



## L'EDITO DE LA NEWSLETTER

### Juridictions administrative et financière : de la convergence des approches

**Sébastien BRAMERET**, *Maître de conférences en droit public à l'Université de Grenoble Alpes, détaché dans les fonctions de magistrat financier au sein de la CRC Auvergne-Rhône-Alpes.*

Il est certaines pratiques qu'il reste encore à consolider en matière d'analyse de l'action publique locale. Il en est ainsi des lectures croisées de la jurisprudence administrative et des rapports d'observations définitives (ROD) des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). Au-delà de l'analyse des rapports « *au filtre du procès administratif* » (A. Slimani, *JCP A*, 2024, 2091), c'est la question de la convergence des approches qui mérite d'être posée.

Si les passerelles entre les deux juridictions par la voie du détachement organique sont clairement identifiées (et couramment pratiquées), en revanche celles qui relèvent d'une approche matérielle de leurs offices demeurent moins empruntées. Il y a pourtant des approches comparables et des enrichissements mutuels à développer.

D'une part, il est de pratique constante des juridictions financières de s'appuyer sur la jurisprudence administrative, en particulier pour la formulation des observations de régularité du fonctionnement des organismes qu'elles contrôlent. D'autre part, l'approche englobante des rapports d'observations définitives fournit de plus en plus fréquemment aux magistrats administratifs des matériaux originaux, de nature à les éclairer dans leurs prises de décision. Il est ainsi intéressant de constater que de plus en plus de rapporteurs publics n'hésitent plus à citer des rapports de CRTC à l'appui de leurs conclusions, sur un point contextuel ou de détail (et au-delà d'une approche purement financière).

Ce travail de convergence mérite d'être poursuivi, en premier lieu par les juridictions elles-mêmes. Mais, à n'en pas douter, l'Université peut également devenir le lieu de ces échanges, autour de rencontres croisées sur la plupart des sujets intéressant l'action locale, de l'urbanisme à la commande publique en passant, bien évidemment, par les ressources humaines ou les finances locales.

## L'ACTUALITE DU MOIS

### Elections législatives anticipées : Les Républicains laissés sur le pas de la porte de TF1

*CE, ord., 25 juin 2024, Mme A... I..., n°495365*

A la suite de l'annonce par le président de la République de la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin dernier, les partis politiques se sont élancés dans une campagne sans précédent. Dans ce contexte, et en vue du premier tour des élections, la société TF1 a décidé d'organiser, le 25 juin, un débat télévisé entre un représentant de la majorité présidentielle, du Rassemblement national et du Nouveau front populaire. Mécontents d'être (de nouveau) laissés sur le pas de la porte, les membres du parti Les Républicains ont sollicité la chaîne afin que l'un d'eux soit convié à l'évènement. Cette démarche restée infructueuse, ces derniers se sont tournés vers l'Arcom afin que soit mise en demeure la société TF1 de faire droit à leur demande. Suite au refus opposé par l'autorité de régulation et arguant d'une atteinte grave et manifestement illégale au caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion (liberté fondamentale au sens de l'art. L. 521-2 du CJA : v. CE, 4 avr. 2019, *Sté France Télévisions*, n° 429370), Les Républicains ont saisi le Conseil d'Etat d'un référé-liberté tendant à la suspension de l'exécution de la décision de l'Arcom et à ce qu'il soit enjoint à cette dernière de procéder à la mise en demeure réclamée.

Pour rejeter à son tour cette demande le Conseil d'Etat affirme que si dans la période précédant les élections

législatives les services de radio et de télévision doivent assurer, sous le contrôle de l'Arcom, une équité de traitement entre les différentes formations politiques, aucun texte ne leur impose de garantir une stricte égalité entre ces dernières. Ainsi, en vertu du principe de liberté éditoriale, rien n'oblige les chaînes privées à inviter aux débats qu'elles organisent des représentants de l'ensemble des partis. Le Conseil estime en outre, qu'en appréciant l'équité des temps de parole en se référant non pas à un événement particulier mais de façon globale à la période de la campagne et en se fondant sur des critères tenant aux résultats obtenus lors des dernières élections, aux indications des sondages d'opinion et à la contribution à l'animation du débat électoral, l'Arcom n'a pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale au caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion. – **Cathy-Anne RHETY**.

#### Au sommaire de ce numéro

- |                                   |          |
|-----------------------------------|----------|
| • Contentieux administratif       | p. 2 & 3 |
| • Droits et libertés fondamentaux | p. 2     |
| • Police administrative           | p. 4     |
| • Responsabilité administrative   | p. 4     |
| • Droit administratif des biens   | p. 4     |
| • Chronique du TA de Montpellier  | p. 5     |

## Contentieux administratif

### Introduction successive de deux demandes identiques devant le juge des référés : quelles conséquences ?

CE, 17 juin 2024, Société Nautic Loisirs Méditerranée, n<sup>os</sup> 475254 et 476422

Si l'autorité de la chose jugée qui s'attache aux décisions rendues par un juge du fond fait obstacle à ce que soit porté une seconde fois devant un juge (hors voies de recours) un litige présentant une identité de cause, d'objet et de parties, il en va différemment devant le juge des référés dont les ordonnances sont dépourvues d'un tel attribut (v. CE, sect., 5 nov. 2003, *Assoc. Convention vie et nature pour une écologie radicale et a.*, n<sup>os</sup> 259339, 253706 et 259751). C'est ce qu'affirme en creux le Conseil d'Etat en estimant que la circonstance que le juge des référés (en l'espèce mesure-utile) « soit saisi d'une demande réitérant une précédente demande, en substance identique, à laquelle il avait déjà fait droit ne rend pas la seconde demande par principe irrecevable ». Ce dernier relève en outre que ni le principe d'impartialité, ni aucun autre principe ou règle générale de procédure ne s'oppose à ce qu'un même juge des référés se prononce successivement sur les deux demandes présentées. Enfin, il précise que dans de telles circonstances, l'intervention de la seconde ordonnance met fin aux effets attachés à la première. Par conséquent, dans l'hypothèse d'un pourvoi en cassation introduit à l'encontre de chacune des deux ordonnances, l'intervention de la seconde rend sans objet le recours dirigé contre la première.

En l'espèce, la commune varoise de Roquebrune-sur-Argens avait introduit, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-3 du CJA, un recours devant le juge des référés du tribunal administratif de Toulon tendant à ce qu'il soit enjoint à la société Nautic Loisirs Méditerranée de libérer les parcelles de son domaine public occupées sans titre. Si par une première ordonnance du 3 juin 2023, le juge des référés a fait droit à la demande de la commune, cette dernière, doutant de la légalité de cette décision juridictionnelle (du fait de l'absence de communication à la partie adverse de la requête et de la convocation à l'audience), a préféré, compte tenu du risque d'annulation, introduire une nouvelle demande en tout point identique devant le juge des référés. Alors que la seconde ordonnance, rendue le 13 juillet de la même année réitère la solution initialement retenue par le tribunal, le Conseil d'Etat estime que seule cette dernière est susceptible de faire l'objet de son contrôle. En l'absence de vice entachant la régularité ou le bien-fondé de l'ordonnance examinée, le juge suprême de l'ordre juridictionnel administratif rejette le pourvoi de la société Nautic Loisirs Méditerranée. – Cathy-Anne RHETY.

## Droits et libertés fondamentaux

### Jeux olympiques : légalité sur mesure et sous réserve du périmètre de sécurité

CE, 1<sup>er</sup> juillet 2024, M. P. c. Min. de l'Intérieur, n<sup>o</sup> 495037

L'article L. 211-11-1 du code de la sécurité intérieure permet à l'autorité administrative de désigner les « établissements » et « installations », accueillant de « grands événements », dont l'accès pour les personnes autres que les spectateurs, en particulier les participants à l'organisation ou les commerçants, est soumis à autorisation délivrée après enquête administrative. Ce régime restrictif de liberté ne peut être actionné qu'en présence d'un risque d'acte terroriste déduit de la nature et de l'ampleur de l'évènement et permet de refuser l'accès aux personnes dont l'enquête administrative révèle que le comportement constitue un danger. C'est ce dispositif que le décret attaqué met en œuvre pour la cérémonie d'ouverture des JO de Paris. La difficulté provenait du fait que, de par les caractéristiques inédites de cette cérémonie, le périmètre de sécurité ne correspond pas seulement à un « établissement » ou à une « installation », à une enceinte physiquement close, mais à une zone ouverte comprenant également des immeubles à usage d'habitation et des voies publiques. Les personnes résidant ou travaillant habituellement dans le périmètre devraient donc également disposer d'une autorisation délivrée après enquête administrative. Le Conseil procède à l'adaptation du dispositif à la configuration particulière de la cérémonie, en admettant un durcissement sur le plan géographique et en consentant à un allègement sur le plan de l'autorisation. S'agissant du durcissement, par une précédente décision, le Conseil avait justifié la non-transmission d'une QPC par le fait, notamment, que le décret doit procéder « à la désignation des établissements et installations qui accueillent ce grand événement (...) à l'exclusion de tout autre local et des voies publiques permettant d'y accéder » (CE, 21 févr. 2018, *LDH*, n<sup>o</sup> 414827). Par la décision commentée, en raison du « caractère exceptionnel et sans précédent » de l'évènement, le Conseil admet que le périmètre comprenne les immeubles accessibles depuis les installations accueillant le grand événement (à savoir les berges de la Seine), ceux qui disposent d'ouvertures donnant un accès visuel sur celles-ci ainsi que les voies publiques les desservant. Espérons qu'un tel déverrouillage demeure strictement isolé au cas d'espèce, ce que semble indiquer la motivation. Sur le plan de l'allègement, le Conseil émet, chose rare, une réserve d'interprétation, à la manière de son voisin du Palais Royal. Il indique ainsi que, quel que soit le résultat de l'enquête administrative, l'autorisation d'accès est « de droit » pour les personnes résidant ou travaillant habituellement au sein du périmètre, sans préjudice de la possibilité pour les autorités de soumettre ces personnes à un autre type de mesure de police administrative. – Léon BOJOUT.

### Conclusions indemnitaires de faible montant et conclusions à fin d'injonction : quel régime contentieux ?

CE, avis, 27 juin 2024, M. B..., n° 492828

Afin de faire face à l'augmentation constante du nombre de contentieux portés devant les juridictions administratives, les pouvoirs publics ont, depuis une trentaine d'années, multiplié les hypothèses dans lesquelles le traitement des litiges peut, par dérogation au principe de collégialité prévu à l'article L. 3 du CJA, être confié à un juge unique. Ainsi, les dispositions de l'article R. 222-13 du CJA ouvrent la possibilité, dans dix hypothèses, de confier à un magistrat statuant seul les affaires supposées revêtir des enjeux modestes. Il en va notamment ainsi en présence d'actions indemnitaires (excepté en matière de contrat de la commande publique) lorsque le montant des indemnités demandées n'excède pas 10 000 euros. En outre, en vertu de l'article R. 811-1 du même code, de telles actions indemnitaires de faible ampleur sont jugées en premier et dernier ressort (v. al. 2, 8°) sauf en cas de « *connexité avec un litige susceptible d'appel* » (v. al. 4). Cependant, qu'en est-il de l'application des dispositions précitées lorsque, dans le cadre d'une telle action en responsabilité, le requérant accompagne – ainsi que l'admet désormais le Conseil d'Etat (v. not. CE, sect., 6 déc. 2019, *Syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill*, n°417167) – ses conclusions indemnitaires de conclusions accessoires tendant à ce qu'il soit enjoint à la personne publique en cause de mettre fin au comportement à l'origine du dommage ou d'en pallier les effets ? Autrement dit, un juge unique peut-il connaître, dans un tel contexte, de conclusions à fin d'injonction et, le cas échéant, la décision rendue est-elle susceptible d'appel ?

Saisi de cette problématique par la Cour administrative d'appel de Lyon à l'occasion d'un litige mettant en cause la responsabilité sans faute d'une commune pour dommage de travaux publics, le Conseil d'Etat, suivant les conclusions de son rapporteur public (v. D. PRADINES, ccl. dispo. sur Arianeweb), apporte une réponse à double détente.

Il estime d'abord – transposant la solution retenue en matière d'excès de pouvoir lorsqu'une demande, relevant de la compétence du juge unique, est assortie de conclusions à fin d'injonction et/ou d'astreinte sur le fondement des dispositions des articles L. 911-1 à L. 911-3 du CJA (v. CE, avis, 29 déc. 2000, *Clouzeau*, n°257411) – que le litige continue de relever, en premier ressort, de la compétence du juge unique.

Il précise toutefois qu'en raison de l'existence d'un lien de connexité entre l'action indemnitaire et les conclusions à fin d'injonction, un tel jugement devient dans son ensemble susceptible d'appel. – **Cathy-Anne RHEY.**

### Peut-on encore parler d'attractivité du critère des travaux publics ?

TC, 17 juin 2024, *Commune de Changé*, n°4302 et TC, 17 juin 2024, *Le Havre Seine Métropole*, n°4306

Si l'on se plaît souvent à parler du caractère attractif du critère des travaux publics, remarquons que cette évocation tend désormais davantage à souligner, en creux, la force d'autres critères de répartition des compétences lorsque ceux-ci prévalent sur lui. C'est le cas par exemple du principe tiré de ce qu'un contrat conclu entre deux personnes privées est soumis au droit privé, « *la circonstance (...) qu'il ait pour objet l'exécution de travaux publics* » étant « *sans incidence sur l'incompétence de la juridiction administrative* » (CE, 25 oct. 2017, *Sté Les Compagnons Paveurs*, n°404481, conf. TC, 19 janv. 1972, *SNCF c. Sté Solon et Barrault*, n°1966). L'attractivité des travaux publics est également compromise lorsqu'il apparaît que de tels travaux ne constituent pas l'objet principal d'un contrat conclu entre une personne publique et une personne privée (C. FAURE, *Le particularisme des travaux publics en droit administratif*, th. dactyl., p. 273). C'est ce qu'avait suggéré le Tribunal dans une décision de 2014, qui péchait toutefois par la complexité de sa mise en œuvre, scindant l'action en responsabilité engagée par le cocontractant d'une commune entre les deux ordres selon que le préjudice invoqué se rattache à l'objet-travaux publics du contrat ou à son objet-droit privé (TC, 8 déc. 2014, *Cne de Grésy-sur-Isère*, n°3979). La solution retenue par les décisions commentées est à la fois plus simple pour le justiciable et plus grave pour le critère des travaux publics. Dans les deux cas, des propriétaires privés, ayant acquis auprès de collectivités des biens immobiliers, recherchaient la responsabilité de ces dernières en se fondant sur la mauvaise exécution de travaux réalisés par elles et par ailleurs prévus au contrat. Dans les deux cas toujours, le Tribunal estime que la compétence du juge administratif cesse « *lorsque le fondement de l'action engagée par la victime d'un dommage survenu à l'occasion de l'exécution de travaux publics réside dans un contrat de droit privé* », insistant sur le fait que le juge judiciaire est compétent « *alors même que la cause du dommage résiderait dans la mauvaise réalisation ou l'absence de réalisation de travaux, prévus par ce contrat, qui revêtent par ailleurs le caractère de travaux publics* ». Plus de division du travail juridictionnel en fonction de l'origine du préjudice, mais un effet attractif de la nature privée du contrat. Que la responsabilité contractuelle prime, c'est bien naturel ; que le critère du travail public pour qualifier un contrat administratif ne soit actionné que dans le cas où ce travail occupe une place prépondérante dans l'opération, pourquoi pas – quoiqu'on gage que la distinction entre objet principal et objet secondaire du contrat posera parfois problème. Ce que l'on regrette surtout, c'est l'imprécision de la formulation, laquelle pourrait laisser penser que la nature privée du contrat pré-existe à la confrontation avec le critère du travail public, alors que, au contraire, c'est de la confrontation à ce critère et de la portée qui lui a été donnée que résulte cette nature. Comme le dirait Joseph Rouletabille, il faut raisonner par le bon bout de la raison (G. LEROUX, *Le mystère de la chambre jaune*). – **Léon BOJOUT.**

## Police administrative

### Les effets d'une mesure de police sont sans incidence sur la compétence de l'autorité

CE, 17 juin 2024, *Commune de Farino*, n°470189

S'il est acquis que la police de la circulation doit être exercée en commun lorsqu'il s'agit de réglementer une voie limitrophe formant une frontière entre deux communes (CE, 9 mai 1980, *Cne de Champagne-de-Blanzac*, n°15533), la question qui se posait au Conseil d'Etat était celle de savoir si cette jurisprudence devait rester cantonnée à cette hypothèse ou si elle devait être étendue aux cas dans lesquels une mesure prise par un maire sur une portion de voie emporterait des effets au-delà du territoire de sa commune.

Les juges ont naturellement répondu que dans un pareil cas, chaque maire est seul compétent pour adopter des mesures de police. Si le bien-fondé de la mesure doit bien sûr être apprécié en prenant en considération ses conséquences éventuelles, il en va différemment en ce qui concerne la compétence qui s'apprécie non pas au regard de la portée des mesures prises, mais bien par rapport à son objet et à la localisation de la portion de voirie ainsi réglementée (v. en ce sens CE, 29 nov. 2022, *Sté Périgord Shooting Club*, n°449749). – Clémence BALLAY-PETIZON.

## Responsabilité administrative

### Objectivité du préjudice résultant de la méconnaissance de la durée maximale de la durée de travail hebdomadaire

CE, 18 juin 2024, *M. A. B.*, n°463484

En matière de temps de travail et de repos, le juge judiciaire avait déjà déduit que la seule méconnaissance des règles nationales et européennes relatives à la durée maximale de travail hebdomadaire (not. directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003) cause nécessairement un préjudice au salarié, ce dernier n'ayant donc pas à démontrer l'existence d'un préjudice personnel (Cass. soc., 26 janv. 2022, n° 20-21.636). C'est aussi ce qu'avait jugé la CJUE dans un arrêt *Günter Fuß c/ Stadt Halle* du 16 octobre 2010. Quant au Conseil d'Etat, s'il avait pu adopter une approche semblable (CE, 13 nov. 2020, *M. Absalon*, n°430378) – le dépassement de la durée maximale de travail étant « susceptible de porter atteinte à la sécurité et à la santé des intéressés en ce qu'il les prive du repos auquel ils ont droit et peut leur causer, de ce seul fait, un préjudice indépendamment de leurs conditions de rémunération ou d'hébergement » –, il précise cette fois à son tour que la méconnaissance des garanties ainsi instituées cause, par elle-même, un préjudice dont il est possible de demander la réparation. Il en va en revanche différemment en ce qui concerne le repos dominical (article 6 du décret n°2002-9 du 4 janvier 2002), son bénéfice n'étant pas au nombre des garanties instituées par le droit de l'Union et le droit national. – Clémence BALLAY-PETIZON.

## Droit administratif des biens

### Rachat des titres d'EDF par l'État : le juge administratif marque son territoire

CE, 25 juin 2024, *M.B....A....*, n°476202

L'État français a procédé en 2023 au rachat de tous les titres de capital d'EDF, redevenant alors l'actionnaire unique de l'entreprise. Cette procédure visait à réaffirmer l'indépendance énergétique de la France, dans un contexte géopolitique troublé. Le rachat avait en effet été annoncé en 2022, suite au déclenchement du conflit opposant la Russie à l'Ukraine. Il a été mis en œuvre le 8 juin 2023 au moyen d'une procédure de retrait obligatoire (art. L.433-4 du code monétaire et financier), après validation des conditions par l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Outre les questions géopolitiques que posent ce rachat par l'État français, l'annonce du gouvernement a déclenché des recours des anciens actionnaires déçus de leurs titres, contestant un « montant d'indemnisation insuffisant ».

Si les requêtes sont finalement rejetées pour tardiveté, les juges du Palais-Royal en profitent pour imposer implicitement leur compétence (Analyse dispo. sur ArianeWeb), ce qui semble être la raison pour laquelle l'arrêt est mentionné aux Tables. En effet, les titres détenus par une personne publique appartiennent à son domaine privé (CE, 4 juill. 2012, *Dép. de Saône-et-Loire*, n°356168). Les opérations d'achat de titres doivent ainsi se voir appliquer la jurisprudence classique en matière de délimitation de la compétence des ordres de juridiction selon que l'acte modifie le périmètre ou la consistance du domaine, ou alors qu'il ne constitue qu'un acte de gestion du domaine privé (TC, 22 nov. 2010, *Sté Brasserie du Théâtre*, n° 3764). Le rachat de titres se rapportant au périmètre du domaine privé, le juge administratif est bien compétent en la matière. – Nedjma KONTOUKAS.

## Chronique du Tribunal administratif de Montpellier

Volet administratif de l'incendie de Gabian : responsabilité pour faute engagée en raison de manquements du SDIS dans l'organisation du service.

TA Montpellier, 7 juin 2024, n<sup>os</sup> 2202063, 2202064, 2202065

A la suite d'un accident de service survenu le 10 août 2016, deux sapeurs-pompiers volontaires grièvement blessés et les ayants-droits d'un troisième décédé des suites de ses blessures ont formé un recours devant le tribunal administratif de Montpellier afin d'engager la responsabilité du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de l'Hérault. Pour rappel, les sapeurs-pompiers volontaires ne sont pas considérés comme des agents publics (CE, 30 avr. 2004, n<sup>o</sup> 244143) mais bénéficient d'un régime de protection spécifique prévu par la loi du 31 décembre 1991. En l'espèce, si les requérants étaient fondés à solliciter l'engagement de la responsabilité sans faute du SDIS, les juges de la rue Pitot ont relevé deux manquements de nature à engager la responsabilité pour faute. Le premier tient aux errements dans la chaîne de commandement au moment des largages de sécurité attestés par l'absence d'ordre clair notamment de repli. Le deuxième, lui, tient à la vétusté du camion-citerne forestier dont le plancher comportait de nombreux trous d'usure tout comme les joints des portes qui ne permettaient pas d'assurer l'étanchéité de la cabine. En outre, le camion-citerne forestier était dépourvu de système d'air respirable en méconnaissance des normes en vigueur au moment de l'accident. L'identification de ces deux fautes par le tribunal administratif de Montpellier ouvre droit à une réparation intégrale des préjudices des victimes ou leurs ayants-droits à hauteur d'une somme globale de 877 358, 52 euros. Toutefois, il convient de noter que le tribunal a refusé d'admettre que l'arrêt du système d'auto-protection et le déplacement isolé du groupe d'intervention au sein d'une clairière constituaient, elles aussi, des fautes de nature à engager la responsabilité de SDIS de l'Hérault alors même que l'expert judiciaire avait relevé que ce choix d'emplacement était inadapté.

Parallèlement à cette action en responsabilité, un des requérants a formé une requête en vue d'obtenir l'annulation de la décision du président du SDIS de l'Hérault lui refusant l'octroi de la protection fonctionnelle suite à cet accident de service. Le même jour, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande en écartant successivement le moyen tiré de la méconnaissance d'impartialité à défaut pour le requérant de démontrer que les fautes sont imputables personnellement au président du SDIS ainsi que le moyen tiré de l'erreur de droit ou de l'erreur d'appréciation en l'absence de caractère volontaire des fautes commises (TA Montpellier, 7 juin 2024, n<sup>o</sup> 2103580). Si ces jugements marquent la fin du volet administratif, le volet pénal doit encore lui se poursuivre devant le tribunal judiciaire de Béziers. – **Cassandra GAVEN-JOLIMAY**.

### À NOTER

Colloque « énergie et propriété publique » – 19 et 20 septembre 2024 – Université de Montpellier – Amphithéâtre P. Valéry (1.1.C)  
– [Programme](#)

### 🌿 INFORMATION 🌿

Toute l'équipe de la Newsletter du CREAM vous souhaite de bonnes vacances  
et vous donne rendez-vous le lundi 16 septembre 2024 pour le numéro 63 !