

**Rapport de M. Thibault Cado sur le stage effectué du 15 mai
2014 au 15 septembre 2014 à La Ville du Mans – Le Mans
Métropole Communauté Urbaine**



Master II Juriste de Droit Public

2013 - 2014



**DE LA PLACE CENTRALE DU JURISTE AU SEIN D'UNE
COLLECTIVITE TERRITORIALE**

Jury Présidé par Monsieur le Professeur Mathieu Touzeil Divina,

Co Directeur du Master 2 Juriste de Droit Public

Membres du jury :

Directeur de Stage : Monsieur le Professeur Mathieu Touzeil Divina

Maitre de Stage : Monsieur Eric Mathieu, Adjoint au Chef de Service – Juridique
Commande Publique

REMERCIEMENTS :

Je tiens dans un premier temps à remercier Gilles Fleau, Directeur du service juridique, marchés et achats publics pour sa disponibilité et sa patience, ainsi que pour m'avoir facilement intégré au sein du service.

Philippe Dilasser, Directeur Général Adjoint et Directeur des Ressources Financières et Juridiques pour sa confiance.

Eric Mathieu, adjoint au chef de service, pour sa confiance et ses conseils. Il a su me pousser à approfondir ma méthode de raisonnement, à me familiariser avec les outils de recherches juridiques utilisés par le service.

Denis Chadeneau, Stephane Albertini et Vincent Venanzi, pour leur accueil chaleureux, leurs précieux conseils et leurs regards critiques. Ils m'ont aidé à appréhender le rôle de l'attaché territorial au sein d'un service juridique moderne, notamment en m'ouvrant aux enjeux économiques nécessairement liées aux contrôles d'exécution d'une délégation de service public, et à travailler de manière transversale.

Le Professeur Christophe Guettier de m'avoir permis d'effectuer ce stage au sein de Le Mans Métropole, et pour son implication dans l'insertion professionnelle des étudiants du Master II.

Enfin, je tiens à remercier tout particulièrement le Professeur Mathieu Touzeil Divina pour avoir accepté d'être mon référent universitaire dans le cadre de ce stage. Il s'est montré disponible, et à l'écoute lors de la phase de réflexion et de rédaction.

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : LES ACTIVITES DE LE MANS METROPOLE ET DE LA VILLE DU MANS.....	4
I – Avant-propos :	5
A) Motivations :.....	5
B) Déroulement du stage :.....	5
II – Présentation de la collectivité :	6
A) Généralités :.....	6
B) Le fonctionnement de la collectivité :.....	10
C) Le fonctionnement administratif des collectivités :.....	13
DEUXIEME PARTIE : DE LA PLACE CENTRALE DU JURISTE AU SEIN D'UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE.....	17
Introduction : L'affirmation des pôles urbains, justification du recours au juriste :	18
Section 1 : La prévention du contentieux par un contrôle a priori des actes passés par la collectivité :	19
A) La proportionnalité des mesures de police :.....	19
B) Les conventions de subventionnement et leur requalification en aides d'Etat:.....	21
Section 2 : La défense de la collectivité :	23
A) Maitrise de la procédure contentieuse :.....	23
B) La force de proposition du juriste, L'exemple de la valorisation des propriétés publiques :.....	27
Section 3: La prévention du contentieux par une collaboration avec le contrôle externe :	30
A) L'analyse financière du rapport d'activité :.....	30
B) L'analyse juridique du rapport d'activité :.....	31
Section 4 : la prévention du contentieux par la veille juridique :	33
A) L'exemple de la loi du habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens :.....	33
B) L'exemple de la directive « concessions » du 26 février 2014 et des DSP « in house »:.....	35
Conclusion :	37

PREMIERE PARTIE : LES ACTIVITES DE LE MANS
METROPOLE ET DE LA VILLE DU MANS

I – AVANT-PROPOS :

A) MOTIVATIONS :

Le choix de me spécialiser en droit public a tout d'abord été motivé par la proximité avec l'administré dont cette branche du droit fait l'objet et la diversité des sujets auxquels il est susceptible de toucher. Séduit ensuite par les aspects contentieux du droit administratif, c'est de manière naturelle que j'ai choisi d'effectuer mon stage auprès du chef de service adjoint en charge du contentieux de la Ville du Mans et de Le Mans Métropole. La taille de la collectivité permet de balayer un vaste éventail de sujets, des classiques recours en excès de pouvoir contre une mesure de police jusqu'aux contentieux contractuels des plus complexes.

La durée du stage, prolongée d'un mois, permet quant à elle de véritablement approfondir certains dossiers et d'acquérir une expérience professionnelle significative.

B) DEROULEMENT DU STAGE :

Dès le premier jour, j'ai été présenté à tous les membres de la direction juridique – commande publique dirigée par Gilles Fleau. Il m'a ensuite été donné l'occasion, tout au long de mon stage, de travailler de concert avec les autres services de la collectivité. Eric Mathieu m'a dès le commencement de mon stage associé aux réunions avec les différents services concernés par les contentieux en cours, réunions où j'ai pu faire part de mes remarques.

Il m'a été permis d'accéder sans restriction à un certain nombre de dossiers sensibles, dans une relation de confiance et de discrétion, valorisant ainsi le rôle du stagiaire.

Lors des périodes de « creux » contentieux, j'ai également pu accomplir des tâches relevant du contrôle externe des délégations de service public contractées

par le Mans Métropole et la Ville du Mans. Denis Chadeneau et Vincent Venanzi, dans leurs démarches de suivi de ces délégations sur les plans juridiques et comptables, m'ont associé à leurs travaux. Le dialogue s'engageant, j'ai pu améliorer mon apprentissage de la comptabilité et de manière générale des usages des collectivités en matière de délégations de service public.

II – PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE :

A) GENERALITES :

1) LA VILLE DU MANS :

Le Mans, labélisée Ville d'art et d'histoire, est au cœur d'un des plus gros nœuds autoroutier de France et desservie par un réseau ferroviaire à grande vitesse, dispose d'un potentiel économique – culturel exceptionnel.

Forte de ses plus de 140 000 habitants, elle peut se vanter d'être la troisième ville de la Région Pays de la Loire en termes de population.

La Ville du Mans, après avoir mené une ambitieuse politique d'aménagement lors de la décennie passée, en se dotant notamment de deux lignes de tramway, d'une enceinte sportive de dernière génération, et d'un nouveau centre culturel place des Jacobins, se tourne vers une politique de proximité.

2) LE MANS METROPOLE :

La loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines (CU) fait naître les communautés urbaines de Lille, Bordeaux, Lyon et Strasbourg.

En 1972, Le Mans suit la tendance, et s'associe à 7 autres communes : Allonnes, Arnage, Coulaines, La Chapelle Saint-Aubin, Rouillon, Sargé-lès-Le Mans et Yvré l'Evêque.

La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine modifie l'article L 5215-20 du Code Général des Collectivités Territoriales et énumère les compétences transférées de plein droit par les communes aux communautés urbaines :

1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire

3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire

4° En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville

5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif

6° En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie

7° Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage

En plus de l'extension de ses compétences, l'EPCI a également vu augmenter son emprise géographique.

Au 1^{ier} janvier 2004, Mulsanne rejoint la CUM.

La phase d'extension la plus importante intervient au 1^{ier} janvier 2013, avec le rattachement de 5 communes à l'EPCI : Champagné, Ruaudin, Aigné, La Milesse, Ruaudin et Saint Saturnin.

L'esprit de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales visait le renforcement et la simplification de l'intercommunalité. La loi avait pour objectif de rattacher à des EPCI existants des communes isolées, et à rationaliser le périmètre de ces EPCI, en modifiant l'article L 5210-1-2 qui dispose que : *« Lorsque le représentant de l'Etat dans le département constate qu'une commune n'appartient à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou créée, au sein du périmètre d'un tel établissement existant, une enclave ou une discontinuité territoriale, il rattache par arrêté cette commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, après accord de l'organe délibérant de ce dernier et avis de la commission départementale de la coopération intercommunale. »*.

C'est pourquoi les communes de Ruaudin et Champagné autrefois isolées, rejoignent Le Mans Métropole.

L'intégration de la Communauté de communes de l'Antonnière composée des communes d'Aigné, La Milesse et Saint Saturnin a abouti à la dissolution de la communauté de commune, dans une logique de rationalisation.

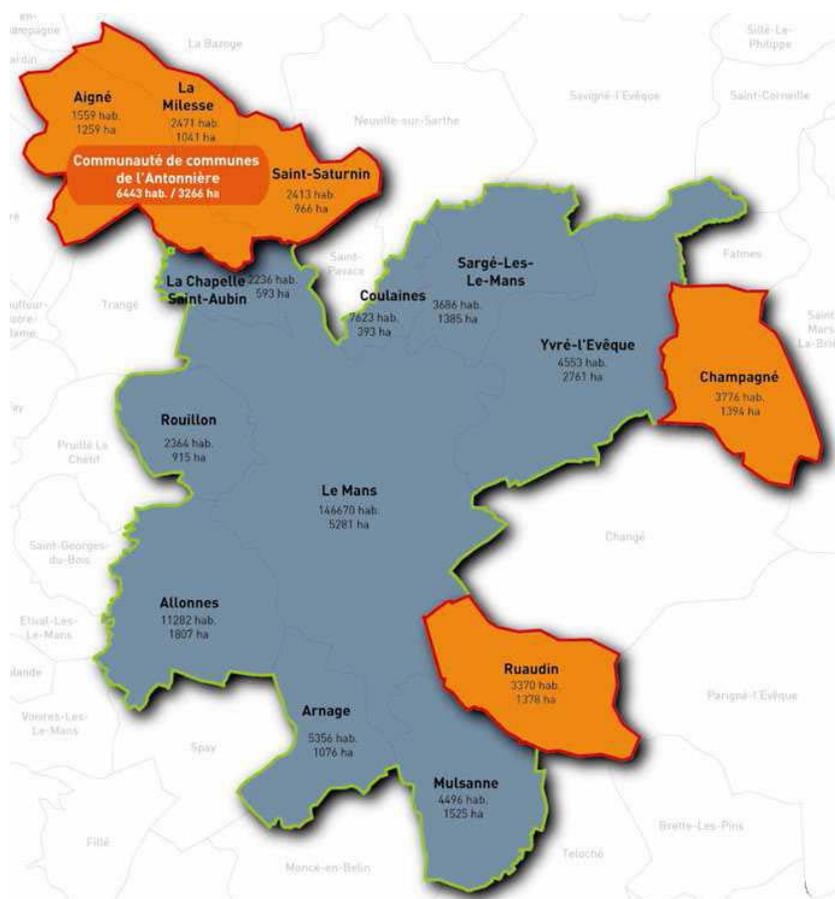


Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI)

Au 1er janvier 2013, Le Mans Métropole compte 14 communes, 201 855 habitants (+13 589 ; 7%) pour 217.74 km² (+60 km² ; 39%).

Il existe aujourd'hui 15 communautés urbaines en France : Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg, Dunkerque, Cherbourg, Le Creusot/Monceau-les-Mines, Le Mans, Brest, Nancy, Arras, Alençon, Nantes, Marseille, et Toulouse. Elles représentent environ 12% de la population française.

A l'instar de la Communauté Urbaine de Lyon, la CUM a procédé en 2005 au changement de sa dénomination pour devenir Le Mans Métropole sans changer de structure juridique. Cette pratique n'est pas isolée, beaucoup d'intercommunalités ayant eu recours à la juxtaposition du terme de « Métropole » afin d'améliorer l'image et la visibilité d'une structure intercommunale dont les compétences ne cessent de croître. Ce changement de dénomination n'a pas d'incidence sur le statut juridique de l'EPCI qui demeure une communauté urbaine au sens de l'article L 5215-1 du Code Général des Collectivités Territoriales. La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, fixe le seuil démographique de création des communautés urbaines à 250 000 habitants, en modifiant l'article L.5215-1, lequel précise que ces conditions ne sont pas exigées pour les EPCI créés avant l'intervention de la Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

B) LE FONCTIONNEMENT DE LA COLLECTIVITE :

1) LES CONSEILS MUNICIPAUX ET COMMUNAUTAIRES :

A) Le conseil municipal

La Ville du Mans est administrée par les 55 élus du conseil municipal élus au suffrage universel direct.

Le Maire s'entoure de 16 adjoints, 5 conseillers délégués et 33 conseillers municipaux, suite aux élections municipales du 30 mars 2014, la majorité municipale est dirigée par la liste conduite par Jean Claude Boulard, lequel a été élu Maire par le conseil municipal par une délibération en date du 4 avril 2014.

B) Le conseil communautaire :

Le conseil communautaire est composé de membres délégués des conseils municipaux des communes membres de Le Mans Métropole. Ce conseil communautaire se tient à l'Hôtel de Ville du Mans, place Saint-Pierre.

Le conseil communautaire est composé de 67 élus délégués, en proportion de la population des communes membres.

30 délégués pour la Ville du Mans

7 pour Allonnes

5 pour Coulaines

3 pour Arnage, Mulsanne et Yvré l'Evêque

2 par commune pour Aigné, Champagné, La Chapelle Saint-Aubin, La Milesse, Rouillon, Ruaudin, Saint-Saturnin et Sargé-lès-Le Mans.

Le Président s'entoure de 15 vices présidents, 5 conseillers délégués, et 46 conseillers communautaires.

Le conseil communautaire est compétent dans de multiples domaines. Il est en charge de voter :

-le budget

-le compte administratif

-le taux des taxes additionnelles (habitation, foncières bâtie et non bâtie, contribution économique territoriale).

2) LES COMMISSIONS :

Les commissions examinent et préparent les dossiers dans leurs domaines de compétences. Un vice – président de Le Mans Métropole préside chaque commission.

Pour le mandat 2014 -2020, elles sont au nombre de sept.

- Développement économique et commercial, enseignement supérieur, économie sociale et solidaire
- Finances, Le Mans Métropole numérique
- Mobilités et transports en commun
- Urbanisme, logement, aménagement du territoire et politique de la Ville
- Développement durable, maîtrise de l'énergie, patrimoine bâti, espaces naturels périurbains
- Gestion durable de l'eau, gestion des rivières et des risques industriels
- Propreté de l'espace public

3) LE COLLEGE DES MAIRES :

Le collège des maires consiste en la réunion des maires des quatorze communes membres de Le Mans Métropole. Ils participent à l'élaboration du budget primitif de l'EPCI, suivent le bon déroulement des projets en cours. Ces réunions sont préparées par les services communautaires, en associant les Directeurs Généraux des Services des communes membres.

C) Le fonctionnement administratif des collectivités :

Le personnel de la communauté urbaine est organisé en directions et services, dont certains sont mutualisés avec la Ville du Mans, centré autour d'une Direction Générale des Services (DGS).

1) La direction générale des services :

Les différents services communautaires sont placés sous l'autorité du Directeur Général des Services.

Le DGS s'entoure des sept directeurs, responsables des sept grandes directions :

Direction Financière et Juridique (DFJ)

Direction du Développement Urbain (DDU)

Direction des Ressources

Direction de l'Environnement (DIRENV)

Direction des Affaires Culturelles (DAC)

Direction de l'Action Educative et des Sports (DAES)

Direction de la Proximité et Tranquillité Publique

L'organigramme complet de la collectivité figure en **annexe n°1**.

Le service communication externe ainsi que 5 chargés de missions sont également rattachés à la DGS.

Les 5 chargés de mission ont notamment en charge des dossiers d'urbanisme commercial, des dossiers transversaux entre les différentes communes membres de Le Mans Métropole, tout particulièrement en urbanisme, le développement de filières d'enseignement supérieur, le suivi du partenariat avec le club du Mans Sarthe Basket (MSB), etc...

Le service communication externe est chargé d'élaborer la communication de l'information municipale et communautaire (Le Mans Notre Ville, Le Mans Métropole), la communication des services et la promotion des différentes manifestations organisées par la Ville du Mans : Nuit des Chimères, Le Mans fait son cirque, Noël, la 25ème Heure du Livre, le Carnaval des Quartiers, etc...

L'agencement de l'organigramme est libre et correspond à une volonté des élus. Un projet (**annexe n°3**) destiné à prendre effet en septembre 2015 a été communiqué aux agents. Le Directeur Général des Services décrit la collectivité comme « *une entreprise de service public qui a la spécificité de regrouper 3 900 agents exerçant 180 métiers chargés de répondre, d'une part, aux priorités définies par les élus et, d'autre part, aux attentes des habitants. L'organisation d'un tel ensemble doit forcément être adaptée régulièrement pour être efficace* »¹.

Les projets de réformes territoriales ayant pour objet l'accentuation des regroupements de communes et un élargissement de leurs compétences au détriment des départements, conjugués à une baisse des dotations d'Etat ainsi qu'une politique de stabilisation des impôts locaux nécessitent une adaptation de l'organisation de la collectivité.

2) Les services partagés :

Pour des raisons pratiques évidentes (rationalisation de l'action publique, élimination des doublons, gains de productivité, réduction des dépenses publiques), certains services de la Ville du Mans ont été mutualisés, de sorte à ce que la Direction Financière et Juridique, le Département des Ressources Humaines, le Département des Systèmes d'Information, les services Architecture – Patrimoine Bâti et

¹ TILT (Travailler, Lier, Informer, Trouver) réseau de communication interne

Urbanisme – Foncier sont des services communautaires prestataires pour la Ville du Mans.

En matière de contentieux administratif, la coopération est encore plus large puisque les communes membres de Le Mans Métropole ont signé une convention d'assistance juridique. Cette convention a pour conséquence une gestion exclusive des contentieux d'urbanisme de toutes les communes de Le Mans Métropole par le service juridique.

3) Les organes partenaires :

Des organismes aux formes juridiques variées sont en constant partenariat avec Le Mans Métropole. Les principaux sont :

- La Société d'Équipement du Mans (SEM) et Le Mans Parking. Le Mans Parking, société d'économie mixte, gère par voie de délégation de service public les places de stationnement et les parkings souterrains situés sur le territoire communautaire. La SEM aménage en qualité de concessionnaire les zones d'activité et d'habitat de Le Mans Métropole.

- La Société des transports en commun de l'agglomération mancelle (SETRAM), société d'économie mixte en charge du transport urbain en bus et tramway par délégation de service public. La SETRAM est société d'économie mixte et exploite en quasi régie son réseau. A l'horizon 2015, elle exploitera la ligne de bus à haut niveau de service (BHNS) T3 entre la Gare Nord et Allonnes.

- Le Mans Habitat, premier bailleur social de l'agglomération mancelle. Il a compétence sur tout le département sarthois et gère 12 300 logements.

- Le Syndicat Mixte des 24 Heures qui regroupe la Région Pays de la Loire, le Département de la Sarthe, la communauté urbaine Le Mans Métropole et la Ville du Mans, à charge pour lui de réaliser les gros travaux d'entretien, de réparation, d'amélioration, ainsi que les travaux neufs nécessaires à l'organisation des « 24 Heures du Mans ».

- Le Syndicat Mixte d'Aménagement de la Métropole de l'Agglomération Mancelle, qui regroupe la ville du Mans, Le Mans Métropole, le conseil général, l'Université du Maine et la Chambre de Commerce et d'Industrie du Mans, qui gère notamment le technopole du Mans et l'incubateur d'entreprises EMERGENCE.

4) Les objectifs futurs:

Les autres priorités de Le Mans Métropole sont :

- la création de nouvelles richesses, par le renforcement de l'attractivité économique de l'agglomération (infrastructures, offre foncière et immobilière, enseignement supérieur).
- Le développement de l'habitat et la valorisation du logement social.
- Une meilleure gestion de l'espace public au quotidien (code de la rue, entretien de l'espace public, stationnement).

Les informations contenues dans le présent développement proviennent du réseau intranet de la collectivité.

DEUXIEME PARTIE : DE LA PLACE CENTRALE DU
JURISTE AU SEIN D'UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE

INTRODUCTION : L’AFFIRMATION DES POLES URBAINS, JUSTIFICATION DU

RECOURS AU JURISTE :

« Au plus près des habitants, la commune est l’institution à laquelle chaque Français est le plus attaché. C’est dans ce cadre que se pratiquent chaque jour la solidarité et la citoyenneté. Elle doit demeurer « une petite République dans la grande ». La spécificité de notre pays c’est de compter 36700 communes. »². C’est avec ces mots que François Hollande, dans sa tribune du 3 juin 2014 présente l’institution communale.

Le pouvoir politique, quelle que soit sa forme, a toujours eu une importance particulière au niveau local et la notion de pouvoir politique s’est d’abord développée à ce niveau, à l’échelle d’une cité et de ses alentours, avant que ne soit développée l’idée d’une gouvernance étatique centralisée.

La rationalisation de l’organisation administrative est au cœur des débats depuis de longues années, les réformes successives des collectivités territoriales et les discussions animées à propos du découpage des nouvelles régions au sujet desquelles le Président de la République s’est exprimé témoignent d’une volonté de réforme plus soutenue.

Le projet de réforme de la carte territoriale³ adopté par l’Assemblée Nationale le 18 juillet 2014 véhicule une idée de simplification de l’organisation administrative. La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles, s’inscrit dans la même logique. Il avait été imaginé dans le dispositif de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, à son article 12, de substituer de plein droit les métropoles aux EPCI préexistants pour un certain nombre de compétences et également de les substituer aux compétences du Département sur l’assise territoriale de la métropole. La version la plus aboutie de cette structure est instituée par la loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles précitée, qui

² <http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/reformer-les-territoires-pour-reformer-la-france/>

³ <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/reforme-territoriale-pour-des-regions-plus-fortes-aux-compétences-affirmées>

abandonne le principe du volontariat, et impose la création d'une métropole pour les EPCI de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine 650 000 habitants.

Si malgré son nom l'aire urbaine mancelle n'est pas encore susceptible d'atteindre la population requise pour devenir une métropole, il est indéniable, aux vues des éléments développés en première partie, que son potentiel économique et culturel grandissant sera accompagné d'un renforcement de ses compétences.

Un tel renforcement confirmera la place centrale du juriste au sein de la collectivité, qui devra faire preuve de polyvalence.

La première mission du juriste territorial sera d'effectuer un contrôle a priori des actes passés par la collectivité.

SECTION 1 : LA PREVENTION DU CONTENTIEUX PAR UN CONTROLE A PRIORI DES ACTES PASSES PAR LA COLLECTIVITE :

Les activités de conseil et de contrôle juridique représentent la majeure partie du temps de travail du juriste territorial. Elles s'exercent principalement dans le contrôle des mesures de police **(A)** et dans l'étude des conventions passées par les services de la collectivité **(B)**.

A) LA PROPORTIONNALITE DES MESURES DE POLICE :

Le Maire, en application de ses pouvoirs de police général tirés des dispositions de l'article L. 2212-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, est amené à prendre un nombre considérable d'arrêtés de police pour garantir l'ordre public sur le territoire de la commune. Le Président de le Mans Métropole, en tant que Président

d'EPCI a fiscalité propre, bénéficie quant à lui d'un transfert de compétences en vertu de l'article L 5211-9-2 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Dans le cadre de la manifestation automobile « Les 24 Heures du Mans », les restaurateurs de la Place de La République installent temporairement des extensions de terrasses sur la voie publique, après obtention d'un permis de stationnement (le permis de stationnement est à différencier de la permission de voirie qui implique une emprise au sol, contrairement à la première). Le maintien de ce permis de stationnement pendant la semaine de festivité est conditionné au respect de certaines règles techniques et de règles de sécurité prescrites par un arrêté de police municipale.

L'enjeu était de savoir si l'article prévoyant le refus d'octroi du permis de stationnement l'année suivante en cas de contravention aux règles précitées était légal.

Si les autorisations d'occupation domaniales ont un caractère précaire et révocable en vertu de l'article L. 2122-3 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques, anticiper un refus de délivrance d'un permis de stationnement, quand bien même celui-ci serait conditionné au non respect de mesures de maintien de l'ordre public par le bénéficiaire, apparaît délicat.

La jurisprudence administrative admet que les titulaires d'autorisation d'occupation privative n'ont pas de droit acquis au renouvellement de leur titre⁴. Cependant, prévoir un régime automatique de refus reste risqué, en ce qu'il peut porter atteinte au principe de proportionnalité des mesures de police posé par l'arrêt **Benjamin**⁵ du Conseil d'Etat. Le refus sera certes conditionné par une entorse à des mesures de police par le bénéficiaire, mais le dispositif n'est pas sécurisé.

Enfin, l'article 5 de l'arrêté prévoit le retrait d'office de l'autorisation en cas de contravention aux conditions fixées. Là encore le dispositif est délicat, la jurisprudence du Conseil d'Etat **Veuve Trompier Gravier**⁶ du 5 mai 1944 posant le principe du respect des droits de la défense lorsqu'une décision administrative revêt le caractère d'une sanction était justement relative à une affaire de retrait d'une

⁴ CE, 14 octobre 1991, Hélie, req n°95857

⁵ CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, req n°17413 17520

⁶ CE, 5 mai 1944, *Dame Veuve Trompier Gravier*

autorisation d'occupation du domaine public. En application de l'article R. 2122-7 du CG3P qui dispose qu' « En cas d'inobservation de ses clauses et conditions ou pour un motif d'intérêt général, il peut être mis fin à l'autorisation d'occupation ou d'utilisation temporaire du domaine public par les autorités compétentes mentionnées aux articles R. 2122-4 et R. 2122-5 », il faudra donc veiller au respect de la procédure de retrait.

Le choix de la dissuasion a cependant été retenu, puisqu'il était une priorité formulée par l'autorité de police. On ne sait pas si au cours de cette édition des procès verbaux ont été dressés au visa de l'arrêté en question et si par conséquent des bénéficiaires seraient susceptibles de faire l'objet d'un refus de renouvellement de permis de stationnement l'année suivante sur le fondement d'inobservation des conditions fixées par l'article 6 de l'arrêté (**Annexe n°3**). En l'absence de recours formé contre l'arrêté, celui-ci est réputé légal.

Le juriste territorial est également sollicité pour étudier les risques juridiques portant sur les relations entre la collectivité et le tissu associatif.

B) LES CONVENTIONS DE SUBVENTIONNEMENT ET LEUR REQUALIFICATION EN AIDES

D'ETAT:

Le subventionnement d'associations par une collectivité soulève des risques juridiques qui doivent être analysés : transparence, requalification en aide d'Etat ou en marchés publics.

La transparence d'une association se caractérise par une existence légale sous laquelle la collectivité agit en fait directement. La transparence se déduira alors d'un faisceau d'indices (CE 21 mars 2007, n°281796, **Commune de Boulogne-Billancourt**⁷) :

- la création de l'association par la collectivité ;

⁷ CE 21 mars 2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, n°281796

- l'absence d'autonomie de gestion, c'est-à-dire que l'association intervient dans le champ de compétences de la collectivité, par conséquent ses missions sont en réalité dictées par la collectivité ;
- l'absence d'autonomie économique et financière, c'est-à-dire que l'association est presque exclusivement financée par des subventions ou alors qu'elle utilise du personnel, ou du matériel, de la collectivité qui en supporte le coût ;
- un contrôle prépondérant de la collectivité sur l'association, c'est-à-dire que l'association est essentiellement composée d'élus et de fonctionnaires locaux qui dirigent effectivement l'association.

Ces critères ne sont pas cumulatifs et le juge peut alors qualifier d'association transparente une structure qui ne répondrait que partiellement aux critères énoncés.

Si l'association contrôlée ne compte pas parmi ses membres des élus de la collectivité, et qu'elle n'a apparemment pas été créée à l'initiative de celle-ci, le fait qu'elle soit visiblement majoritairement financée par des subventions, que la collectivité prenne à sa charge les frais d'assurance de l'association, certains frais de fonctionnement liés à la mise à disposition de locaux pour la tenue des concerts, des frais de communications, et que ceux-ci fassent l'objet d'une annexe conséquente, font peser un doute non négligeable sur l'absence d'autonomie financière de l'association.

La notion d'autonomie financière de l'association est laissée à l'appréciation souveraine des juges, la jurisprudence du Conseil d'Etat ne fixant pas de degré de proximité entre une association et une collectivité pour faire application de cette théorie.

- Le règlement n°1407/2013 de la commission du 18 décembre 2013 (reprenant l'ancien règlement couvrant la période 2007-2013) pose que : « Par exception, les concours financiers versés sous forme de subventions à une association exerçant une activité économique d'intérêt général qui demeurent inférieurs à 200 000 € (2) sur une période de trois ans ne sont pas qualifiés d'aides d'Etat et ne sont soumis à aucune exigence particulière en matière de réglementation des aides d'Etat. Ce seuil est apprécié toutes aides publiques confondues et **en intégrant les**

facilités accordées à titre gratuit par les collectivités publiques (mise à disposition de locaux, de personnel ou de matériel...) ».

A ce titre, la mise à disposition de personnel de la collectivité auprès d'associations pose problème. Il faut donc prendre en compte le coût réel de la mise à disposition d'un agent public auprès d'une association exerçant une activité économique d'intérêt général afin de veiller à ce que le subventionnement de cette dernière ne dépasse pas les 66 000 € par an au risque de voir ces mesures de subventionnement requalifiées en aides d'Etat illégales.

En cas de contentieux, c'est également au juriste territorial d'assurer la défense de la collectivité.

SECTION 2 : LA DEFENSE DE LA COLLECTIVITE :

La fonction spécifique du juriste territorial est d'assurer la défense de la collectivité dans les actions contentieuses variées dirigées par celles-ci **(A)**. Subsidiairement, il peut aussi la défendre de manière plus « passive » lorsqu'il aide les services à élaborer des conventions **(B)**.

A) MAITRISE DE LA PROCEDURE CONTENTIEUSE :

La collectivité, dans ses activités contentieuses, ne rédige pratiquement que des mémoires en défense. Il arrive parfois qu'elle se porte partie civile devant le juge judiciaire dans des cas relativement communs de dégradations de biens publics, ou d'accidents causant des arrêts de travail à ses agents.

Les domaines où la collectivité intervient sont extrêmement variés, et caractéristiques de la nature même de la collectivité. Dans le cadre de sa convention d'assistance juridique passée avec les communes membres de Le Mans Métropole, le service

juridique aura l'occasion d'intervenir pour le compte de ses communes membres en matière d'urbanisme.

Les possibilités sont multiples. Le service juridique peut notamment instruire un référé-suspension opposant une commune membre à un opérateur téléphonique dans le cadre de travaux de construction d'une antenne relais. Dans ce cas précis, c'est le maire de la commune membre qui représente sa commune à l'audience, mais le mémoire en défense est rédigé par le service juridique de Le Mans Métropole.

Outre les différends d'urbanisme, le juriste territorial aura à traiter des contentieux spécifiques à la fonction publique, et aux contrats administratifs.

Dans le cadre du contentieux contractuel, deux exemples particulièrement frappants m'ont été soumis : un contentieux relatif au contrat de vente d'eau passé entre la Ville du Mans et le Syndicat Mixte pour l'Alimentation en Eau Potable de la Région Mancelle (SMAEP), et un recours gracieux dirigé contre la délibération portant sur la signature de l'avenant n°6 au contrat de concession entre la Ville du Mans et Le Mans Stadium pour l'exploitation du MMArena.

Si le premier exemple posait la question du « prix de l'eau », il a préalablement fallu déterminer la nature même du contrat. La jurisprudence du Conseil d'Etat est heureusement claire sur la distinction à opérer pour de tels contrats. Ils seront de nature administrative lorsque ils organisent le service public, c'est-à-dire lorsque la commune achète de l'eau non pas pour ses propres besoins de fonctionnement mais pour la revendre aux usagers finaux. C'est ce qui résulte de l'arrêt **Commune de Nay Bourdettes c/ Syndicat mixte de l'alimentation en eau potable de la région Nord Est de Pau**⁸ du 15 février 1994.

Dans notre cas, c'est en raison d'une absence de moyens de production suffisants en eau, malgré des investissements conséquents, que le Syndicat via une convention de vente d'eau en gros, achète de l'eau à Le Mans Métropole, dont les installations sont en surcapacité de production.

⁸ CE, 15 février 1993, *Commune de Nay Bourdettes*, req. n°133223

L'essentiel du litige portait sur la détermination du prix de l'eau, prétendument excessif. La tarification de l'eau doit reposer sur des éléments objectifs que sont les coûts de production et d'acheminement de l'eau pour la part variable, et la quote-part des investissements à amortir réalisés par la collectivité pour la part fixe, tel qu'il résulte de l'arrêt **Commune de Veyrier du Lac**⁹ rendu le 03 février 2012 par le Conseil d'Etat.

Les premières discussions entre les juristes en charge du dossier étaient relatives au sens de la demande formulée par le syndicat. En effet, celles-ci étant particulièrement mal formulées, elles offraient plusieurs possibilités d'argumentation :

- Rejeter une demande de modification des dispositions du contrat, en ce que le prix résultant de l'application des clauses était contesté.
- Rejeter une demande d'interprétation des dispositions du contrat.

En réalité, le syndicat soutenait de manière succincte que les coûts réels de production et d'acheminement de l'eau n'étaient pas ceux qui résultaient des coûts affichés par Le Mans Métropole en application du contrat. Le contentieux est en cours, et il est fort probable qu'une voire des expertises soient diligentées, les deux parties se rejoignant sur les critères d'élaboration du prix.

Enfin, en termes de stratégie contentieuse, l'article R.612-1 du Code de Justice Administrative pose que : « *Lorsque des conclusions sont entachées d'une irrecevabilité susceptible d'être couverte après l'expiration du délai de recours, la juridiction ne peut les rejeter en relevant d'office cette irrecevabilité qu'après avoir invité leur auteur à les régulariser.* »

Il n'a donc pas été jugé utile de garder le silence sur l'absence de demande préalable concernant « le remboursement du différentiel entre le prix contractuel et le prix fondé sur les coûts réels » qui doit être entendue ici comme une demande indemnitaire, le juge n'allant pas se priver d'une possibilité de rejeter de la requête sur le fondement d'une absence de demande préalable.

⁹ CE, 3 février 2012, *Commune de Veyrier du Lac*, req n°353737

Le recours gracieux dirigé contre l'avenant au contrat de concession liant la Ville du Mans et Le Mans Stadium, filiale du groupe Vinci, pour l'exploitation du stade MMArena, soulevait quant à lui aussi des questions plus délicates.

Porté par quatre administrés résidants au Mans, et dont les convictions politiques ont été aisément identifiées en ayant recours à un moteur de recherche réputé, ce recours avait pour objet la demande du retrait de la délibération du 24 avril 2014 autorisant le maire à signer l'avenant n° au contrat de concession mentionné précédemment. L'avenant prévoyait notamment le versement d'une compensation au concessionnaire afin de l'aider à supporter les obligations de service public à sa charge en l'absence de club résidant, l'hypothèse étant elle-même prévue au contrat initial de concession.

Outre les moyens de légalité externe invoqués, tous voués au rejet. A titre d'exemple, l'absence de saisine de la Commission Consultative des Services Publics Locaux n'entache pas d'illégalité la décision de signer un avenant à un contrat de concession. Les attributions de la CCSPL mentionnées à l'article L 1314-1 du CGCT sont constituées de l'analyse du rapport d'activité et des hypothèses de saisine pour avis, lesquelles ne prévoient pas la saisine de la commission en cas de signature d'un avenant. Après avoir requalifié les moyens de légalité interne invoqués par les requérants, s'est notamment posée la question de l'application de la jurisprudence du Conseil d'Etat récente et commentée : l'arrêt du 4 avril 2014 **Département du Tarn et Garonne**¹⁰.

Cette décision permet aux tiers au contrat qui justifient d'un intérêt lésé de contester la légalité de celui-ci dans un délai de 2 mois dans le cadre d'un recours en plein contentieux. La question étant alors de savoir si l'avenant n° pouvait faire l'objet d'un tel recours en étant considéré comme un contrat.

L'article 55 bis du contrat de concession signé le 27 juin 2008 prévoit cependant qu' :
« En cas de cessation de paiement ou de disparition du Club Résident, la Collectivité et le Concessionnaire se rencontrent dans les plus brefs délais afin de convenir des mesures à prendre selon le principe d'une compensation par la Ville du préjudice résultant pour le concessionnaire de l'absence de paiement effectués par le Club Résident.(...)».

¹⁰ CE, 4 avril 2014, *Département du Tarn et Garonne*, req n°358994

L'avenant litigieux est en réalité l'exécution même de cette disposition contractuelle, et il ne saurait être interprété comme un nouveau contrat. Il n'est justifié que par le contrat de concession initial, et en dépit du volume conséquent de la compensation qu'il met en œuvre, il n'a pour objectif que le rétablissement de l'équilibre du contrat initial. La jurisprudence « Tarn et Garonne » ne trouve donc pas à s'appliquer ici, et la demande tendant « à la modification des relations contractuelles avec Le Mans Stadium » est irrecevable.

L'intérêt de l'étude d'un tel recours réside premièrement dans le jeu de requalification des moyens composant une requête formulée de manière maladroite, confuse. C'est grâce à ce travail de requalification que la réponse apportée au requérant a pu être structurée, notamment dans la démonstration de la conformité des nouveaux engagements contractuels avec la jurisprudence **Altmark**¹¹ de 2003 de la CJCE.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue le caractère politique des recours de ce type, ce qui ne manque pas d'apporter un peu de sel à la vie juridique des collectivités.

En dehors des actions contentieuses de natures variées, le juriste territorial, à l'image d'un avocat d'affaires, défendra les intérêts de sa collectivité lors de l'élaboration de conventions. Sera abordée ici la question des conventions d'occupation du domaine public.

B) LA FORCE DE PROPOSITION DU JURISTE, L'EXEMPLE DE LA VALORISATION DES PROPRIÉTÉS PUBLIQUES :

Le Code Général de la Propriété Publique pose un principe simple à l'article L2125-3 CG3P : «La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation.». Il pose

¹¹ CJCE, 24 juillet 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*

le principe de non gratuité de l'occupation du domaine public, principe réaffirmé en 2010 par le Conseil d'Etat dans son arrêt **ESCOTA**¹².

Pour les autorisations domaniales excédant une durée de 12 ans, c'est à l'assemblée délibérante de déterminer le montant des redevances d'occupation, l'exécutif ayant alors une très large marge de décision pour les autorisations d'une durée inférieures.

C'est pour cette raison que de nombreuses conventions sont conclues pour des durées n'excédant pas 12 ans, puisqu'elles ne nécessitent pas l'attente de l'approbation de l'assemblée, en vertu du 5° de l'article L2122-22 du Code Général des Collectivités Territoriales.

En 1999, une convention d'occupation du domaine public passée entre la Communauté Urbaine du Mans devenue Le Mans Métropole et le fournisseur en gaz naturel de la SETRAM, prévoyait le paiement d'une redevance de 2.000 francs, laquelle serait révisée chaque année en fonction de la valeur locative du terrain.

La convention arrivant à échéance au 1^{er} janvier 2015, il convenait d'en conclure une nouvelle, en l'expurgeant cette fois des éléments relatifs à la construction de la station de compression de gaz nécessaire à l'approvisionnement des bus de l'exploitant.

Après une conversion de la somme initiale en euros, et avoir constaté qu'elle n'avait été perçue qu'au titre de l'année 1999, il convenait de l'actualiser. En effet, l'occupant, en vertu de l'article 35 – II du Code des Marchés Publics, ne faisait pas l'objet d'une mise en concurrence dans le cadre de ses relations de vente avec l'exploitant du réseau de transport en raison de l'emplacement de sa station de compression. Cette absence de mise en concurrence pour la mise en place d'un dispositif de vente de gaz sur une durée de 12 ans constitue un avantage plus conséquent qu'un marché public standard, avantage qu'il convient de prendre en compte lors de l'établissement de la redevance.

¹² CE, 10 juin 2010, *Société des autoroutes Estérel-Côte d'Azur –Provence- Alpes (ESCOTA)*, n° 305136

Après avoir proposé une redevance annuelle de 20.000 € compte tenu du chiffre d'affaire annuel réalisé par l'occupant, celle-ci a été ramenée à 2 000€ suite aux observations des représentants de la Setram. En effet, l'avantage retiré de la perception de la redevance nouvelle pouvait porter préjudice aux relations contractuelles particulièrement avantageuses entre l'exploitant du réseau de transport et l'occupant. La SEM étant détenue à plus de 60% de son capital par la Ville du Mans, il convenait d'étudier les avantages retirés d'une part du contrat de vente de gaz et d'autre part de la convention d'occupation (la conclusion de cette dernière étant une condition suspensive à la conclusion du contrat de vente) dans leur globalité.

Il ressort néanmoins de l'étude de ce cas qu'un mécanisme de suivi et d'actualisation des redevances d'occupation du domaine public serait opportun, notamment pour celles qui concernent une occupation domaniale à des fins commerciales, à l'image du dispositif déjà mis en place de suivi de l'exécution des délégations de service public.

Le juriste territorial peut également mettre ses compétences au service du contrôle externe des organismes qualifiés de « satellites » de la collectivité.

SECTION 3: LA PREVENTION DU CONTENTIEUX PAR UNE COLLABORATION

AVEC LE CONTROLE EXTERNE :

Le rapport d'activité du délégataire est l'outil principal de contrôle de l'exécution d'une délégation de service public, et permet de mettre en œuvre tant une analyse financière **(A)** que juridique **(B)**.

A) L'ANALYSE FINANCIERE DU RAPPORT D'ACTIVITE :

L'article L.1411-3 du code général des collectivités territoriales prévoit que le délégataire d'un service public produit chaque année à l'autorité délégante un rapport permettant d'apprécier, au titre de l'année écoulée, les conditions d'exécution du service public dont la gestion lui a été confiée. Ce document fait ensuite l'objet d'une présentation à l'Assemblée délibérante.

L'analyse financière du rapport d'activité permet de suivre le bon déroulement de la délégation. Elle se présente généralement sous forme d'une comparaison entre le compte d'exploitation prévisionnel et le compte de résultat. Les différences éventuelles donnant lieu à des explications de la part du délégataire.

Pour les collectivités disposant de plus de 75 000€ de recettes de fonctionnement, les articles R.2222-1 à R.2222-6 du Code Général des Collectivités Territoriales prévoient la création d'une commission de contrôle financier (CCF). Cette commission n'a pour attribution que l'analyse des comptes à remettre à l'autorité délégante, et son rapport ainsi que ceux rendus par les contrôleurs externes doivent être joints aux comptes de la commune.

Ce contrôle financier est d'une importance capitale. Il permet de s'assurer de la bonne gestion du service public par le délégataire, du respect de l'équilibre financier du contrat et de manière générale de vérifier par les chiffres si le délégataire répond à ses obligations.

C'est le cas notamment lors de la comparaison des dotations aux amortissements exprimées compte d'exploitation prévisionnel et celles dont fait état le compte de résultat. Par exemple, lors de la signature d'un contrat d'affermage, si un délégataire

s'engage à consacrer 14 000€ par ans aux dotations aux amortissements et que seulement 7 000€ figurent au compte de résultat, il ne mènera pas à bien la politique d'investissement initialement convenue (qui est également un critère de choix du délégataire), en contradiction avec l'objectif d'intérêt général du service public qui lui est délégué.

Des notions comptables retenues par les contrats de délégations de service public peuvent avoir de larges conséquences sur les recettes de la collectivité. Il est d'usage que le délégataire reverse une redevance à la collectivité, laquelle est constituée d'une part fixe pour une part du résultat annuel du délégataire, et une part variable pour une éventuelle part supérieure du résultat.

Une simple divergence sur la notion de résultat brut d'exploitation (RBE) peut entraîner des conséquences importantes. Le RBE est constitué de la valeur ajoutée diminuée de la rémunération des salariés, des autres impôts à la production et augmentée des subventions d'exploitation. Il est donc dans l'intérêt du délégataire lorsque le contrat de délégation prévoit un intéressement de la collectivité de minimiser la part variable, notamment en ne prenant pas en compte les dotations aux amortissements et les provisions de renouvellement. Plus l'activité est importante, plus les enjeux sont conséquents. C'est alors au juriste d'entamer et de conduire les négociations.

B) L'ANALYSE JURIDIQUE DU RAPPORT D'ACTIVITE :

Dans le cadre de la même analyse du rapport d'activité du délégataire peut être effectuée une analyse juridique. Celle-ci consiste à dresser une liste des diverses obligations présentes au contrat, et à vérifier principalement sur la base du rapport d'activité si le délégataire y satisfait. Des obligations anodines d'affichage du règlement intérieur à l'obligation de respecter des horaires d'ouverture pour le gestionnaire d'un crématorium, le contrôle des engagements des délégataires est vaste.

Il est à noter qu'un tel dispositif de contrôle externe est relativement nouveau dans les collectivités territoriales et fait écho aux récentes idées de rationalisation de l'action publique, et à celle, moins récente, de bonne administration.

En ce sens, certains aspects du contrôle externe peuvent être facilités ou approfondis.

D'une part, il ressort de la comparaison des différents contrats d'affermages qu'ils se ressemblent trop dans leurs dispositions, qu'ils aient pour objet l'exploitation d'un camping municipal ou d'une salle de spectacle de 8000 places. Les dispositions relatives au droit de contrôle de l'autorité délégante mériteraient d'être plus précises, plus contraignantes pour le délégataire, en somme, ces contrats (qui sont de par leur nature conclus sur des durées conséquentes) gagneraient à être plus personnalisés afin de faciliter le contrôle exercé par la collectivité. Une meilleure connaissance des critères de contrôles et des exigences de la collectivité permettrait par ailleurs une meilleure présentation du rapport par le délégataire.

Les chambres régionales des comptes s'accordent à reconnaître le caractère généralement succinct des rapports d'activités fournis par les délégataires chacun ayant une sorte de « savoir faire » en la matière. Il conviendrait donc de stimuler la communication entre les services juridiques et financiers de collectivités ayant affaire aux mêmes délégataires, afin de favoriser le partage des expériences, et parfois obtenir plus rapidement et de manière plus intelligente des solutions à des problèmes rencontrés ailleurs.

Enfin, le juriste anticipe l'évolution de l'état du droit afin de tenir à jour les élus quant à leur marge de manœuvre.

SECTION 4 : LA PREVENTION DU CONTENTIEUX PAR LA VEILLE JURIDIQUE :

Enfin, le juriste veille aux transformations de l'état du droit applicable aux collectivités. On prendra pour exemple particulier l'entrée en vigueur du principe de silence de l'administration valant décision implicite d'acceptation **(A)** et celui de l'évolution du droit communautaire relatif aux concessions **(B)**.

A) L'EXEMPLE DE LA LOI DU HABITANT LE GOUVERNEMENT A SIMPLIFIER LES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES CITOYENS :

Qui de mieux placée que la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale elle-même pour qualifier l'entreprise de simplification législative de « vaste chantier »¹³ ? Sur un site internet dédié, la Commission expose clairement ses objectifs :

- abroger des dispositions devenues inutiles, redondantes, obsolètes ou insuffisamment normatives ;
- proposer la mise en cohérence de dispositions mal coordonnées, voire contradictoires ;
- suggérer la réécriture de dispositions peu intelligibles.

En 1991 déjà, dans son rapport annuel consacré à la sécurité juridique, le Conseil d'Etat condamnait une « loi bavarde » ainsi qu'un « droit mou, un droit flou, ou droit à l'état gazeux »¹⁴. Mais ses membres ne s'attendaient peut être pas à ce que la règle du silence de l'administration valant décision de rejet soit la cible du processus de simplification législative.

L'article R.421-2 du Code de Justice Administrative posait le principe : « Le silence gardé pendant plus de deux mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet. »

¹³ <http://simplifionslaloi.assemblee-nationale.fr>

¹⁴ Conseil d'Etat, rapport public 1991, *De la sécurité juridique*.

En matière de permis de construire, de demande de renouvellement des autorisations hospitalières, c'est une exception à ce principe qui avait été retenue. On dénombre environ 300 exceptions au principe, résultantes d'aménagements conjoncturels. L'application de la règle était simple et elle était écartée dans les 300 exceptions où le législateur avait jugé qu'un régime d'acceptation tacite s'y prêtait mieux.

Depuis l'adoption de la loi habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, les jours du principe du silence valant décision implicite de refus sont comptés...

La loi habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens prévoit une entrée en vigueur en deux temps : au 12 novembre 2014 pour les compétences relevant de l'Etat, au 12 novembre 2015 pour les compétences relevant du domaine des collectivités territoriales.

Elle pose donc à son article 1^{er} le principe selon lequel « le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation ».

Mais son article 2 pose une liste d'exceptions qui bien qu'elles ne soient qu'au nombre de 5 visent un éventail de situations bien plus larges que les quelques 300 exceptions antérieures.

Ainsi, « *lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle* » ou lorsque elle « *ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif* », si elle « *présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret* » ou si « *une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public* » et « *dans les relations entre les autorités administratives et leurs agents* » c'est toujours le principe du silence valant décision tacite de refus qui prévaut.

Le même article précise que « *la liste des procédures pour lesquelles le silence gardé sur une demande vaut décision d'acceptation est publiée sur un site internet relevant du Premier Ministre* ».

Pour faire « simple », on passe donc d'un régime de refus tacite assorti de nombreuses exceptions limitativement énumérées à un régime d'acceptation tacite assorti d'exceptions au champ d'application presque aussi large que celui de l'ancien principe !

La loi prévoit donc une définition des cas où le principe s'applique à l'aide d'une liste publiée sur un site internet et inverse la logique du précédent dispositif.

Dans la pratique, il faudra donc veiller, et ce dès le 12 novembre 2014, au régime auquel seront soumises les décisions prises par les collectivités et notamment celles prises par le maire qui relèvent d'une compétence d'Etat, pourvu qu'elles tendent à l'adoption d'une mesure individuelle, ne portent atteinte à l'ordre public, ne soient pas des recours administratifs, n'aient pas de caractère financier et enfin ne régissent pas les relations entre la collectivité et ses agents...

B) L'EXEMPLE DE LA DIRECTIVE « CONCESSIONS » DU 26 FEVRIER 2014 ET DES DSP « IN HOUSE »:

Si l'hypothèse de la quasi régie, ou régie « in house » était déjà envisagée par le Code Général des Collectivités Territoriales pour les établissements publics et les sociétés publiques locales, le droit communautaire vient lui aussi définir cette pratique particulière qui permet de s'exonérer de certaines règles de publicité et de mise en concurrence.

L'article L . 1411-2 CGCT pose les conditions d'une DSP in house :

- La structure délégataire doit être un établissement public ou une société publique locale
- La collectivité délégante doit exercer un contrôle sur le délégataire comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services.

- Le délégataire réalise l'essentiel de ses activités pour la personne publique
- L'activité déléguée figure expressément dans les statuts de l'établissement ou de la société.

La directive 2014/23 du 26 février 2014 vient préciser les notions de contrôle analogue, et quantifie « l'essentiel » des activités réalisées par le délégataire.

Le droit communautaire ne limite pas l'attribution d'une DSP in house à un établissement public ou à une société publique locale, puisque la directive fait état d'une « personne morale de droit privé ou public ». Cette codification devrait permettre à terme d'envisager l'hypothèse d'une DSP in house applicable aux structures telles que des associations ou des groupements d'intérêts publics (GIP). En effet, les Etablissements Publics et les Sociétés Publiques locales ne peuvent faire l'objet de participation privée à leur capital, alors que la directive prévoit la possibilité d'une participation privée dès lors que celle-ci ne comporte pas de capacité de contrôle ou de blocage.

La directive précise également que le délégataire doit assurer 80% de ses activités pour le compte de la personne publique, et précise la définition française.

Enfin, elle définit la notion de « contrôle analogue » exercé par la collectivité comme une « influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes ».

En résumé, la directive vient préciser l'exception in house, en laissant entrevoir la possibilité d'élargir le champ d'application de la loi française qui s'y attache, en permettant peut être d'y inclure les Sociétés d'Economie Mixte, lesquelles ne peuvent être détenues à plus de 85% par des personnes publiques. Il faudra donc veiller à ce que les parts détenues par des personnes privées dans ces sociétés ne constituent pas une minorité de blocage ou n'octroient de capacités de contrôles.

CONCLUSION :

Le poste de juriste dans une collectivité territoriale est un poste charnière. Il présente l'avantage de connaître de l'intégralité des missions de service public exercées par les autres services de la structure.

La taille de la Communauté Urbaine du Mans permet à la petite équipe de juristes d'avoir à traiter un contentieux diversifié, alors qu'une structure plus importante implique une spécialisation juridique de ses agents. En ce sens, le service juridique est au cœur de l'action publique et se trouve dans une position de choix pour traiter, de concert avec les élus, des contentieux liés à la politique locale.

Outre la variété des domaines juridiques abordés, c'est également la variété des tâches à accomplir qui est frappante : contentieux, pré contentieux, conseil à l'égard des élus, des services, des usagers (service assurances), négociations, contentieux des ressources humaines, suivi approfondi des délégations de services publics, définition juridique des besoins des services techniques pour l'élaboration des marchés publics (via le pôle marchés publics). En d'autres termes, le juriste voit grand. Il doit comprendre la technicité et la logique de chaque service pour mieux les coordonner.

Etroitement lié à la direction financière et dans le même temps consacré à la mise en œuvre de la politique de développement des élus, il guide ces derniers. Cette position lui fait confronter la théorie juridique et la réalité de la pratique, aspect particulièrement flagrant lorsque ce juriste est en passe de terminer son cursus universitaire.

Une telle expérience permet d'appréhender la collectivité comme une « meta-entreprise » : une structure organisée en branches aussi variées qu'une multinationale, qui voit sa forme et sa taille évoluer en fonction de l'intérêt général et de la conception de cet intérêt que s'en font les élus. Compte tenu des projets de réformes territoriales et du poids grandissant des pôles urbains, de la concurrence qui s'exerce entre eux, le développement de la cité a de beaux jours devant lui, et les juristes en leurs sein des développements d'opportunités certains.

Cette expérience m'a conforté dans la cohérence entre mon choix de spécialisation et mes centres d'intérêt. Se spécialiser en contentieux administratif permet de se spécialiser dans toutes les branches du droit administratif tout en restant polyvalent.

Je souhaiterais désormais découvrir la pratique du contentieux administratif dans un cabinet d'avocat ainsi que dans une administration d'Etat pour préparer l'examen d'entrée au CRFPA et le concours d'attaché territorial.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE :

Rapports :

Conseil d'Etat, rapport public 1991, *De la sécurité juridique*.

Articles :

TOUCHARD Vincent & STECK Olivier, « Bien comprendre le silence de l'administration », La Gazette des Communes, 21 juillet 2014, p 46-47.

DELAIRE Yves & ACHARD Benjamin, « Comment conclure sans risques une DSP in house », Le Moniteur, 8 août 2014, p22-23.

Législations :

- Règlements :

Règlement n°1407/2013 de la commission, du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*

- Lois :

Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines

Loi n° 2013-10005 du 12 novembre 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens

Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

- Directives

Directive 2014/23/UE du Parlement et du Conseil, du 26 février 2014, sur l'attribution de contrats de concession

Codes :

Code Général des Collectivités Territoriales

Code de Justice Administrative

Code Général de la Propriété des Personnes Publiques

Jurisprudences administratives :

CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, req n°17413 17520

CE, 5 mai 1944, *Dame Veuve Trompier Gravier*

CE, 14 octobre 1991, *Hélie*, req n°95857

CE, 15 février 1993, *Commune de Nay Bourdettes*, req. n° 133223

CE, 21 mars 2007, *Commune de Boulogne Billancourt*, req. n° 281796

CE, 10 juin 2010, *Société des Autoroutes Estérel côte d'Azur Provence Alpes (ESCOTA)*, req n° 305136

CE, 3 février 2012, *Commune de Veyrier du Lac*, req n° 353737

CE, 4 avril 2014, *Département du Tarn et Garonne*, req n° 358994

Jurisprudences européennes :

CJCE, 24 juillet 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*

Sites :

<http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/reforme-territoriale-pour-des-regions-plus-fortes-aux-competences-affirmees>

Discours :

<http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/reformer-les-territoires-pour-reformer-la-france/>

ANNEXES :

Annexe 1 – Organigramme Général des Services Ville & Le Mans Métropole

Annexe 2 – Organigramme du Pôle Juridique Marchés et Achats publics

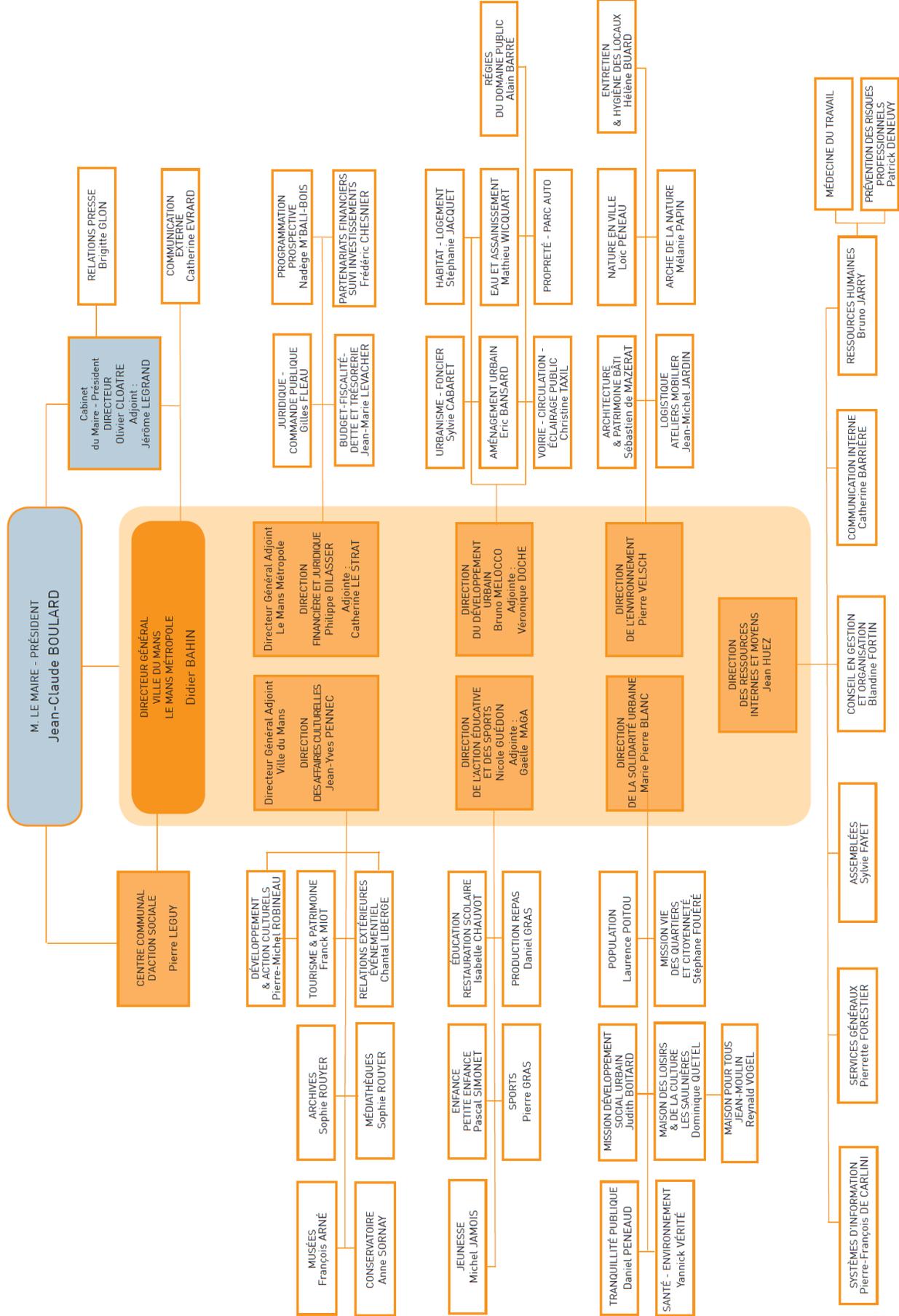
Annexe 3 – Projet d'organigramme général des services Ville & Le Mans Métropole pour septembre 2015

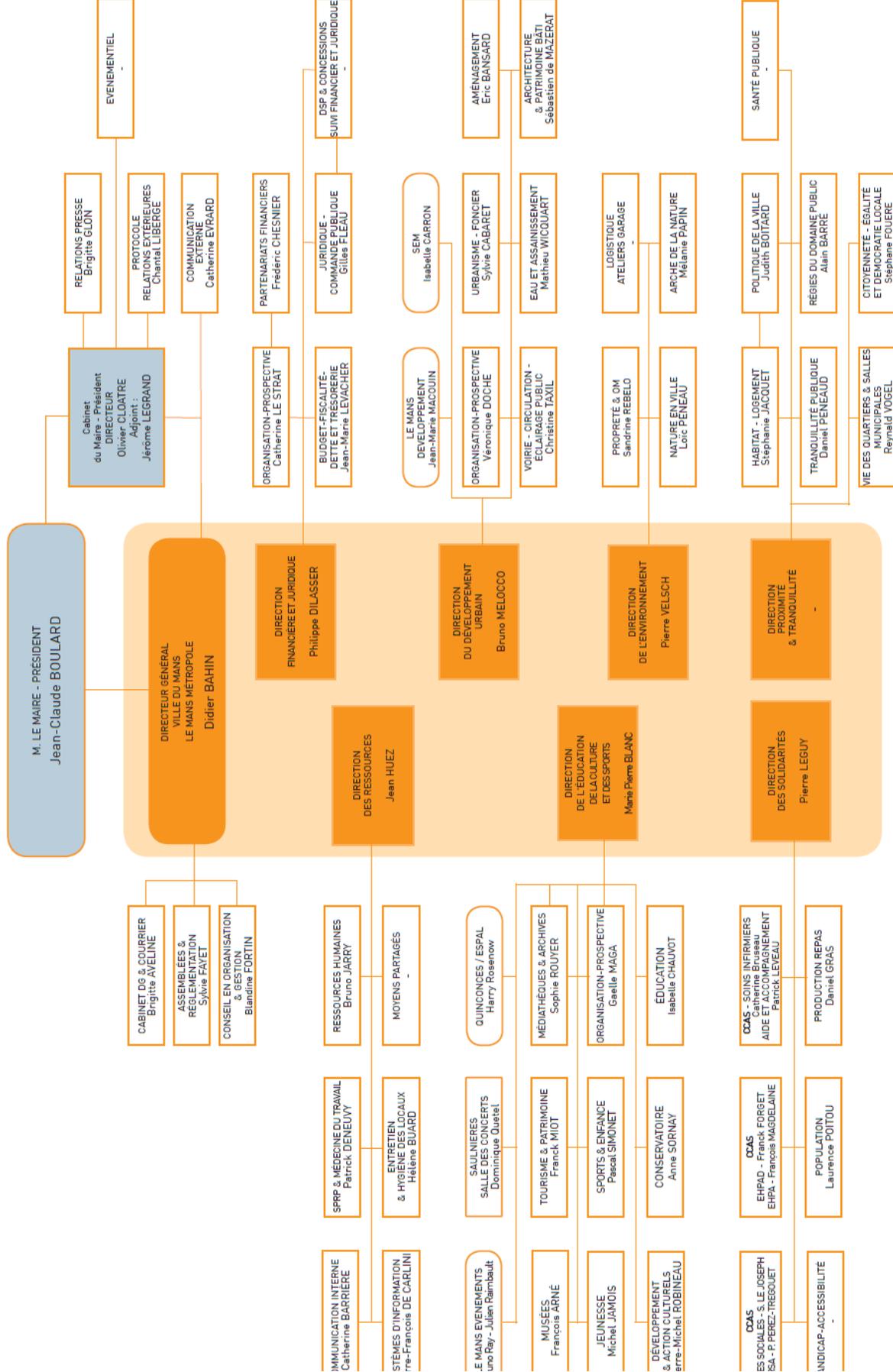
Annexe 4 – Arrêté juin 2014

Annexe 5 - Liste non exhaustive des questions et thèmes abordés

ORGANIGRAMME GÉNÉRAL DES SERVICES VILLE & LE MANS MÉTROPOLE

Organigramme de 1^{er} niveau





DIRECTION DU DEVELOPPEMENT URBAIN

Régies du Domaine Public

Nos Réf. :

DPLACE/V/AB/FH/2014

N°

du Registre des Arrêtés

OBJET : Terrasses supplémentaires ou occasionnelles à l'occasion de la Parade des Pilotes 2014

A R R E T E

• • • •

LE MAIRE DE LA VILLE DU MANS

VU le Code Général des Collectivités Territoriales, articles L2212.1, L2212.2, L2213.1, L2213.2, L2213.3, L2213.6, L2214.3 et L2214.4 ;

VU le Code de la Voirie Routière ;

VU le Bordereau des redevances des services de le Mans Métropole 2014 en date du 19 décembre 2013 ;

VU la manifestation Parade des Pilotes organisée le 13 juin 2014 ;

VU l'avis de Monsieur le Directeur Départemental de la Sécurité Publique ;

VU l'avis de Monsieur le Préfet de La Sarthe ;

Considérant qu'il est nécessaire pour en faciliter le déroulement tout en assurant la sécurité des usagers de réglementer l'installation des terrasses supplémentaires ou occasionnelles,

A R R E T E

Article 1 : A l' occasion de la Parade des Pilotes le 13 juin 2014, pour tous les commerces situés à proximité du défilé de la Parade ou se situant sur des accès de secours, les voies de circulation devront rester libres de tout encombrement susceptible de ralentir, de gêner la progression des secours ou le bon déroulement de la parade.

Article 2 : Seuls seront autorisés à installer une terrasse supplémentaire ou occasionnelle, les commerçants qui auront effectué une déclaration auprès du service Régie du Domaine Public avant le 02 juin 2014. Les terrasses supplémentaires ou occasionnelles sont soumises à une redevance d'occupation du Domaine Public conformément au bordereau des redevances.

Article 3 : Les terrasses supplémentaires ou occasionnelles devront respecter scrupuleusement le tracé effectué en visite préalable par les services de la Mairie du Mans, de la Préfecture de la Sarthe et du Service Départemental d'Incendie et de Secours.

Article 4 : Une largeur correspondant à 4 unités de passage soit 2.40m devra être scrupuleusement respectée entre les barrières délimitant le parcours de la parade et le mobilier de la terrasse. Les câbles électriques devront être protégés par des passes câbles. Les barnums devront être obligatoirement arrimés ou lestés et démontés au dessus d'un vent de 60km /h.

Article 5 : Les agents de la force publique peuvent, notamment en cas de non respect de ces dispositions, requérir l'enlèvement immédiat des étalages et terrasses concernés, ou procéder à l'enlèvement d'office de ceux-ci, sans que les commerçants puissent réclamer de ce chef aucune indemnité ou réduction de redevance.

Article 6 : En cas d'infraction dûment constatée par les agents de la force publique et de la mairie, le contrevenant se verra refuser ses droits de voirie pour l'année suivante.

Article 7 : Monsieur le Directeur Général des Services de la Ville et Monsieur le Directeur Départemental de la Sécurité Publique seront chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

Fait au Mans, le

Le Maire

Jean-Claude BOULARD

Annexe n°4 : Liste non exhaustive des questions et thèmes abordés :

-Contrôle de délibérations

-Conseil interne pour service public extérieur des pompes funèbres

-Rédaction d'un guide simplifié de la procédure de passation d'une DSP à l'attention des élus membre de la Commission de Délégation de Service Public

-Litige sur l'octroi de la garantie dommage ouvrage

Projet de courrier pour la Direction du Cabinet du Maire sur la fermeture à la circulation publique de la Cité Plantagenêt

Rédaction d'une convention d'occupation du domaine public

Synthèse de l'état du droit applicable à la prise en charge des déplacements de réseaux téléphoniques

Le maire et la légionellose

Contrôle de convention passée avec une association

Subrogation des droits de l'agent victime

La procédure d'hospitalisation sans consentement

Rédaction de délibérations