

NEWSLETTER

JUIN 2024



A NE PAS MANQUER CE MOIS-CI ...

ARCHITECTURE ET CONSTRUCTION

- Responsabilité décennale des architectes (et des autres constructeurs) : Attention à l'interruption de la prescription – **Page 2**

DROIT DE L'URBANISME

- Le champ d'application des évaluations environnementales, vers un retrait – **Page 4**

CONTRATS ET MARCHÉS PUBLICS

- Procédures de passation des marchés publics : il est exclu d'exclure trop longtemps – **Page 5**
- BEFA, VEFA et Commande publique – **Page 6**
- L'intérêt du recours au CCIRA – **Page 7**
- Retour les conditions d'application des dispositions du code civil en matière d'interruption du délai de prescription de l'action en garantie décennale – **Page 8**
- L'offre inacceptable et l'information des candidats sur les crédits budgétaires – **Page 10**

COLLECTIVITES TERRITORIALES

- Association et legs de bien immobilier – **Page 11**
- Conditions de légalité d'un refus de raccordement au réseau AEP : que d'eau ! – **Page 12**
- Pas de reconduction tacite en CDI du CDD d'un agent territorial – **Page 13**
- Communication de document administratif et agenda d' élu local – **Page 15**

TOURISME

- La légalité des régimes d'autorisation préalable de la location de courte durée - **Page 16**

ARCHITECTURE ET CONSTRUCTION

Responsabilité décennale des architectes (et des autres constructeurs) : Attention à l'interruption de la prescription

Conseil d'État, 7ème - 2ème chambres réunies, 07/06/2024, 472662

Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le district urbain de l'agglomération de Saint-Nicolas-de-Port, devenu la communauté de communes des Pays du Sel et du Vermois, avait passé un ensemble de marchés publics, en vue de la construction d'un centre nautique intercommunal situé à Dombasle-sur-Meurthe notamment avec la société Atelier Arcos Architecture.

Alors que l'ouvrage avait été réceptionné et les réserves levées, des désordres l'affectant ont été relevés. Le 17 août 2007, la communauté de communes a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nancy la désignation d'un expert. Celui-ci a été désigné par une ordonnance du 2 janvier 2008, notifiée à certains des constructeurs. Les opérations d'expertise ont ensuite, à quatre reprises, été étendues à d'autres constructeurs. L'expert a déposé son rapport le 22 juillet 2013. Le 17 mars 2016, par une requête au fond, la communauté de communes a par ailleurs demandé au tribunal administratif de Nancy de condamner solidairement, la société Atelier Arcos Architecture et d'autres entreprises à lui verser la somme de 881 970 euros en réparation des dommages qu'elle a subis du fait des désordres affectant le centre nautique.

Par un jugement du 17 décembre 2019, le tribunal administratif de Nancy a, en premier lieu, condamné la société Colas Nord Est à verser à la communauté de communes la somme de 202 733 euros hors taxes, en deuxième lieu, condamné

la société Bonini et fils, la société Atelier Arcos Architecture et M. D... à garantir la société Colas Nord Est à hauteur, respectivement de 40 %, 30 % et 30 % des condamnations prononcées à son encontre par ce jugement. Par un arrêt du 2 février 2023, contre lequel la communauté de communes se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté son appel formé contre le jugement du tribunal administratif de Nancy et le surplus des conclusions des autres parties.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'aux termes de l'article 2244 du code civil, dans sa rédaction antérieure à la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, applicable à l'action en référé-expertise introduite le 17 août 2007 par la communauté de communes devant le tribunal administratif de Nancy et aux demandes d'extension de l'expertise ordonnée par le juge des référés de ce tribunal : " Une citation en justice, même en référé, un commandement ou une saisie, signifiés à celui qu'on veut empêcher de prescrire, interrompent la prescription ainsi que les délais pour agir ". Il résulte de ces dispositions, applicables à la responsabilité décennale des architectes et des entrepreneurs à l'égard des maîtres d'ouvrage public, qu'une citation en justice, au fond ou en référé, **n'interrompt le délai de prescription que pour les désordres qui y sont expressément visés et à la double condition d'émaner de celui qui a qualité pour exercer le droit menacé**

par la prescription et de viser celui-là même qui en bénéficierait.

Or, les demandes d'extension des opérations d'expertise aux sociétés Geco Engineering, Qualiconsult et Prestini TP n'avaient pu avoir pour effet d'interrompre le délai de prescription de l'action en garantie décennale pour la communauté de communes **dès lors qu'elles n'avaient pas été présentées par celle-ci.**

Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la demande d'extension des opérations d'expertise présentée par la communauté de communes le 17 mars 2008 devant le tribunal administratif de Nancy ne contenait aucune mention ou référence, même indirecte, à des désordres affectant les pénétrations extérieures, lesquels, au demeurant, n'ont

été signalés par l'expert qu'en avril 2013. Par suite, c'est par une appréciation souveraine exempte de dénaturation que la cour administrative d'appel de Nancy a retenu que la demande d'extension des opérations d'expertise ne couvrait pas les désordres affectant les pénétrations extérieures. En en déduisant que cette demande n'était pas de nature à interrompre le délai de prescription de l'action en garantie décennale s'agissant de ces désordres, la cour n'a pas commis d'erreur de droit.

En conséquence de quoi, le Conseil d'état rejette la demande de l'intercommunalité et confirme l'arrêt de la Cour administrative d'appel qui limite la responsabilité des constructeurs dont l'architecte aux demandes explicitement visées par la citation en justice.

DROIT DE L'URBANISME

Le champ d'application des évaluations environnementales, vers un retrait ?

Décret n° 2024-529 du 10 juin 2024

Alors que les dernières années, à tout le moins d'un point de vue prétoire et législative, étaient marquées par la promotion du droit de l'environnement et son imbrication dans tous les volets du droit, notamment par l'extension toujours plus importante du champ d'application des évaluations environnementales (Voir, par exemple, Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 ou encore le Décret n° 2022-422 du 25 mars 2022), le Décret du 10 juin 2024 « *portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des projets* » semble marquer un coup d'arrêt.

Pour la première fois depuis plusieurs années, un décret ne consacre pas l'augmentation des projets soumis à évaluation environnementale mais bien leur diminution.

Le Décret du 10 juin 2024 vient à ce titre modifier le tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement dont la vocation est de préciser la liste des projets de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages soumis à évaluation environnementale.

Plusieurs rubriques sont modifiées à ce titre, avec pour objectif de réduire le champ d'application des évaluations environnementales systématiques.

C'est ainsi le cas des projets d'élevages intensifs mentionnés à la rubrique 3360 de

la nomenclature ICPE. Les seuils à partir desquels ces projets relèvent de l'obligation d'évaluation environnementale passent de 40 000 emplacements pour les volailles à 85 000 emplacements pour les poulets et 60 000 emplacements pour les poules et de plus de 2000 à plus de 3000 emplacements pour les porcs de production.

Si d'autres catégories sont également visées à la marge, l'accent doit être mis, à notre sens, sur les « Opérations d'aménagements fonciers agricoles et forestiers » mentionnés au 1^{er} alinéa de l'article L. 121-1 du Code rural et de la pêche maritime. Antérieurement, l'ensemble de ces projets étaient systématiquement soumis à évaluation environnementale. Le Décret du 10 juin 2024 supprime cette obligation et impose dorénavant, et simplement, une évaluation environnementale au cas par cas.

L'incohérence avec la Loi du 22 août 2021 précitée, dite « Loi Climat et résilience », en ce qu'elle vise un objectif de zéro artificialisation des sols d'ici 2050, doit ici être soulignée.

Il convient, dès lors, d'attendre les prochaines évaluations normatives en ce domaine pour conclure si ce Décret est une exception à la tendance lourde à l'extension du champ d'application des évaluations environnementales ou si, dorénavant, l'exception est devenue le principe.

CONTRATS ET MARCHÉS PUBLICS

Procédures de passation des marchés publics : il est exclu d'exclure trop longtemps

CE, 16 février 2024, n° 488524

Le code de la commande publique prévoit des motifs d'exclusion des procédures de passation qui, pour certains sont « *de plein droit* » et pour d'autres « *à l'appréciation de l'acheteur* ».

Dans cette seconde catégorie, les acheteurs publics peuvent exclure un candidat défavorablement connu pour avoir mis en œuvre des manœuvres illégales dans le cadre d'une procédure antérieure d'attribution d'un contrat de la commande publique :

« *L'acheteur peut exclure de la procédure de passation d'un marché les personnes qui :*
1° Soit ont entrepris d'influer indûment sur le processus décisionnel de l'acheteur ou d'obtenir des informations confidentielles susceptibles de leur donner un avantage indu lors de la procédure de passation du marché, ou ont fourni des informations trompeuses susceptibles d'avoir une influence déterminante sur les décisions d'exclusion, de sélection ou d'attribution ;
[...] » (code de la commande publique, art. L. 2141-8).

Cette faculté d'exclusion dont l'acheteur public est titulaire est limitée à trois ans (dir. 2014/24/UE du 26 février 2014, art. 57 § 7, non transposé à ce jour, mais d'effet direct), durée identique à l'exclusion se rapportant à un manquement grave dans l'exécution d'un précédent marché public (code de la commande publique, art. L. 2141-7).

Il reste à déterminer – et c'est l'apport de l'arrêt commenté – le point de départ de ce délai de trois ans.

Les juges du Palais Royal ont fait le choix de distinguer selon que le candidat dont l'exclusion est envisagée a fait l'objet ou non d'une condamnation pénale :

- en l'absence de condamnation pénale, le point de départ du délai de trois ans est celui de la commission des faits visés à l'article L. 2141-8 précité ;
- en cas de condamnation pénale pour les faits visés à l'article L. 2141-8 précité, le point de départ du délai de trois ans est repoussé à la date de son prononcé.

Dans ce second cas, le Conseil d'Etat ajoute que la condamnation pénale constitue le point de départ de la faculté d'exclusion de trois ans, nonobstant la circonstance qu'elle revête un caractère non définitif (c'est-à-dire qu'elle est encore susceptible d'appel ou fait effectivement l'objet d'un appel).

Ce faisant, le Conseil d'Etat préserve le droit au recours effectif de personnes qui pourraient être dissuadées de contester une condamnation pénale pour éviter de prolonger son caractère non définitif et de repousser ainsi le point de départ du délai d'exclusion « *à l'appréciation de l'acheteur* ».

CE, 3 avril 2024, Société Victor Hugo 21, n° 472476

Le Centre hospitalier Alpes-Isère avait conclu un BEFA avec la SCI Victor Hugo 21 par lequel l'établissement public s'engageait à louer trois bâtiments pour une durée de 15 ans, avec une option d'achat après la 12^{ème} année.

L'opération présentait la particularité suivante : deux des établissements existaient et la SCU devait réaliser des travaux d'aménagement, alors que le 3^{ème} bâtiment devait être construit.

Alors que les bâtiments avaient été livrés, le Centre hospitalier a entendu obtenir du juge administratif l'annulation du BEFA au motif que celui-ci constituait en réalité un marché public.

En première instance le TA de Grenoble a rejeté l'argumentation du centre hospitalier et condamné ce dernier à régler les loyers convenus. Ce jugement a été annulé par la CAA de Marseille qui a confirmé la qualification de marché public et annulé par voie de conséquence ledit contrat.

Le Conseil d'Etat confirme cette analyse. L'illicéité du contrat de BEFA découle selon la haute juridiction de la définition même du marché public de travaux. Un

contrat doit être qualifié de marché de travaux s'il résulte de ses stipulations que l'acheteur public exerce une influence déterminante sur la conception de l'ouvrage. L'arrêt du conseil d'état présente un intérêt particulier en ce qu'il vient présenter les éléments à prendre en compte pour déterminer si l'acheteur public a ou non eu une influence sur la conception de l'ouvrage.

Le fait que la construction de l'ouvrage ait été engagée avant la conclusion de la VEFA ou du BEFA est un simple indice. L'analyse *in concreto* doit permettre de vérifier l'influence de l'acheteur. Il convient de distinguer si la conception a porté sur les caractéristiques structurelles de l'ouvrage ou seulement sur les aménagements intérieurs.

Dans le cas d'espèce, le centre hospitalier avait exprimé des besoins relativement précis. Le contrat devait donc être requalifié de marché public de travaux. Or, ceux-ci interdisent le paiement différé (sauf hypothèse des marchés de partenariat). Dès lors le BEFA devait être logiquement annulé.

CCIRA de Lyon, 29 mai 2024, n° 23-26

Dans le cadre de l'exécution d'un marché public de maître d'œuvre, le cabinet ASEA a défendu une personne publique (EPCI à fiscalité propre) devant le Comité Consultatif Interrégional de Règlement Amiable des différends (CCIRA) de Lyon.

Pour rappel, les CCIRA sont des organismes qui, « *en cas de différend concernant l'exécution des marchés [...], ont pour mission de rechercher des éléments de droit ou de fait en vue de proposer une solution amiable et équitable aux différends relatifs à l'exécution des marchés.* » (code de la commande publique, art. R. 2197-1).

Ainsi, les CCIRA participent d'une logique de règlement alternatif des différends relatifs à l'exécution des marchés publics. Ils rendent des avis – non liants (Min. de l'économie et des finances, DA), « *que se passe-t-il une fois que le comité a rendu son avis ?* », 22 déc. 2021) – en droit et en équité.

En l'espèce, l'attributaire du marché de maîtrise d'œuvre a saisi le CCIRA d'une demande d'avis relatif au refus de la personne publique cocontractante de l'indemniser des prestations supplémentaires qu'il estime avoir exécutées sans qu'elles aient été stipulées au marché.

Sauf à l'égard de l'une de ces prestations supplémentaires, le CCIRA a rendu un avis négatif sur la demande du maître d'œuvre en relevant trois points :

- en premier lieu, un premier avenant comportant une clause de « *renonciation à tout recours ultérieur et à toute action contentieuse pour des faits antérieurs à [sa]*

signature » a été conclu par les parties. Cet avenant rend infondées les demandes indemnitaires se rapportant à des prestations supplémentaires antérieures, en lien ou non avec l'objet du marché.

- Ce faisant, le CCIRA reprend une solution jurisprudentielle constante relative aux clauses de renonciation à tout recours (TA Lille, 27 juin 2017, n°1403488 ; CAA Bordeaux, 20 mai 2020, n°18BX02301).
- en deuxième lieu, un second avenant (ne comportant aucune clause de non-recours) indemnise les prestations supplémentaires demandées par la personne publique contractante. Le CCIRA en déduit que, ce faisant, l'avenant n° 2 a tacitement éteint les demandes indemnitaires s'y rapportant ;
- en troisième lieu, la nature forfaitaire du marché à l'origine du litige fait obstacle à l'indemnisation d'éventuelles demandes supplémentaires.

Enfin, par comparaison avec le rôle d'une juridiction, une originalité du CCIRA peut être relevée. Ce dernier peut rendre un avis sur des points à propos desquels il n'a pas été saisi. C'est ainsi que l'avis commenté relève que : « *bien que ce ne soit pas l'objet de la demande [...] le comité estime nécessaire que le calendrier contractuel soit revu à la lumière des événements intervenus jusqu'à la signature de l'avenant n° 2 pour exonérer [le maître d'œuvre] des retards dont il n'est pas responsable.* »

En rendant un avis *ultra petita*, le CCIRA fait œuvre de souplesse et assume pleinement son rôle de pacificateur des relations contractuelles.

Retour les conditions d'application des dispositions du code civil en matière d'interruption du délai de prescription de l'action en garantie décennale

Conseil d'Etat, 7 juin 2024, n° 472662, Communauté de Communes des Pays du Sel et du Vermois

A l'occasion d'un arrêt du 7 juin 2024, n° 472662, le Conseil d'Etat est venu rappeler les conditions dans lesquelles le délai de prescription pour engager la responsabilité décennale des constructeurs, peut, le cas échéant être interrompu par un recours contentieux.

Dans cette affaire, la Communauté de communes des Pays du Sel et du Vermois a entrepris au début des années 2000, la construction d'un centre aquatique intercommunal. Des désordres étant apparus postérieurement à la réception du chantier, la Communauté de communes a sollicité auprès du juge administratif, la désignation d'un expert judiciaire.

Les opérations d'expertise ont été, à trois reprises, étendues à d'autres constructeurs non visés dans l'ordonnance initiale.

A l'issue de l'expertise, la Communauté de communes s'est de nouveau rapprochée du Tribunal administratif de Nancy afin de solliciter la condamnation solidaire des entreprises en charge de la construction du centre aquatique.

Ce recours a été rejeté par la juridiction pour irrecevabilité, la Communauté de communes n'ayant pas justifié de la qualité à agir en justice de son Président. Cette action a subi le même sort en appel et en cassation.

Saisissant le Tribunal administratif d'un nouveau recours, la collectivité a finalement obtenu en première instance, la condamnation d'une partie des

constructeurs responsables des désordres observés au niveau du bassin extérieur, au paiement de la somme de 202 733€ (contre les 881 970€ réclamés), au titre de la garantie décennale.

La juridiction a en revanche, rejeté les demandes de la Communauté de communes qui concernaient les autres désordres (sur les pédiluves notamment) et les autres constructeurs, **au motif que le délai d'action en garantie décennale avait expiré.**

Cette décision, confirmée en appel, a finalement fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat. Ce dernier a profité de cette affaire pour revenir sur les conditions d'application des dispositions du Code civil en matière d'interruption du délai de prescription de l'action en garantie décennale.

1. S'appuyant sur les dispositions du Code civil, le Conseil d'Etat a en premier lieu, rappelé que :

« [...] une citation en justice, au fond ou en référé, n'interrompt le délai de prescription **que pour les désordres qui y sont expressément visés** et à la double condition **d'émaner de celui qui a qualité pour exercer le droit menacé par la prescription et de viser celui-là même qui en bénéficierait** ».

En l'espèce, la juridiction considère que le fait que les opérations d'expertise

aient été étendues à d'autres constructeurs, **sans que cette demande n'émane du maître d'ouvrage public**, ne permet pas d'interrompre le délai de prescription de l'action en garantie décennale.

Suivant le même raisonnement, le Conseil d'Etat a considéré que la seule demande de la Communauté de communes, d'extension des opérations d'expertise, n'avait également eu pour effet d'interrompre le délai de prescription de l'action en garantie décennale dès lors qu'elle « *ne contenait aucune mention ou référence, même indirecte, à des désordres affectant les pédiluves extérieurs* ».

Dit autrement, la prescription de l'action en garantie décennale n'a pu être interrompue dès lors que la Collectivité :

- N'était pas à l'origine de deux des demandes d'extension des opérations d'expertise ;
- N'avait pas, dans sa seule demande d'extension des opérations d'expertise, donné de précisions sur les désordres observés et potentiellement imputables à la Partie appelée à l'expertise.

La Communauté de communes, en introduisant tardivement son recours, a

donc perdu toute chance d'obtenir une indemnisation de ses préjudices au titre de la garantie décennale de certains des constructeurs.

2. Reprenant les dispositions des articles 2241, 2242 et 2243 du Code civil, le Conseil d'Etat a, par ailleurs précisé que :

« [...] un requérant ne peut plus se prévaloir de l'effet interruptif attaché à sa demande **lorsque celle-ci est définitivement rejetée, quel que soit le motif de ce rejet, sauf si celui-ci résulte de l'incompétence de la juridiction saisie** ».

La juridiction en déduit que le recours initialement engagé par la Communauté de communes, devant les juridictions administratives et rejeté pour irrecevabilité (absence de preuve de la qualité à agir de son Président pour rappel), n'avait eu pour effet d'interrompre le délai de prescription de l'action en garantie décennale.

Le Conseil d'Etat confirme par conséquent, que la Collectivité a engagé trop tardivement, ses recours contre certaines des entreprises.

L'offre inacceptable et l'information des candidats sur les crédits budgétaires

CE 12 juin 2024, Société Actor France, n° 475214

Dans une procédure visant à la conclusion d'un accord cadre, une offre ne peut être considérée comme inacceptable au motif qu'elle dépasse le montant des crédits budgétaires si les candidats n'ont pas eu connaissance du budget dédié.

Le Conseil d'Etat considère que « si les crédits budgétaires alloués à un marché

destiné à être passé sous la forme d'un accord cadre peuvent être inférieurs au montant maximum que prévoit le pouvoir adjudicateur, celui-ci ne peut toutefois écarter comme inacceptable une offre au motif qu'elle excède le montant de ces crédits budgétaires qu'à la condition que ce dernier montant ait été porté à la connaissance des candidats à son attribution ».

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Association et legs de bien immobilier

Conseil d'Etat, 17 juin 2024, n° 471531

Les associations d'intérêt général ont la capacité de posséder et d'administrer des biens immobiliers obtenus, notamment par le biais de legs.

Le Conseil d'Etat a rappelé les conditions de gestion d'un bien obtenu par leg.

En l'espèce, Mme A. a désigné l'association Fraternité française légataire universelle de ses biens meubles et immeubles, à charge pour l'association de suivre ses dernières volontés, lesquelles prévoyaient que l'association donnerait la jouissance exclusive sans indication de limite de temps, à titre gratuit, à un parti politique.

Le Conseil d'Etat a précisé que « *la mise à disposition d'un immeuble à une autre personne morale, en l'espèce d'un parti politique, est incompatible avec l'objet statutaire d'une association qui poursuit*

un but de bienfaisance à l'égard des personnes physiques les plus démunies ».

Le Conseil d'Etat précise ainsi que dans l'hypothèse où l'immeuble ne serait pas destiné à être utilisé pour l'accomplissement de l'objet statutaire de l'association, que les charges et conditions grevée font obstacle à ce que l'association en retire un avantage économique suffisant, si l'association n'apparaît pas en mesure de les exécuter, ou encore si ces charges et conditions sont incompatibles avec l'objet statutaire de l'association, alors l'association ne peut recevoir ou administrer cet immeuble.

Ainsi, le Conseil d'Etat a pu confirmer la décision du tribunal administratif de Grenoble, et ordonne l'association de prendre une décision d'opposition.

TA Grenoble, 15 mai 2024, n° 2103155

Par un récent jugement favorable aux intérêts de notre cliente, le Tribunal administratif de Grenoble a précisé les conditions dans lesquelles un refus de raccordement au réseau d'eau potable peut être légalement opposé à un administré.

L'état du droit en la matière, fixé par un arrêt n° 431494 rendu par le Conseil d'Etat le 26 janvier 2021, distingue selon que le bâtiment du demandeur se situe au-dedans ou au dehors de « zones de desserte » fixées par la personne publique compétente (commune ou EPCI, selon les transferts de compétence éventuellement consentis) au moyen d'un schéma de distribution d'eau potable :

- dans le périmètre des zones de desserte, la collectivité compétente est tenue de faire droit aux demandes de raccordement en eau potable ;
- à l'extérieur des zones de desserte, il revient à la personne publique compétente d'apprécier les suites à donner aux demandes d'exécution de travaux de raccordement en fonction, notamment, de trois critères : le **coût** des travaux de raccordement, leur **intérêt public** éventuel ainsi que les **conditions d'accès à d'autres sources d'alimentation en eau potable**.

Le terrain du requérant se trouvant en l'espèce dans ce second cas de figure, c'est-à-dire en dehors de la « zone de desserte » fixée par la personne publique compétente, le Tribunal administratif a examiné la légalité du refus de raccordement opposé au requérant à l'aune des trois critères précités.

A ce titre, le Tribunal administratif a :

- estimé qu'un coût de 40 200€ HT était suffisamment élevé pour justifier d'un refus de raccordement en eau potable ;
- écarté la caractérisation d'un intérêt public attaché à l'opération de raccordement en relevant qu'elle ne profiterait à aucune autre habitation située à proximité ;
- relevé que l'existence de deux puits d'eau publique situés respectivement à 150 et 200 mètres de son habitation caractérise un accès suffisant à d'autres sources d'alimentation en eau potable.

Le Tribunal administratif en a déduit que la personne publique compétente avait légalement refusé de raccorder le terrain du requérant au réseau d'eau potable.

CE, 26 février 2024, commune de Sada, n° 472075

Historiquement, dans les relations entre l'administration et ses agents non titulaires, la durée déterminée des contrats de recrutement est la règle, la durée indéterminée l'exception (loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005, art. 12 et 14).

L'origine de ce principe tient la forme de permanence de l'emploi induite par la durée indéterminée d'un contrat de recrutement. Or, dans les relations entre l'administration et ses agents, un emploi permanent est normalement dévolu à un agent titulaire, non à un agent contractuel (code général de la fonction publique, art. L. 311-1).

Toutefois, dans une perspective sociale, une tendance forte au recul de ce principe de la durée déterminée des contrats de recrutement des agents publics est observable sur les dernières décennies, tant il est vrai que « *le temps d'emploi d'un agent non titulaire est révélateur de la précarité variable de sa condition* » (Antony TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique*, 2022, 9^{ème} éd., p. 491). Ainsi, la règle historique selon laquelle l'administration ne doit recruter en principe un agent contractuel que pour une durée déterminée n'est aujourd'hui plus applicable qu'à l'égard des seuls agents contractuels territoriaux (code général de la fonction publique, art. L. 332-9, L. 332-13 et L. 332-14).

A l'égard de ces derniers, le recours au CDI demeure rare et limité. L'arrêt commenté en donne une illustration éloquente.

Dans cette affaire, au fil de renouvellements successifs d'un contrat de recrutement par la commune de Sada (Mayotte), un agent public territorial justifiait d'une durée de services publics de six ans et trois mois sur des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique.

Or, ainsi que le rappelle le Conseil d'Etat, « *si une collectivité ou un établissement décide de renouveler l'engagement d'un agent territorial recruté par un contrat à durée déterminée, cette collectivité ou cet établissement ne peut le faire que par une décision expresse et pour une durée indéterminée si l'agent justifie d'une durée de services publics de six ans au moins auprès de la même collectivité ou du même établissement sur des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique* ».

En clair, à l'égard des agents territoriaux, après six ans de bons et loyaux services, il n'y a plus de place que pour les seuls CDI, à l'exclusion des CDD.

Se prévalant de cette règle, l'agent territorial considérait que sa relation avec la commune de Sada, initialement à durée déterminée, avait été tacitement transformée en durée indéterminée après six ans d'exercice effectif de ses fonctions.

Le Conseil d'Etat a refusé de consacrer un mécanisme de transformation tacite du contrat en relevant que, quand bien même la condition d'ancienneté de six ans était satisfaite avant l'échéance de son contrat de recrutement, « *celui-ci ne se trouve pas tacitement transformé en*

contrat à durée indéterminée. Dans un tel cas, les parties ont la faculté de conclure d'un commun accord un nouveau contrat, à durée indéterminée sans attendre cette échéance. Elles n'ont en revanche pas l'obligation de procéder à une telle transformation de la nature du contrat, ni de procéder à son renouvellement à son échéance. ».

Ce faisant, le Conseil d'Etat fait œuvre d'interprétation littérale de l'article L. 332-9 du code général de la fonction publique, lequel dispose qu' « *au terme de cette durée [de six ans, nous précisons], la reconduction ne peut avoir lieu que par décision expresse* », excluant par-là même la transformation tacite de la nature du contrat.

Conseil d'Etat, 31 mai 2024, n° 474473

L'agenda d'un élu est en principe communicable.

Le Conseil d'Etat a pu préciser les conditions d'une telle communication.

En l'espèce, une association avait demandé la communication de l'agenda professionnel d'un élu local, et ce pour une longue période (plusieurs années). Cette demande a été refusée par le juge administratif en première instance.

Saisi à son tour de cette demande, le Conseil d'Etat adapte une position sensiblement différente en considérant que « **L'agenda d'un élu local, détenu par la collectivité territoriale au sein de laquelle il siège, se rapportant à des activités qui s'inscrivent dans le cadre de ses fonctions dans cette collectivité, présente le caractère d'un document administratif au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration, à la différence de l'agenda personnel que cet élu peut détenir lui-même. Un tel document administratif est en principe communicable en vertu de l'article L. 311-1 du même code, sous réserve de l'occultation, le cas échéant, des mentions relatives à des activités privées ou au libre**

exercice du mandat électif ainsi que de celles dont la communication porterait atteinte à l'un des secrets et intérêts protégés par la loi, conformément à ce que prévoient les dispositions du code des relations entre le public et l'administration, y compris des mentions qui seraient susceptibles de révéler le comportement de l'intéressé ou de tiers dans des conditions pouvant leur porter préjudice. L'administration n'est pas tenue de donner suite à une demande de communication lorsque, compte tenu de son ampleur, le travail de vérification et d'occultation ferait peser sur elle une charge disproportionnée.»

Le Conseil d'Etat confirme ainsi que par principe l'agenda professionnel d'un élu local est communicable, contrairement à son agenda privé. Il précise néanmoins que cette communication ne doit pas porter atteinte à des activités privées de cet élu, ou « à l'un des secrets et intérêts protégés par la loi », ou porter sur une période trop longue.

En l'espèce la durée sur laquelle portait la demande impliquait une charge d'anonymisation de l'agenda trop important.

TOURISME

La légalité des régimes d'autorisation préalable de la location de courte durée : une restriction au droit de propriété justifiée par l'objectif de lutte contre la pénurie d'offre de logement et de maintien de la population résidente

Note sur Cour administrative d'appel de Bordeaux, 5ème chambre, 30 janvier 2024, n° 21BX04629

La Cour administrative d'appel de Bordeaux a considéré comme conforme à la légalité les limitations apportées au droit de propriété en confirmant la décision du Tribunal administratif rejetant une requête dirigée contre un règlement de la Communauté urbaine de Bordeaux Métropole.¹

En l'espèce, la règlementation critiquée entendait conditionner le droit pour des propriétaires de recourir à de la location de meublés de courte durée, et ce à la condition de changement d'affectation de locaux en vue d'un usage d'habitation s'ils n'avaient pas cette destination.

A ce régime d'autorisation préalable s'ajoutait également un régime de déclaration préalable pour l'ensemble des locations de courte durée, auprès des communes membres.

Il est constant qu'une telle délibération visait deux objectifs :

- d'une part, restreindre le risque de pénurie de déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, auquel peut contribuer la location de courte durée réservé à des occupations non permanentes en conditionnant ce type

de location à la création de logements à usage d'habitation *stricto sensu* ;

- d'autre part, permettre l'intervention de la collectivité dans son objectif de maintien de la population non-résidente dans les centres historiques parfois confrontés à certaines nuisances liées à la clientèle de ce type de location, et d'en préserver le caractère résidentiel.

L'association des hôtes de Bordeaux a demandé l'abrogation de cette délibération qu'elle considérait comme attentatoire à la liberté de louer, corollaire important du droit de propriété.

À la suite de la décision de refus de l'EPCI Bordeaux Métropole, un recours avait été formé devant le Tribunal administratif de Bordeaux, rejeté également en octobre 2021. Ce jugement a été confirmé en appel par la Cour administrative d'appel.

La Cour a statué en confirmant la décision du Tribunal, cette dernière est largement fondée sur les dispositions relatives aux changements d'usages issues des articles L. 631-7 et suivants du Code de la construction et de l'habitation.

¹ Tribunal administratif de Bordeaux, n° 1905557, 19 octobre 2021.

La justification des atteintes au droit de propriété se fonde essentiellement sur les dispositions relatives au changement d'usage.

Conformément à l'article L. 631-7 du Code de la construction et de l'habitation : « *La présente section est applicable aux communes de plus de 200 000 habitants (...). Dans ces communes, **le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation** est, dans les conditions fixées par l'article L. 631-7-1, soumis à autorisation préalable. (...) Le fait de louer un local meublé destiné à l'habitation de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage*

qui n'y élit pas domicile constitue un changement d'usage au sens du présent article. »

C'est ainsi qu'en dépit de la liberté contractuelle de louer inhérente au droit de propriété, il apparaît que ce dernier reste conditionné et soumis au contrôle préventif de l'Administration en raison des objectifs d'intérêt général suivis.

Ce contrôle du droit des propriétaires, même s'il paraît autoritaire, est largement comparable aux aménagements soumis aux changements de destination en droit de l'urbanisme².

² Voir à ce propos l'article R. 151-28 du Code de l'urbanisme fixant la destination des

constructions par voie réglementaire, ce qui est surprenant.