NEWSLETTER DU CREAM

N° 19 – SEPTEMBRE 2020

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

L'ÉDITO DE LA NEWSLETTER

Le droit administratif face à la crise sanitaire : permanence et renouveau

Ludivine CLOUZOT, maître de conférences en droit public à l'Université de Montpellier.

En cette période de rentrée durablement troublée par la crise sanitaire, l'actualité juridique sera assurément riche et le droit administratif plus que jamais présent. L'encadrement juridique de la lutte contre la Covid19 mobilise en effet les fondements les plus traditionnels de la matière mais pourrait également convaincre, à terme, de la nécessité d'un renouveau.

En effet, face à cette situation inédite et brutale, les instruments cardinaux du droit administratif ont été sollicités, attestant de leur permanence.

Le service public s'est trouvé, et se trouve toujours, en première ligne, qu'il s'agisse des activités hospitalières ou d'enseignement, pour ne citer qu'elles. L'exigence de continuité, principe essentiel de fonctionnement des services publics, a pris tout son sens, confirmant les capacités indéniables d'adaptation des agents et leur sens de l'intérêt général.

La police administrative a naturellement été employée afin de protéger les populations, contraignant les autorités à des prises de décision particulièrement délicates, sous le contrôle du juge administratif (CE, ord., 6 sept. 2020, n° 443750 et n° 443751).

Pour autant, la pertinence de ces notions classiques ne saurait masquer un besoin de renouveau dans les méthodes, que cette crise laisse transparaître.

Aussi, le manque de moyens du service public, maintes fois dénoncé, est apparu criant. La nécessité d'une réelle anticipation et d'une meilleure formation à la gestion de crise s'est confirmée. La réflexion autour d'une évolution des méthodes de travail des agents s'est imposée. Le rôle crucial des territoires dans la « gouvernance » de la crise s'est affirmé. Le tout, sans oublier l'indispensable travail à mener sur l'évaluation des politiques publiques que le Conseil d'État appelle fermement de ses vœux (*Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques*, 2020).

L'ACTUALITÉ DU MOIS

Inertie de l'État à protéger l'environnement : une condamnation historique à la hauteur des défis du siècle

CE, Ass., 10 juill. 2020, Association Les Amis de la Terre France et autres, n° 428409.

« *L'écologie, c'est notre affaire à tous* » a martelé Jean Castex dans son discours de politique générale le 15 juillet dernier. Affaire de tous ? Certes, mais l'écologie est aussi et d'abord l'affaire de l'État ainsi que l'a récemment rappelé le Conseil d'État.

Déjà en 2017, la Haute juridiction avait enjoint à l'État de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en œuvre, pour douze zones en France, un plan relatif à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 sous les valeurs limites fixées par l'art. R. 221-1 du code de l'environnement dans le délai le plus court possible (CE, 12 juill. 2017, n° 394254). Quatre ans plus tard, les résultats sont très insuffisants : à l'exception de la vallée de l'Arve qui dispose d'un plan de protection adéquat, les zones ciblées n'ont pas bénéficié de mesures efficaces. Pour cette inaction patente de l'État, le Conseil d'État prononce à son encontre – à défaut pour lui de justifier de cette exécution complète dans un délai de six mois – une astreinte record de 10 millions d'euros par semestre jusqu'à exécution de la décision du 12 juillet 2017.

Historique politiquement, cette décision est aussi inédite juridiquement : l'arrêt prévoit qu'une fraction de l'astreinte sera affectée au budget de l'État (option ouverte par l'art. L. 911-8 du CJA). Or, comme l'État est aussi, en l'espèce, débiteur de l'astreinte, le Conseil d'État juge qu'il est possible, dans un tel cas de figure, d'affecter cette fraction à une personne morale de droit public disposant d'une autonomie suffisante à l'égard de l'État et dont les missions sont en rapport avec l'objet du litige ou à une personne morale de droit privé, à but non lucratif, menant, conformément à ses statuts, des actions d'intérêt général également en lien avec cet objet. – *Thibault THUILLIER-PENA.*

Au sommaire de ce numéro

- Droit de la police administrative p. 2
- Droit de la propriété publique p. 2
- Droit des contrats publics p. 3
- Droit des libertés fondamentales p. 3 & 4
- Droit du contentieux administratif p. 4
- Droit de l'urbanisme p. 4

©

Droit de la police administrative

Le Conseil d'État se prononce sur l'obligation de port du masque

CE, 6 septembre 2020, Ministre des solidarités et de la santé, n°s 443750 et 443751.

Par deux ordonnances datant respectivement du 2 et 4 septembre 2020, les juges des référés des tribunaux administratifs de Strasbourg (*v. contribution dédiée ci-dessous*) et Lyon ont enjoint les préfets du Bas Rhin et du Rhône à modifier leurs arrêtés rendant obligatoire le port du masque sur du nombreuses communes du territoire de leurs départements et ce au motif que cette obligation devait être limitée aux lieux et horaires concernés par une forte densité de la population.
Saisi en appel, le Conseil d'État rappelle tout d'abord la gravité de la situation sanitaire actuelle ainsi que l'accélération des contaminations dues à la COVID-19 et considère ainsi que l'obligation de port du masque apparaît justifiée bien que pouvant porter atteinte aux libertés fondamentales. Il remarque par ailleurs que la simplicité et la lisibilité d'une obligation sont nécessaires à sa bonne compréhension et en conclut qu'il apparaît justifié que les zones concernées par le port du masque soient suffisamment larges afin d'y inclure toutes les zones à risques et d'éviter aux administrés d'enlever et remettre leurs masques dans différents endroits d'une même ville. Il précise cependant que, pour les villes moins peuplées et dont le centre-ville apparaît clairement délimité, le port du masque ne peut être imposé sur tout le territoire de la ville. S'agissant du département de l'Alsace, le Conseil d'État enjoint la préfète du Bas-Rhin à prendre en compte ces différences de densités de population dans les villes les moins peuplées et à modifier ses arrêtés en ce sens. S'agissant, enfin, du département du Rhône, le juge enjoint le préfet à modifier ses arrêtés afin d'inclure une dispense de port du masque pour les administrés pratiquant une activité physique ou sportive. – ***Sabrina Hammoudi.***

Propriété et contrats publics

Domaine public : des cessions amiables fort civiles

CE, 29 juillet 2020, SIVOM de la région de Chevreuse, n° 427738.

De la même manière que la vente est parfaite dès qu'on est convenu de la chose et du prix, la réalisation du transfert de propriété dans le cadre d'une cession amiable de dépendances du domaine public entre personnes publiques est réalisée, sauf condition suspensive, dès l'accord « *sur l'objet et les conditions financières de l'opération* ». Le Conseil d'État en tire la conséquence que la délibération municipale actant l'acceptation de la personne publique cédante en « *autorisant, décidant ou approuvant le transfert de propriété* » est elle-même créatrice de droits au profit du cessionnaire. En l'espèce, la commune de Chevreuse mettait depuis longtemps à disposition du SIVOM des terrains affectés au service public assuré par ce dernier, dernièrement un centre aquatique. Une délibération du 19 mars 2012 avait d'abord décidé d'autoriser le maire à céder ces dépendances dans les conditions de l'article L. 3112-1 du CGPPP. Puis, suite à un avis de France Domaine estimant la valeur vénale des seuls terrains à 870 000 euros, une seconde délibération du 10 décembre 2012 opta plutôt pour la poursuite de la mise à disposition, mais sans retirer ni abroger la précédente. Le SIVOM forma un recours gracieux, puis contentieux, demandant notamment à ce qu'il soit enjoint au maire d'exécuter la première délibération. Le tribunal ayant fait droit à sa demande, le juge d'appel avait annulé ce jugement en considérant, à tort, que seul un acte authentique – en la forme administrative ou notarié – entérinant la cession amiable aurait ici été créateur de droits et lié la compétence du maire. – ***Justine Lauer.***

Droit de la police administrative

Le Masque, splendide ?

TA Strasbourg, 2 septembre 2020, A… et B… c. Préfet du Bas-Rhin, n° 2005349.

Dans le cadre de l'effloraison d'arrêtés préfectoraux prescrivant le port du masque en extérieur, le tribunal administratif de Strasbourg s'est prononcé le premier sur une demande de suspension introduite devant le juge du référé-liberté. L'arrêté contesté imposait sans originalité le port du masque à « *tout piéton âgé d'au moins onze ans sur la voie publique et dans l'ensemble des lieux ouverts au public, dans les communes* » du Bas-Rhin, sauf handicap ou exercice d'une activité sportive. Il est rappelé aux préfets agissant sur habilitation du Premier Ministre, lui-même habilité par la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, qu'ils n'agissent qu'à défaut de règlementation primo-ministérielle et « *lorsque les circonstances locales l'exigent* ». Si le tribunal approuve le principe-même de l'action préfectorale à deux égards, le contexte sanitaire encore sensible en tous cas dans le Bas-Rhin et l'efficacité du masque « *largement admis(e) par la communauté scientifique* », il rappelle cependant qu'une mesure de police générale et absolue est *ipso facto* disproportionnée à défaut de justification particulière et, en tant que telle, jugée (manifestement et gravement) illégale. En l'espèce l'obligation couvrait une période continue de 33 jours et, « *surtout* », s'appliquait toute la journée et sur l'ensemble du territoire de chaque commune concernée. – ***Justine Lauer.***

©

Droit des contrats administratifs

L'irrégularité du contrat pouvant amener le juge à prononcer son annulation n'est pas de nature à rendre inapplicable la clause de règlement amiable des différends

CE, 10 juillet 2020, Sté Exelcia, n° 433643.

La nullité du contrat emporte-t-elle avec elle la clause de règlement amiable qui y était incluse ? La question est nouvelle, et a une résonnance particulière au regard de l'engouement que suscitent actuellement les MARD en matière administrative, et plus particulièrement la médiation. La réponse apportée par le Conseil d'État est pour le moins teintée de liberté contractuelle. Tout dépendra en somme de la manière dont la clause est libellée et donc de ce qui aura été prévu par les parties. Aussi, le non-respect de la clause de règlement amiable pourra être opposé à la partie ayant saisi le juge d'une action en contestation de la validité du contrat, à la condition que pareille hypothèse ait été expressément prévue. La nullité éventuelle du contrat ne fait donc pas nécessairement obstacle à sa mise en œuvre. Tout est affaire de précision. En l'espèce la clause litigieuse prévoyait simplement que les parties devaient, préalablement à la saisine du juge, essayer de trouver un accord amiable pour « *les contestations relatives à l'interprétation ou à l'exécution de la convention* ». Ainsi, limitée aux différends relatifs à l'exécution du contrat et ne prévoyant pas l'hypothèse du recours en contestation de validité de celui-ci, ladite clause ne pouvait être opposée au cocontractant ayant saisi le juge d'un tel recours. – *Ugo Assouad.*

Le chemin de l'indemnisation est enfin balisé

CE, 10 juillet 2020, n° 420045, Département de Seine-Maritime c/ Société Lacroix Signalisation.

Après l'avoir accepté sur le principe (CE, 27 mars 2020, n° 420491), le Conseil d'État précise les modalités d'indemnisation des préjudices subis par une personne publique victime de pratiques anticoncurrentielles constitutives d'un dol pour laquelle son cocontractant a été définitivement condamné.
En l'espèce, le Département de Seine-Maritime avait passé plus d'une dizaine de marchés de fourniture de panneaux routiers avec la société Lacroix Signalisation entre 1999 et 2006. Cette dernière ayant été définitivement condamnée en 2013 avec huit autres sociétés du secteur pour entente sur les prix ainsi que sur une répartition géographique, le Département a demandé l'annulation de l'ensemble de ces contrats.
La Haute Juridiction précise ainsi qu'il est loisible à la personne publique victime d'un dol de saisir le juge administratif d'une part, de l'annulation du contrat litigieux et de l'autre, sur le terrain quasi-délictuel, de demander la réparation des préjudices subis en raison du comportement fautif. Lorsque la personne publique obtient l'annulation du contrat, celle-ci implique par elle-même la restitution des surcoûts liés à la pratique anticoncurrentielle dans la mesure où il s'agit d'une dépense inutile de la personne publique. En contrepartie le cocontractant peut néanmoins, sur le terrain quasi-contractuel, demander le remboursement des sommes qu'il a engagées et qui ont été utiles aux marchés annulés. Dès lors, la CAA a commis une erreur de droit en considérant que le remboursement des surcoûts liés aux pratiques anticoncurrentielles devait être accordé sur le terrain quasi-délictuel. – *Antoine Oumedjkane.*

Droit des libertés fondamentales

Les propositions de loi de la majorité n'ont décidément pas la côte auprès des Sages

CC, déc. n° 2020-805 DC, 7 août 2020, Loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

La loi déférée au Conseil Constitutionnel prévoyait un dispositif permettant à la juridiction régionale de la rétention de sûreté de Paris, saisie par le parquet antiterroriste de prononcer, à l'issue de la peine, une mesure de sûreté envers un individu condamné pour des faits de terrorisme à au moins 5 ans d'emprisonnement en raison de sa dangerosité. Cette mesure prononcée pour un an pouvait être reconduite, selon les cas, 4 à 9 fois.
Le Conseil Constitutionnel rappelle en premier lieu que la mesure de sûreté n'est ni une peine, ni une sanction ayant caractère de punition, dans la mesure où elle n'est pas prononcée par une juridiction de jugement et qu'elle « *repose non pas sur la culpabilité de la personne mais sur sa particulière dangerosité* ».
Le Conseil constate ensuite que les obligations contenues dans la mesure de sûreté portent atteinte à la liberté d'aller et venir, au droit à la vie privée et au droit à mener une vie familiale normale. Exerçant son triple contrôle, il relève premièrement que l'allongement de la durée maximale de renouvellement de la mesure est décidé au regard de la peine encourue et non de la peine effectivement prononcée.
De plus, la rédaction de la loi permet de prononcer cette mesure à l'encontre de personnes condamnées à des peines fermes de courte durée alors même qu'elles peuvent déjà être soumises à des mesures de sûretés similaires à celles de la loi contestée, au titre d'un sursis mise à l'épreuve décidée par la juridiction de jugement. Enfin le Conseil relève que, lors de la décision de renouvellement de la mesure, la dangerosité de l'individu n'est pas réexaminée alors qu'elle fonde le prononcé de la mesure. Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil déclare la quasi-intégralité de la loi inconstitutionnelle. – *Antoine Oumedjkane.*

Droit des libertés fondamentales

Fermeture des discothèques : le Conseil d'État (mal)mène la danse

CE, ord., 13 juillet 2020, Syndicat national des discothèques et lieux de loisirs et autres, n°s 441449, 441552, 441771.

Période noire pour les professionnels des nuits blanches. Comme de très nombreux secteurs, le monde de la nuit a subi de plein fouet les conséquences économiques de la crise sanitaire. Incompatibles avec les mesures de distanciation sociale, les clubs, discothèques et salles de danse ont été maintenus fermés par les décrets des 21 juin et 10 juillet 2020 contestés en référé. Le Conseil d'État estime que les atteintes que porte cette mesure aux libertés économiques ne sont pas manifestement illégales puisque proportionnées à l'objectif de protection de la santé publique poursuivi. La Haute juridiction rejette aussi la demande subsidiaire des requérants – visant à exercer leurs activités dans les conditions fixées pour les bars et restaurants – eu égard notamment aux caractéristiques des lieux en cause, non directement ouverts sur l'espace public, à leurs horaires d'ouverture étendus ainsi qu'à l'impossibilité d'assurer, par des contrôles effectifs, le respect d'une telle limitation d'activité. – ***Thibault Thuillier-Pena.***

Droit du contentieux administratif

La provision accordée par le juge des référés vaut titre exécutoire

CE, 22 juillet 2020, Société Immobilière Massimi, n° 426210.

Par la lecture combinée des articles L. 11 du Code de justice administrative et L. 111-3 du Code des procédures civiles d'exécution, le Conseil d'État estime que la provision accordée par le juge des référés vaut titre exécutoire. En effet, il rappelle qu'en application de cet article L. 11 du code précité les décisions du juge des référés ont force exécutoire. Et que toutes décisions des juridictions administratives présentant force exécutoire constituent des titres exécutoires en application de l'article L.111-3 du CPCE. Par conséquent, par la lecture combinée de ces deux articles, le Conseil d'État estime qu'une ordonnance du juge des référés accordant une provision constitue un titre exécutoire dont le recouvrement peut être poursuivi directement. Le Conseil d'État apporte une seconde précision quant à la portée juridique du titre exécutoire émis par un ordonnateur de la collectivité. Il précise qu'un titre émis aux mêmes fins par l'ordonnateur de la collectivité n'a pas de portée juridique propre en la présence d'une décision administrative accordant la même provision. Ainsi, les effets juridiques du titre émis par l'ordonnateur de la collectivité se trouvent intrinsèquement liés à ceux de l'ordonnance du juge des référés. Dans le cas où l'ordonnance du juge des référés serait annulée, le titre émis par l'ordonnateur de la collectivité ne pourrait plus recevoir d'exécution. – ***Wendy Soriano.***

Droit de l'urbanisme

Sursis à statuer sur un permis de construire : pas de sursis pour le futur PLU

CE, 22 juill. 2020, C^ne^ de La Queue-les-Yvelines, n° 427163.

Le maire avait usé de la faculté, offerte par le Code de l'urbanisme, de surseoir à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme dans le cas où le projet serait de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan. Il était fait grief à l'arrêt de la CAA de Versailles d'avoir examiné la légalité du futur PLU pour constater l'illégalité de l'arrêté de sursis. Le CE, revenant sur sa position initiale en vertu de laquelle la seule contradiction entre le projet de construction et le PLU à venir permettait de fonder la légalité du sursis (CE, 17 mars 1982, n° 24962), valide le raisonnement de la CAA affirmant qu'un « *sursis à statuer ne peut être opposé* (…) *qu'en vertu d'orientations ou de règles que le futur PLU pourrait légalement prévoir* ». La légalité du futur PLU conditionne celle du sursis à statuer et peut donc être examinée à son stade d'embryon. – ***Fabien Py.***

Régularisation à double détente pour les documents d'urbanisme

CE, 29 juill. 2020, SCI l'Harmas, n° 428158.

Sont précisées les conditions d'application de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme introduit par la loi ALUR, qui permet au juge administratif de surseoir à statuer sur une demande d'annulation d'un document d'urbanisme (SCOT, PLU, carte communale) lorsqu'il n'est entaché que de vices régularisables. S'agissant d'apprécier le caractère régularisable du vice, ces dispositions distinguent entre vices de forme et de procédure et autres vices. Le juge devra alors tenir compte de différents états du droit pour apprécier la régularisation subséquente du vice régularisable. Simplement, « *l'autorité compétente* » doit régulariser les vices de forme et de procédure en faisant application du droit en vigueur à la date à laquelle la décision a été prise. Mais l'autorité compétente n'est pas celle qui l'aurait été en application de ce même état du droit : c'est cette fois à la date de l'approbation de la régularisation qu'il conviendra de se placer. – ***Justine Lauer.***

N° 19

Contributeurs à ce numéro (ordre alphabétique) :

Ugo Assouad, *DCCE* / Alexandre Bellotti, *docteur* / Sabrina Hammoudi, *ATER* / Justine Lauer, *doctorante* / Antoine Oumedjkane, *DCCE* / Fabien Py, *DCCE* / Wendy Soriano, *avocat, doctorante* / Thibault Thuillier-Pena, *DCCE*.

©

CREAM, UFR Droit et Science Politique ; 39 Rue de l'Université – 34060 Montpellier / Contact : newsletter.cream@gmail.com
Retrouvez le CREAM sur son site internet (http://cream.edu.umontpellier.fr) et sur les réseaux sociaux Twitter (@CREAM_UMontpell) et Facebook