



HAL
open science

**Note sous Conseil d'État, 30 mars 2011, numéro 315853,
Commune de Cilaos**

Rémi Radiguet

► **To cite this version:**

Rémi Radiguet. Note sous Conseil d'État, 30 mars 2011, numéro 315853, Commune de Cilaos. Revue juridique de l'Océan Indien, 2011, 13, pp.209-211. hal-02623063

HAL Id: hal-02623063

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02623063>

Submitted on 26 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

10.9 - Responsabilité

Responsabilité de la commune – Faute du maire – Licenciement - détournement de pouvoir- motifs personnels

Conseil d'État, 30 mars 2011, *Commune de Cilaos*, req. n°315853

Rémi RADIGUET, Doctorant, Chargé d'enseignement vacataire à l'Université de La Réunion

L'ère de la démocratie intercommunale est venue ! Et avec elle, l'ère de l'intercommunalité comme nouvelle collectivité territoriale. Enfin, tout laisse à le penser. Sans revenir sur plus d'un demi-siècle d'histoire², force est de constater que l'intercommunalité a subi des mutations allant de l'accroissement considérable des compétences qui lui sont dévolues à l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel en passant par une mutation d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet. Le terme de

⁴ La cour ayant, tel que nous l'avons déjà relevé, précisément considéré « *que les équipements prévus (...), [impliquaient] un déplacement de l'ancienne zone ND du plan local d'urbanisme ; que ce déplacement [affectait] la Marine de Vincendo, ZNIEFF à intérêt écologique très fort, présentant un intérêt paysager exceptionnel, et constituant un site remarquable, au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme (...); qu'ainsi, la réalisation des équipements de l'ensemble portuaire (...) n'[était] pas compatible avec l'objectif de préservation de ce site.* »

¹ En ce sens : CE, 28 juillet 2004, *Commune de Capbreton*, req. n°256843 ; *Constr.-Urb.* 2004, n° 236, note BENOIT-CATTIN ; *BJDU* 2005, p. 382.

² Lorsque nous affirmons que l'histoire de l'intercommunalité a seulement plus d'un demi-siècle, nous ne nions pas l'existence de structures intercommunales plus anciennes. Nous affirmons uniquement dans la lignée des propos tenus par J-M. PONTIER in J-M. PONTIER, « L'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain », *JCP A* n°30, juillet 2010, n°2240 ; qu'avant la Vème République et le mouvement de différenciation des intercommunalités, celle-ci n'avait pas véritablement d'histoire.

« communauté » issu de la loi n°66-1069 du 30 décembre 1966 était des plus annonciateurs. D'un décor idéologique de la collectivité locale³, la « communauté » devient incarnation d'une nouvelle structure juridique à laquelle on souhaiterait accorder une réelle identité, le statut de « collectivité territoriale ».

Se crée donc, par le jeu des incitations financières et des réformes successives, une intercommunalité forte aspirant les compétences communales et avec elles la distinction établissement public-collectivité territoriale. Mais, hâtif et bien imprudent serait celui qui voudrait sonner le glas des communes. Si la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ouvre la voie : un établissement public de coopération intercommunale peut solliciter la création d'une « commune nouvelle » en lieu et place de toutes ses communes membres⁴; les élus entendent garder sur le territoire qu'ils administrent la main mise¹. La lutte des pouvoirs semble illusoire : les élus communaux sont aussi des élus intercommunaux. La décision *Commune de CILAOS* en est un exemple éclatant.

La commune de Cilaos est membre de la communauté d'agglomération Communauté Intercommunale des Villes Solidaires (CIVIS). Parmi le panel des six compétences optionnelles, la CIVIS a opté entre autres pour le bloc comprenant la compétence « collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence dans les conditions fixées par l'article L.2224-13 du Code général des collectivités territoriales »² en lieu et place de ses communes membres. Pour ce faire, elle a délégué une partie du service public au prestataire How Choong Environnement (et non How chon Entreprise) comprenant la collecte des déchets ménagers sur la commune de Cilaos.

A l'origine du contentieux, un incident entre le collecteur employé de la société HCE et un automobiliste. Une simple question de refus de priorité lors d'un passage dans un tunnel. L'affaire aurait pu en rester là. Elle aurait dû en rester là. Le jeu des assurances entre les deux parties aurait pu clore le contentieux. C'était sans compter sur les relations particulières qui lient l'administré au premier magistrat de la commune.

Faisant abstraction des règles de partage des compétences, le maire de la commune se retranche derrière son classique pouvoir de police administrative. Dans une lettre du 5 août 2004, le maire de la commune sollicite directement du prestataire de la CIVIS que M. A ne soit plus affecté au service de collecte de la commune de Cilaos en raison du trouble à l'ordre public occasionné par le comportement du collecteur. Or, le cirque de Cilaos est particulièrement isolé des autres communes membres de la CIVIS, la réaffectation de M. A sur une autre commune n'est donc pas sans conséquence si bien que ce dernier décline la proposition conduisant la société HCE à le licencier par une lettre du 31 août 2004. Cette affaire met en évidence le non-respect par certains élus du caractère autonome de la structure juridique qu'est l'intercommunalité.

En effet, en dehors de tout contrat liant le maire de la commune à la société, celui-ci se fonde sur un pouvoir qui lui est propre pour s'immiscer dans les relations contractuelles entre la CIVIS dont il est membre et la société HCE. Choix étrange lorsque l'on sait que le maire aurait pu dans le cadre de son mandat communautaire solliciter auprès du président de la structure la même demande. L'immixtion de l'intercommunalité est probablement par trop garante d'impartialité et de raison : la collégialité peut avoir du bon. Quoiqu'il en soit, l'usage de ses

³ M. DOAT, *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, Paris, LGDJ, 2003, p. 48.

⁴ Article L.2113-2 al 3 du Code général des collectivités territoriales.

¹ R. LE SAOUT, Des points de vue différenciés sur la question de la démocratie intercommunale, *JCP A*, n°14, Avril 2011, n°2132.

² Article L.5216-5, II, al 4 CGCT.

prérogatives détournées de leurs finalités a eu raison de la société HCE qui n'a pu « qu'être sensible à la demande de celui-ci ». Sur le plan contentieux, il en est tout autre. Si le détournement de pouvoir est évident, la faute que le maire a commise dans l'exercice de ses fonctions est intimement liée à sa qualité de représentant de la CIVIS. Étrange destin pour celui qui souhaitait s'affranchir de l'institution intercommunale. Chasser l'intercommunalité, elle revient au galop. Le Conseil d'État nous indique qu'alors même que le maire n'était pas intervenu auprès de la société en sa qualité de représentant de la CIVIS, cette intervention avait fait naître chez la société HCE le sentiment qu'elle se devait d'y répondre. Ce sentiment résulte directement de la relation contractuelle que la société entretient avec la CIVIS. Du lien contractuel entre la société HCE et la CIVIS, le Conseil d'État extirpe un lien de causalité : le comportement fautif du maire est la cause directe du préjudice subi par M. A. À l'inconscience de certains élus de l'autonomie de l'intercommunalité, le Palais Royal ajoute l'indifférence du statut de l'élu pour mettre en œuvre le régime de responsabilité.

Décidément, si les réformes successives n'ont eu de cesse de renforcer l'intercommunalité, dans les faits la consécration de l'intercommunalité comme collectivité territoriale attendra. Et ce n'est pas l'élection de ses élus au suffrage universel qui en changera la donne.

¹ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, 15^{ème} éd., 2001, p.700.