



L'EDITO DE LA NEWSLETTER

Les projets industriels hors des radars de la CNDP ?

Marie CRESPIY - DE CONINCK, *Maître de conférences à l'université de Nantes*

La Commission nationale du débat public (CNDP), créée par la loi « Barnier », aurait-elle reçu un « *baiser de Judas* » de la part de son créateur ? Le 4 décembre dernier, quelques heures avant sa censure, le gouvernement Barnier a déposé un projet de décret visant à exclure les projets d'équipements industriels du champ de la compétence de la CNDP, la privant ainsi de la possibilité d'imposer un débat public ou une concertation préalable au stade de l'élaboration de ce type de projets. Cette énième entaille faite aux procédures de participation du public au nom de l'accélération de projets censés contribuer « *significativement à la souveraineté ou à la transition écologique* » (exposé des motifs de la Loi n° 2023-973 relative à l'Industrie verte) pourrait être, justement, à contre-courant des enjeux actuels liés à la souveraineté ou à la transition écologique. Elle l'est d'abord en méconnaissant la raison d'être de la CNDP, garante du respect du principe de participation du public dans l'élaboration des projets à forts enjeux socio-économiques ou ayant des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, dont font partie, à n'en pas douter, les projets industriels. En envisageant de limiter la compétence de l'AAI, le pouvoir politique semble manifester une forme de défiance à l'égard de la « *contre-culture de gouvernement* » (A. Vauchez (dir.), *Le moment régulateur*, Presses de Sc. Po, 2024) que la CNDP, voire le public, incarnerait. Ensuite, si la réindustrialisation est devenue un enjeu de souveraineté depuis la loi *Industrie verte*, cette éviction de l'AAI cadre mal avec un renouvellement des conditions d'exercice de la souveraineté reposant pour partie sur l'association effective des citoyens aux processus décisionnels (CE, *La souveraineté*, Rapport public 2024). Souhaitons qu'à la veille des 30 ans de la CNDP et des 20 ans de la Charte de l'environnement, les contributions du public sur ce projet, largement défavorables, conduisent l'actuel gouvernement à son abandon ou qu'à défaut le Conseil d'État, lorsqu'il en sera saisi, redonne un nouvel élan au principe constitutionnel de participation du public.

L'ACTUALITE DU MOIS

Le Conseil d'État n'est pas le roi du silence

CE, sect., 19 décembre 2024, M. O..., n°490157

CE, sect., 19 décembre 2024, M. S..., n°490952

« *Vous avez le droit de garder le silence. Tout ce que vous direz pourra être utilisé contre vous devant une cour de justice!* » Cette réplique, bien connue des amateurs de séries policières américaines, trouve un écho en droit français. D'abord reconnu en matière pénale (v. Cons. const., 4 nov. 2016, n° 2016-594 QPC), le droit de se taire – découlant du principe selon lequel nul n'est tenu de s'incriminer – a récemment été étendu par le juge constitutionnel à « *toute sanction ayant le caractère d'une punition* » (v. Cons. const., 8 déc. 2023, n° 2023-1074 QPC). Il en résulte une obligation pour les autorités compétentes d'informer, préalablement à l'engagement de toute poursuite, la personne visée de ce droit. Par deux arrêts du 19 décembre 2024, le Conseil d'État est venu réceptionner, en en limitant la portée, cette nouvelle exigence en matière disciplinaire.

Dans la première affaire, concernant une sanction infligée à un magistrat du parquet, les juges affirment que l'intéressé doit être informé du droit dont il dispose de se taire avant d'être entendu pour la première fois dans le cadre de la procédure disciplinaire. Une telle information n'est toutefois pas exigée, dans le cadre des « *échanges ordinaires* » entre l'agent et ses supérieurs hiérarchiques ni

dans le cadre des enquêtes ou inspections diligentées à son encontre préalablement aux poursuites, et ce quand bien même ces enquêtes ou inspections auraient conduit à révéler les manquements reprochés. Au-delà, faisant application de la logique dégagée par la jurisprudence *Danthony*, le Conseil d'État estime que l'omission d'informer l'intéressé de son droit de se taire n'est susceptible d'entraîner l'annulation de la sanction prononcée qu'à condition que cette dernière repose « *de manière déterminante* » sur des propos prononcés en absence d'une telle information.

Dans la seconde affaire, était en cause une décision de la chambre nationale de discipline de l'ordre des vétérinaires infligeant une sanction à un membre de la profession. Le Conseil d'État précise alors que devant les juridictions disciplinaires de l'ordre administratif, l'information de l'intéressé du droit de se taire s'impose lorsqu'il est entendu pour la première fois au cours de l'instruction, mais également lors de sa comparution devant la juridiction. Cette information doit en outre être réitérée en cas d'appel. Cependant, et là encore, un manquement à cette obligation n'entachera d'irrégularité la décision juridictionnelle qu'à condition que les propos tenus par la personne visée aient servi de fondement à la décision rendue ou lui aient été préjudiciables. – **Cathy-Anne RHEY**.

Droit des contrats publics

Précisions sur la régularisation d'une offre irrégulière admise à la négociation

CE, 30 décembre 2024, Société Ciné Espace Évasion, n°491266

Dans le cadre d'un contentieux portant sur la procédure de passation d'une concession pour la gestion d'un complexe cinématographique, le Conseil d'État rappelle certaines des conditions s'appliquant à la régularisation d'une offre d'un candidat admis à la négociation.

Les juges du Palais-Royal rappellent ainsi la possibilité d'admettre à la négociation une entreprise qui avait pourtant présenté une offre irrégulière. En effet, la seule limite à la libre négociation étant que l'autorité concédante ne remette pas en cause « l'objet de la concession, les critères d'attribution ou les conditions et caractéristiques

minimales indiquées dans les documents de la consultation » (art. L.3124-1 du code de la commande publique). L'offre pourra être régularisée au cours de la négociation, à la condition que l'offre finalement présentée ne s'apparente pas à une offre entièrement nouvelle, au risque de porter atteinte au principe d'égalité entre les candidats. – **Nedjma KONTOUKAS**

Au sommaire de ce numéro

| | |
|-----------------------------------|----------|
| • Droit des contrats publics | p. 2 |
| • Droit de la fonction publique | p. 2 |
| • Droit administratif des biens | p. 2 & 4 |
| • Responsabilité et contrats | p. 3 |
| • Droits et libertés fondamentaux | p. 4 |
| • Droit des aides sociales | p. 4 |
| • Chronique du TA de Montpellier | p. 5 |

Droit de la fonction publique

Référé-suspension, une nouvelle présomption d'urgence

CE, ord., 18 décembre 2024, Département de l'Oise, n°492519

Saisi suite à une sanction disciplinaire d'exclusion temporaire des fonctions pour une durée d'un an, le juge des référés du tribunal administratif d'Amiens avait rejeté le référé-suspension porté devant lui, au motif que la condition d'urgence n'était pas remplie.

Le Conseil d'État, saisi en cassation, crée une présomption d'urgence : dès lors que l'exclusion temporaire des fonctions excède un mois, la sanction doit alors être considérée comme portant une « atteinte grave et immédiate à la situation » de l'agent et suffit ainsi à remplir la condition d'urgence, sauf dans le cas où « son employeur justifie de circonstances particulières tenant aux ressources de l'agent, aux nécessités du service ou à un autre intérêt public, qu'il appartient au juge des référés de prendre en considération en procédant à une appréciation globale des circonstances de l'espèce ». Ce contentieux de la fonction publique rejoint ainsi d'autres contentieux, où une présomption d'urgence en matière de référé-suspension avait déjà été reconnue, notamment dans les contentieux d'urbanisme (par exemple : CE, 27 juill. 2001, *Cne Meudon*, n° 231991 ; ensuite codifiée par la loi ELAN à l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme) ou de contentieux des étrangers (par exemple : CE, sect., 14 mars 2001, *min. Intérieur c/ Ameur*, n° 229773 dans le cas d'un retrait ou d'un refus de titre de séjour).

Le référé-suspension de M.B. portant sur une exclusion de 12 mois, la présomption d'urgence est largement remplie. Enfin, la sanction infligée à son encontre par le président du conseil départemental de l'Oise ayant été prise à la suite d'une procédure irrégulière est, elle, suspendue. – **Nedjma KONTOUKAS**.

Droit administratif des biens

Espèces protégées et remise en état du domaine public maritime

CE, 19 décembre 2024, Mme V., n°491592

En Corse, la propriétaire d'une villa avait été condamnée pour l'occupation sans titre du domaine public maritime sur lequel elle avait fait construire un mini-port de plaisance. Le TA de Bastia lui avait enjoint de remettre les lieux en leur état naturel dans un délai de six mois, sous astreinte de 500 euros par jour de retard. Lors de la procédure de liquidation de l'astreinte, l'intéressée s'était prévalu de l'impossibilité d'exécuter la décision en faisant valoir qu'un rapport d'expertise révélait la présence, sur le quai à démolir, de dattes de mer, une espèce de moule protégée. Alors que la CAA de Marseille avait écarté comme inopérant ce moyen tiré de la protection des espèces protégées, le Conseil d'État censure ce raisonnement. En effet, dès lors que cette découverte était postérieure à l'injonction prononcée et que n'était pas contesté le bien-fondé de la décision à exécuter, il appartenait à la cour d'apprécier la réalité de la difficulté d'exécution invoquée par la requérante. Le cas échéant, il lui appartenait de préciser les conditions dans lesquelles la démolition ordonnée pouvait être réalisée dans le respect du droit de l'environnement, notamment en évaluant la possibilité, pour l'autorité administrative, d'accorder une dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées sur le fondement de l'article L. 411-2 du code de l'environnement. – **Clémence BALLAY-PETIZON**.

Prescription(s) de l'action en responsabilité contractuelle

CE, 20 décembre 2024, Centre hospitalier du Sud Seine-et-Marne, n°475416

Une maison de retraite, à laquelle s'est substitué le centre hospitalier Sud Seine-et-Marne, recherchait la responsabilité contractuelle d'une entreprise de maîtrise d'œuvre, d'une part, et de l'État, d'autre part, chargé de la conduite des travaux pour la construction de nouveaux locaux. Face aux désordres constatés, le maître d'ouvrage avait suspendu en 2007 l'exécution des travaux et attendu le 21 juin 2015 pour saisir le juge de ses prétentions indemnitaires.

En premier lieu, s'agissant de l'hypothèse classique de la prescription de l'action en responsabilité contractuelle, existait, avant la réforme de 2008, une divergence entre les deux ordres : la Cour de cassation avait unifié la prescription en matière de responsabilité des constructeurs, étendant aux actions contractuelles post-réception le délai décennal prévu pour la garantie légale éponyme (Cass. Civ. 3^e, 17 mars 1993, n°90-20.640) ; le Conseil avait quant à lui estimé que de telles actions contractuelles n'étaient éteintes que par le jeu de la prescription de droit commun de 30 ans (CE, 14 mai 2008, *OPAC de la Seine-Maritime*, n°295253). Depuis la réforme de 2008, s'il est mis un terme à la divergence entre les deux ordres, deux délais restent susceptibles de s'appliquer selon que la réception des travaux a été ou non prononcée. Précisons d'abord que la réception des travaux met fin aux rapports contractuels entre le maître d'ouvrage et les constructeurs à l'exclusion des éléments de l'ouvrage faisant l'objet de réserves, d'une part, et des droits et obligations financiers, d'autre part, de sorte que la réception ne ferme pas la porte à toute action en responsabilité contractuelle. Si la réception est acquise, avec ou sans réserve, trouve à s'appliquer le délai de prescription décennale prévu par l'article 1792-4-3 du code civil, issu de la réforme de 2008, consacrant la jurisprudence judiciaire et qu'applique désormais le Conseil (CE, 12 avr. 2022, *Sté Arest*, n°448946), délai commençant à courir à compter de la date d'effet de la réception. Si, comme en l'espèce, la réception n'est pas prononcée s'applique alors, comme dans l'état antérieur de la jurisprudence, le délai de prescription de droit commun, lequel a toutefois été ramené à 5 ans.

En second lieu, s'agissant de l'hypothèse spéciale dans laquelle l'action en question est intentée contre cet intervenant à l'opération de travaux qu'est l'État. On sait que les créances de ce dernier sont soumises à une prescription quadriennale, en vertu de la loi du 31 décembre 1968. L'application de ce régime est générale et ne peut être écartée qu'en présence de règles de prescription spéciales, ce que n'est pas la prescription quinquennale de l'article 2224 du code civil. Ainsi, en l'absence de réception, et donc d'application de la règle spéciale de prescription de l'article 1792-4-3 du code civil, l'action indemnitaire dirigée contre l'État, même fondée sur un contrat, se prescrit par 4 ans. – **Léon BOUOUT.**

L'action *Bihorel* ne couvre pas la prescription de l'action contractuelle

CE, 30 décembre 2024, Chambre d'agriculture de région Normandie, n°492012

La chambre d'agriculture de l'Orne, substituée par la chambre d'agriculture de région Normandie, avait conclu un marché public avec la société Chalumeau pour le remplacement des fenêtres de l'immeuble qu'elle occupe, fenêtres commandées par le titulaire du marché à la société Prefal, qualifiée de sous-traitant. En cours d'exécution, il est apparu que le vent, même de faible intensité, passant sur les nouvelles fenêtres générait un sifflement aigu peu supportable. La nuisance ainsi créée et constatée par huissier le 22 février 2010 incita la chambre d'agriculture à interrompre l'exécution du marché, de sorte qu'aucune réception définitive des travaux ne fut prononcée. À défaut d'une telle réception, qui met fin aux rapports contractuels entre le maître d'ouvrage et le constructeur (CE, 1^{er} oct. 1993, *Vergrnaud et Gaillard*, n°60526), l'action engagée par ce premier contre ce second n'est pas celle fondée sur les articles 1792 et suivants du code civil qui se prescrit par 10 ans – à compter justement de la réception – mais une action en responsabilité contractuelle, se prescrivant dans un délai de 5 ans (voir *CH du Sud Seine-et-Marne*, ci-dessus) qui commence classiquement à courir à compter de la date à laquelle la victime a une connaissance suffisamment certaine de l'étendue de son dommage, les juges du fond ayant ici retenu la date du constat d'huissier et estimé que le recours était atteint par cette prescription. Restait alors au Conseil à déterminer si, en pareille circonstance, le maître d'ouvrage peut rechercher la responsabilité extra-contractuelle d'une entreprise de second rang – entreprise liée contractuellement non pas au maître d'ouvrage mais à l'un des titulaires du marché – sur le fondement de la jurisprudence *Bihorel* (CE, 7 déc. 2015, n°380419). Pour rappel, par cette dernière, le Conseil avait consenti un aménagement à l'impossibilité pour le maître d'ouvrage de rechercher la responsabilité d'intervenants à une opération de construction avec lesquels il n'est pas contractuellement lié (CE, 30 juin 1999, *Cne de Voreppe*, n°163435), aménagement ne pouvant être actionné que « dans le cas où la responsabilité du cocontractant ne pourrait pas être utilement recherchée ». En clair, ici, la prescription ayant éteint la responsabilité contractuelle du titulaire du marché vis-à-vis de la chambre d'agriculture, celle-ci peut-elle rechercher la responsabilité de la société Prefal, sous-traitante du titulaire ? On pouvait s'y attendre, la réponse est négative : l'action *Bihorel* est conçue comme une action subsidiaire, destinée à combler l'impossibilité pour le maître d'ouvrage de rechercher la responsabilité de ses partenaires contractuels, du fait de leur disparition ou de leur insolvabilité, et non des négligences de la personne publique. – **Léon BOUOUT.**

Droits et libertés fondamentaux

Pas de chants marseillais à Geoffroy-Guichard : le peuple bleu et blanc est mis au vert !

CE, ord., 7 décembre 2024, Association Les Amis du virage sud et autres, n°499486

À l'occasion de la 14^e journée de championnat opposant l'AS Saint-Etienne à l'Olympique de Marseille, le préfet de la Loire a pris un arrêté interdisant le stationnement, la circulation sur la voie publique et l'accès au stade ainsi qu'au centre-ville de Saint-Etienne pour les supporters marseillais. Quelques jours avant la rencontre, le ministre de l'Intérieur prend, à son tour, un arrêté interdisant le déplacement individuel ou collectif de ces mêmes supporters entre le département des Bouches-du-Rhône et la ville de Saint-Etienne. Deux référés-libertés sont alors introduits par une association de supporters et par l'Olympique de Marseille à l'encontre de ces deux arrêtés. Le premier visant l'arrêté du préfet de la Loire a été rejeté par une ordonnance du tribunal administratif de Lyon (TA Lyon, 6 déc. 2024, n°2411986) contre laquelle les requérants interjetteront appel. En raison de la connexité évidente des deux procédures d'urgence introduites, le Conseil d'État est alors compétent pour trancher l'ensemble du litige (CE, ord., 20 avr. 2023, n°473418). En se fondant sur l'animosité prétendue entre les supporters des deux clubs, sur l'insuffisance de forces de l'ordre déjà mobilisées sur divers événements parisiens, lyonnais et stéphanois ainsi — et surtout — sur les incidents imputables aux supporters marseillais lors de leurs précédents déplacements, le Palais-Royal rejette les deux requêtes. Il précise néanmoins que le caractère tardif de l'édiction et la publication de l'arrêté ministériel est « regrettable » ce qui n'a toutefois pas empêché le ministre de reconduire cette pratique en prenant une mesure similaire pour la 32^e finale de Coupe de France. La force du précédent tend alors à confiner les supporters marseillais dans l'enceinte du stade Vélodrome payant ainsi le prix de comportements violents de la part de personnes qui ne correspondent en rien à de véritables supporters qui confondent le traditionnel « Aux armes ! » avec un appel à la confrontation. À l'instar de nos voisins allemand et anglais confrontés à un hooliganisme enraciné, on ne peut qu'appeler à une gestion plus optimale du supportérisme permettant une meilleure conciliation entre les impératifs de sécurité et le respect des libertés individuelles. – **Cassandra GAVEN-JOLIMAY.**

Droit des aides sociales

Précision sur la notion de concubinage en matière d'aides sociales

CE, 18 décembre 2024, Département des Ardennes, n°482006

À l'occasion d'une affaire dans laquelle une allocataire du RSA qui, contrôlée par la CAF, s'était vu notifier un indu pour n'avoir pas déclaré vivre en concubinage, le Conseil d'État est venu préciser les contours de cette notion déjà bien établie. Alors que le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne avait fait droit à la demande d'annulation de la requérante, en considérant que l'absence de communauté de toit excluait nécessairement l'existence d'un concubinage, le Conseil d'État rappelle que « *la vie de couple stable et continue* » constitutive du concubinage (CE, 12 juin 2002, *M. Silvy*, n°216066), doit s'apprécier au moyen d'un faisceau d'indices concordants « *au nombre desquels la circonstance que les intéressés mettent en commun leurs ressources et leurs charges* » (CE, 20 mai 2016, *M. Savigneux*, n°385505). Ainsi, précise le Conseil d'État, si la communauté de toit constitue un indice important dans la caractérisation du concubinage, son absence ne permet pas, à elle seule, d'écarter l'existence d'une telle vie de couple. – **Clémence BALLAY-PETIZON.**

Droit administratif des biens

Forfait de post-stationnement : même la police peut se prendre une prune !

CE, 4 décembre 2024, ministre de l'Intérieur et des outre-mer, n° 466771

Même la police peut être contrainte à payer une redevance de stationnement. C'est ce qui ressort de l'arrêt rendu par le Conseil d'État le 4 décembre dernier. En l'espèce, le ministre de l'Intérieur contestait le titre exécutoire émis à son encontre pour le recouvrement d'un forfait de post-stationnement mis à sa charge par la ville de Paris du fait du stationnement d'un véhicule de police dans une rue de la capitale. Se posait ainsi la question de savoir si une telle redevance d'occupation du domaine public pouvait être mise à la charge des services de police et de gendarmerie. Pour répondre à cette interrogation, le Conseil d'État distingue entre deux situations. En effet, s'il affirme d'une part que ces services doivent pouvoir stationner gratuitement leurs véhicules « *lorsqu'ils interviennent dans le cadre de l'exercice de leurs missions opérationnelles* », il considère cependant, et d'autre part qu'il n'en va pas forcément de même en dehors de telles interventions. S'agissant du second cas, il relève en effet que s'il est loisible aux autorités municipales de prévoir, en application des dispositions des articles L. 2333-87 et L. 2125-1 du CGCT, une exemption de redevance de stationnement pour certaines catégories d'usagers, une telle exemption n'est pas de droit, y compris pour les services de police et de gendarmerie. – **Cathy-Anne RHETY.**

Chronique du tribunal administratif de Montpellier

Référé-suspension : quand la condition de l'urgence vole (encore) au secours des crèches de Noël...

TA Montpellier, ord., 18 décembre 2024, Ligue des droits de l'homme, n^{os} 2407016 et 2407098

Depuis la fermeture de la voie du référé mesures utiles au contentieux des crèches de Noël (CE, 26 juill. 2023, *Ligue des droits de l'homme*, n^o470109), les requérants privilégient désormais le référé-suspension. Mais avec quelle chance de succès ? En appréciant la condition de l'urgence de manière objective et globale, le juge des référés du tribunal administratif de Montpellier démontre une nouvelle fois que le référé-suspension constitue une voie assurément plus restrictive que le référé mesures utiles (v. C-A. RHETY, « Crèche de Noël dans l'enceinte d'un bâtiment public, le tribunal administratif de Montpellier sonne – à nouveau – le glas », *Newsletter du CREAM*, n^o45, janv. 2023). *Bis repetita*. À l'instar de sa dernière ordonnance rendue en la matière (TA Montpellier, ord., 2 déc. 2023, *Ligue des droits de l'homme*, n^o2306999 à propos du pessebre catalan installé devant l'hôtel de ville de Perpignan), le tribunal administratif de Montpellier rejette les conclusions à fin de suspension présentées par la Ligue des droits de l'homme pour défaut d'urgence permettant alors le maintien des crèches biterroise et perpignanaise au sein même de l'hôtel de ville pour la première, et devant celui-ci pour la seconde. Il souligne que la circonstance selon laquelle le tribunal ne pourra pas se prononcer sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision contestée avant qu'elle ait produit tous ses effets ne saurait caractériser une situation d'urgence. En outre – et surtout –, le juge de la rue Pitot estime que l'illégalité alléguée des décisions litigieuses n'est pas à elle seule de nature à caractériser une situation d'urgence. À l'inverse, le juge des référés nîmois a lui retenu l'urgence en soulignant que l'installation d'une crèche de Noël sous l'escalier d'honneur de l'hôtel de ville de Beaucaire était susceptible de porter une atteinte grave et immédiate aux principes de laïcité et de neutralité des services publics (TA Nîmes, ord., 20 déc. 2024, *Ligue des droits de l'homme*, n^o2404766). Et ce n'est pas le seul point de divergence. Quand son homologue nîmois se fonde sur les statuts de l'association requérante dont l'objet est d'agir « en faveur de la laïcité » pour affirmer que la décision litigieuse est susceptible de porter une atteinte grave et immédiate aux intérêts que la Ligue des droits de l'homme entend défendre, le juge des référés montpelliérain adopte une interprétation inverse. Il considère au contraire que la Ligue des droits de l'homme n'a pas établi que les deux décisions contestées porteraient à sa situation ou aux intérêts qu'elle défend, une atteinte dont la gravité justifierait leur suspension. Deux juges des référés, deux sons de cloche suscitant des interrogations sur l'efficacité du référé-suspension en la matière (v. également TA Montpellier, ord., 18 déc. 2024, *Ligue des droits de l'homme*, n^o2407152 à propos de la célébration de la fête juive de Hanouka au sein de l'hôtel de ville de Béziers). Si les prochaines fêtes de fin d'année permettront, à coup sûr, de clarifier à nouveau le récurrent contentieux des crèches de Noël, il faut relever qu'une autre voie de droit apparaît moins incertaine : le déferé laïcité instauré par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Encore faut-il que le préfet décide d'actionner cette prérogative prévue à l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales... – **Cassandra GAVEN-JOLIMAY**.

Toute l'équipe de la Newsletter du CREAM vous souhaite une bonne année 2025 !