

N° anonymat :

N° 0404

SESSION : CTA 2025

ÉPREUVE : Etude d'un dossier de contentieux administratif

Nombre total d'intercalaires :
(ne pas compter cette copie)

3

Note sur 20 :

Coefficient :

Note définitive :

Tribunal administratif de Melun
M. DÉSERT c/ Commune de Médoc

I. Faits et procédure

Par une délibération n° 13-84 du 3 juillet 2013, le conseil municipal de la commune de Médoc a approuvé un dispositif financier de soutien aux professionnels de santé et inscrit à ce titre 80 000 de crédits au budget de l'année.

Par délibération n° 13-81 du 17 octobre 2013, le conseil municipal a approuvé la convention d'engagement pour la mise en œuvre de ce dispositif et, par délibération n° 13-83 du même jour, approuvé un projet de mise à disposition de locaux loués par la commune au bénéfice d'un professionnel de santé.

Par décision du 22 octobre 2019, le maire de la commune a donné ces locaux en location à un professionnel de santé, d'abord à titre

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

probit puis moyennant le versement d'un loyer.

Par délibérations du 28 janvier 2020, le conseil municipal a décidé du maintien du dispositif, abrogé la délibération n° 18-83 du 17 octobre 2018 et approuvé une nouvelle convention de mise à disposition pour un professionnel de santé.

Par délibérations du 5 mars 2020, le conseil municipal a approuvé une nouvelle convention de mise à disposition des locaux et octroyé trois aides de 15 000 € à trois médecins.

Par courrier du 30 août 2019, M. Nézet avait introduit un recours gracieux contre la délibération du 3 juillet 2019. Ce recours a été rejeté par décision du 24 septembre 2019.

Par une requête et un mémoire*, M. Jean Nézet demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la délibération du 3 juillet 2019, ensemble la décision du 24 septembre 2019 de rejet de son recours gracieux ;

* enregistré les 24 septembre 2019 et 16 mars 2020

2°) d'annuler les deux délibérations des 17 octobre 2019 ;

3°) d'annuler la décision du maire des 22 octobre 2019 ;

4°) d'annuler les deux délibérations des 29 janvier 2020 ;

5°) d'annuler les quatre délibérations des 5 mars 2020.

Par un mémoire en défense enregistré le 20 août 2022, la commune de Médac, représentée par Me Durand, conclut :

1°) du rejet de la requête ;

2°) à ce qu'une somme de 3000 € soit mise à la charge des requérants en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative (CJA).

Le présent recours est un recours en excès de pouvoir

II. Questions procédurales

1. Désistement

Aucun désistement n'est intervenu dans la présente instance.

2. Compétence

La juridiction administrative est compétente pour connaître des recours intentés contre les délibérations et actes des collectivités territoriales relatifs à des dispositifs d'aide

financière (par exemple : CE, sect., 2024, M. S., A.)

Le tribunal administratif, juge de premier ressort de droit commun en vertu de l'article L. 211-1 du CSA, est compétent pour connaître des présent recours qui aucune disposition n'attribue à une autre juridiction.

En vertu de l'article R. 312-1 du CSA, le tribunal territorialement compétent est celui dans le ressort duquel se trouve le siège de l'auteur de l'acte attaqué. La commune de Médac étant située en Seine-et-Marne, le tribunal administratif de Melun est compétent.

Le présent litige ne fait pas partie de ceux que l'article R. 222-13 du CSA attribue à un magistrat statuant seul. La formation collégiale est donc compétente.

3. Non-lieu

Une exception de non-lieu a été soulevée en défense à l'encontre des conclusions à fin d'annulation dirigées contre la délibération n° 18-85 du 17 octobre 2018 au motif que celle-ci a été annulée par une délibération du 23 janvier 2020.

L'annulation d'un acte en cours d'exécution ne prive d'effet les conclusions à fin d'annulation que lorsque deux conditions sont réunies : d'une part, l'acte n'a pas reçu d'exécution lorsqu'il était en vigueur ; d'autre part, la décision d'annulation est devenue définitive (CE, 2000, B., A.).

N° 0404

En l'espèce, la délibération du 29 janvier 2020 a effectivement obéi à la délibération n° 13-83 du 17 octobre 2013.

Toutefois, d'une part, cet acte peut être regardé comme ayant reçu exécution puisque c'est sur son fondement que le maire a, par décision du 22 octobre 2013, mis la licence concernée à disposition du médecin désigné.

D'autre part, puisque M. Nézet a, dans son mémoire du 16 mai 2020, présenté des conclusions d'annulation de la délibération du 29 janvier 2020, la décision d'obligation n'est pas devenue définitive.

Par suite, les conclusions à fin d'annulation de la délibération n° 13-83 ne sont pas privées d'objet et l'exception de non-lieu doit être écartée.

Il y a toujours lieu de statuer sur la requête.

4. Recevabilité

Trois fins de non-recevoir sont opposées en défense.

4.1. Inrecevabilité de la requête collective

La commune fait valoir que la requête collective est irrecevable car les décisions attaquées n'ont pas le même objet et ne présentent donc pas un lien suffisant entre elles.

Est qualifiée de requête collective, outre celle présentée par plusieurs requérants, la requête introduite par un seul requérant à l'encontre de plusieurs décisions. Sa recevabilité est subordonnée à l'existence d'un lien suffisant entre les décisions attaquées (CE, sect., 1973, D., A). En l'absence d'un tel lien, le juge est tenu d'inviter le requérant à régulariser son recours par la présentation de requêtes distinctes (même décision).

En l'espèce, si toutes les décisions attaquées n'ont pas le même objet, elles se rattachent au même cadre juridique, à savoir le dispositif financier de soutien aux professionnels de santé mis en place par la commune. Les délibérations litigieuses correspondent à différents étaps et procédés permettant la mise en œuvre de ce dispositif.

Il est donc proposé de considérer que les décisions attaquées présentent un lien suffisant entre elles et d'écarter la fin de non-recevoir.

4.2. Inrecevabilité des conclusions dirigées contre la délibération du 3 juillet 2019 et la décision du 24 septembre 2019

La commune fait valoir que la délibération du 3 juillet 2019, qui porte inscription de crédits, est un acte préparatoire qui ne fait pas grief au requérant. Cette inrecevabilité s'étendrait au rejet du recours collectif.

Le Conseil d'Etat juge en termes généraux que la délibération par laquelle l'assemblée

délibération d'une collectivité territoriale décide d'imputer une dépense à son budget fait grief (CE, 2001, M. A., C). Toutefois, le juge également que l'imputation de crédits nécessaire au paiement d'une subvention au budget ne comporte par elle-même aucune obligation d'effectuer la dépense correspondante et ne conditionne donc pas la recevabilité d'un recours contre la subvention (CE, 1996, Département de l'Yonne, B). L'imputation de crédits n'apparaît donc pas comme une mesure préparatoire à la décision. En outre, dans le cas où une collectivité choisit de distinguer autorisations de programme et crédits de paiement, la haute juridiction juge que l'imputation de ces derniers au budget fait grief (CE, 2008, Syndicat général de l'Éducation nationale (SNT) du Bas-Rhin, B).

En l'espèce, par la délibération du 3 juillet 2013, le conseil municipal a inscrit 80 000 € de crédits au budget de la commune, déplacés depuis le chapitre "dépenses imprévues". Ces crédits semblent devoir être analysés comme des crédits de paiement, à savoir un plafond de dépenses pouvant être effectivement engagées durant l'exercice comptable. Même si cette imputation n'engage pas la commune à faire la dépense, elle est susceptible d'avoir des effets concrets sur son budget.

Il est donc proposé de considérer qu'une telle décision fait grief et d'écarter la fin de non-recevoir.

4.3. Départ d'intérêt à agir

La commune fait valoir que les conséquences financières des décisions attaquées ne sont pas suffisamment importantes pour conférer intérêt à agir au requérant qui se méprend de sa qualité de contribuable local.

De jurisprudence constante, le contribuable local n'est recevable à attaquer les actes d'une collectivité que si ceux-ci engendrent des dépenses supplémentaires pour le budget (CE, 2002, Département de Deux-Sèvres).

Plus précisément, il faut que les conséquences financières soient d'une importance suffisante (CE, 2016, Commune de Rivedoux-Plage, C).

L'acte attribuant une subvention a par lui-même une incidence directe sur le budget (CE, sect, 2024, M. S., A).

Par ailleurs, les actes d'approbation d'une convention - type ne patent, par eux-mêmes, par atteinte aux intérêts de personnes susceptibles d'être affectées par la conclusion ultérieure de contrats déterminés (CE, 2002, Fédération générale de transport et de d'équipement (FDT, B)).

En l'espèce, il y a lieu d'analyser l'intérêt à agir de M. Décert décision par décision.

Compte-tenu des conséquences financières qu'elles sont susceptibles d'avoir sur le budget de la commune, les délibérations du 3 juillet 2018 et du 23 janvier 2020 mettent en place le dispositif financier et impliquent les crédits de subvention au budget semblent pouvoir être attaqués par M. Décert, quand

N° 0404

bien même ces montants ne représenteraient qu'une fraction du budget total de la commune.

Tel est également le cas de trois délibérations d'attribution d'une aide financière des 5 mars 2020, compte tenu de leur nature de subvention.

En revanche, les délibérations du 17 octobre 2018 et 5 mars 2020 impliquent une convention d'engagement et la décision du maire du 22 octobre 2018 ayant pour objet la mise à disposition ne semblent pas présenter des conséquences financières suffisantes.

En effet, si la mise à disposition est prévue à titre gratuit dans un premier temps, elle concerne des locaux déjà loués par la commune et n'engendre donc pas par elle-même de dépense supplémentaire.

Quant à la délibération du 17 octobre 2018 portant approbation du modèle de convention d'engagement, elle est par elle-même sans incidence financière.

Il est donc proposé d'accueillir la fin de non-recevoir en ce qui concerne les deux délibérations du 17 octobre 2018, la décision du 22 octobre et la délibération du 5 mars 2020.

III. Au fond

1. Sur les conclusions à fin d'annulation

Les conclusions d'annulation s'appuient sur un unique moyen tiré de l'incompétence de la commune. Le recours procède mentionnant toutefois le défaut de base légale, ce qui fait écho à l'analyse du Conseil d'Etat en ce qui concerne des aides attribuées à tort sur le fondement d'un texte (CE, 1998, Commune de Colombes, A). Il est donc proposé d'analyser ces deux aspects : d'une part le défaut de base légale en tant que les décisions sont fondées sur l'article L.1511-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ; d'autre part l'incompétence de la commune pour instaurer un régime d'aide sans texte.

1.1. En ce qui concerne le défaut de base légale

Le requérant soutient que la commune ne pourrait pas attribuer d'aide sur le fondement de l'article L.1511-8 du CGCT car elle n'est pas située dans une zone concernée.

L'article L.1511-8 du CGCT permet aux collectivités territoriales d'attribuer des aides pour favoriser l'installation et le maintien des professionnels de santé dans les zones définies par le 1° de l'article L.1434-4 du code de la santé publique (CSP), à savoir les zones où l'offre de soins est

insuffisante ou difficile d'accès, telle que définie par arrêté du directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS).

L'arrêté du 13 novembre 2017 définit deux types de zones : les zones d'intervention prioritaire et les zones d'action complémentaire.

En l'espèce, il ne ressort pas des pièces des dossiers, et notamment de la carte de l'ARS produite, que la commune de Médac ait été dans une zone de l'article L 1434-4 du CSP à la date des décisions litigieuses.

Cela est confirmé à la lecture des mémoires en défense puisque la commune cherche à se prévaloir de son classement ultérieur dans une telle zone, en 2022, en arguant que celui-ci révoquerait un classement de faits antérieur.

Cette argumentation ne saurait être accueillie. À la date des décisions attaquées, la commune de Médac ne faisait pas partie d'une zone où l'offre de soins était jugée insuffisante. Elle ne pouvait donc pas bénéficier d'aide sur le fondement de l'article L 1511-8 du CGCT.

Les décisions litigieuses sont, par suite, dépourvues de base légale.

1.2. En ce qui concerne la compétence de la commune pour attribuer des aides aux entreprises

La commune sollicite en une substitution de motif et soutient que le dispositif litigieux pourrait être fondée sur l'article L. 2221-29 du CGCT.

Il semble que cette demande tende en réalité à une substitution de base légale, qui rentre dans l'office du juge de l'excès de pouvoir (CE, 2003, El Bahi).

Il convient donc d'examiner si des décisions litigieuses pourraient être fondées sur les compétences générales de la commune.

Aux termes de l'article L. 2221-29 du CGCT, le conseil municipal règle les affaires de la commune. Toutefois, l'article L. 1511-2 du même code prévoit que, sous réserve notamment de l'article L. 1511-8, le conseil régional est seul compétent en matière d'aide aux entreprises.

Sans l'empêchement de textes antérieurs, le Conseil d'Etat a strictement encadré la capacité d'intervention des collectivités en matière d'aide économique. Ainsi, sauf habilitation législative, les communes ne peuvent en principe pas créer de régimes d'aide. Et lorsque la loi prévoit un tel régime, elles ne peuvent intervenir que dans ce cadre (CE, 1986, Département de la Côte-d'Or, A).
Même lorsqu'elles ont recours à des sociétés,

N° 0404

d'économie mixte locales, les communes ne peuvent leur verser directement d'aides (CE, 1994, Préfet du département de Alpes de Haute Provence ; CE, 1998, commune de Colombes).

En l'espèce, à défaut de précision dans le cadre prévu par le législateur, la commune de Médoc ne saurait se fonder sur ses compétences générales pour créer un régime d'aides à destination des professionnels de santé.

Il est donc proposé de rejeter la demande de substitution de base légale.

Il résulte de ce qui précède que M. Désert est fondé à demander l'annulation de délibérations des 3 juillet 2018, 29 janvier 2020 et 5 mars 2020.

2. Sur les conclusions accessoires

~~Une somme de 11~~ Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce de faire droit aux conclusions présentées par la commune sur le fondement de l'article L.761-1 du CSA.

IV Proposition de solution

Il est proposé de :

- 1°) annuler les délibérations de 3 juillet 2019, 29 janvier 2020 et 5 mars 2020 ;
- 2°) rejeter le surplus de conclusions.