

sommaire

CHRONIQUES

La révision de la loi statutaire de la Polynésie française issue de la loi n° 2019-706 du 5 juillet 2019	579
Alain MOYRAND et Antonino TROIANELLO	
Entreprises publiques locales : un régime à repenser	585
Anémone CARTIER-BRESSON	

JURISPRUDENCE

Compétences des collectivités locales

Dans quelle mesure le juge, saisi d'un refus de permis de construire, doit-il vérifier si l'administration aurait dû accorder une autorisation assortie de prescriptions spéciales plutôt que d'opposer un refus ?	589
■ CE (6/5 CHR) 26 juin 2019, <i>Deville</i> , n° 412429	
Conclusions Stéphane HOYNCK	

Une délibération modifiant les tarifs de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères en prévoyant une date d'entrée en vigueur rétroactive est-elle illégale ?	593
--	-----

■ CE (3/8CHR) 11 juillet 2019, <i>EARL Plaine de Vaucoleurs</i> , n° 422577	
---	--

Conclusions Laurent CYTERMANN	
-------------------------------	--

Les « chartes d'amitié » conclues par plusieurs collectivités territoriales françaises avec des collectivités territoriales du Haut-Karabagh sont-elles légales ?	601
---	-----

■ TA Lyon (3 CH) 19 septembre 2019, <i>Prefet de la Loire c/ Commune de Saint-Étienne</i> , n° 1808761 et n° 1901999	
--	--

Conclusions Joël ARNOULD	
--------------------------	--

Services publics locaux

Comment peut-on déterminer la part de contribution pour le raccordement au réseau d'électricité devant ou non rester à la charge de la commune qui délivre un permis de construire ?	608
--	-----

■ CAA Versailles (5 ^e ch.) 27 juin 2019, <i>Commune de Châtillon c/ Enedis</i> , n° 17VE00186	
--	--

Conclusions Marie-Gaëlle BONFILS	
----------------------------------	--

BRÈVES DE JURISPRUDENCE Sébastien FERRARI

L'OFFICIEL EN BREF Sébastien FERRARI

MODÈLE D'ACTE MODÈLE DE CONVENTION RELATIVE À L'ÉTABLISSEMENT D'UN PROJET DE PRÉPARATION AU RECLASSEMENT

647	651
-----	-----

BJCL

comité de rédaction

Bernard POUJADE

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

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

Editorial

Renouveau de la vie démocratique

Sous cet intitulé ambitieux le gouvernement entend faire adopter, à l'issue du grand débat national, différents projets de loi.

Le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, présenté par la garde des Sceaux, ministre de la Justice comporte un volet sur la «*proximité territoriale par une nouvelle étape de la décentralisation*».

Le projet de loi constitutionnelle entend donner plus de responsabilités et de libertés aux territoires, en introduisant un droit à la différenciation entre collectivités territoriales permettant non seulement à certaines collectivités d'exercer des compétences, dont ne disposent pas les autres collectivités de la même catégorie, mais aussi aux collectivités territoriales et à leurs groupements de déroger, lorsque la loi ou le règlement l'ont prévu, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Le projet de loi constitutionnelle contient également des dispositions reconnaissant dans notre loi fondamentale les spécificités de la Corse, dans le respect du principe d'indivisibilité de la République. Enfin, une nouvelle procédure sera organisée pour permettre aux collectivités d'outre-mer de fixer, plus simplement, des règles applicables sur leur territoire dans certaines matières, sous le contrôle final du Parlement.

Le projet de loi organique et le projet de loi ordinaire pour un renouveau de la vie démocratique, présentés par le ministre de l'Intérieur limitent le cumul des mandats dans le temps pour les parlementaires et les détenteurs de fonctions exécutives locales, empêchant l'exercice d'un quatrième mandat successif au prétexte d'une excessive professionnalisation de la vie politique. S'agissant des fonctions exécutives locales, les présidents des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et les titulaires de fonctions exécutives des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre seront soumis à cette interdiction, à l'exception des maires des communes de moins de 9 000 habitants et des titulaires de fonctions dans les établissements publics de moins de 25 000 habitants. Cette mesure de limitation, strictement proportionnée à l'objectif poursuivi, concernera 3 % des maires et 48 % des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elle se traduira dès à présent par la prise en compte du mandat ou de la fonction en cours dans le calcul des trois mandats ou fonctions complets et consécutifs. Le *BJCL* reviendra sur les textes et sur leurs conséquences ultérieurement. ■

Bernard POUJADE

La recevabilité d'une requête en référé-suspension est-elle conditionnée par l'obtention d'une décision préalable de l'administration?

RÉSUMÉ En l'absence d'une décision de l'administration rejetant une demande formée devant elle par le requérant ou pour son compte, une requête en référé-provision tendant au paiement d'une somme d'argent est irrecevable

ABSTRACTS Contentieux administratif des collectivités locales
 ■ Référent-provision ■ Recevabilité ■ Condition ■ Obligation de faire naître une décision administrative préalable à son introduction ■ Existence.

CE (10/9 CHR) 23 septembre 2019,
Garde des sceaux, ministre de la Justice, n° 427923 – M. Roulaud, Rapp. – M. Lallet, Rapp. public.

Décision mentionnée dans les tables du Recueil Lebon.

Conclusions

Alexandre LALLET, rapporteur public

La liaison préalable du contentieux s'impose-t-elle en référé-provision? Les deux pourvois dont vous êtes saisis vous offrent – enfin – l'occasion de trancher cette question.

Régime du référé-provision

Entre la création de cette voie de recours, en 1988, et sa transformation en 2000, la question ne se posait pas en ces termes. Le référé-provision devait être assorti d'une requête au fond, elle-même soumise à la règle de la décision préalable. Mais vous avez jugé que ce référé ne pouvait être déclaré irrecevable que si la demande au fond était elle-même entachée d'une irrecevabilité manifeste insusceptible d'être couverte en cours d'instance¹, ce qui n'est pas le cas de la liaison du contentieux, qui peut intervenir jusqu'à la date à laquelle le juge statue².

Depuis sa modification par le décret n° 2000-1115 du 22 novembre 2000, l'article R. 541-1 du code de justice administrative permet au juge des référés d'accorder une provision «même en l'absence d'une demande au fond», c'est-à-dire d'une action contentieuse au fond. Comme l'explique Jean Courtial dans ses conclusions sur la décision de Section Société Grey Diffusion, le pouvoir réglementaire a fait le choix, contre l'avis du groupe de travail du Conseil d'Etat qui avait préparé la réforme, d'ériger le référé-provision en procédure autonome. Selon lui, cela «signifie que, désormais, il est possible d'obtenir du juge l'allocation d'une provision sans liaison préalable du contentieux, sans que l'administration ait pris explicitement ou implicitement position sur l'existence et le montant de l'obligation, et même, pourquoi pas, sans que le créancier ait saisi l'autorité admi-

nistrative d'une quelconque réclamation». Vous n'avez toutefois jamais eu à confirmer ou infirmer cette analyse³. En principe, les règles de droit commun relatives à l'introduction de l'instance telles qu'elles résultent du livre IV du code de justice administrative s'appliquent aux procédures de référés⁴, sauf disposition contraire ou incompatibilité logique ou pratique, tenant souvent à l'urgence qui caractérise certaines de ces procédures, et, parfois, au caractère provisoire des décisions du juge des référés⁵.

Exigence de liaison du contentieux et célérité de la procédure

En l'occurrence, la règle de la décision préalable posée à l'article R. 421-1⁶ est expressément écartée pour le référé-constat⁷ et le référé-instruction⁸, mais pas pour le référé-provision. Et nous ne pensons pas que les considérations de célérité suffisent à exclure l'exigence de liaison du contentieux.

Le référé-provision, régi par le titre IV du livre V, n'est pas, à proprement parler, un référé d'urgence, relevant du titre II, même si l'article L. 511-1 du code prescrit au juge de se pro-

³ Tout au plus avez-vous écarté l'application de cette règle en présence d'un référé-provision introduit en matière de travaux publics, en vous appuyant sur l'exception historique mais désormais défunte en matière de travaux publics (CE 16 novembre 2005, *Auguste et Commune de Nogent-sur-Marne*, n° 262360 et 263709: Rec., p. 507). Nous aurions toutefois scrupule à trop tirer sur l'a contrario.

⁴ V. par exemple pour le ministère d'avocat en référé-provision: JRCE 27 mai 2011, *Bidalou*, n° 349494.

⁵ V. plus largement pour l'exigence d'habilitation du maire par le conseil municipal: CE 28 novembre 1980, *Ville de Paris (c/ Établissements Roth*, n° 17732: Rec., p. 446; ou pour l'obligation de notification des recours en urbanisme (CE 30 décembre 2002, *Commune de Six-Fours-les-Plages*, n° 245621: Rec., T., p. 861).

⁶ Elle est nécessairement respectée pour le référé-suspension.

⁷ Article R. 531-1 du code de justice administrative.

⁸ Article R. 532-1 du code de justice administrative.

¹ CE 20 mars 2000, *Département des Hauts-de-Seine*, n° 199013: aux Tables sur un autre point, p. 994.

² CE 25 avril 2003, *SA Clinique les Chataigniers*, n° 238683: Rec., T., p. 899.

noncer «*dans les meilleurs délais*»⁹. Votre jurisprudence a déjà opéré le départ entre les référés d'urgence et les autres référés pour résERVER l'allégement de conditions de recevabilité à la première¹⁰. Il est vrai que, comme vous l'avez expressément jugé que l'objet du référé-provision est d'obtenir rapidement le versement d'une provision, ce qui vous a conduit à y transposer la jurisprudence dégagée en matière de référés d'urgence¹¹ permettant au requérant d'introduire son référé sans attendre l'issue d'un recours administratif préalable obligatoire ou d'une procédure préalable de conciliation ou de médiation, pourvu qu'il ait formé ce recours ou engagé cette procédure avant de saisir le juge¹². Mais cette jurisprudence postule justement la préexistence d'un refus de l'administration au moins dans tous les cas où il existe une procédure préalable obligatoire au recours.

Justifications de l'exigence de liaison du contentieux

En tout état de cause, l'exigence de liaison du contentieux n'est guère contraignante pour le requérant pressé, qui peut saisir simultanément l'administration et le juge des référés puisque la liaison doit être préalable au jugement, pas à l'introduction du recours¹³. Beaucoup, et non des moindres¹⁴, ont cru qu'il avait été mis fin à cette tolérance par le second alinéa de l'article R. 421-1 issu du décret dit JADE du 2 novembre 2016¹⁵ qui prévoit que «lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle». Mais ce n'est pas le cas¹⁶.

Dans ces conditions, la solution naturelle¹⁷ consiste à appliquer de *plano* le 2nd alinéa de l'article R. 421-1 au référé-provision, qui est bien une «*requête*» qui «tend au paiement d'une somme d'argent»¹⁸. Trois considérations, qui n'ont rien de déterminantes, viennent au soutien de cette solution littérale:

- en premier lieu, puisque le référé-provision s'est autonomisé, il est logique d'exiger une liaison propre du contentieux. Dans le cas contraire, le contentieux pourrait ne jamais être lié, puisque le requérant peut parfaitement s'abstenir de présenter une requête au fond. Sans doute le caractère contradictoire de la procédure met-il à même l'administration d'exprimer son refus et de s'en expliquer. Mais la temporalité du référé-provision ne lui permet pas toujours de produire une défense écrite, et il faut rappeler qu'aucune disposition ni aucun principe n'imposent la tenue d'une audience publique en référé-provision¹⁹. L'administration peut donc ne jamais s'être prononcée sur les prétentions du demandeur, avant de se voir contrainte de verser une provision. C'est le cas dans l'une des deux affaires;

- en deuxième lieu, tout autonome qu'il est, le référé-provision n'a pas vocation à devenir la procédure indemnitaire de droit commun. Sans doute l'exigence de liaison du contentieux n'est-elle qu'un rempart de papier puisque, comme on l'a dit, le requérant peut mener de front les procédures administrative et contentieuse. Mais on peut espérer que la plupart des requérants observeront cette règle de bon sens selon laquelle la personne qui veut de l'argent de l'administration s'adresse d'abord à elle avant de se plaindre devant le juge de n'avoir rien reçu. Cette invitation est d'autant moins superflue que le référé-provision est censé porter sur une créance non sérieusement contestable. Il est, disons, un peu moins improbable que l'administration mette la main au portefeuille sans attendre d'y être contrainte par le juge; enfin, la solution de dispense aboutit à cette situation absurde dans laquelle, après avoir introduit sans succès un référé-provision, le requérant serait contraint de formuler une demande préalable à l'administration pour lier le contentieux de fond, alors qu'il sait pertinemment que celle-ci refusera, forte de l'ordonnance de rejet. Il résulte en effet de l'avis *Rollet* que la défense de l'administration sur ce référé ne peut plus lier le contentieux. À l'inverse, en obligeant le demandeur à lier le contentieux pour le référé-provision, on lui permet aussi de cocher la case pour l'éventuelle requête au fond²⁰.

⁹ Et que vous lui appliquez l'article L. 5 du code qui permet d'adapter les exigences du contradictoire à celles de l'urgence (CE 29 janvier 2003, *Commune d'Annecy*, n° 247909: Rec., p. 4).

¹⁰ V. à propos du référé-expertise: CE 30 mai 2016, *Société OPH Lille Métropole Habitat*, n° 376187: Rec., p. 187. Ce précédent porte sur le référé expertise. La cour de Nantes l'a jugé pour le référé-provision (CAA Nantes 14 octobre 2010, *Commune d'Étables-sur-Mer*, n° 09NT02422: *JCP Adm.* 2011, n° 2098).

¹¹ CE S. 12 octobre 2001, *Société Produits Roche*, n° 237376: Rec., p. 463; AJDA 2002, p. 123.

¹² V. notamment la décision *Grey diffusion*, préc. V. aussi: CE 10 juin 2009, *Société de cogénération et de production du Boe*, n° 322242: Rec., T., p. 842; CE 16 décembre 2009, *Société d'architecture Groupe 6*, n° 326220: Rec., T., p. 840. Il est probable que vous accepteriez aussi que, dans le cas où le RAPO a été formé postérieurement à l'introduction du référé-provision, le requérant le régularise par des conclusions nouvelles dirigées contre la décision rendue sur ce recours (v. par analogie en aide sociale: CE 4 novembre 2015, *Boudina*, n° 384241: Rec., T., p. 554).

¹³ On pourrait toutefois imaginer que le juge du référé-provision prenne de vitesse le requérant et rejette le référé par ordonnance avant que le contentieux ait pu être lié. Mais autre qu'il suppose une certaine réactivité du juge et qu'il est, au fond, un peu vain, l'exercice est périlleux car la frontière est ténue entre le défaut de liaison du contentieux, que le juge n'est pas tenu d'inviter le requérant à régulariser, et le défaut de production de la décision attaquée, qui appelle une information du requérant.

¹⁴ V. notamment le communiqué de presse du Conseil d'État publié sur son site Internet commentant le décret JADE, ou encore le code de justice administrative commenté par le Président Chabanol.

¹⁵ Décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative.

¹⁶ Avis CE S. 27 mars 2019, *Rollet*, n° 426472: Rec., p. 95.

¹⁷ Il serait par ailleurs illogique de transposer la solution *Grey diffusion*, comme a pu le faire un autre juge des référés (JRTA Rouen 30 août 2017, n° 170748), en exigeant, à peine d'irrecevabilité du référé-provision, une saisine de l'administration préalable au recours, celle-ci n'étant, on vient de le dire, pas même exigée pour un recours au fond.

¹⁸ La jurisprudence selon laquelle les actions indemnитaires portées devant la formation spécialisée dans le contrôle des techniques de renseignement ne sont pas soumises à la règle de la décision préalable (CE FP 31 juillet 2019, *Destin*, n° 420460: à paraître aux Tables) n'est pas transposable en raison de la spécificité du texte législatif qui ouvre cette voie.

¹⁹ CE 25 octobre 2002, *Centre hospitalier de Colson*, n° 244729: Rec., T., p. 849; CE 2 mai 2016, *Ministre de l'Intérieur (c/ Société Guy Dauphin Environnement*, n° 385545-385593: Rec., T., p. 873. C'est la raison pour laquelle B. Martin-Laprade, dans ses conclusions sur la décision *Département des Hauts-de-Seine* précitée, plaide pour qu'un décret rende l'audience publique obligatoire en référé-provision.

²⁰ On pourrait imaginer dans l'absolu une liaison partielle du contentieux, circonscrite à la provision lorsque la demande y est expressément limitée. Mais autre que le cas devrait être rare, il conviendrait à notre avis de considérer que le refus de l'administration vaut refus de verser une quelconque somme d'argent, à titre provisionnelle ou non.

Contentieux des collectivités locales

Vous pourriez ici vous aviser d'un fâcheux effet collatéral: un requérant qui a saisi l'administration d'une demande indemnitaire avant son référé-provision et s'est vu notifier une décision de rejet avec mention des voies et délais de recours²¹, pourrait être forclos à présenter une requête indemnitaire à l'issue de son référé-provision²². Mais ce piège ne devrait pas exister. De même que le référé expertise interrompt le délai de recours contentieux contre la décision rejetant la demande d'indemnité²³, et même s'il peut n'être suivi d'aucune demande au fond, le référé-provision doit avoir cet effet interruptif, le délai recommençant à courir à compter de la notification de la décision du juge des référés. Tel est le cas en procédure civile²⁴.

C'est sous cette dernière réserve que nous vous proposons de juger, comme de nombreuses cours d'ailleurs²⁵, que l'article R. 421-1 s'applique au référé-provision.

²¹ Ou dont la demande a fait l'objet d'un accusé de réception comportant la mention et a donné naissance à une décision implicite de rejet.

²² V. pour cette objection: J. Barthélémy, *RFDA* 2002, p. 272.

²³ CE 13 mars 2009, *Véra*, n° 317567: Rec., p. 103; CE 18 décembre 2009, *Centre hospitalier de Voiron*, n° 311604: Rec., T., p. 886. Le fichage de la décision *Véra* précise que la jurisprudence *Guerreiro* du 27 septembre 1989 (n° 81628-84130: Rec., p. 175) est abandonnée. Or celle-ci portait à la fois sur une expertise et sur une demande de provision. Ces décisions dérogent à la règle selon laquelle le recours contentieux porté devant une juridiction compétente est sans effet sur le cours du délai de recours contentieux (CE 9 juin 2010, *Vintzel*, n° 309145: Rec., T., p. 893).

²⁴ Article 2241 du code civil et Cass. civ. (1^{re} ch.) 1^{er} juin 1999, n° 97-15297: au *Bull.* n° 185; Cass. civ. (13^{re} ch.) 4 juin 1997, n° 95-18845: au *Bull.*; Cass. Com. 27 novembre 2001, *AXA Global Risks*, n° 99-10551: au *Bull.*

²⁵ Cf. notamment: CAA Bordeaux 28 mai 2019, *Consorts Rocher*, n° 19BX00070 et 14 février 2019, *Lincertin*, n° 18BX02655, revenant sur CAA Bordeaux formation plénière 18 novembre 2003, *Ribot*, n° 03BX00935; CAA Versailles 21 mars 2019, *Dambrine*, n° 19VE00433; CAA Marseille 18 mai 2018, *Pompon*, n° 18MA02160.

Cette solution vous conduira à annuler les deux ordonnances de référé qui avaient donné raison à MM. Godin et Lazar, deux détenus s'estimant lésés dans la rémunération de leur travail et ayant directement réclamé devant le juge la réparation du préjudice financier inférieur à 10 000 € résultant du non-respect fautif de la réglementation applicable et, pour M. Godin, du préjudice moral subi. Statuant en référé, vous rejetterez les demandes comme irrecevables.

Tel est le sens de nos conclusions. ■

Décision

Vu la procédure suivante:

M. B... A... a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Poitiers, sur le fondement des dispositions de l'article R. 541-1 du code de justice administrative, de condamner l'État à lui verser une provision de 2 928,44 € au titre du préjudice financier subi du fait de la méconnaissance par l'administration pénitentiaire des dispositions du code de procédure pénale en matière de rémunération du travail des personnes détenues.

Par une ordonnance n° 1802115 du 30 janvier 2019, le juge des référés du tribunal administratif de Poitiers a fait droit à cette demande.

Par un pourvoi enregistré le 12 février 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, la garde des Sceaux, ministre de la Justice demande au Conseil d'État:

1^o) d'annuler cette ordonnance;

2^o) statuant en référé, à titre principal, de rejeter la demande de provision de M. A... comme irrecevable, et à titre subsidiaire, de ne faire droit à la demande qu'à hauteur de 1839,64 € et de

rejeter le surplus des conclusions présentées par M. A... devant le juge des référés du tribunal administratif.

[...]

Considérant ce qui suit:

1. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que M. A..., détenu au...
2. L'article R. 541-1 du code de justice administrative dispose que: « *Le juge des référés peut, même en l'absence d'une demande au fond, accorder une provision au créancier qui l'a saisi lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable. Il peut, même d'office, subordonner le versement de la provision à la constitution d'une garantie.* » Aux termes de l'article R. 421-1 du même code: « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. / Lorsque la requête tend au*

paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle. »

3. Il résulte des dispositions de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, qui sont applicables aux demandes de provision présentées sur le fondement de l'article R. 541-1 du même code, qu'en l'absence d'une décision de l'administration rejetant une demande formulée devant elle par le requérant ou pour son compte, une requête tendant au paiement d'une somme d'argent est irrecevable. Il s'ensuit qu'en admettant la recevabilité de la demande de provision de M. A... alors que l'intéressé n'avait pas saisi l'administration d'une demande préalable, le juge des référés du tribunal administratif de Poitiers a entaché l'ordonnance attaquée d'erreur de droit. Il résulte de ce qui précède que la garde des Sceaux, ministre de la Justice est fondée à en demander l'annulation.