



# LA LETTRE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF D'ORLÉANS

N° 34 - septembre 2019 à décembre 2020



Dans ce numéro :

**Directeur de publication :**  
Guy QUILLÉVÉRÉ  
Président de la juridiction

**Comité de rédaction :**  
Jean-Michel DELANDRE  
Franck COQUET  
Frédéric DORLENCOURT  
Patricia ROUAULT-CHALIER  
Anne LEFEBVRE-SOPPELSA  
Véronique DOISNEAU-HERRY  
Isabelle MONTES-DEROUET  
Hélène LE TOULLEC

**Secrétaire de rédaction :**  
Alain JANNAU  
Contact : [documentation.ta-orleans@juradm.fr](mailto: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

◆ Contributions et taxes.....	p. 1-5
◆ Elections.....	p. 6
◆ Etrangers .....	p. 6-7
◆ Expropriation.....	p. 7-8
◆ Fonctionnaires et agents publics.....	p. 8-9
◆ Juridictions administratives et judiciaires .....	p. 9-10
◆ Police.....	p. 10
◆ Travail .....	p. 10-11
◆ Urbanisme .....	p. 12

## ◆ Contributions et taxes

### **1 - CONTRIBUTIONS ET TAXES - EXONÉRATION DES BÉNÉFICES PROVENANT DES ACTIVITÉS IMPLANTÉES DANS LES ZONES FRANCHES URBAINES (ART. 44 OCTIES A DU CGI) - CONDITION TENANT À L'EMPLOI D'UN SALARIÉ SÉDENTAIRE À TEMPS PLEIN OU ÉQUIVALENT**

Une société de travaux d'installation électrique, climatisation et chauffage a transféré son siège social en 2011 en zone franche urbaine et a placé son bénéfice imposable à l'impôt sur les sociétés au titre de 2012 et 2013 sous le régime d'exonération de l'article 44 octies A.

A l'issue d'une vérification de comptabilité, l'administration fiscale a remis en cause le bénéfice de cette exonération – et celle, liée, en matière de cotisation foncière des entreprises.

Dans le cas de contribuables qui, comme la société requérante, ne réalisent pas au moins 25 % de leur chiffre d'affaires dans la zone franche urbaine, le bénéfice de l'exonération est conditionné par l'emploi d'au moins un salarié sédentaire à temps plein ou équivalent, exerçant ses fonctions dans les locaux affectés à l'activité.

Au cas d'espèce, le tribunal juge que, si la société requérante employait bien un salarié à temps plein, chargé du suivi administratif des chantiers et des relations commerciales, ses fonctions impliquaient, ainsi qu'il ressortait des agendas produits par la société, des rendez-vous extérieurs avec les clients ainsi que des réunions de chantier et il ne pouvait donc être regardé comme un salarié sédentaire au sens des dispositions de l'article 44 octies A, sans qu'ait d'incidence la circonstance que, dans le cadre de journées de travail d'une grande amplitude horaire, il accomplirait au moins trente-cinq heures hebdomadaires de travail au siège de l'entreprise.

*3<sup>ème</sup> chambre, 15 octobre 2019, n° 1700586*

### **2 - CONTRIBUTIONS ET TAXES - TAXE D'APPRENTISSAGE - CONTESTATION DE L'ASSUJETTISSEMENT À LA TAXE - DEMANDE DE RESTITUTION DE COTISATIONS PRIMITIVES - COMPÉTENCE DU JUGE DE L'IMPÔT (OUI) - INVOCABILITÉ D'UNE DOCTRINE DONT LE CONTRIBUABLE N'A PAS FAIT APPLICATION (NON)**

Un parc animalier a acquitté spontanément la taxe d'apprentissage au titre des années 2015, 2016 et 2017 entre les mains du fonds national assurance formation des salariés des exploitations et entreprises agricoles (FAFSEA).

A la suite de la décision du CE, 26 juin 2017, n° 391388, SA Réserve africaine de Sigean, qui a jugé que l'activité déployée par un parc animalier est une activité agricole au sens du code rural, l'enjeu étant que les activités agricoles ne sont pas passibles de la taxe d'apprentissage sur le fondement d'une doctrine fiscale, le parc animalier requérant a présenté une réclamation à l'administration fiscale aux fins de restitution des cotisations primitives de taxe d'apprentissage acquittées.

Le tribunal :

1°) écarte la fin de non-recevoir opposée par l'administration fiscale, tirée de l'incompétence du juge de l'impôt pour connaître d'une contestation aux fins de restitution de cotisations primitives de la taxe d'apprentissage versées entre les mains d'un organisme collecteur, en jugeant que la taxe d'apprentissage et la contribution supplémentaire à l'apprentissage constituent des impositions de toute nature, dont 51 % est versé au Trésor Public, et dont le recouvrement est effectué selon les modalités applicables aux taxes sur les chiffres d'affaires et pour lesquelles les réclamations sont présentées, instruites et jugées comme en matière de taxe sur le chiffre d'affaires, et que, par suite, la réclamation relative à des cotisations primitives relevait de la juridiction contentieuse au sens de l'article L. 190 du livre des procédures fiscales ;

*Sur ce point, voir :*

*- en matière de PEEC CE, 15 juillet 2004, n° 249800, Sté Alitalia (RJF 04, n° 1092 aux conclusions G. Goulard au BDCF 04, n° 132) ;*

*- pour une solution contraire sous l'empire de la législation antérieure : TA Montreuil, 23 septembre 2013, n° 1203640, SA Arc International (RJF 14, n° 331) et CAA Paris, 23 juin 2015, n° 14PA01513, min. c/ Association Coallia (RJF 16, n° 333 aux conclusions P. Ouardes en C 333).*

2°) rejette la demande du parc animalier requérant, qui, ne contestant pas que, sur le terrain de la loi fiscale, il était redevable de la taxe d'apprentissage, invoquait le bénéfice des paragraphes 50 et 60 de la doctrine référencée BOI-TPS-TA-20, prévoyant l'assujettissement des seules rémunérations versées, dans le cadre de deux activités distinctes, dont l'une agricole, aux salariés agricoles et non agricoles affectés au secteur industriel ou commercial : le tribunal juge que le parc ne peut utilement invoquer une telle interprétation formelle sur le fondement de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales dès lors, d'une part, qu'étaient contestées des impositions primitives et que, d'autre part, il était constant qu'il n'en avait pas fait application lors des versements effectués auprès de l'organisme collecteur.

*3<sup>ème</sup> chambre, 19 novembre 2019, n° 1803032*

*Appel enregistré le 17 janvier 2020 – n° 20NT00218*

*Cf. CE, 9 septembre 2020, n° 434364, SAS Demolin Etrechy (aux Tables)  
et CE, 9 septembre 2020, n° 433821, Authier (aux Tables)*

### **3 - CONTRIBUTIONS ET TAXES - PROCÉDURE D'IMPOSITION - PROPOSITION DE RECTIFICATION - DÉLAI IMPARTI AU CONTRIBUABLE POUR PRÉSENTER DES OBSERVATIONS - COMPUTATION. II°) TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE - RÉGIME DE DÉCLARATION TRIMESTRIELLE LORSQUE LA TAXE EXIGIBLE ANNUELLEMENT EST INFÉRIEURE À 4 000 EUROS - CONSÉQUENCE DU DÉPASSEMENT DE CE SEUIL EN COURS D'ANNÉE**

I°) Dans le cadre d'une vérification de comptabilité d'une société ayant opté pour le régime des sociétés de personnes, cette société s'est vu notifier une proposition de rectification lui notifiant des rappels de TVA selon, pour certains d'entre eux, la procédure de rectification contradictoire. La notification de cette proposition a déclenché le délai de réponse prévu à l'article L. 57 du livre des procédures fiscales. La société a demandé la prolongation du délai de réponse conformément aux mêmes dispositions, qui permettent que le délai soit porté de trente à soixante jours.

A peine de nullité de la procédure, il incombe à l'administration de répondre aux observations du contribuable présentées dans le délai, éventuellement prolongé de plein droit sur simple demande, prévu à l'article L. 57.

En l'espèce, pour écarter le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure faute de réponse aux observations du contribuable et de possibilité de saisir la commission départementale des impôts, le tribunal a jugé que le délai prorogé de 60 jours, qui ne doit pas être calculé en mois, est un délai franc qui se compute à compter de la notification de la proposition de rectification et d'un seul tenant, et non par la succession de deux délais de trente jours eux-mêmes francs.

II°) Le 2 de l'article 287 du code général des impôts permet aux contribuables dont la TVA exigible annuellement est inférieure à 4 000 euros d'opter pour un régime de déclaration trimestrielle – et donc de versement différé de la taxe collectée –, par dérogation au régime de droit commun de déclaration mensuelle.

Le service a imposé la société requérante selon la procédure de taxation d'office au titre des mois d'avril, mai, juillet, août, octobre et novembre N au motif du dépassement du seuil de 4 000 euros au cours du deuxième trimestre N.

Pour écarter le moyen tiré de ce que seul le dépassement du chiffre d'affaires au cours de l'année antérieure à la période de déclaration devait faire perdre le bénéfice du régime dérogatoire, le tribunal juge que le redevable est tenu de déposer mensuellement ses déclarations de taxe sur la valeur ajoutée dès que le seuil de 4 000 euros est dépassé dans le courant de l'année civile N. Par suite, en l'absence de dépôt de déclarations mensuelles, l'administration était fondée à recourir à la procédure de taxation d'office.

*3<sup>ème</sup> chambre, 28 janvier 2020, n° 1800972*

*Appel enregistré le 30 mars 2020 – n° 20NT01154*

#### **4 - CONTRIBUTIONS ET TAXES - TAXE SUR LES SALAIRES - ABATTEMENT AU PROFIT DES SYNDICATS PROFESSIONNELS**

En vertu de l'article 231 du code général des impôts, la taxe sur les salaires est à la charge des entreprises et organismes payant des rémunérations à des salariés, dès lors que ces entreprises et organismes ne sont pas assujettis à la TVA ou ne l'ont été sur 90 % au moins de leur chiffre d'affaires.

Les dispositions de l'article 1679 A du code général des impôts prévoient que la taxe due à ce titre par les syndicats professionnels et leurs unions mentionnés au titre III du livre I<sup>er</sup> de la deuxième partie du code du travail n'est exigible que pour la partie de son montant dépassant un seuil.

Le tribunal juge qu'un syndicat de copropriétaires, régi par l'article 14 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, n'est pas un syndicat professionnel au sens des dispositions de l'article L. 2131-1 du code du travail et est en conséquence redevable de la taxe sur les salaires due à raison des rémunérations versées à ses salariés, sans pouvoir bénéficier de l'abattement prévu à l'article 1679 A.

*3<sup>ème</sup> chambre, 15 septembre 2020, n° 1804241*

#### **5 - CONTRIBUTIONS ET TAXES - TAXE POUR LE DÉVELOPPEMENT DES INDUSTRIES DES MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION REGROUPANT LES INDUSTRIES DU BÉTON, DE LA TERRE CUITE ET DES ROCHES ORNEMENTALES ET DE CONSTRUCTION PRÉVUE AU F DE L'ARTICLE 71 DE LA LOI DU 30 DÉCEMBRE 2003 DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2003 MODIFIÉE - CHAMP D'APPLICATION**

En vertu du 1<sup>er</sup> alinéa du II du F de l'article 71 de la loi du 30 décembre 2003 modifiée, la taxe pour le développement des industries des matériaux de construction est due par les fabricants établis en France et les importateurs des produits du secteur des matériaux de construction en béton, terre cuite et roche ornementale ou de construction. Ces produits sont recensés par un arrêté du 22 janvier 2004.

Aux termes des mêmes dispositions législatives, dans leur version issue de la loi du 29 décembre 2015, « constituent des fabricants, au sens de l'alinéa précédent, les entreprises (...) qui :

- 1° Vendent (...) après les avoir fabriqués, les produits mentionnés au premier alinéa ;
  - 2° Vendent (...) après les avoir fabriqués, des ensembles non soumis à la taxe en tant que tels mais dans lesquels sont incorporés des produits figurant sur la liste fixée par l'arrêté prévu au premier alinéa ;
  - 3° Vendent (...) les produits mentionnés au 2°, après les avoir conçus et fait fabriquer par un tiers quel que soit le lieu de fabrication :
- a) Soit en lui fournissant les matières premières ;
  - b) Soit en lui imposant des techniques faisant l'objet de brevets, des procédés, des formules ou des plans, dessins ou modèles dont elles ont la jouissance ou l'exclusivité (...)
  - c) Soit en lui imposant des dimensionnements, des spécifications ou des technologies, quel qu'en soit le support »

En l'espèce, la société requérante faisait fabriquer par une société du même groupe située hors de France des dalles alvéolées en béton précontraint (figurant dans la liste des produits fixée par l'arrêté du 22 janvier 2004). Elle soutenait qu'elle ne pouvait être qualifiée de fabricant en faisant valoir qu'elle n'entraînait dans aucune des catégories prévues par les dispositions précitées, dès lors qu'elle ne fabriquait pas les dalles qu'elle vendait (1°), qu'elle ne vendait pas, après les avoir fabriqués, des ensembles au sens du 2° et qu'elle n'entraînait pas dans le champ du 3°, dès lors qu'elle ne vendait pas des « produits mentionnés au 2° ».

Le tribunal, se fondant sur une « lecture globale et finaliste » déjà adoptée par le CE s'agissant de la taxe en cause (\*), juge que les « produits mentionnés au 2° » auxquels fait référence le 3° du II de l'article 71 de la loi du 30 décembre 2003 sont les produits figurant sur la liste fixée par l'arrêté prévu au 1<sup>er</sup> alinéa du II, et non les ensembles visés au 2°.

(\*) CE, 9 avril 2014, n° 365 206, *Sté Beka France*

*3<sup>ème</sup> chambre, 12 octobre 2020, n° 1901755*

## **6 - CONTRIBUTIONS ET TAXES - REDEVANCE D'ENLEVEMENT D'ORDURES MENAGERES - RETROACTIVITE**

Si, par principe, une délibération ayant pour objet de fixer les tarifs d'une redevance pour service rendu ne peut avoir d'effet rétroactif, eu égard à la nature et à l'objet des redevances, qui constituent la rémunération des prestations fournies aux usagers, une déclaration d'illégalité ne saurait avoir pour effet de décharger les usagers ayant ainsi contesté les montants de redevance mis à leur charge de toute obligation de payer une redevance en contrepartie du service dont ils ont effectivement bénéficié. Dès lors, la collectivité publique peut légalement, pour régulariser les situations nées de ces litiges, adopter une délibération fixant de manière rétroactive, dans le respect des motifs constituant le support nécessaire du jugement déclarant la délibération illégale, le tarif devant être appliqué.

Ce principe, dégagé par le Conseil d'Etat (décision du 28 avril 2014 « Anchling » n° 357090, au recueil Lebon), a été appliqué par le tribunal à cette affaire qui concernait des tarifs de redevance d'enlèvement d'ordures ménagères ayant été fixés rétroactivement à la suite, non pas d'une déclaration d'illégalité d'une délibération ayant fixé les tarifs d'une redevance, mais à la suite du retrait, par l'autorité administrative, d'une telle délibération.

Le syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères de la région de Châteauneuf-sur-Loire a fixé, par une délibération du 22 mai 2017, des tarifs de redevance d'enlèvement des ordures ménagères applicables rétroactivement, à la suite du retrait de plusieurs délibérations ayant initialement fixé les tarifs de cette redevance.

Le tribunal a relevé que cette redevance avait été nouvellement instituée sur son territoire et qu'ainsi, le retrait des délibérations fixant ses tarifs ne pouvait avoir pour conséquence de remettre en vigueur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères précédemment supprimée. Le syndicat intercommunal s'est alors trouvé privé de la possibilité de facturer les services rendus aux usagers pour la période comprise entre la date de création de la redevance, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2017, et celle de l'adoption de la délibération attaquée, soit le 22 mai 2017, aucun tarif de redevance n'étant applicable. Le tribunal en déduit que l'établissement, qui était tenu d'assurer la continuité du service public de ramassage des ordures ménagères, pouvait valablement, pour régulariser la situation, fixer rétroactivement de nouveaux tarifs applicables pour la période couverte par les délibérations rapportées.

*4<sup>ème</sup> chambre, 10 novembre 2020, n<sup>os</sup> 1903285, 1904631*

## **7 - CONTRIBUTIONS ET TAXES - TAXE D'ENLEVEMENT DES ORDURES MENAGERES - EXCEPTION D'ILLÉGALITÉ DE LA DÉLIBÉRATION FIXANT LE TAUX DE LA DATE - DISPOSITIONS APPLICABLES**

Dans le cadre d'une demande en décharge d'une cotisation de taxe d'enlèvement des ordures ménagères, le contribuable peut utilement exciper de l'illégalité de la délibération par laquelle l'assemblée délibérante compétente a adopté le taux de la taxe.

Il résulte du I de l'article 1520 du code général des impôts, dans sa version antérieure à la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015, que la taxe a exclusivement pour objet de couvrir les dépenses exposées par la commune pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et non couvertes par des recettes non fiscales, et ne peut donc couvrir des dépenses afférentes à la collecte et au traitement des déchets non ménagers.

Dans sa version modifiée, en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'article 1520 dispose que : « Les communes qui assurent au moins la collecte des déchets des ménages peuvent instituer une taxe destinée à pourvoir aux dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales, dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal ».

Le litige portant sur la taxe établie au titre de l'année 2016, se posait la question de la version du texte applicable pour apprécier la légalité de la délibération adoptée le 16 décembre 2015.

Le tribunal a jugé que, dès lors que la délibération fixant le taux de la TEOM pour l'année 2016 avait été adoptée antérieurement à la loi du 29 décembre 2015, il convenait d'apprécier sa légalité au regard des dispositions en vigueur à la date de son adoption et non à la date du fait générateur de la taxe.

*3<sup>ème</sup> chambre, 20 novembre 2020, n° 1802621*

Cf. CE avis, 28 septembre 2020, n° 441 190, Lefèvre (aux Tables et aux conclusions d'Emilie Bokdam-Tognetti) et CE, 29 mars 2010, n° 319 043 et 319 580, Section française de l'OIP (au Recueil et aux conclusions de Mathias Guyomar)

## ◆ Elections

### **8 - CONTENTIEUX ELECTORAL - CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES - CONDITIONS DE LA DEMISSION D'UN CONSEILLER COMMUNAUTAIRE ELU ET IMMEDIATEMENT INSTALLE**

Le conseil métropolitain de l'établissement public de coopération intercommunale Orléans Métropole s'est réuni le 16 juillet 2020 en vue de procéder à l'élection de son président et de ses vingt vice-présidents. A l'issue du scrutin, M. C. a été proclamé élu quinzième vice-président. Le président du conseil métropolitain a alors décidé une interruption de séance. Au retour de cette interruption, M. C. a, selon les mentions figurant sur le procès-verbal des opérations électorales, renoncé à la fonction de quinzième vice-président. Il a alors été procédé à une nouvelle élection à l'issue de laquelle M. M. a été proclamé élu en qualité de quinzième vice-président. Deux électeurs de deux communes membres de la métropole ont demandé au tribunal administratif d'Orléans d'annuler cette élection. Un déferé a également été présenté par le préfet du Loiret qui sollicitait, en outre, la suspension du mandat de M. M.

Se fondant sur l'article L. 2122-15 du code général des collectivités territoriales relatif à la démission du maire, applicable aux établissements publics de coopération intercommunale en vertu de l'article L. 5211-2 du même code, le tribunal constate que M. C., initialement proclamé élu en qualité de quinzième vice-président d'Orléans Métropole et immédiatement installé à l'issue du scrutin n'a pas démissionné selon la procédure instituée par les dispositions de cet article prévoyant la transmission de la démission au préfet et son acceptation par ce dernier. Par suite, le tribunal juge que M. C. restait titulaire de son mandat.

Le tribunal en déduit que le conseil métropolitain ne pouvait donc pas organiser la seconde élection au terme de laquelle M. M. a été proclamé élu et annule, par suite, cette élection.

Tirant, en outre, les conséquences du caractère irrégulier de ce second scrutin, le tribunal assortit cette annulation d'une suspension du mandat de M. M. aux fonctions de quinzième vice-président de la métropole d'Orléans, en application de l'article L. 250-1 du code électoral.

*4<sup>ème</sup> chambre, 26 octobre 2020, n°s 2002482, 2002510 et 2002604*

Cf. CE, 16 février 2004, n° 253334, « Communauté cantonale de Celles-sur-Belle et Proust » et CE, assemblée, 26 mai 1995, n°s 167914-168932, « Etna et ministre des territoires et départements d'outre-mer ».

## ◆ Etrangers

### **9 - ETRANGERS - REFUS DE RENOUVELLEMENT D'UN TITRE DE SÉJOUR - MOTIFS - POSSIBILITÉ DE REFUSER LE RENOUVELLEMENT D'UNE CARTE DE RÉSIDENT POUR DES MOTIFS TENANT AU RISQUE D'ATTEINTE À L'ORDRE PUBLIC**

Ce citoyen russe de nationalité tchéchène s'est vu accorder la protection de la France en 2007, et, subséquemment, une carte de résident de 10 ans. Cette protection lui a été retirée en dernier lieu en 2015, au motif de ses voyages répétés en Russie. Par ailleurs, il est apparu postérieurement que l'intéressé avait été interpellé par la police néerlandaise en provenance de Turquie, en compagnie d'un compatriote identifié comme un logisticien de l'organisation « Etat islamique au Caucase ».

L'autorité administrative n'a pas cru pouvoir abroger la carte de résident. Mais elle a refusé le renouvellement du titre à l'échéance de sa validité, parallèlement à l'engagement d'une procédure d'expulsion, au motif qu'elle ne pouvait utilement être saisie d'une simple demande de renouvellement d'un titre qui avait été délivré sur le fondement des dispositions relatives au droit d'asile alors que son bénéficiaire ne disposait plus de la qualité de réfugié.

Le tribunal juge que ce motif est erroné en droit dès lors que les dispositions de l'article L.311-8-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives à la carte de résident de dix ans obligent à un renouvellement de plein droit (sauf polygamie, atteinte ou complicité d'atteinte sexuelle sur mineur de quinze ans, pratique ou complicité dans la pratique de mutilations sexuelles).

Mais le tribunal refuse d'enjoindre au préfet de délivrer un tel titre, dès lors qu'il envisage la possibilité de combiner les dispositions relatives au renouvellement de la carte de résident avec les dispositions de l'article L.314-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, relatives à sa première délivrance, aux termes desquelles : « Sauf si la présence de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public, la carte de résident est délivrée de plein droit, sous réserve de la régularité du séjour : / (...) 8° A l'étranger qui a obtenu le statut de réfugié (...). ».

Dès lors, l'annulation de la décision portant refus de renouveler la carte de résident de M. B. implique seulement un réexamen de la situation de l'intéressé, charge à l'autorité administrative, si elle s'y croit fondée, d'opposer au demandeur ses craintes quant aux menaces d'atteintes à l'ordre public.

*1<sup>ère</sup> chambre, 17 novembre 2020, n° 1902122*

## ◆ Expropriation

### 10 - EXPROPRIATION - PHASE ADMINISTRATIVE

Refus par le préfet, sollicité par une commune, de mettre en œuvre la phase administrative d'expropriation lui incombant (enquête publique et enquête parcellaire).

Une commune a décidé de procéder à l'expropriation d'une parcelle sur laquelle se trouvent des bâtiments d'enseignement secondaire privé, dans le but de maintenir les enseignements sur le site, le propriétaire de la parcelle ayant décidé de ne pas procéder au renouvellement du bail emphytéotique le liant à l'association d'enseignement privé. Le préfet a opposé le défaut de compétence de la commune pour procéder à l'opération et l'absence d'utilité publique.

Il résulte du code de l'éducation que seules les dépenses de fonctionnement des classes d'enseignement privé sous contrat avec l'Etat peuvent donner lieu à l'utilisation de fonds publics, le législateur ayant entendu définir limitativement les conditions dans lesquelles des fonds publics peuvent, par exception à l'article L. 151-3 du code de l'éducation précité, être utilisés au bénéfice des écoles privées. Par ailleurs, la collectivité devant prendre en charge les dépenses est déterminée par la loi en fonction de la nature de l'établissement concerné.

Le tribunal juge en l'espèce que le projet voulu par la commune n'empiète pas sur les compétences des autres collectivités en matière d'éducation : l'opération ne peut être regardée comme une subvention d'investissement au profit de l'organisme de gestion de l'enseignement catholique ; la commune louera les locaux à l'association d'enseignement. Elle ne peut pas plus être assimilée à une subvention de fonctionnement au vu de la volonté affichée par la commune de s'en tenir exclusivement à des loyers correspondant aux prix du marché.

Le tribunal juge encore que le maintien des locaux d'enseignement dans le centre-ville de la commune doit être regardé en l'espèce comme présentant un intérêt local et que la commune pouvait se fonder sur l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales pour en envisager la réalisation. Ainsi, indépendamment de l'appréciation qui sera à porter ultérieurement, après l'enquête publique sur l'utilité publique de l'opération, qui supposera de s'assurer de l'existence d'une finalité d'intérêt général, de ce que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, et que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs eu égard

à l'intérêt qu'elle présente, le préfet ne pouvait, à ce stade, refuser de procéder aux enquêtes demandées au vu des motifs qu'il a retenus.

*2<sup>ème</sup> chambre, 14 janvier 2020, n° 1800660  
Appel enregistré le 12 mars 2020 n° 20NT00939*

## ◆ Fonctionnaires et agents publics

### **11 - FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS - DISCIPLINE - ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS - APPLICATION DANS LE TEMPS**

M. G., enseignant, est révoqué le 24 janvier 2019. Il est apparu le 24 mai 2017 que son nom figure au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV) en raison d'un viol en réunion sur une enseignante de sa classe, commis en 2001, avec préméditation, alors qu'il était mineur, et pour lequel il a été condamné par le tribunal pour enfants de Poitiers le 28 octobre 2003 à une peine de quatre ans d'emprisonnement assortie d'un sursis de deux ans et six mois.

Le tribunal écarte le moyen d'annulation tiré, par voie d'exception, de l'illégalité de son inscription au FIJAISV le 24 mai 2017, dès lors que l'article 706-53-4 du code de procédure pénale dispose que les informations figurant au FIJAISV sont effacées, lorsqu'elles concernent un mineur condamné à une peine de privation de liberté, dix ans après sa libération. Si M. G. soutient qu'il a été libéré en 2004, ces dispositions, instituées par le I de l'article 79 de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale ne sont entrées en vigueur qu'à compter du 1er juin 2017, conformément au II de ce même article, soit postérieurement à la consultation du FIJAISV par le ministère de l'éducation nationale.

*1<sup>ère</sup> chambre, 3 décembre 2019, n° 1901124  
Appel enregistré le 4 février 2020 n° 20NT00384*

### **12 - FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS - RÉMUNÉRATION - INDEMNITÉS ET AVANTAGES DIVERS.**

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 68-601 du 5 juillet 1968 est instituée une indemnité forfaitaire pour sujétions spéciales non soumise à retenues pour pensions civiles de retraite prime forfaitaire destinée aux « (...) personnels d'enseignement général, technique et professionnel du second degré relevant du ministère de l'éducation qui exercent leurs fonctions dans des classes destinées aux enfants et adolescents déficients ou inadaptés ».

Mme B., professeure certifiée « Documentation », chargée de fonctions de documentation et d'information, a demandé le bénéfice de cette prime référencée (DAF) code 0234.

A l'issue d'une instruction active, le tribunal a établi que : « Mme B., maître chargée de fonctions de documentation et d'information, s'est, parmi d'autres personnels relevant du ministère de l'éducation nationale au sein de la communauté éducative du collège C., investie dans le projet pédagogique localisé « ULIS » permettant la scolarisation d'élèves inadaptés ou déficients, et déclarés tels par la maison départementale des handicapés. Elle y a procédé, selon des modalités définies collectivement en fonction des projets personnalisés des élèves, sous l'égide du professeur coordonnateur. A ce titre, elle a accepté de recevoir en groupe, sur son temps de service de chargé de fonctions de documentation et d'information, et simultanément sur celui du professeur coordonnateur en 2013-2014 à tout le moins, tout ou partie de la dizaine d'élèves constituant le groupe « ULIS ». Sur ce temps commun aux deux maîtres, elle a dispensé, comme elle y était habilitée de par sa certification, des savoirs et méthodes relatifs à l'accès à la documentation et à l'information. Il est en outre constant que le livret scolaire des adolescents concernés fait mention d'évaluations relatives à l'acquisition de ces savoirs et méthodes. ».

Le tribunal qualifie cette situation de fait en jugeant : « Mme B., ès-qualités de « documentaliste », n'a pas exercé ses fonctions « dans » une classe destinée aux enfants ou adolescents déficients ou inadaptés. C'est sans erreur de droit que la rectrice a estimé, en dernier lieu, que l'indemnité forfaitaire est réservée aux enseignants qui assurent la totalité de leur service dans ces classes. C'est dès lors à bon droit que le bénéfice de la prime instaurée par le décret du 5 juillet 1968 ne lui a pas été servie. ».

Comp. Cour administrative d'appel de Nantes, n° 15NT03431.

*1<sup>ère</sup> chambre, 25 février 2020, n° 18000142*

### **13 - FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS - POSITIONS. ACTIVITE. DISPONIBILITE - CONGES DE LONGUE MALADIE - POSSIBILITE DE PLACEMENT EN DISPONIBILITE POUR CONVENANCES PERSONNELLES D'UN AGENT JUSQU'ALORS EN CONGE DE LONGUE MALADIE**

En congé de longue maladie, cette infirmière entend être recrutée par un laboratoire privé. Le tribunal juge : « qu'un agent ne peut être simultanément placé en position d'activité et en position de disponibilité. La seule circonstance que Mme G. bénéficiait d'un congé de longue maladie ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet de lui interdire de solliciter un changement de position statutaire, et, par suite, de renoncer à bénéficier de ce congé. Dès lors, et contrairement à ce que soutient l'EHPAD R., aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe n'interdit à l'administration d'octroyer une disponibilité pour convenances personnelles à un agent placé en congé de longue maladie. ».

*1<sup>ère</sup> chambre, 13 octobre 2020, n° 1902110*

## **◆ Juridictions administratives et judiciaires**

### **14 - REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES DEUX ORDRES DE JURIDICTION - SECURITE SOCIALE - RELATIONS AVEC LES PROFESSIONNELS DE SANTE - CONTRAT D'AIDE A L'INSTALLATION DES MEDECINS DANS UNE ZONE CARACTERISEE PAR UNE INSUFFISANCE DE L'OFFRE DE SOINS OU DES DIFFICULTES D'ACCES AUX SOINS - COMPETENCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE.**

Le docteur R., médecin généraliste, a conclu avec la caisse primaire d'assurance maladie et l'Agence régionale de santé un contrat d'aide à l'installation des médecins dans une zone caractérisée par une insuffisance de l'offre de soins ou des difficultés d'accès aux soins. Dans ce cadre, il s'est notamment engagé à exercer son activité en libéral sur la zone considérée pendant une durée de cinq années consécutives, à proposer aux patients du territoire une offre de soins d'au moins deux jours et demi par semaine et à participer au dispositif de permanence des soins ambulatoires organisé sur le territoire. En contrepartie, un avantage financier en provenance de crédits de l'assurance maladie a été prévu, dont 50 % versés à la signature du contrat et 50 % versés à la date de son premier anniversaire. Après avoir constaté que le docteur R. n'avait pas respecté son engagement de participer au dispositif de la permanence des soins ambulatoires sur le territoire, le directeur de la caisse et le directeur général de l'Agence ont notifié à l'intéressé la résiliation de ce contrat.

Saisi d'une demande tendant à ce que soit ordonnée la reprise des relations contractuelles et le versement de la seconde partie de l'aide restant due, le tribunal écarte l'exception d'incompétence opposée en défense par la caisse primaire d'assurance maladie et l'Agence régionale de santé, qui soutenaient que le contrat en litige devait être qualifié d'adhésion à une option conventionnelle relevant, dès lors, de la compétence des juridictions judiciaires.

Pour retenir la compétence de la juridiction administrative pour connaître de l'exécution de ce contrat, le tribunal juge, tout d'abord, que cet engagement, auquel le praticien a librement consenti et qui comporte des obligations réciproques entre les parties, constitue un contrat. Il relève ensuite que ce contrat a été signé conjointement par M. R et par les représentants de la caisse et de l'agence régionale de santé, qui est un établissement public administratif en vertu des dispositions de l'article L. 1432-1 du code de la santé publique. Il rappelle enfin que ce contrat comporte, au titre des engagements contractuels du médecin, sa participation au dispositif de permanence des soins ambulatoires dans le secteur concerné, laquelle constitue une mission de service public en application de l'article L. 6314-1 du code de la santé publique.

Le tribunal en conclut que le contrat d'aide à l'installation des médecins dans une zone caractérisée par une insuffisance de l'offre de soins ou des difficultés d'accès aux soins est un contrat administratif relevant de la compétence des juridictions administratives.

*4<sup>ème</sup> chambre, 18 novembre 2020, n° 1902755*

## ◆ Police

### **15 - POLICE - CHASSE - POLICE SPÉCIALE DE LA CHASSE CONFÉE AUX AUTORITÉS DE L'ETAT - CONDITIONS DANS LESQUELLES UN MAIRE PEUT FAIRE USAGE DE SES POUVOIRS DE POLICE GÉNÉRALE**

Un maire a, par arrêté, interdit sur le territoire de sa commune la vénerie sous terre (déterrage) du blaireau pour la période du 15 septembre 2019 au 31 mars 2020.

Le tribunal, saisi par le préfet, juge que, si l'article L. 420-2 du code de l'environnement, qui confie aux autorités de l'Etat des pouvoirs de police spéciale relatifs à la chasse, ne fait pas obstacle à ce que le maire use des pouvoirs de police générale qu'il tient des dispositions de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales pour édicter des mesures plus rigoureuses, les limitations supplémentaires que le maire apporte à l'exercice de la chasse doivent être nécessaires, eu égard à des circonstances propres à la commune, pour préserver l'ordre et la sécurité publics, et proportionnées à cette nécessité.

Au cas d'espèce, le tribunal juge que ces conditions ne sont pas remplies :

- d'une part, les circonstances locales invoquées, tirées de la situation géographique de la commune entre le Val de Loire et le site Natura 2000 de la Sologne, ainsi que de son fort engagement en faveur de la protection de la biodiversité et du développement durable, sont sans rapport avec la préservation de l'ordre et de la sécurité publics et ne pouvaient ainsi justifier l'édiction d'une mesure de police ;

- d'autre part, si la commune invoquait les atteintes à l'ordre public qui résulteraient de la pratique de la vénerie sous terre du blaireau, tenant à l'atteinte à la dignité humaine, à l'atteinte à la salubrité publique eu égard notamment à la pollution du milieu naturel que provoquent les excavations liées au déterrage et à l'atteinte à la santé publique liée au risque de mettre en contact des animaux domestiques avec des animaux sauvages éventuellement porteurs de tuberculose bovine, il n'était fait état d'aucune circonstance qui, au regard des atteintes à l'ordre et à la sécurité publics ainsi alléguées, serait propre à la commune et justifierait par suite que son maire intervienne pour édicter une réglementation particulière sur le territoire de cette commune.

*3<sup>ème</sup> chambre, 15 juillet 2020, n° 1903569*

## ◆ Travail

### **16 - TRAVAIL ET EMPLOI - LICENCIEMENT - LICENCIEMENT POUR FAUTE - MOTIVATION**

Un employeur qui, ayant connaissance de divers faits commis par le salarié, considérés par lui comme fautifs, choisit de n'en sanctionner que certains, ne peut plus ultérieurement prononcer une nouvelle mesure disciplinaire pour sanctionner les autres faits antérieurs à la première sanction. Il en est notamment ainsi si l'employeur a connaissance de l'ensemble des faits reprochés à la date de l'entretien préalable, et avant la notification de la première sanction.

L'employeur qui, bien qu'informé de l'ensemble des faits reprochés au salarié, choisit de lui notifier un avertissement seulement pour certains d'entre eux, épuise son pouvoir disciplinaire et ne peut prononcer un licenciement pour des faits antérieurs à la sanction prononcée.

Mme C., employée en qualité d'agent hotline-service après-vente au sein de la société N. et, par ailleurs, déléguée suppléante du personnel au comité social économique, avait fait l'objet d'un avertissement, le 26 juin 2018, pour ne pas avoir respecté les procédures internes de gestion des appels des clients et surtout, pour avoir, le 2 mai 2018, adopté un comportement d'insubordination à l'égard de son supérieur hiérarchique. A la suite d'un entretien préalable, le 25 juillet 2018, son employeur a demandé à l'inspectrice du travail territorialement compétente, par lettre du 28 juillet 2018, l'autorisation de licencier Mme C. à raison de trois motifs disciplinaires tirés de son comportement violent à l'égard de l'une de ses collègues, le 17 juillet 2018, d'agissements et de propos engendrant un climat de tension au sein du service hotline et enfin, de faits d'insubordination hiérarchique et de non-respect réitéré des procédures internes de gestion des appels clients constatés le 22 juin 2018. L'inspectrice ayant écarté les deux premiers griefs reprochés comme n'étant pas suffisamment graves pour justifier un licenciement ou fondés sur des faits dont la matérialité était incertaine, c'est sur le seul motif tiré de l'insubordination hiérarchique et du non-respect des procédures internes de travail qu'elle a autorisé le licenciement de Mme C. Or, l'employeur avait déjà connaissance de ces nouveaux faits à la date du 26 juin 2018 à laquelle il a décidé de n'infliger à l'intéressée qu'un simple avertissement.

Appliquant les principes dégagés par la Cour de cassation, le tribunal juge qu'à la date à laquelle il a demandé l'autorisation de licencier Mme C., l'employeur avait déjà épuisé son pouvoir disciplinaire à l'encontre de la requérante, s'agissant des faits commis le 22 juin 2018. Le tribunal en conclut que l'inspectrice du travail ne pouvait donc légalement fonder son autorisation de licenciement sur cet incident.

*4<sup>ème</sup> chambre, 4 octobre 2019, n° 1803802*

## **17 - TRAVAIL ET EMPLOI - CONDITIONS DE TRAVAIL - HYGIENE ET SECURITE - REGIME DE LA SANCTION ADMINISTRATIVE**

Lors d'un contrôle effectué sur le site d'un chantier de construction de logements individuels à La Chapelle-Saint-Mesmin, la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de la région Centre-Val de Loire a relevé, s'agissant des installations sanitaires et de restauration mises à la disposition de ses salariés par l'une des sociétés intervenantes, cinq manquements au regard de la réglementation. A l'issue de la procédure contradictoire, cinq amendes administratives de 800 euros par salarié présent le jour du contrôle pour non-respect des dispositions prévues par le code du travail en matière d'installations sanitaires ont été infligées à la société.

Saisi d'un recours contre cette décision, le tribunal juge tout d'abord que les dispositions de l'article L. 8115-5 du code du travail relatives aux sanctions financières applicables en cas de manquements de l'employeur à ses obligations, notamment en matière d'hygiène, qui prévoient que l'autorité administrative informe par écrit ce dernier de la sanction envisagée en portant à sa connaissance le manquement retenu à son encontre et en l'invitant à présenter ses observations, ne font pas obstacle à l'application des dispositions des articles L. 122-1 et L. 122-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Le tribunal juge ensuite que les dispositions de l'article L. 122-1 de ce code, qui impliquent que la personne à laquelle l'administration envisage d'infliger une sanction ait été informée en temps utile de la possibilité de se faire assister d'un avocat (voir en ce sens CE 23 février 2011, Bouaffou, n° 313965, décision rendue avant la codification de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 mais transposable à l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration, rédigé dans des termes strictement identiques) n'ont pas été respectées en l'espèce, aucune mention en ce sens ne figurant dans le courrier adressé par l'administration au gérant de la société, l'invitant à faire connaître ses observations.

Le tribunal en conclut que le non-respect de cette formalité, qui présentait un caractère obligatoire, a substantiellement vicié la procédure ayant conduit au prononcé de l'amende administrative infligée à la société requérante et annule, en conséquence, la décision attaquée.

4<sup>ème</sup> chambre, 4 octobre 2019, n° 1803164

## ◆ Urbanisme

### **18 - URBANISME - RESPONSABILITÉ DE L'ETAT - ARTICLE L. 480-1 ET SUIVANTS DU CODE DE L'URBANISME - ARTICLE L. 2215-1 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Des particuliers résidant à proximité immédiate de jardins familiaux ont mis en demeure le maire d'une commune de « faire usage de (son) pouvoir de police » et « d'interdire les constructions illégales et l'utilisation des jardins familiaux en dehors de leur destination légale, ainsi que de faire interrompre les aménagements destinés à en améliorer l'aspect esthétique ». Les requérants doivent être regardés comme recherchant la responsabilité de l'Etat tant sur le fondement de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme que sur le fondement de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales.

Le maire est tenu de dresser un procès-verbal en application de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme lorsqu'il a connaissance d'une infraction mentionnée à l'article L. 480-4, résultant soit de l'exécution de travaux sans les autorisations prescrites par le livre IV du code, soit de la méconnaissance des autorisations délivrées. Si, après établissement d'un procès-verbal, le maire peut, dans le second cas, prescrire par arrêté l'interruption des travaux, il est tenu de le faire dans le premier cas. En outre, le maire est également tenu de dresser un procès-verbal lorsqu'il a connaissance d'une infraction mentionnée à l'article L. 610-1 du même code, résultant de la méconnaissance des dispositions du plan local d'urbanisme. Lorsqu'il exerce les attributions qui lui sont confiées par ces dispositions du code de l'urbanisme, le maire agit comme autorité de l'Etat. Par suite, les fautes qu'il viendrait à commettre dans l'exercice de ses attributions sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat.

Le tribunal juge que le maire a manqué à ses obligations légales : à la suite de la mise en demeure de faire usage de ses pouvoirs de police, le maire de la commune n'a pas dressé un procès-verbal visant à constater les infractions détectées par les requérants et n'a pas prescrit par un arrêté l'interruption des travaux. Le préfet, sollicité, s'est substitué au maire et a fait dresser un procès-verbal d'infraction mais il ne ressort pas des pièces du dossier que le préfet a pris un arrêté interruptif des travaux sur le fondement de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme. Le tribunal juge que cette abstention est de nature à caractériser une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat.

En application de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, le préfet peut se substituer aux autorités municipales pour prendre toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. L'engagement de la responsabilité de l'Etat du fait de l'absence de mise en œuvre par le préfet des pouvoirs de substitution aux autorités municipales en matière de police qu'il tient de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales est subordonné à la commission d'une faute lourde.

Le tribunal juge qu'en l'espèce, alors que la commune a repris en main la gestion des jardins familiaux à partir de 2018 et a édicté un nouveau règlement intérieur, le préfet n'a pas commis de faute lourde susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat en ne décidant pas de se substituer au maire.

2<sup>ème</sup> chambre, 30 avril 2020, 1801533  
Appel enregistré le 27 octobre 2020, n° 20NT03404



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](mailto: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