

sommaire

CHRONIQUES

- L'impact environnemental de la piétonisation des voies sur berges à Paris. **Guillaume BRICKER** 341
- Différenciation territoriale et modulation des compétences des collectivités territoriales : vers une évolution de l'expérimentation normative locale ? **Florence CROUZATIER-DURAND** 349

JURISPRUDENCE

Organes des collectivités locales

- Un maire peut-il légalement refuser à un citoyen d'entrer dans la mairie ? 353
- CAA Lyon (3 CH) 27 mars 2018, *M. Castel*, n° 16LY02583
- Conclusions **Samuel DELIANCOURT**

Compétences des collectivités locales

- En matière de frais de fonctionnement liés à la scolarisation d'enfants non-résidents, les communes doivent-elles saisir le préfet préalablement au tribunal ? 358
- CAA Lyon (3 CH) 20 février 2018, *Commune de Rochefort-Montagne*, n°s 16LY00960 et 16LY00963 (2 espèces)
- Conclusions **Samuel DELIANCOURT**
- Quels sont, pour le service des prestations sociales, les critères d'une vie maritale des membres d'un couple ne vivant pas sous le même toit ? 363
- CE (1/4 CHR) 6 avril 2018, *Mme G.*, n° 403339
- Conclusions **Charles TOUBOUL**
- Les départements peuvent-ils subordonner à des conditions la prise en charge et l'hébergement des femmes enceintes ou des mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique ? 368
- CE (1/6 CHR) 24 avril 2018, *Département du Val-d'Oise*, n° 407989
- Conclusions **Rémi DECOUT-PAOLINI**
- La connaissance par la commune de l'obtention frauduleuse d'une autorisation d'urbanisme a-t-elle une incidence sur le régime juridique de retrait de cette autorisation ? 373
- CE (1/6 CHR) 26 avril 2018, *M. P.-C.*, n° 410019
- Conclusions **Rémi DECOUT-PAOLINI**

Fonction publique territoriale

- Les attributions du chef de la police municipale et de ses agents ouvrent-elles droit à l'attribution d'un logement pour nécessité absolue de service ? 378
- CAA Lyon (3 CH) 20 février 2018, *Commune de Saint-Genis-Laval*, n° 16LY04256
- Conclusions **Samuel DELIANCOURT**
- Comment la prescription biennale des paiements indus aux fonctionnaires s'applique-t-elle ? 382
- CAA Lyon (3 CH) 6 mars 2018, *M. Tessa*, n° 16LY01759
- Conclusions **Samuel DELIANCOURT**
- Comment s'apprécie le respect du délai de deux ans durant lequel un fonctionnaire territorial peut, à compter de la notification de sa titularisation, demander la validation de ses services accomplis antérieurement en qualité d'agent non titulaire ? 389
- CE (7/2 CHR) 4 avril 2018, *M. A. M.*
- Conclusions **Gilles PELLISSIER**

Finances publiques locales

- Comment s'opère la répartition du produit des coupes de bois pour affouage ? 393
- CAA Lyon (3 CH) 6 février 2018, *Commune de La Renaudie agissant pour le compte de la section de la commune de La Borie et autres*, n° 16LY00688
- Conclusions **Samuel DELIANCOURT**
- Une collectivité territoriale peut-elle être qualifiée d'emprunteur averti ? 398
- Cass. com. 28 mars 2018, *Commune de Saint-Leu-la-Forêt*, n° 16-26.210

Contentieux des collectivités locales

- Quel est l'ordre de juridiction compétent pour connaître des litiges relatifs aux prestations servies par Pôle emploi au titre du régime de solidarité ? 404
- CE (1/6 CHR) 26 avril 2018, *M. L. c/ Pôle emploi*, n° 408049
- Conclusions **Rémi DECOUT-PAOLINI**

BRÈVES DE JURISPRUDENCE Sébastien FERRARI 410

L'OFFICIEL EN BREF Sébastien FERRARI 415

MODÈLE D'ACTE ARRÊTÉ MUNICIPAL INTERDISANT L'ACCÈS AUX PLAGES ET LA BAIGNADE 420

BJCL

comité de rédaction

Bernard POUJADE

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

Michel DEGOFFE

Professeur agrégé à l'Université Paris-Descartes

François SÉNERS

Conseiller d'État

Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

Xavier Cabannes

Professeur à l'Université Paris-Descartes

Pierre Collin

Conseiller d'État

Claire Cornet

Administrateur territorial

Sébastien Ferrari

Professeur agrégé des Facultés de droit
à l'Université Grenoble-Alpes

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

Mattias Guyomar

Conseiller d'État
Professeur associé à l'Université Panthéon Assas (Paris II)

Laetitia Janicot

Professeur agrégé à l'Université de Cergy-Pontoise

Christian Pisani

Notaire

Olivier Ritz

Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse des
dépôts

Rémy Schwartz

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

Christophe Soulard

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

Laurent Touvet

Conseiller d'État

Éditorial

Élan

Ce titre fait référence bien évidemment au projet du gouvernement n° 231 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale le 12 juin 2018, après engagement de la procédure accélérée, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Ses ambitions sont pour l'essentiel louables puisqu'il s'agit :

- d'accélérer l'acte de bâtir en simplifiant les normes de construction et les procédures administratives ;
- de soutenir et encourager la production de logements ;
- de protéger les plus fragiles en améliorant le parcours résidentiel et en élaborant une nouvelle politique d'aides publiques mieux ciblée et plus efficace ;
- de mettre les transitions énergétiques et numériques au service de l'habitant et de nouvelles solidarités entre les territoires et les générations ;
- de libérer les innovations dans le domaine du logement et la créativité des constructeurs ;
- de contractualiser avec les collectivités au service du développement d'une offre de logements adaptée aux territoires.

Mais, et les débats au Sénat l'ont bien montré, des crispations risquent d'apparaître puisque la commission des lois a souligné par exemple que *« plusieurs articles dénotaient une certaine méfiance du Gouvernement à l'égard des élus locaux, en particulier des maires, en créant de nouveaux outils permettant de les dessaisir de leurs prérogatives, notamment en matière d'autorisations d'urbanisme, et renforçant substantiellement le rôle des préfets »*.

Des divergences devraient apparaître sur la question de la compétence actuellement dévolue aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière de déclaration ou d'autorisation préalable de mise en location de logements, sur le dispositif relatif aux grandes opérations d'urbanisme (GOU), sur la mutualisation, à l'échelle d'un EPCI, des obligations de construction de logements sociaux au titre de la loi SRU.

On peut s'interroger également sur les modifications en matière de droit de l'urbanisme envisagées dont on peut craindre qu'elles n'aillent, dans un souci de construction à outrance, dans le sens de la restriction de l'accès au juge, de l'assouplissement de certaines protections ainsi en matière de littoral.

Il s'agit donc d'un texte aux conséquences très importantes dont il convient de suivre attentivement l'évolution au gré de la procédure parlementaire. ■

Bernard POUJADE

Organes des collectivités locales

Un maire peut-il légalement refuser à un citoyen d'entrer dans la mairie ?

RÉSUMÉ Les propos du maire ne traduisent pas une volonté d'interdire l'accès de la mairie à l'administré qui n'allègue pas avoir été empêché de s'y rendre par la suite ; aucune décision n'a été prise et aucun préjudice n'en est donc résulté.

ABSTRACTS Organes de la commune ■ Attribution des organes communaux ■ Maire ■ Décision interdisant l'accès de la mairie ■ Caractérisation ■ Absence.

CAA Lyon (3 CH) 27 mars 2018, M. Castel, n° 16LY02583 – M. Clément, Rapp. – M. Deliancourt, Rapp. public – Me Freyssinet, Av.

Conclusions

Samuel DELIANCOURT, rapporteur public

Un maire peut-il refuser à un administré, un citoyen si l'on reprend la terminologie contemporaine, l'accès à un bâtiment public, en l'espèce une mairie ? Telle est la question à laquelle vous devrez répondre.

M. C., qui habite la commune de Branche, et qui est également président de l'association « Sauvons la forêt de Branches », a été conduit en cette qualité et celle de citoyen à se rendre à plusieurs reprises à la mairie afin de pouvoir consulter sur place divers documents administratifs. Il soutient, mais sans toutefois l'établir, que l'accès à l'hôtel de ville lui aurait été refusé à plusieurs reprises par le maire. En revanche, le 4 mai 2015, afin de consulter indique-t-il le règlement applicable de la zone Natura 2000, M. C. s'est présenté accompagné d'un huissier de justice à la mairie. Selon le constat établi par cet auxiliaire de justice, le maire a déclaré que : « M. C. et Auvin n'étaient plus les bienvenus en mairie et que désormais, pour eux, la porte serait fermée. » M. C. a contesté devant le tribunal administratif de Dijon cette mesure qui porte selon lui atteinte à la liberté d'aller et de venir et au principe d'égal accès au service public et a également sollicité la condamnation de la commune de Branches à lui verser une indemnité à hauteur d'un euro symbolique. Par le jugement contesté¹ du 19 mai 2016, la juridiction de première instance a rejeté ses demandes.

administrative. La motivation doit être proportionnée à l'argumentation développée par les parties². Vous pourrez cependant écarter ce moyen comme manquant en fait, ainsi que vous le verrez à la lecture dudit jugement.

En deuxième lieu, il est reproché au jugement querellé de ne viser aucun texte. Au nombre des règles générales de procédure que les juridictions sont tenues de respecter figure celle selon laquelle leurs décisions doivent mentionner les textes dont elles font application³. En l'espèce, le jugement ne vise que le code de justice administrative, mais c'est le seul texte dont le tribunal a fait application puisque les moyens invoqués sont des principes dégagés par la jurisprudence administrative. Aussi, ce moyen qui manque en fait pourra être écarté.

En troisième et dernier lieu, M. C. estime que le tribunal n'a pas répondu aux moyens tirés de l'atteinte à la liberté d'aller et de venir et au principe d'égal accès au service public. Certes, le juge est tenu de répondre à tous les moyens, sauf ceux moyens inopérants⁴, c'est-à-dire sans influence possible sur la solution du litige⁵, qui peuvent être écartés par prétérition. Toutefois, vous pourrez sans difficulté considérer que le tribunal les a implicitement, mais nécessairement écartés dès lors qu'il a jugé « qu'il n'est, toutefois, pas établi que ce dernier serait, comme il le prétend, interdit d'accès à la mairie », la juridiction faisant état d'une « prétendue décision ». Aussi, en l'absence de décision prise, aucun des moyens ne pouvait prospérer.

I. Sur la régularité du jugement contesté

En premier lieu, M. C. soutient que le jugement serait insuffisamment motivé en droit comme en fait au regard des exigences rappelées par l'article L. 9 du code de justice

¹ N° 1503374.

² Par exemple, CE 25 novembre 1994, *Ville de Nanterre et autres*, n° 119553 : Rec., T., p. 1151-1176.

³ Par exemple, CE 18 février 2009, *Belhachemi*, n° 313343.

⁴ Par exemple, CE 7 novembre 1986, *Edwige*, n° 59373 : Rec., p. 350-592.

⁵ CE 9 juin 2010, *Iche*, n° 320027 : Rec., T., p. 620-814.

II. Sur le refus d'accéder à l'hôtel de ville opposé à l'intéressé

A. Sur l'existence d'un acte modifiant l'ordonnement juridique

Une décision de refus peut être implicite ou expresse. Elle peut être orale ⁶ en l'absence de toute exigence en sens contraire de la part des textes applicables en ce sens ⁷ ou de la jurisprudence administrative ⁸.

Le tribunal administratif a considéré que cette expression verbale, qui caractérisait un mouvement d'humeur regrettable, n'avait pas été suivie d'effets juridiques, c'est-à-dire que M. C. n'avait pas été empêché par la suite d'entrer dans la mairie. Autrement dit, si la réalité des propos est admise, leurs effets diffèrent : pour le tribunal, il ne s'agit pas d'une décision en ce sens qu'elle ne présente pas un caractère décisoire. La formulation des premiers juges n'en fait toutefois pas une cause d'irrecevabilité, car ils ont retenu l'absence d'effets de la décision pour conclure à « une prétendue décision lui interdisant l'accès à la mairie ». Vous pourriez également considérer qu'il n'y a pas d'acte décisoire, l'ordonnement juridique n'ayant pas été modifié et, par voie de conséquence, rejeter les conclusions à fin d'annulation.

B. Sur la légalité de la décision

A notre sens, cependant, la décision est au contraire révé- lée ⁹ par le constat établi par l'huissier présent au moment des faits et a présenté des effets de droit à l'égard de M. C. Si vous décidiez de vous prononcer au fond, comment en apprécier la légalité d'un tel acte ? Il serait possible d'envisager de se fonder soit sur la nature des immeubles concernés par ce refus d'accès, soit sur la qualité d'usager du service public de la personne concernée.

1. La multiplication des vocables aux contours juridiques imprécis

La multiplication des vocables et la terminologie dans les textes et la jurisprudence nuisent à la compréhension des définitions juridiques. Vous connaissez évidemment les notions de « domaine public » et d'« ouvrage public » qui

sont assez précisément définies en jurisprudence. Mais à ces notions se sont rajoutées d'autres, telles que la notion d'« espace public » ¹⁰. L'article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales est relatif à la dénomination des « bâtiments publics » de la commune ¹¹. Le Conseil d'État a ainsi recouru à cette dernière notion s'agissant des emblèmes religieux et plus particulièrement les crèches installées ou non installées dans les hôtels de ville ou de département ¹². L'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État exige la neutralité religieuse sur les « monuments publics » ou en quelque « emplacement public » que ce soit ¹³. Quant à l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales, il concerne les « locaux communaux » susceptibles d'être utilisés par les associations ou partis politiques qui en font la demande, lesquels peuvent relever de son domaine privé ou public. Dans ce dernier cas, un refus n'est légal que s'il n'est pas fondé sur un critère étranger à l'intérêt de la gestion du domaine public ni à l'affectation du lieu en cause et n'introduit pas, entre les utilisateurs éventuels de cette salle des fêtes, de discrimination non justifiée par l'intérêt général ¹⁴. Le maintien de l'ordre public peut également justifier une décision de refus ¹⁵.

2. Les qualifications juridiques d'un hôtel de ville

Une mairie est un ouvrage public ¹⁶. Aménagée en vue du groupement des services publics municipaux auxquels elle est affectée, elle relève du domaine public ¹⁷, à condition bien entendu qu'une collectivité publique en soit propriétaire ¹⁸. Elle est également un bâtiment public. L'occupation privative du domaine public doit respecter le principe d'égalité ¹⁹. La jurisprudence a dégagé le principe général d'égalité accès des usagers à l'occupation

¹⁰ L'article 2 de la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public le définit comme « constitué des voies publiques ainsi que des lieux ouverts au public ou affectés à un service public ». Voir F. Dieu, « Dissimulation du visage : la confirmation d'une interdiction de large portée. – À propos des circulaires du 2 mars 2011 et du 31 mars 2011 », *JCP A* 2011, n° 2144 ; R. Hanicotte, « Espace public, impasse des libertés », *JCP A* 2012, n° 2227. Pour ce dernier auteur, « l'espace public est protéiforme autant que polysémique. Notion "fourre-tout", modulable à volonté, elle ne saurait servir de critère juridique fiable en vue de délimiter le champ d'application territorial des libertés. Elle pêche par son caractère superfétatoire, à la fois inutilisable et inutile ».

¹¹ Voir par exemple TA Lille 18 décembre 2007, *Desurmont*, n° 0601575 : *AJDA* 2008, p. 709, note S. Deliancourt.

¹² CE Ass. 9 novembre 2016, *Commune de Melun*, n° 395122 : *Rec.*, p. 462 ; CE Ass. 9 novembre 2016, *Fédération de la libre pensée de Vendée*, n° 395223 : *Rec.*, p. 449.

¹³ CE 28 juillet 2017, *Bonn*, n° 408920.

¹⁴ CE 21 mars 1990, *Commune de la Roque-d'Anthéron*, n° 76765 : *Rec.*, p. 74.

¹⁵ Voir par ex. CE 15 octobre 1959, *Association Caen Demain* : *Rec.*, p. 435 ; CE 8 juillet 1970, *Commune de l'Hermitage* : *Rec.*, p. 569 ; CE 21 avril 1972, *Ville de Caen* : *Rec.*, p. 302 ; CE 10 février 1984, *Commune des Chartrettes*, n° 38010 ; CE 15 octobre 1969, *Association Caen Demain* : *Rec.*, p. 435.

¹⁶ CE S. 23 février 1973, *Commune de Chamonix*, n° 80750 : *Rec.*, p. 170 ; *AJDA* 1973, p. 132, chron. Cabanes et Léger ; *D.* 1973, J., p. 714, note F. Moderne.

¹⁷ Par exemple, CE 17 mars 1967, *Ranchon et autres*, n° 64440 : *Rec.*, p. 131. V. égal. CE 9 janvier 1974, *Noebes*, n° 87631 : *Rec.*, p. 15 ; CE 19 mai 1993, *Champel et Sahuc*, n° 72993 : *Rec.*, T., p. 662-761.

¹⁸ Article L. 2111-1 CGPPP ; pour les immeubles à usages de bureaux, voir article L. 2211-1 al. 2 CGPPP.

¹⁹ CE 25 février 1928, *Société L'éveil des contres* : *Rec.*, p. 272 (à propos de l'illégalité du refus systématique opposé par un maire à une demande de défilé non justifiée par un motif tiré de la nécessité du maintien de l'ordre sur la voie publique et alors que des autorisations de même nature ont été données à une société musicale).

du domaine public dans l'arrêt *Biberon* de 1956 ²⁰, lequel concernait en réalité l'occupation privative dudit domaine (à propos de la place et du travail des négociants de peaux dans les abattoirs). Par exemple, un refus ne peut être légalement fondé sur la domiciliation des demandeurs ²¹.

S'agissant non pas de l'occupation, mais de l'accès, ces bâtiments doivent respecter le libre accès des citoyens, sans discrimination, et ils doivent également être accessibles. Par analogie, dans l'affaire *Bleitrach*, a été reconnue l'existence d'un préjudice résultant de l'inadéquation de locaux judiciaires au handicap d'un usager était de nature à engager la responsabilité sans faute de l'État ²².

3. Le principe d'égal accès des usagers aux services publics

Il existe un principe d'égal accès des usagers aux bâtiments publics, non pas en fonction des immeubles concernés, mais en raison la qualité d'usagers. L'accès est évidemment réglementé s'agissant par exemple des horaires comme des jours en mairie, dans une salle de fête, un gymnase, etc., et un refus d'entrer opposé à un particulier sans motif valable serait en principe discriminatoire.

Ce principe trouve son corollaire avec la neutralité de l'immeuble concerné, pour lequel il n'est pas possible de lui donner une dénomination politique ²³, sur lequel il n'est pas possible d'apposer un drapeau comme symbole d'une revendication politique ²⁴ et dans lequel il n'est pas possible de distribuer des tracts politiques ²⁵ ou de laisser accrocher le portrait de Philippe Pétain ²⁶. En effet, « le principe de neutralité des services publics s'oppose à ce que soient apposés sur les édifices publics des signes symbolisant la revendication d'opinions politiques, religieuses ou philosophiques » ²⁷. C'est également ce débat qui est à l'origine de la possible présence de crèches de Noël dans divers emplacements publics, dont les hôtels de ville et de département ²⁸.

4. Le cas des demandes abusives

Mais s'il existe bien un droit d'accéder librement aux immeubles abritant un service public, tout abus, par définition destiné à nuire, peut être de nature à justifier un refus dans la lignée des affaires *Doerr c/ Keller* ²⁹ et, bien sûr, *Clément-Bayard* ³⁰.

Par analogie, en matière de droit à communication de documents administratifs, l'article 2 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal précisait *in fine* que : « L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique. » On retrouve désormais cette possibilité codifiée dans le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) ³¹. Ces dispositions ne mentionnent que des exemples de motifs permettant de qualifier une demande d'abusives et non les critères de droit qui pourraient fonder cette qualification ³² et le caractère abusif résulte des circonstances d'espèce qui caractérisent la demande ³³.

La commission d'accès aux documents administratifs (CADA) considère que présente un tel caractère celle qui « s'inscrit dans une suite répétitive de demandes identiques, portant sur des documents qui n'existent pas, et dont le but semble être de perturber le fonctionnement des juridictions » ³⁴. Il en va de même lorsqu'il existe « un contexte tendu voire de contentieux multiples entre le demandeur et l'administration saisie ». C'est ainsi qu'a été confirmé un refus opposé aux « multiples demandes des intéressés, tendant à la communication de documents administratifs, adressées au préfet [...] et portant sur un total de plus de deux cent pièces avaient déjà été satisfaites par l'autorité préfectorale et que les requérants n'apportaient aucun élément sérieux de nature à établir que leur demande, portant sur de nombreux documents dont la communication était une nouvelle fois sollicitée auprès du préfet, n'aurait pas déjà été satisfaite par l'autorité administrative » ³⁵. La circonstance que l'intéressé a déjà eu communication de l'ensemble des documents en cause à l'occasion d'une procédure antérieure devant le juge civil ne saurait conférer à sa demande un caractère abusif ³⁶. Un refus est fondé si la demande vise à nuire au fonctionnement du service public ³⁷. Il s'agit d'un motif de police et c'est bien un tel motif qui est à l'origine du refus opposé le maire de la commune de Branches à M. C. lors de son arrivée le 4 mai 2015. Le tribunal a notamment relevé, sans que cette réalité soit véritablement contestée, que « les propos susmentionnés du maire, pour regrettables qu'ils soient, ont été tenus à la suite de déplacements réguliers et insistants de M. C. en mairie sollicitant oralement la communication dans l'instant de plusieurs documents ou exigeant de connaître les suites de dossiers en cours ». En outre, « préalablement à cet épisode, le maire avait dû faire appel à la gendarmerie pour que M. C. quitte la mairie. ».

Les modalités d'entrée comme les heures et jours d'ouverture et de fermeture des dépendances concernées sont définies dans le cadre d'un règlement intérieur, qui n'est

²⁰ CE S. 2 novembre 1956 : Rec., p. 403, concl. Mosset.

²¹ Par ex. CE 14 novembre 1924, *Witschitz* : Rec., p. 891.

²² CE Ass. 22 octobre 2010, *Bleitrach*, n° 301572 : Rec., p. 399, concl. C. Roger-Lacan.

²³ TA Lille, *Desurmont*, préc.

²⁴ CE 27 juillet 2005, *Commune de Sainte-Anne*, n° 259806 : Rec., p. 347.

²⁵ TA Nice 30 mars 1984, *Caressa* : Rec., p. 656 ; *RFDA* 1985, p. 552, note A. Bal-doux.

²⁶ TA Caen 26 octobre 2010, *Préfet du Calvados*, n° 1000282.

²⁷ CE 27 juillet 2005, préc.

²⁸ CE Ass. 9 novembre 2016, *Commune de Melun*, n° 395122 : Rec., p. 462 ; CE Ass. 9 novembre 2016, *Fédération de la libre pensée de Vendée*, n° 395223 : Rec., p. 449.

²⁹ CA Colmar 2 mai 1855 : *D. P.* 1856, II, p. 9 (fausse cheminée destinée à masquer une vue).

³⁰ Cass. 3 août 1915 : *D. P.* 1917, I, p. 79 (carcasses de bois de 16 mètres de hauteur surmontées de tiges de fer pointues sans utilité pour le propriétaire mais uniquement destinées à nuire au voisin possédant un ballon dirigeable).

³¹ Voir art. L. 311-2. Voir également art. L. 112-3, art. L. 112-11, art. L. 122-1 et art. L. 221-10 du CRPA.

³² CE 25 juillet 2013, *Commune de Sanary-sur-Mer*, n° 348669.

³³ *Ibid.*

³⁴ CADA Avis 23 décembre 2008, n° 20084654.

³⁵ CE 28 novembre 2014, *De Keguelin*, n° 373127.

³⁶ CE 5 mai 2008, *Thiebeaux*, n° 294645.

³⁷ CE 21 avril 2017, *RATP*, n° 395952.

autre que la manifestation du pouvoir de police du maire. C'est donc au titre de cette dernière que l'exécutif local peut refuser d'interdire, pour une durée limitée, l'accès à un citoyen si celui-ci souhaite entrer et que son comportement pourrait être de nature à perturber le fonctionnement normal du service public. Nous vous proposons de juger que le maire pouvait légalement – et temporairement eu égard au contexte susrappelé – refuser à M. C. d'entrer dans la mairie dès lors que son comportement était susceptible de perturber le bon fonctionnement du service public. C'est en définitive ce qu'a jugé le tribunal administratif de Dijon en retenant que, « *en tout état de cause, l'attitude régulière d'opposition, de critique et de défi de M. C. envers l'autorité municipale fait obstacle à une prise en compte sereine de ses demandes* ». Dans ces conditions, le refus opposé à M. C. de pouvoir entrer dans la mairie ce jour-là – et alors que ce refus ne s'est pas prolongé par la suite puisque rien n'indique que ce refus ait été systématique ou que M. C. a été interdit depuis d'entrer dans la mairie – n'est pas illégal et n'a pas porté atteinte au principe d'égalité entre les usagers du service public.

Il n'y a pas non plus d'atteinte à la liberté d'aller et de venir dès lors que celle-ci s'exerce dans le cadre des règlements et des considérations de police et d'ordre public. D'une part, par la décision en cause, M. C. n'a pas été empêché de circuler et, d'autre part, il n'existe pas une telle liberté au sein des immeubles abritant un service public. Ce moyen devra également être écarté.

III. Sur les conclusions indemnitaires

M. C. souhaite obtenir la condamnation de la commune à lui verser un euro symbolique. D'une part, le refus n'étant pas illégal, les conclusions indemnitaires fondées sur une illégalité fautive pourront être rejetées³⁸. D'autre part, si M. C. se prévaut de la rupture d'égalité devant les charges publiques en cas de décision légitime, il ne justifie nullement avoir subi un préjudice anormal et grave ainsi que l'exige

la jurisprudence administrative³⁹. Vous rejetterez ainsi ses conclusions indemnitaires.

IV. La contestation de l'amende pour recours abusif

M. C. conteste l'amende pour recours abusif d'un montant de 1 000 € mise à charge par le tribunal sur le fondement des dispositions de l'article R. 741-12 du code de justice administrative.

Sur le fond, il est vrai qu'il est toujours difficile – voire parfois discutable – de considérer l'exercice normal d'une voie de droit comme présentant un caractère abusif.

L'abus de droit en matière d'exercice d'une voie de droit en justice existe de manière prétorienne depuis 1882, même si désormais un simple comportement fautif, voire une légèreté blâmable était suffisant⁴⁰.

Le pouvoir conféré au juge administratif d'assortir sa décision d'une amende pour recours abusif n'est pas soumis à l'exigence d'une motivation spéciale et le montant relève de son pouvoir souverain d'appréciation⁴¹.

En l'espèce, le tribunal s'est fondé sur l'« *absence d'objet effectif et du but recherché* » de la demande de première instance. Au regard du contexte qui a été rappelé plus avant, et alors que M. C. n'a pas été empêché d'accéder à la mairie et qu'il ne vient que contester un mouvement d'humeur, certes regrettable, mais possiblement compréhensible et lui donnant une dimension contentieuse inutile, vous pourrez confirmer le jugement entrepris sur ce point.

Quant à la circonstance que le jugement n'a pas été notifié par le tribunal au trésorier-payeur général, elle est évidemment sans incidence.

S'agissant des conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, vous devrez rejeter celles présentées par M. C. et pourrez condamner ce dernier à verser à la commune de Branche une somme de 1 500 € titre de ces mêmes dispositions. Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.

[...] ■

³⁸ Rapp. CE S. 26 janvier 1973, *Ville de Paris c/ Driancourt* : Rec., p. 77 ; AJDA 1973, p. 245, chron. P. Cabanes et D. Leger ; Gaz. Pal. 1973, 2, p. 859, note J.-P. Rougeaux ; Rev. adm. 1974, p. 29, note F. Moderne.

³⁹ Par exemple, CE 4 octobre 2010, *Commune de Saint-Sylvain-d'Anjou*, n° 310801.

⁴⁰ Cass. civ. (2 CH) 10 janvier 1985, *Gaz. Pal.* 1985. Pan. 113.

⁴¹ CE 9 novembre 2007, *Pollart*, n° 293987 : Rec., p. 444.

Arrêt

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

M. E... B... a demandé au tribunal administratif de Dijon de l'indemniser du préjudice subi du fait de l'illégalité de la décision du 4 mai 2015 du maire de Branches lui interdisant l'accès à la mairie en condamnant la commune à lui verser 1 €.

Par un jugement n° 1503374 du 19 mai 2016, le tribunal administratif de Dijon a rejeté sa demande et l'a condamné au paiement d'une amende de 1 000 €.

Procédure devant la cour

Par une requête et un mémoire enregistrés le 22 juillet 2016 et le 28 septembre 2016 sous le n° 16LY02583 M. E... B..., représenté par Me Corne-loup (DSC Avocats), avocat, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 19 mai 2016 ;
 2°) d'annuler la décision du 4 mai 2015 du maire de la commune lui refusant l'accès en mairie ;
 3°) de condamner la commune à lui verser une somme d'un euro symbolique ;
 4°) de mettre à charge de la commune de Branches une somme de 2 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement est irrégulier en ce qu'il ne fait pas référence aux textes applicables ;
- le jugement est irrégulier en ce que le premier juge n'a pas statué sur le moyen tiré de la violation de la liberté d'aller et venir ainsi que sur la violation du principe d'égalité d'accès au service public, moyens opérants ;
- l'existence d'une décision verbale de refus d'accès à la mairie est établie ;
- les demandes d'accès aux documents formulées étaient légitimes et n'étaient pas abusives d'autant plus qu'il a la qualité de président d'association environnementale ;
- la décision méconnaît la liberté d'aller et venir et viole le principe d'égalité d'accès au service public ;
- la responsabilité de la commune est engagée du fait de la rupture d'égalité devant les charges publiques et doit conduire à une indemnisation à hauteur d'un euro symbolique ;
- l'amende pour recours abusif est motivée par une appréciation erronée des faits ;
- l'amende pour recours abusif porte atteinte à son droit au recours effectif ;
- la notification du jugement n'a pas été faite au Trésorier-payeur général.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 24 août 2016 et le 10 octobre 2016 la commune de Branches, représentée par Me Profumo, avocat, conclut au rejet de la requête et à la condamnation de M. B... à lui verser 2 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle fait valoir qu'aucun moyen de la requête n'est fondé. [...]

1. Considérant que M. B... relève appel du jugement du 19 mai 2016 par lequel le tribunal administratif de Dijon a rejeté sa demande tendant à la condamnation de la commune de Branches à lui verser des dommages et intérêts en raison d'une prétendue décision de refus d'accès à la mairie que lui aurait opposée le maire et l'a condamné à payer une amende pour recours abusif de 1 000 € ;

2. Considérant que les premiers juges, qui ont estimé que la décision

dont se plaignait M. B... n'avait pas été prise, n'avaient pas à répondre aux moyens dirigés contre cette décision, qu'ils ont considérés comme inopérants et ont, dès lors, pu traiter par préterition ;

3. Considérant que le 4 mai 2015, M. B... s'est présenté, accompagné d'un huissier, à la mairie de Branches pour solliciter la consultation de différents documents et a été accueilli par la maire de cette commune qui, à la suite de cet entretien, a déclaré que « *MM. B... et A... n'étaient plus les bienvenus en mairie, que désormais, pour eux, la porte serait fermée, et qu'elle leur souhaitait une très mauvaise journée* » ;

4. Considérant qu'il résulte de l'instruction que les propos ainsi tenus par la maire de Branches, pour regrettables qu'ils puissent paraître, n'ont été que la manifestation ponctuelle d'une irritation face au comportement de M. B..., qui s'est déplacé à plusieurs reprises à la mairie pour y solliciter la communication à l'instant de plusieurs documents ou pour exiger des informations immédiates sur certains dossiers en cours ; que, comme l'ont exactement relevé les premiers juges, la maire n'a, par de tels propos, pas entendu manifester la volonté d'interdire l'accès de la mairie à M. B... qui n'établit d'ailleurs, ni même n'allègue, qu'il aurait été empêché de s'y rendre par la suite ; que c'est donc à bon droit que, par des motifs qu'il y a lieu d'adopter, le tribunal administratif de Dijon a considéré que M. B... n'était pas fondé à demander réparation du préjudice qui aurait résulté pour lui d'une décision qui n'a pas été prise ;

5. Considérant que, comme l'a jugé à bon droit le tribunal administratif, la demande présentée devant le tribunal administratif par M. B... présentait un caractère abusif dès lors qu'elle était motivée principalement par le souci d'engager sans motif réel un contentieux avec la maire de la commune ;

6. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Branches qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, soit solidairement condamnée à verser à M. B... la somme qu'il demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de M. B... une somme de 1 500 € au titre des frais exposés par la commune et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. B... est rejetée.

Article 2 : M. B... versera à la commune de Branches une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. [...] ■

Observations

Les conclusions sont très intéressantes et inversement proportionnelles à l'arrêt.

En effet, les juges d'appel reprennent l'analyse des premiers juges, pour qui dans ce dossier il y a des propos malheureux vis-à-vis d'un administré qui multiplie abusivement les demandes de communication de documents et pas d'acte présentant un caractère décisoire. Comme le rappelle le rapporteur public les premiers juges ont retenu l'absence d'effets de la décision pour conclure à « *une prétendue décision lui interdisant l'accès à la mairie* ».

Le rapporteur public était plutôt d'avis de conclure à l'existence d'une décision et de juger qu'elle était régulière car s'il existe bien un droit d'accéder librement aux immeubles abritant un service public, tout abus, par définition destiné à nuire, peut être de nature à justifier un refus ; tel était le cas ici puisque l'administré avait dû être expulsé de la mairie par la gendarmerie quelque temps auparavant à la suite de visites insistantes et répétées. ■

Bernard POUJADE