

LA SEMAINE JURIDIQUE

ADMINISTRATIONS ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

7 JANVIER 2025, HEBDOMADAIRE, N° 1 ISSN 1637-5114

2002

La procédure avec négociation : quel avenir pour les marchés publics ?

Étude par Jean-Baptiste Vila

2 Contrats / Commande publique -

Simplification ou aménagement de la commande publique ? (D. 28 et 30 déc. 2024, aperçu rapide, P. Villeneuve)

2001 **Chronique** des compétences non juridictionnelles des juridictions financières, S. Damarey (ss coordi°), L. Pichot-Delahaye, É. Moysan et N. Péhau

2005 Procédure contentieuse -

Quand et comment l'administration doit-elle communiquer les motifs d'une décision implicite ? (CE, 16 oct. 2024, concl. M. Le Coq)

1 **Administration / Citoyens** - « Les médiations fléchées donnent lieu à l'engagement effectif d'une médiation dans environ 60 % des cas », entretien avec E. Costa

2004 **Environnement** - Fin de captivité pour la nature : le désengrillagement des espaces naturels est conforme à la Constitution (Cons. const., 18 oct. 2024, comm. L. Peyen)

2003 **Domaine / Patrimoine** - Domanialité publique et copropriété : c'est toujours non ! (T. confl., 7 oct. 2024, comm. B. Fleury)

propriétaires d'un bien immobilier qu'elles occupaient ensemble depuis plusieurs années, sans rechercher si les intéressés menaient une vie de couple stable et continue (CE, 12 juin 2002, n° 216066, *Silvy* : *JurisData* n° 2002-063957 ; *Rec. CE* 2002, *Tables*, p. 617). Également en ce sens, mais à propos du pacte civil de solidarité, le Conseil constitutionnel avait retenu que la notion de vie commune ne couvre

pas seulement une communauté d'intérêts et ne se limite pas à l'exigence d'une simple cohabitation entre deux personnes (*Cons. const.* 9 nov. 1999, n° 99-419 DC, *loi relative au pacte civil de solidarité*).

Dans la présente décision, le Conseil d'État transpose au RSA cette même logique, commune au RMI et au PACS. Confirmant le lien avec l'article 515-8 du Code civil, il juge que la vie de

couple peut être établie par un faisceau d'indices concordants, au nombre desquels la circonstance que les intéressés mettent en commun leurs ressources et leurs charges. Sur-tout, il précise que la circonstance qu'ils aient des domiciles distincts ne suffit pas, à elle seule, à écarter l'existence d'une telle vie de couple lorsqu'elle est établie par un faisceau d'autres indices concordants. **V. B.**

Dans les TA et CAA

Urbanisme / Aménagement

11 Sur la notion (extensive) de service d'intérêt collectif

CAA Bordeaux, 19 déc. 2024, n° 24BX00403, C +

La cour administrative d'appel de Bordeaux juge que des silos de stockage de digestat, indispensables au fonctionnement d'une unité de méthanisation, doivent être regardés, eu égard au lien fonctionnel avec cette unité, comme relevant d'un service d'intérêt collectif pour l'application des dispositions du document d'urbanisme régissant les constructions autorisées en zone agricole, alors même que ces silos sont situés sur le territoire d'une autre commune.

La notion de « constructions ou installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif », connue sous l'acronyme de CINASPIC, et qui peut être rapprochée de la nouvelle appellation d'« équipements d'intérêt collectif et services publics », est l'une des destinations de constructions énumérées aux articles R. 151-7 et R. 151-8 du Code de l'urbanisme, elle-même subdivisée en sous-destinations. Bien que non définie par les textes, sont notamment rangés dans cette catégorie, en tenant compte de la rédaction des documents locaux d'urbanisme, les ouvrages de production d'énergie, notam-

ment d'électricité (CE, 13 juill. 2012, n° 345970, *Ass. Engoulevent* : *Lebon T.*, p. 778 ; *JCP A* 2012, *act.* 528 ; *Environnement et dév. durable* 2012, *comm.* 79, *obs.* D. Gillig ; CE, 26 avr. 2024, n° 469342, *cne Tarnos* : *inédit*), car ils sont destinés à satisfaire à un besoin collectif. Il en est de même des unités de méthanisation (CE, 26 mai 2021, n° 436902 : *Lebon T.* ; *JCP A* 2021, 2260), qui ont pour objectif de produire de l'énergie à partir de la valorisation de déchets d'origine biologique et d'injecter cette énergie sur le réseau public de distribution.

Au cas présent, une société, déjà bénéficiaire d'un permis pour construire une unité de méthanisation, a sollicité la délivrance d'un autre permis pour la réalisation, sur une commune différente, de trois silos de stockage du digestat issu de ce processus de méthanisation. Le maire a refusé de le lui délivrer, motif pris de ce que le règlement du plan local d'urbanisme (PLU) interdit sur les zones agricoles toutes constructions, à l'exception, d'une part, de celles nécessaires aux exploitations agricoles, d'autre part, de celles nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif, dont ne relèvent pas les silos litigieux.

D'abord, la Cour estime que les trois silos de stockage, contrairement à ce qu'avait retenu le tribunal, ne pouvaient être regardés comme des

constructions nécessaires aux exploitations agricoles car l'unité de méthanisation est un projet qui n'est pas porté par des exploitants agricoles, mais par le groupe Total auquel appartient la société. Puis, après avoir rappelé, en se fondant sur la jurisprudence constante en la matière, que l'unité de méthanisation constituait un service d'intérêt collectif, elle relève que les silos en cause sont indispensables au fonctionnement à pleine capacité de l'unité, les seuls silos édifiés sur le site étant d'une capacité insuffisante. Par conséquent, eu égard à leur lien fonctionnel avec cette unité, la Cour juge que ces silos doivent, par eux-mêmes, être regardés comme relevant d'un service d'intérêt collectif au sens du règlement du PLU, alors même qu'ils sont distants de l'unité – d'une vingtaine de kilomètres ici. Autrement dit, pour la Cour, la localisation est sans incidence sur leur intérêt collectif, et seul compte le lien fonctionnel avec l'unité. En revanche, bien que nécessaire à un service d'intérêt collectif, la Cour retient, en faisant droit à une demande de substitution de motifs, que leur construction aurait pour effet de porter atteinte au caractère agricole de la zone eu égard à la superficie du projet. Leur construction ne pouvait donc, en définitive, être autorisée en zone agricole en application du PLU. **M. V.D.**

INFORMATIONS > ÉCHOS > OPINIONS > Projets, propositions et rapports > SYNTHÈSE > VEILLE > TEXTES

Collectivités territoriales

12 Assurance des collectivités : la double peine budgétaire et organisationnelle

CRC Bourgogne-Franche-Comté, *Audit flash*, 12 déc. 2024

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/audit-flash-sur-l-assurabilite-des-collectivites-territoriales>

L'assurance des collectivités territoriales traverse une crise structurelle avec une explosion des coûts et un durcissement des conditions contractuelles. La concentration du marché autour de deux acteurs principaux, conjuguée à la multiplication des risques climatiques et sociaux, a conduit à cette situation critique. Face à ces défis, les collectivités doivent professionnaliser leur gestion des assurances tout en gérant des contraintes budgétaires accrues, particulièrement difficiles

pour les petites structures qui manquent de ressources et d'expertise.

La Chambre régionale des comptes (CRC) de Bourgogne-Franche-Comté a publié un rapport d'observations définitives intitulé « *Audit Flash – Assurabilité des Collectivités Territoriales* ». Ce document, rendu public en décembre 2024, analyse la situation délicate de l'assurance des collectivités territoriales et propose des pistes pour améliorer leur assurabilité.

L'audit a été réalisé dans un contexte de dégradation des conditions d'assurance pour les collectivités territoriales, marqué par une forte augmentation des primes et un durcissement des conditions contractuelles. L'objectif principal de l'audit était de comprendre les causes de cette évolution, d'analyser ses conséquences sur les finances des collectivités, et d'étudier les mesures prises par ces dernières pour s'adapter à cette situation. Bien que basé sur un échantillon régional, les constats de la chambre sont transposables à toutes les collectivités.

Le rapport identifie plusieurs facteurs à l'origine de cette évolution. D'abord, des dysfonctionnements structurels du marché ont conduit à des difficultés financières pour les assureurs, notamment la SMACL, en raison de la baisse artificielle des tarifs d'assurance pendant plusieurs années, suivie d'une dégradation de la sinistralité. Ensuite, l'évolution des risques, tels que l'augmentation des sinistres climatiques et des mouvements sociaux violents, a accru la probabilité de survenance des risques, impactant fortement les assureurs. Enfin, la concentration du marché, avec deux acteurs principaux, Groupama et la SMACL, représentant plus de 75 % des parts de marché, a également joué un rôle crucial.

Cette évolution se traduit par une forte augmentation des primes d'assurance et une dégradation des garanties. Les dépenses d'assurance des collectivités de l'échantillon ont augmenté de 90 % entre 2018 et 2024, principalement en raison de l'assurance des dommages aux biens. Les assureurs ont imposé des franchises plus élevées, des plafonds d'indemnisation plus bas, et des exclusions de

garanties, rendant les collectivités plus vulnérables. Les difficultés se concentrent principalement sur l'assurance dommages aux biens et, dans une moindre mesure, sur l'assurance responsabilité civile des départements.

Le rapport propose plusieurs leviers pour améliorer l'assurabilité des collectivités territoriales. Au niveau national, il suggère de réfléchir à des mécanismes de solvabilisation, comme la création de régimes de réassurance garantis par l'État pour les risques climatiques et sociaux, et d'adapter le cadre juridique en clarifiant les règles de la commande publique pour les contrats d'assurance.

Au niveau local, la professionnalisation de la gestion des assurances est essentielle. Les collectivités doivent allouer des moyens à la hauteur des enjeux, en disposant de compétences et de moyens suffisants pour gérer leurs assurances. Cela peut se faire soit en dédiant des ressources humaines internes, ce qui nécessite de former les agents, soit en faisant appel à des assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO) spécialisés sur le sujet. Elles doivent également améliorer l'analyse de leurs besoins d'assurance et adapter leurs cahiers des charges aux pratiques des assureurs. Enfin, elles doivent consolider leurs politiques de prévention des risques en investissant dans des mesures de prévention pour améliorer leur assurabilité.

Le rapport met en lumière les difficultés particulières des petites collectivités, qui n'ont souvent ni les ressources ni les compétences pour gérer efficacement leurs dossiers d'assurance. Par exemple, la mutualisation de la gestion des risques et des assurances à l'échelle intercommunale est présentée comme une solution pertinente pour ces petites structures.

Cela permettrait de partager les compétences et les moyens, tout en bénéficiant d'une expertise plus large. Cependant, cette approche reste souvent théorique, la période et le contexte pré-électoral n'étant en rien facilitateur à la mutualisation.

Le sujet des assurances, qui n'avait jamais été un enjeu majeur jusqu'à ces dernières années, est venu s'ajouter aux nombreuses difficultés que rencontrent les directions des collectivités. La gestion des assurances est devenue un véritable casse-tête, nécessitant une expertise pointue et des ressources conséquentes.

Nous avons pu constater à quel point cette évolution a impacté les budgets et les stratégies des collectivités. Les augmentations de primes et les conditions contractuelles plus strictes ont forcé les directions à revoir leurs priorités et à chercher des solutions innovantes pour assurer la continuité des services publics. Nombre de confrères proposent à leurs élus un réel débat sur la nécessité de recourir ou non à l'assurance dans les conditions financières actuelles.

En conclusion, cette situation représente une véritable double peine pour les collectivités territoriales. Dans un contexte de tension budgétaire, elles doivent non seulement assumer des augmentations de cotisations ou des baisses de couvertures, mais aussi affecter des moyens humains et financiers pour professionnaliser et gérer un dossier qui n'en était pas un les années précédentes.

Lionel PÉRÈS,
*directeur général des services,
ville de Vaison-la-Romaine*