

## sommaire

## CHRONIQUES

- « Pour qui sont ces cloches qui tintent sur nos têtes ? » ou la plainte du maire pris entre le battant et la robe ! 2  
Emmanuel Salaun
- La réforme territoriale, une réforme qui dit réellement son nom ? 7  
Didier Guignard

## JURISPRUDENCE

## ► Organes des collectivités locales

- Quel contrôle le juge exerce-t-il sur l'octroi de la protection fonctionnelle au président d'une collectivité territoriale ? 15  
Conclusions David Katz

- Quels sont les critères permettant à un maire de refuser le transfert d'un débit de tabac au sein de sa commune ? 21  
Conclusions Samuel Deliancourt

- Un département peut-il mettre en place un droit d'interpellation populaire ? 27  
Conclusions Hélène Lepetit-Collin

## ► Fonction publique territoriale

- L'agent public ayant procédé à un signalement sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, un lanceur d'alerte à protéger ?\* 32  
Conclusions Sylvain Merenne

- Un conseiller d'éducation a-t-il un droit à être logé par nécessité absolue de service ? 41  
Conclusions Xavier Domino

## CHRONIQUES

- « Pour qui sont ces cloches qui tintent sur nos têtes ? » ou la complainte du maire pris entre le battant et la robe ! ..... 2
- La réforme territoriale, une réforme qui dit réellement son nom ? ..... 7

## JURISPRUDENCE

### ► Organes des collectivités locales

- CAA Bordeaux 6 mai 2014, *Mme Girardin*, n° 12BX03112..... 15
- CAA Marseille 30 septembre 2014, *Mme Fleck et M<sup>e</sup> Garnier*, n° 12MA00968 ..... 21
- CAA Versailles 6 novembre 2014, *Département de l'Essonne*, n° 13VE03124.....27

### ► Fonction publique territoriale

- TA Cergy Pontoise 15 juillet 2014, *Mme H. c/OPHLM de Chatillon*, n° 1103118, 1110539 et 1302812..... 32
- CE 12 décembre 2014, *Département du Val-de-Marne c/ Mme Krief*, n° 367974 ..... 41

### ► Élections

- CE 1<sup>er</sup> octobre 2014, *Élections municipales de Cilaos*, n° 383557.....45
- CE 12 décembre 2014, *M. Minerva (Élections municipales de Laissac)*, n° 382528 ..... 52

### ► Contentieux des collectivités locales

- CE 20 octobre 2014, *Commune de Rueil-Malmaison*, n° 371493.....56
- TA Nice 28 octobre 2014, *M. Guillaume Laurent*, n° 1202762..... 61

## BRÈVES DE JURISPRUDENCE 65

## L'OFFICIEL EN BREF 70

## MODÈLE D'ACTE 75

## comité de rédaction

**BERNARD POUJADE**

Professeur agrégé à l'Université Paris Descartes  
Avocat au Barreau de Paris

**MATTIAS GUYOMAR**

Conseiller d'État  
Professeur associé à l'Université de Paris XI

**ÉDOUARD GEFFRAY**

Maître des requêtes au Conseil d'État

**MICHEL DEGOFFE**

Professeur agrégé à l'Université Paris Descartes

**Jean-Claude Bonichot**

Conseiller d'État

**Xavier Cabannes**

Professeur à l'Université Paris-Descartes

**Claire Cornet**

Administrateur territorial

**Lionel Fourny**

Ancien Directeur général des services  
du département de la Moselle – Ancien président  
de l'Association des directeurs généraux et  
directeurs généraux adjoints des services  
des départements et régions

**Laetitia Janicot**

Professeur agrégé à l'Université de Cergy-Pontoise

**Christian Pisani**

Notaire

**Olivier Ritz**

Conseiller du comité de direction de la Caisse  
des dépôts

**Rémy Schwartz**

Conseiller d'État  
Professeur associé à l'Université de Paris I

**François Séners**

Conseiller d'État

**Christophe Soulard**

Conseiller à la Cour de cassation – Professeur  
associé à l'Université de Lorraine

**Laurent Touvet**

Conseiller d'État

**En attendant NOTRe !**

Déposé au Sénat le 18 juin 2014, le projet de loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) constitue le troisième volet de la réforme des territoires mise en œuvre par le gouvernement, après la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et le projet de loi relatif à la délimitation des régions. Il a pour objet de proposer une nouvelle organisation territoriale de la République en substituant à la clause de compétence générale « *des compétences précises confiées par la loi à un niveau de collectivité* ».

Au gré des nombreux articles on peut dégager des grandes lignes, à savoir renforcer les responsabilités des régions qui se voient attribuer des compétences (logement et habitat, politique de la ville et de la rénovation urbaine) et le pouvoir réglementaire dans ces domaines (article 1<sup>er</sup>) et dont la compétence en matière économique est confirmée notamment pour définir les régimes d'aides aux entreprises. Leur rôle est renforcé en matière de transports, de gestion de la voirie départementale et en ce qui concerne les collèges ; elle devient chef de file en matière de tourisme et assume la mise en place d'un plan régional de prévention et de gestion des déchets et d'un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.

L'intercommunalité est concernée avec une nouvelle orientation de la rationalisation de la carte intercommunale prévoyant un nouveau dispositif de rattachement des communes qui se trouveraient en situation d'isolement ou de discontinuité avec leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ou encore le renforcement du bloc des compétences obligatoires des communautés de communes.

Le département, qui s'est « sauvé », reste compétent en matière de solidarité sociale et territoriale et dispose d'une compétence partagée pour les domaines de la culture, du sport et du tourisme avec la création de guichets uniques. Le projet actuellement en discussion comporte aussi des dispositions sur la transparence et la responsabilité financières des collectivités territoriales avec la création d'un observatoire de la gestion publique locale.

Le titre V regroupe les dispositions relatives aux agents telles que les modalités de mise à disposition ou de transfert des services ou parties de services de l'État en charge des compétences transférées et enfin sont prévues des dispositions sur la compensation financière des transferts de compétences inscrits dans ce texte.

Le BJCL aura à examiner dans ses prochains numéros tous ces changements

La rédaction adresse évidemment ses meilleurs vœux à ses fidèles lecteurs en ce début d'année 2015. ■

Bernard POUJADE

## ► CHRONIQUES

# « Pour qui sont ces cloches qui tintent sur nos têtes ? » ou la complainte du maire pris entre le battant et la robe !



Emmanuel Salaun

Clochermerle n'a qu'à bien se tenir et ce n'est pas demain que, dans notre bon pays, les querelles de clocher cesseront. C'est peut-être là d'ailleurs que se nichent la vitalité et l'essence même de ce débat démocratique qu'appellent de leurs vœux tant de responsables politiques locaux ou nationaux. Et quoi de plus emblématique en la matière qu'une controverse menée toutes cloches battantes au sujet des avantages et inconvénients qui s'attachent aux nombreuses sonneries provenant de l'église qui trône au beau milieu du bourg ? Qu'elles bourdonnent, tintent, carillonnent ou encore résonnent à la volée, qu'elles sonnent le glas ou qu'elles marquent le temps qui passe, les sonneries de cloches sont une source sans cesse renouvelée de conflits et la jurisprudence administrative, particulièrement depuis ces vingt dernières années, en est un des reflets les plus topiques.

Mais que vient faire le maire dans cette galère ? Ce n'est certes pas Quasimodo et, même s'il détient une clef du clocher, on ne peut pas lui reprocher d'être la main qui tient le battant pour frapper la robe ! Il n'en reste pas moins qu'il est celui qui a vocation à régler ces sonneries, particulièrement en ces « temps modernes » où les sonneries dites civiles pourraient bien prendre le pas sur les sonneries à vocation religieuse. Or, qu'il réglemente ces sonneries ou, au contraire, qu'il s'abstienne de le faire, il fera inévitablement des mécontents !

Le Conseil d'État ayant rendu en ce domaine plusieurs décisions célèbres au début du siècle dernier, on aurait pu croire le débat clos. Pourtant, il n'en est rien car les juges du fond font preuve en la matière d'une imagination sans borne qui s'apparente parfois à une forme de résistance. Deux décisions récentes rendues certes par des juridictions distinctes mais dans un intervalle très court (les deux décisions n'étant séparées que de quatre mois) illustrent ce mouvement et démontrent que tout n'a peut-être pas été dit et que les débats sur cette question pourraient bien avoir encore de beaux jours devant eux.

Ainsi, la cour administrative d'appel de Paris, dans la célèbre affaire de la commune de Boissettes en Seine-et-Marne <sup>1</sup>, a dit, en substance, qu'il fallait arrêter ces sonneries. Mais, quasiment dans le même temps, la cour administrative d'appel de Nantes a rendu, dans des circonstances similaires intervenues sur le territoire de la commune de Banneville-sur-Ajon dans le Calvados <sup>2</sup>, une

décision qui invite le juriste à se demander s'il faut vraiment arrêter ces sonneries.

Pour tenter de répondre à cette question, il faut tout d'abord s'intéresser aux marges de manœuvre dont disposent les autorités locales en la matière au regard des réglementations venant à l'appui des décisions qu'elles peuvent être amenées à prendre ici (I), sachant que l'on se situe dans un domaine plutôt favorable aux injonctions de faire émanant du juge administratif (II). Mais il faut aussi – c'est inévitable – s'interroger sur la responsabilité pécuniaire que peuvent encourir des communes lorsqu'une personne invoque un préjudice qui serait lié selon elle à une absence de réglementation, voire à une réglementation locale qu'elle aura considérée comme inadaptée (III).

### I. Le rôle du maire en matière de réglementation des sonneries de cloches

Les textes applicables distinguent les sonneries civiles des sonneries religieuses, étant entendu que ce sont principalement les premières qui font le plus souvent l'objet de récriminations d'habitants sensibles à cet environnement sonore.

On rappellera en effet que les cloches des églises peuvent non seulement servir à des fins religieuses mais également à des fins civiles. Or, les réglementations des unes et des autres ne répondent pas aux mêmes finalités et ne sont pas donc pas soumises à des principes strictement identiques. Du moins cela apparaît à la lumière des dispositions que l'on retrouve dans la législation applicable aux cultes (1). Cela étant, il existe par ailleurs une réglementation relative à la lutte contre le bruit et plus particulièrement contre le bruit de voisinage qui peut interférer (2).

#### 1. L'intervention sur le fondement des dispositions spécifiques à la police des cultes

Au titre de la police des cultes, l'article 27 de la loi du 9 décembre 1905 de séparation de l'Église et de l'État confie au maire le soin de régler par arrêté municipal « les sonneries de cloches », l'article précisant qu'en cas de désaccord entre le maire et le président ou directeur de l'association culturelle, la question sera réglée par arrêté préfectoral.

<sup>1</sup> Cf. arrêt n° 10PA04789 du 5 novembre 2013.

<sup>2</sup> Cf. arrêt n° 12NT00123 du 21 février 2014.

D'ores et déjà, on notera que c'est bien le maire qui doit intervenir en la matière et certainement pas le conseil municipal. Toute délibération décidant de fixer le régime des sonneries de cloches de l'église est invariablement déclarée illégale par le juge administratif lorsqu'il a à en connaître<sup>3</sup>. On notera également qu'il s'agit bien d'une police du maire qui ne supporte pas d'agir par la voie du contrat. Autrement dit, un maire ne peut pas s'engager conventionnellement à réglementer dans un sens déterminé les sonneries de cloche d'une église<sup>4</sup>. On notera enfin que ces décisions municipales relatives aux sonneries de cloches sont de nature réglementaire et n'ont donc pas à être motivées<sup>5</sup>.

Mais l'article 27 de la loi de 1905 précise en outre qu'un « décret en Conseil d'État [...] déterminera les conditions et les cas dans lesquels les sonneries civiles pourront avoir lieu », cette dernière phrase impliquant que la première partie du texte concerne plutôt les sonneries strictement religieuses.

Ainsi donc, s'agissant des sonneries religieuses, la question doit être réglée entre le maire et le représentant du culte affectataire. On notera d'ailleurs qu'aux yeux du juge administratif, cet article 27 a entendu maintenir aux sonneries des cloches des églises leur affectation principale au service du culte<sup>6</sup>.

Mais, s'agissant des sonneries civiles, c'est bien le maire et lui seul qui est compétent, encore qu'il doive s'en remettre à l'article 51 du décret du 16 mars 1906 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 9 décembre 1905 en ce qui concerne l'attribution des biens, les édifices des cultes, les associations culturelles et la police des cultes qui est venu régler la question des sonneries civiles. Selon ce dernier, « les cloches des édifices servant à l'exercice public du culte peuvent être employées aux sonneries civiles dans les cas de péril commun qui exigent un prompt secours » et, « si elles sont placées dans un édifice appartenant à l'État, au département ou à la commune ou attribué à l'association culturelle [...], elles peuvent, en outre, être utilisées dans les circonstances où cet emploi est prescrit par les dispositions des lois ou règlements, ou autorisé par les usages locaux ».

S'agissant des strictes sonneries civiles, il y a donc trois possibilités. Soit elles sont nécessitées par un péril qui suppose l'intervention d'un « prompt secours » (c'est le tocsin !), soit elles sont prescrites par une loi ou un règlement, soit enfin elles correspondent à un usage local bien ancré.

C'est précisément sur cette notion d'usage local que nombre de maires à qui l'on tentait d'imposer de mettre fin à des sonneries civiles ont argumenté pour fonder leur intention de ne pas faire cesser lesdites sonneries : en d'autres termes, les sonneries civiles existent depuis fort longtemps et il n'y a donc pas lieu de les faire cesser.

Or, depuis les premières décisions du Conseil d'État intervenues au début du siècle dernier<sup>7</sup>, le juge considère avec une grande régularité et une grande persistance que seuls les usages locaux existant antérieurement à la loi du 9 décembre 1905 peuvent effectivement être pris en considération pour justifier tel ou tel régime de sonneries civiles. Par exemple, un maire ne pouvait légalement décider de faire sonner les cloches de l'église au moment de l'ouverture et à celui de la fermeture du scrutin les jours d'élections et au moment de l'ouverture des séances de conseil municipal, alors qu'un tel usage, antérieur à la loi du 9 décembre 1905, autorisant ces sonneries n'avait pas pu être constaté<sup>8</sup>.

C'est bien sur ce fondement de la non-existence d'un usage local que la cour administrative d'appel de Paris a, dans l'affaire de la commune de Boissettes, sanctionné le refus du maire de mettre fin à toutes les sonneries civiles émanant des cloches de l'église. Bien sûr, la commune avait tenté de faire reconnaître l'existence d'un tel usage mais, malheureusement, elle ne proposait que le témoignage d'un ancien instituteur qui ne faisait strictement remonter ledit usage qu'à partir de 1967, c'est-à-dire une période bien trop postérieure à la loi de 1905. On notera d'ailleurs que, dans l'affaire de la commune de Banneville-sur-Ajon, un tel usage local n'avait pas été constaté non plus...

Certes, un usage local peut encore justifier telle ou telle sonnerie civile alors même qu'il aurait été interrompu pendant plusieurs années et aurait été réactivé grâce à la réparation du mécanisme de fonctionnement de l'horloge installé dans le clocher de l'église<sup>9</sup>. Mais il ne faut pas confondre le cas d'un usage rétabli de celui relatif à une sonnerie des heures du jour qui ne serait jamais intervenue qu'épisodiquement (et de surcroît postérieurement à la loi de 1905) et qui n'aurait été réactivée qu'« à la faveur de l'électrification des cloches »<sup>10</sup>.

Finalement, il faut reconnaître que plus le temps passe et plus il va devenir difficile de démontrer l'existence de tels usages remontant à plus siècle ! Il faut bien admettre d'ailleurs que l'existence de certaines sonneries de cloche, particulièrement celles intervenant la nuit, ne remonte quasi certainement pas à une époque où ces équipements relevaient encore de la main de l'homme. Comme l'a fort opportunément relevé le rapporteur public, M. Rousset, dans les conclusions qu'il a rendues devant la cour administrative d'appel de Paris dans l'affaire de la commune de Boissettes, « on imagine [...] mal qu'à Boissettes avant 1905 et alors que les sonneries n'étaient pas automatisées, on se soit relayé jour et nuit pour sonner les heures et les demi-heures »... Nombre d'églises ont vu en effet leur clocher retrouver en quelque sorte une seconde jeunesse avec l'arrivée de l'électrification et la possibilité de régler

<sup>3</sup> Cf. CE 21 février 1997, *Époux Y... c/ Commune de Couy*, req. n° 147868.

<sup>4</sup> Cf. CAA Bordeaux 5 février 2013, *Sieur X... c/ Commune de Viala-du-Tarn*, req. n° 11BX01160.

<sup>5</sup> Cf. CAA Nancy 4 octobre 2012, *M. et Mme X... c/ Commune de Masevaux*, req. n° 11NC01296.

<sup>6</sup> Cf. CE 8 juillet 1910, *Abbé Bruant*, req. n° 36765.

<sup>7</sup> Cf. CE 8 juillet 1910, *Abbé Gruant*, préc.

<sup>8</sup> Cf. CE 9 mai 1913, *Abbé Grenier*, req. n° 49339.

<sup>9</sup> Cf. CAA Douai 26 mai 2005, *Commune de Férin*, req. n° 04DA00251.

<sup>10</sup> Cf. CAA Lyon 25 mars 2010, *Commune de Saint-Apollinaire*, req. n° 08LY02748.

électroniquement les sonneries de cloches, soit bien après l'intervention de la loi de séparation de l'Église et de l'État.

Autrement dit, il est probable que ce ne sera plus sur le strict fondement de la police des cultes que le débat portera lorsqu'il sera question de la réglementation des sonneries de cloches, tant il va paraître évident que la preuve d'un usage local sera particulièrement difficile – pour ne pas dire impossible – à apporter. Bien sûr, les principes issus de la loi de 1905 et de son décret d'application ont pu apparaître comme permettant de dégager des solutions équilibrées en ce domaine <sup>11</sup> mais, à terme, c'est sur un autre fondement que le débat juridique devrait porter, y compris s'agissant du régime des sonneries strictement civiles.

## 2. L'intervention sur le fondement de la réglementation relative aux bruits de voisinage

Il faut bien l'admettre, la question de la réglementation des sonneries de cloches passée au prisme de la législation sur les bruits de voisinage est une tentation apparemment forte de la part du juge administratif et cela depuis plusieurs d'années.

Il est vrai qu'il existe aujourd'hui un véritable corpus législatif et réglementaire spécifiquement dédié à la lutte contre le bruit.

Par exemple, la réglementation spécifique aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) permet d'imposer des règles permettant d'éviter que le bruit émanant de ces installations ne vienne gêner leur voisinage direct. Plus généralement, l'article L. 571-1 du code de l'environnement explique que les dispositions du chapitre dudit code consacré à la lutte contre le bruit ont pour objet, dans les domaines où il n'y est pas pourvu, de prévenir, supprimer ou limiter l'émission ou la propagation des bruits ou des vibrations « *de nature à présenter des dangers, à causer un trouble excessif aux personnes, à nuire à leur santé ou à porter atteinte à l'environnement* ». Pour sa part, l'article R. 1334-31 du code de la santé publique (CSP) dispose qu'« *aucun bruit particulier ne doit, par sa durée, sa répétition ou son intensité, porter atteinte à la tranquillité du voisinage ou à la santé de l'homme, dans un lieu public ou privé, qu'une personne en soit elle-même à l'origine ou que ce soit par l'intermédiaire d'une personne, d'une chose dont elle a la garde ou d'un animal placé sous sa responsabilité* ».

Au-delà, les pouvoirs de police du maire peuvent apporter un fondement juridique tout à fait pertinent pour agir en la matière, même si ceux-ci doivent être exercés en conciliant protection de l'ordre public et liberté du culte (pour ce qui concerne plus particulièrement les sonneries strictement religieuses).

L'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* » et qu'« *elle comprend notamment [...] le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique* ». Même dans les communes à police d'État, la lutte contre les troubles de voisinage reste du domaine de l'action du maire <sup>12</sup>.

Des dispositions similaires existent également pour les communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin puisque l'article L. 2542-3 du CGCT dispose que « *les fonctions propres au maire sont de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics* » et qu'« *il appartient également au maire de veiller à la tranquillité, à la salubrité et à la sécurité des campagnes* ».

C'est sur le fondement de ces pouvoirs de police que le juge analyse, depuis quelques années déjà, la question de l'éventuelle intervention du maire en présence de sonneries de cloches avec une tendance marquée à considérer ces sonneries plus gênantes en période nocturne. Dans ce genre de cas, le juge est plus enclin en effet à reconnaître un trouble à l'ordre public.

Une décision de la cour administrative d'appel de Nancy est tout à fait éclairante de ce point de vue. Dans une affaire où les cloches sonnaient toutes les heures entre 21 heures et 7 heures du matin et, le restant de la journée, deux fois l'heure et tous les quarts d'heure, le juge a considéré que le régime diurne de ces sonneries civiles ne portait pas atteinte, par sa fréquence et son intensité, à la tranquillité publique des habitants du village. En revanche, pour ce qui concerne la période comprise entre 20 heures et 8 heures, le juge a estimé cette fois que ces sonneries avaient bien constitué une source de nuisance sonore et que le maire aurait dû intervenir pour faire cesser ce trouble, ce qu'il avait illégalement refusé de faire en l'espèce <sup>13</sup>.

D'autres jurisprudences intervenues sur ce fondement des pouvoirs de police du maire en vue de préserver la tranquillité publique confirment cette tendance, avec des décisions plutôt libérales s'agissant de sonneries diurnes <sup>14</sup>.

Cela étant, on trouve même des décisions plutôt libérales à propos de sonneries intervenant de jour comme de nuit <sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Cf. réponse du ministre de l'Intérieur, in JO S du 5 août 2004, p. 1791, QE n° 12000.

<sup>12</sup> Cf. article L. 2214-4 du CGCT.

<sup>13</sup> Cf. CAA Nancy 5 décembre 2011, *Époux A... c/ Commune de Sainte-Ruffine*, req. n° 10NC01532.

<sup>14</sup> Cf. CAA Nancy 4 octobre 2012, *Commune de Masevaux*, req. n° 11NC01296, encore que cette décision ait été prise sur le fondement du droit alsacien-mosellan.

<sup>15</sup> Cf. CAA Lyon 24 septembre 2009, *Maria X... et Alain Y... c/ Commune de Clessé*, req. n° 07LY00542.

Quoi qu'il en soit, c'est bien sur l'existence d'une gêne que va porter l'analyse du juge, sachant qu'en la matière tout est affaire d'espèce.

Il y a des cas où cette gêne apparaît de manière assez évidente, telles ces cloches qui sonnaient de jour comme de nuit et où un constat mandaté par les plaignants avait dénombré environ 1 200 coups de carillon par 24 heures, dont 400 rien que pour la période nocturne<sup>16</sup>.

Dans d'autres cas, c'est sur le fondement d'un dépassement d'un certain niveau sonore que le juge va s'appuyer pour considérer que le maire aurait dû intervenir pour faire cesser ou limiter des sonneries de cloches<sup>17</sup>. Il faut relever cependant que la notion de dépassement d'émergence est difficilement applicable dans un domaine qui ne semble pas relever de la stricte réglementation des bruits professionnels. D'ailleurs, nombre de décisions font apparaître l'absence de nuisance sonore alors pourtant que l'émergence sonore résultant des sonneries excéderait, selon le juge, les limites définies par la réglementation<sup>18</sup>.

Dans l'affaire de la commune de Banneville-sur-Ajon jugée par la cour administrative d'appel de Nantes, alors même qu'aucun usage local ne permettait de justifier de l'existence des sonneries de cloches, le juge a cependant confirmé la légalité du refus du maire de faire cesser ces sonneries. Marquant les heures et les demi-heures de 7 heures à 19 heures ainsi que l'angélus et la sonnerie de midi, il a considéré que ces sonneries ne portaient pas atteinte à la tranquillité publique des habitants. Pour ce faire, il s'est appuyé sur leur fréquence (uniquement des sonneries diurnes et d'une durée totale de 10 minutes) ainsi que sur leur intensité (alors pourtant qu'il a été constaté que l'émergence sonore aurait dépassé en l'occurrence les limites fixées par l'actuel article R. 1334-33 du code de la santé publique).

## II. Un domaine spécifiquement favorable aux injonctions du juge administratif

Lorsqu'une décision juridictionnelle implique nécessairement que la personne morale de droit public visée par cette décision prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, l'article L. 911-1 du code de justice administrative prévoit que les magistrats peuvent dans ce cas-là prescrire, dans leur décision, ladite mesure d'exécution en l'assortissant si nécessaire d'un délai d'exécution. Il suffit pour cela qu'ils aient été saisis de conclusions en ce sens.

L'article L. 911-3 du même code prévoit en outre que, toujours dans le cas où elle est saisie de conclusions en ce sens, la juridiction administrative peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite d'une astreinte.

<sup>16</sup> Cf. CAA Nantes 6 mai 2005, *Commune de Boiscommun*, req. n° 03NT01770.

<sup>17</sup> Cf. CAA Nancy 4 octobre 2012, *Commune de Riedwihr*, req. n° 11NC01228.

<sup>18</sup> Cf. arrêt précité CAA Lyon, *Commune de Clessé*.

Le contentieux des décisions du maire en matière de sonneries de cloche offre un terrain favorable à une application de ces dispositions, particulièrement lorsqu'il s'agit pour le voisinage non seulement de faire reconnaître l'illégalité de l'inaction du maire mais plus encore d'obtenir du juge qu'il ordonne au maire d'agir.

C'est ainsi que, dans l'affaire de la commune de Boissettes, les plaignants avaient demandé, sur le fondement de l'article L. 911-1 précité, à ce qu'il soit enjoint à la commune, sous astreinte, d'interdire toute sonnerie civile autre que celle autorisée par les textes. Ayant confirmé la décision de première instance jugeant que les sonneries civiles existantes étaient illégales, la cour administrative d'appel a fort logiquement considéré que l'exécution de ce jugement impliquait nécessairement de faire droit aux conclusions formulées en ce sens. Elle a dès lors enjoint au maire de prendre un arrêté interdisant toutes les sonneries civiles autres que celles liées à l'annonce d'un péril exigeant un prompt secours.

Il faut noter que, dans certains cas et alors même que le régime des sonneries civiles a été déclaré illégal, le juge peut être amené à considérer que les conclusions aux fins d'injonction doivent être rejetées. Il en est ainsi notamment lorsque l'annulation d'un arrêté municipal ayant réglementé les sonneries civiles des cloches de l'église de la commune « implique, par elle-même, que la commune fasse cesser lesdites sonneries et n'appelle, dès lors, pas de mesure d'exécution particulière »<sup>19</sup>. Il ne faut pas confondre en effet l'injonction de faire visée à l'article L. 911-1 du prononcé d'une astreinte en vue d'exécuter une décision de justice, prononcé qui n'a vocation à intervenir que lorsqu'un jugement implique de prendre une décision que l'administration concernée ne prend pas.

## III. L'éventuelle responsabilité pécuniaire des communes

La problématique du trouble que peuvent générer des sonneries de cloches à ceux qui résident dans le voisinage de l'édifice qui les comprend en son sein ne se traite pas uniquement au regard de la légalité de l'action ou de l'inaction de l'autorité de police en la matière. Elle peut impliquer par ailleurs un questionnement relatif à la responsabilité pécuniaire de la commune propriétaire de l'édifice.

Ainsi, la recherche de cette responsabilité pécuniaire peut prendre deux voies distinctes.

### 1. La responsabilité fondée sur la faute

La responsabilité pécuniaire peut d'abord être fondée sur la faute commise par l'autorité de police. En effet, à partir du moment où le maire n'a pas réglementé les son-

<sup>19</sup> Cf. CAA Lyon 7 octobre 2010, *Jean-Louis A... c/ Commune de Montaimont*, req. n° 09LY00391.

neries de cloches ou qu'il les a réglementées mais en allant au-delà des usages locaux, il commet une illégalité qui s'analyse comme une faute de nature à engager la responsabilité de la collectivité communale.

Ici, une faute simple suffit<sup>20</sup> sauf lorsque l'on se situe dans un cadre où apparaît un danger grave et imminent relevant de l'article L. 2212-4 du CGCT, auquel cas seule la faute lourde émanant de l'autorité de police peut engager la responsabilité pécuniaire de la collectivité<sup>21</sup>. C'est un débat qui présente cependant peu d'intérêt dans le domaine qui nous occupe dans la mesure où il est quasi certain que la question des sonneries de cloche n'impliquera jamais de devoir prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances en cas de danger grave ou imminent.

L'absence de mesure juridique peut correspondre à cette faute simple<sup>22</sup>, mais une insuffisance de mesure juridique pourrait tout aussi bien suffire à générer une responsabilité pécuniaire<sup>23</sup>.

Bien évidemment, lorsque le maire n'est pas pris en défaut, particulièrement parce que le juge n'a pas considéré que les cloches gênaient un trouble à l'ordre public, il ne peut y avoir de responsabilité fondée sur une faute commise dans le cadre d'une activité de police. C'est ce qui ressort de la jurisprudence<sup>24</sup>. Et c'est d'ailleurs à cette conclusion qu'en est arrivée la cour administrative d'appel de Nantes dans l'affaire mettant en cause l'inaction du maire de Banneville-sur-Ajon. Constatant que les sonneries n'avaient pas généré de troubles aux personnes habitant dans le voisinage de l'église, le juge a estimé qu'« en refusant de faire cesser le fonctionnement des sonneries de l'église, le maire n'a pas commis de faute de nature à engager la responsabilité de la commune ».

On relèvera d'ailleurs que si la faute de l'autorité de police conditionne la mise en cause de la responsabilité de la commune, elle n'est pas suffisante à générer une indemnisation, cette dernière impliquant évidemment mais nécessairement que la personne s'estimant victime de cette faute démontrer l'existence d'un préjudice. Quand il n'y a pas de préjudice, il ne peut y avoir indemnisation<sup>25</sup>.

## 2. La responsabilité en dehors de toute faute

En dehors de toute action de police ou même lorsqu'une action de police a été menée mais qu'elle ne peut être considérée comme fautive (c'est-à-dire dans les cas où la décision de ladite autorité n'a pas été considérée comme

illégal), il est encore possible d'agir pour tenter de rechercher la responsabilité pécuniaire de la collectivité mais alors sur le fondement du dommage de travaux public lié au voisinage d'un ouvrage public bruyant.

Autrement dit, les sonneries de cloches d'une église qui sont tout à fait légales peuvent générer un préjudice aux personnes habitant dans le voisinage de ladite église.

Traditionnellement, le juge administratif considère que « *le maître de l'ouvrage est responsable, même en l'absence de faute, des dommages que les ouvrages publics, dont il a la garde, peuvent causer aux tiers tant en raison de leur existence que de leur fonctionnement* »<sup>26</sup>.

Certaines conditions doivent toutefois être réunies pour qu'une indemnisation puisse être envisagée. Ces conditions tiennent essentiellement en la démonstration de l'existence – et de la consistance – d'un dommage anormal et spécial, c'est-à-dire un dommage qui doit excéder la gêne que doivent normalement supporter les voisins et/ou riverains de l'ouvrage.

Ce sont bien ces principes qui sont appliqués s'agissant du fonctionnement de cloches d'église, encore que l'on notera en ce domaine toute l'importance que le juge accorde à l'antériorité de l'ouvrage par rapport à l'installation de celui qui dit en subir un dommage.

Ainsi, dans l'affaire de la commune de Banneville-sur-Ajon, le juge administratif a refusé d'appliquer le régime de la responsabilité sans faute sur le fondement de ce que « *les sonneries du clocher fonctionnaient depuis 1984, lorsque les requérants ont fait l'acquisition en 2009 de l'immeuble situé à proximité immédiate de l'église* ». On est finalement dans la droite lignée d'une jurisprudence qui estime qu'à partir du moment où les sonneries fonctionnent depuis de très longues années lorsque le plaignant a fait l'acquisition de son immeuble, la gêne invoquée ne peut être regardée comme entraînant un préjudice de caractère anormal et spécial<sup>27</sup>.

Ainsi donc et pour conclure, cette décision de la Cour administrative d'appel de Nantes du 21 février 2014 se démarque certes des décisions précédentes (particulièrement celle de la Cour administrative d'appel de Paris du 5 novembre 2013) en ce qu'elle ne s'arc-boute pas sur la question de l'usage mais s'en tient essentiellement à la question de savoir si, oui ou non, les sonneries de cloche de l'église ont généré un trouble à l'ordre public. Elle fait montre cependant d'une grande orthodoxie juridique s'agissant de la question de la possible mise en cause de la responsabilité de la commune alors même que le maire n'a pas commis de faute dans ses activités de police puisqu'elle applique des principes déjà mis en avant il y a plus de 40 ans. ■

**Emmanuel SALAUN**  
Chargé d'études juridiques

<sup>20</sup> Cf. CE 28 novembre 2003, *Commune de Moissy-Cramayel*, req. n° 238349.

<sup>21</sup> Cf. CAA Marseille 24 juin 2003, *Commune de Bollène*, req. n° 01MA01940.

<sup>22</sup> Cf. CAA Nancy, *Époux A... c/ Commune de Sainte-Ruffine*, préc.

<sup>23</sup> Cf. CE 25 septembre 1992, *SCI Le Panorama*, req. n° 94334, dans le domaine des dégradations subies par les propriétaires d'immeubles situés sur une place occupée par de nombreux silhouettistes et portraitistes.

<sup>24</sup> Cf. CAA Lyon, *Monsieur X... et Madame Y... c/ Commune de Clessé*, préc.

<sup>25</sup> Cf. CAA Nancy, *Époux A... c/ Commune de Sainte-Ruffine*, préc.

<sup>26</sup> Cf. CAA Marseille 14 mai 2012, *Sieur A... c/ Communauté urbaine Marseille Provence Métropole*, req. n° 10MA00198, s'agissant de riverains de voies publiques.

<sup>27</sup> Cf. CE 13 février 1974, *Sieur Thuilliez*, req. n° 88380.