

La lettre du tribunal

Sélection de jugements rendus par le TA de Versailles



N°2023/2024-8

Septembre-Octobre
2024



TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE VERSAILLES

ISSN 3038-1207

Table des matières

COLLECTIVITES LOCALES

PROTECTION JURIDIQUE ACCORDEE A UN ANCIEN MAIRE POURSUIVI POUR DES FAITS SURVENUS A L'OCCASION DE L'EXERCICE DE SES FONCTIONS

Les dispositions de l'article 1. 2123-34 du code général des collectivités territoriales font obstacle à ce que le conseil municipal assortisse la délibération accordant le bénéfice de la protection fonctionnelle à un ancien maire d'une condition suspensive ou résolutoire.....p. 4

CONTRIBUTIONS ET TAXES

RESPONSABILITE DES SERVICES FISCAUX

L'administration fiscale commet une faute lorsqu'elle choisit d'opérer des saisies à titre conservatoire auprès des clients d'une société alors que le recouvrement de la créance n'est nullement menacé.....p. 5

CREDIT D'IMPOT

Le caractère immédiat du remboursement de la créance sur l'Etat que constitue l'excédent de crédit d'impôt prévu par les dispositions du II de l'article 199 ter B du code général des impôts n'implique pas le remboursement automatique de cette créance.....p. 6

FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

Un directeur général des services ne peut assumer la direction opérationnelle d'un service de police municipale, en particulier en donnant des instructions à son chef de service sur les missions de police qui lui incombent sous l'autorité du maire et en demandant à être destinataire des rapports et procès-verbaux relatifs à des infractions dont il aurait connaissance, normalement destinés au maire et au procureur de la République, en application du code de procédure pénale.....p. 7

URBANISME - REGLES DE PROCEDURE CONTENTIEUSE SPECIALES

Lorsque l'administration présente en défense, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un refus d'autorisation d'urbanisme fondé sur un unique motif, au moins une demande de substitution de motifs, le tribunal assimile cette situation à une décision de refus comportant plusieurs motifs. Par suite, lorsqu'il accueille l'une d'entre elles, il n'est pas tenu de se prononcer sur les autres.....p. 8

RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE - MODALITES DE REPARATION

Saisi par les ayants droit d'un patient victime de deux erreurs médicales commises successivement par une clinique privée puis par un établissement public de santé, le tribunal administratif de Versailles, appliquant pour la première fois l'avis Duhant rendu par le Conseil d'Etat le 20 janvier 2023, condamne l'établissement public de santé à réparer l'intégralité du dommage subi par le patient.....p. 9

COLLECTIVITES LOCALES

Protection juridique accordée à un ancien maire poursuivi pour des faits survenus à l'occasion de l'exercice de ses fonctions

Les dispositions de l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales font obstacle à ce que le conseil municipal assortisse la délibération accordant le bénéfice de la protection fonctionnelle à un ancien maire d'une condition suspensive ou résolutoire.

Mme X, maire d'une commune des Yvelines de 2008 à 2014, a été mise en examen en mars 2022. Sur demande de Mme X, par une délibération du 6 juillet 2022, le conseil municipal lui a accordé le bénéfice de la protection fonctionnelle sous plusieurs conditions. L'ancienne maire demandait au tribunal d'annuler cette délibération

Selon le deuxième alinéa de l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors en vigueur, la commune est tenue d'accorder la protection fonctionnelle au maire ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions.

Le tribunal a étendu aux anciens maires le principe retenu par le Conseil d'Etat concernant une décision accordant le bénéfice de la protection juridique à un militaire (CE Section, 14 mars 2008, Portalis, n° 283943). Le tribunal a ainsi jugé que le droit à la protection en cas de poursuites pénales ne pouvait être refusé que si l'élu avait commis une faute détachable de son mandat. Il appartenait alors à la commune de se prononcer sur la demande de protection fonctionnelle au vu des éléments dont elle disposait, indépendamment de la qualification pénale qui pouvait être donnée provisoirement aux faits.

Le tribunal en a déduit que si la décision d'octroi de la protection fonctionnelle est une décision créatrice de droit qui peut être retirée dans le délai de 4 mois ou à tout moment en cas de fraude, les dispositions du code général des collectivités territoriales font obstacle à ce que le conseil municipal assortisse sa délibération accordant le bénéfice de la protection, d'une condition suspensive ou résolutoire.

En revanche, le conseil municipal peut mettre fin à cette protection pour l'avenir s'il constate à la lumière d'éléments nouvellement portés à sa connaissance que les conditions de la protection fonctionnelle n'étaient pas réunies ou ne le sont plus.

Dans ces conditions, le tribunal a annulé la délibération pour erreur de droit.

Rapp de CE Section, 14 mars 2008, Portalis, n° 283943 s'agissant d'une décision accordant le bénéfice de la protection juridique à un militaire.

1^{ère} chambre, jugement du 14 octobre 2024, n° 2207761.

CONTRIBUTIONS ET TAXES

RESPONSABILITE DES SERVICES FISCAUX

L'administration fiscale commet une faute lorsqu'elle choisit d'opérer des saisies à titre conservatoire auprès des clients d'une société alors que le recouvrement de la créance n'est nullement menacé.

A l'issue d'un contrôle mené à l'égard d'une société qui exerce son activité dans le domaine de la sécurité dans l'hôtellerie de luxe, le comptable du service des impôts des entreprises a sollicité l'autorisation du juge de l'exécution près le tribunal judiciaire de diligenter des saisies conservatoires en vue de garantir les intérêts du Trésor (procédure non contradictoire), avec pour effet, après présentation d'un huissier dans les locaux des principaux clients de la société, la saisie entre leurs mains des créances en cours.

La société a saisi le tribunal de conclusions indemnitaires en soutenant que le recours injustifié aux saisies conservatoires a eu pour effet certain et direct une rupture de contrat avec ses trois principaux clients et a présenté des conclusions indemnitaires.

Afin de justifier auprès du juge de l'exécution de circonstances susceptibles de menacer le recouvrement de ses créances, l'administration fiscale avait indiqué *d'une part* la probable intention de la société d'organiser son insolvabilité en raison de suspicion de manœuvres frauduleuses et de la « moralité fiscale » de son gérant et *d'autre part*, la circonstance que sa situation financière et patrimoniale n'était pas suffisante pour permettre le paiement des sommes évaluées au titre du redressement.

Toutefois, peu après la mise en œuvre des saisies conservatoires, l'administration fiscale a abandonné 65 % des rectifications en litige, notamment celles fondées sur des manœuvres frauduleuses commises par la société, absolument infondées au vu d'éléments dont elle disposait pourtant à l'issue de la vérification.

Par ailleurs, l'analyse extrêmement succincte de la situation financière de la société présentée au juge de l'exécution ne faisait pas état de la structure de la dette (avec des échéanciers de paiement mis en place et respectés), de la situation positive des fonds propres totaux, des créances clients en cours supérieures aux sommes réclamées, au chiffre d'affaires en croissance constante, au résultat positif au titre des exercices en litige ni même à la bonne situation de trésorerie.

Pour l'ensemble de ces motifs, le tribunal a estimé que le niveau et la structure de la dette de la société ne révélaient pas un péril imminent pour le recouvrement de la créance fiscale telle qu'estimée après les divers abandons de l'administration fiscale et que cette dernière avait donc commis une faute en procédant aux saisies conservatoires.

La société soutenait que les agissements de l'administration fiscale étaient à l'origine directe de la rupture des contrats avec ses trois principaux clients et réclamait une juste indemnisation des préjudices qu'elle estimait avoir subis. Le tribunal n'a toutefois pas retenu l'existence d'un lien de causalité entre la faute commise par l'administration fiscale et les préjudices invoqués (le renouvellement de certains contrats ayant notamment été engagé avant les saisies) et a, par suite, rejeté les conclusions indemnitaires présentées par la société.

7ème chambre, 24 octobre 2024, SARL Commodor Protection, n°2200879, 2203303

CREDIT D'IMPOT

Le caractère immédiat du remboursement de la créance sur l'Etat que constitue l'excédent de crédit d'impôt prévu par les dispositions du II de l'article 199 ter B du code général des impôts n'implique pas le remboursement automatique de cette créance.

La société B., qui a pour objet la conception, le développement et la commercialisation de logiciels, a présenté une demande de remboursement de crédit d'impôt recherche prévu à l'article 244 quater B du code général des impôts, à raison de dépenses de recherche qu'elle avait engagées. L'administration fiscale a refusé de procéder à un tel remboursement au motif que ces dépenses ont été comptabilisées à deux reprises. La société demandait ainsi au tribunal de prononcer le remboursement de ce crédit d'impôt.

La société ne contestait pas ce double emploi, mais soutenait que, dès lors qu'elle avait constaté un crédit d'impôt recherche et en avait demandé le remboursement, l'administration fiscale était tenue, en application du II de l'article 199 ter B du code général des impôts, de procéder au remboursement immédiat de la créance, quand bien même elle pourrait, ultérieurement, exercer son pouvoir de contrôle sur l'existence de ce crédit d'impôt.

Le tribunal n'a toutefois pas suivi ce raisonnement.

Il a rappelé que les dispositions du II de l'article 199 ter B du code général des impôts autorisent l'administration fiscale à instruire les demandes de remboursement qui lui sont présentées et qui constituent des réclamations et, dans le cadre de cette instruction, à s'assurer que le droit au bénéfice duquel tend cette réclamation existe, avant de l'accueillir le cas échéant. Il a également constaté qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obligation à l'administration de procéder de manière automatique au remboursement d'un crédit d'impôt dont il n'est pas contesté qu'il n'est pas fondé.

Le tribunal a ainsi rejeté la requête de la société.

5ème chambre, 8 octobre 2024, Société B., n°2209893

FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

Un directeur général des services ne peut assumer la direction opérationnelle d'un service de police municipale, en particulier en donnant des instructions à son chef de service sur les missions de police qui lui incombent sous l'autorité du maire et en demandant à être destinataire des rapports et procès-verbaux relatifs à des infractions dont il aurait connaissance, normalement destinés au maire et au procureur de la République, en application du code de procédure pénale.

Un chef de service de la police municipale, et les agents de police qu'il encadre, occupent une place particulière au sein d'une collectivité territoriale.

Chargés d'exécuter des tâches en matière de police administrative, ils sont placés sous l'autorité hiérarchique du maire, en vertu de l'article R. 515-5 du code de sécurité intérieure. Ils doivent aussi nécessairement appartenir à l'un des cadres d'emplois particuliers de chef de service, directeur de police municipale ou agent de police municipale, en application du même code.

Amenés également à remplir des missions de police judiciaire, ils sont, à ce titre, dotés de la qualité d'agent de police judiciaire, ce qui les oblige à rendre compte de tous crimes, délits et contraventions à un officier de police judiciaire, qualité dont sont revêtus le maire et ses adjoints, conformément à l'article 16 du code de procédure pénale.

Ils sont par ailleurs les seuls, avec le maire et ses adjoints ayant reçu délégation en matière de police municipale, à pouvoir accéder aux fichiers relatifs aux infractions qu'ils sont habilités à constater et dont ils ont connaissance, en application d'un arrêté du 14 avril 2009.

Un chef de service municipal peut toutefois être placé sous l'autorité administrative d'un directeur général de service, comme l'a déjà jugé la cour administrative d'appel de Nantes dans son arrêt n° 22NT00088 du 3 octobre 2023.

En l'espèce, un chef de service de la police municipale recevait des instructions du directeur général des services de la commune relatives à l'exercice de ses missions de police et se voyait demander de lui adresser en particulier des rapports et procès-verbaux portant sur des infractions dont il avait connaissance, ainsi que de lui communiquer des données et informations résultant des fichiers précités. Le tribunal a jugé qu'il résultait de l'ensemble des textes applicables qu'un directeur général des services, dont le statut ne relève pas des cadres d'emplois particuliers de chef de service, directeur de police municipale ou agent de police municipale, et qui ne peut recevoir légalement de délégation de fonctions du maire en cette matière, ne peut en conséquence assurer la direction opérationnelle d'un service de police municipale.

Le tribunal a donc annulé la décision implicite du maire de la commune née du silence gardé sur la demande du chef de service de la police municipale de mettre en place une organisation appropriée du service de police municipale, afin que le directeur général des services n'intervienne plus dans l'exercice effectif du pouvoir de police.

2^{ème} chambre, M. X c/Commune Y, 25 octobre 2024, n°2108469, 2209218, 2301233 et 2301697.

URBANISME - REGLES DE PROCEDURE CONTENTIEUSE SPECIALES

Lorsque l'administration présente en défense, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un refus d'autorisation d'urbanisme fondé sur un unique motif, au moins une demande de substitution de motifs, le tribunal assimile cette situation à une décision de refus comportant plusieurs motifs. Par suite, lorsqu'il accueille l'une d'entre elles, il n'est pas tenu de se prononcer sur les autres.

Il entre dans l'office du juge administratif, comme juge de plein contentieux, de rejeter un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une décision administrative de refus fondée sur plusieurs motifs, lorsque l'un au moins de ses motifs est légal, et que l'autorité administrative aurait pris la même décision si elle ne s'était fondée que sur ce motif (CE Ass 12 janvier 1968, Ministre de l'Economie et des Finances c/ Mme Perrot, n° 70951, au Recueil). Ainsi, en principe, il doit se prononcer sur l'ensemble des motifs de la décision, censurer celui ou ceux qui sont illégaux, puis le cas échéant neutraliser leur illégalité en retenant qu'au moins l'un d'entre eux était légal, et suffisait à fonder la décision.

L'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative, il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué. (CE Section 6 février 2004, Hallal, n° 240560, au Recueil).

Une décision rejetant une demande d'autorisation d'urbanisme pour plusieurs motifs ne peut être annulée par le juge de l'excès de pouvoir à raison de son illégalité interne, réserve faite du détournement de pouvoir, que si chacun des motifs qui pourraient suffire à la justifier sont entachés d'illégalité. En outre, en application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, le tribunal doit, lorsqu'il annule une telle décision de refus, se prononcer sur l'ensemble des moyens de la demande qu'il estime susceptibles de fonder cette annulation, qu'ils portent d'ailleurs sur la légalité externe ou sur la légalité interne de la décision. En revanche, lorsqu'il juge que l'un ou certains seulement des motifs de la décision de refus en litige sont de nature à la justifier légalement, le tribunal peut rejeter la demande tendant à son annulation sans être tenu de se prononcer sur les moyens de cette demande qui ne se rapportent pas à la légalité de ces motifs de refus (CE 22 mars 2024, Société AC Promotions, n° 463970, aux Tables).

Le tribunal s'est inspiré de cette définition de l'office du juge administratif, qui le dispense de se prononcer sur la légalité des motifs autres que celui qu'il estime suffire à fonder légalement la décision. Il a estimé qu'il en était de même dans le cas où ce motif, certes non opposé dans la décision attaquée qui ne comportait elle-même qu'un seul motif, est issu d'une demande de substitution de motif présentée par l'administration. En l'espèce, le tribunal était saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un arrêté municipal rejetant une demande de permis de construire. La commune présentait en défense quatre demandes de substitution de motif. Le tribunal, après avoir écarté le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte, a censuré l'unique motif de refus exprimé dans cet arrêté. Il a ensuite accueilli l'une des demandes de substitution de motif présentées par la commune, en estimant qu'elle n'était pas de nature à priver le requérant d'une garantie, et que le motif proposé était à lui seul de nature à justifier le refus de permis de construire en litige. Le tribunal ne s'est, par suite, pas prononcé sur le bien-fondé des autres demandes de substitution de motif.

3ème chambre, 4 octobre 2024, M. A., n° 2310043.

RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE – MODALITES DE LA REPARATION

Saisi par les ayants droit d'un patient victime de deux erreurs médicales commises successivement par une clinique privée puis par un établissement public de santé, le tribunal, appliquant pour la première fois l'avis Duhant rendu par le Conseil d'Etat le 20 janvier 2023, condamne l'établissement public de santé à réparer l'intégralité du dommage subi par le patient.

Le 20 janvier 2023, le Conseil d'Etat a rendu un avis selon lequel, dans le cas où un dommage trouve sa cause dans plusieurs fautes commises respectivement par une personne privée et une personne publique et que chaque faute porte en elle normalement le dommage, la victime peut demander au juge administratif la condamnation de la personne publique à réparer l'intégralité de son préjudice. Il incombe alors à la personne publique, si elle l'estime utile, de former une action récursoire à l'encontre du coauteur personne privée devant le juge compétent, afin qu'il soit statué sur le partage de responsabilité.

Dans l'affaire dont était saisi le tribunal administratif de Versailles, le patient, atteint de gênes épigastriques, s'était présenté, tout d'abord, dans une clinique privée où son état avait été considéré comme normal puis, quelques jours plus tard, dans un établissement public de santé où une pathologie cardiaque a mis plus de quarante-huit heures à être diagnostiquée. Les experts ont conclu que le patient, décédé des suites de cette pathologie, avait été victime d'une erreur de diagnostic commise par la clinique privée puis d'un retard de diagnostic commis par l'établissement public de santé et que ces manquements avaient fait perdre au patient des chances de survie au moment où ils ont été commis.

Ses ayants droit ont saisi le tribunal administratif de Versailles d'une demande de condamnation de l'établissement public de santé pour la seule part dont ils l'estimaient responsable.

Toutefois, après avoir constaté que chacune des fautes portait en elle normalement le dommage, le tribunal administratif de Versailles a fait application de l'avis du 20 janvier 2023 mentionné ci-dessus et, sans tenir compte de l'argumentation des requérants et de l'établissement public de santé sur le partage éventuel de responsabilité entre ce dernier et la clinique, a condamné l'établissement public à réparer l'intégralité du dommage.

Il appartiendra alors à l'établissement public de santé, s'il l'estime utile, de former une action contre la clinique devant le juge judiciaire afin d'obtenir le remboursement de la part du préjudice dont cette dernière est responsable.

6ème chambre, 7 octobre 2024, Mme G. et autres, n° 2203404.

Directrice de la publication : Jenny Grand d'Esnon.

Rédacteur en chef : Rodolphe Féral.

Comité de rédaction : Juliette Amar-Cid, Cécile Benoit, Mathilde Cerf, Nicolas Chavet, Céline Chong-Thierry, Patrick Fraisseix, Emmanuelle Marc, Simon Hecht, Cheyenne Mathé, Laurence Vincent et Anne Winkopp-Toch.

Mise en page et mise en ligne : Sandrine Lamarre et Sandrine Bertrand.

Tribunal administratif de Versailles, 56 avenue de Saint Cloud, 78000 Versailles

Contact : documentation.ta-versailles@juradm.fr