FIDAL

Les grands principes de la responsabilité administrative

Association des Maires et Adjoints de la Sarthe

8 décembre 2011
10 H – 12 H

FIDAL

Plan de l'intervention

I/ <u>La responsabilité administrative du fait des travaux et ouvrages publics</u>

- Introduction : Règles générales applicables

A/ Dommages causés aux participants

B/ Dommages causés aux usagers

C/ Dommages causés aux tiers

1- Dommages permanents

2- Dommages accidentels

II/ <u>La responsabilité du fait des collisions avec des animaux sauvages</u>

© FIDAL

FIDAL

III/ Le régime général de la responsabilité sans faute

A/ Les collaborateurs occasionnels

B/ La responsabilité du fait des décisions administratives régulières

C/ La responsabilité du fait des choses dangereuses

IV/ La responsabilité administrative en matière d'urbanisme

A/ La responsabilité pour faute

1- La nature de la responsabilité

2- Limites à la reconnaissance de la responsabilité

B/ La responsabilité sans faute

1- Edictée par le législateur

2- Dégagée par le juge administratif

© FIDAL

FIDAL

V/ La responsabilité du fait de la police municipale

A/ Police de la circulation et du stationnement
B/ Police de la sécurité
C/ Police de la tranquillité
D/ Police de la salubrité publique
E/ Police de l'admission en soins psychiatriques
F/ Police des attroupements et rassemblements

VI/ La responsabilité personnelle des élus

A/ La responsabilité disciplinaire
B/ La responsabilité civile
C/ La responsabilité pécuniaire
D/ La responsabilité pécuniaire pour gestion de fait

© FIDAL

FIDAL

VII/ La responsabilité pénale des élus en matière de marché public

A/ La prise illégale d'intérêt

B/ Le délit d'octroi d'avantage injustifié (ex délit de favoritisme)

© FIDAL

I- Responsabilité du fait des ouvrages et travaux publics

- **Définitions**

Travaux publics: travaux immobiliers répondant à une fin d'intérêt général et qui comportent l'intervention d'une personne publique, soit en tant que collectivité réalisant les travaux, soit comme bénéficiaire de ces derniers.

Ouvrages publics : biens immobiliers affectés à l'utilité générale

© FIDAL

I- Responsabilité du fait des ouvrages et travaux publics

Introduction : règles génales applicables

1- Règles de procédure

- Compétence exclusive du juge administratif (loi du 28 pluviôse an VIII).
- Pas de décision administrative préalable nécessaire (R. 421-1 du CJA)
- Pas d'opposabilité du délai de recours commun de deux mois. (Mais application de la prescription quadriennale).
- Le ministère d'avocat n'est pas obligatoire en 1ère instance.

© FIDAL

I- Responsabilité du fait des ouvrages et travaux publics

2- Personnes publiques visées par l'action en responsabilité

a) dommage survenant au cours de l'exécution des travaux:

- Responsabilité de la collectivité qui a pris l'initiative et qui finance les travaux
- A défaut, seul le critère de l'initiative est retenu

b) dommages imputables à un ouvrage achevé

- Critère de la charge de l'entretien de l'ouvrage

© FIDAL

I- Responsabilité du fait des ouvrages et travaux publics

c) Routes nationales et départementales dans la traversée des agglomérations :

- responsabilité de la collectivité propriétaire (Etat ou département) si le fait dommageable découle d'un défaut d'aménagement des routes (*CAA Marseille, n°04MA02395, 4 décembre 2006*).

- responsabilité de l'agglomération traversée si l'accident est imputable à une négligence des devoirs de police (éclairage, signalisation, défaut de nettoyage de la voie).

- responsabilité conjointe si l'accident est dû à la fois à un défaut d'entretien et un manquement aux devoirs de police (*CE, 6 juillet 1977, n°98301).*

© FIDAL

I- Responsabilité du fait des ouvrages et travaux publics

A/ Dommage causé aux participants à l'exécution des travaux

1- **définition**: personne participant directement à l'exécution des travaux (entrepreneurs, employés, architectes)

2- **régime juridique** : responsabilité pour faute (*CE 1er décembre 1937, Sté des établissements Jean-François*).

(nb : en pratique, si la victime est un préposé de l'employeur, il bénéficie de la législation sur les accidents du travail lui permettant de se prévaloir d'une responsabilité sans faute).

3- **cas particuliers des élus locaux**: bénéficient du régime du risque professionnel (responsabilité sans faute)

© FIDAL

I- Responsabilité du fait des ouvrages et travaux publics

B/ Dommages causés aux usagers

1- **définition** : est usager celui qui utilise de façon personnelle et directe un ouvrage public (automobiliste circulant sur une route ou piéton marchant sur un trottoir).

2- **régime juridique** : présomption de faute (*CE, sect. 26 juin 1992, Commune Béthoncourt*)

a) L'usager doit établir un lien entre le dommage de travaux public et le travail ou l'ouvrage public,

b) La personne public doit alors prouver qu'elle n'a pas commis de faute

© FIDAL

I- Responsabilité du fait des ouvrages et travaux publics

3- **Nature de la faute**: il peut s'agir, au choix:

- Vice de construction (si la conception ou le mode de réalisation de l'ouvrage ne permettait pas de l'affecter dans des conditions exclusives de dangers à l'usage auquel il était normalement destiné).

- Défaut d'entretien normal (le juge apprécie la normalité au regard de l'obligation d'entretien raisonnable et la prévisibilité de l'accident).

- Manifestation du défaut d'entretien normal:

  - Seuil d'anormalité (l'étendue de l'obligation d'entretien qui pèse sur le maître d'ouvrage public est limitée à la destination de celui-ci: *CE, 10 juin 1921, Commune de Monségur*),

  - Absence d'entretien, notamment celui des dépendances des voies publiques (arbres, rochers…)

© FIDAL

I- Responsabilité du fait des ouvrages et travaux publics

- Prévisibilité du désordre ou de la défectuosité (le juge apprécie la dangerosité au regard de la victime idéale : prudente, vigilante, avisée, prévoyante et intelligente. Il apprécie également sa connaissance de l'ouvrage, mesurée au regard de la fréquence de passage: *CAA Marseille, 18 novembre 2011, n°07MA03359*).

- Vice de conception ou défaut d'aménagement normal : (absence de dispositif de protection adéquat propre à prémunir les usagers contre un danger: *CAA Marseille, 21 janvier 2008, n°05MA01511*).

- Défaut de signalisation (notamment lors de travaux ou de mesures de police).

- Fonctionnement défectueux de certains accessoires de la voie publique (feux de circulation).

© FIDAL

I- Responsabilité du fait des ouvrages et travaux publics

- Illustrations de l'obligation d'entretien normal :

- Installation d'une cage de football (CAA Lyon, 28 juin 2002, Mireval)
- Zone de baignade dans un lac (CAA Bordeaux, 22juillet 1996)

Cas particuliers des voies publiques terrestres:

- Mauvais état de la chaussée (CE, 17 janvier 1968, n°69513),
- Effondrement de la chaussée (CAA Bordeaux, 20 décembre 2005, n°02BX01644),
- Etroitesse de la chaussée (CE, 20 février 1985, n°48562),
- Routes glissantes (CAA Lyon, 27 décembre 1991, n°91LY001 95),
- Routes bombées (CE, 20février 1976, n°96164),
- Obstacles divers formant saillie (CAA Nancy, 8 janvier 2009, n°07NC00520),
- Voies publiques impraticables

© FIDAL

I- Responsabilité du fait des ouvrages et travaux publics

4- Application exceptionnelle d'une responsabilité sans faute

Présence d'un ouvrage exceptionnellement dangereux.

La présomption de faute se transforme alors en présomption de responsabilité.

(*CE, ass., 6 juillet 1973, ministre de l'équipement*).

© FIDAL

I- Responsabilité du fait des ouvrages et travaux publics

5- Atténuation de la responsabilité de l'administration

- Exonération partielle en cas de fautes partagées (*CAA Nancy, 4 mai 2005, n°02NC01304, CAA Nantes, 3 novembre 2011, n°09NT01472),*
- Exonération totale en cas de faute exclusive de la victime ou en cas de force majeure (*CAA Bordeaux, 16 septembre 2010, n°10BX00370*).

© FIDAL

I- Responsabilité du fait des ouvrages et travaux publics

C/ Dommages causés aux tiers

1- **définition** : est tiers la personne qui n'utilise pas effectivement l'ouvrage public

2- **régime juridique**: responsabilité sans faute

- La victime doit établir un lien de causalité entre son dommage et les travaux ou ouvrages publics (*CAA Marseille, 7 novembre 2011, n°09MA02081*).

© FIDAL

I- Responsabilité du fait des ouvrages et travaux publics

3- Nature du dommage

Distinction du dommage accidentel et du dommage permanent:

a) Le dommage accidentel

Il existe 4 catégories principales:

- Les pollutions de rivières (*CE, 12 juillet 1969, ville de St Quentin*),
- Les inondations (*CE, ass., 28 mai 1971, Département du Var, CE, 14 fevrier 1997, n°281798*),
- Les incendies (*CE, 13 juillet 1965, commune du Bois d'Amont*),
- Les hypothèses d'électrocution (*CE, 8 novembre 1985, Rijlaarsdam*).

© FIDAL

I- Responsabilité du fait des ouvrages et travaux publics

b) Le dommage permanent

(Trouble anormal du voisinage en droit civil)

Caractère du préjudice indemnisable:

- Un préjudice anormal et spécial

- La spécialité: traduction du principe de la rupture d'égalité devant les charges publiques au détriment d'un administré. Le dommage doit s'appliquer de manière spécifique à un groupe d'administrés et non à l'ensemble de ceux-ci. (*CE, 4 octobre 2010, n°310801*).

© FIDAL

I- Responsabilité du fait des ouvrages et travaux publics

- L'anormalité: Il faut dépasser un certain seuil de gravité et excéder le minimum de gêne que chaque administré doit assumer au nom de la vie en société.

  Le juge peut prendre en compte quelques critères d'appréciation: (*CE, ass., 22 octobre 1971 ministre de l'équipement*)

- l'intensité des troubles telle que la teneur, la durée ou l'intensité du préjudice subi (*CE, 26 octobre 2007, n°297301*),
- L'état antérieur des lieux (construction d'une centrale nucléaire dans un endroit isolé : *CE, 5 avril 1991, Epoux Doquet*),
- Affectation des lieux (résidences de repos ou d'habitation quotidienne (*CE, section, 28 fevrier 1986 Entreprise Blondet*).

© FIDAL

I- Responsabilité du fait des ouvrages et travaux publics

- Le préjudice commercial et la perte de valeur immobilière d'un bien :

- perte de valeur: présence d'une centrale nucléaire (*CE, 5 avril 1991, Epoux Doquet*)

- préjudice commercial: baisse importante du chiffre d'affaires d'un commerçant du fait de la présence de travaux public de voirie *(CE, 24 mars 1978, Brussol*).

© FIDAL

FIDAL

II- La responsabilité du fait des collisions avec des animaux sauvages

- **Fondement de la responsabilité**: défaut d'entretien normal de l'ouvrage public

- **Régime juridique**: présomption de faute. La collectivité doit prouver l'absence de DEN.

- Pour relever le DEN, le dommage doit se produire soit :

- à proximité des massifs forestiers abritant du gros gibier,
- Au niveau d'une zone où le passage du gibier est habituel

(*CE, section, 19 mars 1976, n°93774; CAA Nancy, 1 er juillet 2010, n°09NC01461*).

Nb: le juge considère qu'un dommage occasionné à 5 km (*CE, 12 mai 2003, n°209440*) ou même 4 km d'un massif forestier ne correspond pas à un DEN (*CAA Bordeaux, 18 octobre 2007, n°05BX01364*)

- L'entretien normal de l'ouvrage peut se manifester par la pose de panneau de signalisation aux abords de ces zones (*CAA Nancy, 1er juillet 2010, n°09NC01461*).

© FIDAL

III- le régime général de la responsabilité sans faute

A/ Les collaborateurs occasionnels du service public

1- La notion de collaborateur occasionnel

- Toute personne apportant de manière occasionnelle son concours à l'exécution d'un service public (*CE, 21 juin 1885, Cames*).

- Doit être considérée comme C.O.:

- La Personne « obligée » par l'administration (*CE, 5 mars 1943, Charat*),
- La personne dont l'aide a été demandée (*CE, assemblée, 22 novembre 1946, Cne St-Priest-la-Plaine*),
- La personne dont l'aide a été acceptée par la collectivité (*CE, ass., 27 novembre 1970, Appert-Collin*),
- Un mandataire judiciaire à condition que son préjudice soit anormal, spécial et d'une certaine gravité (*Civ, 1ère, 30 janvier 1996*),
- Une personne qui agit spontanément, à condition qu'elle soit en présence d'une urgence manifeste (*CE, 17 avril 1953, Pinguet*) et qu'elle soit justifiée (*CE, 14 décembre 1981, Guinard*).

© FIDAL

III- le régime général de la responsabilité sans faute

2- Les conditions de la responsabilité

a) l'existence d'un service public

- Un service communal de lutte contre les incendies (*CE, 6 janvier 1954, Mazet*),
- Des services hospitaliers (*CE, 13 décembre 1957, Hôpital-hospice Vernon*),
- Des fêtes communales traditionnelles,
- Le service des douanes (*CE, 24 juin 1966, Lemaire*).

b) Une collaboration effective au service

- Une participation active au service (*CE, 3 octobre 1980, Gambiné*),
- Une participation directe (tel n'est pas le cas de l'usager),
- Une telle collaboration est reconnue même s'il existe un lien de parenté entre le collaborateur et la victime (*CE, 22 juin 1984, Nicolaï*).

© FIDAL

III- le régime général de la responsabilité sans faute

B/ Responsabilité du fait des décisions administratives régulières

- Principe de la rupture du principe d'égalité devant les charges publiques.

1- **Le refus de prêter main-forte à l'exécution des décisions judiciaires** (*CE, 30 novembre 1923, Couitéas)*

- Le demandeur doit avoir une décision judiciaire dûment revêtue de la formule exécutoire,
- L'inaction de la collectivité doit être justifiée par des risques de danger pour l'ordre public,
- Le préjudice doit excéder une certaine durée

© FIDAL

III- le régime général de la responsabilité sans faute

2- Le refus du concours de la force publique

- En dehors de toute décision judiciaire,
- L'inaction doit être justifiée eu égard aux nécessités d'ordre public,
- La victime doit justifier d'un préjudice anormal et spécial

3- Le refus de saisir l'autorité judiciaire

- Défaut d'application d'une législation ou d'une règlementation par l'administration,
- La victime doit justifier d'un préjudice anormal et spécial

© FIDAL

III- le régime général de la responsabilité sans faute

C/ La responsabilité du fait des choses dangereuses

1- Les choses dangereuses

- Ce régime est fondé sur le critère du risque.
- La victime doit être un tiers à l'action.
- L'anormalité du dommage au regard des avantages attendus (notion de gravité)
- *CE, 28 mars 1919, Regnault-Deroziers*

  - les explosifs,
  - les armes et engins dangereux (*CE, ass., 24 juin 1949 Cts Lecomte*)

© FIDAL

III- le régime général de la responsabilité sans faute

D/ Les circonstances exonératoires en matière de responsabilité sans faute

1- La faute de la victime

- Totalement exonératoire si le dommage est exclusivement imputable à sa faute
- Partagée si sa faute a aggravé son dommage

2- La force majeure

La reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle n'est pas nécessairement constitutive de la force majeure (*TA Montpellier, 18 décembre 1996 MAIF*)

© FIDAL

IV- responsabilité en matière d'urbanisme

- **Introduction générale**

Le contentieux le plus fréquemment rencontré est la perte de valeur vénale d'un terrain, du fait des services d'urbanisme.

Toutefois, les possibilités d'indemnisation sont rares.

© FIDAL

IV- responsabilité en matière d'urbanisme

A/ La responsabilité pour faute

1- La nature de la faute

a) Une faute tirée d'une décision illégale

Décision individuelle (PC) ou règlementaire (PLU/POS)

Illustrations :

- Dommages liés à l'instabilité d'un terrain pourtant classé en zone constructible (*TA Nice, 5 mai 1994, n°90-85*),
- Impossibilité de percevoir une participation du fait de l'illégalité d'un POS (*CAA Paris, 21 janvier 1997, Ministre de l'équipement*),

© FIDAL

IV- responsabilité en matière d'urbanisme

La responsabilité de la commune est engagée quand :

- La décision d'accorder un Permis de construire est illégale.

  Indemnisation uniquement si le retrait du PC prive définitivement le demandeur de sa possibilité de réaliser son projet.

Illustrations de l'illégalité des décisions concernant les autorisations de PC:

- Méconnaisse des règles fixant le COS (*CE, 1er juillet 1987, n°58395)*,
- Violation des clauses du cahier des charges d'un lotissement (*CE, 12 mars 1990, n°68932*),
- Constructions autorisées sur des terrains exposés à des risques naturels (*CAA, Lyon, 9 juillet 1990, n°90LY00332*),
- Méconnaissance du règlement sanitaire départemental (*CAA Lyon, 25 juin 1996, n°93LY01158*),
- Méconnaissance des règles de hauteur (*CE, 26 mai 1965, Kutschera*)

© FIDAL

FIDAL

IV- responsabilité en matière d'urbanisme

- Le rejet illégal d'un permis de construire modificatif (*CE, 17 décembre 2003, n°255235*),
- Le rejet illégal d'un permis de construire (*CE, 12 décembre 1984, n°41293*)
- Le retrait illégal d'un PC ou autorisation de lotir (*CE, 28 juillet 1993, n°87047*)
- La décision de créer une ZAC est illégale et le requérant justifie avoir signé une convention d'aménagement,
- Le certificat d'urbanisme négatif contient des indications inexactes restreignant les droits à construire
- Un certificat d'urbanisme positif omet des indications importantes ou comporte des indications inexactes et est suivi d'un refus de PC (*CE, 3 octobre 1990, n°96666*).

  Indemnisation = valeur attribuée à la parcelle au vu du CUP – valeur effective.

- Nb: l'interruption illégale de travaux faite par le maire en application de l'article L. 480-2du Code de l'urbanisme engage la responsabilité de l'Etat.

© FIDAL

FIDAL

IV- responsabilité en matière d'urbanisme

- Le refus d'interrompre des travaux irréguliers. (Indemnisation possible uniquement si les travaux de gros œuvre ne sont pas accomplis), *TA Amiens, 22 janvier 2002, n°98-2962.*
- Le refus illégal de l'autorisation de lotir (*CE, 2 novembre 1938, Leneveu*),
- Le refus illégal d'autoriser un branchement sur le réseau communal d'eau (*CE, 16 janvier 1987, n°51317*),
- Le refus de délivrer un alignement dans le cas où l'immeuble est soumis aux servitudes résultant de la législation sur les alignements, (*CE, 29 janvier 1958, Sancerni*)
- L'exercice illégal d'un DPU (*CAA, 13 juillet 1993, Veuve Thobie*).
- Le refus de rétrocession d'un bien préempté mais dont le prix n'a pas été réglé (Article L. 213-14 Code de l'urbanisme)

© FIDAL

IV- responsabilité en matière d'urbanisme

b) Une faute tirée d'un comportement illégal

La faute doit être liée à une obligation incombant à l'administration

Engagent la responsabilité de la commune les agissements suivants:

- Les retards

- Dans la révision ou la modification d'un document d'urbanisme rendant constructible un terrain (*CAA Lyon, 28 janvier 1993, n°90LY00454*),
- Dans la délivrance d'un certificat d'urbanisme avec un retard excessif au regard du délai codifié à l'article R. 410-6 du Code de l'urbanisme),
- Dans la délivrance d'un PC (*CAA Nancy, 15 janvier 2004, n°98NC01361*)

© FIDAL

FIDAL

IV- responsabilité en matière d'urbanisme

- Erreurs commises dans l'élaboration conjointe d'un document d'urbanisme

  L'Etat engage sa responsabilité à l'égard de la commune si ce document est rendu illégal du fait de son comportement fautif (loi littoral)

- Les renseignements erronés

- Sur les limites d'une parcelle dans un plan parcellaire (*CE, 23 juin 1965, Epoux Baixas*),
- Sur l'information inexacte selon laquelle un PC serait devenu périmé (*CE, 30 mars 1994, n°122087)*

- A l'inverse, pas de faute si les renseignements inexacts sont donnés sous réserve de modifications

© FIDAL

IV- responsabilité en matière d'urbanisme

- La non reconnaissance d'un permis tacite

- La faute personnelle d'un agent de l'administration

- A condition qu'elle ne soit pas détachable du service. (Elle doit être commise dans l'exercice de ses fonctions et avec les moyens du service).

© FIDAL

IV- responsabilité en matière d'urbanisme

2- l'Exonération ou l'atténuation de la faute

- Indications erronées fournies par la victime
  - Sur la vérification des caractéristiques des réseaux existants (*CE, 14 décembre 1988, n°67353*)
  - Sur la superficie d'un terrain pour la délivrance d'un PC (*CAA Paris, 27 novembre 2001, n°98PA00737*),
  - Sur les droit de propriété attachés à une parcelle (CAA Lyon, 25 avril 2000, n°96LY01311),

- Connaissance de l'illégalité commise
  - La responsabilité de la commune est atténuée du ¼ si le demandeur *connaissait l'illégalité (*CE, 21 septembre 1990, SCI Résidence Pays d'OC) ou ne pouvait ignorer que la demande d'autorisation n'était pas conforme (*CE, 21 septembre 1990, n°67776*),
  - La responsabilité est atténuée de ½ si la victime était parfaitement informée (*CE, 1er juillet 1987, n°58395*).

  - Nb: le juge prend en compte notamment la profession de la victime (notaire: *CE, 17 octobre 1973;* agent immobilier*: CAA Paris, 5 mars 1996, n°93PA00118*).

© FIDAL

FIDAL

IV- responsabilité en matière d'urbanisme

- Complexité des règles d'urbanisme applicables

- Une règlementation complexe permettant d'importantes dérogations (*CE, 7 mai 1986, n°52976*),
- Difficulté d'application d'une règle nouvelle (*TA Nice, 3 mai 2005, n°0200997*)

- Participation à l'illégalité commise

- Etude d'impact défectueuse ou incomplète déposée par l'auteur du projet (*CE, 31 mars 1989, Coutras*)
- Étude d'impact pour une ZAC faite par l'aménageur (*CAA Paris, 29 janvier*
- *2004, n°00PA02734*)

© FIDAL

FIDAL

IV- responsabilité en matière d'urbanisme

- Imprudences et erreurs

- Les risques naturels que ne pouvait ignorer le bénéficiaire du PC (*CAA Nancy, 6 aout 1993, n°92NC00568*),
- Les risques juridiques pris par le constructeur (pour n'avoir pas attendus l'ensemble des autorisations nécessaires: *CE 20 janvier 1988 n°80059*),

- Négligences ou inertie dans l'accomplissement de démarches administratives ou procédurales incombant à l'intéressé

- Omission d'un bénéficiaire d'une autorisation pour procéder aux démarches et diligences personnelles qui lui incombent (*CE, 11 juin 1975, n°94161*),
- Obligation du pétitionnaire, qui a obtenu l'annulation d'un premier permis, de renouveler sa demande (*CE, 15 juin 1983, n°33670*).

© FIDAL

IV- responsabilité en matière d'urbanisme

- Le fait du tiers

- *CE, 10 mars 1965, Delcher*
- *TA Strasbourg, 8 novembre 1995, SA Séloi* (un architecte affirmant à tort, dans une étude d'impact, qu'un terrain n'était pas inondable)

© FIDAL

IV- responsabilité en matière d'urbanisme

B/ La responsabilité sans faute de la commune

1- Le régime légal d'indemnisation des servitudes d'urbanisme

- Le régime est codifié à l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme:

a) **Le principe** : les servitudes instituées par application du Code de l'urbanisme ne sont pas indemnisables en matière de:

- voirie,
- d'hygiène et d'esthétique
- d'utilisation du sol,
- hauteur des constructions,
- proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété,
- interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies,
- répartition des immeubles entre diverses zones.

© FIDAL

FIDAL

IV- responsabilité en matière d'urbanisme

- L'article L. 160-5 du Code de l'urbanisme a été reconnu par:

- Le Conseil d'Etat qui le juge compatible avec l'article 1 du protocole additionnel de la CEDH (*CE, section, 3 juillet 1998, Bitouzet*),
- Une réponse ministérielle (*JOAN 17 fevrier 1997*),

- Illustrations:

- Le classement en zone N d'une parcelle (*CE, 7 avril 1999, n°142857*),
- La servitude de passage d'une canalisation d'eau (*CAA Paris, 7 avril 2005, n°01PA04256*),
- L'extension d'une zone de protection contre le bruit (*CAA Bordeaux, 8 février 2001*),
- Les plans d'alignement susceptibles de frapper des immeubles (*CAA Paris 17 juin 1999, n°96PA04234*)

© FIDAL

IV- responsabilité en matière d'urbanisme

b) Exceptions: une servitude peut fonder une indemnisation

- Sur le fondement de l'article L. 160-5 alinéa 2, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes:

- une atteinte à des droits acquis
- ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain ;

Cette indemnité, à défaut d'accord amiable, est fixée par le tribunal administratif, qui doit tenir compte de la plus-value donnée aux immeubles par la réalisation du plan d'occupation des sols rendu public ou du PLU.

© FIDAL

FIDAL

IV- responsabilité en matière d'urbanisme

- Servitude de passage le long du littoral (article L. 160-7 du code de l'urbanisme),

  Le propriétaire doit cependant rapporter l'existence d'un dommage direct, matériel et certain
- Servitude destinée à assurer la qualité des eaux potables (article L. 1321-3 CSP),
- Servitude de passage et d'aménagement en faveur des voies de lutte contre l'incendie (article l; 321-5-1 du code forestier),
- Servitude de visibilité des voies publiques (L. 114-4 du code de la voierie routière),
- Servitude pour les canalisations de transports et de distribution de la chaleur (article 18 loi n°80-531 du 15 juillet 19 80),
- Servitudes d'inondation périodique des zones de rétention des crues (article L. 211-12 du code de l'environnement)
- Suppression des constructions proches d'installations de défense (article L. 5114-3 du Code de la défense).

© FIDAL

IV- responsabilité en matière d'urbanisme

- Servitudes remettant en cause les effets d'une décision individuelle (loi n°67-1253 du 30 décembre 1967).

- Servitude faisant échec au projet d'aménagement d'un lotissement ayant reçu préalablement une autorisation individuelle créatrice de droit (CE, 4 mars 1977, ministère équipement).

- Charges résultant de la mise en œuvre des fouilles (article L. 531-3 du code du patrimoine).

© FIDAL

IV- responsabilité en matière d'urbanisme

2- Les régimes juridiques dégagés par la jurisprudence

a) Le principe d'égalité devant les charges publiques

- Troubles de voisinage du fait de la présence d'équipements urbains

Deux conditions cumulatives:

- Il faut qu'ils soient « supérieurs à ceux qui peuvent affecter tout propriétaire d'un terrain situé en zone urbaine, qui se trouve normalement exposé au risque de voir des immeubles collectifs édifiés sur des parcelles voisines » (*CE 2 juillet 1986, n°65531*),
- Ils doivent affecter un nombre limité de personnes

Illustration :

- dépréciation d'une propriété du fait de réduction de vue ou d'ensoleillement par la construction d'une voie sur remblai (*CE, 20 mai 1977, ministre de l'équipement*)

© FIDAL

IV- responsabilité en matière d'urbanisme

- Perte ou altération du droit d'accès des riverains aux équipements urbains

Nécessité de prouver un dommage anormal et spécial

- Garagiste qui voit la rue de son commerce transformée en rue piétonne (CE, 16 octobre 1992)

b) Enrichissement sans cause (rare)

© FIDAL

V- La responsabilité du fait de la police municipale

A/ Police de la circulation et du stationnement

1- Dérèglement des feux de circulation

- Le régime juridique applicable est celui des dommages de travaux publics (usager- DEN)

2- Illégalités des décisions ou comportements

Les mesures d'interdiction ne peuvent être ni générales, ni absolues (interdiction permanente pour la circulation de tout véhicule automobile sur une voie sans justification suffisante: *CE, 21 juillet 1972 Valchi*)

- Mesures excessives ou insuffisantes

Notion de proportionnalité des mesures de police administrative.
(*CE, 16 avril 1958, Constantin*)

© FIDAL

V- La responsabilité du fait de la police municipale

B/ Police de la sécurité

1- Baignades

- La commune ne se dégage pas de toute responsabilité en instituant une zone spéciale de surveillance (*CE, 9 fevrier 1966 Ville du Touquet*)
- Pour les communes ayant aménagé des plans d'eau, elles doivent:

- Prendre les mesures appropriées en vue d'assurer la sécurité des usagers,
- Signaler spécialement les dangers excédant ceux contre lesquels les intéressés doivent personnellement, par leur prudence, se prémunir (*CE, 14 octobre 1977, Commune de Catus*)

- Pour les zones de baignades non aménagées

- La commune doit signaler tous les dangers excédant ceux contre lesquels les intéressés doivent personnellement, par leur prudence, se prémunir
- La commune doit prendre les mesures nécessaires pour permettre l'intervention rapide des secours en cas de fréquentation importante

© FIDAL

V- La responsabilité du fait de la police municipale

2- Fêtes et réjouissances publiques

a) Principes généraux:

- La commune n'est plus responsable si elle a confié l'organisation d'une fête à une personne privée.
- Limite: insolvabilité de l'entreprise ou faute de la commune (*CE, 13 novembre 1970, Ville de Royan*).

b) Feu d'artifice:

- Responsabilité de la commune si la victime prouve une faute dans:
  - l'organisation et le fonctionnement du service (*CE, 21 fevrier 1958, Commune de Domme*),
  - Le choix de l'artificier (*CE, 30 mars 1979, Moisan*),
  - Manquements aux mesures de police pour assurer la sécurité.

© FIDAL

V- La responsabilité du fait de la police municipale

c) Les raves party

- un arrêté interdisant une telle manifestation est légal à condition d'être justifié par des éléments objectifs: (*CAA Nantes, 31 juillet 2001, n°97NT00844*)
  - Agents de police (en nombre) insuffisant,
  - Moyens de lutte contre les incendies et de secours aux personnes inappropriés,
  - Risques sérieux de désordre

- Depuis la loi du 15 novembre 2001, n°2001-1062, la police des « raves-party » est transférée au préfet.

- Ces principes continuent de s'appliquer pour l'ensemble des manifestations publiques tels que les spectacles, festivals ou concerts.

© FIDAL

V- La responsabilité du fait de la police municipale

d) Les incendies

- Le maire doit prévenir les incendies. A défaut, la commune est responsable (TA Nice, 25 janvier 2011, n°066805)

- Application récente d'un régime de faute simple (CE, 29 décembre 1999, Cté urbaine de Lille)

- Causes exonératoires:

- Le comportement de la victime,
- La force majeure,
- Le fait d'un tiers
- Les circonstances locales (ex: le mode de construction de l'ouvrage, CE 7 mars 1980, SARL cinq-sept).

© FIDAL

V- La responsabilité du fait de la police municipale

e) Inondations

- La commune peut être responsable s'il existe un défaut d'entretien normal.

- L'entretien, tel que défini aux articles L. 215-14 et L. 215-15 du Code de l'environnement, des cours d'eau domaniaux et de leurs dépendances est à la charge de la personne publique propriétaire du domaine public fluvial

- Exonération :

- la force majeure (précipitations exceptionnelles),
- La faute de la victime.

© FIDAL

V- La responsabilité du fait de la police municipale

f) Le ramassage scolaire

- Fondement de la responsabilité:

- Abstention de l'usage des pouvoirs de police pour prendre les mesures de sécurité qui s'imposent. Ex: imposer la mise en place des véhicules avant la sortie des enfants (*CE, 4 juillet 1980, n°7353*),
- Faute dans l'organisation et le fonctionnement du service public.

g) Réunions et manifestations

- L'interdiction doit être proportionnée aux risques de troubles à l'ordre public. (*CE, 19 mai 1933, Benjamin*)

© FIDAL

V- La responsabilité du fait de la police municipale

C/ Police de la tranquillité

1- Police des funérailles

Régime de la faute simple (article L. 2212-2 et L. 2213-8 du CGCT).

Illustrations:

- Vol dans un cimetière (TA Marseille, 8 juin 2004),
- Chute d'un monument funéraire (CAA Nancy, 13 janvier 2005, Ville Nancy),
- Chute d'un arbre endommageant une tombe (TA Amiens, 22 mars 2005)

© FIDAL

V- La responsabilité du fait de la police municipale

2- Lutte contre les nuisances sonores

« Aucun bruit ne doit, par sa durée, sa répétition ou son intensité, porter atteinte à la tranquillité du voisinage ou à la santé de l'homme » article R. 1334-31 CSP.

a) Régime de la faute simple

L'évaluation de l'atteinte est déterminée par la différence entre le niveau de bruit ambiant et le niveau de bruit résiduel.

b) Illustrations

- chenil, foyer rural (*CE, 17 mai 1974, Malaterre*)

c) Précisions

- Cette solution existe même pour les communes à police étatisée
- Si le bruit a pour origine la sonnerie des cloches, l'autorité de police doit concilier la liberté du culte et le respect de la tranquillité publique.

© FIDAL

V- La responsabilité du fait de la police municipale

D/ Police de la salubrité

- La responsabilité pour faute simple est souvent retenue pour l'inertie du maire

- Concerne les matières suivantes:

- Les déchets, ordures et sites pollués (*CE, 20 décembre 1957 Commune de Beaumont*),
- Les eaux usées (mauvaises évacuation: *CE, 5 juillet 1957, Dayre*),
- Les immeubles insalubres,
- Les ventes (produit insalubre, vente ambulante…),
- Nettoyage des trottoirs et caniveaux (*CE, 15 octobre 1980, n°16199*),

- Ce fondement est rarement soulevé car:

- Les luttes contre les épidémies et épizooties sont de la compétence du préfet,
- Il est souvent remplacé par celui des troubles anormaux du voisinage (cf I)

© FIDAL

V- La responsabilité du fait de la police municipale

E/ La police de l'admission en soins psychiatriques (Article L. 3213-2 CSP).

- Le maire arrête, à l'égard des personnes dont le comportement révèle des troubles mentaux manifestes, toutes les mesures provisoires nécessaires en cas de danger imminent pour la sûreté des personnes attesté par un avis médical. (*CE, 16 novembre 1984, Léoni*)

- Ces mesures peuvent être:

- Une prise en charge en hospitalisation complète,
- une autre forme incluant, le cas échéant, des hospitalisations partielles, des consultations ou des soins à domicile, des consultations en ambulatoire, des activités thérapeutiques

- Cette information doit toujours être transmise dans les vingt-quatre heures au préfet.
- Faute de décision préfectorale, ces mesures provisoires sont caduques au terme de quarante-huit heures.

© FIDAL

V- La responsabilité du fait de la police municipale

F/ La police des attroupements et rassemblements

- Il s'agit d'un regroupement spontané de plusieurs personnes et devant causer des troubles à l'ordre public se manifestant par des dégâts et dommages résultant des crimes et délits.

- régime de responsabilité sans faute

- L'article 92 de la loi du 7 janvier 1983 reconnait la responsabilité de l'Etat
- Toutefois, l'Etat peut exercer une action récursoire contre la commune en cas de faute de sa part (article L. 2216-3 du CGCT)

- Le préjudice peut être corporel, matériel et commercial

- Il doit être la conséquence directe et certaine des crimes et délits. Toutefois, il n'a pas à être anormal et spécial.

© FIDAL

VI- la responsabilité personnelle des élus

A/ La responsabilité disciplinaire

- Il existe deux grands types de responsabilité disciplinaire des élus:

1- La responsabilité pour refus de remplir une fonction

- Ne concerne que les conseillers municipaux et généraux (Articles L. 2121-5 et L. 3121-5 du CGCT),
- La sanction est la démission d'office, prononcée par le TA.
- Inéligibilité pendant un an.

© FIDAL

VI- la responsabilité personnelle des élus

2- La responsabilité pour commission de fautes graves

a) Principes généraux:

- Ne concerne que le maire et les adjoints (article L. 2122-16 du CGCT).
- Il doit s'agir d'actes en lien avec les fonctions de l'élu.
- Ils peuvent être suspendus par arrêté ministériel après avoir été entendus ou invités à fournir des explications.
- Cette suspension ne peut dépasser un délai d'un mois.
- Si la révocation est prise, elle entraine l'inéligibilité de l'élu pour une durée d'un an, sauf renouvellement général des conseils municipaux.

b) Illustrations :

- La commission de graves négligences dans l'établissement de documents budgétaires (*CE, 22 fevrier 1987, n°78247*),
- Tenir publiquement des propos outranciers pendant une cérémonie officielle (*CE, 27 fevrier 1981, 14361*),

© FIDAL

VI- la responsabilité personnelle des élus

B/ La responsabilité civile

- Il peut s'agir de :

- la responsabilité personnelle de l'élu – responsabilité sur le fondement de l'article 1382 du Code civil- : compétence du juge judiciaire.

- La responsabilité de l'élu à travers la commune en cas de faute non dépourvue de tout lien avec le service – responsabilité administrative - : compétence du juge administratif.

© FIDAL

VI- la responsabilité personnelle des élus

La notion de faute personnelle détachable du service :

4 hypothèses sont reconnues par la jurisprudence:

- L'acte est exclusivement rattaché à la vie privée de l'élu,
- La poursuite de préoccupations d'ordre privé ou d'intérêt personnel,
- L'excès de comportement,
- L'acte inexcusable.

a) l'acte est exclusivement rattaché à la vie privée de l'élu,

b) La poursuite de préoccupations d'ordre privé ou d'intérêt personnel,

- Essentiellement des actes inspirés par l'animosité ou l'intention de nuire.

© FIDAL

VI- la responsabilité personnelle des élus

c) L'excès de comportement,

- Excès de boissons ou de langage injurieux ou insultants

d) L'acte inexcusable

- Cette qualification tient à la conjonction de deux facteurs:

- L'extrême gravité des conséquences de la faute,
- Le caractère inexcusable, au sens moral du terme, du comportement de l'agent.

Hypothèse du maire qui établit des attestations administratives certifiant que la commune devait à une entreprise des sommes correspondant à des travaux non réalisés (*CE, 2 mars 2007, n°283257*).

© FIDAL

VI- la responsabilité personnelle des élus

C/ La responsabilité pécuniaire devant la cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)

a) principe: immunité des ordonnateurs élus locaux devant la CDBF.

b) exception: il existe 3 cas de responsabilité prévus par le Code des juridictions financières.

- Inexécution d'une décision de justice entrainant le paiement d'une astreinte.
- Inexécution d'une décision de justice condamnant une collectivité au paiement d'une somme d'argent.

© FIDAL

VI- la responsabilité personnelle des élus

- La réquisition du comptable par un ordonnateur élu local.

  pour cette dernière, le prononcé d'une sanction nécessite la réunion de quatre éléments :

  - Une réquisition,
  - La méconnaissance d'une obligation,
  - L'octroi d'un avantage injustifié à autrui,
  - Un préjudice pour les caisses publiques.

c) Les sanctions prévues

- Une amende qui peut atteindre :
  - 750 euros,
  - ou le montant de l'indemnité annuelle brute qui était allouée à l'élu à la date de l'infraction.

© FIDAL

VI- la responsabilité personnelle des élus

D/ La responsabilité pécuniaire pour gestion de fait

- Fondement juridique: article 60 loi n°63-156 du 23 février 1963.

- Définition: irrégularité budgétaire et comptable découlant de l'atteinte portée au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables.
- Elle se caractérise par l'immixtion d'une personne physique ou morale dans le maniement ou la détention de fonds publics, sans titre légal, c'est-à-dire sans posséder la qualité de comptable public.
- Le comptable public est chargé de l'encaissement des recettes, le paiement des dépenses et la conservation des fonds et valeur.

© FIDAL

VI- la responsabilité personnelle des élus

1- Faits générateurs

- Deux grands types de faits générateurs:

a) Le fait de s'ingérer dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste,

ex : recevoir une sommes due au titre de la location de salle municipale (C. comptes, 12 juillet 1990, Cne Condette).

b) Le fait de recevoir ou manier directement ou indirectement des fonds ou valeur extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public.

ex : rémunération d'agents territoriaux affectés comme employés de maison aux résidences du maire. (nb: la jurisprudence refuse de considérer comme étant coauteur le secrétaire de mairie ayant assisté un maire dans une gestion de fait).

© FIDAL

VI- la responsabilité personnelle des élus

2- Procédure

- La procédure est composée de 4 étapes :

a) La déclaration de gestion de fait

b) La fixation de la ligne de compte

- Le juge reconstitue les opérations de recettes et de dépenses.
- S'il n'existe pas une parfaite égalité entre recettes et dépenses, le comptable de fait doit faire un débet du même montant qu'il doit reverser à la collectivité sur ses deniers propres.

c) Le prononcé éventuel d'une amende

- Article L. 131-11 du code de justice financier.
- Le juge détermine le montant en fonction du comportement du comptable de fait
- Illustration: 762 245 euros d'amende prononcé par la C. comptes le 4 mai 1995.

d) Apurement du débet et de l'amende et quitus

© FIDAL

VI- la responsabilité personnelle des élus

3- Sanction relative aux fonctions

- Suspension de la qualité d'ordonnateur (l'inéligibilité a disparu pour les élus).
- Toutefois, un juge pénal peut prononcer cette inéligibilité en tant que peine complémentaire.
- En effet, la gestion de fait est une infraction pénale si elle revêt un caractère frauduleux: 3 ans + 45 000 euros d'amende.

© FIDAL

VI- la responsabilité personnelle des élus

4- Le cas particulier des associations para-administratives

- Le fait pour un collectivité de se constituer un avoir auprès d'une association en lui versant une subvention et en s'en réservant l'usage.

- Cas des associations para-administrative transparentes (*CE Cne Boulogne-Billancourt, n°281796*). Critères:

- L'association est créée à l'initiative de la commune,
- Son organisation et son fonctionnement sont contrôlés par la commune,
- Son financement provient essentiellement de la commune.

© FIDAL

VII/ la responsabilité pénale des élus en matière de marché public

A/ La prise illégale d'intérêt

- Article 432-12 du Code pénal « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende* ».

© FIDAL

FIDAL

VII/ Le droit pénal des marchés publics

1- Eléments constitutifs de l'infraction

- L'auteur a une activité publique (élu, fonctionnaire, dépositaire de l'autorité publique, chargé d'une mission de service public…).
- Une activité de surveillance (gestion de l'entreprise concernée…).
- Une prise d'intérêt (prise de bénéfice, avantage matériel, pécuniaire ou un simple intérêt moral).
- Un élément moral (accomplir sciemment l'acte fautif).

© FIDAL

VII/ Le droit pénal des marchés publics

2- Eléments de procédure

- **La prescription**: Comme pour toutes infractions délictuelles, 3 ans sans acte interruptif.
- **Juridiction compétente**: le tribunal correctionnel du lieu de l'infraction.
- **Exercice d'une action civile**: conditionnée à l'existence d'un lien de causalité direct entre la faute pénale et le préjudice subi par la victime.

© FIDAL

VII/ Le droit pénal des marchés publics

B/ Le délit d'octroi d'avantage injustifié (ex délit de favoritisme)

- *L'article 432 -14 du Code pénal énonce que «Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30000 euros d'amende le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public ».*

© FIDAL

VII/ Le droit pénal des marchés publics et DSP

1- Le champ d'application

- Ce délit n'est caractérisé que pour la procédure précédant la signature du contrat.

- N'est opposable qu'aux seules personnes physiques.

- Les auteurs ou complice peuvent être des représentants du pouvoir adjudicateur (élus, directeur général des services, membres des services techniques, membres des services utilisateurs ou prestataires extérieurs).
- Les bénéficiaires de ces avantages sont qualifiés de receleurs.

© FIDAL

VII/ Le droit pénal des marchés publics

2- Eléments constitutifs de l'infraction

- **Elément matériel**: attribution du marché ou simple tentative d'attribution. Se manifeste par tout agissement contraire au principe de libre concurrence.

- **Elément intentionnel**: l'auteur doit avoir directement ou indirectement conscience de l'infraction. Se détecte pas un faisceau d'indices (gravité des faits, expérience du prévenu, montant du marché…).

- **Elément légal**: définition donnée par l'article 432-14 du Code pénal.

© FIDAL

VII/ Le droit pénal des marchés publics

3- Eléments de procédure

- **Partie à l'instance**: Le parquet ou toute personne ayant un préjudice personnel et direct (entreprise concurrente, membre de l'administration, contribuable de la commune).

- **Prescription**: délai de trois ans à compter de la commission de l'infraction (ex: notification du marché).

- **Action civile** : Si préjudice personnel et direct.

- **Autorité de la chose jugée au pénal sur l'administratif**: si l'infraction est constatée par le juge pénal, la demande d'annulation doit être acceptée par le juge administratif.

© FIDAL

FIDAL

Contacts :

Christophe FORCINAL
Avocat
Département Droit Public
E-mail : christophe.forcinal@fidal.fr
Tél : 02.43.50.44.00
Fax : 02.43.50.44.01

Guillaume COLLART
Avocat
Département Droit Public
E- mail : guillaume.collart@fidal.fr
Tél : 02.43.50.44.00
Fax : 02.43.50.44.01

© FIDAL