



LA LETTRE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF D'ORLÉANS

N° 25 - janvier à avril 2016



Dans ce numéro :

Directeur de publication :
Gilles HERMITTE
Président de la juridiction

Comité de rédaction :
Jean-Michel DELANDRE
Franck COQUET
Ghislaine BOROT
Frédéric DORLENCOURT
Didier SALVI
Catherine SADRIN
Paule LOISY
Véronique DOISNEAU-HERRY
Sébastien VIEVILLE
Hélène LE TOULLEC

Secrétaire de rédaction :
Alain JANNAU
Contact : documentation.ta-orleans@juradm.fr

Tribunal administratif d'Orléans
28 rue de la Bretonnerie
45057 ORLÉANS CEDEX
Tél : 02.38.77.59.00

I.S.S.N. : 2102-3867

◆ Aide sociale.....	p. 2
◆ Collectivités territoriales.....	p. 2-3
◆ Contributions et taxes.....	p. 3-6
◆ Domaine public.....	p. 6-7
◆ Fonctionnaires et agents publics	p. 7-8
◆ Professions	p. 8-9
◆ Santé publique.....	p. 9-10
◆ Urbanisme.....	p. 10-11
◆ Appel et cassation	p. 12

◆ Aide sociale

1 - AIDE SOCIALE - AIDE AUX PERSONNES HANDICAPÉES

Une personne, reconnue travailleur handicapé, déclarée apte à la conduite d'un véhicule automobile adapté, avait obtenu des aides financières du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) et du fonds départemental de compensation du département de son lieu de résidence, insuffisantes pour couvrir en totalité les frais nécessaires d'adaptation de son véhicule (1/3 d'une dépense projetée de plus de 50 000 €). Elle recherchait par suite la responsabilité de l'Etat du fait, à titre principal, d'une carence fautive de ce dernier dans la mise en place de dispositifs d'aide effectifs aux personnes handicapées pour faciliter leur mobilité. Elle venait à titre subsidiaire sur la responsabilité sans faute.

Le tribunal a rejeté la requête.

Il a considéré, au regard de l'ensemble des dispositifs mis en place par l'Etat, les Départements et les organismes de sécurité sociale, qui permettent des adaptations pour un coût abordable des véhicules des personnes handicapées, que, s'agissant de la personne requérante dont le handicap requérait une adaptation particulièrement importante, cette circonstance ne caractérisait pas une carence fautive de l'Etat. Il a aussi jugé que le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination à l'égard des personnes handicapées n'était pas méconnu, alors au demeurant que les personnes handicapées se trouvent dans une situation différente de celles qui ne sont pas atteintes d'un handicap.

Il a retenu que la responsabilité de l'Etat pour rupture d'égalité devant les charges publiques ne pouvait pas non plus être engagée, alors qu'en tout état de cause, le préjudice de la personne requérante ne pouvait être regardé comme spécial, étant donné le nombre de personnes handicapées pouvant se prévaloir du même préjudice.

4^{ème} chambre, 7 avril 2016, n° 1500386

◆ Collectivités territoriales

2 - COLLECTIVITÉS TERRITORIALES - DÉMISSION DES CONSEILLERS MUNICIPAUX - RETRAIT DE LA DÉMISSION

1) Le contentieux de la démission des conseillers municipaux relève du contentieux administratif général et non du contentieux électoral. (Solution implicite).

2) En vertu de l'article L. 2121-4 du code général des collectivités territoriales, la démission d'un conseiller municipal devient définitive dès sa réception par le maire de cette démission et le conseiller municipal ne peut revenir sur celle-ci, sauf si elle a été remise à la suite d'exercice de pressions. En l'absence de pressions, le maire ne peut maintenir un conseiller municipal démissionnaire à son poste et le convoquer aux réunions du conseil municipal.

5^{ème} chambre, 17 mars 2016, n° 1502399.

cf : (1) Cons. d'Etat, 14 janvier 2002, n° 240071, M. Ribet.

(2) Sur le caractère définitif de la démission dès sa réception par le maire : Cons. d'Etat, 12 février 2003, n° 249422, commune de la Seyne-sur-Mer et Mme Poggi - au Lebon ; 21 novembre 2012, n° 362032, M. Sabourin et M. Redeuilh ; 16 juin 2003, n° 247294, commune de Longuyon ; sur les pressions exercées sur le conseiller municipal : Cons. d'Etat, 16 janvier 1998, n° 188892, M. Ciré - au Lebon ; 30 décembre 2010, n° 335221, élections municipales de Pecquencourt ; 21 novembre 2012 précité.

3 - COLLECTIVITÉS TERRITORIALES - INTERCOMMUNALITÉ - CONTRIBUTION DES MEMBRES D'UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC INTERCOMMUNAL - ILLÉGALITÉ D'UNE CONTRIBUTION NE RESPECTANT PAS LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES MAIS TENDANT EN RÉALITÉ À OBTENIR LE REVERSEMENT PAR UNE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES MEMBRE DU BONI DE LIQUIDATION REÇU PAR CETTE DERNIÈRE LORS DE LA DISSOLUTION ET DE LA LIQUIDATION D'UN AUTRE ÉTABLISSEMENT PUBLIC INTERCOMMUNAL DONT ELLE ÉTAIT MEMBRE

1) La délibération du comité syndical d'un SICTOM qui a pour objet de prévoir une contribution exceptionnelle à la charge d'une communauté de communes en raison de l'adhésion de sept nouvelles communes relevant de la communauté de communes, présente, dans cette mesure, un caractère réglementaire. Dans ces conditions, la communauté de communes est recevable, alors même que la délibération est devenue définitive, à se prévaloir de l'illégalité de celle-ci pour contester le titre de recettes lui réclamant le montant de la contribution exceptionnelle prévue par cette même délibération.

2) Si les dispositions du 1° de l'article L. 5212-19 du code général des collectivités territoriales et les stipulations de l'article 13 des statuts du SICTOM n'interdisent pas à celui-ci de demander des contributions exceptionnelles à ses membres, celles-ci ne peuvent, comme en l'espèce, permettre de demander une telle contribution exceptionnelle qui a pour objet, en réalité, d'obtenir le reversement par la communauté de communes du boni de liquidation dont celle-ci a bénéficié suite à la dissolution du SIRTOM ... et non de couvrir, dans le respect du principe d'égalité devant les charges publiques, le coût de fonctionnement du service de collecte et de traitement des ordures ménagères de l'ensemble des usagers de ce service à la suite de la réorganisation de celui-ci sur l'ensemble du périmètre du syndicat. Par suite, la délibération du 2 avril 2015 du comité syndical du SICTOM est entachée d'illégalité et, par la voie de l'exception, la communauté de communes requérante est fondée à soutenir que le titre exécutoire attaqué, pris sur le fondement de cette délibération entachée d'illégalité, manque de base légale et à demander l'annulation de ce titre exécutoire ainsi que, par voie de conséquence, de la décision rejetant son recours gracieux.

5^{ème} chambre, 17 mars 2016, n° 1503821

cf : (1) Cons. d'Etat, 25 mars 1992, n° 103845, commune d'Eteignières – au Lebon ; 7 janvier 2004, n° 229042, syndicat intercommunal du Val de Sambre ; 5 juillet 2010, n° 306254, commune de Béziers ; 5 novembre 2014, n° 369411, SDIS du Var.

(2) Cons. d'Etat, 23 juillet 1974, commune de Cayeux-sur-mer - au Lebon ; 10 octobre 1994, n° 116277, Syndicat d'investissement et d'exploitation des services publics de Cournon d'Auvergne et de Lempdes - au Lebon ; 14 mars 1997, n° 132504, commune de Belleville.

◆ Contributions et taxes

4 - CONTRIBUTIONS ET TAXES - PROCÉDURE D'IMPOSITION

Les dispositions de l'article 117 quater du CGI permettent aux contribuables d'opter pour l'imposition des revenus de capitaux mobiliers à un taux forfaitaire, libératoire de l'impôt sur le revenu. Lorsque la personne qui assure le paiement de ces revenus est établie en France, ce qui est le cas en l'espèce, le II de ces dispositions prévoit que les revenus sont déclarés par elle, qu'elle opère le prélèvement sur ces sommes et qu'elle l'acquitte auprès du Trésor.

Le tribunal avait à trancher la question de savoir à l'égard de qui doit être mise en œuvre la procédure aboutissant à la remise en cause du montant d'une retenue à la source effectuée par l'établissement payeur sur option du titulaire de tels revenus.

Le tribunal juge que, dès lors que le redevable de la retenue à la source est la personne qui assure le paiement des revenus faisant l'objet du prélèvement libératoire et qui est seule à procéder à la déclaration de ces revenus, la procédure de rectification contradictoire prévue aux articles L. 55 et suivants du livre des procédures fiscales doit être suivie à l'égard de l'établissement payeur. Dès lors, la circonstance que le bénéficiaire des revenus de capitaux mobiliers, qui ne porte pas les sommes en cause sur sa déclaration de revenus, n'a pas été destinataire d'une proposition de rectification est sans incidence sur la régularité de la procédure suivie pour remettre en cause le montant du revenu distribué imposable et du prélèvement libératoire correspondant.

3^{ème} chambre, 23 février 2016, n° 1404408.

5 - CONTRIBUTIONS ET TAXES - IMPÔT SUR LE REVENU

Système du quotient de l'article 163-0 A du code général des impôts – notion de revenu différé – monétisation d'un compte épargne temps (oui dans les circonstances de l'espèce).

L'impôt sur le revenu a pour objet de taxer les revenus que le contribuable perçoit au cours d'une année à raison de ses facultés contributives pour l'année considérée. Les dispositions précitées de l'article 163-0 A du code général des impôts ont pour objet d'atténuer la charge fiscale résultant de l'application du barème progressif de l'impôt pour les contribuables ayant recueilli au cours d'une année, soit un revenu exceptionnel, soit des revenus différés, sans pour autant déroger aux règles générales de détermination du revenu global définies par l'article 156 du même code.

Est un revenu exceptionnel au sens des dispositions de l'article 163-0 A celui qui n'est pas susceptible d'être recueilli annuellement par un contribuable. Le II de l'article 163-0 A du code général des impôts définit les revenus différés comme les revenus dont un contribuable a, par suite de circonstances indépendantes de sa volonté, eu la disposition au cours d'une même année alors qu'ils correspondent, par la date normale de leur échéance, à une ou plusieurs années antérieures.

Le tribunal juge que constitue un revenu différé, au sens de ces dispositions, la somme correspondant à la monétisation du compte épargne temps versée à un salarié faisant l'objet d'un licenciement économique, circonstance jugée indépendante de la volonté du contribuable, dès lors que ce revenu ne peut être recueilli annuellement et porte sur les seuls jours épargnés au titre des années antérieures à l'année d'imposition, que la rupture du contrat de travail ne peut être rattachée à l'exercice normal de la profession, et qu'il n'y a eu ni transfert des droits du salarié à CET chez un nouvel employeur ni consignation des droits subordonnée à l'accord de l'employeur.

3^{ème} chambre, 22 mars 2016, n° 1504038.

6 - CONTRIBUTIONS ET TAXES - CONTRIBUTION ADDITIONNELLE À L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS - DISTRIBUTIONS VERSÉES PAR UNE SOCIÉTÉ DE DROIT FRANÇAIS À UNE SOCIÉTÉ JAPONAISE

En application de l'article 235 ter ZCA du CGI, une contribution de 3 % frappe les revenus distribués par les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés en France. Sous réserve de certaines exceptions prévues par la loi (dont notamment les distributions intragroupe), cette contribution porte sur l'ensemble des sommes recevant la qualification de revenus distribués en application des articles 109 à 117 du CGI.

La société requérante soutenait que l'imposition en cause est incompatible avec les stipulations de l'article 24 de la convention fiscale franco-japonaise du 3 mars 1995 modifiée ayant pour objectif d'interdire les discriminations fiscales fondées sur la nationalité, en faisant valoir que cette contribution n'est pas applicable en cas de distribution effectuée au sein d'un groupe fiscal intégré régi par les articles 223 A et suivants du code général des impôts et que l'exonération crée une différence de traitement entre une société résidant fiscalement en France détenue par une société résidente française susceptible d'opter pour l'intégration fiscale (donc pour l'exonération de la contribution de 3 %) et une société résidente fiscale française dont la société associé unique est un résident fiscal étranger.

Le tribunal écarte cette argumentation, dès lors que la constitution d'un groupe fiscalement intégré ne présente pas de caractère obligatoire ou automatique, que la société détentrice du capital soit française ou non. Ainsi, la société requérante ne peut être regardée comme étant assujettie à une imposition plus lourde qu'une société française se trouvant dans une situation similaire et il n'y a donc pas de discrimination fiscale fondée sur la nationalité.

3^{ème} chambre, 22 mars 2016, n° 1501735.

Comp. CE section, 30 décembre 2003, n° 233 894, *Andritz*

Nota : a été signalée à Juradinfo une série à raison de la question de l'incompatibilité de la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés de 3 % au titre des distributions de dividendes de l'article 235 ter ZCA du code général des impôts avec le droit de l'Union européenne (liberté d'établissement et directive mère-fille 90/435/CEE).

7 - CONTRIBUTIONS ET TAXES - TAXES ENVIRONNEMENTALES - REDEVANCE POUR POLLUTION DE L'EAU D'ORIGINE NON DOMESTIQUE

Le I de l'article L. 213-10-2 du code de l'environnement prévoit l'assujettissement à la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique de toute personne dont les activités entraînent le rejet dans le milieu naturel de l'un des éléments de pollution mentionnés au IV du même article. Ce même IV dispose que « (...) la redevance d'une personne ayant des activités d'élevage est assise sur le nombre de ses unités de gros bétail et sur un chargement supérieur à 1,4 unité de gros bétail par hectare de surface agricole utilisée (...) ». L'article R. 213-48-12 du même code prévoit qu'un arrêté des ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture « définit la méthode de recueil des informations relatives aux effectifs d'animaux et à la surface agricole utilisée permettant de calculer l'assiette de la redevance ». Cet arrêté, intervenu le 1^{er} octobre 2007, prévoit dans son article 2 que « (...) La surface agricole utilisée nécessaire au calcul de l'assiette correspond à la valeur de la surface totale inscrite dans la fiche PAC intitulée « Identification du demandeur ». A défaut, la surface agricole utilisée sera forfaitairement fixée à 1 ha (...) ».

L'article D. 654-111 du code rural et de la pêche maritime permet le transfert de quantités de référence laitière à une société civile qui a pour objet « la mise en commun dans sa totalité de la seule activité de production laitière des associés, notamment par l'exploitation d'un atelier commun de traite ». La SCEA requérante a été constituée en application de ces dispositions par des producteurs de lait qui lui ont fait apport de leur cheptel. En revanche, dès lors que l'article D. 654-111 prévoit que « la société ne dispose pas, à quelque titre que ce soit, de terres, à l'exception des parcelles où sont implantés les bâtiments nécessaires à la production laitière », les associés n'ont pas fait apport des terres qu'ils consacrent à la production des fourrages nécessaires à l'alimentation des animaux. La SCEA ne déclarant ainsi aucune surface agricole, l'agence de l'eau Loire-Bretagne l'a assujettie à la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique en retenant, d'une part, le nombre d'unité de gros bovins correspondant au cheptel transféré, d'autre part, une surface agricole utilisée forfaitairement fixée à 1 hectare.

Se fondant notamment sur les dispositions de l'article L. 213-10 du code de l'environnement selon lequel l'agence de l'eau perçoit les redevances pour pollution de l'eau « en application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement », le tribunal juge que les dispositions de l'arrêté du 1^{er} octobre 2007 ne peuvent avoir pour effet d'exclure, pour la détermination de la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique due à raison d'une activité d'élevage, la prise en compte de la surface agricole effectivement utilisée par une SCEA ayant une activité d'élevage au seul motif que, par l'effet des dispositions qui s'imposent à cette société, cette surface est déclarée, non par la SCEA elle-même, mais par ses associés. En l'espèce, la SCEA Goutte de lait devait être regardée comme utilisant pour son activité d'élevage, au sens des dispositions du code de l'environnement, les surfaces que chacun de ses associés consacrait à la production des fourrages nécessaires à l'alimentation du cheptel, conformément à l'article 10 des statuts de la SCEA.

3^{ème} chambre, 8 mars 2016, n° 1404199.

8 - CONTRIBUTIONS ET TAXES - IMPOSITIONS LOCALES - BIENS PASSIBLES DE TAXE FONCIERE – NOTION D'ÉTABLISSEMENT INDUSTRIEL

Revêtent un caractère industriel, au sens des dispositions de l'article 1499 du CGI, les établissements dont l'activité nécessite d'importants moyens techniques, non seulement lorsque cette activité consiste en la fabrication ou la transformation de biens corporels mobiliers, mais aussi lorsque le rôle des installations techniques, matériels et outillages mis en œuvre, fût-ce pour les besoins d'une autre activité, est prépondérant.

Le tribunal juge que des stations de lavage de véhicules équipées d'installations techniques telles que machinerie, installations électriques, chaudières au gaz, pompes d'immersion pour les stations utilisant un forage pour la captation de l'eau, équipements de retraitement des eaux et de recyclage, pistes de lavage, aspirateurs, rouleaux automatiques, constituant au demeurant les seules immobilisations portées au bilan de la société requérante, laquelle n'emploie qu'un seul salarié pour plusieurs stations, sont, en raison du caractère prépondérant de ces installations dans l'activité en cause, des établissements industriels au sens de l'article 1499, alors même que la superficie des stations de lavage est réduite. Par suite, leur valeur locative doit être déterminée par application de la méthode comptable.

3^{ème} chambre, 8 mars 2016, n° 1500672.

9 - TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES - DÉGRÈVEMENT À RAISON DE TRAVAUX D'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE RÉALISÉS PAR UN OFFICE PUBLIC D'HLM (ARTICLE 1391 E DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS) - NOTION DE DÉPENSE PAYÉE

Le tribunal juge que la retenue de garantie pratiquée par le comptable public sur les acomptes versés par un OPHLM à un prestataire à raison d'un marché est une dépense payée au sens des dispositions de l'article 1391 E du code général des impôts au titre de l'année au cours de laquelle elle est libérée et versée au cocontractant.

3^{ème} chambre, 2 février 2016, n° 1500953.

cf CE, 2 juillet 2014, n° 368 070, min. c/ OPH Grand Lyon Habitat

10 - CONTRIBUTIONS ET TAXES - IMPÔTS SUR LES REVENUS ET BÉNÉFICES

Le tribunal prend position sur un montage destiné à minorer le coût de l'acquisition de « l'immobilier d'entreprise ».

Un couple a repris une affaire d'hôtel-restaurant selon des modalités en première approche classiques. Une SARL d'exploitation du fonds de commerce est adossée à une SCI propriétaire des murs. L'originalité du montage est qu'il est procédé ensuite à un démembrement des parts sociales de la SCI, l'usufruit en étant cédé pour vingt ans à la SARL, pour une valeur guère plus que symbolique.

Plutôt que d'enclencher la procédure de répression des abus de droit, l'administration fiscale choisit de rehausser la valeur de la cession temporaire d'usufruit telle qu'inscrite au bilan de la SARL, au motif que cette opération conduisait à une minoration de l'actif net de l'exploitant, la cession de l'usufruit temporaire étant consentie à un prix inférieur à sa valeur vénale. Le rehaussement est fondé sur l'article 38-2 du code général des impôts.

Le tribunal juge que l'administration apporte la preuve que le rehaussement en base n'est pas exagéré. Il estime que la valorisation de l'usufruit doit tenir compte essentiellement, non pas de la trésorerie disponible qui permettrait par hypothèse la distribution de dividendes, mais de la séquence des revenus fonciers nets, donc sans prendre en compte l'amortissement du principal, sur la période au moins prévisionnelle de vingt ans. Cette séquence fait ressortir un flux capitalisé de plus de deux millions d'euros sur vingt ans, à comparer aux 632 533 euros retenus. Le tribunal se dispense en conséquence de se positionner, contrairement au souhait des parties, sur l'application de différents correcteurs actuariels ((taux d'actualisation d'usage, taux d'inflation prévu, tables de mortalité et d'espérance de vie), sur plusieurs desquels au demeurant les parties restent taisantes.

1^{ère} chambre, 23 février 2016, n° 1502490.

◆ Domaine public

11 - DOMAINE PUBLIC - VOIES PUBLIQUES

ERDF et GRDF ont toutes deux demandé l'annulation d'un article d'un règlement de voirie d'un département, estimant qu'il avait pour conséquence de porter une atteinte excessive à leur droit d'occuper le domaine public routier et favorisait un enrichissement sans cause du département.

Le tribunal a d'abord rappelé que les autorités compétentes pour édicter ces règlements peuvent subordonner l'exercice du droit d'occuper le domaine public routier aux conditions qui se révèlent indispensables pour assurer la protection de ce domaine et en garantir un usage répondant à sa destination.

Toutefois, un règlement de voirie ne peut porter une atteinte excessive au droit que ERDF et GRDF tiennent d'occuper le domaine public routier qui ne trouverait pas de justification dans les nécessités de la protection de ce domaine, ni mettre à leur charge des travaux excédant la remise en état des lieux sur l'emprise des travaux effectués.

En l'espèce, le tribunal a estimé que, malgré l'interprétation que semblaient en avoir les parties, tel que rédigé, cet article se borne à faire supporter, par les concessionnaires ou propriétaires de réseaux, la recherche d'amiante et de HAP préalablement à « leurs » travaux sur la voirie et leur impose la réalisation de nouveaux revêtements respectant la réglementation. Le tribunal a jugé toutefois que cet article ne comportait, par lui-même, aucune mention relative à la gestion des déchets qui résulteront de ces travaux et à la détermination

du débiteur final du coût financier de leur traitement.

Le tribunal a admis que le coût des travaux réalisés dans l'intérêt de réseaux appartenant à des tiers reste à leur charge, même si ceux-ci supportent un surcoût lié à la présence d'amiante ou d'HAP, et qu'il leur incombe de remettre en état l'emprise de leurs travaux, même quand, comme en l'espèce, une réglementation plus exigeante conduit, sans autre alternative possible, à la réalisation de nouveaux revêtements non pollués et apporte de fait une plus-value au domaine public.

Aussi, le tribunal a estimé que les dispositions de l'article contesté n'avaient pas porté une atteinte excessive aux droits des requérantes d'occuper ce domaine public.

Le tribunal a souligné que l'article litigieux ne comportait, par lui-même, aucune disposition relative, ni au traitement des déchets qui résulteront des travaux, ni sur la détermination du débiteur final du coût financier de leur traitement et, qu'ainsi, il ne méconnaît en tout état de cause ni le principe « pollueur-payeur » posé par l'article L. 110-1 du code de l'environnement, ni la directive 2008/98/CE du 18 novembre 2008 ou les articles L. 541-4-1 et suivants du code de l'environnement, issus de l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 qui en ont assuré la transposition en droit interne.

Le tribunal a rejeté les recours.

2^{ème} chambre, 27 janvier 2016, n° 1404619 et 140462.

◆ Fonctionnaires et agents publics

12 - FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS – DISCIPLINE - MOTIFS

Un fonctionnaire de La Poste fait l'objet d'une « demande d'explication » dans le cadre d'une enquête administrative relative à un incident lors de son service. Il lui a ensuite été infligé un avertissement.

Pour demander l'annulation de cette sanction, l'agent fait valoir que la « demande d'explication » est en elle-même une sanction. Il s'appuie sur un arrêt de la Cour de cassation, n° 13-2916, rendu le 19 mai 2015, et concernant un agent contractuel de la société anonyme La Poste, qui qualifie de sanction une demande d'explication au regard du règlement intérieur de La Poste comprenant les mentions suivantes : « *le salarié a l'obligation de répondre seul et immédiatement aux questions qui lui sont posées, (...) tout refus de s'exécuter intervenant après une mise en demeure constitue un grief supplémentaire et pourrait à lui seul justifier une sanction et (...) le procès-verbal consignait les réponses du salarié est conservé dans le dossier individuel de celui-ci.* ».

Le tribunal écarte, par ordonnance, le moyen soulevé, considérant que la règle « non bis in idem » n'est pas en cause.

1^{ère} chambre, 19 janvier 2016, n° 1503777.

13 - FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS - STATUTS, DROITS, OBLIGATIONS ET GARANTIES

Le tribunal précise le rôle du service de la médecine de prévention.

En application du décret n° 82-453, (articles 11 et 26), le médecin de prévention peut « *formuler un avis ou émettre des propositions lors de l'affectation de l'agent au poste de travail* ». Il est « *habilité à proposer des aménagements de poste de travail ou des conditions d'exercice des fonctions* ». Lorsque ces propositions ne sont pas agréées par l'administration, celle-ci doit motiver son refus.

En l'espèce, deux avis de la médecine de prévention relatifs à l'affectation d'un fonctionnaire sur un poste de travail ont été partiellement ignorés par l'administration, sans que celle-ci motive le refus de suivre certaines propositions. Le tribunal estime toutefois qu'aucune illégalité n'a été commise dès lors que les médecins de prévention avaient excédé les missions qui leur sont confiées.

A l'occasion de sa promotion au grade d'attaché d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer, un agent est invité à participer à un mouvement national pour sa première affectation dans ce grade.

Le service de la médecine de prévention émet successivement deux avis sur son cas : « prévoir une certaine souplesse dans les horaires du matin.

Apte à un poste sédentaire équipé d'un fauteuil ergonomique, pas d'écriture prolongée, pas de trajets prolongés dans les transports en commun (métro contre-indiqué, la conduite automobile est contre-indiquée), pas de contact avec le public ».

Puis : « apte à un travail sédentaire avec fauteuil ergonomique et lampe lumière du jour, avec une certaine souplesse sur les horaires de travail (surtout l'arrivée du matin). Le poste ne doit pas exiger de saisie sur écran permanent. Mme X est inapte à la conduite de véhicules.

Du fait d'une pathologie évolutive sérieuse : il existe une incompatibilité totale à un poste au contact avec le public et à un poste hors de l'agglomération Y nécessitant des déplacements longs et fréquents en transports en commun (excepté les postes sur A et B du fait d'une possibilité d'accompagnement en véhicule personnel par le conjoint ».

Sur cette base, l'agent estime qu'il peut refuser les propositions d'affectation qui lui sont faites dans diverses villes de province, et, en dernier lieu, sur des postes en Île de France.

En conséquence, le bénéfice de sa promotion lui est alors refusé, en application de l'article 58 de la loi n° 84-16.

Le tribunal juge que « les observations et préconisations [des médecins de prévention] comprennent deux volets, l'un tenant à l'aménagement des postes de travail ou des conditions d'exercice des fonctions, préconisant notamment l'absence de tout contact avec le public et limitant le travail sur écran, l'autre tendant à ce que Mme X, pour s'épargner la fatigue de trajets entre son domicile personnel et sa résidence administrative, soit affectée en promotion à proximité de chez elle ... ». Le tribunal estime, quant à ce second volet, que la question de la fatigue des trajets en région parisienne se résout par l'occupation d'un logement à proximité immédiate de la résidence administrative et que le surcoût financier d'une localisation à proximité des principaux sites d'emploi à Paris ou d'une double résidence dans l'agglomération de Y, autre ville de province, n'est pas spécifique aux agents à la santé fragile, sa minoration ne relevant pas d'un « aménagement » du poste de travail.

1^{ère} chambre, 19 janvier 2016, n° 1401703.

◆ Professions

14 - PROFESSIONS - CONDITIONS D'EXERCICE - MÉDECINS

Un médecin généraliste avait été autorisé par une décision du directeur général de l'agence régionale de santé à exercer une activité de propharmacie sur cinq communes d'Eure-et-Loir, autrement dit à délivrer directement des médicaments à sa clientèle. Le syndicat des pharmaciens d'Eure-et-Loir et le conseil régional de l'ordre des pharmaciens du centre demandaient l'annulation de cet arrêté.

Le tribunal a rejeté les deux requêtes.

L'article L. 4211-3 du code de la santé publique dispose que : « *Les médecins établis dans une commune dépourvue d'officine de pharmacie peuvent être autorisés par le directeur général de l'agence régionale de santé, (...) à avoir chez eux un dépôt de médicaments, et à délivrer aux personnes auxquelles ils donnent leurs soins, les médicaments remboursables et non remboursables, ainsi que les dispositifs médicaux nécessaires à la poursuite du traitement qu'ils ont prescrit, selon une liste établie par le ministre chargé de la santé, après avis du Conseil national de l'ordre des médecins, et du Conseil national de l'ordre des pharmaciens. Cette autorisation ne doit être accordée que lorsque l'intérêt de la santé publique l'exige. / Elle mentionne les localités dans lesquelles la délivrance des médicaments au domicile du malade est également autorisée. / Elle est retirée dès qu'une officine de pharmacie est créée dans une des communes mentionnées dans l'autorisation. (...).* ».

Ces dispositions constituent une dérogation au principe du monopole des pharmaciens dans la dispensation des médicaments, qui figure à l'article L. 4211-1 du code de la santé publique.

Il en résulte un strict encadrement de l'exercice de la propharmacie, comme le confirme la jurisprudence en la matière, laquelle prend en compte dans son appréciation de l'intérêt de la santé publique, l'éloignement des officines existantes, les difficultés de communication du fait par exemple du relief ou de l'inexistence de transports publics, la proportion de personnes âgées dans la population desservie (Cf. CE, 13 février 1987, Ministre des affaires sociales et Froger n° s 70994/71123 en B, CE du 20 janvier 1988 Mauboussin n° 75924 en B, CE du 24 février 1988 Giroud n° 72633 en C inédit, CE du 13 avril 1988 Ministre des affaires sociales et M. Camus c/ Serpinet n° 63852 en C inédit).

Le juge administratif, statuant en excès de pouvoir, exerce un contrôle normal sur l'appréciation portée par l'administration sur la situation pour délivrer ou refuser de délivrer une autorisation.

En l'espèce, pour rejeter les deux requêtes, le tribunal a notamment considéré que le directeur général de l'ARS, en dépit de l'avis défavorable émanant de ses services qui ne le liait pas, n'avait pas commis d'erreur d'appréciation, eu égard aux distances entre les communes concernées par l'autorisation et les communes dotées de pharmacies, à la proportion de personnes âgées dans ces communes, plus importante qu'en moyenne régionale, aux conditions d'accès au service de transport collectif par autobus.

Il a également écarté le moyen tiré du détournement de pouvoir soulevé par les requérants, qui soutenaient que l'autorisation avait été donnée au médecin pour lui procurer des moyens de subsistance (Cf. CE, 22 février 1950, Conseil central des pharmaciens d'officine, n° 98680 au Lebon page 117).

4^{ème} chambre, 4 février 2016, n° 1402128 et 7 avril 2016, n° 1403610.

◆ Santé publique

15 - SANTE - ETABLISSEMENTS PUBLICS HOSPITALIERS - COMMISSION MÉDICALE D'ÉTABLISSEMENT - ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

1) Les dispositions de l'article R. 6144-5 du code de la santé publique selon lesquelles : « *Les fonctions de président de la commission médicale d'établissement sont de quatre ans. Le mandat est renouvelable une seule fois.* », n'ont pas pour objet ou pour effet d'interdire à un praticien hospitalier qui a effectué deux mandats de président de la commission médicale d'établissement d'un centre hospitalier d'être à nouveau élu président de cette commission, dès lors qu'il ne l'a pas été pendant la période couvrant le mandat de quatre ans précédant son élection. En l'espèce, le docteur M... n'était pas président de la commission pendant les années 2011 à 2015. Ainsi, les dispositions du premier alinéa de l'article R. 6144-5 du code de la santé publique ne faisaient pas obstacle à ce qu'il soit candidat et élu à la présidence de la commission médicale d'établissement du centre hospitalier.

2) Selon le dernier alinéa de l'article R. 6144-5-1 du code de la santé publique : « *Les fonctions de président de la commission médicale d'établissement sont incompatibles avec les fonctions de chef de pôle* ». L'article 4 du règlement intérieur de la commission médicale d'établissement du centre hospitalier de B..., établi en application de l'article R. 6144-6 du code de la santé publique et relatif aux incompatibilités, démission et fin de mandat dispose que : « *Les fonctions de président de la commission médicale d'établissement sont incompatibles avec les fonctions de chef de pôle. / Rien n'interdit à un chef de pôle de faire acte de candidature à la présidence de la commission médicale d'établissement. S'il est élu, il devra démissionner de ses fonctions de chef de pôle. (...)* ». Le premier alinéa de l'article 4 précité ne fait que reproduire les dispositions de la première phrase du dernier alinéa de l'article R. 6144-5-1 du code de la santé publique et n'est donc pas entaché d'illégalité. Par ailleurs, l'incompatibilité instituée par les dispositions précitées de l'article R. 6144-5-1 du code de la santé publique s'apprécie au jour du jugement et disparaît si le président de la commission médicale d'établissement atteint par elle n'exerce plus les fonctions de chef de pôle. Par suite, en prévoyant qu'il n'était pas interdit à un chef de pôle de faire acte de candidature à la présidence de la commission médicale d'établissement et qu'en cas d'élection il devra démissionner de ses fonctions de chef de pôle, le deuxième alinéa de l'article 4 du règlement intérieur de la commission médicale d'établissement ne méconnaît pas le principe, ci-dessus rappelé, régissant les incompatibilités électorales, selon lequel l'incompatibilité s'apprécie au jour du jugement et disparaît si l'intéressé n'exerce plus les fonctions concernées par l'incompatibilité. Dans ces conditions, le requérant n'est pas fondé à soutenir que les dispositions de l'article 4 du règlement intérieur de la commission médicale d'établissement sont entachées d'illégalité. Le docteur M... a démissionné de ses fonctions de chef de pôle avant le jugement. Ainsi, il ne se trouve plus dans la situation d'incompatibilité prévue par les dispositions du dernier alinéa de l'article R. 6144-5-1 du code de la santé publique. Par conséquent, le requérant n'est fondé à soutenir, ni par la voie de l'exception d'illégalité de l'article 4 du règlement intérieur de la commission médicale d'établissement, ni en se prévalant de la situation d'incompatibilité prévue par le dernier alinéa de l'article R. 6144-5-1 du code de la santé publique, que l'élection de M. M... comme président de la commission médicale d'établissement du centre hospitalier de Bourges est entachée d'illégalité.

3) Les articles R. 6144-4, R. 6144-5 et R. 6144-5-1 du code de la santé publique ne font pas obstacle à ce qu'un chef de pôle, membre de droit de la commission médicale d'établissement en vertu de l'article R. 6144-3 du même code, soit candidat et élu président de cette commission puis démissionne de ses fonctions de chef de pôle en raison de l'incompatibilité de ces fonctions avec celles de président de la commission et continue d'exercer cette présidence jusqu'à la fin de son mandat de quatre ans.

5^{ème} chambre, 21 avril 2016, n° 1600309.

cf : (1) et (2) Solution inédite

(3) cf. en matière d'élections locales : Cons. d'Etat, 7 décembre 1977, n° 07884, M. Rauzy ; 4 janvier 1978, n° 08896, élections municipales de Chaulnes ; 23 janvier 1984, n° 51120, élections municipales et élection du maire de Saint-Androny ; 24 juin 1991, n° 120747, élection du maire de Cierrey.

16 - SANTE - PHARMACIE

A la suite d'un contrôle de ses locaux et installations par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), une société se définissant comme approvisionneuse de matières premières végétales pour la fabrication de compléments alimentaires, a vu ses activités suspendues par cette agence. Cette dernière a en effet estimé que lesdites activités, développées sans que la société dispose des autorisations nécessaires, consistaient à :

1/ distribuer en gros des plantes médicinales relevant du monopole pharmaceutique en vertu du 5° de l'article L. 4211-1 du code de la santé publique ;

2/ fabriquer et distribuer des substances actives issues de plantes médicinales et susceptibles d'être utilisées comme matières premières à usage pharmaceutique au sens de l'article L. 5.138-2 du CSP.

Le tribunal a rejeté la requête de la société tendant à obtenir l'annulation de la décision de suspension.

Les principaux moyens soulevés par la société à l'encontre de la décision tenaient aux erreurs d'appréciation et de droit dont elle aurait été entachée.

En l'espèce, la société faisait notamment valoir a) que les plantes médicinales qu'elle distribuait, utilisées dans des compléments alimentaires, ne relevaient pas du monopole pharmaceutique, et qu'elles ne présentaient par elles-mêmes aucun danger ; b) qu'elle n'avait pas à demander à être autorisée en qualité d'établissement pharmaceutique, dès lors qu'elle n'avait pas une activité de distribution en gros de plantes médicinales relevant du monopole thérapeutique.

Elle produisait à cet effet une liste de plantes qu'elle utilisait, autorisées dans les compléments alimentaires. Mais, même dans ce cas, elle ne contestait pas avoir stocké et distribué des plantes inscrites sur la liste des substances vénéneuses et distribuer des parties de plantes inscrites sur la liste B de la pharmacopée. Le tribunal a donc jugé qu'en dehors même de l'existence de risques pour la santé publique, l'ANSM était en droit, sans erreur manifeste d'appréciation, de suspendre l'activité de distribution en gros et en vrac, en fragments ou à l'état frais ou desséché, de plantes médicinales par la société.

La société faisait ensuite valoir qu'elle n'avait pas non plus à demander à être autorisée comme fabricant et distributeur de substances actives issues de plantes médicinales, dès lors qu'elle ne procédait à aucune transformation de ces plantes pour en extraire des substances actives et que sa clientèle était constituée uniquement d'opérateurs économiques intervenant dans le secteur de l'alimentation humaine et animale.

Mais l'ANSM, au cours de son contrôle, avait constaté que la société transformait des plantes médicinales pour en extraire des substances actives, et au cours de l'instruction, elle avait produit une liste des clients de la société parmi lesquels figuraient des clients ayant une activité de fabrication de médicaments à usage humain. Le tribunal a donc jugé que l'ANSM était en droit, sans erreur manifeste d'appréciation, de suspendre l'activité de fabrication et distribution par la société de substances actives issues de plantes médicinales et susceptibles d'être utilisées comme matières premières à usage pharmaceutique.

4^{ème} chambre, 4 février 2016, n° 1500549.

◆ Urbanisme

17 - URBANISME - PERMIS MODIFICATIF

Après avoir en vain demandé l'annulation d'un permis de construire concernant la réalisation d'une opération immobilière comportant 120 logements et 100 m² de bureaux, un requérant revenait devant le tribunal pour demander l'annulation d'un permis de construire modifiant le projet.

Suite à une fin de non-recevoir opposée en défense, le tribunal administratif d'Orléans a fait application de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, issu de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013, dont il résulte qu'il appartient à tout requérant qui saisit le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager, de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien.

Il a examiné l'intérêt à agir au regard de l'objet du permis de construire modificatif, qui portait notamment sur la modification de l'implantation du bâtiment le plus proche, qui augmentait la distance le séparant de la maison du requérant, modifiait le nombre d'emplacements de stationnement et supprimait un deuxième sous-sol.

Le tribunal a estimé que, eu égard aux modifications apportées, le permis modificatif litigieux n'était pas de nature à porter une atteinte directe aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien du requérant.

Alors que le précédent jugement du tribunal rejetant au fond le recours dirigé contre le permis de construire initial avait été rendu au regard d'une décision de 2011, intervenue avant l'entrée en vigueur du nouvel article L. 600-1-2, il a été souligné, au surplus, que l'ensemble du projet se situait dans une zone urbaine mixte comprenant des maisons d'habitations, des entrepôts et des commerces, que la parcelle du requérant était plantée d'arbres et séparée du projet par un espace boisé classé comportant de grands arbres masquant les futurs bâtiments, ce qui ne permettait pas d'établir que le projet sera visible depuis le terrain du requérant et portera une atteinte directe aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien.

La requête a été rejetée comme irrecevable pour défaut d'intérêt à agir.

2^{ème} chambre, 15 mars 2016, n° 1403268.

18 - URBANISME - PERMIS DE CONSTRUIRE UN PARC PHOTOVOLTAÏQUE

Deux associations ont demandé l'annulation d'un permis de construire visant à l'édification d'un parc photovoltaïque de vingt hectares dans une zone classée N du plan local d'urbanisme de la commune.

Le règlement de la zone N interdisait toutes les occupations du sol sauf l'édification des « *ouvrages, installations et constructions nécessaires au fonctionnement des services publics et ouvrages publics d'infrastructure* » et à la condition « *de ne pas porter atteinte à la salubrité et à la sécurité du milieu environnant ainsi qu'aux paysages, d'être compatibles avec le caractère de la zone, les équipements publics existants ou prévus (...)* ».

Le tribunal a implicitement estimé que le projet relevait de la catégorie d'ouvrages pouvant ouvrir droit à dérogation.

Toutefois il a souligné que le site, bien que ne bénéficiant pas d'une protection particulière, faisait partie d'une coulée verte structurante du projet d'aménagement et de développement durable, que les éléments du dossier en soulignaient la richesse faunistique, l'étude d'impact mettant en évidence la présence de plus d'une vingtaine d'espèces d'oiseaux et de sept espèces d'amphibiens protégés nationalement et la forte richesse entomologique du lieu.

Le tribunal a noté que les associations établissaient, sans être contredites sur ce point, que les recommandations du service départemental d'incendie et de secours préconisaient la création à l'intérieur du site de voies de circulation d'une largeur de cinq mètres minimum avec de larges aires de croisement, un débroussaillage jusqu'à cinquante mètres autour du site et un entretien régulier du sol sur lequel seront implantées les panneaux afin de supprimer tout combustible végétal.

Il a jugé que, dans ces conditions, malgré les mesures d'évitement et de signalisation prévues lors du chantier, le projet en cause ne pouvait pas être regardé comme étant compatible avec le caractère de la zone N, au sens de l'article 2 de la zone N du plan local d'urbanisme et annulé le permis de construire.

Il est intéressant de relever que parmi les moyens dont le tribunal a indiqué qu'en l'état du dossier ils n'étaient pas de nature à entraîner l'annulation de la décision attaquée, figurait un moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact.

Ce moyen pouvait être regardé comme inopérant au regard de la jurisprudence qui interprète l'obligation posée par l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme de joindre une étude d'impact à la demande de permis de construire, comme limitée aux seuls projets soumis à autorisation en application du code de l'urbanisme, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

2^{ème} chambre, 27 janvier 2016, 1404400.

Cf. Conseil d'Etat, 25 février 2015, 367335 (B) et 10 juin 2015, n° 368127.

APPEL et CASSATION

- 1- Par jugement du 31 décembre 2013, n° 1203789, (La lettre n° 18 § 19) le tribunal avait jugé qu'en refusant d'accorder le permis de construire pour l'installation au sol d'une centrale photovoltaïque sur des terres faisant l'objet d'une exploitation agricole, au motif que l'activité agricole prévue dans le projet ne compensait pas la réduction des espaces agricoles qu'il entraînait et qu'en conséquence, le projet était incompatible avec l'activité agricole, en méconnaissance des dispositions de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme, l'autorité administrative n'avait pas entaché sa décision d'erreur d'appréciation au regard desdites dispositions.

La cour administrative d'appel de Nantes, par arrêt n° 14NT00587 du 23 octobre 2015 16 décembre 2015, a rejeté l'appel de l'établissement public du domaine national de Chambord et confirmé l'analyse du Tribunal.

- 2 - Par jugement du 23 septembre 2014, n° 1301138 (La lettre n° 21 § 11) le tribunal avait censuré la décision de licenciement d'un agent territorial contractuel en poste dans un service que le conseil municipal voulait restructurer et réduire, en supprimant son emploi. Le tribunal avait jugé que l'absence d'entretien préalable, qui revêt le caractère d'une garantie, entachait la décision d'un vice de procédure. Le tribunal avait précisé que l'annulation n'impliquait qu'une obligation de réintégration juridique, c'est-à-dire de tenir un entretien avant, le cas échéant, que soit décidé à nouveau un licenciement.

La cour administrative d'appel de Nantes, par arrêt n° 14NT03032 du 19 mai 2016, a rejeté l'appel et confirmé en tous points l'analyse du Tribunal.

- 3 - Par jugement du 2 décembre 2014, n° 1400825 (La lettre n° 21 § 21) le tribunal avait rejeté pour irrecevabilité la requête d'une association ayant pour objet social « la défense, la sauvegarde et la réhabilitation de l'aile (...) de la mairie de (...) » dirigée contre le permis de construire une nouvelle aile de cette mairie, au motif que la seule circonstance que le permis litigieux ait autorisé la construction de bâtiments à l'emplacement de « l'aile » ayant fait par ailleurs l'objet d'un permis de démolir, n'était pas de nature à conférer à cette association un intérêt suffisant pour contester ce permis de construire.

La cour administrative d'appel de Nantes, par arrêt n° 15NT00309 du 1^{er} juillet 2016, a rejeté l'appel et confirmé en tous points l'analyse du Tribunal.

- 4 - Par jugement du 31 mars 2015, n° 1401604 (La lettre n° 22 § 24), le tribunal avait jugé que les travaux d'aménagement d'une voie communale, dont la réalisation était nécessaire au projet du bénéficiaire du permis de construire un poulailler et un bâtiment de stockage, constituaient un équipement public exceptionnel pouvant donner lieu à la mise à sa charge du versement de la participation spécifique aux dépenses d'équipements publics prévue à l'article L. 332-8 du code de l'urbanisme.

La Cour administrative d'appel de Nantes, par arrêt n° 15NT01228 du 17 juin 2016 annule le jugement, estimant que, si les travaux ont effectivement pour effet d'améliorer les conditions d'accès aux bâtiments de l'exploitation, ils profitent également à l'ensemble des usagers ; que, dès lors, ils ont le caractère d'aménagements courants de la voirie et ne peuvent être regardés, eu égard à leur localisation, leur importance et leur coût, comme se rapportant à la réalisation d'équipements publics exceptionnels au sens des dispositions précitées de l'article L. 332-8 du code de l'urbanisme.



Retrouvez également cette lettre sur le site internet du Tribunal administratif, à l'adresse suivante :
<http://orleans.tribunal-administratif.fr/> - rubrique « A savoir - lettre de jurisprudence ».

Afin d'obtenir la copie d'un jugement, vous pouvez adresser votre demande

soit par courriel : greffe.ta-orleans@juradm.fr

soit par courrier :

à l'attention du [service documentation du tribunal administratif d'Orléans](#),
[28 rue de la Bretonnerie 45057 ORLEANS CEDEX 1](#)