



## 3<sup>ème</sup> CONCOURS D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2020

Note de synthèse et de propositions, à partir d'un dossier,  
portant sur un sujet de droit public

### EPREUVE N° 6

Durée : 4 h  
Coefficient : 3

#### SUJET :

A partir du dossier joint, vous rédigerez une note de synthèse et de propositions sur l'évolution récente de la fonction et des responsabilités de maire en France.

#### DOCUMENTS JOINTS

|               |                                                                                                                                                                                    |         |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Document n° 1 | Les 9 principales dispositions de la loi « métropoles » dans le détail (La Gazette 30 janvier 2014)                                                                                | Page 3  |
| Document n° 2 | La loi Notre « a bien souvent produit des résultats contraires aux buts poursuivis », selon un rapport / Maire Info Édition du mercredi 8 janvier 2020                             | Page 10 |
| Document n° 3 | Quelques bonnes nouvelles pour les maires : les conséquences de la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019.<br>Par Jocelyn Aubert et Emmanuelle Vieux-Rochas, Avocats. | Page 12 |
| Document n° 4 | Articles L.1111-1, L2131-1, L2131-2, L 2212-1 et L2212-21-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT)                                                                | Page 16 |
| Document n° 5 | Article 5 de la charte de l'environnement de 2004.                                                                                                                                 | Page 20 |
| Document n° 6 | Arrêt du Conseil d'État, 11 mai 1977, Ville de Lyon                                                                                                                                | Page 21 |
| Document n° 7 | « Pouvoirs de police / coronavirus : quel est le rôle du maire ? » (La Gazette 16 mars 2020)                                                                                       | Page 23 |
| Document n° 8 | Arrêt du Conseil d'Etat, du 28 novembre 2003, Commune de Moissy-Cramayel                                                                                                           | Page 25 |



|                |                                                                                                   |         |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Document n° 9  | « Les futurs maires seront plus des animateurs que des bâtisseurs » (La Gazette 24 février 2020). | Page 29 |
| Document n° 10 | « Pouvoirs de police / vente d'alcool à emporter, que peut le maire ? » (La Gazette 02 mars 2020) | Page 30 |
| Document n° 11 | Article 72 de la constitution française du 04 octobre 1958.                                       | Page 32 |
| Document n° 12 | « Pesticides : ces maires qui mettent la pression sur l'Etat (La Gazette 30 septembre 2019).      | Page 33 |

**NOTA :**

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.



## Les 9 principales dispositions de la loi « métropoles » dans le détail

Publié le 30/01/2014 • Par Delphine Gerbeau

Dans : Billets juridiques, Dossiers d'actualité, France

Publiée le 28 janvier au Journal officiel, après avoir été validée par le Conseil constitutionnel sous de minces réserves, la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a connu de multiples réécritures tout au long des navettes parlementaires. Décryptage de la version finale.

Inscrit dans le texte originel, le Haut conseil des territoires a finalement été supprimé, selon le souhait des sénateurs qui craignaient que cette institution ne marche sur leurs platebandes. La réforme de la formation professionnelle a été déplacée dans le projet de loi du même nom, porté par Michel Sapin.

### 1 – La clause de compétence générale rétablie

La loi rétablit la clause de compétence générale des départements et des régions, supprimée par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Ainsi le conseil général ou le conseil régional statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et sur tous les objets d'intérêt départemental – ou régional – dont il est saisi.

Par ailleurs l'Etat pourra déléguer par convention à une collectivité territoriale ou à un EPCI qui en fait la demande l'exercice de certaines de ses compétences, qui seront alors exercées au nom et pour le compte de l'Etat.

### 2 – Des collectivités chef de file

Dans le cas des compétences auxquelles participent plusieurs niveaux de collectivités, un chef de file est désormais désigné. Relèveront en premier lieu des régions :

- L'aménagement et le développement durable du territoire,
- la protection de la biodiversité, le climat, la qualité de l'air et l'énergie,
- le développement économique, le soutien de l'innovation, l'internationalisation des entreprises et l'intermodalité et la complémentarité entre les modes de transports,
- le soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Les départements piloteront :

- L'action sociale,
- le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique,
- l'autonomie des personnes, la solidarité des territoires.

En ce qui concerne les communes et leurs groupements, leurs compétences ont été renforcées en cours de lecture :

- la mobilité durable,
- l'organisation des services publics de proximité,
- l'aménagement de l'espace,
- le développement local.

La qualité de l'air qui leur avait été dévolue dans un premier temps, contre leur avis, a finalement été transférée aux régions. Les conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées.

### **3 – Un nouvel organe de concertation : la CTAP**

Dans chaque région, la conférence territoriale de l'action publique (CTAP), présidée par le président du conseil régional, est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics.

Elle peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements. Elle examine chaque projet de convention territoriale d'exercice concerté.

Sa composition a été allégée par les parlementaires. Elle comprendra :

- Le président du conseil régional,
- les présidents des conseils généraux,
- les présidents des EPCI de plus de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de la région ;
- un représentant élu des EPCI de moins de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de chaque département ;
- un représentant élu des communes de plus de 30 000 habitants de chaque département ;
- un représentant élu des communes comprenant entre 3 500 et 30 000 habitants de chaque département ;
- un représentant élu des communes de moins de 3 500 habitants de chaque département.

### **4 – Achèvement de la carte communale en Ile-de-France**

Dans les départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines, les EPCI à fiscalité propre dont le siège se situe dans l'unité urbaine de Paris, telle que définie par l'INSEE, doivent regrouper plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave formant un ensemble d'au moins 200 000 habitants.

Un projet de schéma régional de coopération intercommunale devra être élaboré par le préfet et présenté avant le 1er septembre 2014.

L'arrêté de projet devra définir la catégorie d'établissement public de coopération intercommunale dont la création est envisagée, dresser la liste des communes intéressées et déterminer le nom et le siège de l'EPCI à fiscalité propre.

A compter de la notification de cet arrêté aux maires de chaque commune intéressée, le conseil municipal dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

La création de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sera prononcée par arrêté des représentants de l'Etat dans les départements intéressés, après accord des conseils municipaux concernés.

Cet accord doit être exprimé par la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant la moitié au moins de la population totale de celles-ci, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population totale.

A défaut d'accord des conseils municipaux les représentants de l'Etat dans les départements concernés pourront, par décision motivée, après avis de la commission régionale de la coopération intercommunale, créer l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

## **5 – Le Grand Paris créé**

Etablissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à statut particulier dénommé « la métropole du Grand Paris », il regroupe :

- la commune de Paris,
- l'ensemble des communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ;
- les communes des autres départements de la région d'Ile-de-France appartenant, au 31 décembre 2014, à un établissement public de coopération intercommunale comprenant au moins une commune des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et dont le conseil municipal a délibéré favorablement avant le 30 septembre 2014.

Cet établissement public sera créé au 1er janvier 2016.

La métropole du Grand Paris est organisée en territoires, d'un seul tenant et sans enclave, d'au moins 300 000 habitants. Le périmètre de ces territoires respecte le périmètre des communes de la métropole du Grand Paris.

Dans chaque territoire, il est créé un conseil de territoire composé des délégués des communes incluses dans le périmètre du territoire, désignés en application de l'article L. 5219-9. Le périmètre du territoire et le siège du conseil de territoire sont fixés par décret en Conseil d'Etat, après consultation par le représentant de l'Etat dans la région d'Ile-de-France compétente des conseils municipaux des communes et des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre concernés. Une dotation territoriale métropolitaine est instituée en faveur de chacune des communes membres de la métropole du Grand Paris dans le cadre du pacte financier et fiscal défini à l'article 5219-11 du présent code.

« Elle se substitue à la dotation de solidarité communautaire pour les communes qui étaient antérieurement membres d'un établissement public de coopération intercommunale.

Le Grand Paris exercera les compétences classiques des communautés urbaines, notamment l'approbation du plan local d'urbanisme et des documents d'urbanisme en tenant lieu.

Il élaborera le schéma de cohérence territoriale et les schémas de secteur, favorisera la constitution de réserves foncières d'intérêt métropolitain.

Il élaborera le programme local de l'habitat et mènera des actions en faveur du logement social, et du logement des personnes défavorisées .

En matière de politique de la ville il gèrera les dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, et les dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

Il mènera des actions en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel.

Enfin, en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie il sera chargé de la lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, de l'élaboration et adoption du plan climat-énergie territorial.

L'exercice des compétences « orphelines » des actuelles intercommunalités, que ne voudront exercer ni les communes, ni les métropoles, devra s'opérer dans des syndicats recouvrant, a minima, les limites de ces sous-ensembles constitués de 300 000 habitants au moins.

Une mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris est créée, présidée par le représentant de l'Etat dans la région d'Ile-de-France et par le président du syndicat mixte d'études Paris Métropole, et composée d'un collège des élus. Elle est chargée de préparer les conditions juridiques et budgétaires de la création de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de la métropole du Grand Paris.

Enfin, en matière de logement, à compter du 1er juillet 2014, le comité régional de l'habitat et de l'hébergement d'Ile-de-France est chargé d'assurer la cohérence des politiques de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France, et de réaliser le schéma du même nom.

## **6 – Le statut de métropole précisé**

Un statut spécifique est créé pour la métropole lyonnaise : il est créé une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée « métropole de Lyon », en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône.

Quatorze articles en détaillent le fonctionnement, les compétences, les ressources.

Le statut particulier de la métropole Marseille-Aix-en-Provence est aussi détaillé.

Par ailleurs, pour la première fois depuis la fondation des communautés urbaines en 1966, le Parlement a imposé la création, par la loi, de nouvelles entités intercommunales. Il a décidé de la naissance de neuf métropoles dites de « droit commun » à :

1. Bordeaux,
2. Grenoble,
3. Lille,
4. Nantes,
5. Nice,
6. Rennes,
7. Rouen,
8. Strasbourg
9. et Toulouse.

Les élus de Brest et Montpellier pourront, s'ils le souhaitent, obtenir le même statut pour leur EPCI.

Les métropoles exerceront des compétences renforcées par rapport aux intercommunalités classiques. Elles seront notamment compétentes en matière de schéma de cohérence territoriale, elles participeront à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain, et verront leurs compétences en matière de logement étendues : ainsi elles pourront se voir déléguer la responsabilité de la garantie du droit au logement opposable, et à ce titre gérer le contingent de logements préfectoral, ou encore la gestion de l'hébergement d'urgence.

Elles pourront également exercer par convention des compétences relevant en principe du département, comme la gestion du fonds de solidarité pour le logement, l'aide aux jeunes en difficulté.

La même possibilité est prévue pour certaines compétences relevant des régions.

La métropole assure la fonction d'autorité organisatrice d'une compétence qu'elle exerce sur son territoire. Elle définit les obligations de service au public et assure la gestion des services publics correspondants, ainsi que la planification et la coordination des interventions sur les réseaux concernés par l'exercice des compétences.

La conférence métropolitaine est présidée de droit par le président du conseil de la métropole et comprend les maires des communes membres. Elle est une instance de coordination entre la métropole et les communes membres, au sein de laquelle il peut être débattu de tous sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces collectivités.

Par ailleurs, un conseil de développement réunit les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs de la métropole. Il s'organise librement. Il est consulté sur les principales orientations de la métropole, sur les documents de prospective et de planification et sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du territoire. Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à la métropole.

## **7 – Gestion des milieux aquatiques et police du stationnement**

La loi contient enfin quelques dispositions annexes mais d'importance.

D'une part, il réorganise la gestion des milieux aquatiques par les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau, et les établissements publics territoriaux de bassin, avec le transfert aux intercommunalités de cette compétence.

Il est par ailleurs institué un fonds pour la réparation des dommages causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements par les calamités publiques. Ce fonds vise à la réparation des dommages causés à certains biens de ces collectivités et de leurs groupements par des événements climatiques ou géologiques de très grande intensité affectant un grand nombre de communes ou d'une intensité très élevée lorsque le montant de ces dommages est supérieur à six millions d'euros hors taxes. Le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement relatifs à ce fonds est voté chaque année en loi de finances.

D'autre part, la loi organise la dépenalisation du stationnement.

Ainsi le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte compétent pour l'organisation des transports urbains peut instituer une redevance de stationnement, compatible avec les dispositions du plan de déplacements urbains, s'il existe. « La délibération institutive établit :

1. Le barème tarifaire de paiement immédiat de la redevance, applicable lorsque la redevance correspondant à la totalité de la période de stationnement est réglée par le conducteur du véhicule dès le début du stationnement ;
2. Le tarif du forfait de post-stationnement, applicable lorsque la redevance correspondant à la totalité de la période de stationnement n'est pas réglée dès le début du stationnement ou est insuffisamment réglée. Son montant ne peut être supérieur au montant de la redevance due pour la durée maximale de stationnement prévue, hors dispositifs d'abonnement, par le barème tarifaire de paiement immédiat en vigueur dans la zone considérée.
3. Le barème tarifaire de paiement immédiat est établi en vue de favoriser la fluidité de la circulation, la rotation du stationnement des véhicules sur voirie et l'utilisation des moyens de transport collectif ou respectueux de l'environnement. Il tient compte de l'ensemble des coûts nécessaires à la collecte du produit de la redevance de stationnement.

Le montant dû est notifié par un avis de paiement délivré soit par son apposition sur le véhicule concerné par un agent assermenté de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale, du syndicat mixte ou du tiers contractant désigné pour exercer cette mission, soit par envoi postal au domicile du titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule concerné effectué par un établissement public spécialisé de l'Etat.

Le produit des forfaits de post-stationnement finance les opérations destinées à améliorer les transports en commun ou respectueux de l'environnement et la circulation. Si la commune, l'établissement public de coopération intercommunale ou le syndicat mixte qui a institué la redevance de stationnement est compétent en matière de voirie, une partie de ce produit peut être utilisée pour financer des opérations de voirie.

## **8 – La gestion des fonds européens déléguée**

L'Etat confie aux régions ou, le cas échéant, pour des programmes opérationnels interrégionaux, à des groupements d'intérêt public mis en place par plusieurs régions, à leur

demande, tout ou partie de la gestion des programmes européens soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion.

Il en résulte que les collectivités territoriales, lorsqu'elles assurent la fonction d'autorité de gestion des programmes européens ou la fonction d'autorité nationale dans le cadre des programmes de coopération territoriale, supportent la charge des corrections et sanctions financières mises à la charge de l'Etat par une décision de la Commission européenne, de la Cour des comptes européenne, par un jugement du tribunal de première instance de l'Union européenne ou par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, pour les programmes en cause, sans préjudice des mesures qu'elles peuvent ou, le cas échéant, doivent mettre en œuvre en application du deuxième alinéa de l'article L. 1511-1-1 à l'encontre des personnes dont les actes sont à l'origine de la procédure considérée.

Les charges correspondantes constituent des dépenses obligatoires au sens de l'article L. 1612-15.

## 9 – Le renouveau des pays

Les pays vont se transformer en pôle d'équilibre territorial et rural – un intitulé qui a changé plusieurs fois au fil des lectures.

Celui -ci est un établissement public constitué par accord entre plusieurs EPCI à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave.

La création du pôle d'équilibre territorial et rural est décidée par délibérations concordantes des EPCI à fiscalité propre. Elle est approuvée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département où le projet de statuts du pôle fixe son siège.

Le pôle est géré par une conférence des maires qui réunit les maires des communes situées dans le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural. Chaque maire peut se faire suppléer par un conseiller municipal désigné à cet effet.

Dans les douze mois suivant sa mise en place, le pôle d'équilibre territorial et rural élabore un projet de territoire pour le compte et en partenariat avec les EPCI qui le composent. Il définit les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural. Il précise les actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition écologique qui sont conduites par les EPCI ou, en leur nom et pour leur compte, par le pôle d'équilibre territorial et rural.

Il doit être compatible avec les schémas de cohérence territoriale applicables dans le périmètre du pôle.

Lorsque le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural correspond à celui d'un schéma de cohérence territoriale, le pôle peut se voir confier l'élaboration, la révision et la modification de ce schéma.

## Références

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, JO du 28 janvier



Document 2 <sup>10</sup>

Maire Info Édition du mercredi 8 janvier 2020

## La loi Notre « a bien souvent produit des résultats contraires aux buts poursuivis », selon un rapport

Amers, les maires l'ont égratignée sans relâche au cours de leurs échanges avec Emmanuel Macron pendant le grand débat national (lire Maire info du 16 janvier 2019). La loi Notre du 7 août 2015, dernier volet des réformes territoriales initiées sous la dernière législature, n'a pas meilleure réputation aux yeux des députés chargés d'évaluer son impact. « Une loi mal née », « un big bang territorial », « une répartition des compétences source de rigidités »... Dans leur rapport, rendu public le 18 décembre 2019, Bruno Questel (Eure, La République en marche) et Raphaël Schellenberger (Haut-Rhin, Les Républicains) tirent, eux aussi, à boulets rouges sur cette loi « qui n'a pas atteint ces objectifs » et « a bien souvent produit des résultats contraires aux buts poursuivis ». Et formulent 21 recommandations.

### « Une expérience traumatisante pour les élus locaux »

Suivant une « logique budgétaire de réduction des dépenses publiques » - déjà éprouvée lors de la réforme de la carte régionale faisant passer la France de 22 à 13 régions métropolitaines - la loi Notre a augmenté le seuil de population des intercommunalités, de 5 000 à 15 000 habitants hors dérogations pour les zones de montagne et les territoires peu denses. Selon le gouvernement de l'époque, la baisse du nombre d'EPCI - de 2062 en 2016 à 1266 au 1er janvier 2017 (-39 %) - devait permettre des économies d'échelles. Or, écrivent les députés aujourd'hui, « cet objectif de réduction des dépenses publiques n'est pas étayé par l'étude d'impact du projet de loi Notre, alors que les chiffres de 12 à 25 milliards d'euros annuels d'économies, résultant de l'ensemble de la réforme territoriale, avaient été évoqués dans un premier temps par André Vallini, secrétaire d'État à la Réforme territoriale ».

Sur le terrain, ces regroupements d'EPCI sont vécus dans la douleur. « La mise en œuvre de la loi Notre a été vécue, à bien des égards, comme une expérience traumatisante par les élus locaux ». D'autant que 79 projets de périmètres, soit 15 % de l'ensemble des projets, n'ont pas été approuvés selon les conditions de majorité qualifiée prévues par la loi. Ces regroupements ont, par ailleurs, conduit à « s'éloigner de la notion de bassin de vie : l'Insee a identifié en 2012 1 666 bassins de vie, soit 400 de plus que les 1 256 intercommunalités issues de la réforme de la carte intercommunale ».

## Une perte d'influence des maires

« Les effets négatifs de l'accroissement de la taille des entités territoriales sont de plusieurs ordres », en concluent les députés. Des difficultés de gouvernance, en premier lieu. « L'augmentation de la taille des intercommunalités a entraîné une modification de la relation entre communes et intercommunalités (...) Les élus municipaux, en particulier les maires, ressentent un éloignement et une perte d'influence vis-à-vis des intercommunalités. L'enjeu est aujourd'hui de rééquilibrer la relation entre intercommunalités et communes en associant davantage les maires et les élus municipaux à la gouvernance des EPCI. » La création obligatoire d'une conférence des maires dans tous les EPCI à fiscalité propre ainsi que la possibilité de scission d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, prévues par la loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019, pourrait être un début de réponse (lire Maire info du 20 décembre 2019). La commune nouvelle peut en être une autre. Ce dispositif « est apparu comme un outil pour exercer ou reprendre des compétences précédemment exercées par une intercommunalité, qui, après une fusion dans le cadre de la loi Notre, n'a pas souhaité exercer ces compétences sur l'ensemble de son ressort », selon les auteurs du rapport.

### « La théorie des blocs de compétences est une impasse »

Autres « effets négatifs » de la loi Notre : son coût financier, « le postulat des économies d'échelles liées à la fusion entre entités territoriales étant erroné ». La réorganisation territoriale a enfin eu « un coût social et politique, se traduisant par un sentiment de perte de proximité pour les citoyens », écrivent les députés pour qui « la suppression de la clause générale de compétence des régions et des départements repose sur une erreur de diagnostic » et la théorie des blocs de compétences « une impasse ». Sans parler des difficultés des transferts de compétences des communes aux intercommunalités en matière de tourisme et d'eau et assainissement... Ils croient davantage aux principes de subsidiarité et de différenciation et à l'interterritorialité. « La recherche, illusoire et contreproductive, de la lisibilité des compétences « consiste à faire entrer l'usager par le back-office de l'action publique ». C'est au final le service rendu au citoyen qui importe, selon une logique de front office, et non l'identification par ce dernier des collectivités responsables de ce service. »

Il reste à présent à espérer que le projet de loi 3D, actuellement en cours de rédaction (lire article ci-dessous), pourra permettre de corriger certaines des conséquences les plus négatives de la loi Notre. En attendant, les deux députés lancent un certain nombre de pistes - pas forcément les mêmes, d'ailleurs, la plupart des propositions étant signées de l'un ou l'autre des rapporteurs. Parmi celles de Bruno Questel, on notera l'idée - très proche de la logique du futur projet de loi 3D, d'inscrire « le principe de différenciation des compétences des collectivités territoriales dans la Constitution ». Du côté de Raphaël Schellenberger, il est question de « supprimer la distinction entre communautés d'agglomérations et communautés de communes », de laisser « une liberté totale » aux collectivités en matière d'eau et d'assainissement, ou encore de « permettre la scission des grandes régions ». En revanche, les deux rapporteurs sont d'accord pour proposer « le rétablissement de la clause générale de compétence des départements et des régions » ou sur le fait que « tout transfert ou toute délégation de compétences entre départements et métropoles [soit] fondé sur le libre accord préalable des élus ».

Ludovic Galtier

## Quelques bonnes nouvelles pour les maires : les conséquences de la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019.

Par Jocelyn Aubert et Emmanuelle Vieux-Rochas, Avocats.

- mercredi 29 janvier 2020

La loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique dite « *Engagement et proximité* » a fait l'objet d'une procédure accélérée pour être adoptée le 27 décembre 2019. Cette loi - qui vient combler certaines attentes des maires exprimées lors du Grand Débat national - a pour principal objectif d'améliorer l'exercice du mandat des élus locaux afin, notamment, de répondre à la crise des vocations. Voici quelques-unes de ses dispositions les plus notables pour les élus locaux.

### 1. Renforcement du statut de l'élu local.

#### Augmentation des indemnités des maires et adjoints de petites communes.

La bonne nouvelle de cette loi fraîchement promulguée réside dans la hausse des indemnités de l'élu local pour les communes de moins de 3.500 habitants et modifie ainsi l'article L2123-23 du code général des collectivités territoriales. En effet, l'indemnité de fonction du Maire lui est allouée de plein droit mais elle est très souvent peu représentative du temps important consacré par l'élu local à son mandat.

Son augmentées les indemnités de droit commun pour les maires et adjoints dans les communes de moins de 3.500 habitants. La hausse sera de 50% pour les communes de moins de 500 habitants, de 30% pour celles comprises entre 500 et 999 habitants, de 20% entre 1.000 et 3.499 habitants, ce qui correspond à des indemnités respectives de 991 euros bruts, 1.567 euros bruts et 2.006 euros bruts.

Il est important de noter que tous les maires, peu importe le nombre d'habitants de leur commune, conservent le droit de percevoir l'indemnité au taux maximal, sauf s'ils demandent eux-mêmes à leur conseil une indemnité inférieure.

Les plafonds indemnitaires sont inchangés pour les maires et adjoints des communes de 3.500 habitants ou plus.

### **Concilier vie professionnelle, personnelle et mandat.**

La loi prévoit plusieurs mesures permettant de concilier plus facilement la fonction d'élu avec une activité professionnelle. Ces dispositions visent à encourager l'accès à la vie publique locale des jeunes et des salariés du secteur privé.

Désormais à la demande du salarié-élu, un entretien devra être organisé entre lui et son employeur en début de mandat pour fixer les modalités de conciliation entre l'activité professionnelle et l'exercice du mandat. La loi prévoit que cet entretien peut être l'occasion d'aborder la question de la rémunération éventuelle des temps d'absence de l'entreprise en faveur du mandat, étant rappelé que (fort logiquement) rien n'oblige l'employeur à rémunérer ces temps d'absence.

La loi a également augmenté les crédits d'heures dont bénéficient les salariés-élus pour s'absenter en vue de l'administration de leur collectivité ou de la préparation des réunions où ils siègent : pour les maires de communes de moins de 10.000 hab. le crédit d'heures trimestriel passe de 3 fois la durée hebdomadaire légale de travail à 3,5 fois, soit de 105 h./trimestre à 122 h./trimestre.

Tous les membres des conseils municipaux obtiennent désormais la prise en charge des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées ou handicapées qu'ils doivent exposer pour participer aux séances du conseil ou des commissions dont ils sont membre. Dans les communes de moins de 3.500 habitants l'Etat compensera cette dépense.

### **Renforcement de la protection juridique des maires.**

S'agissant de la formation des élus, la loi habilite le gouvernement à modifier par ordonnances les règles relatives à la formation des élus locaux. Le droit à la formation sera désormais ouvert à tous les élus, dès la première année du premier mandat. Il s'agirait d'aider les petites collectivités à mutualiser la prise en charge de ces formations afin de faciliter leur financement.

Une ordonnance viendra préciser le contenu de cette réforme dans les neuf mois suivant la publication de la loi

Par ailleurs, afin de sécuriser les communes face à la complexité des normes et leur permettre d'assurer la sécurité juridique de leurs actes, la collectivité pourra désormais, avant d'adopter un acte susceptible d'être déféré au tribunal administratif, saisir le Préfet d'une demande dite de « *prise de position formelle* », procédure qui s'inspire des rescrits en matière fiscale. Le silence gardé par le représentant de l'Etat pendant trois mois vaut absence de prise de position formelle. Par la suite, si l'acte pris est conforme à la prise de position formelle du Préfet, ce dernier ne peut pas, sauf changement de circonstances, le déférer au tribunal administratif.

La loi vise également à rendre plus effective la protection fonctionnelle des élus (protection contre les attaques dont ils font l'objet ou lorsqu'ils sont mis en cause à raison de leur mandat) : un dispositif d'assurance obligatoire de toutes les communes a été créé. Les communes doivent obligatoirement souscrire un contrat d'assurance couvrant le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts résultant de leur obligation de protection fonctionnelle du maire et des élus. Le coût engendré par cette assurance sera pris en charge par l'Etat, mais uniquement pour les communes de moins de 3.500 habitants.

## 2. Simplification le fonctionnement du conseil municipal.

### Alternance stricte femme/homme pour les adjoints (1.000 hab. et +).

Première règle importante : à compter de l'élection municipale de 2020, les listes des candidats aux postes d'adjoints dans les communes de 1.000 hab. et plus devront être constituées alternativement de femmes et d'hommes, alors que jusqu'ici seule existait l'obligation d'avoir autant de femmes que d'hommes (écart maximal de 1) sans obligation d'une stricte alternance femme/homme.

### Limiter les élections partielles dans l'année précédant une élection générale.

De nouvelles règles visant à limiter le recours à des élections partielles en cours de mandat ont été prévues : à compter du 1er janvier de l'année qui précède une élection générale, il n'est plus nécessaire que le conseil soit complet pour procéder à l'élection du maire ou des adjoints. Une élection ne sera nécessaire dans cette période-là que si le conseil a perdu le tiers ou plus de ses membres.

### Fin de la priorité des adjoints pour recevoir délégation du maire.

S'agissant des délégations aux « *simples* » conseillers municipaux, la loi à supprimer l'obligation de priorité des adjoints : désormais les « *simples* » conseillers municipaux peuvent recevoir délégation du maire même si tous les adjoints n'ont pas (ou n'ont plus) de délégation.

## 3. Renforcement des pouvoirs du Maire.

La loi renforce les pouvoirs de police du Maire lorsqu'il s'agit de sanctionner des infractions simples et lui permet, lorsque la sécurité des concitoyens est en jeu, de l'assortir de mesures d'astreinte ou d'exécution d'office.

### Le maire peut assortir ses décisions d'une astreinte :

- En matière d'établissement recevant du public menaçant ruine : modification de l'article L123-4 du code de la construction et de l'habitation. Désormais, après une mise en demeure restée infructueuse, le maire pourra prendre un arrêté de fermeture de l'établissement assorti d'une astreinte pouvant s'élever jusqu'à 500 euros par jour de retard ;
- Lorsqu'une construction a été édifiée en méconnaissance des règles d'urbanisme : modification des articles L481-1 et suivants du code l'urbanisme. Afin de mettre fin à l'irrégularité, le maire pourra prononcer une astreinte pouvant aller jusqu'à 500 euros, dans la limite d'un montant total de 25.000 euros.

### Le maire voit élargir sa capacité à infliger des amendes administratives :

- Il pourra désormais dresser des amendes administratives d'un montant maximum de 500 euros pour manquement à un arrêté « *présentant un risque pour la sécurité des personnes et ayant un caractère répétitif ou continu* » en matière d'élagage et d'entretien des arbres et haies donnant sur la voie publique, en matière d'entrave à la circulation, en matière d'occupation du domaine public sans droit ni titre et en matière de restriction horaires à la vente d'alcool.

AS

Enfin, à la demande du maire et au vu des circonstances locales, le préfet pourra lui déléguer son pouvoir en matière de fermeture administrative des débits de boissons.

Ces mesures devraient permettre d'améliorer la lutte contre les incivilités du quotidien.

#### **4. Renforcement de la place du Maire au sein des intercommunalités.**

La loi a pour objectif de renforcer le rôle des communes au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Ainsi, dans tous les EPCI à fiscalité propre, la création d'une conférence des maires est obligatoire sauf lorsque le bureau de l'établissement comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres. La conférence des maires consiste en un espace de discussion dédié aux maires et n'ayant qu'une nature consultative.

Un pacte de gouvernance d'un EPCI à fiscalité propre pourra être élaboré avec les communes membres dès le début du mandat afin de déterminer les modalités d'association, de coordination et mutualisation avec les communes. Il devra obligatoirement être soumis pour avis aux conseils municipaux.

Enfin, relevons une disposition particulière à la Métropole de Lyon qui a été adoptée et qui crée un nouvel article L3633-5 du CGCT disposant que : « *La métropole de Lyon peut envoyer aux conseillers municipaux des communes situées sur son territoire une copie de la convocation adressée aux conseillers métropolitains avant chaque réunion du conseil de la métropole de Lyon, accompagnée, le cas échéant, du rapport sur chacune des affaires devant être soumises aux conseillers métropolitains* ».

CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Article L1111-1-1 (créé par LOI n°2015-366 du 31 mars 2015 - art. 2)

Les élus locaux sont les membres des conseils élus au suffrage universel pour administrer librement les collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi. Ils exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la présente charte de l'élu local.

Charte de l'élu local

1. L'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité.
2. Dans l'exercice de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier.
3. L'élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote.
4. L'élu local s'engage à ne pas utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins.
5. Dans l'exercice de ses fonctions, l'élu local s'abstient de prendre des mesures lui accordant un avantage personnel ou professionnel futur après la cessation de son mandat et de ses fonctions.
6. L'élu local participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné.
7. Issu du suffrage universel, l'élu local est et reste responsable de ses actes pour la durée de son mandat devant l'ensemble des citoyens de la collectivité territoriale, à qui il rend compte des actes et décisions pris dans le cadre de ses fonctions.

Article L2131-1 (modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 128)

Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature.

Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. Pour les communes de plus de 50 000 habitants, cette transmission est réalisée selon ces modalités dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Le maire peut certifier, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat dans le département ou son délégué dans l'arrondissement peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.

La publication ou l'affichage des actes mentionnés au premier alinéa sont assurés sous forme papier. La publication peut également être assurée, le même jour, sous forme électronique, dans des conditions, fixées par un décret en Conseil d'Etat, de nature à garantir leur authenticité. Dans ce dernier cas, la formalité d'affichage des actes a lieu, par extraits, à la mairie et un exemplaire sous forme papier des actes est mis à la disposition du public. La version électronique est mise à la disposition du public de manière permanente et gratuite.

Article L2131-2 (modifié par LOI n°2012-347 du 12 mars 2012 - art. 42)

Sont soumis aux dispositions de l'article L. 2131-1 les actes suivants :

1° Les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'article L. 2122-22 à l'exception :

12

a) Des délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales ;

b) Des délibérations relatives aux taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires, à l'affiliation ou à la désaffiliation aux centres de gestion ainsi qu'aux conventions portant sur les missions supplémentaires à caractère facultatif confiées aux centres de gestion.

2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police. En sont toutefois exclues :

-celles relatives à la circulation et au stationnement ;

-celles relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent ;

3° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;

4° Les conventions relatives aux emprunts, aux marchés et aux accords-cadres, à l'exception des conventions relatives à des marchés et à des accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret, ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat ;

5° Les décisions individuelles relatives à la nomination, au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, en application des 1° et 2° de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

6° Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues aux articles L. 422-1 et L. 422-3 du code de l'urbanisme

7° Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire ;

8° Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

Article L2212-1 (créé par Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996)

Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.

Article L2122-21 (modifié par LOI n°2016-1087 du 8 août 2016 - art. 157)

Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier :

1° De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits ;

2° De gérer les revenus, de surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale ;

3° De préparer et proposer le budget et ordonnancer les dépenses, de les imputer en section d'investissement conformément à chacune des délibérations expresses de l'assemblée pour les dépenses d'équipement afférentes à des biens meubles ne figurant pas sur les listes et d'une valeur inférieure à un seuil fixé par arrêté des ministres en charge des finances et des collectivités locales ;

4° De diriger les travaux communaux ;

5° De pourvoir aux mesures relatives à la voirie communale ;

6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements ;

7° De passer dans les mêmes formes les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément aux dispositions du présent code ;

8° De représenter la commune soit en demandant, soit en défendant ;

9° De prendre, à défaut des propriétaires ou des détenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, toutes les mesures nécessaires à la destruction des animaux d'espèces non domestiques pour l'un au moins des motifs mentionnés aux 1° à 5° de l'article L. 427-6 du code de l'environnement et de requérir, dans les conditions fixées à l'article L. 427-5 du même code, les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux, à l'effet de détruire ces derniers, de surveiller et d'assurer l'exécution de ces mesures, qui peuvent inclure le piégeage de ces animaux, et d'en dresser procès-verbal ;

10° De procéder aux enquêtes de recensement.

Article L2122-22 (modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 126 et 127)

Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat :

1° D'arrêter et modifier l'affectation des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux ;

2° De fixer, dans les limites déterminées par le conseil municipal, les tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal ;

3° De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change ainsi que de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 et au a de l'article L. 2221-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article, et de passer à cet effet les actes nécessaires ;

4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ;

5° De décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans ;

6° De passer les contrats d'assurance ainsi que d'accepter les indemnités de sinistre y afférentes ;

7° De créer, modifier ou supprimer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux ;

8° De prononcer la délivrance et la reprise des concessions dans les cimetières ;

9° D'accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ;

- 10° De décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 euros ;
- 11° De fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires des avocats, notaires, huissiers de justice et experts ;
- 12° De fixer, dans les limites de l'estimation des services fiscaux (domaines), le montant des offres de la commune à notifier aux expropriés et de répondre à leurs demandes ;
- 13° De décider de la création de classes dans les établissements d'enseignement ;
- 14° De fixer les reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme ;
- 15° D'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal ;
- 16° D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal ;
- 17° De régler les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux dans la limite fixée par le conseil municipal ;
- 18° De donner, en application de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, l'avis de la commune préalablement aux opérations menées par un établissement public foncier local ;
- 19° De signer la convention prévue par le quatrième alinéa de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme précisant les conditions dans lesquelles un constructeur participe au coût d'équipement d'une zone d'aménagement concerté et de signer la convention prévue par le troisième alinéa de l'article L. 332-11-2 du même code, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, précisant les conditions dans lesquelles un propriétaire peut verser la participation pour voirie et réseaux ;
- 20° De réaliser les lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par le conseil municipal ;
- 21° D'exercer ou de déléguer, en application de l'article L. 214-1-1 du code de l'urbanisme, au nom de la commune et dans les conditions fixées par le conseil municipal, le droit de préemption défini par l'article L. 214-1 du même code ;
- 22° D'exercer au nom de la commune le droit de priorité défini aux articles L. 240-1 à L. 240-3 du code de l'urbanisme ;
- 23° De prendre les décisions mentionnées aux articles L. 523-4 et L. 523-5 du code du patrimoine relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux sur le territoire de la commune ;
- 24° D'autoriser, au nom de la commune, le renouvellement de l'adhésion aux associations dont elle est membre ;
- 25° D'exercer, au nom de la commune, le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique prévu au troisième alinéa de l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime en vue de l'exécution des travaux nécessaires à la constitution d'aires intermédiaires de stockage de bois dans les zones de montagne ;
- 26° De demander à l'Etat ou à d'autres collectivités territoriales, dans les conditions fixées par le conseil municipal, l'attribution de subventions.

Les délégations consenties en application du 3° du présent article prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement du conseil municipal.

## Charte de l'environnement de 2004

### Article 5

Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

Le : 17/03/2020

Conseil d'Etat statuant au contentieux

N° 01567

Publié au recueil Lebon

1 / 4 SSR

M. Chardeau, président

M. Boutet, rapporteur

M. Dondoux, commissaire du gouvernement

lecture du mercredi 11 mai 1977

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

REQUETE DE LA VILLE DE LYON TENDANT A L'ANNULATION D'UN JUGEMENT DU 4 DECEMBRE 1975 DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LYON ANNULANT LA DECISION REFUSANT AU SIEUR X... DE PLACER UNE ENSEIGNE LUMINEUSE SUR LA DEVANTURE DE SON MAGASIN, ENSEMBLE AU REJET DE LA DEMANDE ; VU LE CODE DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE ; LA LOI DU 31 DECEMBRE 1966 ; L'ORDONNANCE DU 31 JUILLET 1945 ET LE DECRET DU 30 SEPTEMBRE 1953 ;

SUR LA REGULARITE DU JUGEMENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LYON :

CONSIDERANT QU'IL RESULTE DE L'EXAMEN DES MEMOIRES PRESENTES DEVANT CE TRIBUNAL PAR LE SIEUR X... QU'EN ESTIMANT QUE LE REQUERANT N'AVAIT PAS RENONCE A SA DEMANDE D'ANNULATION DU REFUS DU MAIRE DE LYON DE L'AUTORISER A PLACER SON ENSEIGNE PERPENDICULAIREMENT A LA FACADE DE L'IMMEUBLE OU IL EXPLOITE SON COMMERCE, LEDIT TRIBUNAL N'A PAS FAIT UNE INTERPRETATION INEXACTE DES CONCLUSIONS DONT IL ETAIT SAISI ;

SUR LA LEGALITE DE LA DECISION DU MAIRE DE LYON : CONS. QUE, SI LA LOI DU 31 DECEMBRE 1966 A TRANSFERE AUX COMMUNAUTES URBAINES LES COMPETENCES DES COMMUNES EN MATIERE DE PERMISSIONS DE VOIRIE, CE TEXTE N'A PAS DESSAISI LES MAIRES DES POUVOIRS DE POLICE QU'ILS TIENNENT DES ARTICLES 97 ET 98 DU CODE DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE NI DE CELUI PREVU A L'ARTICLE 99 DE DELIVRER DES PERMIS DE

STATIONNEMENT ; QUE LA DECISION REFUSANT AU SIEUR X... L'AUTORISATION DE PLACER DEUX ENSEIGNES LUMINEUSES AU DROIT DE SON COMMERCE A ETE PRISE PAR LE MAIRE DE LYON DANS L'EXERCICE DE SON POUVOIR DE POLICE ; QUE, PAR SUITE, C'EST A TORT QUE LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF A PRONONCE L'ANNULATION DE CETTE DECISION COMME EMANANT D'UNE AUTORITE INCOMPETENTE ; CONS. QU'IL APPARTIENT AU CONSEIL D'ETAT, SAISI EN VERTU DE L'EFFET DEVOLUTIF DE L'APPEL D'EXAMINER LES MOYENS INVOQUES EN PREMIERE INSTANCE PAR LE SIEUR X.... CONS. QUE LA DECISION DU MAIRE DE LYON A ETE MOTIVEE PAR LE CARACTERE PREJUDICIABLE A L'ORDRE PUBLIC DE LA POSE DE DEUX ENSEIGNES LUMINEUSES SUR UNE "SEX SHOP" SITUEE A PROXIMITE IMMEDIATE DU MEMORIAL DE LA RESISTANCE ; QU'IL RESSORT DES PIECES VERSEES AU DOSSIER QUE LES CIRCONSTANCES LOCALES INVOQUEES PAR LE MAIRE DE LYON ETAIENT DE NATURE A JUSTIFIER LEGALEMENT CETTE DECISION QUI NE PORTE AUCUNE ATTEINTE ILLEGALE A LA LIBERTE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE ; CONS. ENFIN QUE LE DETOURNEMENT DE POUVOIR ALLEGUE N'EST PAS ETABLI ;

SUR LES DEPENS DE PREMIERE INSTANCE : CONS. QU'IL Y A LIEU DANS LES CIRCONSTANCES DE L'AFFAIRE DE LES METTRE A LA CHARGE DU SIEUR X... ; ANNULATION PARTIELLE ; REJET DE LA DEMANDE AVEC DEPENS .

**Abstrats :** 16-03-02-02 COMMUNE - POLICE MUNICIPALE - POLICE DES VOIES OUVERTES AU PUBLIC - REGLEMENTATION DU STATIONNEMENT - Pose d'enseignes lumineuses dans une communauté urbaine.

16-08-03 COMMUNE - REGROUPEMENT COMMUNAL - COMMUNAUTES URBAINES - Exercice du pouvoir de police.

49-02-01 POLICE ADMINISTRATIVE - AUTORITES DETENTRICES DES POUVOIRS DE POLICE GENERALE - MAIRE - Communautés urbaines.

49-04-01 POLICE ADMINISTRATIVE - OBJET DES MESURES DE POLICE - CIRCULATION ET STATIONNEMENT - Enseignes lumineuses pour une "sex-shop".

54-07-02-03 PROCEDURE - POUVOIRS DU JUGE - CONTROLE DU JUGE DE L'EXCES DE POUVOIR - CONTROLE NORMAL - Refus d'autoriser la pose d'enseignes lumineuses pour une "sex-shop".

**Résumé :** 16-03-02-02, 16-08-03, 49-02-01 Si la loi du 31 décembre 1966 a transféré aux communautés urbaines les compétences des communes en matière de permissions de voirie, ce texte n'a pas dessaisi les maires des pouvoirs de police qu'ils tiennent des articles 97 et 98 du code de l'administration communale ni de celui, prévu à l'article 99, de délivrer des permis de stationnement. Décisions refusant l'autorisation de placer deux enseignes lumineuses au droit d'un commerce prise compétemment par le maire de Lyon dans l'exercice de son pouvoir de police.

49-04-01, 54-07-02-03 Refus d'autoriser deux enseignes lumineuses motivé par le caractère préjudiciable à l'ordre public de la pose de ces enseignes sur une "sex-shop" située à proximité immédiate du mémorial de la Résistance. Motif de nature à justifier légalement ce refus.



THOMAS CHEVANDIER,  
avocat,  
cabinet Seban et associés



ALOÏS RAMEL  
avocat,  
cabinet Seban et associés

#### Propagation

Les quarantaines et les contrôles aux frontières pour limiter la diffusion du Covid-19 sont des mesures privatives de liberté qui sont de la compétence de l'Etat et sont mises en œuvre par les préfets.

#### Mesures

En dehors du contrôle effectué à l'occasion de l'entrée sur le territoire, le maire et le préfet sont compétents pour prendre des mesures de police de nature à limiter la propagation du virus.

#### Répartition

Les règles habituelles organisant la répartition des compétences entre le maire et le préfet s'appliqueront, en partie au détriment de l'intervention du maire.

L'article L.3115-9 du code de la santé publique, qui prévoit la compétence du préfet pour édicter diverses mesures afin d'éviter la propagation internationale du virus. La mise en œuvre de ces mesures privatives de liberté est précisée aux articles R.3115-3-1 et suivants du CSP.

#### AGIR SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Les mesures présentées ci-dessus constituent le cadre juridique concernant l'entrée et la sortie du territoire. Il convient également de s'interroger sur les mesures de police visant à limiter la propagation de l'épidémie sur le territoire, une fois que le virus y circule déjà. Comme souvent dans pareilles circonstances, la limite entre pouvoirs de l'Etat, souvent représenté par le préfet, et pouvoirs du maire, reste difficile à tracer.

#### LES POUVOIRS DE POLICE DU MINISTRE DE LA SANTÉ ET DU PRÉFET Le dispositif en cas de «menaces sanitaires graves»

C'est par la loi n°2004-806 du 9 août 2004 qu'a été introduit le dispositif consacré aux menaces sanitaires graves.

Il en découle l'article L.3131-1 du CSP, qui dispose que : «En cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie,

le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, prescrire dans l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population».

Si le ministre dispose donc de prérogatives très larges, il peut, en vertu de l'alinéa 2 du même article, habiliter le

préfet à «prendre toutes les mesures d'application de ces dispositions, y compris des mesures individuelles. Ces dernières font immédiatement l'objet d'une information du procureur de la République».

## Pouvoirs de police Coronavirus : quel est le rôle du maire ?

**L**a limitation de la diffusion du coronavirus «covid-19» passera par l'édiction de mesures de police, prises essentiellement par le préfet et par le maire. S'il n'y a pas d'ambiguïté quant à la mise en œuvre des mesures concernant les contrôles aux frontières et les quarantaines, la gestion de l'épidémie au sein du territoire national met en concurrence les pouvoirs de police du maire et du préfet.

#### LUTTER CONTRE LA PROPAGATION INTERNATIONALE DES MALADIES

C'est le règlement sanitaire international, adopté en 2005 par l'Assemblée mondiale de la santé de l'OMS qui constitue le cadre réglementaire global de protection contre la propagation internationale de certaines maladies. Plus précisément, en France, ce sont les dispositions des articles L.3115-1 et suivants du code de la santé publique (CSP) qui prévoient l'ensemble des mesures applicables pour prévenir la propagation des épidémies.

L'article L.3115-4 habilite ainsi le préfet à interdire la libre circulation d'un moyen de transport dans l'attente de la réalisation d'inspections, ou encore à «mettre à l'isolement ou faire procéder à la désinfection de bagages, moyens de transport, conteneurs, marchandises, cargaisons ou colis postaux affectés». La prévention de la propagation des maladies peut également justifier des mesures individuelles, prises par le préfet, et notamment, «l'isolement ou la mise en quarantaine de personnes atteintes d'une infection contagieuse ou susceptibles d'être atteintes d'une telle infection, sur proposition du directeur général de l'agence régionale de santé» (CSP, article L.3115-10).

Ajoutons, enfin, que se pose également la question du contrôle de la sortie du territoire national en cas d'apparition ou de développement de l'épidémie en son sein. C'est là

#### À NOTER

S'il n'y a pas d'ambiguïté quant à la mise en œuvre des mesures de contrôle aux frontières et les quarantaines, la gestion de l'épidémie sur le territoire national met en concurrence les pouvoirs du maire et du préfet.

## JURIDIQUE

Les mesures prévues en cas de « danger ponctuel imminent pour la santé publique »

Le CSP contient, aux articles L.1311-1 et suivants, un ensemble d'articles relatifs à la protection de la santé et de l'environnement, qui permet l'adoption de décrets en Conseil d'Etat fixant les règles d'hygiène et « toutes mesures propres à préserver la santé de l'homme » en matière de « prévention des maladies transmissibles ».

Dans le cadre posé par cet article, donc s'agissant de la prévention des maladies transmissibles, l'article L.1311-4 du CSP prévoit que « en cas d'urgence, notamment de danger ponctuel imminent pour la santé publique, le représentant de l'Etat dans le département peut ordonner l'exécution immédiate, tous droits réservés, des mesures prescrites par les règles d'hygiène prévues au présent chapitre ».

Notons que la notion de danger imminent a pu recevoir une lecture large, puisqu'il a été considéré, dans une affaire où le gérant d'un foyer de travailleurs migrants en avait coupé l'alimentation en eau à la suite d'un conflit avec les occupants, que l'injonction du préfet, au titre des présentes dispositions, de rétablir l'alimentation en eau avait été jugée légale par le Conseil d'Etat (1).

La conjugaison de ces deux articles permet de constater l'ampleur des pouvoirs dévolus à l'Etat : en cas de danger ponctuel imminent pour la santé publique résultant de la propagation d'une maladie contagieuse, le préfet est habilité à ordonner l'exécution immédiate des mesures propres à préserver la santé de l'homme, telles qu'envisagées dans le cadre d'un décret en Conseil d'Etat.

### LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE

L'article L.2212-2, alinéa 6 du code général des collectivités territoriales (CGCT), confie au maire, au titre de son pouvoir de police administrative générale, « le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, [...] les maladies épidémiques ou contagieuses [...], de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours ».

Cet article est complété par les dispositions de l'article L.2212-4 du même code, selon lequel, « en cas de danger grave ou

### RÉFÉRENCES

- Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.
- Code de la santé publique, art. 1311-1 et suiv., L.3115-1 et suiv. et L.3131-1.
- Code général des collectivités territoriales, art. L.2212-2.

imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L.2212-2, le maire prescrit l'exécution de mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites ».

Si les précédents jurisprudentiels font défaut s'agissant des mesures de police envisageables en cas d'épidémie, certains exemples permettent d'éclaircir sur la latitude laissée au maire par le juge administratif. C'est notamment sur le fondement de ces dispositions que les maires peuvent prendre des arrêtés de péril afin d'ordonner la démolition d'un immeuble (2).

### L'ARTICULATION ENTRE LES POUVOIRS DU MAIRE ET DU PRÉFET

En cas de carence du maire et après mise en demeure qui lui a été adressée, le préfet du département le supplée en vertu de l'article L.2215-1 du CGCT. Cependant, la mise en demeure n'est pas un préalable si l'urgence de la situation le justifie (3).

Reste à étudier une question centrale s'agissant de la mise en œuvre des pouvoirs de police administrative en matière de lutte contre les maladies contagieuses. On a, en effet, vu que le maire est légitime à intervenir au titre de ses pouvoirs de police administrative générale et sur le fondement des dispositions de l'article L.2212-4 du CGCT. En parallèle, le préfet peut intervenir en cas de « menaces sanitaires graves » ou de « danger ponctuel imminent pour la santé publique », investi en ce sens de pouvoirs de police spéciale.

En cas de concurrence de pouvoirs de police générale (donc, en pratique, entre l'Etat ou son représentant et l'édile), le maire doit s'abstenir de prendre une mesure allant à l'encontre de celle édictée par les autorités de l'Etat. Le maire peut cependant, depuis un arrêt fameux,

« prendre sur le même objet et pour sa commune, par des motifs propres à cette localité, des mesures plus rigoureuses » (4).

Dans certains cas, les conditions d'intervention du maire sont encore plus contraintes. Lorsque la police spéciale de l'autorité qui en est investie est qualifiée d'« exclusive », le maire ne peut intervenir, au titre de son pouvoir de police générale, qu'en cas de « péril grave et imminent ». Ainsi, la cour administrative d'appel de Bordeaux a considéré que l'existence de pouvoirs de police spéciale, reconnus au préfet en application de l'article L.1311-4 du CGCT, ne fait pas obstacle à ce que le maire, en présence d'un péril grave et imminent, use de ses pouvoirs de police générale pour assurer le maintien de la sécurité publique, sauf si cet usage, hors du cas d'urgence susmentionné, a eu pour objet ou pour effet de ne pas respecter la procédure prévue par la police spéciale (5).

Dans le même sens, le Conseil d'Etat a autorisé un maire à interdire les cultures agricoles dans le périmètre d'un point d'eau dont la teneur élevée en nitrates menaçait les habitants de sa commune d'un péril imminent, sur le fondement de l'article L.2212-4 du CGCT. Toutefois, le Conseil d'Etat a bien précisé que le maire « ne saurait s'immiscer dans l'exercice de la police spéciale de l'eau qu'en cas de péril imminent » (6). Il résulte donc de ce qui précède que les polices administratives spéciales de l'Etat, dont est investi le préfet sur le territoire de sa compétence et dont il est présentement question, sont des polices spéciales exclusives de l'Etat. Par conséquent, l'intervention du maire en vue de prévenir les maladies épidémiques ou contagieuses n'est possible qu'en cas de péril grave et imminent, et donc très encadrée par le juge. Gageons néanmoins (et malheureusement) que cette situation pourrait être facilement caractérisée en matière de risque épidémique. »

(1) CE, 23 juin 2000, req. n° 167258.

(2) CE, 6 novembre 2013, req. n° 349245.

(3) CE, 25 novembre 1994, Lebon tables, p. 832.

(4) CE, 18 avril 1902.

(5) CAA de Bordeaux, 17 octobre 2006, req. n° 038001503.

(6) CE, 2 décembre 2009, req. n° 303684.

Le : 17/03/2020

Conseil d'Etat statuant au contentieux

Document 8 25

N° 238349

Publié au recueil Lebon

7EME ET 5EME SOUS-SECTIONS REUNIES

M. Stirn, président

M. Julien Boucher, rapporteur

M. Le Chatelier, commissaire du gouvernement

BLANC ; SCP PARMENTIER, DIDIER, avocat(s)

lecture du vendredi 28 novembre 2003

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 20 septembre 2001 et 15 janvier 2002 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la COMMUNE DE MOISSY CRAMAYEL, représentée par son maire dûment habilité à cet effet par une délibération du conseil municipal en date du 17 mars 2001 ; la COMMUNE DE MOISSY CRAMAYEL demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 19 juin 2001 annulant le jugement du tribunal administratif de Melun en date du 15 juin 1998 et la condamnant à verser à M. et Mme X la somme de 50 000 F en réparation des préjudices subis du fait des nuisances sonores provenant de l'utilisation du terrain de basket-ball installé sur l'aire de jeux communale qui jouxte leur habitation ;

2°) de condamner M. et Mme X à lui verser la somme de 3 048,98 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. J. Boucher, Auditeur,
- les observations de la SCP Parmentier, Didier, avocat de la COMMUNE DE MOISSY CRAMAYEL et de Me Blanc, avocat de M. et Mme X,
- les conclusions de M. Le Chatelier, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que, par un arrêt en date du 19 juin 2001, la cour administrative d'appel de Paris a condamné la COMMUNE DE MOISSY CRAMAYEL à verser 50 000 F (7 622,45 euros) à M. et Mme X en réparation du préjudice subi par eux du fait de la faute commise par le maire de cette commune, qui s'est abstenu de prendre les mesures nécessaires pour limiter l'accès à un terrain de sport voisin de leur propriété afin de réduire les nuisances sonores causées par la fréquentation de ce terrain ; que la COMMUNE DE MOISSY CRAMAYEL demande l'annulation de cet arrêt ;

Considérant que, pour condamner la COMMUNE DE MOISSY CRAMAYEL à indemniser M. et Mme X, la cour administrative d'appel de Paris s'est placée exclusivement sur le terrain de la responsabilité pour faute du fait de la carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police ; que, par suite, les moyens tirés, par la COMMUNE DE MOISSY CRAMAYEL, de ce que la cour aurait commis une erreur de droit, dénaturé les faits de l'espèce et insuffisamment motivé son arrêt en la condamnant, sur le terrain de la responsabilité sans faute, à réparer le préjudice anormal et spécial subi par les intéressés du fait de la proximité du terrain de sport en cause, sont inopérants ;

Considérant qu'en jugeant que le maire, en s'abstenant de faire usage de ses pouvoirs de police pour édicter une réglementation relative à l'accès au terrain de sport en cause et destinée à réduire les nuisances sonores résultant de son utilisation, avait commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune, sans qualifier celle-ci de faute lourde, la cour administrative d'appel de Paris n'a pas commis d'erreur de droit ; que, ce faisant, la cour, qui n'était pas tenue de répondre à tous les arguments de la COMMUNE DE MOISSY CRAMAYEL tendant à démontrer l'absence de faute commise par son maire, ne s'est pas fondée sur des faits matériellement inexacts et n'a pas donné à ces faits une qualification juridique erronée ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la COMMUNE DE MOISSY CRAMAYEL n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris en date du 19 juin 2001 ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que M. et Mme X, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, soient condamnés à payer à la COMMUNE DE MOISSY CRAMAYEL la somme que celle-ci demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des mêmes dispositions et de condamner la COMMUNE DE MOISSY CRAMAYEL à verser à M. et Mme X la somme de 2 200 euros que ceux-ci demandent au titre des mêmes frais ;

DECIDE :

-----  
Article 1er : La requête de la COMMUNE DE MOISSY CRAMAYEL est rejetée.

Article 2 : La COMMUNE DE MOISSY CRAMAYEL versera à M. et Mme X la somme de 2 200 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la COMMUNE DE MOISSY CRAMAYEL, à M. et Mme X et au ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

**Abstrats :** 135-02-03-02-01-02-01 COLLECTIVITÉS TERRITORIALES - COMMUNE - ATTRIBUTIONS - POLICE - QUESTIONS COMMUNES - OBLIGATIONS DE L'AUTORITÉ DE POLICE - OBLIGATION DE FAIRE USAGE DES POUVOIRS DE POLICE - ABSTENTION DU MAIRE À ÉDICTER UNE RÉGLEMENTATION DESTINÉE À RÉDUIRE DES NUISANCES SONORES - APPLICATION D'UN RÉGIME DE FAUTE SIMPLE [RJ1].

60-01-02-02-02 RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - FAITS SUSCEPTIBLES OU NON D'OUVRIRE UNE ACTION EN RESPONSABILITÉ - FONDEMENT DE LA RESPONSABILITÉ - RESPONSABILITÉ POUR FAUTE - APPLICATION D'UN RÉGIME DE FAUTE SIMPLE - ABSTENTION DU MAIRE À ÉDICTER UNE RÉGLEMENTATION DESTINÉE À RÉDUIRE DES NUISANCES SONORES [RJ1].

28

60-01-03-04 RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - FAITS  
SUSCEPTIBLES OU NON D'OUVRIR UNE ACTION EN RESPONSABILITÉ -  
AGISSEMENTS ADMINISTRATIFS SUSCEPTIBLES D'ENGAGER LA  
RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - OMISSIONS - ABSTENTION DU  
MAIRE À ÉDICTER UNE RÉGLEMENTATION DESTINÉE À RÉDUIRE DES  
NUISANCES SONORES - APPLICATION D'UN RÉGIME DE FAUTE SIMPLE [RJ1].

Résumé : 135-02-03-02-01-02-01 Ne commet pas d'erreur de droit la cour administrative d'appel qui juge qu'un maire, en s'abstenant de faire usage de ses pouvoirs de police pour édicter une réglementation relative à l'accès au terrain de sport en cause et destinée à réduire les nuisances sonores résultant de son utilisation, a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune, sans qualifier celle-ci de faute lourde.

60-01-02-02-02 Ne commet pas d'erreur de droit la cour administrative d'appel qui juge qu'un maire, en s'abstenant de faire usage de ses pouvoirs de police pour édicter une réglementation relative à l'accès au terrain de sport en cause et destinée à réduire les nuisances sonores résultant de son utilisation, a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune, sans qualifier celle-ci de faute lourde.

60-01-03-04 Ne commet pas d'erreur de droit la cour administrative d'appel qui juge qu'un maire, en s'abstenant de faire usage de ses pouvoirs de police pour édicter une réglementation relative à l'accès au terrain de sport en cause et destinée à réduire les nuisances sonores résultant de son utilisation, a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune, sans qualifier celle-ci de faute lourde.

[RJ1] Ab. jur. Section, 14 décembre 1962, Sieur Doublet, p. 680.

PASCAL PERRINEAU

## «Les futurs maires seront plus des animateurs que des bâtisseurs»

Politologue sensible à la cause des élus locaux et garant du grand débat l'an passé, l'ex-patron du Centre de recherches politiques de Sciences-po porte un regard acéré sur le cru 2020 des municipales.

**Les candidats proposent-ils tous la même chose ?**

Non. Le Rassemblement national juge par exemple inenvisageable d'adapter les menus dans les cantines scolaires aux desiderata de telle ou telle communauté. Contrairement aux autres partis, celui-ci s'oppose aux plats de substitution au porc. De son côté, EELV construit ses programmes à travers le prisme de l'écologie et s'intéresse assez peu au développement économique.

**Est-ce que les anciens partis de gouvernement possèdent un corps de doctrine en matière locale ?**

Le socialisme municipal des années 70 qui voulait «changer la ville» a disparu. Le discours de la droite, qui était partie, après la victoire de François Mitterrand en 1981, à la reconquête du pouvoir ville par ville avec un développement accru de la sécurité, a perdu son âpreté. La phase où les appareils centraux intervenaient très fortement dans les scènes politiques des villes petites ou grandes est terminée. LREM a du mal à exister. Les maires PS et LR cachent leur étiquette.

**Ce positionnement n'est-il pas adapté au domaine d'action des municipalités ?**

Les maires de gauche, de droite et d'ailleurs dépassent allègrement les frontières partisanes dans la mise en œuvre de leurs politiques communales, qu'il s'agisse de l'entretien de la voirie et des écoles ou de la construction de piscines. Le mot d'ordre des candidats, c'est

«mon parti, c'est ma commune». Cela se traduit par un fort pragmatisme et des systèmes d'alliance à géométrie variable. Ici, un maire PS est allié à EELV. Là, il ne l'est pas. Ailleurs, comme à Auxerre dans l'Yonne, le maire d'origine socialiste Guy Perez noue une alliance avec LREM.



V. ISORE/IPS

*«Les maires de gauche, de droite et d'ailleurs dépassent les frontières partisanes dans la mise en œuvre de leurs politiques communales.»*

**Les maires ne sont-ils pas en train de devenir de simples gestionnaires ?**

La figure du grand maire bâtisseur, porteur de très gros projets, comme Alain Juppé à Bordeaux ou Pierre Mauroy à Lille, a tendance à disparaître. Les édiles accordent davantage la priorité à la cohésion des sociétés territoriales, au développement doux et à l'écologie.

Le verdissement des listes pour les municipales 2020 présage d'élus qui seront des animateurs et des pacificateurs. Avec sa proposition de supprimer la moitié des places de stationnement dans la capitale, Anne Hidalgo est plus écolo que les écolos ! Elle contourne les verts par leur gauche. C'est un verdissement accéléré qui correspond plutôt bien à la ville de Paris, dont la bourgeoisie et les classes moyennes sont avant tout sensibles à la qualité de vie.

Propos recueillis par J.-B. F.

ALIRE

**L'interco, un objet politique méconnu des citoyens**

A l'occasion d'un livre consacré à l'intercommunalité, les politologues Fabien Desage et David Guéranger s'attaquent à la standardisation de l'action publique locale. Un phénomène qui passe par des références constantes aux «territoires».

«La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales», Fabien Desage et David Guéranger, éditions du Croquant, mars 2011.

SURLEWEB

**Rigueur budgétaire à tous les étages**

Non-remplacement des agents partant à la retraite, coupes dans les budgets, hausse des tarifs et des impôts... Confrontées à la baisse des dotations, toutes les collectivités sont, peu ou prou, contraintes d'opérer les mêmes choix.

[www.lagazette.fr/475232](http://www.lagazette.fr/475232)

**Ruée vers le fleuve dans les métropoles**

A l'image de Nantes, Bordeaux, Lyon, Strasbourg, Toulouse ou Paris, la plupart des grandes villes françaises ont, elles aussi, décidé de «reconquérir leur fleuve». L'enjeu est de transformer le cours d'eau en trait d'union, dans des endroits qui accueilleraient un port ou un chantier naval.

[www.lagazette.fr/475238](http://www.lagazette.fr/475238)

**Le règne des technotables**

Pour le politologue Rémi Lefebvre, la standardisation de l'action publique est due à l'émergence des «technotables». Des profils moins politisés que leurs prédécesseurs qui «sont désignés en fonction de leur compétence, non de leur représentativité parmi la population».

[www.lagazette.fr/412056](http://www.lagazette.fr/412056)



la Gazette.fr

Sécurité : les candidats sous pression  
[www.lagazette.fr/659630](http://www.lagazette.fr/659630)

Amaud Leroy : «La transition écologique n'est pas une option»  
[www.lagazette.fr/602323](http://www.lagazette.fr/602323)



GÉRALDINE BOVI-HOSY,  
formatrice

#### Horaires

La vente de boissons alcooliques entre 22 heures et 8 heures n'est pas interdite au plan national mais est soumise à une obligation de formation.

#### Restrictions

Le maire peut restreindre les horaires de vente, voire interdire, la vente d'alcool à emporter la nuit par arrêté municipal motivé.

#### Sanctions

Les maires pourront prononcer des sanctions administratives en cas de non-respect de leur arrêté de restriction d'horaires pour la vente d'alcool à emporter.

## Pouvoirs de police Vente d'alcool à emporter la nuit, que peut le maire ?

L'ouverture tardive des commerces alimentaires ainsi que le développement des épiceries de nuit facilitent l'accès aux boissons alcooliques au cours de la soirée ou de la nuit, avec toutes les nuisances que cela entraîne, et les risques liés à la consommation d'alcool. Un certain nombre de règles ont été mises en place au niveau national, mais l'adaptation aux pratiques locales, pouvant aller jusqu'à l'interdiction de vente d'alcool à emporter, a été laissée aux maires depuis 2009. Comme pour toute réglementation restrictive d'une liberté, le commerce, les conditions de légalité sont vérifiées par le juge administratif lors des recours en annulation. Reste le non-respect des arrêtés, que la loi du 27 décembre 2019 est venue assortir d'une nouvelle possibilité de sanction.

### RÉGLEMENTATION AU NIVEAU NATIONAL

Si l'exploitation des débits de boissons fait l'objet d'une réglementation spécifique relevant du préfet et du maire, dans le cadre de

leurs pouvoirs de police respectifs, la vente d'alcool par d'autres commerces est soumise à des règles différentes, en particulier la nuit. Ainsi, selon l'article L.3331-4 du code de la santé publique (CSP), dans tous les commerces autres que les débits de boissons à consommer sur place, toute personne qui veut vendre des boissons alcooliques entre 22 heures et 8 heures doit au préalable suivre une formation. Cette réglementation nationale n'aboutit donc pas à une interdiction de vente d'alcool la nuit, mais soumet l'activité, exercée dans un certain créneau, à un permis de vente délivré après validation d'une formation organisée par l'article L.3332-1-1 du code de la santé publique (1).

Tous les commerces autres que les débits de boissons à consommer sur place sont concernés : superettes, épiceries de nuit, boulangeries, caves à vins... Une spécificité existe toutefois pour

les points de vente de carburant, puisqu'il est interdit, dans les stations-service, de vendre des boissons alcooliques à emporter entre 18 heures et 8 heures (CSP, article L.3322-9).

### RESTRICTIONS POSSIBLES PAR ARRÊTÉ MUNICIPAL

Avant 1995, les arrêtés limitant les horaires de vente étaient pris sur la base de l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales, en mettant en avant les atteintes à la tranquillité publique ou le maintien du bon ordre. La base juridique, très générale, ne permettait pas aux maires d'agir sereinement, dans un domaine où la contestation, par les épiciers de nuit en particulier, pouvait être très médiatisée.

La loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires a offert au maire un nouveau levier d'action en créant un article 95 non codifié, qui prévoit que « sans préjudice du pouvoir de police générale, le maire peut fixer par arrêté une plage horaire, qui ne peut être établie en deçà de 20 heures et au-delà de 8 heures, durant laquelle la vente à emporter de boissons alcooliques sur le territoire de sa commune est interdite ». Cette disposition ouvre au maire (2) la possibilité de fixer une plage horaire limite de vente de boissons alcoolisées sur le territoire de sa commune, au titre de la prévention des troubles à l'ordre public. La marge de décision laissée à l'élu permet de s'adapter aux situations locales.

L'une des motivations de ces dispositions,

outre celle de conforter les maires dans leur pouvoir de police, résidait dans le fait qu'à la différence des débits de boissons à consommer sur place, les commerçants qui vendent de l'alcool ne sont pas soumis à l'interdiction de servir un client qui serait en état d'ivresse (3).

En 2019, lors de l'adoption de la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action

publique, il a été souhaité de codifier cet article 95 de la loi de 2009 au sein du code général des collectivités territoriales afin de rendre plus lisibles les dispositions



#### À NOTER

Pour tous les commerces autres que les débits de boissons à consommer sur place, toute personne qui veut vendre des boissons alcooliques entre 22 heures et 8 heures doit au préalable suivre une formation.

législatives relatives à ce pouvoir spécifique. Au final, la codification a eu lieu dans le code de la santé publique, code «naturel» de la réglementation en matière de boissons (4). Les arrêtés du maire devront donc désormais mentionner l'article L. 3332-13 du code de la santé publique.

Le pouvoir de police spéciale ainsi conféré au maire ne se substitue pas à son pouvoir de police générale préexistant, mais le renforce. Néanmoins, l'existence de cette disposition particulière ne dispense pas de respecter les conditions de base en matière d'exercice du pouvoir de police.

### CONDITIONS DE LÉGALITÉ DES ARRÊTÉS

À plusieurs reprises, les juridictions administratives ont eu à juger de la légalité des arrêtés de police réglementant la vente d'alcool par des établissements, telles que les épiceries de nuit. Les arrêtés étaient contestés par des commerçants touchés par les restrictions de vente, concernant une denrée très souvent recherchée par les clients le soir ou la nuit.

Plusieurs arguments ont été développés pour justifier la prise de telles mesures, alors que les opposants ont soulevé différents points. L'analyse de quelques décisions de justice permet d'identifier les éléments sur lesquels il faut être vigilant lors de la prise de tels arrêtés, que ce soit en matière de motivation ou d'étendue de l'interdiction.

Une mesure de police administrative qui entraverait l'exercice d'une liberté fondamentale telle que la liberté de commerce

ne peut être légalement prise que si elle est strictement nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi.

### UNE MESURE MOTIVÉE PAR DES TROUBLES ÉTABLIS

Les arrêtés de police sont en général motivés par la nécessité de protéger l'ordre public de toute atteinte provoquée par la consommation d'alcool. Ils se fondent sur un certain nombre d'éléments factuels permettant d'établir la réalité des troubles à l'ordre public. Il peut s'agir d'interpellations pour infractions commises sur la voie publique en lien avec l'achat ou la consommation d'alcool, de rapports de police sur les ivresses publiques, d'opérations de dépistage d'alcoolémie des automobilistes circulant en ville la nuit, de l'implication de personnes alcoolisées dans divers troubles à l'ordre public comme des tapages ou des attroupements bruyants ou gênants signalés par des riverains de commerces pratiquant la vente d'alcool le soir ou la nuit, ou bien encore de coupures de presse relatant les incivilités et le climat d'insécurité pour le voisinage.

### UNE MESURE NÉCESSAIRE

La mesure d'interdiction de vente de boissons alcooliques a parfois fait suite à une première interdiction portant sur une tranche horaire moindre (5), ou visant la consommation d'alcool sur la voie publique. Ces interdictions s'étant avérées insuffisantes pour faire face à l'augmentation des nuisances et risques accidentels ou infractions (dégradations, violences...), les auto-

### RÉFÉRENCES

- Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.
- Code de la santé publique, art. L. 3332-13.
- Code général des collectivités territoriales, art. L. 2212-2-1.

rités ont pris des mesures plus étendues visant une source d'approvisionnement. Les juges considèrent généralement que l'objectif visé étant de réduire le nombre d'infractions nocturnes dues à l'alcoolisme, il ne pouvait être atteint par une mesure moins contraignante qu'une interdiction de vente de boissons alcooliques à emporter durant la nuit (6).

### UNE MESURE PROPORTIONNÉE

Les interdictions sont fonction des éléments propres à la commune, mais ne doivent pas avoir un caractère général et absolu.

Les décisions municipales peuvent concerner une zone particulière mais peuvent également porter sur l'ensemble de la commune. Ces décisions ne sauraient, en revanche, prendre un caractère permanent dans le temps. Elles visent en général une tranche horaire déterminée et limitée (7). Elles sont parfois cantonnées aux boissons alcoolisées réfrigérées (8), mais généralement portent sur l'ensemble des boissons alcooliques. Cependant, il ne s'agit que d'une partie des produits vendus dans les commerces concernés (9). ◻◻◻

## La newsletter Juridique

«La Gazette des communes» s'enrichit d'une newsletter dédiée à l'actualité juridique des territoriaux. Vous y retrouvez, tous les jeudis, les textes publiés, les réponses ministérielles, les jurisprudences essentielles et des décryptages d'actualité.

la Gazette.fr

En tant qu'abonné, vous bénéficiez de l'intégralité de ces contenus.

Pour vous inscrire gratuitement à cette nouvelle newsletter, rendez-vous sur [lagazette.fr](http://lagazette.fr).





RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit

32

Document M

Chemin :

Constitution du 4 octobre 1958

▸ Titre XII : Des collectivités territoriales

## Article 72

▸ Modifié par Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 - art. 5

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

## Environnement Pesticides : ces maires qui mettent la pression sur l'Etat

Relayant les inquiétudes de leurs administrés sur le glyphosate et les perturbateurs endocriniens, les maires signant des arrêtés antipesticides sont toujours plus nombreux, malgré les jugements en illégalité.

**L**eurs arrêtés antipesticides ont beau être suspendus et annulés les uns après les autres, les maires ont pris la main et porté plus haut que jamais la voix de l'opinion publique sur la peur et la dangerosité des pesticides. Ils remettent ainsi sur le devant de l'actualité le débat sur le changement de modèle agricole. Un débat qui avait fait flop lors des états généraux de l'alimentation en 2017, où les élus avaient d'ailleurs été très peu entendus et consultés...

Alors que les arrêtés continuent de se multiplier (on en dénombre près de 70 à ce jour, selon le collectif Twitter «@MaireAntiPest»), les élus gardent l'avantage sur ce sujet sociétal. Pourtant, le tribunal de Besançon a jugé, le 16 septembre,

**96 %**  
des personnes  
soutiennent l'initiative  
des maires protecteurs,  
selon un sondage  
flop - Agir pour  
l'environnement,  
réalisé en août.

**1 000**  
avis par jour  
sont déposés sur  
«consultationpesticides.  
fr», notamment grâce  
à un outil d'aide au dépôt  
de commentaires  
développé par Europa  
Ecologie-Les Verts.

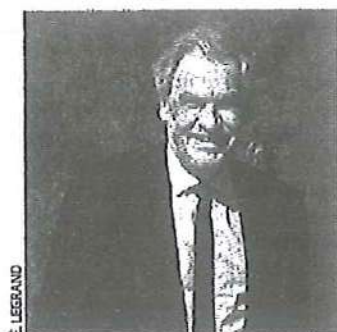
à l'unisson avec celui de Rennes le 27 août, «qu'il n'y a pas de place pour [...] le pouvoir de police générale» des maires sur les phytosanitaires, qui dépendent de l'Etat. Daniel Cueff, maire (Bretagne écologie) de Langouët (600 hab., Ille-et-Vilaine), a lancé le mouvement le 18 mai, instaurant par son arrêté une distance de sécurité de 150 mètres entre les habitations et l'épandage de pesticides. Par cette action, il a rendu visible le combat de nombreuses associations de terrain, mené depuis des années, dont le collectif «Info Médoc pesticides», en Gironde, où les vignes sont les cultures les plus traitées de France. La maire (PS) de Parempuyre (8500 hab.) y est d'ailleurs bien isolée, avec son arrêté, dans ce Médoc où les pro-

ducteurs de vin cumulent pouvoirs économique et politique.

Après les communes rurales, les urbaines ont élargi le débat en soutenant les premières (Montfermeil, Paris, Nantes, Clermont-Ferrand, Lille, Grenoble...). Marquées à gauche, elles ont été taxées d'opportunisme en période électorale par la ministre de la Transition écologique et solidaire, Elisabeth Borne, sur Twitter, avec le hashtag #coupdecom. Cependant, quand on sait qu'Airparif (qui mesure la qualité de l'air en Ile-de-France) a détecté plus de composés de phytosanitaires dans ses capteurs urbains que ruraux (38 contre 36 en 2014) et que Bordeaux enregistre plus de fongicides dans l'air de son jardin botanique cette année qu'en 2017 (source Atmo Nouvelle-Aquitaine)... le «coup de com» semble plus légitime.

### TÉMOIGNAGE

«Les raisons sont avant tout sanitaires»



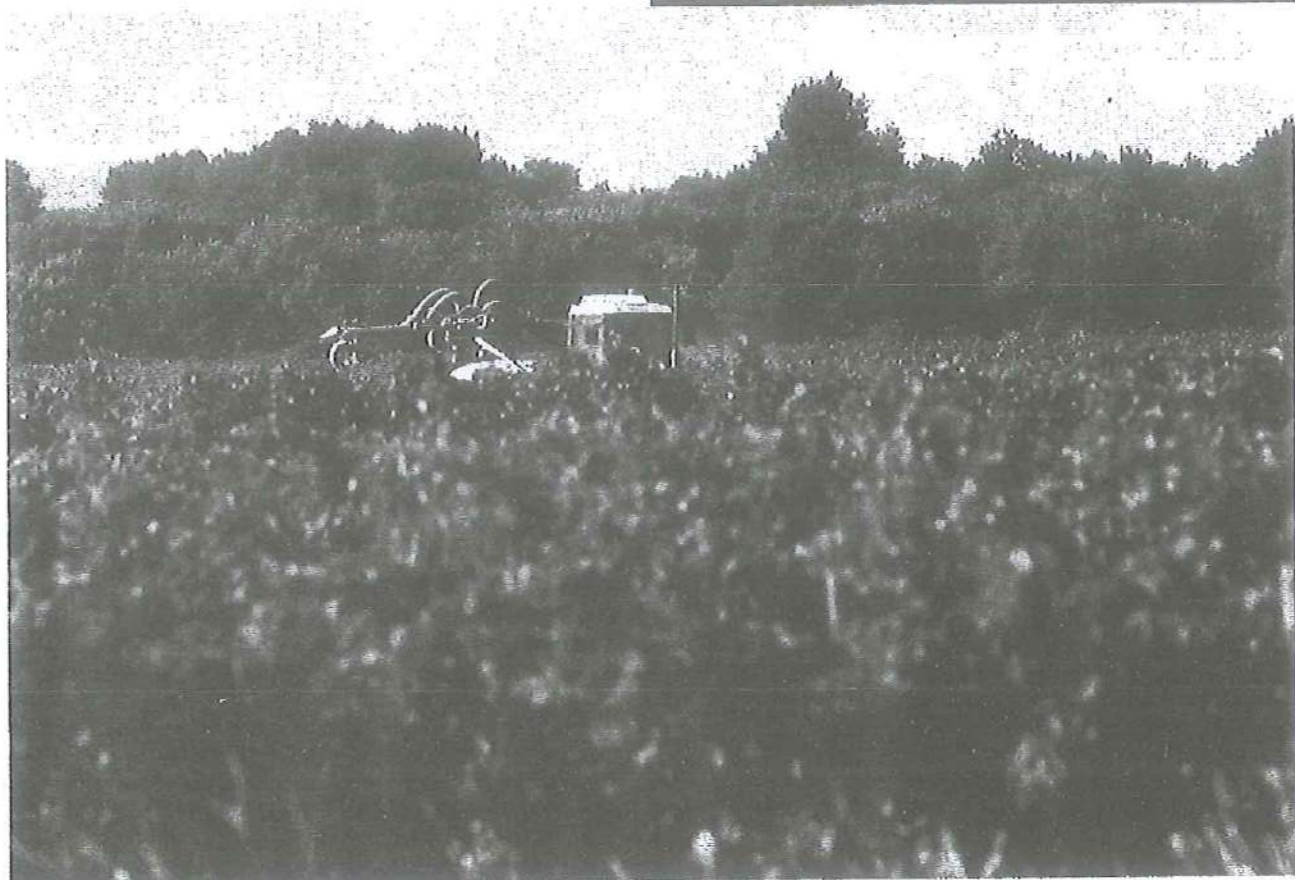
CHRISTIAN FAVIER, président (PCF) du conseil départemental du Val-de-Marne

«J'ai pris un arrêté interdisant l'utilisation des phytosanitaires sur tout le département, sans préciser de distance de sécurité. Les raisons sont avant tout sanitaires car, même si nous n'avons que 1 000 hectares de surface agricole, leur usage a des conséquences sur la pollution du sol et des nappes phréatiques ainsi que sur la santé. La France a reculé sur l'interdiction du glyphosate de 2020 à 2022 au niveau européen. Nous voulons relancer ce débat et anticiper pour le niveau national. Une dizaine de nos 47 communes ont pris des arrêtés similaires. Par le passé, des arrêtés ont été jugés illégaux comme ceux qui s'opposaient aux expulsions locatives. Ils ont précédé la loi sur la trêve hivernale.»

### CONCERTATION PUBLIQUE

Pourtant, la loi «Labbé» de 2014 interdit l'usage des pesticides depuis 2017 pour les collectivités et 2019 pour les particuliers. Et Paris avait commencé la transition dès 2008. Alors, d'où viennent ces polluants urbains? Plus rural, Frédéric Le Gars, maire (DVG) de Le Palais, à Belle-Ile (2600 hab., Morbihan), pose la même question, en chœur avec le collectif citoyen des «Pisseurs de glyphosate», dont les analyses d'urine affichent des taux «27 fois supérieurs en glyphosate à ce qui est autorisé dans l'eau», rapporte-t-il. Or l'eau de Belle-Ile est irréprochable. Ces polluants voyageraient-ils dans l'air? «Il y a

## REPÉRAGES



A. MOURAD/SPA

Dans le Médoc, en Gironde. Les vignes sont les cultures les plus traitées de France.

un trou dans la raquette» dans la loi «Labbé», note-t-on à la mairie de Paris, puisque les entreprises ou syndicats de copropriété peuvent faire appel à des entreprises de jardinage qui utilisent ces phytosanitaires (la SNCF a annoncé vouloir passer au désherbage mécanique). Le «trou dans la raquette» de Paris mesurerait 600 hectares, selon l'agence parisienne d'urbanisme. Dans un communiqué commun, cinq grandes villes reconnaissent la démarche avant tout politique et symbolique, «pour faire changer la loi». Même démarche pour le département du Val-de-Marne, lui aussi très urbain (lire le témoignage).

En réaction au mouvement populaire, le gouvernement a lancé une concertation publique le 9 septembre, par la mise en ligne de textes nationaux (un arrêté et un décret, lire l'encadré), relatifs à la mise en œuvre des mesures de protection des riverains. Les ONG, comme Générations futures, en

critiquent la faiblesse du contenu. Ces militants ont déjà fait annuler l'arrêté du 4 mai 2017 par le Conseil d'Etat. «Cette consultation est un cadeau de plus à la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, défenseuse de l'utilisation des pesticides», critique vertement le journaliste Fabrice Nicolino, militant, à l'origine du mouvement «Nous voulons des coquelicots» et auteur d'une enquête sur les pesticides (\*) sur le site média «Reporterre».

#### LANCEURS D'ALERTE

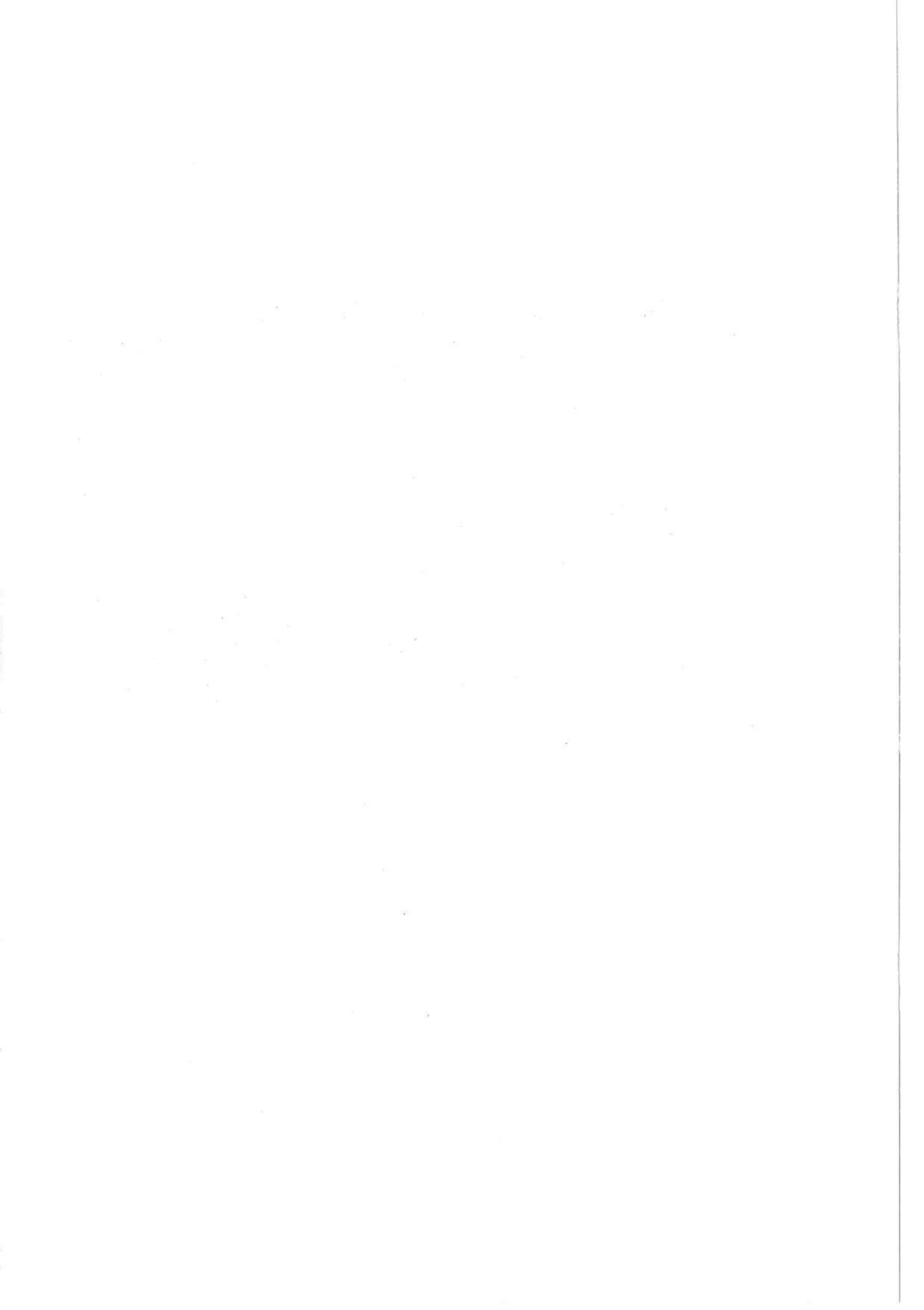
Le gouvernement, par la voix de Didier Guillaume, ministre de l'Agriculture, s'est défendu de s'en tenir aux avis scientifiques de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) pour ce qui concerne les distances de sécurité. Problème: l'Anses délivre les autorisations de mise sur le marché des pesticides et leurs conditions

#### Arrêté et décret en consultation

En consultation jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre, un arrêté prévoit des distances de 3, 5 ou 10 mètres à respecter pour l'épandage des pesticides auprès des riverains. Outre la faiblesse des distances, de nombreuses dérogations existent. Également soumis à consultation, un décret doit, lui, encadrer les chartes d'engagements (dites chartes de bon voisinage) prévues au niveau départemental dans la loi «agriculture et alimentation». Les ONG dénoncent le fait qu'elles soient élaborées par les seuls utilisateurs (avant consultation) et exigent d'inclure les maires et ONG environnementales et de santé dans une coconstruction.

d'utilisation. Et c'est aussi à elle que les scientifiques lanceurs d'alerte demandent de remettre en cause ses procédures d'évaluation, pour prendre en compte les spécificités des perturbateurs endocriniens et nanoparticules. En pure perte jusqu'ici. • Hélène Huteau

(\*) «Le crime est presque parfait, l'enquête choc sur les pesticides et les SOI» de Fabrice Nicolino, éditions Les Liens qui Unissent, septembre 2019.



# ÉPREUVE N° 6