

# ESPACE

# infos

Lettre d'information du CFMEL

n°21 • Mars 2010

## Dossier du mois

### LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC (DSP)



Bien avant que fût consacrée par la jurisprudence la possibilité pour une personne privée de gérer un service public et d'édicter des actes administratifs unilatéraux dans le cadre de cette activité, certains services publics ont été gérés par des personnes privées dans le cadre de contrats de concession. Tel a été le cas des chemins de fer, de l'eau potable, du gaz, de l'électricité. Toutefois, les règles applicables en matière de concession et d'affermage ne résultent pas de la pratique contractuelle et de la jurisprudence administrative du 19<sup>ème</sup> siècle et du début du 20<sup>ème</sup> siècle. Déjà, sous l'Ancien Régime, il était courant de concéder à un particulier la réalisation à ses frais, d'un ouvrage d'intérêt public, à charge pour celui-ci de se rémunérer sur les usagers. Après les lois de décentralisation et les élections municipales de 1983, la gestion déléguée, de services publics a connu un important essor, notamment dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, de la collecte et du traitement des déchets ménagers, mais aussi dans d'autres secteurs, tels la restauration scolaire, les parkings, les espaces verts...

une définition législative avec la loi du 11 décembre 2001. Ainsi, selon l'article L.1411-1 du CGCT « une DSP est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service »  
Sous l'appellation « gestion déléguée », la notion est apparue dans une circulaire du ministre de l'intérieur du 7/04/1987, relative à la gestion des services publics des collectivités locales. La loi relative à l'administration de la République (ATR) du 6/02/1992, utilise trois appellations différentes, celle de délégation de service public, celle de convention de gestion déléguée et celle de contrats de service public. C'est l'expression « délégation de service public » qui sera retenue ensuite dans divers textes : dans la loi Sapin du 29/01/1993, dans la loi du 8/02/1993 sur le service extérieur des pompes funèbres, dans le nouveau Code pénal (art. 121-2 et 432-14) et à l'article L.22 du code des TA et des CAA. A la même période, un arrêt du Conseil d'État du 15 juin 1994 (Syndicat Intercommunal des transports publics de la région de Douai) en fait mention.

#### 1 La notion de délégation de service public

##### 1-1 Naissance de la notion

La notion de DSP, d'abord mal définie, puis, précisée par la jurisprudence du Conseil d'État, a reçu plus tard,

#### 1-2 Critères de la DSP

La convention de service public se définit en premier lieu par son objet : il s'agit de déléguer par contrat la gestion d'un service public local à un tiers, personne physique ou morale de droit privé ou de droit public.



## Sommaire

DOSSIER DU MOIS  
LES DELEGATIONS  
DE SERVICE PUBLIC (DSP)

1-3

FORUM / EN BREF

4

JURISPRUDENCES

5

QUESTIONS - REPONSES

6-7

TEXTES OFFICIELS

8

### 1.2.1 Le premier critère : l'existence d'un service public déléguable.

Une activité d'intérêt public est érigée en service public dès lors que des soutiens exorbitants (aides financières, prérogatives de puissance publique) sont accordés au cocontractant de la collectivité ou que des sujétions particulières lui sont imposées (clauses réservant à la collectivité le droit de fixer les jours et horaires d'ouverture, pouvoir d'approuver les tarifs appliqués aux usagers, contrôle sur les résultats de l'exploitation et de gestion du cocontractant par exemple). Pour classiques que soient les critères du service public, la jurisprudence rendue en matière de DSP n'en est pas moins marquée d'une certaine originalité : dans le but d'étendre le champ de la procédure de publicité, le juge administratif retient une conception extensive du service public. Il a été reconnu au fonctionnement de piscines (CE 20 novembre 1987, Patinoire de Colombes), de Palais des congrès (TC 19 décembre 1988, Ville de Cannes), de théâtres et cinémas (CE 4 juillet 1969, Trouve et CE 13 juillet 1948, Les Amis de l'opérette), de casinos (CE 8 juin 1987, Sté d'exploitation du casino de Capvern-les-Bains), de stades (CE 13 juillet 1961, Ville de Toulouse), de plans d'eau (CE 4 février 1974, Epoux Di Vita), de campings (CE 17 avril 1960, Commune de Merville Franceville). La qualification de service public a aussi été admise pour l'activité de dépannage sur les autoroutes, au motif que l'exclusivité reconnue aux dépanneurs est une prérogative de puissance publique (CE, 22 mars 2000, Lasaulce), alors que l'on pourrait considérer qu'il s'agit d'une activité privée soumise à des obligations de police. Allant encore plus loin, le Conseil d'Etat a jugé que les concessions de plage sont des DSP au motif que les concessionnaires sont soumis à des obligations spécifiques concourant à la sécurité publique, alors qu'il ne s'agit que d'obligations accessoires (CE, 21 juin 2000, SARL Joseph). De la sorte, de nombreuses conventions d'occupation du domaine public deviennent des DSP parce qu'elles imposent quelques sujétions au titulaire (CE, 11 décembre 2000). Relevons au contraire, que le Conseil d'Etat a annulé l'arrêt de la CAA de Marseille et jugé que la gestion d'un service public peut être confié sans conclusion d'un contrat de DSP « lorsque eu égard à la nature de l'activité en cause et aux conditions particulières dans lesquelles il l'exerce, le tiers auquel elle s'adresse ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel (CE 6 avril 2007, commune d'Aix-en-Provence). Sur cette affaire, ajoutons brièvement que la ville d'Aix-en-Provence verse des subventions à « l'Association pour le festival international d'art lyrique et de l'académie européenne de musique », association créée par l'Etat, la région PACA, le département des Bouches-du-Rhône et la ville, que le Conseil d'Etat qualifie de service public culturel, auquel la commune peut verser des subventions, dispositif jugé légal et qui exclut le cadre de la DSP.

# Dossier du mois

Le service public doit être déléguable. Tel n'est pas le cas, par exemple, des activités de police (CE 1er avril 1994, Ville de Menton), d'hébergement des malades hospitalisés (avis du CE du 16 juin 1994), du service de l'enseignement, et en particulier de la surveillance des élèves (avis du CE du 7 octobre 1986).

La gestion déléguée appelle majoritairement la prise en charge de services publics industriels et commerciaux (production et distribution de l'eau, assainissement, remontées mécaniques, abattoirs, exploitation de gares routières, collecte de déchets...). Pour autant, le Conseil d'Etat a considéré que « le caractère administratif d'un service public n'interdit pas à la collectivité territoriale compétente d'en confier l'exécution à des personnes privées, sous réserve toutefois que le service ne soit pas au nombre de ceux, qui, par leur nature, ou par la volonté du législateur, ne peuvent être assurés que par la collectivité elle-même ». Au nombre de ces services publics déléguables figurent ainsi le service de la restauration collective, l'exploitation des ponts à péage, les concessions de pompes funèbres... Soulignons que par nature, la gestion déléguée du domaine privée d'une personne publique n'est pas une DSP.

### 1.2.2 Le second critère de la DSP est celui du mode de rémunération du délégataire.

Si la définition de la DSP a pour origine le modèle de la concession de service public dont la jurisprudence retenait initialement trois éléments (CE 30 mars 1916, Gaz de Bordeaux), la jurisprudence actuelle ne retient plus que la perception directe de redevances sur les usagers (CE 15 juin 1994, Syndicat intercommunal de transports public de Douai), même si, dans certaines limites, l'administration supporte le risque financier de l'exploitation ou participe aux frais de premier établissement. Ce critère a été réaffirmé dans l'arrêt du CE du 15 avril 1996 « Préfet des Bouches du Rhône ». Pour le Conseil d'Etat, le délégataire doit être substantiellement rémunéré par les résultats de l'exploitation du service, alors que si l'administration acquitte le paiement d'un prix, il s'agit d'un marché public de services. L'arrêt CE du 30 juin 1999 « SMITON Centre Ouest Seine-et-Marnais », et ensuite la loi du 11 décembre 2001 portant mesures d'urgences de réformes à caractère économique et financier (loi MURCEF) confirmeront et préciseront cette définition.

## 1-3 Typologie des DSP

La classification des contrats de DSP retenait généralement quatre types de convention : la concession, l'affermage,

la régie intéressée et la gérance ; toutefois, avec la jurisprudence « Préfet des Bouches du Rhône », cette dernière a été remise en cause. Par ailleurs, la pratique a vu se développer des contrats innommés et hybrides dans lesquels figurent des clauses caractéristiques de chacun de ces contrats types.

### 1.3.1 La concession

La concession se caractérise par le fait que le concessionnaire réalise lui-même les investissements nécessaires à l'exécution de sa mission. Le concessionnaire se rémunère directement sur l'utilisateur et travaille à ses risques et périls. Il en résulte que les frais de premier établissement et la constitution du fonds de roulement d'exploitation sont normalement à sa charge. Juridiquement, il est maître d'ouvrage des installations qu'il crée. Pendant toute la durée du contrat, le concessionnaire assume la direction du service avec son personnel et prend en charge l'entretien et le renouvellement des installations. La redevance perçue sur les usagers doit lui permettre de couvrir les intérêts et l'amortissement du capital investi et de dégager un bénéfice net qui constitue sa rémunération.

Le principe de l'exploitation aux risques et périls n'exclut pas la perception de subventions d'équipement par le concessionnaire. Celui-ci a droit en outre à l'équilibre financier et au respect de l'équation financière du contrat (cf. CE 21 mars 1910, Cie générale des tramways).

### 1.3.2 L'affermage

Dans le cadre d'un contrat d'affermage, le fermier reçoit de la collectivité les installations nécessaires à l'exécution de sa mission. Comme pour la concession, le fermier est censé exploiter le service à ses risques et périls. Il se rémunère sur l'utilisateur et verse une redevance à la collectivité qui est autorisée à percevoir sur l'utilisateur, par l'intermédiaire du fermier, une surtaxe destinée à couvrir les charges qu'elle supporte. Certains travaux peuvent néanmoins être confiés au fermier. En dehors de l'entretien et de la maintenance des bâtiments ou du réseau qui sont susceptibles de travaux de renouvellement, il peut s'agir de travaux de grosses réparations. En revanche, il ne devrait pas s'agir de travaux trop importants, allant jusqu'à renforcer de manière importante la qualité et la quantité du patrimoine existant. D'une manière classique, un contrat d'affermage peut ainsi confier au fermier la prise en charge des travaux d'entretien et de renouvellement d'un réseau d'eau potable alors que la collectivité publique conserve la charge des travaux plus

# Dossier du mois

importants, notamment les travaux de renforcement et d'extension des installations. En dépit de cette distinction théorique, des travaux importants peuvent cependant être confiés par la collectivité délégante au fermier dans la mesure où la jurisprudence reconnaît la possibilité de confier des travaux de type concessif au fermier (CE 6 mai 1991, Syndicat intercommunal du bocage). Il convient également de noter que la réalisation de branchements particuliers au profit de personnes privées peut figurer dans les clauses du contrat. Ces branchements n'étant pas assimilés à des ouvrages publics (Cass. Civ. 16 juin 1992), les travaux concernés font alors l'objet d'un contrat purement privé.

### 1.3.3 La régie intéressée

La régie intéressée est le contrat par lequel le cocontractant gère pour le compte de la collectivité délégante le service public qui lui est confié, moyennant le versement par la personne publique d'une rémunération assise sur le chiffre d'affaires réalisé et complétée par un intéressement aux bénéfices ou une prime de productivité. Le régisseur est un agent direct de la collectivité, cette dernière ayant la charge des frais d'établissement du service.

## 2 Le régime juridique des conventions de délégation de service public (DSP)

La loi n° 93-122 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi SAPIN, du 29 janvier 1993, a créé un régime juridique particulier applicable aux DSP. Ce régime fixe la procédure de passation des conventions, leur durée, et pose certaines règles de procédures relatives à la conclusion d'avenants. Combinée à la loi du 2 février 1995, elle encadre également le régime des droits d'entrée.

La loi a pour objectif la moralisation de la vie publique. Il s'agit de rendre publiques et de faire circuler les informations à destination de trois catégories d'acteurs : les entreprises, les assemblées délibérantes, les citoyens. Elle vise ainsi à la transparence, la concurrence, la responsabilité.

### 2.1 La passation

Les dispositions de la loi du 29 janvier 1993 s'appliquent à toutes les DSP quelle que soit la forme juridique du délégataire ou la nature (industrielle et commerciale ou administrative) du service délégué. L'article 41 de la loi prévoit cependant un certain nombre d'exceptions reprises à l'article 1411-2 du CGCT.

Une clause de tacite reconduction dans un contrat conclu avant l'entrée en vigueur de la loi ne permet pas la prolongation du contrat au-delà du terme prévu. En outre, par un avis du 27 juin 1996, le Conseil d'Etat a considéré que, sauf dans les cas prévus par les dispositions de la loi SAPIN, la durée d'une convention de DSP arrivant à échéance, ne pouvait pas être prolongée par un avenant, et qu'il y avait donc lieu de suivre la procédure fixée par la loi pour la conclusion d'une nouvelle convention.

La première obligation de la collectivité délégante est de prendre une décision sur le principe même de la délégation (art. 1411-4 du CGCT). Les assemblées délibérantes se prononcent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, cette décision est précédée par la consultation de la commission consultative des services publics représentant les usagers. La procédure est ensuite conduite par « l'autorité habilitée à signer », c'est à dire l'exécutif local, et par la commission.

Après cette délibération, l'autorité délégante a l'obligation de soumettre la DSP à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes (art. L. 1411 -1 CGCT).

Le décret 93-471 du 24 mars 1993 a fixé les modalités de cette procédure. L'autorité délégante doit procéder à une insertion dans une publication habilitée à recevoir des annonces légales et dans une publication spécialisée correspondant au secteur économique concerné. Cette insertion précise la date limite de présentation des offres de candidature qui doit être fixée un mois au moins après la date de la dernière publication. Lorsque l'appel d'offres prévoit des travaux d'un montant supérieur au seuil communautaire (U.E), une insertion supplémentaire au J.O.U.E doit être réalisée. Le délai de remise des offres doit alors être de 52 jours. L'insertion précise les modalités de présentation des offres et mentionne les caractéristiques essentielles de la convention envisagée, notamment son objet et sa nature. La collectivité dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs garanties professionnelles et financières et de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public. Elle adresse à chacun des candidats un document définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations ainsi que, s'il y a lieu, les conditions de tarification du service rendu à l'utilisateur (art. L. 1411-1 CGCT). Les plis contenant les offres sont ouverts par une commission composée de membres élus au sein de l'assemblée délibérante à la représentation proportionnelle (art. L.1411-5 CGCT). Cette commission est

présidée par l'autorité habilitée à signer la convention de DSP ou son représentant. Le comptable de la collectivité et un représentant du ministre chargé de la concurrence y siègent avec voix consultative. La commission assiste l'exécutif dans la sélection des candidats admis à remettre une offre et donne un avis sur les offres remises par les candidats sous la forme d'une analyse des propositions des uns et des autres. Elle établit un rapport qui atteste de son intervention dans la procédure. Au vu de cet avis, l'exécutif peut engager librement toute négociation avec une ou plusieurs des entreprises ayant présenté une offre. La négociation avec une entreprise unique n'est cependant possible que dans le cas où, après mise en concurrence, aucune offre n'a été déposée ou n'est acceptée par la collectivité publique (art. L. 1411-7 CGCT).

Lorsque le choix de l'exécutif est intervenu, celui-ci transmet à l'assemblée délibérante le rapport de la commission contenant l'analyse des offres présentées par les différents candidats et lui présente les motifs du choix opéré ainsi que l'économie générale du contrat. Cette transmission s'effectue avec un certain formalisme dans la mesure où les documents sur lesquels se prononce l'assemblée délibérante doivent lui être transmis 15 jours au moins avant sa délibération (art. L.1411-7 du CGCT).

Les conventions de DSP sont ainsi soumises à un régime précis de publicité et de mise en concurrence. A ce régime s'ajoute la nécessité de respecter les obligations résultant du droit de la concurrence, initialement issues de l'ordonnance 86-1243 du 01 décembre 1986 modifiée en son article 53 par la loi 95-127 du 8 février 1995. Cette même loi a introduit une procédure simplifiée de passation lorsque le montant des sommes dues au délégataire pour toute la durée de la convention n'exécède pas 90.000 euros ou que la convention couvre une durée n'étant pas supérieure à trois ans et portant sur un montant n'exécédant pas 68.000 euros par an.

Dans ce cas, l'insertion doit être faite soit dans une publication spécialisée correspondant au secteur économique concerné, soit dans une publication habilitée à recevoir des annonces légales. Cette insertion précise le délai de présentation des offres, qui ne peut être inférieur à 15 jours à compter de la date de la publication.

Eric PEREZ-PONCE  
Avocat  
Spécialiste en Droit Public

... Suite au prochain numéro ...

## ALIGNAN DU VENT

Soirée cinéma à la salle des fêtes  
le 14 avril 2010 à partir de 20h30  
(entrée : 6 € ; adhérent : 4 €).

Fête foraine avec animations sur la  
place et Thé dansant à 15h00 à la  
salle des fêtes le 17 avril 2010.

Marché des cinq sens toute la  
journée au coeur du village le 18  
avril 2010 (s'adresser auprès de la  
mairie pour les inscriptions).

Don du sang à la salle des fêtes toute  
la journée du 23 avril 2010.

Contact : Melle SABATIER  
Mme LOUKBACHI  
au 04-67-24-91-12

## ST VINCENT DE BARBEYRARGUES

9ème marché de printemps  
le 11 avril 2010 de 9h00 à 18h30  
Marché artisanal et de produits  
régionaux .

Visite guidée de l'église romane par  
M. Pierre ALBERT CLEMENT.

Possibilité de restauration sur place :  
buvette, aligot, paëlla, pizzas ...

Renseignements auprès de la mairie  
au 04-67-59-71-15

## PANNEAUX PHOTOVOLTAÏQUES

### Nouveautés sur la réglementation des panneaux photovoltaïques

Selon l'article 33 du projet de loi Grenelle 2, le gouvernement propose de permettre aux départements, aux régions et à leurs établissements publics de bénéficier du régime de l'obligation d'achat d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables pour les installations qu'elles exploitent sur des bâtiments publics, car actuellement, au vu de l'article L. 2224-32 du CGCT, seules les communes sont concernées.

[Réponse ministérielle publiée au JO.AN le 12 janv 2010, p 325.](#)

Les centrales photovoltaïques n'ont pas vocation à être installées en zone agricole, néanmoins la circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques précise les règles à respecter pour que cela puisse être envisageable dans les communes dépourvues d'un document d'urbanisme : le projet ne doit pas compromettre les activités agricoles ou forestières.

Il sera autorisé, seulement si après analyse et concertation entre les parties intéressées, il est établi que les terrains n'ont pas fait l'objet d'un usage agricole récent.

[Réponse ministérielle publiée au JO le 16 mars 2010, p 2994.](#)

## ADMINISTRATION

### La simplification du contrôle de légalité depuis le 1er janvier 2010

Le gouvernement, autorisé par la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit, a réduit par l'ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009, la liste des actes des communes soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité pour être exécutoires.

Sont désormais exclus du champs d'application de l'article L. 2131-2 CGCT depuis le 01 janvier 2010 :

- En matière de voirie : les délibérations relatives aux droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, aux plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales et les arrêtés individuels relatifs à la circulation et au stationnement.

- En matière de fonction publique : les délibérations relatives à l'avancement de grade des fonctionnaires, à l'affiliation et aux missions confiées aux centres de gestion ; les actes individuels relatifs à la mise à la retraite d'office ou la révocation des fonctionnaires.

- En matière de police : les décisions réglementaires et individuelles relatives à l'exploitation de débits de boissons par les associations en vertu de l'article L. 3334-1 du code de la santé publique.

[Une circulaire du 24 février 2010, que vous pouvez consulter sur le site internet du CFMEL \(www.cfmel.fr\), précise le cadre d'application de cette simplification du contrôle de légalité.](#)

# Jurisprudences

## LES MODALITÉS DE VENTE DES BATIMENTS ANCIENNEMENT A USAGE D'ÉCOLE

Une commune, pour céder le bâtiment de l'ancienne école, qui n'est plus matériellement affecté au service public des écoles au jour de la vente, n'a pas à mettre en œuvre la procédure de désaffectation prévue par l'article L 2121-30 du CGCT ; la délibération du conseil municipal aux fins de déclassement du bien suffit.

CE, 27 janv 2010, n° 313247, 8ème et 3ème sous-section réunies.

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 12 février et 9 mai 2008 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la COMMUNE DE MAZAYES-BASSES, représentée par son maire, domicilié en cette qualité à l'Hôtel de ville sis place de l'Hôtel de ville (63230) ; la COMMUNE DE MAZAYES-BASSES demande au Conseil d'Etat :

d'annuler l'arrêt du 11 décembre 2007 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon, faisant partiellement droit à la requête de M. Alain A, a, d'une part, annulé le jugement du 22 mars 2005 du tribunal administratif de Clermont-Ferrand rejetant la demande de ce dernier tendant à l'annulation des délibérations du conseil municipal de la COMMUNE DE MAZAYES-BASSES en date du 30 octobre 2003 par lesquelles ce conseil municipal a décidé du déclassement d'un bâtiment anciennement à usage d'école, puis de mairie, et sa vente pour le prix de 53 357 euros, et d'autre part, annulé ces délibérations (...)

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par deux délibérations en date du 30 octobre 2003, le conseil municipal de la COMMUNE DE MAZAYES-BASSES a, d'une part, déclassé du domaine public communal un bâtiment sis sur son territoire et qui a abrité successivement l'école du village jusqu'en 1952, puis les services de la mairie jusqu'en 1988, avant d'être pour partie utilisé comme local associatif et pour partie loué à titre de logement, et, d'autre part, autorisé la cession de ce bâtiment pour la somme de 53 357 euros, prioritairement au locataire en place à cette date ; que s'estimant irrégulièrement évincé de cette procédure d'acquisition, M. A a déféré ces deux délibérations à la censure du tribunal administratif de Clermont-Ferrand, lequel a rejeté sa demande par un jugement du 22 mars 2005 ; que la COMMUNE DE MAZAYES-BASSES se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 11 décembre 2007 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon, faisant partiellement droit à la requête de M. A, a annulé ce jugement ainsi que les délibérations attaquées ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen du pourvoi ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales, auquel renvoie l'article L. 212-1 du code de l'éducation, et qui est issu du I de l'article 13 de la loi du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat : Le conseil municipal décide de la création et de l'implantation

des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'Etat dans le département ; qu'il résulte de ces dispositions que les communes ne peuvent prendre les décisions de désaffectation des biens affectés aux besoins du service public des écoles élémentaires et maternelles dont elles sont propriétaires sans avoir recueilli au préalable l'avis du représentant de l'Etat ; que, toutefois, avant l'entrée en vigueur de ces dispositions, était applicable l'article 13 de la loi du 30 octobre 1886 portant sur l'organisation de l'enseignement primaire qui disposait, dans des dispositions en vigueur en 1952, que : le conseil départemental de l'instruction publique, après avoir pris l'avis des conseils municipaux, détermine, sous réserve de l'approbation du ministre, le nombre, la nature et le siège des écoles primaires publiques de tout degré qu'il y a lieu d'établir ou de maintenir dans chaque commune ainsi que le nombre des maîtres qui y sont attachés ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond, et qu'il est constant, que depuis 1952 le bâtiment en cause n'est plus affecté au service public des écoles élémentaires ; que si la désaffectation en 1952 de ce bâtiment du service public des écoles, en vue de son affectation au service public municipal, devait à cette date être soumise à la procédure prévue par l'article 13 de la loi du 30 octobre 1886 précité, ce bâtiment, que cette procédure ait ou non été alors mise en oeuvre, n'était plus, lorsque le conseil municipal a décidé, par la délibération du 30 octobre 2003, de procéder à son déclassement du domaine public municipal, affecté au service public des écoles ; que, dès lors, le conseil municipal pouvait, par cette délibération, procéder à son déclassement sans mettre préalablement en oeuvre la procédure de désaffectation du service public des écoles désormais prévue par les dispositions de l'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales précité ; que, dès lors, en jugeant que cette délibération était illégale au motif que le déclassement était intervenu sans la consultation préalable du représentant de l'Etat prévue par ces dernières dispositions, la cour administrative d'appel de Lyon a commis une erreur de droit ; que l'arrêt attaqué doit, dès lors, être annulé ;

Considérant que dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, par application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, de régler l'affaire au fond ;

Considérant, en premier lieu, qu'ainsi qu'il a été dit, le conseil municipal a pu légalement procéder, par la délibération attaquée, au déclassement du bâtiment litigieux en vue de son aliénation, sans recueillir l'avis du représentant de l'Etat, dès lors que ce bâtiment n'était plus affecté au service public des écoles ; que, par suite, les moyens tirés de ce que cette décision de déclassement, serait, pour ce motif, entachée d'une erreur de droit ou d'une erreur d'appréciation, doivent être écartés (...)

**DÉCIDE** : L'arrêt en date du 11 décembre 2007 de la cour administrative d'appel de Lyon est annulé.



# Questions



## URBANISME

Les zones inconstructibles d'une carte communale n'autorisent pas la construction de bâtiments annexes ou de piscines. Pour permettre l'assouplissement de cette règle, la révision de la carte communale ou la révision simplifiée d'un PLU est préconisée.

Réponse du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat publiée dans le JO Sénat du 04/03/2010, p 527.

Depuis les lois de décentralisation, les collectivités locales élaborent les documents d'urbanisme, dont les cartes communales, qui couvrent leurs territoires. En ce qui concerne les cartes communales, l'article R. 124-3 du code de l'urbanisme prévoit notamment que « le ou les documents graphiques délimitent les secteurs où les constructions ne sont pas autorisées à l'exception de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension des constructions existantes ou des constructions et des installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles ». Le Conseil d'État (CE du 9 mai 2005, M. et Mme Weber, requête n° 262618) estime, effectivement, qu'une construction peut être considérée comme une extension d'une habitation existante dès lors qu'elle est attenante à celle-ci. Hormis ce cas, il n'est donc pas possible de considérer que les garages, abris de jardins, piscines ou autres annexes, puissent être autorisés dans les zones inconstructibles des cartes communales. Aussi, tout assouplissement en la matière doit relever soit d'une meilleure prise en compte de l'existant lors de la délimitation des secteurs constructibles, soit de la révision de la carte communale, soit de l'élaboration, par la commune, d'un plan local d'urbanisme simplifié, dans les conditions édictées par les articles L. 123-1 et suivants du code de l'urbanisme et leurs articles réglementaires d'application. En effet, la réglementation

relative aux plans locaux d'urbanisme laisse des possibilités plus importantes à leurs auteurs pour régler les problèmes évoqués dans le cadre des dispositions de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme.



## VOIRIE

La qualification juridique d'une voie privée relève d'éléments de faits.

Réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales publiée dans le JO Sénat du 04/03/2010, p 538.

Les voies privées ne font pas partie des voies communales dont l'entretien constitue une dépense obligatoire pour la commune, en application de l'article L. 2572-52 du code général des collectivités territoriales (CGCT). L'entretien des voies privées incombe par conséquent aux propriétaires de celles-ci. Les propriétaires de voies privées peuvent également être tenus de se constituer en syndicat, dans les conditions fixées aux articles 2 à 16 de la loi du 22 juillet 1912 modifiée, afin de pourvoir à leurs frais à la gestion et à l'entretien des voies, notamment en ce qui concerne l'écoulement des eaux usées et l'alimentation en eau. La commune peut le cas échéant utiliser la procédure de transfert d'office dans le domaine public communal, prévue par l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme et comportant une enquête publique, en ce qui concerne les voies privées ouvertes à la circulation publique et situées dans un ensemble d'habitations. Le fait qu'une voie soit ou non ouverte à la circulation publique ne repose pas sur des critères fixés par un texte : il s'agit d'un constat de fait fondé sur différents éléments et laissé, en cas de contestation, à l'appréciation du juge. L'absence d'élément matériel, de type barrière ou écriteau, n'est pas le seul critère d'appréciation du juge pour considérer une voie comme ouverte à la circulation publique. Il examine aussi l'utilité de cette voie pour le public. Le juge a ainsi

considéré qu'une voie privée pouvait ne pas être ouverte à la circulation publique en raison de sa destination, la voie examinée n'ayant aucune raison d'être utilisée par le public (cour d'appel de Toulouse, 14 décembre 1998, pourvoi n° 97-03196 et Cour de cassation, chambre civile 2, 9 janvier 1963). Il a aussi déduit qu'une voie privée, qui a pour seul objet de desservir les occupants d'un lotissement, et qui, étant en impasse, ne permet pas au public de l'utiliser à quelque fin que ce soit, n'est pas ouverte à la circulation publique (Cour de cassation, chambre criminelle, pourvoi n° 84-95314).



## DOMAINE

Les modalités de désaffectation du presbytère communal.

Réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales publiée dans le JO Sénat du 04/03/2010, p. 540.

En application de l'article 37 du décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques d'églises, dans sa rédaction issue de la modification introduite par le décret du 10 janvier 2001, le conseil de fabrique est tenu de participer aux dépenses d'entretien du presbytère dans lequel loge le prêtre désigné par l'évêque pour desservir la paroisse considérée à titre d'administrateur. Cette désignation d'un prêtre administrateur issu d'une paroisse voisine n'intervenant qu'en cas de vacance du poste paroissial considéré, il en résulte que le presbytère attaché à cette paroisse est nécessairement inoccupé. Dans cette hypothèse, la personne publique propriétaire de l'immeuble, d'une part, dispose de la faculté de le louer en application de l'article 3 de l'ordonnance du 3 mars 1825 relative aux presbytères et, d'autre part, peut obtenir la décharge de toute obligation d'entretien de cet édifice en sollicitant la désaffectation du presbytère communal, prononcée par arrêté préfectoral après accord de l'évêque.

# Réponses



## FISCALITÉ

Les frais de gestion prélevés par l'État aux fins de recouvrement des impôts locaux directs seront réduits au vu de la suppression de la taxe professionnelle à compter de 2011.

Réponse du Ministère du Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'État publiée dans le JO du 09/03/2010, p 2663.

Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État a pris connaissance avec intérêt de la question relative au coût de gestion des impôts locaux. En application des articles 1641 et 1644 du code général des impôts (CGI), l'État perçoit des frais de gestion sur le montant des cotisations d'impôts établies et recouvrées au profit des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et de divers organismes. Ces frais comprennent ainsi, d'une part, les frais de dégrèvements et de non-valeur au taux de 3,60 % et, d'autre part, les frais d'assiette et de recouvrement au taux de 4,40 % pour les taxes perçues au profit des collectivités territoriales et de leurs EPCI ou de 5,40 % pour les taxes perçues au profit des autres établissements publics et organismes divers. Si la Cour des comptes mentionne bien dans son rapport annuel pour 2009 que « les coûts de gestion sont surfacturés », elle indique en revanche que « les coûts réels pour l'État des dégrèvements et des admissions en non-valeur représentent beaucoup plus que 3,60 % des taxes locales, la surfacturation venant compenser une sous-facturation ». En effet, il convient de rappeler qu'en contrepartie de ces frais de gestion, l'État supporte des dépenses pour établir et recouvrer ces impôts et supporte aussi le financement de

l'ensemble des dégrèvements. À cet égard, le coût de la participation de l'État pour les seuls dégrèvements et admissions en non-valeur a presque triplé entre 1992 et 2007, passant de 4,8 à 14 milliards d'euros, alors que pour la même année 2007, le montant des frais de gestion prélevés s'élève à 5,5 milliards d'euros. En outre, l'État doit également supporter le coût de trésorerie, lié au fait qu'il verse mensuellement le produit des recettes locales aux collectivités locales, alors qu'il ne perçoit les impôts qu'en toute fin d'année, ainsi que les activités de conseil auprès des collectivités que ses services assurent. Dans ce contexte, la participation croissante de l'État dans le financement de la fiscalité directe locale serait de nature à justifier le maintien des taux des frais d'assiette et de recouvrement à leur niveau actuel. Cela étant, la suppression de la taxe professionnelle votée dans le cadre de la loi de finances pour 2010 doit s'accompagner d'une compensation du manque à gagner pour les collectivités territoriales par l'affectation de recettes de substitution à chacune d'elles. À ce titre, le montant des frais d'assiette et de recouvrement prélevés par l'État sur le produit des impôts locaux sera réduit de plus de 2 milliards d'euros. Ainsi à compter du 1er janvier 2011, l'État ne percevra plus que 2 % (au lieu de 3,60 %) du montant des principaux impôts locaux (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, cotisation foncière des entreprises) en contrepartie des frais de dégrèvement et de non-valeur qu'il prend à sa charge. Par ailleurs, l'État percevra 1 % (au lieu de 4,40 %) du montant de ces mêmes impôts, au titre des frais d'assiette et de recouvrement.



## FINANCES

Les modalités de calcul des indemnités des adjoints et des conseillers municipaux.

Réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales publiée dans le JO Sénat du 04/03/2010 - page 539.

L'article L. 2123-24-1 II du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que, dans les communes de moins de 100 000 habitants, le conseil municipal peut décider d'indemniser les conseillers municipaux pour l'exercice effectif de leurs fonctions. Le montant versé à ces conseillers doit alors correspondre au maximum à 6 % de l'indice brut 1015 de la fonction publique et doit être compris dans l'enveloppe indemnitaire du maire et des adjoints. Le CGCT prévoit également que, dans l'ensemble des communes, les conseillers municipaux qui ont reçu une délégation de fonctions de la part du maire, peuvent percevoir une indemnité de fonction à la condition qu'elle soit comprise dans l'enveloppe indemnitaire du maire et des adjoints. Les adjoints pris en compte pour le calcul de cette enveloppe sont ceux exerçant effectivement leurs fonctions. Dans le cas où tous les postes d'adjoints ne seraient pas pourvus, ce calcul doit être obtenu sur la base du nombre réel d'adjoints, ceux-ci devant en outre détenir une délégation de fonctions. Dans le cadre du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, il est envisagé de permettre le calcul de l'enveloppe sur la base du nombre maximal théorique d'adjoints que pourrait désigner la commune, afin de dégager des marges de manoeuvre pour augmenter le régime indemnitaire des adjoints et des conseillers municipaux lorsque le conseil décide de ne pas élire autant d'adjoints que la loi le permet.

# Textes officiels

## FINANCES

LOI N° 2010-237 DU 09 MARS 2010 DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2010.

JO DU 10 MARS 2010, P. 4742.

ARRÊTÉ DU 22 FEVRIER 2010 PORTANT FIXATION DU TAUX DE LA REDEVANCE D'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE.

JO DU 20 MARS 2010, P. 5642.

CIRCULAIRE DU 23 MARS 2010 RELATIVE À LA DOTATION PARTICULIÈRE «ÉLU LOCAL» POUR 2010. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.

CIRCULAIRE DU 05 MARS 2010 RELATIVE AU PLAN DE RELANCE POUR L'ÉCONOMIE. FONDS DE COMPENSATION POUR LA TVA (FCTVA).

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER DES CT ET MINISTÈRE DU BUDGET DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE L'ÉTAT.

CIRCULAIRE DU 02 MARS 2010 RELATIVE AU RECENSEMENT DES DIMINUTIONS DE RESSOURCES DE REDEVANCE DES MINES CONSTATÉES DANS LES COMMUNES ET EPCI (ANNÉE 2010 - MÉTROPOLE ET OUTRE-MER).

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES CT).

CIRCULAIRE DU 26 FÉVRIER 2010 RELATIVE À LA RÉPARTITION DE LA DOTATION FORFAITAIRE DE LA DGF DE 2010 DES COMMUNES.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES CT).

CIRCULAIRE DU 23 FÉVRIER 2010 RELATIVE AUX INFORMATIONS FISCALES UTILES À LA PRÉPARATION DES BUDGETS PRIMITIFS LOCAUX POUR 2010.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES CT).

## FISCALITÉ

ARRÊTÉ DU 03 MARS 2010 FIXANT POUR L'ANNÉE 2010 LES LIMITES D'APPLICATION DES ABATTEMENTS, EXONÉRATIONS ET DÉGRÈVEMENTS DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES ET DE TAXE D'HABITATION.

JO DU 17 MARS 2010, P. 5042.

CIRCULAIRE DU 02 MARS 2010 RELATIVE À LA FIXATION DES TAUX D'IMPOSITION DES QUATRES TAXES DIRECTES LOCALES EN 2010.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES CT).

## POUVOIRS DE POLICE

LOI N° 2010-238 DU 09 MARS 2010 VISANT À RENDRE OBLIGATOIRE L'INSTALLATION DES DÉTECTEURS DE FUMÉE DANS TOUS LES LIEUX D'HABITATION.

JO DU 10 MARS 2010, P. 4759.

ARRÊTÉ DU 18 FÉVRIER 2010 PORTANT APPROBATION DE DIVERSES DISPOSITIONS COMPLÉTANT ET MODIFIANT LE RÉGLEMENT DE SÉCURITÉ CONTRE LES RISQUES D'INCENDIE ET DE PANIQUE DANS LES ÉTABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC.

JO DU 03 MARS 2010, P. 4337

CIRCULAIRE DU 19 FÉVRIER 2010 RELATIVE À L'HORAIRE DE FERMETURE DES DÉBITS DE BOISSONS AYANT POUR ACTIVITÉ PRINCIPALE L'EXPLOITATION D'UNE PISTE DE DANSE.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.

## URBANISME

DÉCRET N° 2010-304 DU 22 MARS 2010 PRIS POUR L'APPLICATION DES DISPOSITIONS D'URBANISME DE LA LOI DU 25 MARS 2009 DE MOBILISATION POUR LE LOGEMENT ET LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION.

JO DU 24 MARS 2010.

## SANTÉ PUBLIQUE

ARRÊTÉ DU 21 JANVIER 2010 MODIFIANT L'ARRÊTÉ DU 11 JANVIER 2007 RELATIF AU PROGRAMME DE PRÉLÈVEMENTS ET D'ANALYSES DU CONTRÔLE SANITAIRE POUR LES EAUX FOURNIES PAR UN RÉSEAU DE DISTRIBUTION, PRIS EN APPLICATION DES ARTICLES R. 1321-10, R. 1321-15 ET R. 1321-16 DU CODE DE LA SANTÉ PUBLIQUE.

JO DU 07 MARS 2010, TEXTE 13 SUR 65.

## SOCIAL

DÉCRET N° 2010-255 DU 11 MARS 2010 RELATIF AUX MODALITÉS DE DÉTERMINATION DU NOMBRE DE PLACES D'HÉBERGEMENT À ATTEINDRE PAR LES COMMUNES ET AU DISPOSITIF DE LA VEILLE SOCIALE.

JO DU 13 MARS 2010, P. 4912

Retrouvez tous les numéros d'Espace infos et d'autres informations utiles sur notre site : [www.cfmel.fr](http://www.cfmel.fr)

## Espace infos

Directeur de la publication : Jacques MUSCAT

Rédaction : Philippe BONNAUD, Nicolas SENES, Sophie VAN MIGOM et Zohra MOKRANI.

Secrétaire de rédaction : Zohra MOKRANI

Edition : CFMEL - Maison des Élus  
Mas d'Alco - 1977, avenue des Moulins  
34080 MONTPELLIER cedex

Tél : 04 67 67 60 06 - Fax : 04 67 67 75 16  
Mail : [cfmel@cfmel.fr](mailto:cfmel@cfmel.fr)  
[www.cfmel.fr](http://www.cfmel.fr)

Conception : Oveanet ([www.oveanet.fr/pao](http://www.oveanet.fr/pao))  
Réalisation : CFMEL