

# LETTRE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN



**N° 21 mars 2017**

# SOMMAIRE

Les décisions et conclusions sont accessibles par liens hypertextes, les textes soulignés sont des liens.

## AIDE SOCIALE

Différentes formes d'aide sociale - Aide sociale à l'enfance.

## ASILE

Compétence de la CNDA - Compétence d'attribution.

## ASSOCIATIONS SYNDICALES

Création d'une association syndicale autorisée. (ASA).

## COLLECTIVITES TERRITORIALES

Commune - Organes de la commune - Conseil municipal - Fonctionnement .  
Commune – Organisation de la commune – Organe de la commune – Dispositions relatives aux élus municipaux – Indemnités.

## CONTRIBUTIONS ET TAXES

Impôts sur les revenus et bénéfices - Détermination du revenu imposable.  
Impositions locales, taxes assimilées et redevances - Assiette.

## DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS

Libertés publiques et libertés de la personne - Droit à l'image en détention.

## FONCTION PUBLIQUE

Indemnités allouées aux fonctionnaires servant outre-mer.  
Congés annuels.  
Démission - Vice de consentement.

## PENSIONS

Pensions civiles et militaires de retraite - Services pris en compte.

## PROCEDURE

Pouvoir et devoirs du juge - Substitution de base légale.  
Procédure - Voies de recours - Tierce-opposition - Recevabilité.  
[Question prioritaire de constitutionnalité - Champ d'application.](#)

## RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

Faits susceptibles ou non d'ouvrir une action en responsabilité - Prise en charge des mineurs isolés étrangers.  
Personnes responsables - Etat ou autres collectivités publiques.

## URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Plan d'aménagement et d'urbanisme.

# AIDE SOCIALE

## Aide sociale à l'enfance.

**Assistantes maternelles – Retrait de l'agrément – Participation de la directrice de la crèche communale employant une assistante maternelle à l'évaluation ayant fondé le retrait de son agrément – Irrégularité de procédure susceptible d'avoir une influence sur le sens de la décision prise et privation d'une garantie.**

Pour retirer à une assistante maternelle employée par une crèche communale son agrément, le président du conseil départemental de Seine-et-Marne s'est fondé exclusivement sur les constatations effectuées lors d'une évaluation diligentée dans le cadre de l'instruction de la demande de renouvellement d'agrément de l'intéressée à son domicile, par une puéricultrice du département et la directrice de la crèche communale qui l'emploie.

Le tribunal a d'abord relevé que si le président du conseil départemental n'était pas tenu de diligenter la visite au domicile prévue à l'article D. 421-4 du code de l'action sociale et des familles, avant de procéder au retrait de l'agrément de l'intéressée, il ne pouvait fonder sa décision sur les constatations effectuées lors de l'évaluation diligentée au domicile de celle-ci dans le cadre de l'instruction de sa demande de renouvellement d'agrément qu'en cas de déroulement régulier de cette évaluation.

Le tribunal a ensuite estimé que s'il ressort des dispositions du code de l'action sociale et des familles que les personnes morales employant des assistants maternels ont une obligation de suivi des pratiques des assistants maternels exerçant dans une crèche familiale, ainsi que de signalement des situations individuelles susceptibles de comporter des conséquences sur le maintien d'un agrément, et donnent un avis motivé lors de l'instruction d'une demande de renouvellement d'un agrément, l'instruction de ces demandes de renouvellement comme celle des décisions de retrait d'agrément incombe au seul département qui ne peut y associer, voire la déléguer à l'employeur public de l'intéressé. Ainsi, la participation de la directrice de la crèche communale à l'évaluation diligentée au domicile de la requérante ne pouvait que faire regarder celle-ci comme s'étant déroulée irrégulièrement et, par voie de conséquence, la procédure de retrait de son agrément comme entachée d'un vice de procédure.

.../

/...

## **Aide sociale à l'enfance**

Enfin, dès lors que la présence de la directrice de la crèche communale a été susceptible d'exercer une influence sur les conclusions de l'évaluation et, par suite, sur la décision de retrait prise par le président du conseil départemental, et a privé également la requérante de la garantie d'une évaluation impartiale, le vice de procédure entachant la procédure de retrait de l'agrément a été regardé par le tribunal comme de nature à entacher d'illégalité la décision du président du conseil départemental de Seine-et-Marne.

**TA de Melun 2<sup>ème</sup> chambre / 2 février 2017 / C+ / [1602600](#) / Rapporteur C. Estreyer /  
Rapporteur public S. Bruston.  
PCJA. 04-02-02-01**

Cf. [CE 16 janvier 1991, n° 110556](#) / [CE 26 juillet 1996 n° 165493](#) / [CE 26 juillet 1996 n° 139614](#).

# ASILE

## Compétence de la CNDA.

**Recours concernant la délivrance d'un certificat administratif par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) - Compétence d'attribution de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**

Dans cette affaire, le tribunal était saisi, de manière inédite, d'un recours dirigé contre une décision par laquelle le directeur général de l'OFPRA a implicitement rejeté une demande tendant à la délivrance d'un certificat administratif en qualité d'enfant mineur de réfugié.

Le tribunal a considéré que le certificat administratif délivré par l'OFPRA matérialise la reconnaissance du statut de réfugié aux enfants mineurs de réfugiés et que son contentieux ressortit dès lors à la compétence de la Cour nationale du droit d'asile, compétente pour connaître des recours dirigés contre les décisions de l'OFPRA relatives à l'obtention de la qualité de réfugié en application de l'article L. 731-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

**TA Melun 8ème chambre / 20 décembre 2016 / C / [1502983](#) / Rapporteur N.Medjahed /  
Rapporteur public JB. Claux.  
PCJA. 095-07-01-02**

Rapp. [CE 23 décembre 2016 403971](#) / [CE 23 décembre 2016 403975](#) / [CE 23 décembre 2016 403976](#) (décisions du Conseil d'Etat postérieures au jugement)

# ASSOCIATIONS SYNDICALES

## Création d'une association syndicale autorisée. (ASA)

**Contrôle par le juge du périmètre de l'association - Contrôle normal -  
Appréciation selon deux critères : l'intérêt des propriétaires à l'objet de  
l'ASA et si l'inclusion ou l'omission d'une propriété empêche la réalisation  
de ses missions.**

Le préfet-du-Val-de-Marne a autorisé la création de l'association syndicale autorisée (ASA) des propriétaires de l'île de beauté à Nogent-sur-Marne. Cette ASA regroupe 42 propriétés, dont les propriétaires étaient jusqu'à présent réunis au sein d'une association loi de 1901. Son objet est la réalisation des actes de gestion de la voie de circulation permettant l'accès à chacune des propriétés incluses dans le périmètre de cette association syndicale, de son éclairage, des portails automatiques d'accès, de la maison du gardien, du chemin de contre-halage le long de la Marne, du personnel de l'association, des réseaux communs de desserte des propriétés, ainsi que l'établissement des règlements nécessaires à cette gestion et de veiller à leur respect. Certains propriétaires intéressés par l'objet de l'ASA et opposés à sa création, ont demandé au tribunal l'annulation de l'autorisation de création, au motif notamment que son périmètre était entaché d'une erreur d'appréciation. Ils estimaient en effet que la soustraction de trois parcelles (dont l'une comporte quatre propriétés), et l'addition d'une autre rendaient la réalisation de l'objet de l'ASA impossible.

Le tribunal leur a donné raison.

Il a tout d'abord jugé que le moyen était opérant s'agissant de l'ordonnance de 2004 (rapp. CAAV N°03VE00644 en C+ du 19 janvier 2006, sous l'emprise de la loi du 21 juin 1865), puis qu'il exercerait un contrôle normal, au regard notamment des conséquences financières et juridiques d'une ASA (rapp. CE 20/2/2013 M et Mme B... 348513). Enfin, il a estimé qu'il contrôlerait tout d'abord l'intérêt des propriétaires désignés à faire partie de l'ASA au regard de ses objectifs et ensuite, si le périmètre ainsi déterminé permet à l'ASA d'exercer ses missions.

Le tribunal a ainsi annulé l'arrêté portant création de l'ASA des propriétaires de l'île de beauté à Nogent-sur-Marne estimant que quatre propriétés réunissaient les deux critères et avaient pourtant été omises de son périmètre.

**TA Melun 1<sup>ère</sup> chambre / C+ / [1405982](#) / Rapporteur J. Karaoui / Rapporteuse publique S. Edert.  
PCJA. 11**

Rapp. [CE 20 février 2013 M. 348513](#) / [CAA Versailles C+ 19 janvier 2006 03VE00644](#).

## COLLECTIVITES TERRITORIALES

### Commune - Organes de la commune - Conseil municipal - Fonctionnement .

**Lieu de la réunion du conseil municipal – Réunion dans un autre lieu que la mairie – Faculté mais à titre définitif.**

A la suite d'un regroupement de deux communes, le conseil municipal de la commune nouvelle ainsi créée a adopté un règlement intérieur prévoyant qu'il peut se réunir à l'Hôtel de Ville ou dans tout autre lieu qu'il choisit.

Saisi par des élus d'une contestation de ce règlement intérieur, le tribunal a jugé qu'il résulte des dispositions de l'article [L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales](#), issues de la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, telles qu'éclairées par les travaux parlementaires, que si un conseil municipal peut décider de ne pas siéger à l'hôtel de ville et choisir pour ce faire, sous certaines conditions, un autre lieu situé sur le territoire de la commune, c'est à titre définitif. Ainsi, les dispositions du règlement intérieur litigieux, en ce qu'elles prévoient que le conseil municipal peut se réunir à l'Hôtel de Ville ou dans tout autre lieu qu'il choisit, sans même au surplus conditionner ce choix au respect des conditions restrictives prévues par la loi, est contraire aux dispositions de l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales.

Toutefois, si, en application dudit règlement intérieur et en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal de la commune nouvelle a ainsi siégé successivement dans les deux salles des fêtes des deux communes, le tribunal a constaté que, non seulement le nombre de conseillers municipaux de la commune nouvelle ne permettait de réunir le conseil municipal dans aucune des deux mairies d'origine, dont les salles du conseil sont toutes deux trop exiguës, mais aussi qu'il n'est ni établi, ni même allégué que le lieu choisi par le conseil municipal pour se réunir et délibérer contrevient au principe de neutralité, n'offre pas les conditions d'accessibilité et de sécurité nécessaires ou ne permet pas d'assurer la publicité des séances. Le tribunal a ainsi estimé que, dans ces conditions, l'irrégularité entachant la tenue de ces réunions n'est pas de nature à entacher d'illégalité les délibérations adoptées lors de celles-ci.

TA Melun 2<sup>ème</sup> chambre / 8 décembre 2016 / C+ / [1505317](#), [1505585](#), [1505586](#), [1507828](#), [1507829](#), [1601667](#), [1601668](#) / Rapporteur T. Renvoise / Rapporteur publique S. Bruston.  
PCJA. 135-02-01-02-01

Rappr. sur la possibilité d'une réunion dans un autre lieu que la mairie en cas de circonstances exceptionnelles, CE 29 avril 1904 Commune de Messé n° 10084 et [CE 1er juillet 1998 préfet de l'Isère n°187491](#).



## **Commune – Organisation de la commune – Organe de la commune – Dispositions relatives aux élus municipaux – Indemnités.**

**Délibération fixant le régime des indemnités des adjoints et des conseillers municipaux délégués – 1°) Mesure de régularisation d'une délibération antérieure entachée d'un vice de forme – Absence – 2°) Conséquence – Rétroactivité illégale de la délibération.**

Les requérants ont formé tierce opposition contre un jugement du 2 février 2012 par lequel le tribunal a prononcé l'annulation d'une délibération de juillet 2008 ayant pour objet d'allouer des indemnités de fonctions aux adjoints et conseillers municipaux délégués au titre d'une période antérieure à son intervention. Ils faisaient valoir que cette délibération pouvait être rétroactive dès lors qu'elle constituait une mesure de régularisation visant à combler un vide juridique né du retrait d'une première délibération de mars 2008 disparue de l'ordonnancement juridique en raison d'un pur vice de forme.

En réponse à ce moyen, le tribunal juge que si des mesures de régularisation peuvent éventuellement être prises, elle doivent l'être dans le but de faire respecter des droits et principes d'égalité de valeur que le principe de non-rétroactivité des actes administratifs. La juridiction retient que les requérants n'en invoquent aucun si ce n'est d'avoir été privés de sommes d'argent alors que le code général des collectivités territoriales consacre dans son article L. 2123-17, le principe de la gratuité des fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal.

Se fondant également sur le principe de l'obligation de transmission au contrôle de légalité de toute délibération fixant les indemnités des élus, qui fait obstacle à l'entrée en vigueur d'une telle délibération avant sa transmission, le tribunal en conclut que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Melun a annulé la délibération de juillet 2008 en tant qu'elle a fixé son entrée en vigueur à une date antérieure à sa publication et à sa transmission au représentant de l'Etat.

**TA Melun 9ème chambre / 18 janvier 2017 / [1400323](#) / C / Rapporteuse I. Ruiz / Rapporteur public M. Rhée.  
PCJA. 54-08-04-01 Actes législatifs, 135-02-01-02-03-04 Collectivités territoriales.**

Rappr. [CE 28 juillet 1995 Communauté urbaine de Lyon 142146 B](#) / [CE 28 avril 2014 Mme ... 357090 A](#) / [CE 17 mars 2004 X... 225426 B](#) / [CE 9 juin 2010 A... 320027 B](#) / [CE 8 mars 1967, Caisse régionale de sécurité sociale de Paris 66363 A](#).



# CONTRIBUTIONS ET TAXES

## Impôts sur les revenus - Détermination du revenu imposable.

**Dispositions du 2 de l'article 80 duodecies du CGI - Régime particulier d'imposition des indemnités de cessation de fonction - Dirigeants concernés - Directeurs généraux délégués des sociétés anonymes - Inclusion.**

M. C..., a perçu au cours de l'année 2010 une somme de 652 308 euros établie par transaction du 22 juin 2010 et correspondant à une indemnité de révocation de son mandat de directeur général délégué par le conseil d'administration de la société anonyme Sopra Group qui l'employait. Estimant que cette révocation présentait un caractère forcé, l'administration fiscale lui a appliqué le régime de l'exonération partielle prévue au [2 de l'article 80 duodecies du CGI](#) qui institue un régime particulier d'imposition pour les indemnités versées aux dirigeants des sociétés et assimilés à l'occasion de la cessation de leurs fonctions.

Devant le tribunal, M. C... a notamment soutenu que l'administration ne pouvait imposer les sommes perçues à l'occasion de sa révocation sur le fondement du régime prévu au 2 de l'article 80 duodecies dès lors que sa qualité de directeur général délégué n'en faisait pas un dirigeant de la société au sens de l'article 80 ter du CGI, auquel renvoient ces dispositions et qui, s'agissant des sociétés anonymes, n'incluent que le président du conseil d'administration, le directeur général, l'administrateur provisoirement délégué, les membres du directoire ou tout administrateur ou membre du conseil de surveillance chargé de fonctions spéciales. La juridiction a néanmoins considéré qu'il résulte des termes mêmes des dispositions du 2 de l'article 80 duodecies que le régime d'imposition qu'elles prévoient est applicable, en sus des dirigeants et personnes visés à l'article 80 ter, également à tout mandataire social. Ainsi, en sa qualité de directeur général délégué, mandataire social de la société Sopra Group depuis le 20 juin 2007, M. C... entrait bien dans les prévisions du 2 de l'article 80 duodecies et c'est à bon droit que l'administration a soumis les sommes en litige au régime applicable aux dirigeants des sociétés et assimilés.

TA Melun 10<sup>ème</sup> chambre / 23 décembre 2016 / C+ / [1406939](#) / Rapporteuse L. Barruel / Rapporteur public M. Kauffmann.  
PCJA. 19-04-01-02-03

Solution inédite contraire à une instruction fiscale plus restrictive du 31 mai 2000 publiée au [BOI-RSA-CHAMP-20-40-20 n° 30](#)

## **Impositions locales, taxes assimilées et redevances. Question prioritaire de constitutionnalité**

**Taxe foncière sur les propriétés bâties – valeur locative des établissements industriels – méthodes d'évaluation définies à l'article 1500 du code général des impôts – application de la méthode comptable (article 1499 du code général des impôts) pour le calcul de la valeur locative des bâtiments et terrains industriels qui figurent à l'actif du bilan de leur propriétaire (ou de leur exploitant) soumis à un régime réel d'imposition – application, par défaut, des méthodes d'évaluation par comparaison, définies à l'article 1498 du code général des impôts, lorsque les conditions précitées ne sont pas satisfaites – différence de situation contraire aux principes constitutionnels d'égalité devant la loi et devant les charges publiques : non – refus de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité -**

Les dispositions de l'article 1500 du code général des impôts réservent l'application de la méthode comptable, pour la détermination de la valeur locative des bâtiments et terrains industriels, aux seuls contribuables qui relèvent d'un régime réel d'imposition supposant la tenue d'une comptabilité et la présentation annuelle d'un bilan.

A défaut, le propriétaire ou l'exploitant d'un établissement industriel relève des méthodes d'évaluation par comparaison, définies à l'article 1498 du code général des impôts. Ces dispositions, qui prennent en compte la différence de situation existante entre les biens des propriétaires (ou exploitants) d'établissements industriels, sont en rapport avec l'objet de la loi et ne portent pas atteinte aux principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques garantis par l'article 1er de la Constitution et les articles 6 et 13 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

En conséquence, il n'y a pas lieu de transmettre la question prioritaire relative à la constitutionnalité de l'article 1500 du code général des impôts.

**TA Melun 3<sup>ème</sup> chambre / 2 mars 2017 / C+ / [1406708](#) / Rapporteur T. Bruand / Rapporteur public D. Lalande.  
PCJA. 19-03-03-01, 54-10-01**

Rapprocher, à propos de la méconnaissance des mêmes principes par l'article 1498 du code général des impôts, [CE 9 juillet 2010 340142](#).

# LIBERTÉS PUBLIQUES ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE.

## Droit à l'image en détention.

**Le droit à l'image en détention se limite aux images ou à la voix captée du condamné pendant la détention- L'administration n'a vocation à faire usage du pouvoir d'opposition qui lui est reconnu par la loi, que dans le cas où un détenu a donné son accord à la diffusion d'images susceptibles de porter atteinte aux intérêts, pour la préservation desquels ce pouvoir lui a été reconnu.**

M. C... est un détenu condamné à la réclusion criminelle à perpétuité assortie d'une période de sûreté de XX ans pour meurtre. Il a mis en demeure les sociétés X et Y de cesser la production de l'émission « Faites entrer l'accusé » dont le sujet portait sur les faits pour lesquels il a été condamné.

Et par un courrier du même jour, il a demandé au ministre de la justice d'intervenir auprès de ces sociétés afin de s'opposer à la diffusion de cette émission sur la chaîne de télévision X, sur le fondement des dispositions de l'article 41 de la loi pénitentiaire de novembre 2009. Ce dernier n'ayant pas répondu, une décision implicite de refus est née. M C... en demandait au tribunal l'annulation.

M C... estimait que les dispositions de [l'article 41 de la loi pénitentiaire](#) obligeaient l'administration à s'opposer à la diffusion de ces images au motif qu'elles nuisaient à sa réinsertion.

Le tribunal ne lui a pas donné raison. Il a estimé que les dispositions de l'article 41, qui réaffirment le droit à l'image dont dispose tout détenu ne s'appliquaient que pour les images captées en détention (et non pas les images diffusées pendant la détention et ne représentant pas le détenu dans sa situation de détention) et qu'en tout état de cause, l'administration n'a vocation à faire usage du pouvoir d'opposition qui lui est reconnu par la loi que dans le cas où un détenu a donné son accord à la diffusion d'images susceptibles de porter atteinte aux intérêts pour la préservation desquels ce pouvoir lui a été reconnu. Dans le cas contraire, il a estimé que le détenu devait saisir le juge judiciaire afin d'interdire la diffusion de ces images, les motifs pour lesquels l'administration pénitentiaire peut s'opposer au droit à l'image du détenu, ne créant pas une obligation pour l'administration de se substituer au détenu, si ce dernier n'a pas donné son autorisation expresse.

Le tribunal en a tiré la conséquence que la décision implicite de rejet du ministre de la justice ne faisait pas grief à M. C... . Il a rejeté la requête comme irrecevable.

TA Melun 1<sup>ère</sup> chambre/ [1501968](#) / C+ / Rapporteur G. Dégardin / Rapporteur public S. Edert.  
PCJA. 26-03.

Cf. [CAA Paris 26 janvier 2017 15PA01512 M. A... sur TA Melun 2 décembre 2014 1300980.](#)

# FONCTION PUBLIQUE

## Congés annuels, congés de formation professionnelle et congés bonifiés.

**Impossibilité de prendre simultanément un congé annuel et un congé de formation professionnelle – Impossibilité légale de bénéficier d'un congé de formation professionnelle et d'un des avantages attachés aux congés bonifiés.**

Une fonctionnaire s'était vu accorder un congé de formation professionnelle de février 2011 à février 2014. Au cours de cette période, elle a bénéficié de la prise en charge par l'État, d'un voyage aller-retour entre Paris et Pointe-à-Pitre, ainsi, que d'une bonification de congé d'une durée de trente jours consécutifs sur le fondement des dispositions de l'article 4 du [décret du 20 mars 1978 relatif à la prise en charge des frais de voyage de congés bonifiés](#). Elle n'a en revanche pas bénéficié, au titre de la période durant laquelle elle a séjourné en Guadeloupe, des indemnités de cherté de vie prévues à l'article 3 du décret du 8 juin 1951 relatif au régime de rémunération et avantages accessoires des personnels de l'État en service dans les départements d'outre-mer, lequel est applicable aux congés bonifiés en vertu des dispositions de l'article 11 du décret du 20 mars 1978.

Elle a sollicité du tribunal la condamnation de l'État à lui verser les indemnités de cherté de vie qu'elle estime lui être dues au titre de son séjour en Guadeloupe à l'été 2011. Le tribunal lui a donné tort. Il a d'abord jugé que si le fonctionnaire en activité a notamment droit, en vertu des dispositions de l'article 34 de la loi [du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État](#), à un congé annuel avec traitement dont la durée est fixée par décret en Conseil d'État et au congé de formation professionnelle, l'un et l'autre de ces congés ne sauraient toutefois être pris simultanément. Il a ensuite rappelé qu'un fonctionnaire exerçant ses fonctions sur le territoire européen de la France ne peut bénéficier de la prise en charge de frais de voyage prévue à l'article 4 du décret du 20 mars 1978, de la bonification de congé prévue à l'article 6 du même décret et des indemnités de cherté de vie mentionnées à [l'article 3 du décret du 8 juin 1951](#) qu'au titre d'un congé annuel passé dans le département d'outre-mer où se situe le lieu de sa résidence habituelle. Il en a conclu que la fonctionnaire qui s'est vu accorder un congé de formation professionnelle de février 2011 à février 2014 ne pouvait légalement bénéficier d'un congé annuel durant son séjour dans le département de la Guadeloupe et que, dès lors, elle ne pouvait prétendre au versement au titre d'un tel congé des indemnités de cherté de vie mentionnées à l'article 3 du décret du 8 juin 1951.

TA Melun 6ème chambre / 14 février 2017 / C+ / [1409624](#) / Rapporteur P. Zanella /  
Rapporteur public C. Freydefont  
PCJA. 36-08-03-02

Solution inédite

## Congés bonifiés.

### Condition de prise en charge totale des frais de transports d'enfants en résidence alternée.

Un fonctionnaire avait obtenu pour 2014 le bénéfice d'un congé bonifié mais n'a bénéficié de la prise en charge des frais de transport de ses deux enfants qu'à hauteur de la moitié de leur montant sur le fondement de l'article [R. 521-3 du code de la sécurité sociale](#) au motif que la résidence des enfants avait été fixée en alternance au domicile du requérant et à celui de son ex-épouse en vertu d'une convention réglant les conséquences du divorce homologuée par un jugement de janvier 2011.

Il a sollicité du tribunal la condamnation de l'État à lui verser la somme correspondant à la moitié, non prise en charge par l'État, des frais de transport engagés pour ses deux enfants à l'occasion du congé bonifié qu'il a passé à la Martinique durant l'été 2014. Le tribunal lui a donné raison : il a d'abord rappelé que lorsqu'un parent fonctionnaire, divorcé ou séparé de droit ou de fait de son époux ou de son épouse, bénéficie pour son enfant, conjointement avec l'autre parent, d'un droit de résidence alternée qui est mis en œuvre de manière effective et équivalente, ce parent doit être regardé comme assumant la charge effective et permanente de l'enfant au sens des dispositions de l'article L. 513-1 du code de la sécurité sociale, auxquelles renvoie l'article [19 du décret du 21 mai 1953 relatif aux modalités de remboursement des frais engagés par des personnels civils de l'État à l'occasion de leurs déplacements](#).

Il a également relevé que les dispositions de l'article R. 521-3 du code de la sécurité sociale, qui comptent pour moitié chaque enfant en résidence alternée dans le calcul du « nombre moyen d'enfants », ont pour seul objet de permettre, par exception à la règle de l'unicité de l'allocataire, un versement partagé des allocations familiales entre des parents qui assurent la garde alternée de leur enfant et qu'elles sont ainsi sans incidence sur le caractère effectif et permanent de la charge de cet enfant, pour chacun des deux parents qui en assure la garde alternée. Il a dès lors jugé que l'administration ne pouvait limiter à hauteur de la moitié la prise en charge des frais de déplacement des enfants en se fondant sur les dispositions précitées de l'article R. 521-3 du code de la sécurité sociale.

TA Melun 6ème chambre / 7 mars 2017 / C / [1410456](#) / Rapporteur P. Zanella /  
Rapporteur public C. Freydefont  
PCJA. 36-05-04-03

Cf. [CE 16 décembre 2013 367653](#)

## Cessation de fonctions.

### Démission - Vice de consentement - Existence-

Dans cette affaire, le tribunal était saisi d'un recours dirigé contre une décision portant acceptation de la démission d'un agent hospitalier.

Le tribunal annule cette décision au motif, peu fréquemment retenu, de l'altération du consentement de l'agent lors de la rédaction de sa lettre de démission, réitérée un mois plus tard.

Le tribunal considère que ce vice de consentement ressort à la fois de différents certificats médicaux versés au dossier et de la circonstance que l'intéressée avait été hospitalisée sous la contrainte pour des troubles psychiatriques peu de temps après la rédaction de sa première lettre de démission.

Le tribunal en déduit que l'agent n'était pas en mesure d'apprécier la portée de ses actes au cours de la période où elle a présenté sa démission et que l'administration ne pouvait régulièrement accepter celle-ci dès lors qu'il ressort notamment de [l'article 87 de la loi statutaire du 9 janvier 1986](#) que la démission d'un agent public ne peut résulter que d'une demande écrite de l'agent public marquant sa volonté libre et sans équivoque de cesser ses fonctions.

TA Melun 8ème chambre / 20 décembre 2016 / C / [1501988](#) / Rapporteur N. Medjahed /  
Rapporteur public JB. Claux.  
PCJA. 36-10-08

Cf. [CE 5 novembre 1971 82307](#) / [CAA Nancy 5 août 2016 15NC01036](#), C+

# PENSIONS

## Pensions civiles et militaires de retraite.

**Pensions - Prolongation d'activité au-delà de la limite d'âge - Prise en compte de ces services dans le calcul de la pension - Décision inexistante - Absence en l'espèce.**

La requérante, fonctionnaire territoriale, allant atteindre, le 23 mai 2011, la limite d'âge de son emploi, a demandé à son employeur, le 29 avril 2011, à bénéficier de la prolongation d'activité prévue par l'article 1-1 de la [loi n° 84-834 du 13 septembre 1984](#) relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public.

L'autorité territoriale, l'a, par un arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 2011, autorisée à prolonger son activité de la durée maximale de 10 trimestres prévue par ladite loi avec effet rétroactif au 23 mai 2011.

Toutefois la CNRACL n'a pas pris en compte cette prolongation lors de la constitution des droits à pension de l'intéressée au motif que ledit arrêté était intervenu après la survenance de la limite d'âge qui entraîne de plein droit la rupture des liens des agents avec le service : les décisions administratives individuelles prises en méconnaissance de la situation née de la rupture de ce lien sont entachées d'un vice tel qu'elles doivent être regardées comme des actes inexistantes selon la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'Etat sieur de Fontbonne du 3 février 1956.

Toutefois, se fondant sur un arrêt plus récent de la haute assemblée, qui a considéré que les décisions relatives à la carrière des fonctionnaires peuvent, par dérogation au principe de non-rétroactivité des décisions administratives, s'appliquer à une date antérieure à la date à laquelle elles ont été adoptées dès lors qu'elles ont été prises pour procéder à la régularisation de la situation de l'agent intéressé, le tribunal a estimé que le lien entre la requérante et son service devait être regardé comme n'ayant jamais été rompu.

Ainsi, le tribunal a jugé que la décision de l'autorité territoriale en date du 1<sup>er</sup> juillet 2011 ne pouvait être qualifiée d'inexistante et a, en conséquence, annulé la décision du directeur de la CNRACL, cette solution se rapprochant de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui considère désormais que le principe selon lequel une nomination au-delà de la limite d'âge doit être regardée comme nulle et non avenue doit s'effacer quand l'autorité compétente a simplement fait droit à une demande de maintien en activité dans les limites fixées par la réglementation en vigueur.

TA Melun 5ème chambre / 17 janvier 2017 / C+ / [1403960](#) / Rapporteur S. Delormas /  
Rapporteur public J.R. Guillou.  
PCJA. 48-02-02-03-02

Cf. [CE 19 novembre 2010 Caisse des dépôts et consignations 316613](#) / [CE 17 mars 2004 M. X... 225426](#).



# PROCEDURE

## Pouvoir et devoirs du juge.

**Substitution de base légale – Refus, l’administration ne disposant du même pouvoir d’appréciation et la substitution ne faisant pas bénéficier l’intéressée des mêmes garanties procédurales – Cas d’une décision de refus de renouvellement d’un titre de séjour au motif d’une infraction de travail dissimulé.**

Après qu’une ressortissante étrangère a, à la suite d’un contrôle de police, reconnu avoir exercé les fonctions de gérante de fait d’un restaurant et avoir procédé, en cette qualité, à l’embauche de deux employés non déclarés et en situation irrégulière, le préfet lui a refusé le renouvellement de son titre de séjour portant la mention « vie privée et familiale » sur le fondement des dispositions de l’article [L. 313-5 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile](#).

Le tribunal a d’abord constaté que le préfet ne pouvait se fonder sur ces dispositions, qui régissent le retrait de la carte de séjour temporaire, pour refuser le renouvellement du titre de séjour de l’intéressée. Saisi par le préfet d’une demande de substitution de base légale au bénéfice des dispositions de l’article [L. 313-3 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile](#), le tribunal a ensuite refusé d’y faire droit au motif, d’une part, que l’administration ne dispose pas du même pouvoir d’appréciation pour estimer que la présence en France d’un ressortissant étranger constitue une menace à l’ordre public, que pour constater qu’il a commis l’infraction de travail dissimulé et, d’autre part, que l’application de l’article L. 313-3 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile ne dispense pas le préfet de la saisine de la commission du titre de séjour, garantie pour le ressortissant étranger qui n’est pas applicable en cas de mise en œuvre de l’article L. 313-5 et dont l’intéressée a bien été au cas d’espèce privée.

**TA Melun 2ème chambre / 22 décembre 2016 / C+ / [1503714](#) / Rapporteur C. Estreyer /  
Rapporteur public S. Bruston.  
PCJA. 54-07-01-05**

Cf. Sur les conditions dans lesquelles le juge de l’excès de pouvoir peut procéder à une substitution de base légale, [CE Sect. 3 décembre 2003 240267](#) et sur un refus de substitution de base légale pour des motifs partiellement similaires, [CE 25 septembre 2009 M. A... 311597](#).

## Procédure - Voies de recours - Tierce-opposition - Recevabilité.

**1) Recours pour excès de pouvoir contre une délibération fixant le régime des indemnités des adjoints et des conseillers municipaux délégués – Annulation de la délibération par les juges du premier degré – 2) Conséquence de l'absence de communication du recours aux bénéficiaires des indemnités de fonction - Faculté pour les bénéficiaires, si le jugement préjudicie à leurs droits et s'ils n'ont pas été représentés à l'instance, de former une tierce-opposition - Existence**

Le conseil municipal de Fontainebleau a fixé par deux délibérations de mars et juillet 2008 le régime des indemnités des adjoints et des conseillers municipaux délégués. Par deux jugements du 2 février 2012, le tribunal a annulé ces deux délibérations en tant qu'elles fixaient leur entrée en vigueur à une date antérieure à leur publication et à leur transmission au représentant de l'Etat.

Les bénéficiaires de ces indemnités de fonction ont introduit devant le tribunal une tierce opposition faisant valoir qu'ils n'avaient pas été invités à présenter leurs observations dans le cadre des deux premières instances.

Faisant application de [l'article R. 832-1 du code de justice administrative](#), le tribunal juge, d'une part, que la commune de Fontainebleau ne peut être regardée comme ayant représenté les intérêts des bénéficiaires des indemnités de fonctions dans le cadre des deux instances dans lesquelles elle avait la qualité de défendeur. Le tribunal retient, d'autre part, que ces instances ont préjudicié aux droits des bénéficiaires de ces indemnités alors que les sommes versées au titre de ces délibérations ont été récupérées depuis lors.

La juridiction en conclut que la tierce opposition contre ces deux jugements est recevable.

TA Melun 9ème chambre / 18 janvier 2017 / C / [1400323](#) / Rapporteur I. Ruiz / Rapporteur public M. Rhée.  
PCJA. [54-08-04-01 Procédure](#) 135-02-01-02-03-04 Collectivités territoriales

Cf. [CE 29 novembre 1912 45893 Rec. p. 1128](#) / [CE 2 juillet 2014 M. B... D... 366150, B](#)

# RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

## Faits susceptibles ou non d'ouvrir une action en responsabilité.

Action en responsabilité de l'Etat du fait des conditions de prise en charge des mineurs isolés étrangers par un département – 1°) Responsabilité pour faute de l'Etat à raison d'une pratique du parquet – Incompétence de la juridiction administrative – 2°) Responsabilité sans faute de l'Etat – Rupture d'égalité devant les charges publiques - Absence.

Le département du Val-de-Marne recherche la responsabilité de l'Etat au titre de la prise en charge d'un nombre de mineurs isolés étrangers supérieur aux effectifs déterminés par la cellule nationale de répartition et demande au tribunal de condamner l'Etat à réparer le préjudice issu des frais exposés pour l'hébergement et l'accueil des mineurs isolés étrangers.

Le département se plaignant de ce que le parquet du tribunal de grande instance de Créteil remet systématiquement en cause l'évaluation de la minorité du jeune faite par la collectivité publique, et qu'il n'apporte pas son concours en matière de vérification des documents d'état civil présentés, le tribunal considère que le département conteste, en réalité, la pratique du parquet, qui est relative à la conduite effective d'une procédure judiciaire et concerne, ainsi, le fonctionnement de la justice de l'ordre judiciaire. Il en conclut qu'il n'appartient pas au juge administratif d'en connaître.

Le tribunal juge par ailleurs que la prise en charge des mineurs isolés étrangers incombe au département et que la seule circonstance que le département du Val-de-Marne accueillerait un nombre très important de jeunes, dépassant les objectifs d'accueil fixés par la cellule nationale, ne saurait établir une situation de rupture d'égalité devant les charges publiques, alors que les objectifs définis par cette cellule n'ont pas de valeur impérative et que la loi met expressément à la charge des départements la prise en charge de ces jeunes.

Relevant que [l'article 72-2 de la Constitution](#) prévoit au demeurant que les départements peuvent bénéficier de mesures de péréquation financière, la juridiction en conclut que l'accueil de mineurs ne saurait être considéré comme une charge n'incombant pas normalement au département et rejette les conclusions tendant à l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat.

TA Melun 9ème chambre / 16 décembre 2016 / [1506538](#) / C / Rapporteur M. Champenois / Rapporteur public M. Rhée.  
PCJA. 60-01-02

Cf. [TC 11 novembre 1952 Préfet de la Guyane](#) / [CE 15 avril 2011 Garde des Sceaux 346213](#), A Rappr. [CAA de Versailles 21 juillet 2015 12VE03379](#), C+

## Personnes responsables - Etat ou autres collectivités publiques.

**Faute du comptable de la commune à l'occasion du recouvrement de titres exécutoires émis par le maire - Imputabilité à l'Etat - Absence.**

La commune d'Arcueil recherchait la responsabilité de l'Etat pour des dysfonctionnements, dus notamment à l'informatisation de la gestion de la trésorerie de Cachan, qui auraient rendu irrécouvrables 916 titres exécutoires émis entre 1985 et 1992 par son maire.

Le tribunal a d'abord relevé que le comptable d'une commune, qui est un fonctionnaire de l'Etat, lorsqu'il recouvre des titres exécutoires émis par un maire, agit pour le compte et au nom de la commune. Il en a ensuite déduit que les fautes reprochées aux agents de la trésorerie de Cachan ne sauraient engager la responsabilité de l'Etat et que la demande indemnitaire de la commune ne pouvait qu'être rejetée.

TA Melun 7ème chambre / 22 décembre 2016 / C / [1405047](#) / Rapporteur P. Meyrignac / Rapporteur public A. Philipbert.  
PCJA. 60-03-02-02-01

Cf. [CE 10 octobre 2014 Commune de Cavalaire 356722](#).

Comp. [CE 16 novembre 2011 Commune de Cherbourg-Octeville 344621](#)

# URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

## Plan d'aménagement et d'urbanisme.

**Plan local d'urbanisme – Application des règles fixées par les plans locaux d'urbanisme – Portée des différents éléments du plan – Orientation d'aménagement et de programmation.**

Parmi les documents que comprend le plan local d'urbanisme figurent les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) qui peuvent être accompagnées d'un document graphique. Aux termes de l'article [L. 123-1-4 du code de l'urbanisme](#), dans sa rédaction applicable à l'espèce : « Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements. 1. En ce qui concerne l'aménagement, les orientations (...) peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics (...) ».

C'est au titre de ces OAP que le plan local d'urbanisme d'Ivry-sur-Seine prévoit le développement des circulations douces et des chemins piétonniers.

Si l'article [L. 123-5 du même code](#), dans sa rédaction applicable organise un rapport de compatibilité entre les travaux ou opérations soumis à autorisation et ces OAP, le conseil d'Etat est venu préciser la portée de ces OAP.

Par un arrêt du 26 mai 2010 M. A... c. Commune de Saint-Avé n° 320780, il a estimé que la délimitation, dans les documents graphiques d'un plan local d'urbanisme (PLU), au titre des orientations d'aménagement, d'une "zone verte" au sein d'une zone à urbaniser, ne peut être assimilée ni à la définition, en application de l'article [L. 123-1 du code de l'urbanisme](#), d'une zone naturelle à protéger, ni à la fixation d'un emplacement réservé aux espaces verts en application du 8° du même article de ce code, ni au classement en espace boisé, au sens de l'article L. 130-1 du même code.

Par suite, cette délimitation ne suffit pas, par elle-même, à conférer à cette zone un caractère inconstructible.

En l'espèce, le maire d'Ivry-sur-Seine s'est opposé à la déclaration préalable d'un syndic de copropriété pour le remplacement d'un portail existant en fond de parcelle et l'édification de portails et d'une clôture le long de la rue ... au motif que ces travaux étaient incompatibles avec l'OAP n° 7 relatives aux chemins piétonniers.

.../

/...

Le tribunal a censuré ce refus pour erreur de droit, la délimitation, dans les documents graphiques d'un plan local d'urbanisme, au titre d'une orientation d'aménagement et de programmation, d'un « cheminement piéton sur parcelle privée à créer ou à rendre accessible au public » ne pouvant être assimilée à la définition du tracé d'un sentier piétonnier en application du 6° de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme ou à la fixation d'un emplacement réservé aux voies publiques en application du 8° du même article L. 123-1-5.

De plus, le règlement du plan local d'urbanisme ne comporte aucune disposition relative au tracé et aux caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, en application du 6° de l'ancien article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, ni ne définit d'emplacement réservé pour la création d'un cheminement piétonnier sur les parcelles concernées. Enfin, si l'article 3 du titre 2 du règlement du plan local d'urbanisme, relatif aux dispositions applicables aux « éléments naturels et paysagers remarquables » visés par le 7° de l'ancien article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, fait état de « cheminements piétonniers à consolider ou à créer », il renvoie, pour son application, aux documents graphiques annexés à ce règlement, lesquels ne font pas figurer de cheminement piétonnier à créer le long du terrain d'assiette du projet.

Le maire d'Ivry-sur-Seine ne pouvait donc se fonder sur la seule orientation d'aménagement et de programmation relative aux cheminements piétonniers pour s'opposer à la déclaration préalable litigieuse.

**TA Melun 4<sup>ème</sup> chambre / 10 février 2017 / [1407193](#) / C / Rapporteur R. Grand / Rapporteur publique B. Aventino-Martin.  
PCJA. 68-01**

Cf. [CE 6 juin 2012 sté RD Machines Outils 342328](#) / [CE 26 mai 2010 M. Manuel A... c/ Commune de Saint-Avé 320780](#).

**Directrice de publication :** Sylvie FAVIER, Présidente  
**Rédacteur en chef :** Antoine JARRIGE, Vice-président

**Comité de rédaction :**

Barbara AVENTINO-MARTIN, Servane BRUSTON, Jean-Baptiste CLAUDX, Sophie EDERT, Christophe FREYDEFONT, Jean-René GUILLOU, Michaël KAUFFMANN, Dominique LALANDE, Armel PHILIPBERT, Mathieu RHEE.

**Secrétaire de rédaction :** Brigitte LECOEUR

**ISSN :** 2275-9956

**Illustration :** TA Melun

**Site :** <http://melun.tribunal-administratif.fr/>

**Abonnement à la lettre :** [documentation.ta-melun@juradm.fr](mailto:documentation.ta-melun@juradm.fr)

### Comité de rédaction



Tribunal administratif de Melun, 43 rue du général de Gaulle, case postale 8630  
77008 MELUN Cedex. 01.60.56.66.30