NEWSLETTER DU CREAM

N°2 – FÉVRIER 2019

EA 2038 - CENTRE DE RECHERCHES ET D'ETUDES ADMINISTRATIVES DE MONTPELLIER

L'ÉDITO DE LA NEWSLETTER

L'intégration des préoccupations environnementales

Catherine RIBOT, Professeure de droit public à l'Université de Montpellier.

Il est devenu habituel pour chacun d'entre nous de prendre garde dans notre vie quotidienne aux conséquences sur notre santé et celle de nos proches de nos choix personnels en termes d'alimentation, d'énergie, de transports, de gestion de nos déchets … Juristes, nous avons à intégrer dans nos études académiques des éléments relevant du droit de l'environnement qui viennent actualiser, compléter nos analyses. Désormais, nous, spécialistes en droit administratif, devront appréhender le droit du développement durable dans ses dimensions environnementales de manière à conférer à toutes nos recherches un véritable relief, une problématique enfin susceptible d'attiser nos curiosités, de mobiliser nos énergies, de motiver nos engagements.

Aujourd'hui, le droit de l'environnement irrigue l'ensemble des disciplines enseignées à l'Université dans le cadre de nos maquettes pédagogiques, qu'il s'agisse de droits administratifs dits spéciaux (droit de la commande publique, droit des collectivités territoriales, droit de l'urbanisme, droit du contentieux…) ou du droit administratif général au titre, par exemple, du droit de la police administrative, des services publics, de la responsabilité administrative…

Notre routine académique et notre confort intellectuel, régulièrement troublés par l'actualité médiatique, doivent céder face aux défis intellectuels que les nouvelles générations d'étudiants attendent que nous tentions de relever. L'urgence environnementale nous oblige à la réaction juridique. L'intégration des préoccupations environnementales dans nos champs d'études s'impose.

Cette nouvelle Newsletter signale l'existence d'une source de dynamismes au CREAM. Il faut parier sur la capacité des administrativistes montpelliérains à aiguiser leur vigilance pour défricher sans cesse de nouveaux champs juridiques puis cultiver, avec précautions et passion, de nouvelles étendues.

L'ACTUALITÉ DU MOIS

Premier *workshop* du CREAM sur « La médiation »

Le 10 janvier dernier, s'est tenu au CREAM un atelier de travail sur le thème de la médiation, nouveau mode alternatif de règlement des litiges « de droit commun » en matière administrative et sujet d'actualité pour les juridictions administratives et les justiciables. Les membres du laboratoire ont pu à cette occasion bénéficier de l'éclairage pratique de M. Hervé Verguet, référent médiation du TA de Montpellier et de Me Anne-Laure Castagnino, avocate-médiatrice – qu'ils soient ici à nouveau remerciés.

Depuis l'importante réforme de 2016-2017 (loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle ; décret n° 2017-566 du 18 avril 2017 relatif à la médiation dans les litiges relevant de la compétence du juge administratif), un vent de médiation souffle sur le contentieux et les juridictions administratifs qui appelle deux remarques.

La première pour signaler que ce phénomène touche en particulier certains contentieux (la responsabilité hospitalière, la fonction publique, l'urbanisme et les marchés publics font office de locomotives) et certaines juridictions (les TA de Montpellier, Lyon ou Strasbourg sont aux avant-postes ; la médiation est pour l'instant quasi inexistante en appel). La seconde remarque vise à s'interroger sur le succès à long terme de cette réforme. L'espoir est permis : la réforme est marquée au coin de la souplesse et de la cohérence, malgré quelques imperfections (la possibilité pour l'expert d'être médiateur par exemple), et bénéficie par ailleurs d'un fort soutien institutionnel de la part du Conseil d'Etat. Mais seul le temps dira s'il ne s'agissait finalement que d'une tempête dans un verre d'eau. – *Ferdi YOUTA*.

Au sommaire de ce numéro

- Collectivités locales p. 2
- Contentieux administratif p. 2
- Droit public économique p. 2
- Police administrative et sécurité p. 2
- Droit et fiscalité de l'urbanisme p. 3
- Finances publiques p. 4
- Droit des aides sociales p. 4
- Droit de l'environnement p. 4
- Droit de la fonction publique p. 4
- Responsabilité administrative p. 5
- Chronique du TA de Montpellier p. 5

©

Droit des collectivités territoriales

Absence d'obligation générale des communes de raccordement au réseau de distribution d'eau potable

CAA Marseille, 7 janv. 2019, M. G… F… et a. c/ Commune de Verreries-de-Moussans, n° 16MA01345.

Si l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales – rappelant la compétence des communes en matière de distribution d'eau potable – impose aux communes d'élaborer un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau public de distribution, la Cour administrative d'appel de Marseille précise utilement que ces dispositions, comme aucune autre règle législative, règlementaire ou jurisprudentielle, ne sauraient imposer aux communes une obligation générale de raccordement au réseau public de distribution d'eau potable, « *notamment pour les immeubles bâtis à usage d'habitation* », et ce y compris dans l'hypothèse où la commune concernée ne serait pas dotée d'un tel schéma. – ***Thibault THUILLIER-PENA***.

Contentieux administratif

Office du juge de l'excès de pouvoir en cas de hiérarchisation des prétentions par le requérant

CE, Sect., 21 déc. 2018, Société Eden, n° 409678.

Lorsqu'il est saisi de plusieurs moyens de nature à justifier l'annulation de l'acte, il revient au juge de l'excès de pouvoir de se fonder sur le moyen lui paraissant être le mieux à même de régler le litige et ce, au vu de l'ensemble des circonstances de l'affaire. Le Conseil d'Etat précise cependant que, dans le cas où une injonction est demandée, le juge doit examiner en priorité les moyens étant de nature à justifier son prononcé. Il incombe par ailleurs au juge de l'excès de pouvoir de tenir compte de la hiérarchisation des moyens telle que décidée par le requérant en fonction de la cause juridique sur laquelle reposent, à titre principal, les conclusions à fin d'annulation. La cause juridique correspondant à la demande principale du requérant devra donc être traitée en priorité par le juge. – ***Sabrina HAMMOUDI***.

Droit public économique

Mauvaises nouvelles pour les sociétés publiques locales

CE, 14 novembre 2018, SMADC, SEMERAP, n° 405628.
CE, 21 novembre 2018, Département du Puy-de-Dôme, n° 405702.

Par la première décision, le Conseil d'Etat est venu mettre un terme à l'important débat qui divisait les juridictions du fond depuis quelques années sur le degré d'adéquation devant exister entre les compétences des collectivités territoriales et groupements de collectivités membres d'une SPL et l'objet social de cette dernière. La question est essentielle car elle détermine concrètement la possibilité pour les collectivités et groupements de collectivités de niveaux différents de s'associer au sein d'une SPL à objet multiple reflétant la complémentarité de leurs compétences respectives. Les réponses des juges du fond se déclinaient en trois nuances allant du « oui, c'est possible » au « non, c'est impossible » en passant par le « oui, mais jusqu'à un certain point ». Celle du Conseil d'Etat est sans nuance : l'adéquation entre l'objet social d'une SPL et les compétences des collectivités actionnaires doit être totale. Point de demi-mesure donc : c'est tout ou rien !
Ce même Conseil d'Etat a par ailleurs admis, dans la seconde décision, qu'une société intervenant dans le même domaine d'activité qu'une SPL en cours de création avait intérêt à agir contre la délibération procédant à cette création. Pour les SPL, contestées de toutes parts, il était temps que l'année 2018 s'achève. Mais l'horizon n'apparaît pas tellement meilleur en 2019. À moins d'une intervention salvatrice du législateur. – ***Ferdi YOUTA***.

Police administrative

Proposition d'extension de la vidéoprotection aux atteintes à la salubrité publique

Texte n°192 déposé par Mme Mireille JOUVE – Proposition de loi relative au recours à la vidéoprotection à des fins de lutte contre les infractions à la salubrité publique – Enregistré le 12 décembre 2018.

Le recours à la vidéoprotection ne cesse de séduire et, pour cause, il est proposé d'y faire recours dans la poursuite des objectifs relatifs aux luttes contre les incivilités, et plus précisément quant aux dépôts sauvages d'ordures.
Constatant l'explosion de ces infractions survenant à l'aide d'un véhicule, c'est en s'appuyant sur le 4° de l'article L. 251-2 du Code de la Sécurité Intérieure, relatif à la constatation des infractions aux règles de circulation, qu'il est proposé d'ajouter ce type d'infraction relatives les atteintes tant à la sûreté ou à la commodité du passage qu'à la propreté des voies publiques. Reste toutefois en suspens la question de l'utilisation de ce moyen technologique dans la lutte contre les incivilités des résidents en centre-ville et leurs dépôts illégaux. – ***Karl BURGER***.

Droit de l'urbanisme

Lien fonctionnel d'un ensemble immobilier unique

CE, 28 décembre 2018, Société Roxim management, n° 413955.

L'ensemble immobilier unique, qui doit en principe faire l'objet d'un seul permis de construire, se caractérise au regard d'un lien physique ou d'un lien fonctionnel. Le Conseil d'État souligne que ce lien fonctionnel doit s'apprécier essentiellement au regard des règles d'urbanisme, puisqu'assurer le respect de ces règles est le seul objet du permis de construire. L'existence d'un lien technique tel que les constructions ne sauraient fonctionner les unes sans les autres ne suffit pas. Non plus que l'existence d'un lien économique tel qu'elles ne pourraient être exploitées indépendamment les unes des autres. En l'espèce, le projet litigieux comportait un doublet de bâtiment collectif et villas sur deux terrains contigus. Le Tribunal administratif avait accueilli le moyen tiré de la nécessité d'un permis unique en ne se fondant que sur des éléments techniques (accès communs, raccordement aux mêmes réseaux de distribution d'énergie, nombreux équipements et installations partagés). Il est déjugé sur pourvoi. – ***Justine LAUER***.

Le silence gardé de l'administration saisie d'une injonction de réexamen d'une demande de permis de construire ne vaut pas permis tacite

CE, 28 décembre 2018, Association du Vajra Triomphant Mandarom Aumisme, n° 402321.

Le Conseil d'Etat s'est utilement prononcé le 28 décembre 2018 sur la question du silence gardé de l'Administration ayant fait l'objet d'une injonction de réexamen de la demande du pétitionnaire. Il a déjà jugé que l'annulation d'une décision de refus ou d'un sursis à statuer assortie d'une injonction de réexamen de la demande n'impose pas une confirmation du destinataire (CE, 23 fév. 2017, n° 395274). Une zone d'ombre demeurait néanmoins : quid du silence gardé par l'Administration enjointe de se prononcer à nouveau ? Le Conseil d'Etat juge que le silence gardé de l'Administration ne vaut pas autorisation tacite. Si cette solution peut sembler contredire et annihiler le principe selon lequel le pétitionnaire n'a pas à confirmer sa demande, elle est justifiée au regard du périmètre de l'injonction prononcée. L'injonction de réexamen de la demande ne saurait en effet être confondue avec l'injonction de délivrance du permis de conduire : la seconde ne peut être formulée que lorsque l'ensemble des motifs d'illégalité que l'autorité compétente a visé ont été annulés. Dès lors qu'un ou plusieurs motifs d'illégalité opposés au pétitionnaire demeurent, seule une injonction de réexamen peut être prononcée, et le demandeur s'expose à une nouvelle décision de refus. L'inertie de l'Administration ayant fait l'objet de l'injonction de réexamen autorise seulement le pétitionnaire à saisir le juge de l'exécution sur le fondement de l'article L. 911-4 du Code de justice administrative. – ***Martin MORALES***.

Le contentieux de l'urbanisme au 1er janvier 2019 : l'entrée en vigueur de la loi ELAN

Le recours des associations freiné : une condition d'existence d'au moins un an est exigée à compter de l'affichage en mairie de la demande de permis de construire (art. L. 600-1-1 C.urb). Ensuite, plus aucune transaction financière n'est possible pour elles sauf si elles agissent pour la défense de leurs intérêts matériels propres (art. L. 600-8).
L'accès au juge limité dans le temps : le délai de recours contentieux pour les constructions achevées n'ayant pas fait l'objet de mesures de publicité est réduit à 6 mois au lieu d'un an (art. R. 600-3 C. urb.). Ensuite, l'introduction d'un référé-suspension devient possible uniquement en 1ère instance, et dans un délai de 2 mois à compter du 1er mémoire en défense enregistré.
L'intérêt à agir restreint : les inconvénients nés des travaux de construction ne peuvent plus justifier l'intérêt à agir d'un requérant (art. L. 600-1-2 C. urb.).
Une ouverture timide de l'article L. 600-7 C. urb. : la caractérisation d'un préjudice « excessif » n'est plus nécessaire. Un simple préjudice suffit. Mais, il conviendra de caractériser le « comportement abusif » du requérant.
La cristallisation des moyens mise en avant : le juge pourra cristalliser les moyens deux mois après la communication aux parties du premier mémoire en défense, sauf décision motivée du juge (art. R. 600-5 C. urb.).
La régularisation avant tout : la régularisation des autorisations s'impose au juge administratif, sauf motivation contraire, lorsqu'une annulation partielle (art. L. 600-5 C. urb.) ou qu'un sursis à statuer (art. L. 600-5-1 C. urb.) est prononcé. – ***Wendy SORIANO***.

Redevable de la TLE en cas de titre préalable au transfert de l'autorisation d'urbanisme

CE, 11 janvier 2019, Sociétés IMEO et SOLANGA, n° 407313.

Pour un titre de recette préalable au transfert d'un permis de construire, le nouveau pétitionnaire est redevable de la fraction restant exigible de la taxe locale d'équipement (TLE). Le pétitionnaire initial devient débiteur solidaire. La TLE n'est plus en vigueur, mais cette décision donne des pistes quant à la détermination du redevable des participations d'urbanisme. – ***Justine LAUER***.

Droit de l'aide sociale

Les obligations du département en matière d'accompagnement d'un jeune majeur

CE, 21 déc. 2018, M. Konate, n° 420393 ; CE, 21, déc. 2018, M. Diakhaby, n° 421323.

Par ces deux décisions mentionnées aux tables du recueil Lebon, le Conseil d'État précise les obligations du département en matière de prise en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) d'un jeune majeur de moins de vingt-et-un ans éprouvant des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants (6e et 7e al. de l'art. L. 222-5 du CASF).
Dans la première espèce, le Conseil d'État reconnaît au président du conseil départemental, sous le contrôle du juge, un large pouvoir d'appréciation pour accorder ou maintenir la prise en charge par l'ASE d'un jeune majeur. Toutefois, lorsqu'une mesure de prise en charge d'un mineur parvenant à sa majorité, quel qu'en soit le fondement, arrive à son terme en cours d'année scolaire ou universitaire, il doit proposer à ce jeune un accompagnement, qui peut prendre la forme de toute mesure adaptée à ses besoins et à son âge, pour lui permettre de ne pas interrompre l'année scolaire ou universitaire engagée. *Dans la seconde espèce*, le Conseil d'État indique qu'en cas de refus par un président du conseil départemental de poursuivre la prise en charge d'un jeune majeur éprouvant des difficultés d'insertion sociale jusque-là confié à l'ASE, ce jeune bénéficie d'une présomption d'urgence, sauf circonstances particulières, pour demander la suspension d'un tel refus. – ***Jérémy RAYNAL***.

Finances publiques

Principe d'égalité devant la loi et conditions d'attribution du RSA

Conseil constitutionnel, 28 décembre 2018, déc. n° 2018-777 DC, Loi de Finances pour 2019.

L'article 81 de la loi de finances pour 2019 recentralise la gestion et le financement du RSA versé en Guyane et à Mayotte. Cet article procédait à une modification des règles d'attribution du RSA. Il prévoyait de porter de cinq à quinze ans la durée minimale de résidence en Guyane pour un étranger non communautaire en situation régulière, pour pouvoir bénéficier de cette allocation. Par sa décision du 28 décembre 2018, le Conseil constitutionnel censure partiellement cet article 81.
Les Sages suppriment la disposition augmentant la durée minimale de résidence pour un étranger en Guyane pour pouvoir bénéficier du RSA. Ils invoquent le fait pour censurer cette disposition, qu'elle aurait créé une différence de traitement entre les étrangers vivant en Guyane et ceux résidant dans le reste du territoire français. L'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière qui devait justifier cette différence de traitement n'est pas valide par rapport à l'objet de la loi. – ***Romaric NAZON***.

Droit de l'environnement

L'autorisation d'un désherbant au filtre du principe de précaution

TA Lyon, 15 janv. 2019, Assoc. CRIIGEN, n° 1704067.

Saisi d'une demande d'annulation de l'autorisation de mise sur le marché du produit « Roundup Pro 360 » délivrée par l'ANSES, le TA de Lyon a tout d'abord entendu établir que ce produit phytopharmaceutique contenant du glyphosate était « *probablement cancérogène pour l'homme* », prenant appui pour cela sur les données de la recherche, parfois contradictoires ou aux conclusions plus nuancées sur ce caractère, produites par des autorités scientifiques européennes, internationales ou encore par l'association requérante. Le juge lyonnais poursuit en relevant que les préconisations d'emploi fixées par la décision en cause ne sauraient suffire à écarter le risque qu'il a ainsi établi au terme de son exercice périlleux de qualification, concluant alors que l'ANSES, en autorisant la substance en cause, a commis une erreur (simple) d'appréciation au regard du principe de précaution. – ***Alexandre BELLOTTI***.

Droit de la fonction publique

Un fonctionnaire territorial à temps non complet a priorité sur un contractuel

CE, 19 déc. 2018, Communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée, n° 401813.

Les dispositions de l'article 3 de la loi n° 84-13 du 26 janvier 1984 sont applicables aux emplois permanents de professeur d'enseignement artistique.
Il en résulte que lorsque des fonctionnaires de catégorie A ont été nommés dans de tels emplois à temps non complet, leur employeur ne peut, pour assurer des heures d'enseignement auxquelles ces fonctionnaires se sont portés candidats afin d'exercer leurs fonctions à temps complet, recruter un agent contractuel, que si les besoins du service ou la nature des fonctions en cause le justifient.
Dans les circonstances de l'espèce, l'employeur public n'établissait pas que le recrutement d'un agent contractuel se justifiait par la nécessité de répondre à des attentes différentes des élèves du conservatoire. – ***Jérémy RAYNAL***.

Responsabilité administrative

Prothèses « PIP » : responsabilité de l'Etat dans l'exercice de sa mission de contrôle de police sanitaire

TA Montreuil, 29 janvier 2019, Mme Sandrine L., n° 1800068.

Le tribunal s'est prononcé sur la responsabilité de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de Santé (AFSSAPS) avant qu'elle ne suspende la mise sur le marché des prothèses PIP, par une décision du 29 mars 2010. Il estime qu'avant l'année 2009 l'AFSSAPS ne disposait pas des informations nécessaires pour établir une faute résidant dans le retard à déceler la dangerosité des implants PIP, la non-suspension de leur commercialisation ou l'absence d'investigations supplémentaires, ni d'atteinte au principe de précaution. En revanche, les données de vigilance transmises à l'AFSSAPS en avril 2009, faisant apparaître une forte augmentation des incidents, n'ont pas été traitées utilement, et ce jusqu'en décembre 2009. En ne prenant pas les mesures nécessaires de contrôle et d'investigations complémentaires entre avril et décembre 2009, l'AFSSAPS a commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'État. – ***Léa NAVEL***.

Des nouvelles du Tribunal Administratif de Montpellier

L'utilisation du « LBD40 » demeure

TA Montpellier, ordo., 25 janvier 2019, M.D, n°1900343 ; CE, ordo., 1er fév. 2019, M. D, n° 427418*

Une requête a été déposée devant le tribunal administratif de Montpellier où il était demandé la suspension de l'usage des « LBD40 » lors des prochaines manifestations intervenants dans le cadre du mouvement des « gilets jaunes ». Cette requête fut rejetée et les parties ont alors relevé appel devant le Conseil d'Etat.
Saisi de cette question qui alimente une actualité toujours intense, la haute juridiction administrative a également rejeté les mêmes demandes dans d'autres affaires du même jour (CE, ordo., 1er fév. 2019, nos 427386 et 427390).
Face aux différentes victimes de ces armes, le Conseil d'Etat, tout en rappelant la possibilité d'engager la responsabilité de l'administration, vient expliquer que, même en dehors du cadre d'utilisation mentionné à travers différentes dispositions législatives et règlementaires, l'intention des services d'ordre de volontairement porter atteinte à la liberté de manifestation, de blesser les manifestants ou d'exercer des traitements inhumains ou dégradants n'est pas caractérisée.
En ce sens, malgré des conditions d'utilisation relativement contraignantes, l'existence de telles victimes ne suffit pas à déduire de telles intentions. En outre, le non respect de ces conditions ne suffit pas à conclure d'une telle volonté. Face à des circonstances particulièrement violentes et répétées, le Conseil d'Etat considère l'utilisation de ces armes comme « particulièrement appropriée ». Enfin, c'est notamment par l'impossibilité d'exclure de telles réitérations de violence que l'usage du « LBD40 » reste possible. – ***Karl BURGER***.

** Remerciements aux membres du Tribunal Administratif de Montpellier, et plus particulièrement à Mme la Présidente Brigitte Vidard et M. le Premier Conseiller Nicolas Lafon.*

À retenir

Colloque

- **14 mars 2019** – Le droit au juge à l'épreuve de l'évolution du contentieux de l'urbanisme.
  Lieu : Université de Perpignan Via Domitia – Antenne de Narbonne (Aude). **Inscription** (obligatoire) : colloque.urba2019@gmail.com
  Organisation : MM. Rémi Radiguet (Université Perpignan Via Domitia) et Martin Morales (Université de Montpellier).

Publications de doctorants et docteurs du CREAM

- BURGER Karl et MIJUSKOVIC Volodia, « La sécurité des patients détenus, un objectif à ne pas condamner », *RDS* 2019, n° 87, p. 89.

CONTRIBUTEURS À CE NUMÉRO (ordre alphabétique) :
Alexandre BELLOTTI, *doctorant* / Karl BURGER, *doctorant, ATER* / Sabrina HAMMOUDI, *doctorante* / Justine LAUER, *DCCE* / Martin MORALES, docteur / Léa NAVEL, *doctorante* / Romaric NAZON, *doctorant* / Jérémy RAYNAL, *avocat au barreau de Montpellier, docteur* / Wendy SORIANO, *avocate au barreau de Montpellier, doctorante* / Thibault THUILLIER-PENA, *DCCE* / Ferdi YOUTA, *DCCE*.

CREAM – UFR Droit et Science Politique ; 39 Rue de l'Université – 34060 Montpellier / Contact : newsletter.cream@gmail.com