. réf., 23 mars 2020, Syndicat des jeunes médecins et a., n° 439674].

Les juges du référé-liberté du Conseil d'État ont estimé qu'un confinement total de la population ne préserverait pas mieux le droit à la vie et à la santé qu'un confinement partiel. Ils jugent, en revanche, que les mesures prises, dans le cadre des circonstances exceptionnelles de la crise sanitaire du Covid-19 que nous vivons, supposent un confinement clarifié et renforcé.

Dans cette ordonnance, le Conseil d'État définit la répartition des compétences entre les différentes autorités publiques. Le Premier ministre peut, en vertu de ses pouvoirs propres, édicter des mesures de police applicables à l'ensemble du territoire, en particulier en cas de circonstances exceptionnelles, telle une épidémie avérée, comme celle de Covid-19 que connaît actuellement la France. Et, en complément, le représentant de l'État dans le département et le maire disposent, dans les conditions et selon les modalités fixées en particulier par le Code général des collectivités territoriales, du pouvoir d'adopter, dans le ressort du département ou de la commune, des mesures plus contraignantes permettant d'assurer la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, notamment en cas d'épidémie et compte tenu du contexte local. Toutefois, la seule invocation générale du défaut de respect des règles du confinement dans une commune ne saurait être regardée comme une circonstance particulière de nature à justifier que le maire impose une restriction à la liberté de circulation particulièrement contraignante, puisque prenant effet à partir de 19 heures et ce alors même qu'aucune autre commune du département n'a pris de telles dispositions (TA Montreuil, ord. réf., 3 avril 2020, M. R., n° 20038612003861).

Enfin, une information précise et claire du public sur les mesures prises et les sanctions encourues doit être régulièrement réitérée par l'ensemble des moyens à la disposition des autorités nationales et locales.

▲ **Police administrative. Police des chemins ruraux. Mise en demeure de retirer les obstacles à la circulation. Compétence liée (non). Urgence. Appréciation au cas par cas. Procédure contradictoire. Violation** [CE 24 février 2020, Société des Fourneaux et M. A., n° 421086].

La société des Fourneaux est propriétaire, sur le territoire de la commune de C. de parcelles, traversées par un chemin rural, sur lequel cette société a installé une chaîne

afin d'en interdire l'accès, ainsi qu'un bloc de béton au sol. Par un arrêté du 6 novembre 2014, le maire de C. a mis en demeure M. A..., gérant de la société, de retirer tous les obstacles à la circulation du chemin rural. Aux termes de l'article L. 161-5 du Code rural et de la pêche maritime : « L'autorité municipale est chargée de la police et de la conservation des chemins ruraux ». L'article D. 161-11 du même Code dispose que : « Lorsqu'un obstacle s'oppose à la circulation sur un chemin rural, le maire y remédie d'urgence. » Il résulte de la lettre même de ces dispositions que le maire a l'obligation de remédier à l'obstacle qui s'oppose à la circulation sur un chemin rural. Toutefois, pour relever l'existence d'un obstacle à la circulation sur le chemin rural et pour déterminer les mesures qui s'imposent, le maire est nécessairement conduit à porter une appréciation sur les faits de l'espèce, notamment sur l'ampleur de la gêne occasionnée et ses conséquences. Ainsi, le maire ne peut être regardé comme se trouvant en situation de compétence liée pour prendre les mesures prévues par l'article D. 161-11 du Code rural. Par ailleurs, les conditions dans lesquelles il est tenu de mettre en œuvre ses pouvoirs de police ne traduisent pas nécessairement l'existence d'une situation d'urgence, au sens de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, désormais codifié aux articles L. 121-1 et L. 121-2 du Code des relations entre l'administration et le public, de nature à dispenser l'autorité administrative de faire précéder sa décision d'une procédure contradictoire. L'existence d'une telle situation d'urgence doit être appréciée concrètement, en fonction des circonstances de l'espèce.

Pour écarter comme inopérant le moyen, soulevé par la société des Fourneaux et par M. A..., tiré de ce que l'arrêté par lequel le maire a mis en demeure M. A... de retirer tous les obstacles à la circulation sur le chemin rural en cause n'avait pas été précédé de la procédure contradictoire prévue par l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, la cour s'est fondée sur ce que le maire était, une fois constatée la présence d'obstacles à la circulation sur ce chemin, en situation de compétence liée pour prendre l'arrêté contesté. En statuant ainsi, alors que le maire ne se trouvait pas, pour procéder à cette mise en demeure, en situation de compétence liée, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit. Dès lors, son arrêt doit être annulé. Le Conseil d'État a alors renvoyé l'affaire devant les juges d'appel.

▲ **Droits et devoirs du maire. Sanctions administratives. Révocation. Procédure. Présomption d'innocence. Atteinte (non). Détournement de moyens de la commune. Irrégularités budgétaires. Bien-fondé de la révocation** [CE 19 décembre 2019, M. B., n° 434071].

Aux termes de l'article L. 2122-16 du CGCT : « Le maire et les adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par arrêté ministériel motivé pour une durée qui n'excède pas un mois. Ils ne peuvent être révoqués que par décret motivé pris en Conseil des ministres. [...] La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonc-



tions de maire et à celles d'adjoint pendant une durée d'un an à compter du décret de révocation à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux. » Ces dispositions ont pour objet de réprimer les manquements graves et répétés aux obligations qui s'attachent aux fonctions de maire et de mettre ainsi fin à des comportements dont la particulière gravité est avérée.

M. X. a été révoqué de ses fonctions de maire par un décret du 21 août 2019, au motif que ses agissements dans le cadre de l'exercice de ses fonctions municipales l'ont privé de l'autorité morale nécessaire à l'exercice de son mandat. Il ressort des termes de ce décret que les faits qu'il vise sont, en premier lieu, l'utilisation par le maire de moyens de la commune dans le cadre de sa campagne en vue des élections législatives des 11 et 18 juin 2017 et, en second lieu, les refus réitérés de l'intéressé de tenir compte des règles applicables en matière de gestion des deniers publics de la commune.

La procédure prévue à l'article L. 2122-16 du CGCT est indépendante de la procédure pénale. Par suite, l'autorité administrative ne méconnaît pas le principe de la présomption d'innocence en prononçant une sanction sur le fondement de ces dispositions sans attendre que les juridictions

répressives aient définitivement statué, y compris dans l'hypothèse où c'est à raison des mêmes faits que sont engagées parallèlement les deux procédures.

Au fond d'une part, M. X. a utilisé une manifestation financée par la commune d'H. et destinée à la présentation du bilan à mi-mandat de son action en qualité de maire, qui s'est tenue le 14 avril 2017, pour procéder à l'annonce de sa candidature aux élections législatives. En outre, des irrégularités nombreuses et répétées au regard des règles budgétaires et comptables ainsi que des règles de la commande publique ont entaché la gestion de M. X. en sa qualité de maire d'H. Certaines des irrégularités en cause revêtent un caractère d'une particulière gravité, notamment les irrégularités en matière de commande publique, commises à toutes les étapes de la passation des marchés publics, qui ont porté atteinte aux principes fondamentaux de liberté d'accès, d'égalité de traitement et de transparence des procédures. De tels agissements ont été de nature à le priver de l'autorité morale nécessaire à l'exercice de ses fonctions de maire. Par suite, le décret attaqué n'a pas fait une inexacte application des dispositions de l'article L. 2122-16 du CGCT en prononçant la révocation de M. X.

Francis Mallo

Président de tribunal administratif

CT-2020-55-1

# Élus locaux : reconnaissance statutaire et nouveau déontologique

## Introduction

« Les hommes sont trop occupés d’eux-mêmes pour avoir le loisir de pénétrer ou de discerner les autres ; de là vient qu’avec un grand mérite et plus grande modestie l’on peut être longtemps ignoré » (La Bruyère, *Les Caractères*, Gallimard, collection de la Pléiade, 1951, p. 92). À rebours de cette apostrophe, la loi du 27 décembre 2019 relative à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique porte en elle les germes d’une reconnaissance bienvenue. Elle intervient dans une période douloureuse de notre histoire, marquée par une crise sanitaire sans précédent, où – enfin ! – les acteurs de proximité sont mis en valeur comme cela fut rarement le cas. Parmi eux, « les maires, les élus municipaux, les agents, dans cette “guerre” contre l’épidémie, sont aussi des combattants de la première ligne » (P. Roger, « Les maires et leurs adjoints frappés par le Covid-19<sup>(1)</sup> », *Le Monde* 31 mars 2020 ; voir aussi, les témoignages de Jean Rottner, président de la région Grand Est, *Le Figaro*, 15 mars 2020, de Stéphane Troussel, président du conseil départemental de Seine-Denis, de Sylvine Thomasin, maire de Bondy, de Mohamed Gnabal, maire de l’Île-Saint-Denis, cités par L. Couvelaire in « L’inquiétante surmortalité en Seine-Saint-Denis », *La Matinale du Monde* 5 avril 2020, ainsi que le compte rendu publié dans *Le Monde* du 4 avril 2020, « Coronavirus : le monde politique face à la maladie et à la mort »).

Le statut des élus locaux s’est construit progressivement. Dans la période contemporaine, les quatre principales étapes furent :

- la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d’exercice des mandats locaux, qui instaure des congés de formation, des crédits d’heures et des autorisations d’absence ;
- la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui crée un congé électif et renforce la prise en charge des frais de garde d’enfants ;
- la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l’exercice, par les élus locaux, de leur mandat par la création d’un droit individuel à la formation (DIF) ;
- la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique, qui améliore le régime indemnitaire des élus locaux ainsi que la formation et leur protection juridique (rapport de M. Darnaud et de Mme Gatel, sénateurs, *relatif à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique*, n° 12, 2 octobre 2019, p. 197 et s., disponible sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr)).

La construction est inachevée. Devrait suivre notamment une réforme majeure de la formation (B. Acar, F. Schechter, X. Giguët et G. Morin, *La formation des élus locaux*, Rapport au ministre du Travail et au ministre chargé des collectivités territoriales, janvier 2020, téléchargeable sur [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)).

Mais si elle n’est pas un aboutissement, la loi Engagement et Proximité, enrichie d’apports jurisprudentiels et de réflexions doctrinales approfondies, devrait favoriser une authentique prise de conscience des enjeux à venir (A. Haquet, « La reconnaissance et le droit des élus », *AJDA* 2020, p. 569). Quand les yeux se dessillent, le regard porte loin...

Il s’agit de renforcer les garanties dont bénéficient les élus locaux (I) tout en élevant le niveau de leurs obligations déontologiques (II).

## I. Des garanties améliorées

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l’engagement dans la vie locale et à

## MOTS CLÉS

Garanties des élus locaux  
Régime indemnitaire  
Formation  
Protection fonctionnelle  
Obligations déontologiques

1 Covid-19, acronyme de *Corona virus disease*, « co » signifie *corona*, « vi » pour *virus*, « d » pour *disease*, en anglais maladie, infection, qui atteint les peuples, les animaux, les plantes... et le chiffre 19 indique l’année de l’apparition de la maladie.

la proximité de l'action publique a pour ambition de « valoriser et accompagner ceux qui s'engagent pour la collectivité » (exposé des motifs du projet de loi).

L'exercice des mandats locaux peut désormais s'appuyer sur un régime indemnitaire revalorisé (A), une meilleure conciliation entre fonctions électives et vie professionnelle et personnelle (B), des dispositifs de formation étendus (C) et une protection fonctionnelle mieux assurée (D).

### A. Un régime indemnitaire revalorisé

En 1831, le principe de gratuité est la règle. La sécurité financière personnelle de l'élu représente un gage de son indépendance et donc de son impartialité. La loi municipale de 1884 prévoit simplement la possibilité de remboursement des frais engagés par l'élu pour l'exécution de son mandat. Confirmé par la loi du 21 mars 1931 sur les conseils municipaux, le principe de gratuité demeure en droit positif. Il est réaffirmé aujourd'hui par l'article L. 2123-17 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) en ces termes : « Les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites. » Il manifeste, dans la conscience collective, à la fois le dévouement et le désintéressement qui doivent inspirer l'homme et la femme qui entendent œuvrer pour le bien commun.

Et si, toutefois, les élus locaux perçoivent des indemnités de fonction, celles-ci ne présentent ni le caractère d'un salaire ni d'un traitement ni de toute autre forme de rémunération. Ces indemnités ont pour finalité de dédommager les élus des frais qu'ils supportent et de compenser le manque à gagner qu'ils subissent du fait de la réduction de leur activité professionnelle. Ce régime indemnitaire répond à une exigence d'équité. Mais ce statut hybride, oscillant entre bénévolat et professionnalisation, est largement débattu. Pour Olivier Renaudie, par exemple, « pour des raisons de cohérence juridique, autant que de transparence et d'éthique, il convient d'abandonner le principe de gratuité pour doter les élus locaux d'un cadre statutaire et salarial » (O. Renaudie, « Élus locaux : en finir avec le principe de gratuité », *AJDA* 2017, p. 135). Cette proposition, qui était déjà contenue dans le rapport Mauroy (*Refonder l'action publique locale*, Documentation française, 2000) n'a pas été retenue par le législateur.

Dans un moment où le combat contre la crise sanitaire et pour la survie de la société montre l'importance du dévouement et du don – illus-

trés par d'innombrables initiatives bénévoles de citoyens comme d'institutions, de personnes publiques comme de personnes privées –, abandonner le principe de gratuité relève de l'anachronisme. En revanche, l'effort consenti par le Parlement dans la loi Engagement et Proximité du 27 décembre 2019 va dans le bon sens. Il permet l'augmentation du barème des indemnités de fonction. L'article 92 de la loi du 27 décembre 2019 modifie, par exemple, l'article L. 2123-23, alinéa 2, du CGCT et retient, pour les maires et présidents de délégations spéciales des trois premières catégories de communes, les taux de 25,5 %, 40,3 % et 51,6 % de l'indice brut terminal de la fonction publique, IBT (1 027 au 1<sup>er</sup> janvier 2020), contre 17 %, 31 % et 43 % antérieurement. Parallèlement, la loi rehausse le taux maximal des indemnités des adjoints (modification de l'art. L. 2123-24, al. 2). Les taux les concernant passent à 9,9 % de l'IBT (représentant 50 % d'augmentation) pour les communes de moins de 500 habitants (soit 385,05 euros bruts mensuels), 10,7 % de l'IBT (représentant 29,70 % d'augmentation) pour les communes de 500 à 999 habitants (soit 416,17 euros bruts mensuels) et 19,8 % de l'IBT (représentant 20 % d'augmentation) pour les communes de 1 000 à 3 499 habitants (soit 770,10 euros bruts mensuels). D'autres améliorations sont apportées, notamment par l'article 96 de la loi du 27 décembre 2019, qui rétablit la possibilité de verser des indemnités de fonction aux présidents et vice-présidents des syndicats de communes et syndicats mixtes fermés qui avaient été supprimées par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (art. 42). Rappelons que les taux et montants subséquents sont toujours des maximums (CAA Versailles, 17 octobre 2019, Établissement public territorial Plaine Commune, n° 18VE02452).

Les augmentations accordées sont justifiées par l'investissement accru des élus locaux dans la gestion des collectivités. Elles sont complétées par une tentative de meilleure conciliation entre mandat effectif et vie professionnelle et personnelle.

### B. Une meilleure conciliation entre mandat local et vie professionnelle et personnelle

La loi du 27 décembre 2019 complète les dispositifs existants. Elle crée notamment « l'entretien individuel ». Désormais, au début de son mandat de conseiller municipal, départemental ou régional, le salarié élu local bénéficie, à sa demande, d'un entretien individuel avec

son employeur, portant sur les modalités pratiques d'exercice de son mandat au regard de son emploi. Cet entretien ne se substitue pas à l'entretien professionnel mentionné à l'article L. 6315-1 du Code du travail (CGCT, art. L. 2123-1, L. 3123-1 et L. 4135-1). Au cours de cet entretien, les deux parties « peuvent s'accorder sur les mesures à mettre en œuvre pour faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et les fonctions électives du salarié » et, « le cas échéant, sur les conditions de rémunération des temps d'absence consacrés à l'exercice de ces fonctions ». En effet, l'employeur n'est pas tenu de rémunérer l'employé durant son absence même si ce temps est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination des congés payés, des droits découlant de l'ancienneté et du droit aux prestations sociales.

L' élu bénéficie de crédits d'heures et d'autorisations d'absence pour gérer sa collectivité, préparer les réunions et participer aux séances des assemblées délibérantes et des commissions. La loi du 27 décembre 2019 étend aux conseillers des communautés de communes le bénéfice des autorisations d'absence que l'employeur est tenu d'accorder. L'expérience montre en effet que les conseils communautaires prennent beaucoup de temps, ce qui implique que les élus puissent en leur sein disposer de plus de droits pour exercer leur mandat (*Rapport de la commission mixte paritaire sur le projet de loi Engagement et Proximité*, n° 2449 et 203, 11 décembre 2019, p. 36).

La loi nouvelle augmente également le volume du crédit d'heures pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants et les adjoints des communes de 10 000 à 29 999 habitants (crédit s'élevant à trois fois et demie la durée hebdomadaire légale du travail), pour les conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants au moins et les adjoints des communes de moins de 10 000 habitants (crédit équivalent à deux fois la durée évoquée) et pour les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants (crédit équivalent à 30 %).

La loi du 27 décembre 2019 améliore également les possibilités d'aides financières accordées aux élus parents pour concilier l'exercice du mandat et les obligations familiales (art. 91). Les frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile, qui sont supportés par les conseillers municipaux pour l'exercice de leur mandat, seront remboursés par la

collectivité (CGCT, art. L. 2123-18-2 nouveau). La loi Engagement et Proximité prévoit au surplus que dans les communes « de moins de 3 500 habitants, le remboursement auquel a procédé la commune est compensé par l'État » (CGCT, art. L. 2123-18-2 nouveau).

Une autre innovation de la loi du 27 décembre 2019 permet aux maires et adjoints, aux présidents des conseils départementaux et régionaux et aux vice-présidents ayant reçu délégation, de recevoir une aide financière pour rémunérer des salariés ou des associations pour la garde des enfants, l'assistance aux personnes âgées, ou handicapées (CGCT, art. L. 2123-18-4, L. 3123-19-1 et L. 4135-19-1). L'aide est accordée par l'assemblée délibérante aux élus qui procèdent à cette rémunération par chèque emploi service universel (CESU ; Code du travail, art. L. 1271-1). Cette aide financière n'était jusqu'à présent accordée qu'aux adjoints et vice-présidents ayant interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat.

### C. Des dispositifs de formation étendus

Au cours des années, les élus locaux ont vu leurs responsabilités accrues et diversifiées (voir par exemple Marc Le Dorh, « Les nouveaux pouvoirs des collectivités en matière de revitalisation des centres-villes », *Constitutions* 2019, p. 403). L'approfondissement de la décentralisation, le transfert de multiples compétences, les attentes économiques, environnementales et sociales des populations, les transformations sociétales et plus récemment, le terrorisme et les crises sanitaires – qui s'inscrivent dans la durée ! – requièrent des formations de plus en plus poussées.

Les membres du conseil municipal bénéficient, en principe, d'un « droit à une formation adaptée à leurs fonctions » (CGCT, art. L. 2123-12). La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 prévoyait même une obligation de formation au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation dans les communes de 3 500 habitants et plus (CGCT, art. L. 2123-12), les départements (CGCT, art. L. 3123-10) et les régions (CGCT, art. L. 4135-10). Cette obligation de formation est étendue par l'article 107 de la loi du 27 décembre 2019 aux élus municipaux ayant reçu délégation dans les communes de moins de 3 500 habitants.

Mais le sujet apparaît d'une complexité telle que la réforme de la formation est renvoyée par la loi du 27 décembre 2019 à de futures ordonnances pour « améliorer les conditions d'exercice des mandats et renforcer les com-

pétences des élus locaux pour les exercer » (art. 105). Le gouvernement entend mettre en œuvre un compte personnel de formation en faveur des élus locaux, analogue à celui mis en place dans le cadre des dispositions de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Ils disposeront ainsi de droits individuels, acquis tout au long de la vie, tant dans l'exercice de leur mandat que de leur activité professionnelle. Il s'agit d'opérer une transformation profonde de l'ensemble du système de formation des élus, qui devrait aussi assurer plus de transparence [M.-C. de Montecler, « Vers une révolution de la formation des élus locaux ? », *Dalloz actualité* 28 février 2020].

Par ailleurs, en faveur des élus, la loi du 27 décembre 2019 modifie l'article L. 6111-1 du Code du travail en intégrant la participation du mandat d'élu local à la validation des acquis de l'expérience (art. 110). Cette garantie supplémentaire peut contribuer à la réinsertion des élus dans le monde professionnel à l'issue du mandat.

L'amélioration des conditions d'exercice des fonctions électives se traduit en outre par une protection fonctionnelle accrue des élus.

### D. Une protection fonctionnelle mieux assurée

Les élus sont confrontés à un « ensauvagement de la société » (Frédérique Calendra, maire du XX<sup>e</sup> arrondissement de Paris, *Le Point* 31 janvier 2020<sup>[2]</sup>). Les phénomènes de violence ne sont pas nouveaux, mais les agressions physiques ou verbales sont en augmentation constante et deviennent préoccupantes (voir le rapport d'information de Philippe Bas, Sénat, commission des lois, n° 11, du 2 octobre 2019, *Les menaces et les agressions auxquelles sont confrontés les maires*). Selon le ministère de l'Intérieur, « 361 maires ou maires adjoints ont été victimes d'atteintes volontaires à l'intégrité physique en 2018, dont 211 de menaces ou de chantage et 145 de violences physiques » (rapp. Sénat, 2 octobre 2019, p. 237). Les titulaires de fonctions exécutives sont également confrontés à une judiciarisation accrue de la vie politique.

2 De son côté, Pierre Bousquet, coordonnateur national du renseignement, estime que l'on est confronté « à une forme d'ensauvagement général de la société avec un degré de violence et une rapidité de montée vers la haine que nous n'avions jamais connus auparavant », sur LCI, 22 novembre 2019.

Ils doivent se défendre lorsqu'ils sont mis en cause devant les tribunaux civils ou répressifs, notamment pour des manquements à la probité ou des délits d'imprudence ou de négligence.

À cet égard, les élus locaux bénéficient d'un dispositif de protection fonctionnelle comparable à celui des agents publics (voir par exemple : CAA Marseille, 2 octobre 2019, SA AXA France). Au demeurant le droit à la protection est un « principe général du droit » (CE 11 février 2015, Ministre de la Justice, n° 372359, *AJDA* 2015, p. 944, concl. S. von Coester). Le bénéfice de cette protection permet notamment la prise en charge par la collectivité territoriale des honoraires d'avocats et des frais de justice, sous réserve qu'ils ne soient pas excessifs (TA Nantes, 9 octobre 2019, Commune de La Faute-sur-Mer, n° 1710480).

Devant les difficultés d'appréciation juridique fréquemment rencontrées par les petites communes et pour que cette protection soit effective, il fallait la rendre systématique et limiter son coût. L'article 104 de la loi du 27 décembre 2019 oblige désormais chaque commune à « souscrire, dans un contrat d'assurance, une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts qui résultent de l'obligation de protection » à l'égard du maire et de l'élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation (CGCT, art. L. 2123-34, al. 3 et L. 2123-35, al. 6). Enfin, pour que l'argument financier ne soit pas dissuasif, la loi Engagement et Proximité prévoit que « dans les communes de moins de 3 500 habitants, le montant payé par la commune au titre de cette souscription fait l'objet d'une compensation par l'État en fonction d'un barème fixé par décret ».

L'amélioration des garanties se double d'un affinement des règles déontologiques.

## II. Des obligations déontologiques élevées

La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ajoute aux exigences déontologiques récemment affirmées (A) un impératif de transparence accrue et une obligation de participation effective aux activités des assemblées délibérantes et des commissions (B).

### A. Les exigences déontologiques récentes

La charte de l'élu local, créée par la loi n° 2015-36 du 31 mars 2015 et reprise à

l'article L. 1111-1-1 du CGCT, précise les normes de comportement que les élus doivent adopter dans l'exercice de leurs fonctions et que les citoyens sont en droit d'attendre de la part de leurs représentants. Malgré ses ambiguïtés, ses insuffisances voire ses redondances, elle peut être considérée comme une « boîte à outils » utile (L. Saban et F. Ferrand, « Une charte de l'élu local : les 11 commandements fixés par la loi ! – Libres propos », *JCP A* 1<sup>er</sup> juin 2015, n° 22, act. 471). Elle énonce les devoirs élémentaires de tout élu. Le maire, d'ailleurs, doit donner lecture de la charte lors de la première réunion du conseil municipal, immédiatement après l'élection du maire et des adjoints (CGCT, art. L. 2121-7) :

1. l'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité ;
2. dans l'exercice de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier ;
3. l'élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote ;
4. l'élu local s'engage à ne pas utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins ;
5. dans l'exercice de ses fonctions, l'élu local s'abstient de prendre des mesures lui accordant un avantage personnel ou professionnel futur après la cessation de son mandat et de ses fonctions ;
6. l'élu local participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné ;
7. issu du suffrage universel, l'élu local est et reste responsable de ses actes pour la durée de son mandat devant l'ensemble des citoyens de la collectivité territoriale, à qui il rend compte des actes et décisions pris dans le cadre de ses fonctions.

Impartialité, probité et intégrité sont déjà inscrites dans bien d'autres textes et sanctionnées pénalement ou disciplinairement. L'exigence de dignité interdit des termes de lettre, courriels, tweets... contenant des propos injurieux ou diffamatoires, des attitudes répréhensibles telles que conduite d'un véhicule en

état d'ivresse, agression ou violences exercées sur autrui... On rejoint ainsi l'exigence d'exemplarité qui pèse sur tout dirigeant. Est ainsi peu flatteuse la décision d'un maire qui conclut un marché public sans l'autorisation du conseil municipal, ce qui constitue une illégalité grave, comme l'a jugé la cour administrative de Bordeaux (CAA Bordeaux, 16 février 2018, req. n° 17BX01882).

Ce standard peut sembler trop élevé mais il est de l'ordre des idéaux qui doivent être poursuivis pour motiver les citoyens dans leur relation de confiance avec leurs dirigeants. Car, de fait, « l'humanité est une communauté éthique » (F. Wolf, *Plaidoyer pour l'universel*, Fayard, 2019, p. 11) et, de droit, elle ne peut se construire sans références qui la dépassent (P. Lingibé, « La moralisation de la vie publique en marche : conflit d'intérêts, délit de favoritisme et prise illégale d'intérêts », *AJCT* 2017, p. 331).

La promotion de l'intérêt général est l'alpha et l'oméga de toute action publique. À l'opposé, la confusion voire le conflit d'intérêts sont stigmatisés par l'état de droit. À titre préventif, l'article L. 2131-11 du CGCT met solennellement en garde les élus : « Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires. » Et, sur le plan répressif, la prise illégale d'intérêts est sanctionnée par l'article 432-12 du Code pénal, qui dispose : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 euros, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction. »

L'attitude coupable d'un élu est censurée sur le plan administratif lorsque, dans un marché de travaux publics, il a exercé une influence effective dans le choix de l'attributaire en participant à l'ensemble des délibérations qui ont, au préalable, défini les besoins, analysés les offres, tarifs, moyens techniques proposés et que ses collègues élus retenaient l'offre du groupement auquel la société dont il était le gérant était partie prenante (CAA Marseille, 16 avril 2018, Commune de Chabottes, req. n° 17MA02243).



Est particulièrement répréhensible – le cas est heureusement exceptionnel ! – le maire qui se rend coupable de prise illégale d'intérêts, en signant les arrêtés permettant à son épouse d'occuper un emploi municipal (Cass. crim. 26 novembre 2019, M. Q., n° 18-87.046). Celui-ci est condamné par le même arrêt pour des pratiques de harcèlement moral à l'égard de la secrétaire de mairie.

L'utilisation des ressources et moyens mis à la disposition de l'élu local est réprimée par le délit de détournement de fonds publics figurant à l'article 432-15 du Code pénal (voir par exemple : Cass. crim. 27 juin 2018, Mme X. et a., n° 18-87.046, à propos, notamment d'un détournement de biens publics, en l'occurrence des fonds et des œuvres d'art).

Pour l'élu comme pour tout citoyen, la responsabilité est l'obligation de répondre de ses actes (du latin *respondere*, « répondre de », « se porter garant »). C'est le fait d'assumer les conséquences de son comportement. Et, sur le plan politique, la responsabilité peut s'entendre de l'obligation de rendre compte. On parle aussi de reddition du latin *redditio*, « action de rendre ». La reddition est un terme qui appartient, à l'origine, au vocabulaire militaire, il s'agit de l'action de rendre un fort, une place à ceux qui l'assiègent. Le sens a évolué et s'emploie avec un complément : « reddition de compte » ; il désigne alors l'action de présenter un compte pour qu'il soit examiné, c'est l'acte par lequel un comptable public présente les comptes de sa gestion à l'autorité devant laquelle il est responsable. Et de nos jours, la reddition se dit pour rendre compte de toute décision, mesure, politique d'ensemble... Dans le domaine de la politique et de la gestion locales, la référence principale est l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui énonce : « La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

La responsabilité pénale, civile et disciplinaire des élus locaux comporte de nombreuses facettes. Maires et adjoints, notamment, doivent même faire face à des injonctions contradictoires. Ainsi, ils sont tenus au secret professionnel visé à l'article 226-13 du Code pénal. Toutefois, cet article n'est pas applicable à celui qui informe les autorités judiciaires, médicales ou administratives de privations ou de sévices, y compris lorsqu'il s'agit d'atteintes ou mutilations sexuelles, dont il a eu connaissance et qui ont été infligées à un mineur ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge

ou de son incapacité physique ou psychique (art. 226-14 du Code pénal, modifié par la loi n° 2015-1402 du 5 novembre 2015). Le signalement aux autorités compétentes, notamment judiciaires, effectué dans ces conditions ne peut engager la responsabilité de son auteur, sauf s'il est établi qu'il n'a pas agi de bonne foi. Les élus locaux sont aussi invités à signaler les violences conjugales et les féminicides notamment par téléphone sur le numéro d'urgence 3919 (rép. min n° 21259, *JOAN Q 6 août 2019*).

Mérite d'être cité le risque pénal lié à la commande publique. Est, par exemple, puni de dix ans d'emprisonnement et d'une amende d'1 million d'euros, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait, par un élu, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour lui-même ou pour autrui :

1° soit pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenu d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;

2° soit pour abuser ou avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

La peine d'amende est portée à 2 millions d'euros ou, s'il excède ce montant, au double du produit de l'infraction, lorsque les infractions prévues au présent article portent atteinte aux recettes perçues, aux dépenses exposées ou aux avoirs qui relèvent du budget de l'Union européenne, des budgets des institutions, organes et organismes de l'Union européenne ou des budgets gérés et contrôlés directement par eux et qu'elles sont commises en bande organisée (C. pén., art. 432-11 modifié par l'ordonnance n° 2019-963 du 18 septembre 2019).

L'exécutif local, dans ses décisions, doit éviter toute discrimination. La discrimination commise à l'égard d'une personne physique ou morale par un maire est punie de 5 ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende lorsqu'elle consiste :

- à refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi ;
- à gérer les agents en tenant compte, notamment, de leur origine, de leur sexe, de leur

situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée ;

– à entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque (C. pén., art. 432-7).

La notion de discrimination est précisée par les articles 225-1 et 225-1-1 du Code pénal.

Un élu, maire ou adjoint tout particulièrement, n'est pas civilement responsable des dommages causés aux particuliers dans l'exercice de ses fonctions. Il le devient s'il commet une faute personnelle. Dans ce cas, la réparation du préjudice lui incombe. Il faut, selon la Cour de cassation, rechercher si la faute imputée au maire « présentait le caractère d'une faute personnelle détachable du service » (Cass. crim. 15 mars 2016, M. S., n° 14-87237).

Le caractère personnel de la faute est relevé en cas d'intention mauvaise, de malveillance ou de violences, par exemple si l'élu diffame publiquement un particulier (Cass. crim. 15 octobre 2019, M. Q. Y., n° 18-85073), s'il tient des propos racistes à l'égard d'une minorité ethnique (CE 30 novembre 2015, Commune de Roquebrune-sur-Argens), s'il commet des agissements de harcèlement moral ou sexuel (Cass. crim. 23 janvier 2018, X., n° 16-87709).

Enfin, la loi prévoit des cas d'engagement de la responsabilité disciplinaire des élus. À titre d'illustration, l'article L. 2122-16 du CGCT dispose que « le maire et les adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par arrêté ministériel motivé pour une durée qui n'excède pas un mois. Ils ne peuvent être révoqués que par décret motivé pris en Conseil des ministres » (CE 19 décembre 2019, M. Z., n° 434071, à propos de la révocation d'un maire ayant utilisé les moyens de la commune dans le cadre de sa campagne en vue des élections législatives des 11 et 18 juin 2017 et ayant refusé à plusieurs reprises de tenir compte des règles applicables en matière de gestion des deniers publics de la commune).

La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique accroît les exigences de transparence et d'investissement dans les activités publiques.

## B. Transparence accrue et obligation de participation effective

Sur le sujet sensible des indemnités de fonction, l'article 93 de la loi du 27 décembre 2019 complète les obligations de transparence concernant les élus municipaux, en ajoutant au CGCT un nouvel article qui prévoit que, chaque année, « les communes établissent un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal, au titre de tout mandat et de toutes fonctions exercés en leur sein et au sein de tout syndicat au sens des livres VII et VIII de la cinquième partie ou de toute société mentionnée au livre V de la première partie ou filiale d'une de ces sociétés. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget de la commune » (CGCT, art. L. 2123-24-1-1). Cet « état annuel » doit également être préparé pour les conseillers des EPCI à fiscalité propre (art. L. 5211-12-1), les conseillers départementaux (art. L. 3123-19-2-1) et les conseillers régionaux (art. L. 4135-19-2-1).

Ces informations pourront être communiquées à toute personne intéressée qui en fera la demande, dans les conditions définies par le Code des relations entre le public et l'administration (*Rapport Sénat*, 1<sup>re</sup> lecture, 2 octobre 2019, p. 223).

Déjà, l'article L. 2123-20-1 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi du 31 mars 2015, disposait quant à lui : « III. – Toute délibération du conseil municipal concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres, à l'exception du maire, est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux autres membres du conseil municipal. » L'absence du tableau annexe prévu entraîne l'illégalité de cette délibération (TA Cergy-Pontoise, 28 novembre 2019, M. X., n° 1703727).

Outre ces obligations de transparence, la participation des élus aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres est également contrôlée. En effet, les indemnités de fonction leur sont allouées pour « l'exercice effectif des fonctions » (CGCT, art. L. 2123-20 et s., L. 3123-16 et L. 4135-15 ; TA Nîmes, 25 juin 2019, Mme X., n° 1702646).

La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 impose aux membres des conseils départementaux et régionaux de prévoir dans leur règlement intérieur les conditions de la modulation des indemnités pour défaut de participation des élus (CGCT, art. L. 3123-16 et L. 4135-16).

Le montant des indemnités allouées par les assemblées délibérantes à ses membres est donc réduit en cas de non-participation aux séances plénières, aux réunions des commissions dont ils sont membres et aux réunions des organismes dans lesquels ils représentent la collectivité. Ce dispositif fut ensuite étendu aux membres des conseils municipaux de Paris, Lyon et Marseille (L. n° 2017-257 du 28 février 2017, art. 5 ; CGCT, art. L. 2511-34-2). Cependant, les absences des conseillers départementaux et régionaux ne peuvent entraîner une réduction des indemnités qui dépasse la moitié de l'indemnité maximale pouvant leur être allouée.

Les articles 94 et 95 de la loi du 27 décembre 2019 élargissent l'application de ce dispositif aux membres des conseils municipaux des communes de 50 000 habitants et plus (CGCT, nouvel art. L. 2123-24-2) et aux membres des organes délibérants des EPCI de 50 000 habitants et plus (CGCT, nouvel art. L. 5211-12-2). Toutefois, ces communes et EPCI ont la faculté discrétionnaire d'établir une modulation des indemnités pour défaut de participation dans leur règlement intérieur. Enfin, la diminution ne doit pas dépasser la moitié de l'indemnité pouvant être allouée à chaque membre.

Cette modulation rappelle le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux fondé sur la manière de servir (voir par exemple : TA Cergy-Pontoise, 30 mars 2020, Syndicat FSU des agents territoriaux d'Argenteuil et a., n° 804219). La délibération à caractère réglementaire, par laquelle le conseil municipal

détermine le montant et la modulation des indemnités, doit reposer sur des critères objectifs (en ce sens : TA Strasbourg, 18 avril 2012, M. X., n° 1001703).

Les temps présents, et plus encore les périodes à venir, requièrent une mobilisation accrue des forces vives de la nation – dont les élites locales font éminemment partie.

Faut-il le rappeler ? Le pays peut compter sur environ 509 000 élus locaux, le plus souvent bénévoles, épaulés par plus de 1,5 million d'agents formés à l'école du service public. Cette richesse humaine incomparable est à même d'appliquer des réformes favorisant des réponses adaptées aux problèmes de proximité, loin des visions technocratiques qui ont nui, dans le passé, à la prise en compte des défis collectifs (H. Clepkens, « La gouvernance par les nombres... faux », *Revue politique et parlementaire*, 2 avril 2020).

Pour doter les élus locaux d'un véritable et incontestable statut général, il faudra encore améliorer leur formation, développer la parité qui – même si elle progresse – demeure très insuffisante au niveau des exécutifs et, enfin, que soit envisagée l'institution d'un déontologue (E. Untermaier-Kerléo, « Pas de déontologue pour les élus locaux ! », *AJCT* 2020, p. 1).

Le projet de loi de décentralisation, différenciation, déconcentration – dit « 3D » – pourrait être complété par un autre texte qui, en parallèle à la refonte de la relation État-collectivités territoriales, redessinerait un statut des élus, moteur d'une nouvelle dynamique démocratique.

**VEILLE JURISPRUDENTIELLE****Conseil d'État****▲ CE 13 mars 2020, Société Cogédim et ville de Lyon, req. n° 427408, mentionné aux tables du *Lebon*.**

Le Conseil d'État rappelle que l'article R. 111-27 du Code de l'urbanisme permet de rejeter ou d'assortir de réserve les seuls projets qui, par leurs caractéristiques et aspect extérieur, portent une atteinte visible à leur environnement naturel ou urbain. Par suite, commet une erreur de droit le tribunal qui annule un permis de construire au motif que le projet au vu de son implantation contribuera, en raison d'une baisse d'ensoleillement, à altérer les conditions de fonctionnement, selon les principes architecturaux dits bioclimatiques selon lesquels elle a été réalisée, d'une maison implantée à proximité.

**▲ CE, 11 mars 2020, Confédération Environnement Méditerranée et autres, req. n° 419861, mentionné aux tables du *Lebon*.**

Les principes posés par la loi Littoral confrontés à l'enchevêtrement des normes urbanistiques conduisent la haute juridiction administrative à fixer le cadre dans lequel il convient d'en respecter les exigences. Ainsi, si dans les espaces proches du rivage, l'extension de l'urbanisation doit se faire de manière limitée, ce critère n'est pas applicable dès lors que l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un SCOT à la condition toutefois que ce dernier soit compatible avec les dispositions particulières applicables au littoral. Le Conseil d'État en déduit que lorsqu'un SCOT comporte des dispositions suffisamment précises et compatibles avec la loi Littoral qui précisent les conditions de l'extension de l'urbanisation dans l'espace proche du rivage dans lequel une opération est envisagée, le caractère limité de l'urbanisation qui résulte de cette opération s'apprécie en tenant compte des dispositions du SCOT.

**▲ CE 12 février 2020, M. et Mme B., req. n° 419439, mentionné aux tables du *Lebon*.**

La volonté de renforcer l'élaboration de documents d'urbanisme à l'échelle intercommunale a conduit le législateur à adopter, par la loi ALUR du 24 mars 2014, un mécanisme de généralisation de l'exercice de la compétence d'urbanisme à tous les EPCI qui ne l'exerçaient jusqu'alors pas de plein droit ou qui n'avaient pas (encore) souhaité se saisir de cette compétence, en l'occurrence les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Mais, en même temps, elle a permis aux communes qui avaient initié un tel document, avant d'intégrer un EPCI compétent en la matière, d'achever son élaboration sous maîtrise d'ouvrage commu-

nautaire et avec son accord. La question qui s'est posée dans cette affaire était de savoir à quelle date l'EPCI était devenu compétent en matière d'urbanisme. La question est d'importance, car en parallèle la loi ALUR a souhaité ménager les communes membres d'un EPCI issu de la fusion de plusieurs EPCI, dont certains n'avaient pas la compétence PLU et ayant également intégré plusieurs communes isolées, en leur permettant de s'opposer au transfert de compétence de plein droit si, à l'issue d'un délai de trois ans, 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population ne s'y est pas opposé. Aussi a commis une erreur de droit la cour administrative d'appel de Lille en jugeant qu'une communauté de communes était compétente pour approuver le PLU d'une de ses communes membres, alors qu'à la date de l'approbation elle n'était compétente en matière de PLU que pour les seuls EPCI qui avaient déjà la compétence PLU avant la fusion et, en tout état de cause, pas pour les communes isolées, ce qui était le cas en l'espèce. Ce n'est qu'à l'issue du délai de 3 ans après la création de l'EPCI fusionné que celui-ci est devenu compétent sur l'ensemble de son territoire et pour toutes ses composantes, faute d'opposition.

**▲ CE 5 février 2020, SCI de l'Aire et du Cros, req. n° 426160, mentionné aux tables du *Lebon*.**

La computation des délais en matière d'acquisition d'un permis de construire tacite déterminée par le Code de l'urbanisme (C. urb.), combinée à celle des délais de recours contre tout acte administratif d'une collectivité locale déterminée par le Code général des collectivités territoriales (CGCT), constitue un écheveau que le Conseil d'État a démêlé dans la présente affaire.

En premier lieu, par combinaison des articles L. 2131-1 du CGCT et R. 423-7 du Code de l'urbanisme, l'obligation de transmettre au préfet, aux fins de les rendre exécutoires, les actes pris par les autorités communales est réputée remplie lorsque celles-ci lui adressent un exemplaire du dossier de demande d'un permis de construire acquis tacitement. Le délai dans lequel doit s'exercer le déféré court à compter de la date à laquelle le permis est acquis ou, si la commune ne s'est pas acquittée de l'obligation de transmission, à compter de la réception par le préfet de cette transmission. En second lieu, lorsque l'autorité compétente décide de retirer une décision refusant un permis de construire, cela ne rend pas le pétitionnaire titulaire d'un permis de construire tacite. Ce dernier doit confirmer sa demande ; un permis tacite ne sera alors acquis qu'à l'issue du délai commençant à courir à compter de cette confirmation. Il appartient dès lors à la commune d'informer le préfet de cette demande de confirmation en lui indiquant sa date de réception. Le délai imparti au préfet pour déférer à la juridiction administrative le permis tacite qu'il estime illégal court à compter de la

date du permis tacite, s'il a eu connaissance de la confirmation de la demande avant la naissance du permis. Dans le cas contraire, sous la même réserve que le préfet soit en possession de l'entier dossier de demande, le délai court à compter de la date à laquelle il est informé par la commune de l'existence du permis tacite, soit par la transmission du certificat délivré le cas échéant par le maire, soit par la transmission, postérieurement à la naissance du permis, de la confirmation de sa demande par le pétitionnaire.

▲ **CE 5 février 2020, Commune de Firmi, req. n° 426573, mentionné aux tables du *Lebon*.**

Le certificat d'urbanisme a un effet stabilisateur des règles de l'urbanisme applicables à un terrain donné. En effet, elles ont pour effet de garantir à la personne à laquelle il a été délivré, et ce quel que soit son contenu, un droit à voir sa demande de permis de construire, déposée durant les 18 mois qui suivent, examinée au regard des dispositions d'urbanisme applicables à la date de ce certificat, à la seule exception de celles qui ont pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique. Par conséquent, l'autorité administrative, saisie dans le délai réglementaire d'une demande de prorogation d'un certificat d'urbanisme par une personne ayant qualité pour la présenter – c'est-à-dire deux mois avant la fin du délai de prorogation d'un an –, ne peut refuser de prolonger d'une année la durée de cette garantie que si les prescriptions d'urbanisme, les servitudes administratives de tous ordres ou le régime des taxes et participations d'urbanisme qui étaient applicables au terrain à la date du certificat ont changé depuis cette date. Constitue en principe un tel changement l'adoption, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme couvrant le territoire dans lequel se situe le terrain, à moins, pour la révision ou la modification de ce plan, qu'elle ne porte que sur une partie du territoire couvert par ce document dans laquelle ne se situe pas le terrain.

▲ **CE 31 janvier 2020, Commune de Thorame-Haute, n° 416364, mentionné aux tables du *Lebon*.**

À la faveur d'un contentieux portant sur le champ d'application de la procédure de modification organisée par l'ancien article L. 123-13-3 du Code de l'urbanisme (aujourd'hui article L. 153-45), le Conseil d'État précise en quoi peut constituer une rectification d'une erreur matérielle. Selon lui, il s'agit d'une malfaçon rédactionnelle ou cartographique portant sur l'intitulé, la délimitation ou la réglementation d'une parcelle, d'un secteur ou d'une zone ou le choix d'un zonage, dès lors que cette malfaçon conduit à une contradiction évidente avec les intentions des auteurs du PLU, telles qu'elles ressortent des différents documents constitutifs du PLU, comme le rapport de présentation, les orientations d'aménagement ou le PADD.

▲ **CE 30 janvier 2020, Association Non au béton et autres, req. n° 419837, mentionné aux tables du *Lebon*.**

Dès lors que l'article L. 442-1 du Code de l'urbanisme dispose que constitue un lotissement la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs

unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis, le Conseil d'État en déduit qu'une opération d'aménagement ayant pour effet la division d'une propriété foncière en plusieurs lots constitue un lotissement, s'il est prévu d'implanter des bâtiments sur l'un au moins de ces lots. Le permis d'aménager doit dès lors être refusé si le projet de lotissement prévoit l'implantation de constructions dont la conformité avec les règles d'urbanisme ne pourra être ultérieurement assurée lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme requises.

▲ **CE 18 décembre 2019, M. A., req. n° 421644, mentionné aux tables du *Lebon*.**

Le Conseil d'État précise ici le régime juridique des clôtures. Après avoir indiqué qu'en dehors des périmètres énumérés à l'article R. 421-12 du Code de l'urbanisme (périmètres des SPR, abords des monuments historiques, site inscrit ou site classé, etc.), elles sont dispensées de formalité au titre du Code de l'urbanisme, sauf si elles revêtent la forme d'un mur d'une hauteur supérieure ou égale à deux mètres, il indique qu'elles sont néanmoins régies par les dispositions du PLU spécifiquement édicté pour régir leur situation ou par la totalité des dispositions du PLU si elles prennent la forme d'un mur incorporé à une construction, quand bien même il aurait la fonction de clore ou limiter l'accès son terrain d'assiette.

▲ **CE 11 décembre 2019, Commune de Locronan, req. n° 434741, mentionné aux tables du *Lebon*.**

L'article 222 de la loi ELAN du 23 novembre 2018 a institué, à titre expérimental, une dérogation à l'article L. 424-5 du Code de l'urbanisme au terme duquel le retrait d'un permis de construire ou d'une décision de non-opposition à déclaration préalable ne peut intervenir que dans un délai de trois mois, au profit des décisions d'urbanisme autorisant ou ne s'opposant pas à l'implantation d'antennes de radiotéléphonie mobile avec leurs systèmes d'accroche et leurs locaux et installations techniques. Depuis le 24 décembre 2018 et jusqu'au 31 décembre 2022, ces dernières ne peuvent être retirées. À la faveur d'un contentieux opposant la société Orange à un maire qui a retiré une décision de non-opposition à la déclaration préalable dont bénéficiait initialement l'opérateur de téléphonie mobile, une QPC a été examinée par le Conseil d'État. Celui-ci a refusé de la transmettre au Conseil constitutionnel au motif que le moyen tiré de la méconnaissance du principe de légalité des actes administratifs ne permet pas de caractériser une atteinte à un droit ou une liberté au sens de l'article 61-1 de la Constitution. En outre, le droit au recours n'est pas davantage méconnu dès lors que les décisions relatives à l'implantation des antennes de radiotéléphonie mobile peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel au même titre que le représentant de l'État qui peut exercer sur elles son contrôle de légalité.

▲ **CE 19 octobre 2019, M. et Mme B., req. n° 419756, mentionné aux tables du *Lebon*.**

Les mentions figurant sur le panneau d'affichage d'un permis de construire ont pour objet, à sa seule lecture, d'appré-

cier l'importance et la consistance du projet, en renseignant les tiers sur la nature de la construction et le nombre de logements prévus, sur la surface de plancher autorisée, sur la hauteur du bâtiment et sur l'identité du bénéficiaire. Si ces mentions doivent, en principe, obligatoirement figurer sur le panneau d'affichage, une erreur affectant l'une d'entre elles ne conduit à faire obstacle au déclenchement du délai de recours contre le permis de construire que si cette erreur est de nature à empêcher les tiers d'apprécier l'importance et la consistance du projet. En revanche, cette erreur n'a pas d'incidence sur la légalité de l'autorisation de construire.

▲ **CE 30 septembre 2019, Société du Mouliès, req. n° 421889, mentionné aux tables du *Lebon*.**

L'article L. 442-14 du Code de l'urbanisme a pour finalité de figer les règles d'urbanisme au profit des demandes d'autorisation de construire pendant un délai de cinq ans à compter de la date d'achèvement d'un lotissement. Mais, comme le rappelle le Conseil d'État dans cette affaire, cette disposition n'a pas pour objet de faire obstacle à un refus fondé sur les dispositions d'urbanisme remises en vigueur à la suite d'une annulation contentieuse du document d'urbanisme survenue postérieurement à l'autorisation du lotissement. Toutefois, la loi ELAN a remis directement en cause cette solution en ajoutant à l'article L. 442-14 un dernier alinéa selon lequel l'annulation, totale ou par-

tielle, ou la déclaration d'illégalité d'un SCOT, d'un PLU, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale pour un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au lotissement ne fait pas obstacle, pour l'application du présent article, au maintien de l'application des règles au vu desquelles le permis d'aménager a été accordé ou la décision de non-opposition a été prise.

▲ **CE 26 juin 2019, M. A., req. n° 412429, publié au *Lebon*.**

À la faveur d'un contentieux opposant le maire d'une commune à un pétitionnaire d'un projet de construction portant sur une maison d'habitation et d'une piscine dans une zone sensible aux incendies de forêt, le Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles les dispositions de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme peuvent être opposées. C'est ainsi que lorsqu'un projet de construction est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, le permis de construire ne peut être refusé que si l'autorité compétente estime qu'il n'est pas légalement possible, au vu du dossier et de l'instruction de la demande de permis, d'accorder le permis en l'assortissant de prescriptions spéciales qui, sans apporter au projet de modification substantielle nécessitant la présentation d'une nouvelle demande, permettraient d'assurer la conformité de la construction aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect.



**Carole Enfert**  
Docteur en droit public  
Avocat associé

CT-2020-55-2

# La Société du Grand Paris, un outil d'intérêt national

## Introduction

Dix ans déjà. La Société du Grand Paris (SGP) s'apprête à fêter ses dix ans. Elle est le catalyseur des critiques des opposants du Grand Paris. Elle est en même temps une institution qui fascine, l'EPIC le plus connu, en dépit de sa récente apparition dans le paysage de la région Île-de-France. Elle est mise dans la lumière avec l'apparition des tunneliers Steffie et autres sirènes souterraines. La Société du Grand Paris est scrutée par l'État, la région, la métropole et les édiles locaux. C'est un objet de convoitise et de rejet.

Il convient d'étudier cet outil unique. Faut-il le rappeler ? C'est un outil à la disposition d'un projet national, clair et ambitieux, outil qui a été créé parmi d'autres pour la réussite du projet du Grand Paris.

À la base de ce Grand Paris, une vision de ville-monde devant être construite dans des délais contraints : un projet d'intérêt national. Différents outils sont créés, avec toujours un équilibre entre l'efficacité imposée et la toute-puissance de l'État évitée.

Christian Blanc déclarait devant la commission chargée de l'aménagement du territoire à l'Assemblée nationale le 28 octobre 2009 : « Selon la lettre de mission qui m'a été donnée, il s'agit d'établir une stratégie pour permettre à la France de tenir son rang dans la compétition des territoires, en faisant de sa capitale une "ville-monde" ouverte, dynamique, attractive, créatrice de richesses et d'emplois, et qui constitue pour la nation un atout décisif dans la compétition économique du XXI<sup>e</sup> siècle.

« Paris fait aujourd'hui partie des quatre villes-monde reconnues comme telles avec Londres, Tokyo et New York. Mais Shanghai et Bombay sont déjà sur les rangs pour nous rejoindre. La compétition mondiale ne peut souffrir aucune faiblesse, le moindre décrochage est fatal. La région capitale doit fortifier tous ses potentiels, les accroître, les diversifier, en susciter de nouveaux. »

C'est à partir de ces éléments que le secrétariat d'État dédié à cette ambition a élaboré une méthode, dont l'objectif principal était de préparer et de mettre en œuvre le plus rapidement possible les dispositifs fondamentaux qui devaient permettre la réalisation, de manière cohérente, des objectifs identifiés. Pour la première fois en France, une infrastructure de transport serait réalisée de manière cohérente avec le développement économique, l'urbanisme et l'architecture, autour des territoires qu'elle reliait.

La loi du 3 juin 2010, résultat de ces travaux, apparaît comme une boîte à outils avec au centre la Société du Grand Paris, établissement public national.

## I. Naissance : entre rejet du renforcement d'une structure existante et rejet d'une structure nouvelle sous forme de société privée

En 2008, l'outil classique et naturel était le STIF<sup>(1)</sup> (rebaptisé « Île-de-France Mobilités » depuis juin 2017). Le STIF, EPIC créé en 1959 et disposant de la compétence de maître d'ouvrage, apparaissait l'outil naturel. Mais cet établissement n'utilisait guère cette compétence et ne l'utilisera ensuite qu'avec parcimonie<sup>(2)</sup>.

1 La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré la compétence de l'organisation des transports collectifs en Île-de-France aux collectivités territoriales via le STIF. L'État devait pourtant pouvoir maîtriser la réalisation de ce projet d'intérêt national, tout en associant les collectivités territoriales, d'où la création de l'établissement public « Société du Grand Paris ».

2 Le STIF participera à la maîtrise d'ouvrage (article L. 1241-4 du Code des transports) de l'extension de la ligne 14 Nord avec la RATP : convention en 2011.

### MOTS CLÉS

Établissement public à caractère industriel et commercial  
Maîtrise d'ouvrage  
Transport  
Développement économique

De nombreuses personnes entendues par les commissions au Parlement ont critiqué, à travers la mise en place de la Société du Grand Paris, l'introduction d'un outil de pilotage *sui generis* créant une nouvelle strate de gouvernance alors que le STIF aurait pu assumer cette fonction, quitte à modifier son organisation.

Mais la SGP exerce des missions très différentes de celles du STIF. La SGP a une compétence d'aménagement étrangère aux missions du STIF. En second lieu, sur la compétence « transports », elle est maître d'ouvrage mais n'a pas la fonction d'autorité organisatrice des transports (AOT), rôle essentiel du STIF.

Très rapidement, la proposition de bon sens d'oublier le STIF a primé en le maintenant dans des compétences traditionnelles, compétences qu'il remplit parfaitement. Il convenait d'imaginer un outil stratégique et opérationnel novateur : des propositions sont apparues en évoquant une société avec tous les atouts du privé. Le Parlement ne pouvait donner à une personne morale privée la mission de créer un transport d'intérêt général, d'intérêt national, de cette importance à un intérêt privé.

L'étude d'impact, la première d'ailleurs pour une loi, précisera : Le paragraphe I crée la Société du Grand Paris, établissement public d'État à caractère industriel et commercial (EPIC), doté, comme tout établissement public, de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La création d'un établissement public dédié dans lequel l'État est impliqué, se justifie pleinement : « l'importance financière, fonctionnelle et politique du futur schéma de transport pour la région capitale, les enjeux nationaux auxquels il cherche à répondre, l'ampleur des investissements et des financements à mobiliser pour sa réalisation et surtout, l'impérieuse nécessité d'articuler et de concevoir ensemble le réseau de transport d'intérêt national et les projets de développement des territoires de la région capitale, imposent [...] qu'une structure spécifique, associant État et collectivités territoriales, prenne en charge la conception et la réalisation de ce réseau ».

Et le projet de loi précisera : Le titre II crée l'établissement public Société du Grand Paris chargé d'assurer la maîtrise d'ouvrage des projets de transport d'intérêt national et compétent pour réaliser des opérations d'aménagement ou de construction liées au réseau de transport du Grand Paris : « II. – L'établissement public Société du Grand Paris a pour mission principale de concevoir et d'élaborer le sché-

ma d'ensemble et les projets d'infrastructures qui composent le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation, qui comprend la construction des lignes, ouvrages et installations fixes ainsi que la fourniture des matériels roulants conçus pour parcourir ces infrastructures, et le cas échéant leur entretien et leur renouvellement, dans les conditions prévues par la présente loi. »

Ainsi, la SGP est un établissement public et, compte tenu de sa mission, industriel et commercial avec un conseil de surveillance se rapprochant ainsi des structures privées, la seule exigence étant de mettre en place un outil adapté à la mission d'intérêt général (national).

## **II. EPIC : pour la création d'un métro automatique et un aménagement autour des gares, nouvelles centralités, avec un dimensionnement précis**

Ce schéma original se justifie par l'exigence de célérité dans la réalisation du projet comme par sa complexité inhabituelle.

La gouvernance exécutive sera assurée par un directoire comprenant trois membres nommés, après avis du conseil de surveillance, par un décret qui confèrera à l'un d'entre eux la qualité de président.

Chargé de contrôler le directoire, un conseil de surveillance devait être composé de 18 membres au maximum, toujours avec la référence du privé et du Code du commerce. Il sera en fait composé de 21 membres, format élargi de contrôle.

Un comité stratégique réunissant les élus des communes (182 membres) apparaîtra comme une caisse de résonance des territoires.

La SGP disposera de ressources traditionnelles et novatrices. L'EPIC bénéficie notamment de dotations et d'emprunts sans oublier de participations des futurs aménageurs<sup>(3)</sup>.

3 1° Les dotations en capital apportées par l'État ;  
2° Les autres dotations, subventions, avances ou participations apportées par l'État et les dotations, subventions, avances, fonds de concours ou participations apportés par l'Union européenne, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics ou toute autre entité, sous forme de terrains, d'ouvrages ou d'espèces ;  
3° Les emprunts sur les marchés financiers ;

La Société qui verra le jour sous le format de préfiguration et bénéficiant seulement d'emprunts comme base de recettes, montrera rapidement son agilité et ses qualités performantes, tout d'abord pour se faire accepter et ensuite commencer à lancer le projet du siècle et en commençant par le schéma de transport. Des critiques demeureraient : une toute-puissance apparente en face de collectivités dans l'attente, avec des budgets contraints.

### III. Dans un contexte contrarié et en face de nouvelles exigences exponentielles

Après un comité d'audit créé en 2016 (CS-2016-15) par la SGP, la Cour des comptes assène en 2017 : « Cependant, l'acuité de ces enjeux est d'autant plus grande à la SGP que l'environnement dans lequel elle évolue n'est pas uniquement technique mais aussi politique, pouvant produire des injonctions contradictoires », mettant tout le monde dos à dos.

En face de nouvelles exigences, plus de gares – on rappellera les 52 gares de 2010 –, risques opérationnels, impatience et remise en cause, la SGP devait remplir sa mission : réaliser le métro du siècle à venir. L'État a par ailleurs fait évoluer les coûts à la charge de la SGP en ajoutant à celui de la construction du Grand Paris Express des contributions financières à d'autres projets d'infrastructure de transport en Île-de-France, dont le total a atteint 34 milliards d'euros en 2017.

« La Cour alerte sur le dérapage considérable du coût prévisionnel de ce projet, sur les risques

financiers qui en résultent et sur la fragilité de la situation dans laquelle se trouve la SGP. La maîtrise des délais et des coûts semble à ce jour très compromise, rendant inatteignable l'amortissement complet de la dette en 2070. « La Cour formule six recommandations visant à maîtriser le coût et la soutenabilité du projet :

« 1. assigner à la SGP un coût d'objectif à fixer ligne par ligne ;

« 2. assurer la soutenabilité de long terme du financement de la SGP en revoyant le périmètre du projet et le phasage des dépenses ;

« 3. fixer les caractéristiques de la redevance d'exploitation prévue par l'article 20 de la loi relative au Grand Paris ;

« 4. mettre en place un contrôle renforcé de l'établissement par les tutelles permettant de s'assurer du pilotage rigoureux du projet ;

« 5. élargir et renforcer les compétences du conseil de surveillance de la SGP, notamment en matière d'approbation des mesures d'exécution des décisions d'opération d'investissement, en particulier en matière d'études et de marchés ;

« 6. réévaluer le dimensionnement de la SGP, notamment au regard des effectifs de ses prestataires, et définir une trajectoire pluriannuelle des plafonds d'emplois alloués à la SGP. »

La Société du Grand Paris, acceptée depuis 10 ans, avait été créée comme une tête chercheuse agile, d'une expertise sans égale, avec une autorisation gagnée après de longues négociations avec les services de Bercy de 150 ETP.

Chacun reconnaît que les remarques évoquées par la Cour des comptes sont fondées. D'un établissement agile de réflexion, on devait passer au bras armé du Grand Paris, pour un projet surhumain. Conseil de surveillance, tutelle, directoire, tous ont décidé au mieux pour réaliser ce Grand Paris innovant, emblématique, dans des budgets par nature contraints. Qui en 2010 pouvait précisément prévoir le coût de ce super métro ? Qui pouvait, en l'espace de 3 ans, organiser la gouvernance, le montage financier, le schéma du super métro et les modalités de développement des territoires autour des gares sans aucun degré d'incertitude ? Qui pouvait prévoir les bras de fer avec certains élus locaux, alors même que la loi avait été votée après de longues négociations à la majorité absolue (179 pour/153 contre – groupes PC/PS contre).

4° Les participations des aménageurs et constructeurs aux coûts des gares en application des articles L. 311-4 et L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme et des articles 13 et 22 de la présente loi ;

5° Les produits de la cession, de l'occupation, de l'usage ou de la location de ses biens mobiliers et immobiliers, dont les produits des baux commerciaux conclus dans les gares ;

6° Les produits des redevances domaniales dues pour l'occupation de ses biens ou ouvrages immobiliers ;

7° Les produits des redevances et produits pour services rendus ;

8° Les produits de toute autre redevance ou taxe éventuellement créée ou affectée à son profit par la loi ;

9° Les dons et legs ;

10° Tous autres concours financiers.

#### IV. La SGP outil Janus

Alors que la SGP se dote de salariés-experts en nombre, alors que chacun prend conscience qu'il n'y a pas de retour possible, la loi ayant mis les verrous attendus, alors que les communes continuent de défendre comme elles l'ont fait sous des septennats moins favorables ce projet, ce Grand Paris, social et innovant, l'on note déjà que la France gagne en renommée pour les investissements étrangers.

L'État doit retrouver son rôle. Ce rôle est indispensable comme pour tout établissement public. Il convient de rappeler qu'un établissement public est un service public individualisé. Cet établissement est un établissement national. L'État ne doit pas être un censeur mais un guide par le truchement de sa tutelle, un facilitateur et un décideur en face de difficultés qu'on peut appeler force majeure ou imprévision.

Alors que les travaux commencent<sup>4</sup>, la Société du Grand Paris se transforme en armée solide<sup>5</sup> et loyale composée d'ingénieurs avec des coûts d'objectifs ligne à ligne et un phasage clair des dépenses.

La Société du Grand Paris, attachée au départ aux règles juridiques classiques de la loi MOP, doit innover en s'inspirant des règles privé-public. La conception-réalisation sur la ligne 15 Est et 15 Ouest est assurément une décision importante et porteuse. Chacun doit se demander ce qu'exige l'intérêt général

– national – et pas seulement comment l'on a fait avant ou ailleurs. Chacun doit être empreint d'une agilité intellectuelle créatrice, en dépit des délais contraints et des budgets imposés.

Mais la Société du Grand Paris, si elle a pour mission de créer un métro, a pour mission également et l'on peut dire surtout de créer par l'aménagement des nouvelles gares des centralités devant devenir des lieux de vie nouveaux et accessibles pour ceux qui ne peuvent ou ne veulent plus vivre à Paris intra-muros. Ceci a été rappelé par le nouveau président lors de ses vœux pour 2020.

La Société du Grand Paris est le centre nerveux du Grand Paris. Elle n'a pas le droit de ne pas réussir. Et pour cela, elle doit gérer au mieux les questions qui demeurent et qui concernent les délais et les coûts, prise en tenailles entre force majeure et imprévision. Surtout, les débats d'arrière-garde, les freins divers, peuvent retarder ce projet et en renchérir les coûts sans toutefois pouvoir l'arrêter.

La SGP, comme tout établissement public, doit disparaître quand la mission est terminée. Toutefois, compte tenu de la nécessité de faire vivre les installations créées et d'assurer leur adaptation continue à l'évolution des quartiers et des usages, à l'aune de l'ÉPADESA (Paris-la-Défense) qui a fait l'expérience de cette nécessité d'aménagement dans le temps, la SGP devrait devenir un outil incontournable et pérenne assurément.

4 14 tunneliers en 2019.

5 200 recrutements en 2019 et 300 engagés en 2020, 3 700 entreprises prestataires.

## VEILLE LÉGISLATIVE ET RÉGLEMENTAIRE

### Décrets

▲ **Responsabilité civile et administrative. Indemnisation des victimes. Politiques publiques. Préjudices corporels. Algorithme permettant l'élaboration d'un référentiel** (décret n° 2020-356 du 27 mars 2020 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « DataJust », *JO* du 29 ; P. Januel, « Datajust : un algorithme pour évaluer les préjudices corporels », *Dalloz actualité*, 1<sup>er</sup> avril 2020).

Ce décret autorise le ministre de la Justice à mettre en œuvre, pour une durée de deux ans, un traitement automatisé de données à caractère personnel, dénommé « DataJust », ayant pour finalité le développement d'un algorithme destiné à permettre l'évaluation rétrospective et prospective des politiques publiques en matière de responsabilité civile et administrative, l'élaboration d'un référentiel indicatif d'indemnisation des préjudices corporels, l'information des parties et l'aide à l'évaluation du montant de l'indemnisation à laquelle les victimes peuvent prétendre, afin de favoriser un règlement amiable des litiges, ainsi que l'information ou la documentation des juges appelés à statuer sur des demandes d'indemnisation des préjudices corporels. Le décret définit les finalités du traitement, la nature et la durée de conservation des données enregistrées ainsi que les catégories de personnes y ayant accès. Il précise enfin les modalités d'exercice des droits des personnes concernées.

La CNIL a donné un avis favorable au décret, avec d'importantes réserves (délibération du 9 janvier 2020, n° 2020-002, *JO* du 29 mars). Elle invite le ministère de la Justice à prêter attention à d'éventuels biais discriminatoires et s'inquiète du niveau de publicité des données fondant l'algorithme et permettant de calculer les montants des préjudices, qui est pour l'instant inconnu (voir aussi M. Aron, A. Le Drollec et B. Manenti, « *Big brother* peut-il nous sauver ? », *L'Obs*, 2 avril 2020, n° 2801, p. 23 et A. Lemarié, « Coronavirus : le gouvernement favorable au traçage numérique de la population, une partie de la majorité s'y oppose », *Le Monde* 9 avril 2020).

▲ **Violences, discriminations, harcèlements et agissements sexistes dans la fonction publique. Signalement. Responsabilité pénale des élus** (décret n° 2020-256 du 13 mars 2020 relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique ; voir aussi Violette Lazard, « L'enfer à la maison », *L'Obs* 9 avril 2020, n° 2982).

Ce décret définit le contenu du dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel et d'agissements sexistes mis en place dans l'ensemble des administrations. Il prévoit notamment la mise en place de procédures visant à recueillir les signalements desdits actes par les victimes ou les témoins, l'orientation des agents victimes ou témoins vers les services en charge de leur accompagnement et de leur soutien et les procédures d'orientation des mêmes agents vers les autorités compétentes en matière de protection des agents et de traitement des faits signalés. Il définit enfin les exigences d'accessibilité du dispositif de signalement et de respect de la confidentialité ainsi que les modalités de mutualisation du dispositif entre administrations.

Le texte précise le contenu du dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel et d'agissements sexistes mis en place dans l'ensemble des administrations. Il prévoit notamment la mise en place de procédures visant à recueillir les signalements desdits actes par les victimes ou les témoins, l'orientation des agents victimes ou témoins vers les services en charge de leur accompagnement et de leur soutien et les procédures d'orientation des mêmes agents vers les autorités compétentes en matière de protection des agents et de traitement des faits signalés. Il précise enfin les exigences d'accessibilité du dispositif de signalement et de respect de la confidentialité ainsi que les modalités de mutualisation du dispositif entre administrations.

La responsabilité pénale d'un élu local pourrait être engagée pour non-assistance à personne en danger ou non-dénonciation de crime, s'il s'abstenait de signaler de tels actes à l'autorité judiciaire (Code pénal, respectivement art. 223-6 et 434-1). Rappelons que l'obligation de secret professionnel, prévue à l'article 226-13 du Code pénal, n'est pas applicable à celui qui informe les autorités judiciaires, médicales ou administratives de privations ou de sévices, y compris lorsqu'il s'agit d'atteintes ou mutilations sexuelles, dont il a eu connaissance et qui ont été infligées à un mineur ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique (article 226-14 du Code pénal). Le signalement aux autorités compétentes effectué dans ces conditions ne peut engager la responsabilité de son auteur, sauf s'il est établi qu'il n'a pas agi de bonne foi.

## Réponse ministérielle

▲ **Police administrative. Lutte contre les incendies. Concours de police. Compétences et moyens des autorités locales. Obligation légale de débroussaillage. Responsabilité administrative des communes. Responsabilité pénale des maires** [rép. min. n° 25197, JOAN 3 mars 2020, p. 1675 ; JCP A 9 mars 2020, act. 1556].

La prévention et la lutte contre les incendies s'inscrivent dans le cadre des pouvoirs de police générale du maire, conformément aux termes du 5e de l'article L. 2212-2 du CGCT. Le Code forestier comporte des dispositions visant à faire respecter les obligations légales de débroussaillage (OLD), tant pour les particuliers que pour les personnes morales. Les retours d'expérience menés sur tous les incendies ayant atteint des zones habitées ont mis en évidence le bien-fondé et l'efficacité de ces mesures. Les effets conjugués de la déprise agricole, de l'urbanisation croissante et du changement climatique devraient conduire à augmenter la probabilité de développement de grands feux. Dans ce contexte, la nécessité de la bonne application de cette réglementation revêt un caractère prioritaire.

Le Code forestier prévoit que le maire et le préfet disposent de pouvoirs spécifiques, particulièrement dans les communes situées en zone de haut risque, pour imposer des mesures nécessaires en matière de prévention des incendies de forêt. La responsabilité du maire concernant l'application des obligations légales de débroussaillage est définie à l'article L. 134-7. Il en « assure le contrôle de l'exécution ». En cas de non-respect de l'obligation de débroussailler, et indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées, le maire doit mettre les propriétaires en demeure d'exécuter les travaux de débroussaillage ou de maintien en état débroussaillé, dans un délai qu'il fixe. La constatation des infractions relatives à la protection, à la défense et à la lutte contre les incendies de forêt relève, en premier lieu, des officiers et agents de police judiciaire. À l'expiration du délai fixé, il appartient au maire de faire procéder d'office au débroussaillage. Les propriétaires qui n'ont pas réalisé les travaux prescrits sont passibles d'une amende, qui peut s'élever à 30 euros par mètre carré soumis à l'obligation de débroussaillage non exécuté.

Par ailleurs, l'article L. 134-7 du Code forestier fait une différence entre les enjeux localisés, pour lesquels la responsabilité du contrôle revient au maire et les grands linéaires, pour lesquels c'est l'autorité administrative de l'État, en l'occurrence le préfet, qui est responsable (Code forestier, art. L. 134-17). De plus, l'article L. 134-9 du Code forestier, en cohérence avec l'article L. 2215-1 du CGCT, donne un pouvoir de substitution au préfet en cas de carence du maire.

La jurisprudence retient que le fait de ne pas mettre en œuvre la police des OLD constitue une faute lourde, et peut condamner le maire ou le préfet à dédommager des propriétaires touchés par un incendie qui aurait pu être évité par l'application des OLD (TA Nice, 13 décembre 1996). Dans ce jugement, la responsabilité administrative pour manque-

ment aux obligations de police avait été partagée à hauteur de deux tiers pour la commune et d'un tiers pour l'État.

Du point de vue pénal, la responsabilité du maire pourrait être recherchée pour mise en danger délibérée de la vie d'autrui sur le fondement de l'article L. 121-3 du Code pénal, s'il est établi que le maire n'a pas accompli les « diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie » (CGCT, art. L. 2123-24, al. 1).

## VEILLE JURISPRUDENTIELLE

### Conseil d'État

▲ **Responsabilité. Police administrative. Services de secours. Compétences. Accident. Responsabilités partagées** [CE 6 février 2020, Commune de Courbevoie, n° 423972 ; J.-M. Pastor, « Partage de responsabilité des titulaires des pouvoirs de police dans les missions de secours », *AJDA* 2020, p. 328].

Le 23 mars 2009, Mme A. F. ayant été victime d'une détresse respiratoire à son domicile à Courbevoie (Hauts-de-Seine), son époux a appelé le numéro 18 et a été mis en relation avec la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, laquelle a dépêché sur place une équipe dont l'intervention n'a pas permis d'éviter son décès. Estimant que ce décès était dû à des fautes commises lors de l'intervention des secours, l'époux de la défunte et ses deux fils ont obtenu du tribunal administratif de Paris, par un jugement du 14 février 2014, la condamnation de l'État à réparer divers préjudices. Sur leur appel, la cour administrative d'appel de Paris a, par un arrêt du 10 juillet 2018, annulé ce jugement et condamné, non plus l'État mais seulement la commune de Courbevoie à leur verser, en leur qualité d'ayants droit, la somme de 4 000 euros, à l'époux de la défunte la somme de 9 828 euros et à ses deux fils la somme de 2 000 euros chacun. La commune de Courbevoie se pourvoit en cassation contre cet arrêt.

Il résulte des dispositions des articles L. 2212-1, L. 2212-2, L. 2216-2 et L. 2521-3 du CGCT que, si la responsabilité de la commune, à laquelle incombe notamment le soin de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours, est susceptible d'être engagée par toute faute commise dans l'exercice de ces attributions, celles des fautes qui seraient commises, dans cet exercice, par un service relevant d'une autre personne morale que la commune, sont de nature à atténuer la responsabilité de cette dernière, sous réserve que la commune ou les victimes du dommage aient mis en cause la responsabilité de ce service devant le juge administratif.

La cour administrative d'appel de Paris a donc commis une erreur de droit en jugeant que la responsabilité de la commune de Courbevoie était seule susceptible d'être engagée à raison des agissements fautifs imputés à la brigade de sapeurs-pom-



piers de Paris, alors que cette intervention relevait d'une des missions de police municipale mentionnées à l'article L. 2212-2 du CGCT et que les victimes du dommage avaient mis en cause, tant devant le tribunal que devant la cour, l'État.

## Cours administratives d'appel

▲ **Urbanisme. Refus de permis de construire illégal. Faute (oui). Lien de causalité avec le préjudice invoqué (non). Exonération totale de responsabilité de la collectivité** [CAA Marseille, 19 mars 2020, SARL FM Développement, n° 18MA0160].

En refusant illégalement à la SARL FM Développement la délivrance d'un permis de construire, le maire d'Aix-en-Provence a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune.

Les parcelles d'assiette du projet en litige étaient situées à la date du refus de permis de construire en zone blanche de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager [ZPPAUP] d'Aix-en-Provence. Le règlement de la ZPPAUP impose dans la zone blanche qu'une zone protégée représentant au minimum les deux tiers du terrain soit conservée à l'état naturel, libre de toute construction. Il résulte du plan de masse joint à la demande de permis de construire déposée par la SARL FM Développement que ce ratio n'était pas respecté, ce qu'au demeurant la société requérante ne conteste pas. Le maire de la commune d'Aix-en-Provence aurait pu légalement, en dépit de l'avis favorable de l'architecte des bâtiments de France, refuser ce permis de construire en raison de la méconnaissance du règlement de la ZPPAUP. Dans ces circonstances, la société requérante ne justifie pas d'un préjudice en lien avec la faute commise par le maire de la commune d'Aix-en-Provence, en lui refusant illégalement la délivrance d'un permis de construire au motif erroné de l'absence de desserte du terrain. Elle n'est dès lors pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Marseille a rejeté sa demande.

▲ **Responsabilité de la commune et gestion des ressources humaines. Changement d'affectation. Sanction déguisée (non). Préjudices indemnisables (absence)** [CAA Marseille 19 mars 2020, SARL FM Développement, n° 18MA0160].

M. Z., chef du poste de police municipale de P. depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, a connu un conflit avec l'adjoint au maire délégué à la sécurité, qui a donné lieu, lors d'une entrevue le 25 août 2011, à une attitude agressive et non respectueuse de sa part, incompatible avec ses fonctions. Cet incident a eu lieu alors que la police municipale de P. subissait des tensions en grande partie imputables au requérant. Ainsi, la décision du 23 janvier 2012 du maire de P. affectant M. Z. au port de la commune, à compter du 1<sup>er</sup> février suivant, en raison de ces éléments, est intervenue dans l'intérêt du service. Si cette nouvelle affectation a entraîné une diminution du nombre d'agents placés sous son autorité et une modification de ses tâches, les fonctions de l'intéressé étaient conformes à celles qui sont susceptibles d'être dévolues aux

fonctionnaires titulaires de son grade. Par ailleurs, l'opportunité de réaliser des heures supplémentaires, qui dépend uniquement du type de missions confiées à un agent dans un service donné, n'est pas au nombre des attributs liés à son statut. Dès lors, la circonstance que, du fait de cette mutation, le requérant n'a plus la possibilité d'effectuer des heures supplémentaires n'est pas susceptible de porter atteinte à ses prérogatives. Dans ces conditions, l'intéressé n'est pas fondé à soutenir que son changement d'affectation a constitué une sanction déguisée, constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de la commune.

▲ **Responsabilité de la commune pour dommage de travaux publics. Chute sur la rampe d'accès pour les personnes à mobilité réduite. Défaut d'entretien normal. Faute de la victime (existence). Exonération totale de responsabilité de la collectivité** [CAA Douai, 12 mars 2020, M. R., n° 18DA01400, concl. A. M. Mme Leguin, rapporteur public, aimablement transmises à l'auteur qui l'en remercie vivement].

Pour obtenir réparation, par le maître de l'ouvrage, des dommages qu'il a subis à l'occasion de l'utilisation d'un ouvrage public, l'usager doit démontrer, d'une part, la réalité de son préjudice et, d'autre part, l'existence d'un lien de causalité direct entre l'ouvrage et le dommage. Pour s'exonérer des conséquences de la responsabilité qui pèse ainsi sur lui, il incombe au maître d'ouvrage, soit d'établir qu'il a normalement entretenu l'ouvrage, soit de démontrer la faute de la victime.

Dans cette affaire, alors qu'il se rendait, vers 21 h 30, du local de son association vers l'atelier de modélisme naval, M. R. a chuté dans la rampe d'accès pour les personnes à mobilité réduite, située en contrebas de l'allée piétonnière, dont elle est séparée par une bande de pelouse et par un petit muret. Les documents médicaux, ainsi que l'expertise contradictoire réalisée par deux médecins mandatés par l'assureur de la commune, établissent le lien de causalité direct entre la chute et les blessures de M. Carlier. Le requérant démontre, dès lors, tant la réalité de son préjudice que le lien entre son dommage et la maison des associations, ouvrage public appartenant à la commune de S., dont il est usager.

Toutefois, M. R. fréquente régulièrement la maison des associations. Il ne pouvait, dès lors, ignorer la configuration des lieux, et la présence d'un dénivelé important, et aurait dû, se déplaçant de nuit sans avoir préalablement cherché à éclairer son chemin, faire preuve d'une vigilance particulière. Un témoin de la chute expose qu'il avait alerté M. R. de ce qu'il avait quitté le chemin piétonnier et marchait sur la zone herbeuse en direction du muret surplombant la rampe d'accès destinée aux personnes à mobilité réduite. La commune fait, en outre, valoir que M. R. était, par les fonctions de sapeur-pompier et de responsable de la sécurité d'un site industriel qu'il exerçait avant de prendre sa retraite, particulièrement sensibilisé à la nécessité de prendre toutes les précautions rendues nécessaires par les circonstances. L'imprudence fautive de M. R. doit, dès lors, et dans les circonstances de l'espèce, être considérée comme exonérant totalement la commune de sa responsabilité (en ce sens également : CAA Lyon, 12 mars 2020, M. X., n° 18LY01680).

Francis Mallo

Président de tribunal administratif

CT-2020-55-3

# Responsabilité de la commune : show-biz, compétition sportive et obligations contractuelles

CAA Marseille, 6 mars 2020, Société sportive Olympique de Marseille, n° 19MA02108

## Introduction

Pour se frayer un chemin dans le dédale des procédures contentieuses, le juriste doit méticuleusement examiner les faits et les actes juridiques de chaque affaire, en tirer toutes les conséquences et, si possible, ouvrir portes et fenêtres pour aider à l'action des acteurs de la vie sociale. Au final – et le droit n'étant qu'un moyen ! –, il s'agit de sauvegarder, voire d'enrichir le « désir de vivre ensemble » ou, autrement dit, « le consentement, le désir clairement exprimé de continuer la vie commune » [Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation ?*, conférence délivrée à la Sorbonne en 1882, et publiée par la suite dans les *Discours et Conférences*, en 1887, rééd. Mille et Une Nuits, 1997].

L'arrêt commenté met en présence une collectivité territoriale, la commune de Marseille, deux sociétés privées, la société anonyme sportive professionnelle Olympique de Marseille et la société Live Nation, ainsi qu'en arrière-plan, Madonna la chanteuse célèbre qui ne viendra pas, tel le Godot de la pièce de Samuel Becket, *En attendant Godot*. Voilà pour les protagonistes ! Le décor est par ailleurs bien planté : le stade Vélodrome, propriété de la ville de Marseille, que cette dernière met par convention à la disposition du club sportif, et qui est le support de multiples interrogations contentieuses, débordant le cadre administratif.

Le 16 juillet 2009, au cours des opérations de montage de la scène de spectacle édiflée en vue de l'organisation d'un concert de Madona, une structure métallique de la scène s'est effondrée, occasionnant le décès de deux personnes. Le concert prévu le 19 juillet 2009 a été annulé et, à la suite de cet accident, le match de football devant opposer, le 16 août 2009, l'Olym-

pique Marseille et le Lille Olympique Sporting Club n'a pu se dérouler au stade Vélodrome ; il s'est tenu finalement au stade de la Mosson à Montpellier. En effet, l'accident a provoqué l'encombrement de l'aire de jeu du stade Vélodrome par des dizaines de tonnes de structures métalliques enchevêtrées. Les enquêteurs mandatés par l'autorité judiciaire ont dû les faire dégager pour rechercher les preuves nécessaires à leurs investigations, ce qui a pris un temps considérable<sup>1</sup>. C'est ainsi que les débris, déposés et examinés par les experts dans le cadre de l'enquête, n'ont pu être évacués que le 13 août 2009. Et à cette date, la commune a constaté que la pelouse du stade, sévèrement endommagée par les conséquences de l'accident, devait être intégralement remplacée. La rencontre prévue le 16 août paraissait improbable.

En 2013, la société Olympique de Marseille saisit le tribunal administratif de Marseille d'une requête tendant à la condamnation de la ville de Marseille à lui verser la somme de 1 003 325 euros en raison des préjudices subis du fait de la délocalisation de ce match, principalement en raison de la perte de recettes de billetterie. Le tribunal, par un jugement du 23 mai 2017, rejeta le recours en jugeant que la ville de Marseille n'avait pas commis de faute. Il considéra que l'accident constituait un cas de force majeure de nature à l'exonérer de toute responsabilité à l'égard de l'Olympique de Marseille. La solution fut confirmée en appel par arrêt de

1 Conclusions de M. René Chanon, rapporteur public à la cour administrative de Marseille, aimablement communiquées à l'auteur qui l'en remercie chaleureusement.

## MOTS CLÉS

Droit des contrats  
Force majeure  
Exonération  
de responsabilité  
Décision unilatérale

la cour administrative de Marseille, en date du 23 mai 2018. La société Olympique de Marseille se pourvoit en cassation contre cet arrêt.

Pour annuler l'arrêt litigieux, le Conseil d'État a considéré qu'en estimant que la décision de délocaliser le match devant opposer l'Olympique de Marseille au Lille Olympique Sporting Club le 16 août 2009 avait été prise dès le 3 août 2009 de manière unilatérale et irrévocable par la société Olympique de Marseille, de sorte que le préjudice subi par cette dernière devait être regardé comme résultant de cette seule décision, la cour a dénaturé les pièces du dossier (CE 24 avril 2019, Société sportive professionnelle Olympique de Marseille, n° 421909). Le Conseil d'État relève, en effet, que si la société Olympique de Marseille a informé le 3 août 2009 la commission des compétitions de la Ligue de football professionnel de l'organisation d'une réunion le 5 août suivant en vue de déterminer les mesures de sécurité nécessaires au bon déroulement de cette rencontre sportive au stade de la Mosson à Montpellier, elle s'est, ce faisant, bornée à tirer les conséquences de la décision de la ville de Marseille prise le 29 juillet précédent, à la suite d'une réunion entre la mairie, le procureur de la République, le juge d'instruction et l'Olympique de Marseille, à l'issue de laquelle il a été décidé que le match contre Lille ne pourrait se tenir à Marseille le 16 août. Cette décision fut officialisée par un communiqué de presse publié le 29 juillet. Le courrier adressé par la ville à l'Olympique de Marseille le 12 août suivant se présente d'ailleurs comme une confirmation du calendrier qui avait été arrêté lors de la réunion du 29 juillet 2009<sup>[2]</sup>.

Après avoir annulé l'arrêt de la Cour pour dénaturation des pièces du dossier, le Conseil d'État lui a renvoyé l'affaire. C'est dans cette configuration que l'arrêt rapporté intervient.

Les relations entre l'Olympique de Marseille et la ville de Marseille sont complexes et souvent passionnelles, voire fusionnelles, comme l'illustrent la série télévisée *Marseille* (2016-2018) ou encore le témoignage d'un ancien dirigeant du club, Pape Diouf (*C'est bien plus qu'un jeu*, Grasset, 2013). Le club est présidé par Jacques-Henri Eyraud depuis le 17 octobre 2016, l'actionnaire majoritaire (à 95 %) étant l'Américain Frank McCourt,

tous deux viennent du monde des affaires. Tous deux gèrent un budget de 110 millions d'euros de recettes prévisionnelles pour la saison 2019-2020, soit le cinquième budget de la Ligue 1 de football (lequipe.fr, 9 août 2019). En 2018-2019, sur un budget d'environ 130 millions d'euros, 19,7 millions d'euros provenaient des recettes des matchs, 37,2 millions d'euros du sponsoring et de la publicité et 59,8 millions d'euros des droits audiovisuels, le reste des subventions des collectivités territoriales et des recettes de merchandising. Ces montants permettent de relativiser le quantum de l'indemnité de 1 003 325 euros que la société requérante demande au juge, en réparation du préjudice allégué.

Pour fonder ses prétentions, la société Olympique de Marseille soutient que la ville de Marseille n'a pas respecté ses obligations contractuelles (I) et allègue, à titre subsidiaire, que la responsabilité sans faute de la commune pourrait être également engagée (III).

## I. Obligations contractuelles et force majeure

En droit des contrats, le respect de ses engagements est un invariant des relations juridiques entre partenaires (A). Mais un événement de force majeure est susceptible d'exonérer les cocontractants de leurs responsabilités (B).

### A. Exécuter loyalement ses obligations contractuelles

En droit administratif comme en droit privé, la conclusion d'un contrat crée entre les parties des droits et des obligations respectifs, qui ne sauraient être méconnus. Le principe structurant est régulièrement rappelé par la jurisprudence. Le point de départ est simple : « lorsque les parties soumettent au juge un litige relatif à l'exécution du contrat qui les lie, il incombe en principe à celui-ci, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, de faire application du contrat » (CE 28 décembre 2009, Commune de Béziers, *GAJA*, 21<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2017, n° 110 ; *GDJDA*, PUF, 17<sup>e</sup> éd., n° 38 ; pour des applications par le juge judiciaire : CA Versailles, 10 mai 2012, n° 11/011480, *DA* 2012, comm. n° 71 ; CA Pau, 1<sup>er</sup> octobre 2019, n° 17/0379). Le juge de plein contentieux tient compte également, dans son appréciation des prétentions des parties, de « l'objectif de stabilité des relations contractuelles » (CE 4 octobre 2019, *SMIDDEV*, n° 419312).

Par exemple, en exécution d'un marché de restructuration et d'extension d'un lycée, une entreprise ne peut demander le règlement des travaux supplémentaires qui, selon elle, revêti-

2 Conclusions de Mme Karin Ciavaldini, rapporteur public au Conseil d'État, courtoisement adressées à l'auteur qui l'en remercie vivement.

raient un caractère indispensable à la réalisation de l'ouvrage, si ces travaux étaient inclus dans les prestations initiales du marché (CAA Marseille, 10 février 2020, M. K., n° 18MA0431). Dans une autre situation, la cessation du versement des loyers constitue un manquement grave aux obligations prévues par un bail à construction, de nature à justifier la résiliation de celui-ci aux torts exclusifs de la société locataire (TC, 16 juin 2014, SCI Lou c/ Société Total Caraïbes SA, Commune du Lamentin, n° 3941).

En l'espèce, la commune de Marseille a signé le 1<sup>er</sup> juillet 2009 une convention de mise à disposition du stade Vélodrome avec la société sportive professionnelle Olympique de Marseille, valable pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2009 au 30 juin 2011, en vue de l'organisation des rencontres de football programmées du club de l'Olympique de Marseille. La commune de Marseille a également conclu avec la société Live Nation une convention de mise à disposition de ce même stade pour la période du 15 au 21 juillet 2009 en vue de l'organisation d'un concert de la chanteuse Madonna. Le 16 juillet 2009, une structure métallique de la scène s'est effondrée, occasionnant le décès de deux personnes. À la suite de cet accident, le match de football devant opposer, le 16 août 2009, l'Olympique Marseille et le Lille Olympique Sporting Club n'a pu avoir lieu au stade Vélodrome, mais s'est tenu au stade de la Mosson à Montpellier. La société Olympique de Marseille fait valoir que la commune de Marseille a manqué à ses obligations contractuelles en s'abstenant de mettre le stade Vélodrome à disposition du club pour la rencontre programmée du 16 août 2009. Elle affirme que la convention conclue ne comporte aucune clause ou cause exonératoire de responsabilité. Et elle chiffre à 1 003 325 euros les préjudices subis du fait de la délocalisation de ce match à Montpellier, essentiellement en raison de la perte de recettes de billetterie.

Dans une affaire récente mettant en cause une délégation de service public, la commune de La Trinité-sur-Mer a confié, par une convention conclue le 15 septembre 1999, l'exploitation d'un casino à la société Grand Casino de La Trinité-sur-Mer, devenue société Touristique de La Trinité, pour une durée de 18 ans à compter de la date de l'autorisation d'ouverture. Le « cahier des charges pour l'exploitation des jeux » de la convention prévoyait notamment que le délégataire prendrait à sa charge les investissements nécessaires pour la réalisation d'un hôtel et d'un restaurant, de locaux de réu-

nion, d'une salle polyvalente pour l'accueil de congrès et séminaires, d'un centre de remise en forme et d'une galerie d'arts plastiques. La société n'a pas rempli ses obligations. Des difficultés en matière administrative, immobilière et financière invoquées par la société Touristique de La Trinité ne constituaient pas des éléments extérieurs et imprévisibles qui rendaient impossible la poursuite de l'exécution du contrat et ainsi la société ne pouvait s'abstenir de remplir ses obligations contractuelles engageant sa responsabilité. Elle a commis une faute et a été condamnée à réparer le préjudice subi par la commune (CE 23 janvier 2020, Société Touristique de La Trinité, n° 426421).

En matière de travaux publics, lorsqu'un architecte a manqué aux règles de l'art et de prudence en ne faisant pas les diligences attendues dans l'exercice de ses missions par une recherche documentaire et cartographique, qui l'aurait conduit à identifier la probabilité d'un sol atypique, et en n'ayant émis aucun doute ni réserve ni préconisé de carottages lors des travaux de terrassement, ces fautes, qui sont à l'origine des désordres affectant l'ouvrage public, matérialisés par des déformations de montants métalliques ou des fissures des parois séparatives dans le bâtiment des urgences, engagent sa responsabilité contractuelle (TA Lyon, 13 février 2020, CHU de Saint-Étienne, n° 1803656).

À propos de conventions d'occupation du domaine public, par lesquelles l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris a autorisé la société Orion Holding, devenue la société OHM, à occuper les sites des hôpitaux Saint-Louis, Jean-Verdier et René-Muret, Necker, Bicêtre et Paul-Brousse en vue de l'exploitation et de l'installation des équipements de services de télévision, de téléphonie et de mise à disposition d'internet pour les patients de ces hôpitaux, le juge administratif considère que l'établissement public n'a manqué à aucune obligation de collaborer au bon fonctionnement du service, notamment en s'abstenant de mettre à disposition de la société les moyens nécessaires à une exécution normale du service (CAA Paris, 5 mars 2020, Société OHM, n° 17PA02658).

Dans un autre contexte, la Ville de Paris ne commet aucune faute contractuelle en résiliant un marché public de travaux de rénovation des installations de chauffage d'une basilique en raison des nombreux manquements constatés dans l'exécution des prestations. De tels manquements, dont il n'est pas établi qu'ils auraient été imputables au maître d'ouvrage ou à des difficultés rencontrées sur le site, étaient de nature

à justifier la résiliation du marché (TA Paris, 13 février 2020, Société CO, n° 117151844-2 ; *a contrario*, CAA Nancy, 25 février 2020, Société A., n° 19NC01316 ; CAA Douai, 11 février 2020, Société S., n° 18DA00769).

En revanche, un centre communal d'action sociale commet une faute exonérant la responsabilité contractuelle d'un constructeur en ne respectant pas le CCTP, qui prescrivait que les tables de la salle à manger d'un foyer-logement devaient avoir un plateau présentant une « finition placage chêne teinté », alors que l'établissement public a installé un placage qui n'était pas imperméable, ce qui a permis une humidification des plateaux de tables à l'origine de la dégradation de meubles équipant le foyer-logement (CAA Nantes, 6 mars 2020, SARL BARRE B, n° 18NT00852).

En toute hypothèse, lorsqu'une partie invoque la faute de la collectivité, elle doit établir son existence et qu'elle est constitutive d'un manquement de la personne publique à ses obligations contractuelles (CAA Bordeaux, 10 mars 2020, Société F. et a., n° 17BX00854 ; CAA Versailles, 13 février 2020, Société T., n° 17VZ00316).

Mais, en défense, la ville de Marseille relevait qu'un événement de force majeure justifiait que sa responsabilité ne fût pas engagée.

### **B. Sauf événement établi de force majeure**

La notion de force majeure est une constante du droit des obligations. En droit privé, l'article 1218 nouveau du Code civil la précise : tout « événement échappant au contrôle du débiteur, qui ne pouvait être raisonnablement prévu lors de la conclusion du contrat et dont les effets ne peuvent être évités par des mesures appropriées, empêche l'exécution de son obligation par le débiteur ». La jurisprudence administrative retient une définition proche depuis plus d'un siècle (CE 29 janvier 1909, Compagnie des messageries maritimes et autres, n° 17614, *Lebon*, p. 111, à propos d'une grève générale). En pratique, la force majeure évoque un événement imprévisible, irrésistible et insurmontable dans ses effets et extérieur.

En d'autres termes le fait exonératoire n'a pas de précédents qui le rendraient prévisible. En outre, il s'avère inévitable dans sa survenance et insurmontable dans ses effets. Enfin, il doit être étranger aux parties contractantes (P. Guiomard, « La grippe, les épidémies et la force majeure en dix arrêts », *Dalloz Actualité* 4 mars 2020). Ce sont des condi-

tions cumulatives (CE 21 octobre 2019, Société Alliance, n° 419155 ; CAA Nancy, 28 janvier 2020, Société A., n° 18NC02597 ; CA Limoges, 30 juin 2015, SARL Le Jardin d'Horus et a., n° 1400488). C'est à la partie qui l'invoque qu'incombe la charge de la preuve de l'événement de force majeure (voir par exemple : CAA Bordeaux, 14 mai 2009, M. X., n° 08BX00311 ; TA Nice, 12 mars 2020, Société A., n° 1705472012 ; TA Fort-de-France, 30 novembre 2012, Foyer départemental de l'enfance, n° 1101220 ; en contentieux judiciaire : CA Orléans, 19 décembre 2019, SAS X., n° 17030041, une « clause de force majeure » liée à la crise du Covid-19 est actuellement invoquée par Canal+ et la Ligue de football professionnelle pour justifier son refus de payer les droits TV de championnat de Ligue 1, *Le Figaro Économie* 30 mars 2020).

La notion de force majeure s'applique dans de nombreux domaines extracontractuels. Ainsi, en matière d'amende administrative, la commission du contentieux du stationnement payant juge qu'un redevable d'un forfait de poststationnement peut en être déchargé lorsque, par force majeure, il prouve qu'il n'a pas pu acquitter la redevance de stationnement qu'il devait (CCSP 5 mars 2019, M. J. c/ Ville de Paris, n° 18003862). En l'espèce, M. J. demandait d'annuler l'avis de paiement du forfait de poststationnement mis à sa charge par la commune de Paris, en invoquant l'impossibilité pour lui de s'acquitter de sa redevance de stationnement en raison d'une hospitalisation prolongée.

On trouve aussi des illustrations de la notion pour les dommages, que les ouvrages publics dont les communes ont la garde, peuvent causer aux tiers, tant en raison de leur existence que de leur fonctionnement. La responsabilité de la collectivité et de son assureur ne peut être retenue que pour autant que les conséquences dommageables de l'événement ont été aggravées par l'ouvrage public concerné mal entretenu. À propos de l'inondation d'un terrain privé dû à des canalisations insuffisantes pour résorber les eaux pluviales, l'ouvrage hydraulique tel qu'il avait été conçu à l'origine a toujours rempli sa fonction, qu'elles qu'aient pu être les conditions météorologiques, et aucun dysfonctionnement n'a été relevé depuis sa réalisation en 1923. Par suite, la commune et son assureur ont pu dégager leur responsabilité dès lors que les dommages constatés résultaient exclusivement d'un cas de force majeure : précipitations particulièrement importantes lors du passage de la tempête Dirk (CAA Nantes 13 mars 2020, Époux C. et Société MAIF c. Commune de Saint-Aignan



et société GAN Assurances, n° 18NT00913) ; [voir aussi en matière fiscale : CE 21 septembre 2016, M. et Mme A., n° 38250, à propos d'un retard de déclaration de revenus justifié par le fait que la totalité des documents en leur possession, y compris leur déclaration de revenus, avaient été saisis lors d'une perquisition 9 jours avant l'expiration du délai de déclaration].

Dans les relations conventionnelles, l'événement qualifié de force majeure s'apprécie au jour de la conclusion du contrat, notamment pour l'examen de sa prévisibilité. En droit du travail, par exemple, « il doit être souligné que l'épidémie de chikungunya a débuté en janvier 2006 et ne peut être retenue comme un événement imprévisible justifiant la rupture du contrat en août suivant après une embauche du 4 juin. [...] Ainsi, dans les faits, la force majeure alléguée fait défaut » (CA Saint-Denis de la Réunion, 29 décembre 2009, n° 08/02114).

N'est pas non plus retenu comme cause exonératoire le dysfonctionnement du système informatique d'un CHU ayant entraîné la suppression d'un message électronique avant sa lecture, une telle circonstance, dès lors qu'elle n'est pas extérieure à l'établissement public et n'était pas imprévisible, ne saurait constituer un cas de force majeure exonérant le pouvoir adjudicateur de sa responsabilité (TA Nantes, ord. réf., 2 février 2020, SAS N., n° 2000986 ; comp. CAA Marseille, 2 mai 2006, Société CDB, n° 02MA00947). Il en va de même de la défection du fournisseur de faisceau hertzien de la société Complétel, qui ne revêt pas une circonstance constitutive d'une situation de force majeure empêchant cette société d'exécuter ses obligations contractuelles et, en particulier, de rétablir le réseau hertzien ou de mettre en œuvre toute autre technologie permettant de rétablir une connexion d'un débit de 80 Mbits/s entre la station biologique de Paimpont et l'université de Rennes 1 (CE 29 mai 2019, Société Complétel, n° 428628).

En revanche, des précipitations d'une ampleur exceptionnelle, ayant provoqué la saturation des sols et des ouvrages hydrauliques et qualifiées par le juge de « conjonction exceptionnelle de phénomènes de grande intensité », présentent un caractère imprévisible et irrésistible et manifestent un cas de force majeure (CE 15 novembre 2017, Société Swiss Life assurances de biens, n° 40337).

Pour la Cour de justice de l'Union européenne, dans le domaine des aides à l'agriculture, la notion de force majeure n'est pas limitée à celle d'impossibilité absolue, mais doit être entendue dans le

sens de circonstances étrangères à l'opérateur concerné, anormales et imprévisibles, dont les conséquences n'auraient pu être évitées qu'au prix de sacrifices excessifs, malgré toutes les diligences déployées (CJCE 13 octobre 1993, An Bord Baine Co-operative Ltd., aff. C-124/92 ; CJCE 7 décembre 1993, Edmond Huygen, aff. C-12/92, *AJDA* 1994, p. 698, chron. H. Chavrier, E. Honorat et P. Pouzoulet). Par suite, le juge ne peut, pour considérer qu'un préfet a pu prononcer la déchéance totale de l'aide dont bénéficiait un exploitant agricole au titre du contrat territorial d'exploitation qu'il avait souscrit, se borner à relever que les difficultés économiques invoquées par cet exploitant pour justifier le non-respect des engagements en matière d'emploi figurant dans ce contrat n'entraient dans aucune des catégories de force majeure énumérées à l'article 6 de l'arrêté du 8 novembre 1999 du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et du ministre de l'Agriculture et de la Pêche relatif aux aides accordées aux titulaires de contrats territoriaux d'exploitation, sans examiner si ces difficultés s'analysaient, conformément à la définition de la force majeure retenue par la CJUE, comme des circonstances étrangères à l'intéressé, anormales et imprévisibles, dont le requérant n'aurait pu éviter les conséquences qu'au prix de sacrifices excessifs, malgré toutes les diligences déployées (CE 28 décembre 2012, M. A., n° 30195).

Dans l'arrêt rapporté, l'accident survenu le 16 juillet 2009 a eu pour conséquence l'encombrement de l'aire de jeu du stade Vélodrome par plusieurs dizaines de tonnes de structures métalliques enchevêtrées. Une réunion, destinée à faire le point sur les conséquences de cet accident sur le calendrier de l'enquête judiciaire, s'est tenue le 29 juillet 2009, en présence du procureur de la République de Marseille, du juge d'instruction chargé de l'enquête, et de représentants de la mairie de Marseille et de l'Olympique de Marseille. À l'issue de cette réunion, il a été constaté que les investigations liées à l'enquête judiciaire ne permettraient pas de mettre le stade Vélodrome à disposition de l'Olympique de Marseille pour la rencontre prévue le 16 août, constat qui a été confirmé par un communiqué de presse publié par la mairie de Marseille le 29 juillet 2009. Le procureur de la République de Marseille a, par réquisition du 30 juillet 2009, demandé à la commune de Marseille de mettre à sa disposition sans limitation de durée l'intégralité de l'aire de jeu en vue d'entreposer les pièces métalliques issues de l'effondrement de la structure scénique. La commune a constaté que la pelouse du stade, sévèrement endommagée par les conséquences de l'accident, devait être intégralement remplacée.



Un entrelacs de procédures administratives et de poursuites pénales rend plus complexe l'appréciation *in concreto* de l'existence d'un événement de force majeure. Le fait qu'un procureur de la République suspende un chantier pendant trois jours pour les besoins d'une enquête judiciaire ne constitue pas un cas de force majeure et si, par précaution, le maître d'ouvrage entend interrompre le chantier, il ne saurait en faire reposer les conséquences dommageables sur l'entreprise contractante, à défaut d'établir des fautes ou carences précises en termes de sécurité de la part de cette entreprise ou de ses sous-traitants susceptibles de justifier une interruption du chantier de douze jours supplémentaires (CAA Paris, 5 février 2020, SNCT RESEAU, n° 17PA02664).

L'effondrement de la structure scénique et l'accident mortel, qui n'ont pas pour origine une faute de la commune de Marseille, qui était étrangère à l'opération de montage de la structure scénique en cause, sont des faits qui lui sont extérieurs. Elle n'avait le pouvoir, ni de les anticiper dans leur principe et dans leur ampleur, ni de les prévenir par une quelconque mesure, ni de les arrêter. Ayant eu à son égard le caractère d'un événement indépendant de sa volonté, qu'elle était impuissante à prévenir et empêcher, et étant la cause unique du manquement à ses obligations contractuelles précédemment relevé, ces faits ont constitué un cas de force majeure de nature à l'exonérer de toute responsabilité à l'égard de la société anonyme sportive Olympique de Marseille, qu'elle est fondée à invoquer alors même que les stipulations de la convention de mise à disposition du stade Vélodrome ne prévoiraient pas une telle cause d'exonération. Il s'ensuit que la société appelante n'est pas fondée à engager la responsabilité de la commune de Marseille à raison du manquement contractuel en cause.

En outre, la ville de Marseille précisait que les « rencontres officielles » précédant le match justifient la mise à disposition du stade 3 jours avant la rencontre, comme le prévoit l'article 6.1 de la convention de mise à disposition. Or la commune était dans l'impossibilité de mettre le stade à disposition 3 jours avant la rencontre, alors qu'au surplus le club de l'Olympique de Marseille ne pouvait attendre ce délai pour organiser une solution de repli et trouver un autre stade, ce que dans les faits il a réalisé beaucoup plus tôt<sup>3</sup>. Dans ces

conditions, la cour retient le caractère imprévisible, irrésistible et extérieur de l'accident et de ses conséquences et admet, par suite, que la ville de Marseille justifie d'une situation de force majeure.

Mais si le point capital de l'argumentation de la société Olympique de Marseille est la violation des obligations contractuelles de la ville de Marseille, la requérante fonde également ses prétentions indemnitaires sur la responsabilité sans faute de la commune.

## II. Responsabilité sans faute de la puissance publique

La société Olympique de Marseille soutient que la responsabilité de la commune peut être recherchée sur le terrain de la responsabilité sans faute à raison de la modification unilatérale du contrat (A) ou de l'édition de décisions unilatérales prises dans l'exercice des pouvoirs de police du maire (B).

### A. Responsabilité sans faute de la commune pour modification unilatérale du contrat

La responsabilité sans faute de l'administration en matière contractuelle peut être mise en jeu lorsque, pour des motifs d'intérêt général, l'autorité publique modifie unilatéralement les clauses du contrat administratif (CE 11 mars 1910, Compagnie générale française des tramways, *Lebon*, p. 216, concl. Léon Blum ; CE 2 février 1983, Union des transports publics urbains et régionaux, *Lebon*, p. 33 ; *GDJDA*, PUF, 17<sup>e</sup> éd., n° 39 ; sur le principe de mutabilité des contrats, voir l'arrêt précurseur : CE 10 janvier 1902, Compagnie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen, *Lebon*, p. 5). Le pouvoir de modification unilatérale constitue aujourd'hui « un élément de la théorie générale des contrats administratifs » (B. Genevois, concl. sur CE, sect., 9 décembre 1983, SA d'étude, de participation et de développement, *RFDA* 1984, n° 0, p. 39). Il est d'ailleurs admis par la Cour européenne des droits de l'homme qui « reconnaît d'ailleurs à tout État un pouvoir souverain pour modifier, voire résilier, moyennant compensation, un contrat conclu avec des particuliers » (CEDH 9 décembre 1994, Raffineries grecques Stran et Stratts Andreadis c/ Grèce, § 74, *DA* 1995, comm. 200).

Ce pouvoir de modification unilatérale des contrats est une entorse à l'accord de volontés qui est au fondement de la théorie des obligations. Il contredit également l'égalité de principe entre les parties contractantes puisque seule la puissance publique a ce pou-

3 Conclusions de M. Chanon précitées.

voir exorbitant. C'est pourquoi la jurisprudence l'encadre rigoureusement :

- en premier lieu, toute modification unilatérale doit être justifiée par un motif d'intérêt général (CE 11 juillet 1941, Hôpital-Hospice de Chauny, *Lebon*, p. 129 ; CE 3 mars 2017, Commune de Clichy-sous-Bois, *AJDA* 2017, p. 128, note Hoepffner) ; il a été jugé, par exemple, que « les mesures que le juge du contrat ou, le cas échéant, le juge des référés peut ordonner au cocontractant de l'administration pour assurer la continuité du service public ou son bon fonctionnement ne sont pas seulement celles qui découlent des obligations prévues dans le contrat initialement signé par les parties mais également celles qui résultent de l'exercice, par l'administration, de son pouvoir de modification unilatérale du contrat » (CE 5 juillet 2013, Société Véolia Transports Valenciennes, n° 367760, *Lebon*, p. 770) ;

- en deuxième lieu, la modification ne peut concerner les clauses du contrat définissant son objet, sa « substance », son « essence », et qui ne peuvent être révisées que de manière négociée, le cocontractant ayant le droit au respect de l'objet de la convention (CE 17 février 1978, Société Compagnie française d'entreprise, *Lebon*, p. 78) ; et le pouvoir de modification ne peut s'appliquer à l'encontre des contrats qui ont « un contenu entièrement défini par voie législative et réglementaire » (CE 6 mai 1985, Ministre des PTT c/ Ricard, *Lebon*, p. 144 ; *AJDA* 1985, p. 736, note Gauroy) ;

- en troisième lieu, les modifications apportées ne doivent pas bouleverser l'économie générale du contrat (CE 27 octobre 2010, Syndicat intercommunal des transports publics de Cannes, Le Cannet, Mandelieu-la-Napoule, *Lebon*, p. 850 ; *RDP* 2011, p. 52, note H. Pauliat) ;

- enfin, si la modification unilatérale entraîne une aggravation des charges du cocontractant, celui-ci peut « présenter une demande d'indemnité en réparation du préjudice » (CE 2 février 1983, Union des transports publics urbains et régionaux, *préc.* ; CE 12 mars 1999, SA Méribel, *BJCP* 1999, concl. C. Bergeal) ; si l'administration refuse de rétablir l'équilibre financier du contrat, elle commet une faute qui, dans les cas graves, peut justifier la résiliation du contrat à ses torts (CE 12 mars 1999, SA Méribel, *préc.*) ; le préjudice réparé comprend la perte subie et le manque à gagner (CE, sect., 27 octobre 1978, Ville de Saint-Malo, *Dalloz* 1979, p. 366, note D. Joly).

Mais, dans notre affaire, en tout état de cause, la convention portant mise à disposition du

stade Vélodrome n'a pas été modifiée unilatéralement par la commune, l'absence de mise à disposition ponctuelle du stade ne révélant qu'une suspension ponctuelle et exceptionnelle de l'exécution du contrat, justifiée, qui plus est, par une situation de force majeure.

En dernier ressort, la société sportive professionnelle Olympique de Marseille tente d'engager la responsabilité sans faute de la commune de Marseille pour avoir édicté des mesures de police administrative.

## B. Responsabilité sans faute de la commune pour acte de police administrative

La responsabilité sans faute de l'administration peut être admise par le juge de plein contentieux, sur le fondement du principe d'égalité devant les charges publiques, pour les mesures de police, positives ou négatives, prises en toute légalité mais imposant à des administrés une charge spéciale et anormale (CE, sect., 22 février 1963, Commune de Gavarnie, *Lebon*, p. 113 ; *RDP* 1963, p. 1019, note M. Waline). Elle est souvent invoquée lorsque les conditions de la responsabilité pour faute ne sont pas réunies (TA Orléans, 19 février 2020, M. et Mme X., n° 1800346 ; comp. TA Toulon, 5 mars 2020, Syndicat des copropriétaires de la Résidence des flots, n° 1701546). Et au niveau communal, la responsabilité sans faute est un standard contentieux. Il est par exemple jugé que, en l'absence même de dispositions le prévoyant expressément, l'exploitant d'une installation dont la fermeture a été ordonnée sur le fondement des pouvoirs de police dévolus au maire par le 5° de l'article L. 2212-2 du CGCT pour prévenir les conséquences d'éventuelles inondations, est fondé à demander l'indemnisation du dommage qu'il a subi de ce fait lorsque, excédant les aléas que comporte nécessairement une telle exploitation, il revêt un caractère grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement à l'intéressé (TA Nice, 18 février 2020, SAS A. L., n° 1702961, à propos de la fermeture d'un terrain de camping exposé à des risques élevés d'inondation).

Les exemples sont nombreux :

- réquisition d'un bâtiment en vue d'assurer le relogement de personnes évacuées d'un immeuble menaçant ruine (CE, sect., 15 février 1961, Werquin, *Lebon*, p. 118 ; *RDP* 1961, p. 321, concl. G. Braibant ; CE, sect., 27 mai 1977, SA Victor Delforge, *Lebon*, p. 253) ;

- décision d'abstention de l'usage de la force publique pour faire dégager une voie navigable

ou un port (CE 11 mai 1984, Port autonome de Marseille, *Lebon*, p. 178 ; *AJDA* 1984, p. 708, note J. Moreau) ;

– interdiction à un navire d’entrer dans un port compte tenu des manifestations que son arrivée pouvait provoquer (CE, sect., 7 décembre 1979, Société « Les Fils de Henri Hamel », *Dalloz* 1980, concl. B. Genevois) ;

– fermeture de 10 tours d’habitation appartenant à un office d’HLM au détriment d’un pharmacien qui avait de ce fait perdu sa clientèle (CE, sect., 31 mars 1995, Lavaud, *Lebon*, p. 155).

En revanche, l’interdiction d’un rassemblement festif à caractère musical, The Bay Festival, par l’autorité administrative fait partie des aléas que sont normalement appelés à supporter les organisateurs de ce type d’événements en cas de risque pour l’ordre public. Le préjudice invoqué par la société Circles Group, organisatrice du festival, ne revêt donc pas un caractère anormal. Il suit de là que la responsabilité de la commune n’est pas engagée du fait d’une rupture d’égalité devant les charges publiques (CAA Marseille, 3 février 2020, Société Circles Group, n° 18MA00851).

Un préjudice est considéré comme anormal dès lors qu’il excède la gêne qu’est susceptible de provoquer inévitablement ou naturellement le fait générateur en cause, considérée comme une sujétion qui doit être supportée dans l’intérêt général. Lorsqu’un maire prend un arrêté d’évacuation en raison du risque d’effondrement des parcelles d’un couple d’habitants, la responsabilité sans faute de la commune du fait de l’usage des pouvoirs de police du maire ne peut être engagée, car le préjudice subi par les intéressés, qui consiste dans la privation de la jouissance de leur propriété, n’apparaît pas comme excédant la gêne qu’est susceptible de provoquer inévitablement ou naturellement l’arrêté. Par suite, ils ne sont pas fondés à soutenir que la décision du maire de les évacuer et de leur interdire l’accès à leurs parcelles est de nature à engager la responsabilité de la commune sur le fondement du principe de rupture d’égalité devant les charges publiques (TA Bordeaux, 12 mars 2020, M. et Mme Y., n° 1803467).

En matière d’environnement, si dans l’exercice de ses pouvoirs de police, le maire s’abstient de prendre des mesures empêchant certaines nuisances, la responsabilité sans faute de la commune ne peut être engagée, lorsque les nuisances visuelles, olfactives et sonores dont se plaignent les intéressés, n’excèdent pas celles que sont appelés à supporter les habitants du fait de la collecte des ordures ménagères et ne sont pas à l’origine pour eux d’un dommage

anormal et spécial. Les requérants ne sont en conséquence pas fondés à soutenir que la responsabilité sans faute de la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole et de la SAS Edeis chargée de la gestion de deux sites de conteneurs enterrés serait engagée à leur égard (CAA Marseille, 18 octobre 2018, M. et Mme E. et a., n° 17MA0019).

Mais en l’espèce, le maire de Marseille n’a pris aucune mesure de police administrative interdisant l’accès ou l’utilisation du stade Vélodrome mais a été mis dans l’impossibilité matérielle de le faire. C’est donc à tort que la société invoquait le fait du prince. Ainsi, la responsabilité sans faute de la commune ne pouvait être engagée (CAA Marseille, 29 mars 2019, Association pour la réadaptation sociale, n° 17MA03874 ; TA Rouen, 31 décembre 2018, Société S., n° 1603091).

Il en résulte que l’absence de mise à disposition du stade en vue du match du 16 août 2009 ne résultant ni d’une modification unilatérale des clauses de la convention du 1<sup>er</sup> juillet 2009 la liant à la société sportive professionnelle Olympique de Marseille, ni d’une décision prise dans l’exercice de prérogatives de police administrative, la société Olympique de Marseille n’est pas fondée à invoquer la responsabilité sans faute de la commune de Marseille.

Par ailleurs, la ville de Marseille, pour se prémunir d’une éventuelle condamnation, avait appelé en garantie la société Live Nation, entreprise spécialisée dans les arts du spectacle vivant, chargée de l’organisation du spectacle de Madonna et pouvant être à l’origine de l’accident mortel et de l’annulation du match de football préjudiciable au club de l’Olympique de Marseille. La commune de Marseille ne faisant l’objet d’aucune condamnation, ses conclusions en garantie dirigées contre la société Live Nation ne peuvent qu’être rejetées (CAA Bordeaux, 18 février 2020, Société EIFFAGE Génie Civil, n° 18BX01024).

Au final, beaucoup de bruit – et de contentieux – pour rien, pourrait-on conclure, paraphrasant Shakespeare (*Much Ado About Nothing*). Mais à la fameuse apostrophe du grand dramaturge, préférons un regard sereinement approbateur : « le juge est celui qui a le don du partage : il donne à chacun la part qui lui revient »<sup>[4]</sup> ; telle est sans doute la conclusion que l’on pourra tirer de l’arrêt équitale des magistrats phocéens.

4 Pierre-Henri Tavoillot, *Comment gouverner un peuple-roi ?*, Odile Jacob, 2019, p. 240.

Équipez  
**tous vos collaborateurs**  
de la solution  
**réglementaire**  
et normative  
pour bien construire



Avec Kheox Pass, offrez à tous vos collaborateurs un **accès illimité** à Kheox, service digital fiable et complet, mis à jour quotidiennement.



Partagez l'information et diffusez les **connaissances au sein de votre entreprise** avec les fonctionnalités d'alertes, d'annotations, dossiers partagés...



Bénéficiez d'un **contenu exclusif et exhaustif** : plus de 1 800 normes, NF DTU, Eurocodes, les décryptages des auteurs du Moniteur, les articles traitant de réglementation issus du *Moniteur des Travaux Publics* et des *Cahiers Techniques du Bâtiment*, un service de veille et une newsletter bimensuelle.



Restez à jour de l'actualité réglementaire avec les **services réservés aux abonnés** : webinaires « Rendez-Vous Expert », formation continue à l'usage de Kheox (tutoriels vidéo, webinaires interactifs...).

**DEMANDEZ VOTRE DEVIS  
PERSONNALISÉ**



**04 66 68 96 95**



[kheoxpass@groupemoniteur.fr](mailto:kheoxpass@groupemoniteur.fr)