NEWSLETTER DU CREAM

N° 20 – OCTOBRE 2020

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

L'ÉDITO DE LA NEWSLETTER

Pendant la crise sanitaire la (sur)production normative continue

François BARLOY, CREAM, Co-Directeur du Master Droit Immobilier - Directeur de l'I.C.H.

La période déroutante que nous traversons depuis plusieurs mois rend plus utiles que jamais les outils qui permettent d'inscrire notre réflexion individuelle dans les projets communs que porte notre laboratoire. La lettre d'actualité du CREAM, par sa récurrence et sa visibilité, y prend une large part.

L'exigence pour le CREAM de continuer à accueillir et favoriser la recherche individuelle et collective s'impose avec d'autant plus de force que, si l'actuelle crise sanitaire due à la pandémie de COVID-19 bouleverse notre vie sociale et nos habitudes de travail, elle produit aussi une masse considérable de matière à réflexion pour les juristes et, spécialement, pour les publicistes.

Cette matière est constituée d'abord des textes qui ont aménagé dans l'urgence un état du droit exceptionnel adapté à une situation extraordinaire. L'ensemble de ces lois, ordonnances, décrets, qui portent, par amère facilité de langage, le nom de la maladie qui les a suscités, a pour vocation première de permettre la continuité en temps de crise de l'action de la puissance publique dans tous les domaines, et pas uniquement sur le front de la lutte contre l'épidémie.

A cet égard, les délais adaptés par l'aménagement d'une période dite « juridiquement protégée » à destination des administrés pour solliciter une décision ou en contester la légalité, et de l'administration, pour instruire et décider, offrent à eux seuls matière à réflexion, et finalement, à interrogations inquiètes pour les praticiens, sur une thématique qui nous est familière : « Comment compliquer à l'extrême une situation en prétendant la simplifier ? » : interruption ou suspension des délais, report de leur *dies a quo* ou de leur *dies ad quem*, reprise de leur cours à des dates différenciées selon qu'il s'agit d'actes administratifs « de droit commun » ou d'autorisations individuelles d'urbanisme…

Mais, au-delà des aspects de pure procédure administrative, c'est certainement la totalité du droit administratif de police, dans ses dimensions constitutionnelles, législatives, réglementaires, individuelles et contentieuses qui appelle l'attention et la réflexion des juristes à l'occasion de l'intervention des mesures de traitement juridique de la crise sanitaire.

Le tranquille ronronnement du droit de police administrative, dans la quiétude bientôt centenaire de l'arrêt Benjamin, brièvement troublé en 2014 par l'affaire dite «Dieudonné», a bel et bien pris fin sur arrière-plan d'interrogations fondamentales au sujet des notions politico-juridiques de Libertés publiques et de démocratie.

Et, pendant ce temps, l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 redéfinit le contenu du Schéma de Cohérence Territoriale et celle du même jour n° 2020-745 « simplifie » l'articulation des normes en droit de l'urbanisme…

Pendant la crise sanitaire la (sur)production normative continue.

Bonne rentrée universitaire et bonne lecture à tous.

L'ACTUALITÉ DU MOIS

Imbroglio national autour de l'ouverture des salles de sport

TA Montpellier, 8 octobre 2020, SAS Training Go Academy, n° 2004316.

La fin du mois de septembre aura été synonyme de marathon pour les gérants de salles de sport des grandes agglomérations, tous confrontés à des arrêtés préfectoraux qui ordonnaient leur fermeture en raison de l'avancée de l'épidémie de covid-19.

À Montpellier, plusieurs gérants avaient déjà déposé un référé-liberté demandant la suspension de la décision du Préfet de l'Hérault de fermer ces établissements. Si l'urgence avait été naturellement accueillie au vu de la situation économique des sociétés requérantes, le Tribunal Administratif de Montpellier avait rejeté leur demande au motif qu'elles n'apportaient pas la preuve que les salles de sport n'étaient pas facteurs de circulation du virus. Un argumentaire partagé par d'autres tribunaux administratifs comme celui de Nice (30 sept. 2020, n° 2003885) mais qui a été pris à rebours par les tribunaux administratifs de Toulouse (2 oct. 2020, n° 2004831), de Rennes (30 sept. 2020, n° 2004134) et de Paris (1er oct. 2020, n° 2015655) qui reprochaient au Préfet de ne pas démontrer en quoi les salles de sports pouvaient favoriser la circulation du virus, avant de suspendre leurs arrêtés.

Dans cette nouvelle ordonnance, le Tribunal Administratif de Montpellier discute plus largement cette question centrale. Prenant appui sur un protocole sanitaire spécifique aux salles de sport et strictement mis en application par le gérant, il constate qu'aucun élément ne permet de montrer que ces activités concourent réellement à la propagation du virus.

L'arrêté est ainsi suspendu et, mobilisant ses pouvoirs d'injonction, le juge des référés invite le Préfet à corriger sa copie avant le 10 octobre. Invitation manifestement déclinée puisque bien que l'ordonnance du tribunal ait été citée aux visas du nouvel arrêté (9 oct. 2020 n° 2020.01.1183), le Préfet a maintenu, jusqu'au 19 octobre, l'interdiction qui venait d'être suspendue. – *Antoine OUMEDJKANE*

©

Police administrative

Immeuble insalubre : tous les espoirs du mauvais payeur s'écroulent

CE, 28 septembre 2020, Ville de Paris, n° 429980.

Après une mise en demeure restée infructueuse, la ville de Paris s'était substituée à un propriétaire défaillant afin de réaliser plusieurs travaux visant à remettre en conformité un immeuble insalubre. Comme l'autorise l'article L. 1331-30 du CSP, la ville de Paris avait ensuite émis un titre exécutoire visant à se voir rembourser les sommes engagées envers la société propriétaire qui, entre temps, avait procédé à la vente de l'immeuble.
Le Conseil d'État affirme que la commune qui a fait usage de ses pouvoirs d'exécution d'office au titre de la police en matière d'immeubles insalubres peut exiger le paiement de la créance contre la personne qui était propriétaire des lieux à la date d'expiration de la mise en demeure de réaliser les travaux. Ainsi, le fait que la société propriétaire à la date d'expiration de la mise en demeure ait vendu son bien, ne faisait pas obstacle à ce que la ville de Paris puisse délivrer un titre exécutoire à son encontre après la date de vente dudit bien. – ***Antoine Oumedjkane.***

Actes administratifs

« Czabajisation » et actes ni réglementaires ni individuels

CE, 25 septembre 2020, SCI La Chaumière, n° 430945.

Était en cause la contestation, dix ans après sa notification, d'un arrêté préfectoral prononçant le transfert d'office dans le domaine public communal de parcelles appartenant à la SCI la Chaumière. Sa requête rejetée comme tardive en première instance, puis en cause d'appel, la SCI requérante s'est pourvue en cassation au moyen tiré de ce que la notification était incomplète et qu'elle pouvait se prévaloir de l'article R. 421-5 du CJA. Si la restriction posée par la décision *Czabaj* (CE, Ass., 13 juill. 2016, *Czabaj*, n° 387763) ne concernait que la contestation des décisions individuelles expresses mal notifiées, le CE a profité de l'affaire pour l'étendre à la contestation, par le destinataire, des décisions ni réglementaires ni individuelles, lorsqu'une notification est requise à son égard pour déclencher le délai de recours. – ***Fabien Py.***

Police administrative

Ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations

Une procédure désormais unique : le texte uniformise le déroulement de la procédure engagée par le Préfet en matière de santé publique, et par le Maire ou le Président de l'EPCI en matière de sécurité publique. Elles présentent toutes les mêmes étapes, à savoir : possibilité de demander préalablement au juge administratif la désignation d'un expert, une phase contradictoire, le détail des mesures nécessaires, application d'une astreinte administrative ou l'exécution d'office de l'arrêté avec le concours de la force publique si besoin.
En cas de procédure de péril imminent : l'autorité compétente peut prendre un arrêté sans recourir à une procédure contradictoire préalable.
Transfert des pouvoirs de police à l'EPCI : Le Président de l'EPCI peut désormais renoncer au transfert des pouvoirs de police des maires des communes membres. Toutefois, ce refus reste possible uniquement dans le cas où au moins la moitié des maires s'oppose à ce transfert ou si les maires s'étant opposés au transfert représentent au moins 50 % de la population de l'EPCI. L'ordonnance prévoit également la possibilité pour le Maire de revenir sur cette décision dans un délai de 6 mois suivant la date de l'élection du Président de l'EPCI.
Concernant les conditions de délégation des pouvoirs du Préfet au Président d'EPCI, elles sont assouplies. Il suffit qu'un seul Maire, membre de l'EPCI, ait transféré ses prérogatives en matière de polices spéciales pour opérer cette délégation de pouvoir. – ***Wendy Soriano.***

Propriété publique

Le FPS, un Forfait ni Peine ni Sanction

CE, 30 septembre 2020, Société Sixt AF, n°438253.

La société Sixt présente au Conseil d'État une QPC contestant la conformité à la Constitution des articles L. 2333-87 du CGCT, et L. 2321-3-1 et L. 2323-7-1 du CGPPP. Les juges sont ainsi amenés à préciser la nature du « forfait post stationnement » et estiment que, ce forfait ne visant pas à réprimer un manquement commis par le titulaire du certificat d'immatriculation, il ne saurait être vu comme ayant le caractère d'une sanction. Le FPS apparaît ainsi comme étant le montant de la redevance d'occupation du domaine public devant être acquittée par le titulaire du certificat d'immatriculation lorsque celui-ci ne l'a pas payée au début du stationnement. Par suite, les dispositions législatives l'encadrant ne sauraient méconnaitre les principes des droits de la défense et de la personnalité des peines tels que garantis par la Déclaration des droits de l'homme de 1789. – ***Sabrina Hammoudi.***

©

Actes administratifs

Détenir un pouvoir règlementaire n'est plus un obstacle à l'édiction de lignes directrices

CE, 21 sept. 2020, M. B… A…, n° 428683.

En vertu d'une jurisprudence constante, le pouvoir d'édicter des lignes directrices – visant, pour rappel, à déterminer, « *dans le cas où un texte prévoit l'attribution d'un avantage sans avoir défini l'ensemble des conditions permettant de déterminer à qui l'attribuer parmi ceux qui sont en droit d'y prétendre* », des « *critères permettant de mettre en œuvre le texte en cause, sous réserve de motifs d'intérêt général conduisant à y déroger et de l'appréciation particulière de chaque situation* » (CE, 4 févr. 2015, *Min. de l'intérieur c/ M. Cortes Ortiz*, n° 383267) – n'était jusqu'alors pas accordé aux autorités administratives disposant du pouvoir règlementaire. Une prohibition désormais dépassée permettant ainsi à une autorité compétente disposant du pouvoir règlementaire, en l'espèce le Ministre chargé de l'éducation nationale, d'encadrer l'action de l'administration, dans le but d'en assurer la cohérence, au moyen de lignes directrices. Des lignes directrices qui demeurent évidemment, ainsi qu'encore très récemment rappelé dans une jurisprudence importante sur l'harmonisation du régime des actes de droit souple, des actes administratifs pouvant être déférés au juge de l'excès de pouvoir en ce qu'elles sont notamment « *susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre* » (CE, 12 juin 2020, *GISTI*, n° 41824). – ***Thibault Thuillier-Pena.***

Droit des libertés fondamentales

Interdiction de distributions alimentaires à Calais : quand le sanitaire éclipse la fraternité

CE, ord., 25 septembre 2020, Ass. Secours Catholique - Caritas France et a., n° 444793.

Par arrêté du 10 septembre 2020, pris dans le cadre de son pouvoir de substitution, le préfet du Pas-de-Calais a interdit toute distribution alimentaire gratuite aux migrants en certains lieux du centre-ville de Calais en prévention des risques sanitaires et des troubles à l'ordre public. Alors que la maire de Calais avait déjà essayé, en vain, d'interdire les distributions alimentaires sur sa commune (TA Lille, 16 déc. 2019, *Ass. L'Auberge des migrants*, n° 1702419), le Conseil d'État valide aujourd'hui une telle interdiction en rejetant le référé-liberté introduit par des associations qui invoquaient notamment une atteinte manifestement grave et illégale, pour les personnes migrantes, au droit au respect de la dignité humaine (CE, ord., 14 nov. 2008, *OIP*, n° 315622) et, pour les associations, à la récente liberté fondamentale d'aider autrui dans un but humanitaire (TA Besançon, ord., 28 août 2018, n° 1801454). Ne dépassant pas l'examen de la condition tenant à l'urgence, le Conseil d'État rappelle d'abord que la circonstance qu'une atteinte à une liberté fondamentale serait avérée n'est pas de nature à caractériser l'existence d'une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CE, ord., 7 juin 2011, *Malonga*, n° 349817). En l'espèce, et donc sans se prononcer sur le caractère justifié et proportionné de l'atteinte, le juge des référés estime qu'il n'y avait pas d'urgence à ordonner, sous 48 heures, la suspension de l'arrêté préfectoral dès lors, d'une part, que l'État a mis en place, à l'est de l'agglomération, des points d'eau, des toilettes et des distributions alimentaires et, d'autre part, que l'interdiction ne prive pas les associations d'exercer leur mission en dehors de la zone interdite par l'arrêté. – ***Thibault Thuillier-Pena.***

Droit de l'environnement

Interdiction de la chasse à la glu : tir groupé du Conseil d'État qui abat de cruelles méthodes

CE, ord., 22 septembre 2020, Fédération nationale des chasseurs et Fédération régionale des chasseurs de Provence-Alpes-Côte d'Azur, n°443841.

Quelques jours après avoir suspendu l'autorisation de la chasse de la tourterelle des bois au motif d'une méconnaissance de l'objectif européen d'amélioration de l'état de conservation de l'espèce (CE, ord., 11 sept. 2020, *Ass. LPO et One Voice*, n°s 443482, 443567), le Conseil d'État sonne le glas de la cruelle méthode de chasse à la glu en rejetant le recours en référé des fédérations de chasseurs dirigé contre les déclarations publiques des 27 et 28 août 2020 de la Ministre de la transition écologique refusant d'autoriser, pour la campagne 2020-2021, l'emploi de gluaux pour la capture des grives et des merles, destinés à servir d'appelants, dans cinq départements français. Plus précisément, le juge des référés refuse de reconnaitre une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, eu égard à l'intérêt général qui s'attache au respect du droit de l'Union européenne et à la conservation des oiseaux sauvages concernés, dès lors qu'il existe des doutes sur la compatibilité des dispositions de l'article L. 424-4 du code de l'environnement (autorisant la chasse aux gluaux) avec la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages et que lesdits doutes sont l'objet d'une question préjudicielle renvoyée par le Conseil d'État à la Cour de justice de l'Union européenne fin 2019 (CE, 29 nov. 2019, *Ass. LPO et One Voice*, n° 425519) et dont la réponse est encore attendue. – ***Thibault Thuillier-Pena.***

Police du stationnement

« Enlèvement » d'une disposition gênant l'accès au juge

Conseil constitutionnel, déc. n° 2020-855 QPC, 9 septembre 2020.

Le litige au fond portait sur la disposition la plus contestée de la réforme du stationnement payant entrée en vigueur le 1er janvier 2018. Celle-ci prévoit qu'un conducteur qui ne s'est pas acquitté directement du paiement de sa place de stationnement doit être soumis au paiement d'un forfait post-stationnement. Si celui-ci peut être contesté par un recours administratif préalable obligatoire, l'article L. 2333-87-5 du CGCT prévoyait que le recours contentieux n'était ouvert que lorsque la personne avait procédé au paiement du forfait post-stationnement, éventuellement majoré en raison du retard de paiement. La requérante soutenait que la disposition méconnaissait le droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la DDHC. Le Conseil Constitutionnel reconnaît, dans un premier temps, que le législateur a souhaité empêcher les recours dilatoires contre ces décisions banales. Cependant les Sages pointent une double carence. Tout d'abord, aucune limite ne permet d'assurer que le montant des forfaits ne soit pas trop élevé. Enfin, aucune exception au paiement n'est prévue, notamment au regard de la situation financière des redevables. La disposition est ainsi déclarée inconstitutionnelle et abrogée avec effet immédiat. – *Antoine Oumedjkane.*

Droit des contrats publics

Résilier n'est pas jouer

CE, 10 juillet 2020, Société Comptoir négoce équipements, n° 430864.

Les secousses de l'arrêt «Béziers I» se font toujours sentir, et ce bien qu'une décennie se soit écoulée, impactant cette fois-ci le pouvoir de résiliation unilatérale reconnu au cocontractant public. Alors que sa mise en œuvre pouvait jusqu'ici reposer sur la faute du cocontractant ou sur un motif d'intérêt général, le CE vient extraire de ce dernier la résiliation unilatérale pour irrégularité du contrat. La résiliation pour irrégularité du contrat est désormais pleinement autonome et répond à un régime propre. Aussi, la résiliation du contrat sur ce fondement est-elle subordonnée, sous réserve du respect de l'exigence de loyauté des relations contractuelles, à la présence d'une *« irrégularité d'une gravité, telle que s'il était saisi, le juge du contrat pourrait en prononcer l'annulation ou la résiliation »*. Le CE individualise ce faisant la résiliation pour irrégularité du contrat pour mieux l'isoler, tant les cas dans lesquels elle serait susceptible d'être mise en œuvre sont peu nombreux. Les indemnités pouvant être accordées consécutivement à la résiliation pour irrégularité du contrat tirent quant à elles les conséquences de ce qui a justifié le prononcé par la personne publique d'une telle mesure, le CE fondant l'octroi de celles-ci sur le terrain extracontractuel. Aussi l'ex-cocontractant pourra espérer une indemnité sur les seuls fondements quasi-contractuel, pour la période consécutive à la résiliation, et quasi-délictuel, le CE alignant sur ce point les règles d'indemnisation consécutive à l'annulation contentieuse du contrat. – *Ugo Assouad.*

Droit public économique

Un allègement de charges salariales ne saurait être qualifié d'aide d'État au profit d'une entreprise

CJUE, 17 sept. 2020, Min. de l'agriculture et de l'alimentation c/ Compagnies de pêches de Saint-Malo, aff. C-212/19.

Rappelant que la qualification d'une mesure d'aide d'État, au sens de l'article 107 §1 TFUE, requiert la réunion de quatre conditions – une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État, susceptible d'affecter les échanges entre les États membres, accordant un avantage sélectif à l'entreprise bénéficiaire et faussant ou menaçant de fausser la concurrence (v. CJUE, 29 juill. 2019, *Azienda*, aff. C-659/17, pt. 20) –, la Cour de justice invalide la décision 2005/239/CE de la Commission qualifiant d'aide d'État incompatible avec le marché commun l'allègement des cotisations salariales accordé par la France en faveur des pêcheurs en 2000 à suite du naufrage de l'Erika en jugeant qu'une mesure d'allègement de charges salariales n'est pas une aide d'État au profit d'entreprises dès lors que lesdites charges ne sont pas supportées par les entreprises, en leur qualité d'employeurs, mais sont à la charge des salariés, bénéficiaires effectifs des allègements en cause. – *Thibault Thuillier-Pena.*

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