

N° 470189 – Commune de FARINO**10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies****Séance du 29 mai 2024****Lecture du 17 juin 2024****CONCLUSIONS****Mme Esther de MOUSTIER, Rapporteuse publique**

Un maire est-il compétent pour adopter seul une mesure dont les effets s'étendent au-delà du territoire de sa commune ? Telle est en substance la question posée par le pourvoi de la commune de Farino, qui concerne en l'espèce les compétences dévolues aux maires en Nouvelle-Calédonie mais s'applique mutatis mutandis en droit métropolitain, les dispositions du code des communes de la Nouvelle-Calédonie étant très largement inspirées de celles du code général des collectivités territoriales.

La société BMNS est une entreprise de scierie, dont le siège social est situé sur la commune de Farino mais dont les ateliers de découpe et de stockage du bois se trouvent sur la commune voisine de Moindou, et ne sont accessibles que par la voie urbaine n°1 dite « route de Tendéa ». Or, après avoir constaté l'apparition de fissures le long de la chaussée à certains endroits et dans le souci de préserver le reste de la chaussée nouvellement refaite, le maire de Farino a, par un arrêté du 30 janvier 2020, réglementé la circulation des poids lourds sur cette voie en interdisant en particulier les poids lourds de plus de 30 tonnes, avec une dérogation pour les transports exceptionnels.

La société BMNS a sollicité en vain du tribunal l'annulation de cet arrêté. Mais la Cour a fait droit à son appel, au motif que l'arrêté litigieux était entaché d'incompétence puisque, la route de Tendéa se situant sur le territoire de deux

communes, de Farino et de Moindou, il aurait dû être pris en commun avec le maire de la commune de Moindou.

Vous ne pourrez qu'annuler cet arrêt dès lors que la Cour a statué sans répondre à la fin de non-recevoir opposée par la commune de Farino en défense devant le tribunal, à laquelle celui-ci n'a pas eu besoin de répondre puisqu'il a rejeté la requête au fond. Votre jurisprudence interdit en effet au juge d'appel, auquel est déféré un jugement ayant rejeté au fond des conclusions sans que le juge de première instance ait eu besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées devant lui, de faire droit à ces conclusions sans avoir écarté expressément ces fins de non-recevoir, alors même que le défendeur, sans pour autant les abandonner, ne les aurait pas reprises en appel (25 juin 2003, *Commune de Saillagouse*, n° 233119, aux tables). Comme le fait valoir la société BMNS en défense devant vous, la fin de non-recevoir soulevée par la commune, tirée de la tardiveté de la requête de la société, n'était pas fondée : les délais de procédure contentieuse administrative étant des délais francs¹, le recours de la société enregistré le 31 mars 2020 contre l'arrêt litigieux publié le 30 janvier 2020 était bien recevable. Mais cette fin de non-recevoir n'en était pas moins opérante, de sorte que la Cour ne pouvait s'abstenir d'y répondre.

Mais nous vous proposons plutôt de censurer l'arrêt pour un motif de fond, afin de trancher la question de compétence soulevée par le litige, qui divise les juges du fond.

En Nouvelle-Calédonie, les pouvoirs de police du maire sont régis par les articles L. 131-1 et suivants du code des communes de la Nouvelle-Calédonie. Ils comprennent notamment, en application de l'article L. 131-2, « *tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques* » et, en application de l'article L. 131-3 « *la police de la circulation sur les routes territoriales, les routes provinciales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations* ».

A cet égard, relevons que si le 12° de l'article 22 de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie confère à la Nouvelle-Calédonie compétence dans le domaine de la circulation routière et des transports routiers, le 10° de son article 21 donne compétence à l'Etat pour fixer les règles relatives à

¹ Section, 4 juin 1954, *Commune de Décines-Charpieu*, p. 336 ; 11 mai 2001, *V...e*, n° 211912, p. 231

l'administration des provinces, des communes et de leurs établissements publics, sous réserve que le Congrès adopte une résolution tendant à ce que ces compétences lui soient transférées (article 27). C'est sur ce fondement qu'a été créé, par la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, le code des communes de la Nouvelle-Calédonie, dont nombre de dispositions reprennent en substance les dispositions équivalentes du code général des collectivités territoriales.

En particulier, son article L. 131-13 dispose que : « *Les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu de l'article L. 131-2 (...), ne font pas obstacle au droit du haut-commissaire de prendre, pour toutes les communes de la Nouvelle-Calédonie ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques./ Ce droit ne peut être exercé par le haut-commissaire à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat* ». Ces dispositions sont le pendant, pour la Nouvelle-Calédonie, de l'article L. 2215-1 du CGCT qui précise les hypothèses dans lesquelles le préfet peut se substituer au maire dans l'exercice de son pouvoir de police municipale, soit en cas de carence du maire (1°), en cas de menace au maintien de l'ordre dans deux ou plusieurs communes limitrophes (2°) ou pour les mesures de police générale dont le champ excède le territoire d'une seule commune (3°).

En l'espèce, après avoir cité l'article L. 131-2 du code des communes relatif aux pouvoirs généraux du maire en matière de police, la Cour a jugé, nous citons, qu'« *une décision réglementant la circulation dans une commune (...) doit, lorsqu'elle a des conséquences sur les conditions de circulation d'une voie située sur le territoire d'une commune voisine, être prise en commun par les maires de ces communes (...) sous forme, soit d'arrêtés concordants signés par chacun d'eux, soit d'un arrêté unique signé par les deux maires* ». Elle a relevé au point suivant que l'arrêté litigieux « *réglemente également la circulation sur la partie de la voie située sur le territoire de la commune voisine* » si bien que l'on peine à comprendre si le motif d'incompétence qu'elle a retenu tient aux répercussions de l'arrêté sur la commune voisine ou à son applicabilité sur un territoire qui échappait à la compétence du maire.

Quoiqu'il en soit, l'appréciation de la Cour se fonde sur une interprétation extensive de votre jurisprudence que nous croyons erronée.

Vous avez en effet jugé, par une décision de Section de 1980, *Commune de Champagne-de-Blanzac*, que « *la police de la circulation sur une voie communale dont l'axe délimite les territoires de deux communes doit être exercée en commun par les maires de ces communes, et la réglementation doit être édictée sous forme, soit d'arrêtés concordants signés par chacun d'eux, soit d'un arrêté unique signé par les deux maires* »².

Cette solution rendue dans l'hypothèse particulière d'une voie limitrophe de deux communes a été étendue par plusieurs cours et tribunaux à l'hypothèse de voies traversant successivement des communes limitrophes, lorsque la mesure en cause a, nous citons « *des conséquences sur les conditions de circulation d'une voie située sur le territoire d'une commune voisine* » : voyez, s'agissant d'une voie mise en sens unique, ce qui a pour conséquence de rendre sans issue une voie située dans son prolongement sur le territoire d'une autre commune, un arrêt de la CAA de Douai du 25 mai 2004, *M. M...*, n° 01DA00413, C+ ; s'agissant d'un arrêté réglementant le poids des véhicules admis à circuler dans une rue de Rungis qui se prolongeait dans la commune de Wissous, TA Melun, 4 février 2010, n° 0602077, *SARL Trans car, SARL Private cars c/ Commune Rungis*, à l'AJDA 2010, p. 2430 et, pour des applications négatives TA de Dijon, 27 janvier 2015, *SARL Socoval et SA Socalcor*, n°1303378 , C+, TA de Caen, 21 juin 2017, *Association FNTR-FNTV*, n°1600791, C, et deux ordonnances du JRITA de Nice. Seule la Cour administrative d'appel de Versailles s'est gardée de cette interprétation extensive et a jugé, cantonnant la solution de la décision *Commune de Champagne de Blanzac* à l'hypothèse d'une voie limitrophe, que « *le maire de Bougival était compétent pour assurer la police de la circulation sur les voies routières de la commune, alors même que sa décision était susceptible d'avoir des incidences sur le trafic des routes de la commune voisine de Louveciennes* » (10 juin 2010, *Association de l'Ariel*, n° 09VE00490).

Comme la Cour de Versailles, nous sommes d'avis que la décision *Commune de Champagne-de-Blanzac* n'a pas vocation à s'appliquer en dehors de l'hypothèse très particulière qu'elle tranchait, d'une route qui constitue elle-même la délimitation entre deux communes et dont une commune serait, en l'absence de compétence conjointe, compétente pour régler la circulation dans un sens, sur un côté de la voie, et

² CE, Section, 9 mai 1980, *Commune de Champagne-de-Blanzac*, n° 15533, au Recueil

l'autre dans l'autre sens, sur l'autre côté. Ainsi que le soulignait le Président Genevois dans ses conclusions contraires sur cette décision, « *votre jurisprudence fait prévaloir, même sur des considérations d'opportunité pourtant très fortes, la logique implacable des règles afférentes à la compétence territoriale des autorités administratives* ». Vous avez ainsi annulé un arrêté de police du préfet du Morbihan réglementant la circulation des poids lourds en tant qu'il s'appliquait dans le département d'Ille-et-Vilaine (3 février 1926, *Société d'exploitation forestière de Paimpont*, n° 84713, au Recueil p. 114), ou encore un arrêté prescrivant une battue administrative en vue d'opérer la destruction de lapins sur des terrains s'étendant sur le territoire de deux communes, alors même que la limitation de ses effets au territoire de la commune « auteure » de l'arrêté était de nature à faire perdre toute efficacité à la mesure, faute pour les lapins d'avoir la perception des limites territoriales des communes (5 mai 1950, *Consorts D...*, au Recueil).

C'est cette logique qui nous paraît devoir prévaloir en l'espèce. La solution inverse, retenue par la Cour, consistant à exiger une action conjointe de plusieurs maires dès lors qu'une mesure a « des conséquences sur les conditions de circulation d'une voie située sur le territoire d'une autre commune », contraindrait excessivement l'exercice par le maire de ses pouvoirs de police, alors même que sa carence à prévenir les risques pour la sécurité publique est susceptible d'engager sa responsabilité. Qu'advierait-il par exemple de la compétence du maire d'une commune de montagne pour réglementer la circulation sur une route située sur le territoire de sa commune menacée d'éboulements dès lors que ces mesures affectent nécessairement la desserte des communes situées en amont et dépendantes de ce seul axe routier ? Faudra-t-il nécessairement, lorsque la voie en cause n'est pas une route à grande circulation au sens de l'article L. 110-3 du code de la route, qu'il s'en remette au préfet, parce que la mesure a des effets sur le territoire de plusieurs communes ? La solution de la Cour a en outre pour inconvénient de consacrer une compétence à géométrie variable du maire, selon la nature de la mesure qu'il envisage d'adopter (interdiction de circulation, limitation de vitesse...), puisqu'elle fait dépendre la compétence du maire non du seul champ d'application territorial de la mesure qu'il entend adopter mais de sa portée effective, laquelle peut au demeurant également être tributaire des mesures adoptées par les maires des communes limitrophes.

Vous avez ainsi très récemment jugé, s'agissant du pouvoir de substitution du préfet pour adopter les mesures relatives à l'ordre public dont le champ d'application excède le territoire d'une commune, en application du 3° de l'article L. 2215-1 du CGCT, que le champ d'application d'une telle mesure, prise pour réglementer l'activité d'un établissement qui cause des troubles à l'ordre public, « *s'apprécie au regard de l'objet de la mesure, en fonction de la localisation de l'établissement dont l'activité en est à l'origine, et non au regard des effets de la mesure, en fonction de la portée des troubles à l'ordre public auquel elle entend remédier* » (CE, 29 novembre 2022, *Min c. Société Périgord Shooting Club*, n° 449749, aux tables). Vous avez alors, si l'on en croit les conclusions de notre collègue Maxime Boutron, été soucieux de préserver les pouvoirs de police générale du maire, dont il ne resterait plus grand-chose si devait être attiré vers la compétence du préfet un nombre considérable de mesures de police, à chaque fois qu'il pourrait être considéré que le champ des nuisances excède le territoire d'une seule commune, ce « *alors que la tendance historique est à la décentralisation et au renforcement des compétences des collectivités locales* ».

De la même manière, nous vous proposons de juger qu'hormis le cas d'une voie communale dont l'axe délimite les territoires de deux communes, la compétence du maire pour réglementer la circulation sur une voie communale s'apprécie au regard de l'objet de la mesure, en fonction de la localisation de la portion de voirie concernée, et non au regard des effets de la mesure, en fonction des conséquences qu'elle est susceptible d'avoir sur les communes avoisinantes.

En revanche, il va sans dire que ces éventuelles conséquences, si elles n'ont pas d'incidence sur la détermination de l'autorité compétente, doivent être prises en compte pour apprécier le bien-fondé de la mesure. C'est d'ailleurs ainsi que vous avez procédé dans une décision du 18 octobre 1989, *Commune d'Aigueperse*, n° 97656, s'agissant d'un arrêté municipal interdisant la circulation des poids-lourds sur une route nationale dans la traversée de l'agglomération d'Aigueperse, en relevant pour rejeter le recours tendant à son annulation que « *les inconvénients qui [résultaient] de cette mesure pour les usagers de [cette route], notamment l'allongement du parcours, et pour les habitants des communes situées au Nord d'Aigueperse ne [présentaient] pas un caractère excessif* ». De la même manière, interrogé par une députée sur la possibilité pour une commune d'interdire à la circulation les week-ends et jours fériés une route qui la relie à une autre commune, en cas de désaccord de celle-ci, le ministre

de l'intérieur a répondu en août 1998, que si « *le maire a pleine compétence pour organiser la circulation sur ou en bordure des routes qui font partie de la voirie communale, il est souhaitable, bien que les dispositions législatives et réglementaires en vigueur ne l'y obligent pas, que la décision d'un maire visant à interdire, même temporairement, la circulation de tous les véhicules sur une voie communale reliant deux communes entre elles soit prise après concertation, au minimum, entre les maires de deux communes concernées, et que cette décision prenne en considération ses conséquences pour l'ensemble des usagers de la route et pour les riverains, de même que les détournements de trafic induits par cette mesure* »³.

C'est donc au prix d'une erreur de droit que la Cour a jugé que l'arrêté litigieux du maire de la commune de Farino, qui, contrairement à ce qu'elle a indiqué, ne réglementait pas la circulation sur la partie de la voie située sur le territoire de la commune voisine, était entaché d'incompétence au motif qu'il avait des conséquences sur les conditions de circulation sur la voie située sur le territoire de la commune de Moindou. Il appartenait en revanche à la Cour, comme l'a fait le tribunal, d'apprécier le bien-fondé de l'arrêté litigieux, au regard notamment de ses conséquences sur la circulation dans les communes voisines et en tenant à ce titre dûment compte de l'importance stratégique qu'est susceptible de revêtir pour leur desserte l'axe routier en cause.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt de la Cour, au renvoi devant elle de l'affaire, à ce que la société Scierie BMNS verse à la commune de Farino une somme de 3 000 euros au titre des frais d'instance et au rejet des conclusions présentées par la société à ce titre.

³ 11^e législature, question n° 11479 de Mme Marie-Jo Zimmermann, réponse publiée au JO le 3 août 1998 p. 4334 <https://questions.assemblee-nationale.fr/q11/11-11479QE.htm>