



Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe

CHRONIQUES DU DGCT

Chronique
Jurisprudence administrative
2022-2023

Sous la direction de

Maylis DOUENCE

En collaboration avec

Antoine BOURREL

Zérah BREMOND

Damien CONNIL

Annie FITTE-DUVAL

Jean GOURDOU

Frédéric LAFARGUE

Françoise SEMPÉ

Philippe ZAVOLI



Sommaire

Institutions.....	3
Françoise SEMPÉ	3
Coopération entre collectivités territoriales. Intercommunalité	9
Françoise SEMPÉ	9
Outre-mer.....	12
Zérah BREMOND	12
Police municipale.....	21
Philippe ZAVOLI	21
Urbanisme	23
Philippe ZAVOLI	23
Contrats et marchés publics	26
Antoine BOURREL	26
Finances et fiscalité.....	36
Frédéric Lafargue.....	36



INSTITUTIONS

Françoise SEMPÉ

MAÎTRE DE CONFÉRENCES EN DROIT PUBLIC

Commune. Conseil municipal. Remplacement d'un conseiller. Refus du maire. Contentieux électoral.

CE 9 déc. 2022, Mme B., req. n°[461901](#) ; AJDA 2022.2441, obs. Montecler

L'application du scrutin de liste aux communes de 1000 habitants et plus lors du renouvellement des conseils municipaux rend automatique le remplacement de tout élu démissionnaire ou décédé par le suivant de la liste à laquelle il appartient. Celui-ci est désigné par le maire mais dans la présente affaire, le maire de Paea, commune de Polynésie, saisi par le courrier de Mme B., conseillère municipale, a refusé de désigner M. J. en vue de pourvoir le siège vacant. Mme B. intente un recours qui relève du contentieux électoral (CE 16 janv. 1998, *Ciré*, req. n° 188892, Rec.) et le tribunal administratif de Polynésie française a proclamé élu le remplaçant mais dans un délai excédant les deux mois requis en la matière. Le jugement étant ainsi annulé, Mme B. présente une requête devant le Conseil d'État.

La Haute juridiction écarte d'abord les fins de non-recevoir à son encontre car elle a bien intérêt à agir en qualité de conseillère municipale. Mais se pose la question du point de départ du délai de recours et l'intérêt de l'arrêt est d'écarter la théorie de la connaissance acquise. Alors que le maire n'a pas explicitement répondu au courrier qui lui a été adressé et en l'absence de toute forme de publicité attestant de la démission de Mme D., le Conseil d'État juge que le délai de recours de cinq jours n'a commencé à courir, en l'espèce, que le jour où Mme B. a saisi le tribunal administratif.



Commune. Conseil municipal. Droit d'expression. Site internet. Droits de l'opposition. Droits de la majorité.

CE 14 avr. 2022, *Commune de Thouaré-sur-Loire*, req. n°[448912](#); *Rec. T*; *AJCT* 2022.457, obs. Chevilly-Hiver

CE 14 avr. 2022, *Commune de Willems*, req. n°[451097](#); *AJDA* 2022.839 et 2022.1837, obs. Montecler

L'article L. 2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) impose aux communes de 1 000 habitants et plus, lorsque sont diffusées des informations sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, l'obligation de réserver un espace à l'expression des élus n'appartenant pas à la majorité, le règlement intérieur du conseil municipal - acte dont on sait qu'il est susceptible de recours pour excès de pouvoir- venant préciser ses modalités d'application. Par deux arrêts, le Conseil d'État apporte des compléments aux règles qui régissent les droits de l'opposition.

La première espèce concerne le conseil municipal de la commune de Thouaré-sur-Loire qui a adopté en novembre 2020 un règlement intérieur dont l'article 32 accordait un espace d'expression à « chaque groupe » au sein du magazine municipal ou de tout autre support d'information, formulation qui incluait donc le groupe de la majorité. Par ordonnance, le juge des référés du tribunal administratif de Nantes a suspendu l'exécution de cette délibération en ce que l'article 32 réduisait l'espace d'expression précédemment reconnu aux conseillers d'opposition. La commune demande au Conseil d'État l'annulation de cette ordonnance et obtient satisfaction. L'espace réservé à l'opposition doit présenter un caractère suffisant et équitable au regard des caractéristiques de la publication et, dans le silence de la loi, le Conseil d'État juge aussi que l'espace d'expression peut être ouvert aux élus de la majorité dès lors que les droits de l'opposition sont respectés.

Dans la seconde espèce, l'article 15 du règlement intérieur de la commune de Willems autorisait l'expression des élus de l'opposition dans le bulletin annuel de la commune mais excluait qu'un espace leur soit accordé dans le bulletin mensuel d'information municipale et sur le site internet de la commune. Suite au refus implicite du maire d'abroger cette disposition, le juge des référés du tribunal administratif de Lille, par ordonnance, a suspendu sa décision. La commune se pourvoit en cassation contre cette ordonnance. Son pourvoi est rejeté mais l'arrêt permet au Conseil d'État de préciser que le droit d'expression de l'opposition municipale s'applique à tous les modes de communication et qu'il résulte des dispositions du CGCT qu'un espace doit être réservé aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale dans toute publication comportant des informations générales sur l'action du conseil municipal, y compris sur le site internet de la commune.



Commune. Élus municipaux. Maire. Accès aux documents administratifs. Correspondance. Communicabilité.

CE 3 juin 2022, *Cne d'Arvillard*, req. n° [452218](#), *AJDA* 2022. 2135, note Faure

La communication des actes administratifs est organisée de longue date par le législateur et l'intérêt du présent arrêt est d'indiquer que, pour le Conseil d'État, un échange de mails relatifs au projet de construction d'une microcentrale hydroélectrique entre un maire et les conseillers municipaux de sa commune n'est pas qualifié document administratif et n'est donc pas soumis à cette obligation. Se prononçant par la voie de la cassation, il annule ainsi le jugement du tribunal administratif qui avait abusivement appliqué l'obligation de communication à ces mails sans considérer leur contenu. Il est vrai que l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), sur lequel se concentre la discussion juridictionnelle, adopte une conception particulièrement extensive de la notion d'acte administratif : « Sont considérés comme des documents administratifs au sens des Titres 1, 3 et 4 du présent livre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus dans le cadre de leur mission de service public par l'État, les collectivités territoriales ainsi que les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendu, procès-verbaux, statistiques, ... , correspondances, prévisions, codes sources et décisions... ». Il était donc concevable que l'échange de mails entre les deux autorités administratives soit assimilé à un document administratif mais la Haute juridiction juge que tout mail ne peut être ainsi qualifié. Si ces correspondances étaient bien échangées « dans le cadre d'une mission de service public », le Conseil d'État juge qu'elles « ne peuvent être regardées comme émanant de la commune ». Il décide que ces mails relèvent non de l'action administrative mais de prises de positions personnelles ou politiques qu'il n'est pas utile de porter à la connaissance des administrés. La ligne de distinction entre ces deux types d'expression pourra parfois s'avérer peu aisée à établir.

Commune nouvelle. Création. Nom. Compétence préfet. Pouvoir discrétionnaire. Oui.

CE 7 juill. 2022, *Association de défense de La Chapelle-Basse-Mer et autres*, req. n° [460445](#) : *Rec.T* ; *AJDA* 2022. 1421, obs. Pastor et 2478, note Sempé

La création d'une commune nouvelle soulève parfois une difficulté parmi les habitants ou les élus quant au choix de son nom et l'article L. 2113-6 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à « l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes », soulève en plus une ambiguïté rédactionnelle, d'où le présent contentieux.

L'article L. 2113-6 dispose en son I qu' « En l'absence d'accord des conseils municipaux sur le nom de la commune nouvelle par délibérations concordantes [...], le représentant de l'État dans le département leur soumet pour avis une proposition de nom ». Les dispositions du II prévoient quant à elles que « L'arrêté du représentant de l'État dans le département



prononçant la création de la commune nouvelle détermine le nom de la commune nouvelle, le cas échéant au vu des avis émis par les conseils municipaux ».

Devrait-on en déduire qu'en cas de délibérations concordantes le préfet se trouve en situation de compétence liée ou bien le II lui réserve-t-il, même dans ce cas, un pouvoir discrétionnaire ? Le Conseil d'État tranche en faveur de la seconde solution.

Il refuse aussi de renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité soutenant que l'article L. 2113-6 méconnaît le principe d'égalité en ce qu'il prévoit que le nom de la commune nouvelle est déterminé par le représentant de l'État dans le département alors que le changement de nom d'une commune existante doit être adopté par décret en Conseil d'État. La Haute juridiction applique sa jurisprudence traditionnelle qui autorise le législateur à régler de façon différente des situations différentes.

Commune. Conseil municipal. Information des conseillers. Projet de délégation de service public

CE 13 oct. 2023, *M. A et autres*, req. n° [464955](#) ; AJDA 2023. 1863

L'absence d'information suffisante des membres du conseil municipal avant l'adoption d'une délibération est une source abondante de jurisprudence. Voici que le Conseil d'État vient enrichir celle-ci d'une contribution importante lorsque l'assemblée délibérante se prononce sur le choix du délégataire de service public et sur un contrat de délégation.

Dans ce cas, l'article L. 1411-7 du CGCT dispose que « Les documents sur lesquels se prononce l'assemblée délibérante doivent lui être transmis quinze jours au moins avant sa délibération ». Les dispositions générales sur l'information des conseillers municipaux issues de l'article L. 2121-12 prévoient quant à elles qu'une note explicative de synthèse doit être adressée avec la convocation et « si la délibération concerne un contrat de service public, le projet de contrat ou de marché, accompagné de l'ensemble des pièces peut, à sa demande, être consulté à la mairie par tout conseiller municipal dans les conditions fixées par le règlement intérieur ». En l'espèce, le recours d'un élu municipal fondé sur la méconnaissance de l'article L. 1411-7 est rejeté mais Conseil d'État juge que l'information adéquate de l'ensemble des membres d'une assemblée délibérante, afin qu'ils puissent exercer utilement leur mandat, constitue pour eux une garantie. Ainsi, la possibilité de consultation de l'ensemble des documents au moins quinze jours avant la délibération réalise cette information adéquate et constitue une garantie au sens de l'arrêt *Danthony* (CE, Ass., 23 déc. 2011, req. n° 335033). Nous savons qu'il résulte de cette jurisprudence, qu'un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.



Commune. Conseil municipal. Opposition. Droit d'expression. Référé-liberté. Non.

CE réf. 8 fév. 2023, *Cne de Plaisir*, req. n° [470804](#) ; *AJDA* 2023.1333 , note Muller-Quoy

Nous savons que l'article L. 2121-27-1 du CGCT prévoit que, dans les communes de 1 000 habitants et plus, lorsque des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal sont diffusées par la commune, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. La municipalité de la commune de Plaisir a pris l'initiative de la distribution d'un supplément au bulletin municipal sans accorder un espace à l'expression de l'opposition. Une conseillère du groupe minoritaire saisit alors le tribunal administratif et, le juge des référés, par ordonnance, enjoint à la commune de suspendre la diffusion du document, d'en effectuer un nouveau tirage comportant la tribune de l'opposition lui permettant d'exprimer son opinion et d'assurer la même diffusion au début du mois suivant. Il jugeait en effet que la commune, en n'assurant pas cette publication initiale, avait porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

Saisi en appel, le Conseil d'État annule l'ordonnance du tribunal administratif en jugeant que la condition d'urgence imposant de statuer dans les quarante-huit heures n'est pas constituée. Si une liberté fondamentale est bien en cause, le Conseil d'État s'attache, conformément à sa jurisprudence traditionnelle en matière de référé-liberté, à considérer les intérêts en cause dans les circonstances particulières de l'espèce, de sorte que l'atteinte à la liberté soit appréciée objectivement. La distribution du supplément incriminé étant achevée et la commune s'engageant à publier dans le prochain bulletin deux tribunes pour chacun des deux groupes d'opposition, il juge que l'atteinte au droit d'expression des élus ne présente pas, en l'espèce, un caractère grave et manifeste qui imposerait de reconnaître l'urgence.

Commune. Maire. Pouvoirs du maire. Désignation du « correspondant défense ».

CE 30 mars 2023, *Mme G.*, req. n° [468012](#) : *Rec. T* 2024

La répartition des attributions entre le conseil municipal, investi de la compétence de droit commun pour décider au nom de la commune, et le maire prête parfois à confusion ; il en va ainsi s'agissant de la désignation d'un « correspondant défense » à laquelle chaque commune doit procéder depuis l'instruction du ministre de la défense en date du 8 juin 2009.

En l'absence de texte législatif ou réglementaire précisant les modalités de désignation de ce correspondant, le Conseil d'État juge qu'il revient au maire, seul chargé de l'administration de la commune aux termes de l'article L. 2122-18 du CGCT, de procéder le cas échéant à cette désignation après avoir recueilli l'avis du conseil municipal. Si le conseil municipal s'est prononcé sur ce sujet lors de la séance au cours de laquelle il a désigné ses représentants dans divers syndicats de communes, la délibération relative au « correspondant défense », qui exprime un avis, ne revêt pas le caractère d'une décision faisant grief et la requête à son encontre est irrecevable.



Commune. Maire. Pouvoirs du maire. Inscription d'un enfant à l'école.

CE 8 déc. 2023, *Cne de Ris-Orangis*, req. n° [441979](#), *AJDA* 2023. 2315

CE 8 déc. 2023, *Cne de Ris-Orangis*, req. n° [438289](#), *AJDA*, 2024. 45

La commune de Ris-Orangis nourrit une nouvelle fois le contentieux lié à l'inscription d'un enfant dans une école élémentaire publique et elle permet ainsi d'illustrer toute la complexité qui découle de l'enchevêtrement des compétences entre la commune et l'État. Aux termes du code de l'éducation (articles L. 131-1, L. 131-5 et L. 131-6), le maire agit au nom de l'État lorsqu'il dresse la liste des enfants résidant sur le territoire de sa commune qui sont soumis à l'obligation scolaire. Il en découle logiquement que les décisions prises dans l'exercice de cette compétence ne peuvent engager que la responsabilité de l'État. Les présentes affaires illustrent les divers types de nuances qui viennent écarter une vision trop simpliste du rôle de chacun.

La première espèce met en lumière le cas des communes où une sectorisation est établie par délibération du conseil municipal. Ainsi, dans ce cas, le maire agit au nom de la commune quand il décide de l'inscription en tenant compte de cette sectorisation et précise l'école que l'enfant doit fréquenter dans le certificat d'inscription.

Dans la seconde affaire, le Conseil d'État juge que les circonstances de l'espèce conduisent à admettre la participation de l'État à une décision qui appartient au maire. Le maire de Ris-Orangis a refusé d'inscrire douze enfants d'origine rom sur la liste des enfants à scolariser, décision prise au nom de l'État qui conduit à condamner celui-ci à verser une indemnité au titre du préjudice moral. Par une seconde décision, le maire scolarise ces enfants dans un local attenant au gymnase municipal. Cette décision prise au nom de la commune avait conduit le tribunal administratif de Versailles à engager la responsabilité de la commune. Mais le Conseil d'État censure ce jugement car les échanges de courriels avec la directrice des services académiques révèlent une collaboration telle que le dispositif d'accueil de ces enfants – qui porte atteinte à l'égalité de traitement – doit être regardé comme résultant d'une décision prise conjointement par les deux autorités et il engage la responsabilité solidaire de l'État et de la commune.



COOPÉRATION ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. INTERCOMMUNALITÉ

Françoise SEMPÉ

MAÎTRE DE CONFÉRENCES EN DROIT PUBLIC

Syndicat mixte fermé. Président. Élection. Suffrage surnuméraire. Contentieux électoral. Délai de contestation. Déduction du suffrage.

CE 12 juill. 2022, M. C., req. n°[449028](#) : Rec. T ; AJDA 2022. 2309, note Lachaume et 1482 ; AJCT 2022.656, obs. Biget

Suite aux élections municipales de 2020, est intervenue l'élection du président du Syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères (SYCTOM) de l'agglomération parisienne par les délégués de ses membres, eux-mêmes désignés à la suite du renouvellement général des conseils municipaux et communautaires. Le dépouillement conduit à décompter 91 bulletins, dont un blanc, alors que le comité syndical est statutairement composé de 90 membres. M. C. ayant obtenu 46 voix, soit exactement la majorité absolue requise, et son adversaire 44 voix, M. C. est déclaré élu. Les ingrédients sont évidemment réunis pour conduire au contentieux et le tribunal administratif de Paris, saisi le 29 septembre 2020, par un jugement du 23 décembre suivant, annule l'élection du président. Celui-ci fait appel devant le Conseil d'État qui confirme le jugement de première instance.

La première question tranchée est celle du délai de recours. Aux termes des articles L. 5711-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales (CGCT), les syndicats mixtes fermés obéissent aux dispositions relatives aux établissements publics de coopération intercommunale et les règles relatives à l'élection des conseils municipaux, adjoints et maires s'appliquent à l'élection des autorités d'un syndicat mixte fermé. L'article R. 120 du code électoral dispose que le tribunal administratif statue dans les deux mois de l'enregistrement de la protestation au greffe du tribunal et « en cas de renouvellement général, ce délai est porté à trois mois ». Cette notion est adaptée au syndicat mixte fermé, les élections municipales ayant concouru à l'élection de son président et le Conseil d'État juge que le tribunal administratif de Paris était régulièrement investi de la compétence pour annuler l'élection du président dans les trois mois de sa saisine.

La seconde question résolue est celle du sort du suffrage surnuméraire dont on peut penser qu'il résulte du double vote d'un délégué au comité syndical qui, tout en étant suppléé, avait donné procuration. Le Conseil d'État confirme ici la jurisprudence établie en ces circonstances alors même que l'on ignore le bénéficiaire de ce vote. Le suffrage est considéré comme irrégulier et « doit être hypothétiquement retranché du total des voix obtenues par le candidat



élu » (*Élections cantonales de Belgodère*, CE 1^{er} février 1980, req. n° 18790 : *Rec. T.*). La solution a pour mérite d'éviter d'entacher de doute l'élection du président pour la durée du mandat.

EPCI. Compétence transférée. Substitution dans les droits et obligations. Faits antérieurs au transfert.

CE 28 nov. 2023, *Communauté d'agglomération de la Provence verte*, req. n°[471274](#); AJCT 2023. 2201

Il est de l'essence même de l'intercommunalité que le transfert d'une compétence de la commune à un EPCI implique la substitution de plein droit de celui-ci dans l'exercice de cette compétence. Dans cette logique, il est de jurisprudence constante que l'établissement public se substitue à la commune dans les droits et obligations attachés à la compétence concernée.

A l'occasion d'un sinistre et d'une demande d'indemnisation du préjudice qui en découle, l'intérêt du présent arrêt est de préciser que cette substitution, en l'occurrence dans les obligations, s'impose même dans la circonstance où l'événement à l'origine du sinistre est antérieur au transfert de compétence.

Communauté d'agglomération. Syndicat mixte. Fusion. Substitution. Transfert de personnel.

CE 20 déc. 2023, *M. B.*, req. n°[459883](#); AJDA 2024.6

Le souci du législateur est de faciliter autant que faire se peut le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre et de simplifier la succession lorsqu'un tel établissement public de coopération intercommunale se substitue à un syndicat de communes ou un syndicat mixte dont le périmètre est identique. Ainsi, l'article L. 5216-6 du CGCT prévoit cette substitution dans le cas de la communauté d'agglomération et les conditions sont précisées dans les dispositions communes par l'article L. 5211-41. Celui-ci prévoit notamment que « l'ensemble des personnels de l'établissement transformé est réputé relever du nouvel établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes ».

En l'espèce commentée, M. B. avait été recruté par le syndicat intercommunal d'accueil des gens du voyage (SIAGV) pour une mission accessoire d'expertise et de conseil dans le domaine de la gestion de l'aire d'accueil des gens du voyage. Victime de l'interruption du versement de sa rémunération mensuelle à ce titre, il en demande paiement au président de la communauté d'agglomération de Paris-Saclay, laquelle s'est substituée au syndicat intercommunal. Suite à la décision implicite de rejet du président, au jugement du tribunal administratif et à l'arrêt de la cour administrative d'appel qui a rejeté le recours de M. B., le Conseil d'État juge que le législateur n'a entendu apporter aucune restriction aux dispositions de l'article L. 5211-41 et qu'elles s'appliquent donc au personnel exerçant une activité accessoire.



Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe

CHRONIQUES DU DGCT

Syndicat mixte. Compétences. Vidéosurveillance. Présidence. Exclusion du président du conseil départemental. Principe d'égalité devant la loi.

CE 5 fév. 2024, *Syndicat mixte ouvert Seine-et-Yvelines Numérique et autres*, req. n°[489300](#)

Le Conseil d'État fait ici application de sa jurisprudence traditionnelle relative au respect du principe d'égalité en lien avec la mise en œuvre de dispositifs locaux de prévention de la délinquance. Diverses dispositions législatives attribuent cette compétence aux communes ainsi qu'à des syndicats mixtes « ouverts restreints » qui peuvent, à cette fin, installer des systèmes de vidéoprotection. Ces dispositions prévoient que la présidence de ceux-ci est confiée, par dérogation à l'article L. 5721-2 du CGCT, au maire d'une commune membre ou au président d'un EPCI membre, en excluant le président du conseil départemental.

Au regard des compétences limitées attribuées à celui-ci, le Conseil d'État juge qu'il n'y a pas lieu à renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité car le choix du législateur répond à une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi.



OUTRE-MER

Zérah BREMOND

MAÎTRE DE CONFÉRENCES EN DROIT PUBLIC

C'est avec une certaine émotion que l'auteur de cette chronique reprend la suite du professeur Jean-Claude Douence dans la réalisation de la chronique outre-mer pour le DGCT. À défaut d'avoir pu, bien malheureusement, assurer un passage de flambeau en bonne et due forme, ce cru de la chronique outre-mer se sera concentré exclusivement sur l'année 2023 en retenant uniquement les principales décisions. Certaines ont cependant pu être omises ce dont par avance, nous prions nos lecteurs de nous excuser.

Droit de l'outre-mer. Nouvelle-Calédonie. Province des îles Loyauté. Répartition des compétences. [Code provincial de l'environnement](#)

CAA Paris 10 janv. 2023, Province des îles Loyauté, req. n° [21PA04622](#)

Dans le cadre actuel de la répartition des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et ses trois provinces, l'article 20 de [la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie](#) confère aux provinces une compétence résiduelle. Par conséquent, la réglementation des questions environnementales relève de l'échelon provincial ce qui a conduit à ce que chacune des trois provinces néocalédoniennes ait adopté un code de l'environnement qui leur est propre. Si les codes adoptés par les provinces Sud et Nord reprennent peu ou prou les dispositions du code national de l'environnement – avec toutefois quelques adaptations en province Nord –, la province des îles Loyauté a engagé depuis plusieurs années un processus de co-construction avec les autorités coutumières visant à élaborer un code de l'environnement qui tienne compte des « *spécificités géographiques, écologiques et sociétales du territoire de la province* » (préambule du code).

Compte tenu d'un mode d'élaboration impliquant une « *collaboration constante entre la province et les autorités coutumières* » (préambule), l'adoption du code s'est faite en plusieurs temps. Si la première édition du code adoptée en 2016 n'avait pas suscité de contestation, l'ajout en 2020 de différentes dispositions relatives aux aires naturelles protégées et à l'accès à la nature a conduit le représentant de l'État en Nouvelle-Calédonie à en contester la légalité devant le juge administratif. Arguant notamment de l'atteinte à la répartition des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et la Province, le tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie, par un jugement du 17 mai 2021, fit droit à la requête du Haut-commissaire de la République en annulant l'ensemble des modifications introduites dans le code par la délibération 2020-45/API adoptée par l'assemblée provinciale le 30 juin 2020. La province



releva appel de cette décision devant la CAA de Paris qui choisit dans un premier temps, par son arrêt du 17 mars 2022, de sursoir à statuer en sollicitant le Conseil d'État pour avis quant à la question de répartition des compétences, conformément à la procédure prévue par l'article 205 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie.

Dans [son avis rendu le 18 juillet 2022](#)¹, le Conseil d'État estima que la délibération de la province apparaissait essentiellement fondée sur sa compétence résiduelle en matière environnementale. Le risque d'empiètement sur la compétence de l'État en matière de garantie des libertés publiques – dont la récente jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'application de l'état d'urgence sanitaire en Nouvelle-Calédonie avait pu montrer l'étendue² – fut notamment écarté au regard de la finalité et de l'intensité des mesures prises, selon les critères proposés par le rapporteur public Laurent Domingo dans ses conclusions. Sans préjuger de la validité des dispositions contestées, cet avis du Conseil d'État paraissait à même d'infirmier la solution du tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie. Il revenait cependant à la CAA de Paris de statuer au fond, ce qu'elle fit par son arrêt du 10 janvier 2023.

Sans surprise, elle renversa l'analyse portée par le tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie en validant l'essentiel des dispositions introduites dans le code par la délibération provinciale contestée. Suivant l'avis du Conseil d'État, la Cour fit d'abord état de la plénitude de la compétence environnementale détenue par les provinces en rappelant que dans ce cadre « *les provinces peuvent librement instituer des régimes juridiques nouveaux et mettre en œuvre des politiques qui leurs sont propres, alors même qu'ils diffèrent de ceux décidés par l'État ou par la Nouvelle-Calédonie* » (§4). Au fond, la Cour valida les dispositions visant à encadrer les conditions d'accès au domaine public maritime provincial en établissant un mécanisme d'autorisation ou de déclaration préalable. Bien qu'étant susceptible de porter atteinte aux libertés publiques – ce qui rejoint la compétence de l'État –, la cour souligne le fait que ce régime « *vise à assurer la préservation de l'environnement et le respect des usages coutumiers* », dimension renforcée par le fait qu'il se conjugue avec « *l'instauration d'un système de servitudes écologiques et coutumières³ destiné à concilier tant [...] l'accès de tous à la nature que les pratiques culturelles qui lui sont associées* » (§23). Ainsi, contrairement au TA qui a conclu à l'annulation de l'ensemble de la délibération du seul fait que certaines de ses dispositions puissent porter aux libertés fondamentales, la CAA a, suivant le test proposé par le rapporteur public du Conseil d'État, évalué ces dispositions au regard de leur finalité et de l'intensité de l'atteinte portée, l'équilibre global du texte venant ce faisant valider les dispositions contestées. La Cour conclut en revanche à l'annulation de trois articles introduits par la délibération litigieuse :

- l'article 235-4 du code de façon partielle en ce que celui-ci subordonnait à un avis conforme des autorités coutumières toute décision prise par les autorités provinciales visant à lever la suspension d'un droit d'accès au domaine public maritime : le caractère

¹ CE, avis, 18 juillet 2022, n° 462438, concl. Laurent Domingo.

² Cons. Const. 4 décembre 2020, n° 2020-869 QPC, Pierre-Chanel T. On renverra sur ce point à l'analyse qu'en fit Jean-Claude Douence dans la chronique 2021 du DGCT.

³ Sur cette notion, on renverra notamment à C. David, V. David, « L'émancipation contrariée du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie », *Revue juridique de l'environnement*, 2021/2 vol. 46, p. 265-282.



conforme de l'avis peut en effet s'interpréter comme un transfert non prévu par la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie du pouvoir décisionnel des autorités provinciales vers les autorités coutumières ;

- les articles 232-3 et 232-5 de manière totale en ce que celui-ci vient subordonner à une autorisation préalable l'accès au domaine public provincial de tous navires autres que ceux ayant pour objet le transport régulier de voyageurs ou de marchandises entre la grande terre et les îles. Une telle exigence apparaît alors en contradiction avec la convention des Nations unies sur le droit de la mer qui garantit aux navires étrangers un droit de passage inoffensif dans la mer territoriale.

Cette décision n'a pas fait l'objet d'une nouvelle contestation devant le Conseil d'État. Si elle aurait pu clore le chapitre des contestations relatives au code de l'environnement de la province des îles loyauté, l'ajout en 2023 d'un nouveau titre au code relatif à la protection du vivant et ayant pour objet notamment de permettre la reconnaissance d'entité naturelle juridique sujet de droit a donné lieu à un nouveau front contentieux en 2024. Nous y reviendrons dans la prochaine chronique.

Droit de l'outre-mer. Polynésie française. Régime des actes dits « lois du pays ». Disparition des actes administratifs.

CE 7 avr. 2023, *Pacific Mobile Télécom 1*, req. n° [468496](#), concl. Domingo, obs. Otero, AJCT, 2023.515

Parmi les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, la Polynésie française apparaît comme étant l'une des plus autonomes. Par ses institutions d'abord avec la présence d'une Assemblée, d'un Président et d'un Gouvernement de la Polynésie française. Par la nature des actes qu'elle adopte ensuite avec l'attribution, par [la loi organique statutaire](#), à l'organe délibérant du pouvoir d'adopter des actes « dénommés "loi du pays" », faculté qui a pu être usitée de manière à conférer des droits particuliers en faveur de la population locale en matière d'emploi ou de protection du patrimoine foncier⁴. Par la relation qu'elle entretient avec la métropole enfin, en témoigne la vivacité du mouvement indépendantiste en Polynésie française⁵ ou encore la relative tolérance de l'administration locale et du juge judiciaire à l'égard de la coutume de « don d'enfant » dite « fa'a'amu »⁶. Dès lors, ce territoire pourrait apparaître comme étant plus proche de l'indépendance que de l'intégration dans la République, dimension renforcée par la réinscription par les Nations Unies en 2011 de la Polynésie française sur la liste des territoires à décoloniser.

⁴ Dimension jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel lors de l'examen de la loi organique statutaire. Cons. Const. 12 avril 2004, décision n° 2004-490 DC.

⁵ On renverra sur ce point à la récente analyse de [D. Dormoy, « L'exercice par les peuples autochtones des outre-mer de l'Union européenne de leur droit à l'autodétermination : la revendication indépendantiste au Groenland, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française », Blog du droit européen, WP 2/2024](#)

⁶ Cass. Crim. 27 septembre 2023, n° 21-83.673, note V. Tellier-Cayrol, AJPénal, 2023, p. 544.



Et pourtant, la décision Pacific Mobile Télécom 1 rendue par le Conseil d'État le 7 avril 2023 est venue rappeler de manière très nette que la Polynésie demeure malgré tout une collectivité territoriale de la République. Était en cause dans cette affaire une disposition du code polynésien des marchés publics – l'article LP 28 – prévoyant d'exonérer des règles de publicité et de mise en concurrence les établissements publics entendant confier la gestion d'un service public à l'une de leurs filiales dès lors qu'ils en détiennent plus de la moitié du capital. La disposition ayant été introduite par une loi du pays du 27 décembre 2018, la société requérante disposait de deux moyens de contestation :

- soit attendre qu'il soit fait application de ces dispositions par l'octroi d'une DSP sans mise en concurrence et contester l'acte d'attribution ainsi que la loi elle-même par voie d'exception : dans ce cas, la loi organique statutaire prévoit une voie de recours originale en son article 179, le requérant pouvant soulever devant le juge une question préjudicielle quant à la conformité de la loi du pays avec la Constitution, les lois organiques, les engagements internationaux, ou les principes généraux du droit. Le cas échéant, la juridiction sursoit à statuer et transmet la question au Conseil d'État qui statue dans les trois mois ;
- soit provoquer le recours en sollicitant le président de la Polynésie afin que celui-ci fasse introduire devant l'assemblée de la Polynésie un projet de loi du pays visant à l'abrogation des dispositions contestées.

C'est cette deuxième option qu'a choisi la société requérante, suscitant ce faisant un recours inédit non prévu par la loi organique puisqu'est en cause dans cette affaire non pas la loi du pays, mais la décision tacite de refus du président de la Polynésie française. Se pose alors la question de la nature de la loi du pays en Polynésie : soit l'on considère qu'il s'agit d'un acte législatif ou du moins d'un acte sui generis auquel cas les moyens de sa contestation ne peuvent emprunter que ceux prévus par la loi organique. Tout au plus, il pourrait en être fait une interprétation extensive en prévoyant la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'État dès lors qu'il s'agit de contester la loi du pays que ce soit par voie d'action ou par voie d'exception comme c'est le cas en l'espèce. Soit l'on considère que la loi du pays est un acte administratif comme les autres et qu'à ce titre, il entre pleinement dans le cadre de la jurisprudence Alitalia supposant qu'en cas d'illégalité, l'autorité administrative a l'obligation de l'abroger, à charge pour le requérant d'en faire la demande et, le cas échéant, de contester le refus d'abrogation devant le juge de l'excès de pouvoir. C'est cette seconde option qu'a choisi d'emprunter le Conseil d'État dans cette affaire eu égard à la cohérence, la simplicité et la rapidité qu'elle présente, pour reprendre les mots du rapporteur public. L'affaire a donc été renvoyée devant le TA de la Polynésie donnant lieu à un litige de première instance impliquant l'application de la loi du pays et, de manière logique, l'introduction d'une question préjudicielle mettant en cause la loi du pays. Celle-ci a été transmise au Conseil d'État qui eut de nouveau à se prononcer sur cette affaire dans sa décision du 29 décembre 2023.



Droit de l'outre-mer. Polynésie française. Commande publique. Contrôle de constitutionnalité des actes dits « lois du pays ».

CE 29 déc. 2023, Société Pacific Mobile Telecom 2, req. n° [488288](#), concl. E. de Moustier, note A. Troianiello, A. Moyrand, AJDC 2024. 687

À l'issue de la décision Société Pacific Mobile Telecom 1, il semblait apparaître que les lois du pays polynésiennes « *ne sont que des actes administratifs* », pour reprendre l'observation de Christophe Otero. Il ne s'agit pas pour autant d'actes administratifs « comme les autres » dans la mesure où d'une part, le champ de compétence de la loi du pays apparaît à même d'empiéter sur les compétences législatives du Parlement national et que d'autre part, les voies et moyens de contestation des lois du pays apparaissent strictement délimités par la loi organique statutaire.

Cela est particulièrement net en matière de commande publique puisque la compétence transférée à la Polynésie française en la matière par l'article 28-1 de la loi statutaire dispose que « *La Polynésie française fixe les règles applicables à la commande publique de la Polynésie française et de ses établissements publics dans le respect des principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats, de transparence des procédures, d'efficacité de la commande publique et de bon emploi des deniers publics* ». Ces principes généraux, qui découlent globalement d'exigences constitutionnelles⁷, viennent ce faisant limiter la compétence de la Polynésie en la matière. Cela étant, comme le rappellent justement Antonio Troianiello et Alain Moyrand, la Polynésie française n'est pas assujettie au droit européen en matière de commande publique ce qui lui confère une assez large capacité de créativité. C'est ce qui a pu conduire le « législateur du pays » à proposer une définition extensive de l'exception *in house*⁸ issue de la jurisprudence européenne en prévoyant une exemption des règles de passation des délégations de services publics pour les établissements publics contractants avec une filiale dont le capital est détenu de façon majoritaire par l'établissement.

Il appartenait donc au Conseil d'État d'apprécier si une telle disposition pouvait apparaître compatible avec les exigences constitutionnelles de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats. Bien que la Polynésie fit prévaloir une « *configuration particulière du territoire* » pouvant rendre la gestion des services publics insuffisamment rentables et justifier par là même la nécessaire présence de capitaux publics au sein des opérateurs de service public, le Conseil d'État n'a pas été convaincu par le fait que « *seules les filiales des établissements publics [puissent] assurer la gestion déléguée des services publics dont ces derniers ont la charge, quelle que soit l'activité en cause* ». Il en conclut alors

⁷ Dimension régulièrement rappelée par le Conseil constitutionnel. V. not. décisions n° 2003-473 DC § 10 ; n° 2020-807 DC § 54.

⁸ Pour mémoire, l'exception *in house* résulte de la jurisprudence Teckal de la CJCE dont il découle trois critères clés : l'exercice d'un contrôle du délégataire par l'autorité délégante analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ; l'absence de capitaux privés dans l'entité délégataire ; une activité du délégataire essentiellement dédiée au délégant.



à l'inconstitutionnalité de l'article LP 28 du code polynésien des marchés publics et renvoya l'affaire au tribunal administratif de la Polynésie française pour y être tranchée définitivement.

Cette solution ne paraît néanmoins pas définitivement fermer la porte à des adaptations locales des règles de passation des délégations de services publics à partir du moment où cela pourrait être justifié dans un secteur d'activité donné. C'est, semble-t-il, la généralisation de l'exemption qui était en cause. La possibilité offerte depuis 2019 par l'article 30-2 de la loi organique relative à la Polynésie française d'instituer sur le territoire des sociétés publiques locales devrait cependant permettre de résoudre la difficulté ayant conduit le « législateur du pays » à prévoir cette dérogation aux règles de passation des délégations de service public. De fait, le statut de la SPL permet de remplir les critères de l'exception *in house* qui apparaît pour le coup conforme aux exigences constitutionnelles de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement entre les candidats. Ainsi, bien qu'étant largement autonome, la Polynésie française se retrouve finalement amenée à reprendre en ce domaine les mêmes outils que ceux qui ont été introduits en métropole. Cela nous rappelle que le pays polynésien demeure malgré la distance géographique et culturelle encore un pays français.

Droit de l'outre-mer. Nouvelle-Calédonie. Avenir institutionnel. Accord de Nouméa. Organisation politique. Définition du corps électoral restreint. Avis consultatif

CE ass., avis, 26 déc. 2023, *Continuité des institutions en Nouvelle-Calédonie*, n° [407713](#), note Donier, *Dr. adm.* 2024, comm. 15

Suite à l'aboutissement du processus d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 2021 – s'étant soldé par un triple non à l'indépendance –, l'archipel mélanésien est entré dans une phase d'incertitude quant à la subsistance du statut institutionnel tel qu'hérité de [l'accord conclu à Nouméa en 1998](#). Cependant, pour reprendre la formule de Léa Havard, si l'Accord « *est terminé politiquement, [il ne l'est] pas juridiquement* »⁹. Tout au plus, l'Accord prévoit en son point 5 que « *si la réponse est encore négative, les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée* » et que « *tant que les consultations n'auront pas abouti à la nouvelle organisation politique proposée, l'organisation politique mise en place par l'accord de 1998 restera en vigueur, à son dernier stade d'évolution, sans possibilité de retour en arrière, cette « irréversibilité » étant constitutionnellement garantie* ». Cette « garantie constitutionnelle » de stabilité de l'organisation politique néocalédonienne se traduit alors dans l'article 77 de la Constitution qui vient consacrer la valeur constitutionnelle de l'Accord de Nouméa dont les orientations s'imposent à la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie. Eu égard au caractère potentiellement provisoire de ces orientations et à leur caractère fortement dérogatoire en ce qui concerne en particulier la détermination du corps électoral appelé à élire les représentants siégeant au sein des instances administrant le territoire

⁹ Léa HAVARD, « 3e référendum en Nouvelle-Calédonie : l'accord de Nouméa est-il vraiment caduc ? », Blog [Juspoliticum](#), 3 janvier 2022.



– assemblées de province et Congrès –, le Gouvernement a sollicité le Conseil d'État afin qu'il rende un avis relatif à la continuité des institutions en Nouvelle-Calédonie.

Cet avis fut rendu par l'assemblée générale du Conseil d'État le 7 décembre 2023 et rendu public le 26 à la demande du Gouvernement. 4 questions étaient posées au Conseil d'État :

1) d'abord quant au droit applicable en Nouvelle-Calédonie suite à l'aboutissement du processus d'autodétermination ; 2) ensuite quant à la nécessité qu'il pourrait y avoir de modifier les règles électorales pour répondre aux exigences démocratiques élémentaires ; 3) de manière liée en ce qui concerne la compétence du législateur organique pour modifier ces dispositions ; 4) enfin s'il est possible de reporter les élections provinciales prévues au printemps 2024.

À la première question, le Conseil d'État répond sans surprise en soulignant la persistance du cadre juridique applicable à la Nouvelle-Calédonie « *aussi longtemps qu'une révision de la Constitution ne sera pas intervenue* », ce qui correspond à la lettre de l'accord de Nouméa et des dispositions de l'article 77 de la Constitution éclairées par la décision n° 99-410 DC du Conseil constitutionnel. Cette solution est conforme à l'analyse donnée par l'ensemble des observateurs depuis l'aboutissement du processus d'autodétermination.

Les réponses aux deuxième et troisième questions étaient en revanche plus incertaines, le Conseil d'État ayant pu sur ce point réaliser un véritable « numéro de contorsionniste »¹⁰ que d'autres ont pu qualifier de « funambule »¹¹. De fait, malgré le constat préalable de la persistance du cadre juridique institué par l'Accord de Nouméa dont l'irréversibilité est garantie constitutionnellement, le Conseil d'État va curieusement s'interroger sur la légitimité de ce cadre, en particulier en ce qui concerne le gel du corps électoral¹² et la représentativité des différentes provinces au sein du Congrès de la Nouvelle-Calédonie. Il paraît ce faisant déplacer le débat plus nettement sur le terrain politique que sur le terrain juridique, reprenant à son compte les interrogations posées par le gouvernement et les acteurs politiques locaux.

En substance, le Conseil d'État a mis en lumière dans son avis à la fois un changement de circonstance de fait et un changement de circonstance de droit susceptible de remettre en cause la constitutionnalité de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie traduisant pourtant les orientations de l'Accord de Nouméa. D'un côté, le changement de circonstances de fait serait lié au constat selon lequel d'une part, le gel du corps électoral a pu conduire à accroître le nombre de personnes inscrites sur la liste électorale générale privées du droit de vote pour

¹⁰ V. Donier, *op. cit.*

¹¹ J. Belanyi, C. David, « Le dégel du corps électoral en Nouvelle-Calédonie : autopsie d'une réforme incendiaire », [Fondation Jean Jaures, 24 mai 2024](#).

¹² Sans rentrer dans le détail complexe des conditions d'inscription sur la liste électorale spéciale établie pour les élections aux assemblées de province et au congrès de la Nouvelle-Calédonie, le principe du gel du corps électoral résulte d'une révision constitutionnelle adoptée en 2007 conduisant à ce que l'acquisition de la citoyenneté néocalédonienne dépende à minima du fait d'avoir été inscrit ou d'avoir eu l'un de ses parents inscrits sur la liste électorale générale au moment de la consultation référendaire du 8 novembre 1998 ayant conduit à l'adoption de l'Accord de Nouméa. La conséquence en est que toute personne ayant établi un lien avec la Nouvelle-Calédonie après cette date ne pourra jamais accéder à la citoyenneté.



les élections provinciales, celui-ci étant passé de 7,46 % en 1999 à 19,28 % en 2023, et d'autre part, que l'évolution de la démographie des différentes provinces a conduit à renforcer la surreprésentation des provinces Nord et des îles au congrès. De l'autre, le changement de circonstances de droit serait caractérisé par l'aboutissement politique de l'Accord de Nouméa avec la réalisation des trois consultations d'autodétermination. Par conséquent, le Conseil d'État estime qu'une modification de ces dispositions serait nécessaire à brève échéance et ce de surcroît eu égard à l'incertitude pouvant demeurer quant à la conformité des règles en vigueur avec les engagements internationaux de la France, en particulier avec l'article 3 du protocole additionnel n° 1 de la CEDH. Les doutes quant à la constitutionnalité et la conventionnalité du régime électoral des assemblées de provinces et du congrès ont donc conduit la haute assemblée à préconiser l'intervention rapide d'une révision constitutionnelle sur ce point.

À défaut, il est même envisagé, en ce qui concerne la détermination du corps électoral, la possibilité pour le législateur organique d'agir directement pour prendre en compte les évolutions démographiques de manière à « *inclure dans le corps électoral les descendants, et non les seuls enfants, des électeurs mentionnés au 1 de l'article 188 de la loi organique* ». Cette option se justifierait par le fait qu'en l'état de la réglementation, il y aurait un risque de disparition du corps électoral spécial dans la mesure où pour les personnes ayant atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998, l'accès à la citoyenneté néocalédonienne dépend notamment du fait d'avoir « *un de leurs parents* » ayant a minima été inscrits sur la liste électorale générale lors de la consultation du 8 novembre 1998. Selon le Conseil d'État, une interprétation stricte de cette disposition, qui constitue la transposition de ce qui est prévu au point 2.2.1 de l'Accord de Nouméa, conduit à exclure de la citoyenneté néocalédonienne des personnes dont les parents ont atteint l'âge de la majorité après cette date et ce quand bien même elles seraient natives de la Nouvelle-Calédonie.

Cet avis peut alors susciter plusieurs remarques :

- en premier lieu, on peut s'interroger sur la pertinence d'une analyse visant à contester la constitutionnalité de dispositions dont l'assise est elle-même constitutionnelle. De fait, en définissant le corps électoral et la répartition des sièges au congrès, la loi organique ne fait que transposer les orientations de l'Accord de Nouméa auxquelles l'article 77 de la Constitution donne pleinement valeur constitutionnelle sans qu'il puisse y être décelé la moindre clause de caducité. En pratique, ce point ne paraît pas véritablement contesté par le Conseil d'État qui souligne que seule une révision de la Constitution pourrait permettre de déroger à ces orientations (§10). Et pourtant, en estimant « *que l'intervention du législateur organique sera, en l'absence de modification de la Constitution, nécessaire à terme, pour modifier les dispositions du régime électoral des assemblées de province et du congrès qui dérogent aux principes constitutionnels d'universalité et d'égalité du suffrage* » (§15), la haute assemblée paraît relativiser la valeur constitutionnelle des dérogations établies par l'Accord de Nouméa ou, du moins, instaurer une hiérarchisation discutable entre dispositions constitutionnelles ;
- en deuxième lieu, l'argument tiré de l'incertitude conventionnelle quant au maintien d'un corps électoral restreint a de quoi surprendre quand on sait avec quelle réticence le juge administratif français perçoit la potentielle prévalence des engagements internationaux



de la France sur l'application de dispositions constitutionnelles¹³. De surcroît, si la Cour européenne des droits de l'homme avait conclu, dans l'affaire *Py c. France* tranchée en 2005, à la conventionnalité d'un corps électoral restreint en Nouvelle-Calédonie eu égard à son caractère transitoire, elle le faisait également en soulignant la contribution de cette mesure à l'apaisement de la situation après la période tourmentée des « événements ». Cette raison paraîtrait tout aussi recevable aujourd'hui, la condamnation de la France par la CEDH en cas de nouveau recours sur ce point étant loin d'être acquise ;

- enfin, l'analyse quelque peu alarmiste selon laquelle la définition actuelle du corps électoral pourrait conduire à terme à sa disparition semble être assez discutable au regard de la pratique constatée des commissions administratives spéciales chargées d'actualiser chaque année la liste électorale. En effet, selon [le rapport des experts de l'ONU sur la révision de la liste électorale spéciale en 2019](#), il a pu être généralisée la pratique consistant à appliquer la présomption « natifs de parents natifs » pour permettre l'inscription de jeunes majeurs dont les parents pouvaient être mineurs en 1998 et donc, par conséquent, non inscrits sur la liste électorale générale. Comme le soulignaient les experts, cette présomption permet de respecter « *l'esprit de la loi sans en suivre nécessairement la lettre* ». Ce type de problème a pu également en certains cas être résolu au regard de la situation des grands-parents ce qui donne à voir une interprétation large de la notion de « parent » telle que mentionnée dans la loi organique. Ce type de solution, qui repose pour le coup sur une pratique administrative relativement aléatoire, n'est pas parfaitement satisfaisant. Cependant, elle vient relativiser le péril lié à l'attrition du corps électoral et l'argument avancé par le Conseil d'État quant à l'urgence qui justifierait une réforme, le cas échéant par une simple intervention du législateur organique en méconnaissance de la valeur constitutionnelle des orientations fixées par l'Accord du Nouméa en la matière.

En dernier lieu, l'avis rendu par l'assemblée générale du Conseil d'État est venu préciser les conditions dans lesquelles un report des élections provinciales prévues au printemps 2024 pourrait être envisagé. Suivant la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière, ce report est possible à condition que cela se fasse dans une périodicité raisonnable et que cela puisse se justifier par un but d'intérêt général lié à un projet de réforme du corps électoral, qu'il survienne dans le cadre d'une révision constitutionnelle, d'un projet de loi organique ou d'un « *processus suffisamment engagé de négociation* » visant à la signature d'un nouvel accord. On conclura en relevant que cette référence à la négociation comme mode d'élaboration du régime électoral en Nouvelle-Calédonie semble intervenir relativement tardivement dans l'avis alors même qu'il s'agit là de l'essence de l'Accord de Nouméa. La suite des événements aura malheureusement illustré ce manque, dimension que nous développerons plus amplement dans la chronique 2024...

¹³ On rappellera bien sûr le fameux arrêt *Sarran et Levacher* rendu par l'Assemblée du contentieux le 30 octobre 1998, mais on peut également mentionner pour un exemple plus récent l'arrêt *French Data Network* rendu le 21 avril 2021, note A. Iliopoulou-Penot, *JCP G*, 2021, act. 659.



POLICE MUNICIPALE

Philippe ZAVOLI

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC

Concours de police générale et spéciale.

CAA Toulouse, 27 juin 2023, Fédération des campings de Vaucluse, req. n°[21TL02350](#), inédit au Rec.

La Fédération des campings du Vaucluse contestait l'arrêté par lequel le préfet du Vaucluse a fixé les mesures de protection et de sauvegarde que les gestionnaires de terrains de camping et de caravanage doivent mettre en œuvre pour améliorer la sécurité des occupants de leurs installations. La contestation portait, notamment et c'est elle qui nous intéressera ici, sur le fait que le préfet n'avait pas respecté la procédure auquel est assujettie l'autorité administrative lorsqu'elle ordonne la réalisation de travaux et la mise en place de dispositifs d'information, d'alerte et d'évacuation des occupants des lieux en question, sur le fondement des dispositions du code de l'urbanisme. La Cour Administrative d'Appel de Toulouse a écarté le moyen parce que les mesures contestées ne relevaient pas de l'exercice du pouvoir de police spéciale consacré par le code de l'urbanisme mais du pouvoir de police générale qui appartient en l'espèce au préfet au titre du code général des collectivités territoriales (ci-après CGCT). En effet, les mesures que le préfet du Vaucluse avait prises avaient vocation à s'appliquer à l'ensemble des installations du département entrant ainsi dans les prédictions du 3° de l'article L.2215-1 CGCT qui dispose que le représentant de l'État dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune. Le juge d'appel rappelle ici le principe selon lequel le pouvoir de police spéciale n'exclue pas l'exercice du pouvoir de police générale ce dernier, par sa plus large portée géographique, étant mieux adapté (voir en ce sens B. PLESSIX, DAG, 4^e éd., Lexis Nexis, n°625).

CAA Versailles, 28 nov. 2023, Sté La boutique du Fouilleur et syndicat professionnel Détéxpert, req. n°[21VE03265](#), inédit au Rec.

L'affaire jugée par la Cour Administrative de Versailles présente, sur le plan des principes, de grandes similitudes avec celle jugée à Toulouse en ce qu'elle illustre un concours entre la police spéciale instituée par le code du patrimoine en matière de détection d'objets métalliques et la police générale du CGCT. Et la solution rendue n'est pas différente puisqu'en l'espèce, là aussi, la contestation d'une mesure de police générale prise par le préfet du Loiret a été rejetée en raison de son application sur l'ensemble du département. En revanche, la solution interroge quant au blanc-seing accordé au préfet à la lumière de la finalité de la mesure. En effet, le représentant de l'État dans le département a interdit la tenue d'un rallye de détection d'objets à l'aide de détecteurs de métaux en vue d'assurer la sécurité du patrimoine archéologique « dans un environnement archéologique particulièrement sensible ». On avouera ne pas être convaincu par la légalité d'une mesure de police générale dont la finalité



est d'assurer la sécurité du patrimoine archéologique parce qu'elle a un objet trop éloigné de la trilogie municipale. Il n'est pas anodin qu'ait été institué une police spéciale pour assurer la protection du patrimoine archéologique et il aurait été préférable qu'elle soit seule à s'appliquer.

Nécessité des mesures de police spéciale dans le cadre d'une rencontre sportive.

CAA Marseille, 3 mai 2023, Association nationale des supporters, n°[21MA04666](#), inédit au Rec.

De crainte de subir les débordements des supporters du club de football du PSG en prélude à la rencontre du club parisien contre celui de Nice, le préfet des Alpes-Maritimes avait pris en septembre 2018, comme le lui autorise l'article L.332-16-2 du code du sport, un arrêté interdisant, dans un premier temps, l'accès des abords du stade niçois à 500 supporters parisiens ramené, dans un second, à 200. Bien a pris à l'association nationale des supporters de faire appel du jugement du tribunal Administratif de Nice rejetant leur recours en annulation car les magistrats marseillais n'ont pas été convaincus du bien-fondé de la mesure de police. Au vu des pièces du dossier, principalement constituées de notes des renseignements généraux, il était relevé qu'aucune des précédentes rencontres entre les deux équipes, lors des saisons passées, n'avait donné lieu à des affrontements, une des notes usant même du terme de « docile » pour qualifier le comportement des supporters parisiens depuis le début de la saison. C'est donc d'un excès de précaution, d'une absence de nécessité que le juge sanctionne ici, le risque de trouble à l'ordre public n'étant pas établi.

CE, ord., 14 mai 2024, Association nationale des supporters, n°[494162](#), inédit au Rec.

Les saisons footballistiques se suivent et ne se ressemblent pas. En mai 2024, ce sont le ministre de l'Intérieur et le préfet des Alpes-Maritimes qui prennent de nouveaux arrêtés interdisant pour le premier, le déplacement des supporters du PSG à l'occasion d'un nouveau match opposant le club parisien à l'OGC Nice et, pour le second, le stationnement, la circulation sur la voie public et l'accès au stade niçois des mêmes supporters. Compte tenu de la portée de telles mesures, l'association nationale des supporters doubla son recours en annulation d'un référé-suspension. Dans une ordonnance particulièrement motivée, le Conseil d'État, après avoir justifié sa compétence en premier et dernier ressort, relève l'existence d'une « animosité particulière entre les supporters des deux clubs » ce qui selon lui fait naître un risque réel et sérieux d'affrontement à l'occasion de la rencontre de football sans compter les antécédents des supporters parisiens comme des supporters niçois régulièrement impliqués dans des rixes et altercations « occasionnant en plusieurs cas des blessés ou des dégradations ». Bref tout un ensemble de considérations conduisant à ce que les décisions ne soient entachées d'aucune illégalité manifeste. Tout au plus, est-il regretté le caractère tardif de la publication de l'arrêté ministériel. En effet, l'interdiction de circuler a été publiée le 12 mai au JO alors que le match devait se dérouler le 15 mai obligeant l'association mais également le juge à faire preuve de réactivité pour le contester et en examiner la légalité.



URBANISME

Philippe ZAVOLI

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC

Intérêt à agir d'une collectivité territoriale contre l'autorisation d'implanter un parc éolien.

CE 1^{er} déc. 2023, *Région Auvergne-Rhône-Alpes et Cnes de Saint-Hilaire et de Meillers*, req. n°[470723](#) et CE 1^{er} déc. 2023, *Département de la Charente-Maritime*, req. n°[467009](#), Rec. T

Par des arrêts jumeaux, le Conseil d'État précise l'intérêt à agir des trois niveaux de collectivités territoriales qui ont toutes contesté des autorisations environnementales délivrées pour l'exploitation de parcs éoliens. Les cours administratives d'appel de Lyon et de Bordeaux avaient, en bloc, dénié cet intérêt à agir tant à des communes, qu'à un département et à une région. Et toutes s'étaient pourvus en cassation. L'occasion a ainsi été donnée au Conseil d'État de préciser qu'une personne morale de droit public ne peut se voir reconnaître la qualité de tiers recevable à contester devant le juge administratif une autorisation environnementale que dans les cas où les inconvénients ou les dangers pour les intérêts visés à l'article L. 181-3 du code de l'environnement sont de nature à affecter par eux-mêmes sa situation, les intérêts dont elle a la charge et les compétences que la loi lui attribue. Et, après avoir précisément examiné les compétences des collectivités à la lumière des intérêts susceptibles d'être remis en cause par les projets éoliens, le juge de cassation, confirmant le juge d'appel, a dénié à la région, bien qu'elle soit compétente pour élaborer le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires dont les objectifs sont notamment la lutte contre le changement climatique et le développement des énergies renouvelables, comme au département qui, lui, est compétent pour élaborer des itinéraires de promenade et de randonnée, toute qualité pour agir contre les autorisations. En revanche, il en a été différemment pour les communes au motif que le projet de parc éolien affecterait directement la qualité de leur environnement et aurait un impact sur leur activité touristique, en raison notamment de nuisances paysagères et patrimoniales résultant de la proximité ou covisibilité du site d'implantation du projet avec plusieurs monuments historiques et sites inscrits. En bref, par principe, une région ou un département ne peuvent contester l'implantation d'un projet éolien tandis qu'une commune le peut si les circonstances de l'espèce le justifient.



Régime des modifications apportées à une demande de permis de construire durant le délai d'instruction.

CE 1^{er} déc. 2023, *Cne de Gorbio*, req. n°[448905](#), *Rec. T* ; CAA Marseille 4 juill. 2024, *Cne d'Aix-en-Provence*, req. n°[23MA02480](#) ; CAA Nantes 7 juin 2024, *Cne de Treillères*, req. n°[22NT02972](#)

La réforme de l'autorisation de construire issue de l'ordonnance du 8 décembre 2005 et son décret du 5 janvier 2007 a eu pour objectif de simplifier et de sécuriser le régime des autorisations d'occupation et d'utilisation du sol (P. Soler-Couteaux et E. Carpentier, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz HyperCours, 8^{ème} édit. 2022, n°709). Elle n'a toutefois pas envisagé la situation d'un pétitionnaire qui, durant le délai d'instruction de sa demande, décide d'y apporter des modifications. C'est l'enseignement de cet arrêt qui sera, à cet égard, publié au *Rec.* La Haute juridiction administrative y précise que rien n'interdit à l'auteur d'une demande de permis de construire d'apporter des modifications à son projet durant la phase d'instruction de sa demande. En principe, cette demande n'a pas d'incidence sur la date de naissance d'un permis tacite. Toutefois, il peut en aller différemment si les modifications impliquent de nouvelles vérifications ou consultations. Dans ce cas, il incombe au service instructeur d'indiquer au demandeur la date à compter de laquelle, à défaut de décision expresse, la demande modifiée sera réputée acceptée. On reconnaît bien là le pragmatisme qui caractérise le juge administratif mais on regrettera l'incertitude à laquelle se trouve désormais confronté tant le demandeur que les services instructeurs. L'arrêt précise que ce nouveau délai s'applique compte tenu de l'objet, de l'importance ou de la date à laquelle les modifications ont été présentées. Il faudra donc attendre des décisions ultérieures pour en savoir davantage sur la prise en compte de ces différents paramètres. C'est ainsi que pour la Cour administrative d'appel de Marseille, la modification d'un projet de construction de 4 immeubles comprenant 70 logements pour une surface de plancher de près de 5 000 m² conduisant à ajouter douze places de stationnement supplémentaires en sous-sol ne conduit pas à un report du délai d'instruction. Il en va de même dans l'affaire jugée par la Cour administrative d'appel de Nantes. Ici, pourtant tout été indiqué pour que soit admis un report du délai d'instruction : des modifications successives ont été apportées au projet : modification des limites foncières des îlots, du niveau du terrain naturel, de la hauteur des bâtiments, de la répartition et de l'agencement des emplacements de stationnement et des espaces verts et du dimensionnement de l'aire de présentation des ordures ménagères. Qui plus est, la dernière en date des modifications a été présentée le 18 mars 2019 alors que le délai d'instruction expirait le 21 mars. Mais dès lors que les services instructeurs n'ont pas informé le demandeur de l'impossibilité dans laquelle ils étaient de mener à bien, avant la date à laquelle serait normalement intervenue une décision tacite, l'examen de ces modifications, en lui indiquant la date à compter de laquelle, à défaut de décision expresse, la demande modifiée serait réputée acceptée, la Cour a estimé que le sursis à statuer sur cette demande en date du 17 mai 2019 devait s'analyser comme un retrait du permis tacite accordé le 21 mars.



Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe

CHRONIQUES DU DGCT

Notion d'extension d'une construction existante en l'absence d'indication dans le PLU.

CE 9 nov. 2023, *M. et Mme C.*, req. n°[469300](#), Rec. T

En l'absence d'indication dans le PLU, l'extension d'une construction existante doit être entendue comme un agrandissement de la construction existante présentant outre un lien physique et fonctionnel avec elle, des dimensions inférieures à celle-ci. Commet dès lors une erreur de droit, la Cour qui juge que l'extension, si elle s'apprécie au regard d'un critère de continuité physique et fonctionnelle et de sa complémentarité avec la construction existante, est indépendante de la superficie des travaux projetés par rapport à cette dernière.



CONTRATS ET MARCHÉS PUBLICS

Antoine BOURREL

MAÎTRE DE CONFÉRENCES EN DROIT PUBLIC

Notion de contrat administratif. Contrat de vente d'un bien immobilier appartenant au domaine privé d'une commune

T. confl. 13 mars 2023, Cne de Phalsbourg, req. n° [C4266](#), Rec. T

Cet arrêt du Tribunal des conflits est l'occasion de rappeler un principe solidement établi (voir T. confl., 4 juill. 2016, n° C4057, *Cne de Gélaucourt*) selon lequel « *Le contrat par lequel une personne publique cède des biens immobiliers faisant partie de son domaine privé est en principe un contrat de droit privé, sauf si ce contrat a pour objet l'exécution d'un service public ou s'il comporte des clauses qui, notamment par les prérogatives reconnues à la personne publique contractante dans l'exécution du contrat, impliquent, dans l'intérêt général, qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs* ».

En l'espèce, par un acte de vente conclu le 25 août 2000, la commune de Phalsbourg avait cédé à la société Gartiser, aux droits de laquelle est venue la société SGTP 67, une parcelle de son domaine privé d'une superficie de 182,60 ares, au prix de 273 900 francs, en vue de la construction par cette société d'un immeuble à usage industriel, non affecté à l'habitation pour les trois quarts au moins de sa superficie. La vente avait été conclue sous plusieurs conditions, tenant en particulier au dépôt d'un permis de construire pour un bâtiment à vocation industrielle et à l'édification de cet immeuble d'une surface d'au moins 1 000 mètres carrés, dans des délais déterminés. L'acte de cession prévoyait, en cas de non-respect de ces délais, la possibilité pour le vendeur de procéder à la résolution de la vente, avec le versement à l'acquéreur d'une indemnité égale au prix de la cession, diminué de 10 % à titre de dommages-intérêts forfaitaires, si la résolution intervient avant le commencement de tous travaux. Le contrat interdisait par ailleurs à l'acquéreur de mettre en vente le terrain avant l'achèvement de la totalité des travaux prévus, sans en avoir préalablement avisé le maire de la commune de Phalsbourg, cette dernière se réservant alors le droit d'obtenir la rétrocession du terrain dans les conditions prévues pour l'indemnité de résolution mais sans application de la réduction de 10 % ou d'agréer ou désigner l'acquéreur en imposant que le prix de vente soit fixé dans les mêmes conditions. Le morcellement du terrain était également interdit sans autorisation de la commune. Enfin, le contrat prévoyait l'inscription au livre foncier de Phalsbourg des restrictions du droit de disposer et du droit à la résolution, avec effet jusqu'au 25 août 2004.



Constatant, d'une part, que la vente par la commune de Phalsbourg à la société Gartiser d'une parcelle appartenant à son domaine privé en vue de la réalisation d'un bâtiment industriel n'avait pas pour objet l'exécution d'un service public, d'autre part, que ni les clauses par lesquelles la société s'engageait, sous une condition résolutoire, à déposer un permis de construire et à réaliser un bâtiment dans certains délais, ni celles qui encadraient le droit de la société de disposer du terrain, ni celles qui encadraient les conditions de retour du bien en cas de résolution de la vente, ni aucune autre clause n'impliquaient que, dans l'intérêt général, le contrat relève du régime exorbitant des contrats administratifs, le Tribunal en déduisait logiquement que le contrat litigieux était de nature privée et qu'il appartenait en conséquence à la juridiction judiciaire de connaître de la demande indemnitaire de la société consécutive à la résolution de la vente prononcée par la commune en raison du non-respect du délai de réalisation de la construction.

Contrat ayant pour objet la construction, la gestion et l'exploitation d'une centrale hydroélectrique

T. confl. 9 oct. 2023, SA Ingénierie Gestion Industrie Commerce, req. n° [C4284](#), Rec.

Cet arrêt du tribunal des conflits est l'occasion de préciser la nature juridique du contrat par lequel une commune titulaire d'une autorisation préfectorale lui permettant de disposer de l'énergie des rivières confiée à une société, pour une longue durée (29 ans) et moyennant une redevance annuelle, la construction, la gestion et l'exploitation d'une centrale de production d'énergie hydroélectrique, l'électricité ainsi produite étant vendue à EDF.

En cas de litige contractuel quel est alors le juge compétent ? Le juge judiciaire, dit le Tribunal des conflits à propos de la convention conclue entre la commune de d'Aulus-les-Bains et la société ICIC.

La qualification de contrat administratif par détermination de la loi est écartée dès lors que, d'une part, si aux termes de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique applicable en l'espèce, « *le législateur a entendu donner à l'ensemble des ouvrages de production d'énergie hydroélectrique concédés, que la personne qui en est propriétaire soit publique ou privée, le caractère d'ouvrage public, l'installation hydraulique en cause est d'une puissance inférieure à 4500 kilowatts et ne relève pas du régime de la concession en application de ces dispositions. Le contrat en litige n'a, par suite, pas la nature d'un contrat administratif par détermination de la loi* ». D'autre part, le contrat ne peut revêtir ni le caractère d'une délégation de service public, « *l'activité de production d'électricité exercée, dans le seul but de la céder à EDF, par la société ne peut être regardée, en l'espèce, comme poursuivant un but d'intérêt général* » ni, pour le même, celui de contrat de concession de travaux. Enfin, « *le contrat litigieux ne comporte aucune clause qui, notamment par les prérogatives reconnues à la personne publique contractante dans l'exécution du contrat, implique, dans l'intérêt général, qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs* ».



Notion de marché public. Convention de distribution d'eau potable – délégation de service public

CE 13 oct. 2023, *Collectif aletois gestion publique de l'eau actions sur le Limouxin et le Saint-Hilaireois*, req. n°[464955](#), Rec. T

Constitue une délégation de service public la convention conclue par la commune de Limoux avec Veolia pour la production et la distribution d'eau potable dès lors que le concessionnaire, dès lors que « *le délégataire assume la responsabilité du fonctionnement du service à ses risques et périls ainsi que de la gestion des équipements du service public qu'il exploite* ». Il ressort ainsi de la convention litigieuse que le concessionnaire, qui ne percevait aucune subvention de la part de la commune de Limoux, était rémunéré par les usagers en fonction notamment des volumes d'eau, dont la consommation est variable, et, par ailleurs, assumait notamment le risque de factures impayées.

En conséquence, en déduisant de l'ensemble de ces éléments que la part de risque transférée à la société Veolia - Compagnie générale des eaux impliquait une réelle exposition aux aléas du marché, la cour administrative d'appel de Marseille n'a pas inexactly qualifié les faits de l'espèce.

Vente d'un terrain d'une commune avec charge et marché public de travaux

Cass. Civ. 3ème, 26 oct. 2023, pourvoi n°[22-19.444](#)

Les montages contractuels constitués autour de la vente de terrains avec charge ne sont pas connus uniquement du juge administratif.

Le juge judiciaire peut en effet être saisi de ces sujets au travers du recours contre la promesse synallagmatique de vente des terrains du domaine privé de la collectivité territoriale. La question posée étant celle de la compétence du juge judiciaire, ce dernier doit se prononcer sur la nature juridique du contrat litigieux : vente immobilière relevant du droit privé ou marché public de travaux relevant de la compétence du juge administratif.

La Cour de cassation a ainsi récemment eu l'occasion de se prononcer sur ces questions à propos d'une promesse synallagmatique de vente de deux terrains du domaine d'une commune conclue avec un promoteur à charge pour ce dernier de construire des logements dont une partie en mixité sociale et de remettre à la commune, à titre de paiement partiel du prix de vente des terrains, un local brut de 650 m² sur un total de 16 350 m² et 17 places de stationnement. Un litige étant né entre les deux parties, la commune contestait la compétence de la juridiction judiciaire et, s'étant pourvue en cassation contre l'arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, elle demandait à la Cour de cassation de juger que le litige devait être porté devant la juridiction administrative. À cette fin, se fondant sur les dispositions de l'ordonnance relative aux marchés publics du 23 juillet 2015, alors applicable, elle soutenait que le contrat devait être regardé non comme une vente immobilière mais comme un marché



public de travaux dès lors que l'objet principal du contrat était de confier au promoteur la réalisation de travaux répondant à ses besoins (la commune affirmait que le local brut devait être affecté à une crèche) selon des spécifications techniques imposées par la commune, nonobstant le fait qu'une partie des ouvrages était destinée à des tiers.

Rejetant les arguments de la commune, la Cour de cassation juge que la cour d'appel a fait une correcte application de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et de la jurisprudence de la CJUE en écartant la qualification de marché public de travaux. Elle juge ainsi que c'est à bon droit que la cour a pu considérer que les deux volets de l'opération étaient indissociables et que « *la convention, qui n'avait pour objet principal ni la réalisation d'une opération d'aménagement public, ni la fourniture d'un équipement répondant à un besoin spécifiquement défini par la commune, n'était pas soumise aux règles de la commande publique* ».

L'arrêt relève d'abord que la cour d'appel avait pu apprécier que « *la commune n'avait formulé aucune demande portant sur la structure architecturale des bâtiments* » (le cahier des charges ne révélait pas que la commune avait défini et imposé les caractéristiques du projet) pour en déduire « *d'une part, que les travaux prévus dans la convention, même s'ils comportaient la création de logements sociaux sur le territoire communal, n'avaient pas été exécutés dans l'intérêt économique direct de la commune, d'autre part, que celle-ci n'avait exercé aucune influence déterminante sur leur nature ou leur conception* ». L'arrêt souligne ensuite que la cour d'appel a retenu que « *aucun élément probant n'établissait que ce local (destiné à la commune) correspondait à la réalisation d'un équipement public, en l'occurrence une crèche, répondant à un besoin spécifiquement défini par cette collectivité* » et que « *cette obligation de livrer un local, qui constituait une modalité du paiement, ne représentait que 27 % du prix de vente total* ».

Préparation et passation du marché. Obligation d'allotir et exécution technique difficile

CE 24 nov. 2023, Cté d'agglomération Morlaix Communauté, req. n° [476301](#), inédit au Rec.

L'article L. 2113-10 du code de la commande publique pose le principe de l'allotissement du marché. Toutefois, l'article L. 2113-11 prévoit, comme auparavant l'article 10 du code des marchés publics de ne pas allotir le marché notamment lorsque l'acheteur « *n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination* » ou si « *la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations* ».

En l'espèce, la communauté d'agglomération Morlaix Communauté avait lancé une consultation, en appel d'offres ouvert, pour l'attribution d'un accord-cadre à bons de commande portant sur les prestations de location, enlèvement, transport et vidage des caissons de déchetterie de la communauté d'agglomération. Ayant informé la société Guyot Environnement que son offre n'était pas retenue et que le marché était attribué à la société Les



Recycleurs Bretons, la société Guyot Environnement avait obtenu du juge du référé précontractuel l'annulation de la procédure de passation.

Saisi en cassation par la communauté de communes, le Conseil d'Etat était conduit à se prononcer sur la décision de cette dernière de ne pas allouer les prestations de location des caissons. Il juge ainsi que « *Si la société Guyot Environnement soutient que la communauté d'agglomération aurait méconnu les dispositions citées au point précédent en ne prévoyant pas d'attribuer les prestations de location des caissons en un lot distinct, celle-ci fait valoir qu'elle est propriétaire des caissons de déchetterie et qu'elle n'est susceptible de demander au titulaire de fournir des caissons de remplacement que de manière ponctuelle afin de faire face à des pics d'activité et d'assurer la continuité du service* ». En conséquence, la communauté d'agglomération Morlaix Communauté est regardée comme établissant que « *l'allotissement du marché aurait pu être de nature à rendre techniquement plus difficile l'exécution des prestations prévues au contrat* ». Elle ne peut être regardée comme ayant manqué à ses obligations de mise en concurrence en recourant à un marché global.

Documents de la consultation. Portée obligatoire du règlement

CE 26 oct. 2023, Cne de Strasbourg, req. n° [474464](#), inédit au Rec.

Le règlement de la consultation est une pièce non contractuelle constitutive du dossier de consultation des entreprises. Il a pour objet de fixer les règles de la consultation pour les opérateurs économiques et de compléter l'avis d'appel public à la concurrence. Le respect de la totalité des exigences du règlement de la consultation s'impose à l'Administration comme aux candidats (CE 23 nov. 2005, n° 267494, *Sté Axialogic* : « *le règlement de la consultation d'un marché est obligatoire dans toutes ses mentions ; [...] l'Administration ne peut, dès lors, attribuer le marché à un candidat qui ne respecterait pas une des prescriptions imposées par ce règlement* » ; CE, 20 sept. 2019, n° 421075, *Sté Vendasi* : « *un pouvoir adjudicateur ne peut attribuer un marché à un candidat qui ne respecterait pas une des prescriptions imposées par le règlement de la consultation. Il est tenu d'éliminer, sans en apprécier la valeur, les offres incomplètes, c'est-à-dire celles qui ne comportent pas toutes les pièces ou renseignements requis par les documents de la consultation et sont, pour ce motif, irrégulières* ».

Ce principe semble cependant être appliqué avec nuance, le Conseil d'Etat ayant assoupli sa position sur la portée obligatoire du règlement en ce qui concerne les conditions de transmission des certificats et attestations permettant de vérifier que le candidat est à jour de ses obligations fiscales.

En effet, alors que le règlement de la consultation disposait que « *L'offre la mieux classée sera donc retenue à titre provisoire en attendant que le ou les candidats produisent les certificats et attestations des articles R. 2143-6 à R. 2143-10 du code de la commande publique. Le délai imparti par le pouvoir adjudicateur pour remettre ces documents ne pourra être supérieur à 6 jours. À défaut, le candidat classé immédiatement après sera sollicité pour produire les documents nécessaires à l'attribution de l'accord cadre et visés à l'article*



R. 2144-7 dudit code », il est jugé que « la seule circonstance que ces certificats et attestations n'auraient pas été produits dans le délai imparti par les stipulations de l'article 8.2 du règlement de la consultation citées au point précédent est sans incidence sur la régularité de la procédure suivie ». On fera observer que cet assouplissement très circonstancié s'explique au cas d'espèce par le fait que, bien que tardive, la transmission des documents a cependant « mis la commune à même de s'assurer que ce groupement était à jour de ses obligations tant lors du dépôt de sa candidature qu'avant la signature du marché ».

Interdiction de soumissionner et conflit d'intérêt

CE 28 févr. 2023, *Sté Sofratel*, req. n° [467455](#), inédit au *Rec.*

L'article L. 2141-10 du code de la commande publique prévoit que l'acheteur peut exclure de la procédure de passation les personnes qui, par leur candidature, créent une situation de conflit d'intérêts, lorsqu'il ne peut y être remédié par d'autres moyens.

Ainsi, constitue une situation de conflit d'intérêts au sens de l'article L. 2141-10 toute situation dans laquelle une personne qui participe au déroulement de la procédure de passation du marché public ou est susceptible d'en influencer l'issue a, directement ou indirectement, un intérêt financier, économique ou tout autre intérêt personnel qui pourrait compromettre son impartialité ou son indépendance dans le cadre de la procédure de passation du marché public.

En l'espèce, le dirigeant de la société AV Protec, assistante à la maîtrise d'ouvrage de la commune de Caudry, était également le dirigeant de la société CIPEO, éditeur du logiciel CANOPY 314, que l'offre du groupement attributaire désignait comme son fournisseur. Or, la société AV Protec ayant, au titre de sa mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, participé à l'analyse des offres et à leur notation, elle a été ainsi susceptible d'influencer l'issue de la procédure. Par suite, en jugeant que la participation de la société AV Protec au déroulement de la procédure de passation du marché litigieux n'était pas de nature à compromettre l'impartialité de l'assistant à la maîtrise d'ouvrage ni, par conséquent, la régularité de la procédure de passation, le juge des référés a inexactement qualifié les faits de l'espèce.

Procédure avec négociation

CE 26 oct. 2023, *Cne de Strasbourg*, req. n° [474464](#), inédit au *Rec.*

Aux termes de l'article R. 2161-17 du code de la commande publique, dans le cadre de la procédure avec négociation, le pouvoir adjudicateur peut attribuer le marché public sur la base des offres initiales, sans négociation, à condition d'avoir indiqué qu'il se réservait la possibilité de le faire, dans l'avis de marché ou dans l'invitation à confirmer l'intérêt.

Rendu à propos d'un marché de maîtrise d'œuvre ayant pour objet la restauration de l'église protestante Saint-Pierre-le-Jeune à Strasbourg pour l'attribution duquel une procédure avec négociation avait été organisée par la ville de Strasbourg, l'arrêt commenté précise ainsi que la procédure de passation du marché n'est pas entachée d'irrégularité au seul motif que le



pouvoir adjudicateur s'est abstenu de négocier avec le requérant, dès lors que le règlement de la consultation stipule que la commune se réservait la possibilité d'attribuer le contrat sur la base des offres initiales sans négociation et qu'il ne résulte pas de l'instruction qu'il aurait négocié avec d'autres candidats.

Offre anormalement basse. Détection

CE 14 mars 2023, *Sté Chassaing TP*, req. n° [465456](#), inédit au *Rec.*

La détection des offres anormalement basse par le pouvoir adjudicateur est souvent délicate. Ainsi, si aux termes de l'article L. 2152-5 du code de la commande publique « *Une offre anormalement basse est une offre dont le prix est manifestement sous-évalué et de nature à compromettre la bonne exécution du marché* », la notion d'offre anormalement basse ne saurait être purement arithmétique dans le cadre d'un appel d'offres qui suppose l'appréciation des offres en fonction d'une pluralité de critères. Aussi, l'anormalité est révélée par la globalité de l'offre, et non simplement par son montant financier.

Le Conseil d'Etat est ainsi venu rappeler les principes qui gouvernent la détection des offres anormalement basses. Ainsi, tout d'abord, « *quelle que soit la procédure de passation mise en œuvre, il incombe au pouvoir adjudicateur qui constate qu'une offre paraît anormalement basse de solliciter auprès de son auteur toutes précisions et justifications de nature à expliquer le prix proposé, sans être tenu de lui poser des questions spécifiques* ». Ensuite, « *si les précisions et justifications apportées ne sont pas suffisantes pour que le prix proposé ne soit pas regardé comme manifestement sous-évalué et de nature à compromettre la bonne exécution du marché, il appartient au pouvoir adjudicateur de rejeter l'offre* ». Enfin, « *le caractère anormalement bas ou non d'une offre ne saurait résulter du seul constat d'un écart de prix important entre cette offre et d'autres offres que les explications fournies par le candidat ne sont pas de nature à justifier et il appartient notamment au juge du référé précontractuel, saisi d'un moyen en ce sens, de rechercher si le prix en cause est en lui-même manifestement sous-évalué et, ainsi, susceptible de compromettre la bonne exécution du marché* ».

Appliquant ces principes dans une affaire relative à un marché de travaux sur le réseau d'assainissement lancé par la communauté d'agglomération du Grand Cahors, le Conseil d'Etat relève en l'espèce que les précisions et justifications apportées par la société Chassaing TP dont l'offre avait été écartée comme anormalement basses, ne sont pas suffisantes pour que le prix qu'elle a proposé pour chacun des trois lots ne soit pas regardé, d'une part, eu égard à l'ensemble des coûts nécessaires à la réalisation des prestations en cause, comme manifestement sous-évalué et, d'autre part, dans les circonstances de l'espèce, comme susceptible de compromettre la bonne exécution du marché. La société Chassaing n'était dès lors pas fondée à soutenir qu'en écartant son offre comme anormalement basse, le pouvoir adjudicateur avait entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation.



Exécution du marché. Sous-traitance. Champ d'application

CE 17 oct. 2023, *Cne de Viry-Châtillon*, req. n° [465913](#), Rec. T.

Le régime de la sous-traitance n'a pas vocation à s'appliquer aux marchés de fournitures courantes, qui n'ont pas le caractère de contrats d'entreprise. En revanche, si le contrat de fournitures, contrat secondaire, qui lie l'entreprise principale et le fournisseur, porte sur la fourniture de biens spécifiques qui nécessitent d'être adaptés au cahier des charges imposé à l'entrepreneur principal pour répondre au besoin de l'Administration, dans ce cas, ce contrat peut être regardé comme un contrat d'entreprise et le fournisseur comme un sous-traitant.

Le Conseil d'Etat confirme cette approche dans l'arrêt commenté en jugeant que si « les décisions d'accepter une entreprise en qualité de sous-traitante et d'agréer ses conditions de paiement ne sont susceptibles d'ouvrir à celle-ci un droit au paiement direct de ses prestations que pour autant que ces prestations relèvent effectivement du champ d'application de la loi du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance, lequel ne concerne que les prestations relatives à l'exécution d'une part du marché, à l'exclusion de simples fournitures au titulaire du marché conclu avec le maître de l'ouvrage » en revanche, « des biens présentant des spécificités destinées à satisfaire des exigences particulières d'un marché déterminé ne peuvent être regardés, pour l'application de ces dispositions, comme de simples fournitures ».

En l'espèce, dans le cadre d'un marché de travaux portant notamment sur la réhabilitation de trois écoles maternelles de la commune de Viry-Châtillon, la société Maugin avait fourni au titulaire du marché, la société S3C Construction, des menuiseries présentant des spécifications techniques déterminées conformément au CCAP et fabriquées spécialement pour les besoins du marché et elle était intervenue sur le chantier pour participer à leur pose. Aussi, c'est sans erreur de droit que la cour administrative d'appel de Versailles a pu juger que le contrat liant la société Maugin avec le titulaire du marché présentait le caractère d'un contrat de sous-traitance et que cette société avait droit à être payée directement par le maître d'ouvrage pour la part du marché dont elle avait assuré l'exécution.

Modification unilatérale du marché. Clause irrégulière

CE 8 mars 2023, *SIPPEREC*, req. n° [464619](#), Rec. T

Avant d'être codifié par le code de la commande publique dans son article L. 6 qui dispose que « L'autorité contractante peut modifier unilatéralement le contrat dans les conditions prévues par le présent code, sans en bouleverser l'équilibre. Le cocontractant a droit à une indemnisation, sous réserve des stipulations du contrat », on sait que ce pouvoir de modification unilatéral du contrat administratif dont dispose l'administration avait été consacré par la jurisprudence (CE, 2 févr. 1983, n° 34027, *Union des transports publics urbains et régionaux*).



L'arrêt commenté, qui concernait une concession de service public mais dont la solution vaut également pour les marchés publics, précise que la modification unilatérale peut avoir pour objet de remédier à l'irrégularité d'une clause contractuelle tenant au caractère illicite de son contenu, à condition qu'elle soit divisible du reste du contrat. Il est ainsi jugé que « en vertu des règles générales applicables aux contrats administratifs, la personne publique contractante peut unilatéralement apporter des modifications à un tel contrat dans l'intérêt général, son cocontractant étant tenu de respecter les obligations qui lui incombent en vertu du contrat ainsi modifié tout en ayant droit au maintien de l'équilibre financier du contrat. La personne publique peut ainsi, lorsqu'une clause du contrat est affectée d'une irrégularité tenant au caractère illicite de son contenu et à condition qu'elle soit divisible du reste du contrat, y apporter de manière unilatérale les modifications permettant de remédier à cette irrégularité ». Dans l'hypothèse où la clause litigieuse ne serait pas divisible du contrat, en application de la jurisprudence Société Comptoir Négoce Équipements (CE, 10 juil. 2020, n°430864), le Conseil d'Etat reconnaît à la personne publique la possibilité de résilier unilatéralement le contrat sans qu'il soit nécessaire de saisir au préalable le juge, à condition que « l'irrégularité qui entache le contrat (soit) d'une gravité telle que, s'il était saisi, le juge du contrat pourrait en prononcer l'annulation ou la résiliation ».

Responsabilité. Responsabilité contractuelle du maître d'œuvre. Obligation de conseil lors de la réception de l'ouvrage. Imputabilité

CE 9 août 2023, Dpt de la Drôme, req. n° [467667](#), inédit au Rec.

Les maîtres d'œuvre ont une obligation de conseil à l'égard des maîtres d'ouvrage lors de la réception des travaux et les manquements à cette obligation constituent une faute contractuelle qui engage leur responsabilité contractuelle, sans que la réception, qui ne met fin aux rapports contractuels entre le maître de l'ouvrage et les maîtres d'œuvre qu'en ce qui concerne la réalisation de l'ouvrage, fasse obstacle à cette responsabilité contractuelle (CE 27 sept. 2006, n° 269925, *Sté GTM Construction*).

Cette responsabilité des maîtres d'œuvre pour manquement à leur devoir de conseil peut également être engagée « dès lors qu'ils se sont abstenus d'appeler l'attention du maître d'ouvrage sur des désordres affectant l'ouvrage et dont ils pouvaient avoir connaissance, en sorte que la personne publique soit mise à même de ne pas réceptionner l'ouvrage ou d'assortir la réception de réserves » (CE, 28 janv. 2011, n° 330693, *Sté Cabinet d'Études Merlin*). En outre, « ce devoir de conseil implique que le maître d'œuvre signale au maître d'ouvrage toute non-conformité de l'ouvrage aux stipulations contractuelles, aux règles de l'art et aux normes qui lui sont applicables, afin que celui-ci puisse éventuellement ne pas prononcer la réception et décider des travaux nécessaires à la mise en conformité de l'ouvrage » (CE, 22 déc. 2023, n° 472699, *OPH Domanys*).



Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe

CHRONIQUES DU DGCT

Toutefois, ainsi que l'illustre l'arrêt commenté, la responsabilité contractuelle du maître d'œuvre ne peut être engagée s'il est établi que les dommages affectant l'ouvrage ne résulte pas du manquement du maître d'œuvre à son obligation de conseil lors de la réception de l'ouvrage. En l'espèce, le département de la Drôme cherchait à engager la responsabilité contractuelle du maître d'œuvre pour obtenir la réparation du préjudice tenant au remplacement de brise-soleil orientables dans le cadre de travaux de restructuration d'un collège. Toutefois, la réparation de ce préjudice étant couverte par la garantie prévue au CCAP à la charge de la société titulaire du lot, le manquement du maître d'œuvre à son devoir de conseil lors de la réception de l'ouvrage n'a pas privé le département de la possibilité d'obtenir réparation de ce préjudice et ne lui a causé aucun préjudice dont il demandait réparation. En conséquence, la responsabilité du maître d'œuvre ne peut être engagée.



FINANCES ET FISCALITÉ

Frédéric Lafargue

MAÎTRE DE CONFÉRENCES EN DROIT PUBLIC

Taxe d'aménagement. Permis de construire délivré à plusieurs personnes. Terrain en indivision. Redevables de la taxe. Titulaires du permis de construire. Recouvrement de l'intégralité de la taxe. Mise à la charge de l'un des bénéficiaires du permis.

CE, 17 mars 2022, *Ministre de la Transition écologique*, req. n°[453610](#) : AJDA 2022. 611, obs. Maupin ; RJF 2022. 552, concl. Domingo.

Dans cette décision, le Conseil d'Etat estime qu'il résulte des dispositions du code de l'urbanisme que, lorsqu'un permis de construire a été délivré à plusieurs personnes physiques ou morales, les redevables de la taxe d'aménagement dont ce permis est le fait générateur sont les titulaires de celui-ci, chacun d'entre eux étant redevable de l'intégralité de la taxe due à raison de l'opération de construction autorisée.

Dans une telle hypothèse, l'administration compétente peut mettre cette taxe à la charge soit de l'un quelconque des bénéficiaires du permis, soit de chacun de ces bénéficiaires à la condition alors que le montant cumulé correspondant aux différents titres de perception émis n'excède pas celui de la taxe due à raison de la délivrance du permis.

Les circonstances que le terrain ait fait l'objet d'une division avant la demande de permis de construire et que l'administration dispose de la répartition des surfaces de plancher entre les bénéficiaires ne sont pas de nature à priver l'administration de cette faculté.

En l'espèce, les requérants étaient, en leur qualité de bénéficiaires du permis de construire, et comme les autres titulaires de ce permis, redevables de l'intégralité de la taxe d'aménagement due à raison des constructions autorisées. Par suite, l'administration pouvait légalement émettre un titre de perception à leur encontre pour obtenir d'eux le recouvrement de l'intégralité de cette taxe, sans préjudice de la faculté pour eux de réclamer aux autres bénéficiaires du permis de construire le reversement de la part de la taxe correspondant aux constructions dont la propriété leur a été dévolue à la suite de la division du terrain.



Taxe d'aménagement. Assiette. Surface prise en compte. Opération de reconstruction. Prise en compte de la totalité de la surface de la construction nouvelle. Absence de déduction de la surface supprimée. Opération d'agrandissement. Prise en compte de la surface créée. Déduction de la surface supprimée.

CE, 31 mars 2022, *SCI Aix Lesseps et Tubingen*, req. n° [460168](#) : *AJDA* 2022. 722, obs. De Montecler ; *RJF* 2022. 553, concl. Ciavaldini.

Dans cette décision, le Conseil d'Etat rappelle qu'aux termes de l'article L. 331-6 du code de l'urbanisme, les opérations d'aménagement et les opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature, soumises à un régime d'autorisation donnent lieu au paiement d'une taxe d'aménagement.

L'article L. 331-10 du même code dispose que « l'assiette de la taxe d'aménagement est constituée par : 1° La valeur, déterminée forfaitairement par mètre carré, de la surface de la construction ; 2° La valeur des aménagements et installations, déterminée forfaitairement dans les conditions prévues à l'article L. 331-13. La surface de la construction mentionnée au 1° s'entend de la somme des surfaces de plancher closes et couvertes, sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 mètre, calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment, déduction faite des vides et des trémies ».

Selon le Conseil d'Etat, il résulte de ces dispositions que la taxe d'aménagement est assise sur la surface, telle que définie au dernier alinéa de l'article L. 331-10 précité, créée à l'occasion de toute opération d'aménagement, de construction, de reconstruction ou d'agrandissement de bâtiments.

D'une part, doit être regardée comme une reconstruction, une opération comportant la construction de nouveaux bâtiments à la suite de la démolition totale des bâtiments existants. Dans ce cas, la taxe d'aménagement est assise sur la totalité de la surface de la construction nouvelle, sans qu'il y ait lieu d'en déduire la surface supprimée. Il en va de même lorsque l'opération consiste en la reconstruction après destruction totale d'une partie divisible de bâtiments existants.

D'autre part, doit être regardée comme un agrandissement, une opération ayant pour conséquence une augmentation nette de la surface d'un bâtiment préexistant. Dans ce cas, la taxe d'aménagement est assise sur la surface créée, déduction faite, le cas échéant, de la surface supprimée.



Taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Modalités de calcul. Fixation du taux. Dépenses pouvant être couvertes par le produit de la taxe. Charges exceptionnelles de fonctionnement.

CE, 14 avr. 2023, Société OPPCI Sogecapimmo, req. n° [465403](#) : JCP A 2023, act. 300, obs. Erstein ; RJJ 2023, n° 600, concl. Bokdam-Tognetti.

Dans cette décision, le Conseil d'Etat rappelle que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères susceptible d'être instituée sur le fondement de ces dispositions n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires, mais a exclusivement pour objet de couvrir les dépenses exposées par la commune ou l'établissement de coopération intercommunale compétent pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales ainsi que les dépenses directement liées à la définition et aux évaluations du programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés, non couvertes par des recettes non fiscales affectées à ces opérations.

Il s'ensuit que le produit de cette taxe et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant de ces dépenses, tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant le taux de la taxe, déduction faite, le cas échéant, du montant des recettes non fiscales de la section de fonctionnement, telles qu'elles sont définies par les articles L. 2331-2 et L. 2331-4 du code général des collectivités territoriales, relatives à ces opérations.

L'intérêt de cette décision du Conseil d'Etat est de préciser que figurent au nombre des dépenses réelles de fonctionnement au sens du 1° du I de l'article 1520 du code général des impôts, les charges exceptionnelles de fonctionnement, lorsqu'elles n'ont pas le caractère de dépenses d'ordre.

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Modalités de calcul. Fixation du taux. Dépenses pouvant être couvertes par le produit de la taxe. Quote-part du coût des directions ou services transversaux centraux de la collectivité.

CE, 12 mai 2023, SCI Les Chandons, req. n° [466775](#) : RJJ 2023, n° 678.

Comme dans la décision précédente, le Conseil d'Etat rappelle que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères susceptible d'être instituée sur le fondement de ces dispositions n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires, mais a exclusivement pour objet de couvrir les dépenses exposées par la commune ou l'établissement de coopération intercommunale compétent pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales et non couvertes par des recettes non fiscales affectées à ces opérations. Il s'ensuit que le produit de cette taxe et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au



montant des dépenses exposées pour ce service, déduction faite, le cas échéant, du montant des recettes non fiscales de la section de fonctionnement, telles qu'elles sont définies par les articles L. 2331-2 et L. 2331-4 du code général des collectivités territoriales, relatives à ces opérations.

Les dépenses susceptibles d'être prises en compte sont constituées de la somme, telle qu'elle peut être estimée à la date du vote de la délibération fixant le taux de la taxe, de toutes les dépenses de fonctionnement réelles exposées pour le service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales et des dotations aux amortissements des immobilisations qui lui sont affectées lorsque la taxe n'a pas pourvu aux dépenses réelles d'investissement correspondantes ou des dépenses réelles d'investissement lorsque la taxe n'a pas pourvu aux dotations aux amortissements.

L'intérêt de cette décision du Conseil d'Etat est de préciser que peuvent être incluses dans les dépenses de fonctionnement à prendre en compte au titre du service public de collecte et de traitement des déchets ménagers, celles correspondant à une quote-part du coût des directions ou services transversaux centraux de la collectivité, calculée au moyen d'une comptabilité analytique permettant, par différentes clés de répartition, d'identifier avec suffisamment de précision les dépenses qui, parmi celles liées à l'administration générale de la collectivité, peuvent être regardées comme ayant été directement exposées pour les besoins de ce service.

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Modalités de calcul. Budget annexe du service de traitement des déchets. Déduction des recettes non fiscales de la section de fonctionnement de ce budget. Subventions d'équilibre provenant du budget général de la collectivité compétente. Absence de déduction des subventions d'équilibre pour le calcul de la taxe. Prise en compte des déchets non ménagers. Déduction du produit de la redevance spéciale pour les déchets non ménagers.

CE, 1^{er} avr. 2022, Société PF02, req. n° [444266](#) : AJDA 2022. 720, obs. de Montecler ; RJF 2022. 603, concl. Guibé.

Dans cette décision, le Conseil d'Etat rappelle que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires, mais a exclusivement pour objet de couvrir les dépenses exposées par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales et non couvertes par des recettes non fiscales affectées à ces opérations.

Il s'ensuit que le produit de cette taxe et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant des dépenses exposées pour la



collecte et le traitement des déchets ménagers comme des déchets non ménagers, déduction faite, le cas échéant, du montant des recettes non fiscales de la section de fonctionnement, telles qu'elles sont définies par les articles L. 2331-2 et L. 2331-4 du même code, relatives à ces opérations.

Les subventions d'équilibres versées depuis le budget général de la collectivité compétente vers le budget annexe retraçant les dépenses et recettes du service de traitement des déchets pour éviter que la section de fonctionnement de ce budget annexe ne soit en déficit ne sont pas au nombre, eu égard à leur nature et alors même qu'elles seraient versées au cours de plusieurs années consécutives, de ces recettes non fiscales.

Par ailleurs, le législateur a entendu permettre aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale compétents, de couvrir les dépenses exposées pour la collecte et le traitement des déchets non ménagers mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales au moyen, concurremment, du produit de la redevance spéciale de l'article L. 2333-78 du même code et, en tant que de besoin, du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

À ce titre, il convient de tenir compte des dépenses relatives non seulement aux déchets ménagers mais aussi aux déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales, et d'inclure le produit attendu de la redevance spéciale dans les recettes non fiscales devant être déduites du montant de ces dépenses.

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Modalités de calcul. Dépenses ne pouvant être couvertes par la taxe. Dépenses de collecte et de traitement des déchets non ménagers. Attributions de compensation versées par un EPCI.

CE, 30 sept. 2022, Société Euro Dépôt Immobilier, req. n° [455364](#) : AJDA 2022. 1872, obs. Pastor ; AJDA 2023. 119, obs. Roméo ; RJF 2022, 1085, concl. Bokdam-Tognetti ; JCP A 2022, act. 607 ; JCP A 2023, 2025, note Halpern.

Dans cette décision, le Conseil d'Etat rappelle que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires, mais a exclusivement pour objet de couvrir les dépenses exposées par la commune ou l'établissement de coopération intercommunale compétent pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales précité et non couvertes par des recettes non fiscales affectées à ces opérations.

Il s'ensuit que le produit de cette taxe et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant des dépenses exposées pour la collecte et le traitement des déchets ménagers comme des déchets non ménagers, déduction faite, le cas échéant, du montant des recettes non fiscales de la section de fonctionnement,



telles qu'elles sont définies par les articles L. 2331-2 et L. 2331-4 du même code, relatives à ces opérations.

Il résulte, en particulier, de ces dispositions, que le législateur a entendu permettre aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale compétents de couvrir les dépenses exposées pour la collecte et le traitement des déchets non ménagers mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales au moyen, concurremment, du produit de la redevance spéciale de l'article L. 2333-78 du même code et, en tant que de besoin, du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Par suite, en retranchant des dépenses pouvant être couvertes par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, les dépenses de collecte et de traitement des déchets non ménagers au motif qu'une redevance spéciale avait été instituée, le tribunal administratif a entaché son jugement d'erreur de droit.

Par ailleurs, les dépenses susceptibles d'être prises en compte pour apprécier si le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et, par voie de conséquence, son taux ne sont pas manifestement disproportionnés, sont constituées de la somme de toutes les dépenses de fonctionnement réelles exposées pour le service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales et des dotations aux amortissements des immobilisations qui lui sont affectées, telle qu'elle peut être estimée à la date du vote de la délibération fixant le taux de la taxe.

Toutefois, les attributions de compensation versées par un établissement de coopération intercommunale à ses communes membres, lorsque les ressources de ces communes qui étaient liées aux charges qui ont été transférées à l'établissement étaient excédentaires l'année précédant le transfert, ne sont pas, eu égard à leur objet, au nombre des dépenses susceptibles d'être couvertes par la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères.

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Modalités de calcul. Dépenses ne pouvant être couvertes par la taxe. Dépenses de collecte et de traitement des déchets non ménagers. Taux disproportionné par rapport au coût des seuls déchets ménagers.

CE 28 mars 2022, Société L'Immobilière Groupe Casino, req. n° [442878](#) : *RJF* 2022, 604 (1^{ère} esp.)

CE 22 avr. 2022, *SNC Hyper 19*, req. n° [454748](#) : *RJF* 2022, 688, concl. Victor (2^e esp.).

Comme dans les décisions précédentes, le Conseil d'Etat commence, dans ces deux décisions dont les deux solutions sont identiques, par rappeler que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires, mais a exclusivement pour objet de couvrir les dépenses exposées par la commune pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et non couvertes par des recettes non fiscales.



Ces dépenses sont constituées de la somme de toutes les dépenses de fonctionnement réelles exposées pour le service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et des dotations aux amortissements des immobilisations qui lui sont affectées.

D'une part, il en résulte que le produit de cette taxe et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant de telles dépenses, tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant ce taux.

D'autre part, aux termes de l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable au litige, « à compter du 1^{er} janvier 1993, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les syndicats mixtes qui n'ont pas institué la redevance prévue à l'article L. 2333-76 créent une redevance spéciale afin d'assurer l'élimination des déchets visés à l'article L. 2224-14 [...]. Cette redevance est calculée en fonction de l'importance du service rendu et notamment de la quantité des déchets éliminés. Elle peut toutefois être fixée de manière forfaitaire pour l'élimination de petites quantités de déchets ».

Selon le Conseil d'Etat, les déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du même code sont les déchets non ménagers que ces collectivités peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières. Il résulte de ces dispositions, d'une part, que l'instauration de la redevance spéciale est obligatoire en l'absence de redevance d'enlèvement des ordures ménagères, d'autre part, que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'a pas pour objet de financer l'élimination des déchets non ménagers, alors même que la redevance spéciale n'aurait pas été instituée.

Dès lors, il résulte de ce qui précède qu'il appartient au juge de l'impôt, pour apprécier la légalité d'une délibération fixant le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, que la collectivité ait ou non institué la redevance spéciale prévue par l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales et quel qu'en soit le produit, de rechercher si le produit de la taxe, tel qu'estimé à la date de l'adoption de la délibération, n'est pas manifestement disproportionné par rapport au coût de collecte et de traitement des seuls déchets ménagers, tel qu'il pouvait être estimé à cette même date, non couvert par les recettes non fiscales affectées à ces opérations, c'est-à-dire n'incluant pas le produit de la redevance spéciale lorsque celle-ci a été instituée.



Taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Modalités de calcul. Dépenses pouvant être couvertes par la taxe. Dotations aux amortissements des immobilisations. Déchets concernés par la taxe. Déchets habituellement produits par les ménages au sein ou hors du foyer. Déchets jetés dans les corbeilles de rue.

CE 18 sept. 2023, *ACL du centre de commerces et de loisirs de la Toison d'Or*, req. n°[466461](#) : JCP A 2023, act. 559, obs. Erstein ; JCP A 2023, 2337, note Halpern ; RJF 2023. 953, concl. Victor.

Comme dans les décisions précédentes, le Conseil d'Etat commence par rappeler que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères susceptible d'être instituée sur le fondement de ces dispositions n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires, mais a exclusivement pour objet de couvrir les dépenses exposées par la commune ou l'établissement de coopération intercommunale compétent pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales et non couvertes par des recettes non fiscales affectées à ces opérations. Il s'ensuit que le produit de cette taxe et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant des dépenses exposées pour ce service, déduction faite, le cas échéant, du montant des recettes non fiscales de la section de fonctionnement, telles qu'elles sont définies par les articles L. 2331-2 et L. 2331-4 du code général des collectivités territoriales, relatives à ces opérations.

L'intérêt de cette décision est de préciser que les dépenses susceptibles d'être prises en compte sont constituées de la somme, telle qu'elle peut être estimée à la date du vote de la délibération fixant le taux de la taxe, de toutes les dépenses de fonctionnement réelles exposées pour le service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales et des dotations aux amortissements des immobilisations qui lui sont affectées lorsque la taxe n'a pas pourvu aux dépenses réelles d'investissement correspondantes ou des dépenses réelles d'investissement lorsque la taxe n'a pas pourvu aux dotations aux amortissements. Par ailleurs, le Conseil d'Etat précise qu'a le caractère d'un déchet ménager, au sens et pour l'application des règles fiscales, tout bien ayant la nature d'un déchet habituellement produit par les ménages, que ce soit au sein ou hors du foyer.

Dès lors, la commune ou l'établissement de coopération intercommunale compétent pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et des déchets peut prendre en compte, au titre des dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers, le coût de la collecte et du traitement des déchets et immondices jetés dans les corbeilles de rue ou sur la voie publique. En effet, ne sont exclus du champ des dépenses éligibles que les déchets qui n'ont pas la nature soit des déchets habituellement produits par les ménages, soit de ceux, mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales, que les collectivités peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières.



Taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Modalités de calcul. Taux de la taxe. Absence de vote annuel du taux. Taux inchangé par rapport à l'année précédente. Dépenses pouvant être couvertes par la taxe. Dotations aux amortissements des immobilisations. Immobilisations concernées.

CE 29 sept. 2023, *SCI Immorente*, req. n° [473571](#) : *AJDA* 2023. 1742, obs. Pastor ; *JCP A* 2023, act. 571, obs. Erstein ; *RJF* 2023. 954, concl. Ciavaldini.

Si les dispositions du 1. de l'article 1636 B undecies du code général des impôts font obstacle à ce qu'une augmentation ou une diminution du taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères puissent résulter implicitement et indirectement de délibérations se limitant à approuver, au sein du budget établi au titre de ce service par la collectivité ayant instauré cette taxe, le montant attendu de celle-ci pour l'année considérée sans que cette collectivité ne se soit prononcée explicitement sur le taux de la taxe, elles n'imposent pas aux collectivités un vote formel annuel sur ce taux lorsque, n'entendant pas faire évoluer celui-ci, elles établissent le budget correspondant au service d'enlèvement des ordures ménagères en prenant en compte des recettes attendues au titre de cette taxe calculées sur la base d'un taux inchangé par rapport à l'année précédente.

Dès lors, en l'absence de délibération prévoyant explicitement que le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères était fixé au même niveau que pour l'année précédente, le Conseil d'Etat estime qu'aucune disposition législative ne soumet, dans ce cas, le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à l'obligation d'être voté annuellement.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat reprend la même solution que dans la décisions précédente, selon laquelle les dépenses susceptibles d'être prises en compte pour le calcul du taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sont constituées de la somme de toutes les dépenses de fonctionnement réelles exposées pour le service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets et des dotations aux amortissements des immobilisations qui lui sont affectées lorsque la taxe n'a pas pourvu aux dépenses réelles d'investissement correspondantes ou des dépenses réelles d'investissement lorsque la taxe n'a pas pourvu aux dotations aux amortissements.

Il en déduit, dans cette affaire, qu'il convient pour le juge de rechercher si certaines des immobilisations, au titre desquelles la collectivité avait fait figurer des dépenses réelles d'investissement, n'avaient pas donné lieu au cours des années passées à des dotations aux amortissements couvertes par le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. En l'espèce, il s'agissait des annuités du remboursement en capital d'emprunts contractés antérieurement pour l'acquisition de ces immobilisations.



Taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Modalités de calcul. Exonération ou non de la taxe. Propriété desservie par le service d'enlèvement des ordures ménagères. Propriété divisée en parcelles. Distance à retenir. Distance à compter des entrées de la propriété. Point le plus proche du passage du service.

CE 7 fév. 2023, Région Hauts-de-France, req. n° [449553](#) : RJF 2023, n° 337, concl. Pez-Lavergne.

Pour apprécier si une propriété doit ou non être regardée comme desservie par le service d'enlèvement des ordures ménagères au sens du 4 du III de l'article 1521 du code général des impôts et être, le cas échéant, exonérée de la taxe, la distance à retenir est celle qui sépare l'entrée de cette propriété du plus proche point de passage du service ou, le cas échéant, du centre de réception désigné par l'autorité compétente.

En l'espèce, il ressortait des pièces du dossier que la propriété en question (il s'agissait d'un port) était une propriété d'un seul tenant quand bien même elle était divisée en parcelles au titre de son imposition.

Dès lors, c'est à compter des entrées de cette propriété, et non au regard de chaque parcelle la composant, que devait être calculée la distance à retenir pour apprécier si la propriété devait être regardée comme desservie par le service d'enlèvement des ordures ménagères.

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Modalités de calcul. Taux de la taxe. Illégalité de la délibération fixant le taux. Substitution du taux de l'année précédente. Taux disproportionné par rapport aux dépenses de l'année en litige.

CE 30 juin 2023, SCPI France Investipierre, req. n° [448159](#) : JCP A 2023, 2338, note Halpern

CE 30 juin 2023, Société L'immobilière Leroy Merlin France, req. n° [456574](#) : RJF 2023, n° 776, concl. Guibé

Aux termes du III de l'article 1639 A du code général des impôts dans sa rédaction applicable au litige « La notification a lieu par l'intermédiaire des services préfectoraux pour les collectivités locales et leurs groupements, par l'intermédiaire de l'autorité de l'Etat chargée de leur tutelle pour les chambres de commerce et d'industrie, et directement dans les autres cas. / A défaut, les impositions peuvent être recouvrées selon les décisions de l'année précédente ».

Selon le Conseil d'Etat, ces dispositions autorisent l'administration, au cas où la délibération d'une collectivité territoriale ne peut plus servir de fondement légal à l'imposition mise en recouvrement, à demander au juge de l'impôt, à tout moment de la procédure, que soit



substitué, dans la limite du taux appliqué à cette imposition, le taux retenu lors du vote de l'année précédente.

Dès lors, lorsque la délibération fixant le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ne peut plus servir de fondement légal à l'imposition au motif que ce taux est manifestement disproportionné par rapport aux dépenses à couvrir l'année en litige, il appartient au juge de l'impôt, saisi d'une demande en ce sens, de rechercher s'il y a lieu de lui substituer le taux résultant de la délibération applicable à l'année précédente. Tel n'est pas le cas lorsque le taux de l'année précédente est manifestement disproportionné au regard du montant des dépenses estimé au titre de l'année en litige.

Redevance domaniale. Tarif. Critères de détermination du tarif. Modalité de calcul forfaitaire. Occupation d'un port de plaisance. Tarifs différents selon la taille des navires. Exemption des navires placés dans une situation différente des autres navires.

CE 14 avr. 2023, Association des plaisanciers du Port-Vieux de La Ciotat, req. n°[462797](#) : AJDA 2023. 755 ; JCP A 2023, act. 302, obs. Erstein

Le Conseil d'Etat commence par rappeler qu'une redevance pour service rendu doit essentiellement trouver une contrepartie directe dans la prestation fournie par le service ou, le cas échéant, dans l'utilisation d'un ouvrage public et, par conséquent, doit correspondre à la valeur de la prestation ou du service.

En l'espèce, si la redevance acquittée en contrepartie de l'autorisation d'occupation du port de plaisance ouvrait droit à titre accessoire au bénéfice d'un service de manutention au moyen d'un charriot élévateur pour la mise en eau et hors d'eau des navires en cas de passage du port à sec au port à flot et inversement, cette redevance était calculée de façon globale et forfaitaire, avec pour seuls critères de détermination de son tarif la longueur des bateaux, leurs caractéristiques et l'emplacement de leur stationnement, indépendamment de l'utilisation effective de l'engin de levage.

Dès lors, selon le Conseil d'Etat, cette redevance revêtait le caractère d'une redevance domaniale et non, fût-ce pour partie, d'une redevance pour service rendu, de sorte que sa modification avait légalement pu intervenir sans être précédée de l'affichage prévu par les dispositions précitées de l'article R. 5314-9 du code des transports.

De plus, ne méconnaît pas le principe d'égalité, la délibération qui prévoit, pour les occupants du port à flot, des tarifs différents selon la taille des navires pour tenir compte de la rareté relative des emplacements de différente taille et exempter de la hausse de la redevance les navires dits de tradition, qui se trouvent placés dans une situation différente de celle des autres navires.



Redevance d'assainissement non collectif. Redevance relative aux contrôles périodiques de fonctionnement des installations existantes. Tarif. Équivalence entre le tarif et la valeur de la prestation ou du service. Critères de calcul objectifs et rationnels. Prix de revient du service. Caractéristiques du service. Valeur économique de la prestation pour le bénéficiaire.

CE 8 mars 2023, *Communauté de communes Randon-Margeride*, req. n° [451725](#) : *RJF* 2023, n° 511, concl. Pez-Lavergne.

Le Conseil d'Etat commence par rappeler qu'une redevance pour service rendu doit essentiellement trouver une contrepartie directe dans la prestation fournie par le service ou, le cas échéant, dans l'utilisation d'un ouvrage public et, par conséquent, doit correspondre à la valeur de la prestation ou du service.

Le Conseil d'Etat précise que si l'objet du paiement que l'administration peut réclamer à ce titre est en principe de couvrir les charges du service public, il n'en résulte pas nécessairement que le montant de la redevance ne puisse excéder le coût de la prestation fournie.

Il s'ensuit que le respect de la règle d'équivalence entre le tarif d'une redevance et la valeur de la prestation ou du service peut être assuré non seulement en retenant le prix de revient de ce dernier, mais aussi, en fonction des caractéristiques du service, en tenant compte de la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire. Dans tous les cas, le tarif doit être établi selon des critères objectifs et rationnels, dans le respect du principe d'égalité entre les usagers du service public et des règles de la concurrence.

Dans cette affaire, pour apprécier le respect de la règle d'équivalence entre le montant de la redevance d'assainissement non collectif perçue au titre du contrôle périodique des installations existantes et la valeur du service rendu aux usagers, il convenait de vérifier si le montant annuel de la redevance collectée auprès des usagers était justifié, notamment au regard d'un éventuel déficit au titre des années antérieures et au regard des salaires du personnel.

En l'espèce, les tarifs ne trouvaient pas leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers et méconnaissaient donc les dispositions des articles R. 2224-19-5 et R. 2224-19-10 du code général des collectivités territoriales.



Publicité des budgets et des comptes. Communication de documents administratifs. Demande de pièces justificatives. Documents distincts des comptes. Documents administratifs communicables. Notes de frais et reçus de déplacements. Notes de frais de restauration. Reçus de frais de représentation d'élus locaux ou d'agents publics. Absence d'atteinte au secret de la vie privée. Absence de nécessité d'occulter les mentions concernées.

CE 8 fév. 2023, *Ville de Paris*, req. n° [452521](#) : *AJDA* 2023. 263, obs. de Montecler ; *AJDA* 2023. 1238, note Haquet ; *AJCT* 2023. 292, obs. Dreyfus ; *JCP A* 2023, act. 128, obs. Erstein

En premier lieu, selon le Conseil d'Etat, le droit de communication qu'instituent les dispositions de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales s'agissant des « budgets » et des « comptes » des communes ne s'étend pas aux pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité qu'il appartient à l'ordonnateur et au comptable public de conserver, en vertu des dispositions de l'article 52 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

En effet, selon le Conseil d'Etat, ces pièces justificatives constituent des documents distincts des « comptes » visés par le droit de communication spécial établi par cet article du code général des collectivités territoriales.

En second lieu, toutefois, le Conseil d'Etat estime que des notes de frais et reçus de déplacements ainsi que des notes de frais de restauration et reçus de frais de représentation d'élus locaux ou d'agents publics constituent des documents administratifs, communicables à toute personne qui en fait la demande dans les conditions et sous les réserves prévues par les dispositions du code des relations entre le public et l'administration.

Sur le fondement de ces dispositions, la communication des documents demandés, qui avaient trait à l'activité de la maire de Paris dans le cadre de son mandat et des membres de son cabinet dans le cadre de leurs fonctions, ne saurait être regardée comme mettant en cause la vie privée de ces personnes. En outre, la communication des mentions faisant le cas échéant apparaître l'identité et les fonctions des personnes invitées ne porte pas davantage atteinte, par principe, à la protection de vie privée de ces autres personnes.

Selon le Conseil d'Etat, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier au cas par cas, à la date à laquelle elle se prononce sur une demande de communication, si, eu égard à certaines circonstances particulières tenant au contexte de l'évènement auquel un document se rapporte, la communication de ces dernières informations ou celle du motif de la dépense serait de nature, par exception, à porter atteinte aux secrets et intérêts protégés par les articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, justifiant alors leur occultation.



Publicité des budgets et des comptes. Communication de documents administratifs. Demande de communication de mandats de paiement et de titres de recettes. Demande des pièces justificatives correspondantes. Mentions protégées par le secret de la vie privée et le secret industriel et commercial. Occultation de ces mentions. Charge disproportionnée pesant sur l'administration.

CE 17 mars 2022, *Cté de cnes de Creuse Grand Sud et Cne d'Aubusson*, req. n°[449620](#) : AJDA 2022. 608, obs. Necib ; JCP A. act. 241, 2307, note Virot-Landais

Un requérant avait demandé par courrier au directeur départemental des finances publiques de la Creuse la communication, de préférence, par voie dématérialisée, pour la communauté de communes de Creuse Grand Sud et la commune d'Aubusson, de l'intégralité des bordereaux des mandats de paiement et des titres de recettes, de l'intégralité des mandats de paiement et des titres de recettes ainsi que des pièces justificatives correspondantes au titre de l'année 2016.

Pour rejeter la demande dont il était saisi, le tribunal administratif de Limoges avait jugé que nombre des documents dont la communication était sollicitée comportaient des mentions protégées par le secret de la vie privée et le secret industriel et commercial et que leur occultation aurait pour effet de faire peser une charge disproportionnée sur l'administration concernée au regard des moyens dont elle disposait.

Dans cette décision, le Conseil d'Etat estime que si l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales a institué un régime spécifique d'accès aux documents des communes, distinct du régime général d'accès aux documents administratifs organisé par les dispositions du code des relations entre le public et l'administration, l'exercice de ce droit d'accès particulier ne saurait faire obstacle, par principe, à la protection de secrets protégés par la loi sur d'autres fondements, tels que le secret de la vie privée ou le secret industriel et commercial, ni imposer à l'administration des difficultés matérielles excessives pour satisfaire aux demandes dont elle est saisie. Par suite, en estimant que l'administration pouvait être tenue de procéder à des occultations pour protéger le secret de la vie privée et le secret industriel et commercial, le tribunal administratif de Limoges n'a pas entaché son jugement d'erreur de droit.

De même, en relevant que la demande du requérant portait sur la communication de 8 957 documents, auxquels s'ajoutaient les pièces justificatives, qu'elle nécessitait un important travail d'occultation des mentions relevant de la vie privée et du secret industriel et commercial, et que l'administration contestait sérieusement le fait que les documents demandés soient aisément disponibles et récupérables, le tribunal administratif de Limoges a porté sur les faits de l'espèce une appréciation souveraine, exempte de dénaturation.

Le Conseil d'Etat estime que, si la personne qui demande la communication de documents administratifs n'a pas à justifier de son intérêt à ce que ceux-ci lui soient communiqués, en revanche, lorsque l'administration fait valoir que la communication des documents sollicités,



en raison notamment des opérations matérielles qu'elle impliquerait, ferait peser sur elle une charge de travail disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose, il revient au juge de prendre en compte, pour déterminer si cette charge est effectivement excessive, l'intérêt qui s'attache à cette communication pour le demandeur ainsi, le cas échéant, que pour le public.

En l'espèce, selon le Conseil d'Etat, la charge pesant sur l'administration devait être regardée comme disproportionnée, dans la mesure où le requérant ne précisait pas l'intérêt qui s'attachait pour lui à la communication de l'intégralité des documents sollicités.

Publicité des budgets et des comptes. Communication de documents administratifs. Demande de communication de mandats de paiement et de titres de recettes. Fichiers de comptabilisation des titres de recettes et des mandats de paiement. Mentions protégées par le secret de la vie privée et le secret industriel et commercial. Occultation possible de ces mentions. Charge non disproportionnée pesant sur l'administration.

CE 27 sept. 2022, Département de l'Essonne, req. n° [452614](#) : AJDA 2022. 1815, obs. Pastor ; AJDA 2023. 124, obs. Rançon Meyrel

Dans cette affaire, un requérant souhaitait disposer de la liste des mandats de dépenses et des titres de recettes émis par le département, durant trois années. Cette demande de communication portait sur les fichiers de comptabilisation des titres de recettes et mandats de paiement émis par le département au titre de ces trois années, tenus par le président du conseil départemental en sa qualité d'ordonnateur.

Ces fichiers de comptabilisation des titres de recettes et mandats de paiement émis par le département au titre de ces trois années, dont il n'était pas contesté qu'il s'agissait de documents administratifs, avaient été transmis en réponse par le département sous la forme de six tableaux retraçant au total plus de 300 000 mandats de paiement et 75 000 titres de perception. À chacune de ces opérations comptables pouvaient être associés des tiers, tels que, par exemple, les bénéficiaires de dépenses relatives à l'action sociale, d'insertion ou en matière de santé menée par le département.

Selon le Conseil d'Etat, il ne revenait pas à l'administration d'opérer, sur des documents d'un tel volume, une vérification ligne à ligne des informations potentiellement protégées au titre de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, cette recherche représentant effectivement une charge disproportionnée au regard des moyens à disposition.

Dans les circonstances de l'espèce, les documents sollicités pouvaient néanmoins être communiqués après suppression, au sein de chaque fichier, de l'ensemble des colonnes susceptibles, compte tenu de leur objet, de contenir des données non communicables, telles que par exemple celles intitulées « nom bénéficiaire » ou « objet liquidation », tout en conservant un intérêt pour le requérant.



Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe

CHRONIQUES DU DGCT

Par suite, le requérant était fondé à demander, sous réserve de cette occultation, l'annulation de la décision du département, confirmant son refus de communiquer les fichiers de comptabilisation des titres de recettes et mandats de paiement émis par le département au titre des trois années.