

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N°1803429

M. J... R... et autres

M. Jean-Louis Ban
Rapporteur

M. Stéphane Morel
Rapporteur public

Audience du 24 juin 2021
Décision du 30 juillet 2021

135-05
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Grenoble

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 6 août 2018 et le 27 décembre 2019, Mme Q... E..., Mme L... V..., M. T... I... et M. J... R... demandent au tribunal dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler :

- l'arrêté du 20 juin 2014 par lequel le maire de Saint-Ismier a accordé une délégation de fonction à Mme U... K... ;
- l'arrêté du 30 juillet 2015 par lequel le maire de Saint-Ismier a accordé une délégation de fonction à Mme S... O... ;
- l'arrêté du 1er avril 2016 par lequel le maire de Saint-Ismier a accordé une délégation de fonction à M. P... D... ;
- l'arrêté 2 avril 2017 par lequel le maire de Saint-Ismier a accordé une délégation de fonction à M. G... H... ;

2°) de tirer « toutes les conséquences de l'invalidation des délégations » ;

3°) de condamner M. C... à rembourser la somme de 693,70 euros bruts sous déduction des charges sociales ;

4°) de condamner Mme K... à rembourser la somme totale de 6 456,88 euros au titre des années 2014, 2015 et 2016 ;

5°) de condamner Mme O... à rembourser la somme de 10 318,14 euros au titre de la période du 1^{er} septembre 2015 au 30 juin 2018 augmentée d'une somme de 305,78 euros par mois jusqu'à la date du présent jugement ;

6°) de condamner M. D... à rembourser la somme de 3 629,20 euros au titre des années 2016 et 2017 ;

7°) de condamner M. H... à rembourser la somme de 4 576,51 euros pour la période de 2017 au 30 juin 2018 augmentée d'une somme de 305,78 euros par mois jusqu'à la date du présent jugement ;

8°) d'ordonner à la commune de justifier les écarts constatés entre la comptabilité et les montants globaux des indemnités versées, « moyennant preuve à l'appui et la fourniture des extraits de compte n°6531 « indemnités élus », et ce pour chaque année afin de vérifier les écritures comptables » ;

9°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Ismier une somme de 1 000 euros à verser à chacun des requérants.

Ils soutiennent que :

- la jurisprudence Cabajz sur la tardiveté ne leur est pas opposable dès lors que les arrêtés attaqués n'ont pas été publiés et qu'ils les ont contestés après en avoir pris connaissance ;
- le moyen tiré de l'irrégularité de l'arrêté de nomination de Mme N... est abandonné ;
- M. C... ne peut prétendre au versement des indemnités qu'à compter du 1^{er} septembre 2015, date de publication de l'arrêté du 2 août 2015 lui accordant une délégation de fonction ; M. C... doit être condamné à rembourser la somme de 693,70 euros bruts sous déduction des charges sociales ;

- l'arrêté du 20 juin 2014 accordant une délégation de fonction à Mme K... se fonde sur des délibérations antérieures à l'élection municipale de 2014 qui sont devenues caduques ; il méconnaît également le principe de non-rétroactivité des actes réglementaires et doit être annulé en tant qu'il s'applique à compter du 16 juin 2014 ; l'arrêté n'est pas exécutoire ; le conseil municipal n'a pas été informé de cet arrêté en méconnaissance de l'article 37 du règlement intérieur du conseil municipal et de l'article R. 2121-19 du code général des collectivités territoriales ; le conseil municipal n'a pas voté sur les indemnités susceptibles d'être attribuées ; son arrêté de délégation étant illégal, Mme K... doit être condamnée à rembourser la somme totale de 6 456,88 euros au titre des années 2014, 2015 et 2016 ;

- le conseil municipal n'a pas été informé de l'arrêté de délégation du 30 juillet 2015 accordant une délégation de fonction à Mme O... ; le conseil municipal n'a pas voté le versement d'indemnité à Mme O... ; le contenu de sa délégation est imprécis ; elle doit être condamnée à rembourser la somme de 10 318,14 euros au titre de la période du 1^{er} septembre 2015 au 30 juin 2018 augmentée d'une somme de 305,78 euros par mois jusqu'à la date du jugement ;

- l'arrêté du 1^{er} avril 2016 accordant une délégation de fonction à M. D... n'a pas fait l'objet d'une information du conseil municipal ; le versement d'indemnités n'a pas été voté par le conseil municipal ; la preuve de sa transmission au contrôle de légalité et sa publicité n'est pas rapportée ; sa délégation est identique à celle qui a été accordée à Mme F... sans que l'arrêté

attaqué fixe un ordre de priorité ; il doit rembourser la somme de 3629,20 euros au titre des années 2016 et 2017 ;

- l'arrêté 2 avril 2017 accordant une délégation de fonctions à M. H... est illégal ; les fonctions de M. H... correspondent aux missions de M. B... ; cet arrêté n'a pas fait l'objet d'une information du conseil municipal ; le versement d'indemnités n'a pas été voté par le conseil municipal ; son arrêté de délégation étant illégal, M. H... doit rembourser la somme de 4 576,51 euros pour la période de 2017 au 30 juin 2018 augmentée d'une somme de 305,78 euros par mois jusqu'à la date du présent jugement ;

- il y a des incohérences comptables entre le montant des indemnités versées aux élus et les écritures comptables ; il convient d'ordonner à la commune de justifier ces écarts.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 octobre 2019, la commune de Saint-Ismier représenté par Me Fessler, conclut au rejet de la requête et à la condamnation des requérants à lui verser une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

Elle soutient que ;

- l'arrêté du 2 août 2015 accordant une délégation de fonction à M. C... est légal ; les conclusions en remboursement des indemnités sont irrecevables ;

- la demande d'annulation de l'arrêté du 20 juin 2014 accordant une délégation de fonction à Mme K... est dépourvue d'objet du fait du retrait de cette décision ; cette demande est tardive en application de la jurisprudence Cabajz ; les moyens dirigés contre cet arrêté ne sont pas fondés ; les conclusions en remboursement des indemnités sont irrecevables ;

- les conclusions d'annulation de l'arrêté du 30 juillet 2015 accordant une délégation de fonction à Mme O... sont tardives en application de la jurisprudence Cabajz ; les moyens dirigés contre cet arrêté ne sont pas fondés ; les conclusions en remboursement des indemnités sont irrecevables et infondées ;

- la demande d'annulation de l'arrêté accordant une délégation de fonction à M. D... est dépourvue d'objet du fait de l'abrogation de cette décision ; cette demande est tardive en application de la jurisprudence Cabajz ; les moyens dirigés contre cet arrêté ne sont pas fondés ; les conclusions en remboursement des indemnités seront rejetées par voie de conséquence ;

- les conclusions d'annulation de l'arrêté 2 avril 2017 accordant une délégation de fonction à M. G... H... sont tardives en application de la jurisprudence Cabajz ; les moyens dirigés contre cet arrêté ne sont pas fondés ; les conclusions en remboursement des indemnités seront rejetées par voie de conséquence ;

- aucune incohérence comptable n'existe comme le confirme l'attestation produite, émanant du comptable public.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 mars 2021, M. M... C... conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- l'arrêté de délégation du 2 août 2015 a été publié et ne peut plus être remis en cause ; les conclusions d'annulation sont donc tardives ;

- il a effectivement exercé les fonctions correspondantes à l'arrêté de délégation du 2 août 2015 ;

- l'annulation de l'arrêté de délégation, qui ne comporte aucune disposition financière, n'implique pas le reversement des indemnités ; en outre, les requérants n'ont pas demandé à la commune qu'elle sollicite le remboursement des indemnités versées ; la décision octroyant des indemnités de fonction constitue une décision créatrice de droit, faisant obstacle à son retrait par la commune ; les conclusions aux fins de remboursement des indemnités sont irrecevables.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 mars 2021, M. G... H... conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- l'arrêté de délégation du 2 août 2015 a été publié et ne peut plus être remis en cause; les conclusions d'annulation sont donc tardives ;
- il a effectivement exercé les fonctions correspondantes à l'arrêté de délégation du 2 août 2015 ;
- l'annulation de l'arrêté de délégation, qui ne comporte aucune disposition financière, n'implique pas le reversement des indemnités ; en outre, les requérants n'ont pas demandé à la commune qu'elle sollicite le remboursement des indemnités versées ; la décision octroyant des indemnités de fonction constitue une décision créatrice de droit, faisant obstacle à son retrait par la commune ; les conclusions aux fins de remboursement des indemnités sont irrecevables.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 mars 2021, Mme S... O... conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- l'arrêté de délégation du 30 juillet 2015 a été publié et ne peut plus être remis en cause ; les conclusions d'annulation sont donc tardives ;
- elle a effectivement exercé les fonctions correspondantes à l'arrêté de délégation du 30 juillet 2015 ;
- l'annulation de l'arrêté de délégation, qui ne comporte aucune disposition financière, n'implique pas le reversement des indemnités ; en outre, les requérants n'ont pas demandé à la commune qu'elle sollicite le remboursement des indemnités versées ; la décision octroyant des indemnités de fonction constitue une décision créatrice de droit, faisant obstacle à son retrait par la commune ; les conclusions aux fins de remboursement des indemnités sont irrecevables.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 mars 2021, Mme U... K... conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- l'arrêté de délégation du 20 juin 2014 a été publié et ne peut plus être remis en cause ; les conclusions d'annulation sont donc tardives ;
- elle a effectivement exercé les fonctions correspondantes à l'arrêté de délégation du 20 juin 2014 ;
- l'annulation de l'arrêté de délégation, qui ne comporte aucune disposition financière, n'implique pas le reversement des indemnités ; en outre, les requérants n'ont pas demandé à la commune qu'elle sollicite le remboursement des indemnités versées ; la décision octroyant des indemnités de fonction constitue une décision créatrice de droit, faisant obstacle à son retrait par la commune ; les conclusions aux fins de remboursement des indemnités sont irrecevables.

Par lettre du 18 juin 2021, le tribunal a informé les parties qu'il était susceptible de soulever d'office des moyens tirés de ce que, premièrement, les conclusions tendant à ce que M. C... soit condamné à rembourser la somme de 693,70 euros au titre des indemnités de fonctions qui lui auraient été indument versées n'entrent pas dans les prévisions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative et, deuxièmement, de ce que les conclusions tendant à ce que Mme S... O..., Mme U... K..., M. P... D..., M. G... H... et M. C... soient condamnés à reverser les indemnités de fonctions qu'ils auraient illégalement perçues, sont irrecevables faute de respecter la règle de la décision préalable prévue par l'article R. 421-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Ban,
- les conclusions de M. Morel, rapporteur public,
- les observations de Me Fessler représentant la commune de Saint-Ismier.

1. Mme E..., Mme W..., M. I... et M. R... étaient membres de l'opposition municipale au sein du conseil municipal de Saint-Ismier. Par leur requête enregistrée le 6 août 2018, ils demandent l'annulation des arrêtés du 23 avril 2014, du 20 juin 2014, du 30 juillet 2015, du 1er avril 2016 et du 2 avril 2017 par lesquels le maire de Saint-Ismier a accordé diverses délégations de fonction. Estimant illégal le versement des indemnités de fonctions sur la base de ces arrêtés, ils demandent également de condamner les élus bénéficiaires de ces arrêtés à rembourser les sommes qu'ils auraient indument perçues.

Sur le désistement partiel :

2. Les requérants indiquent, dans leurs dernières écritures enregistrées le 27 décembre 2019, que leurs conclusions d'annulation de l'arrêté du 23 avril 2014 accordant une délégation de fonctions à Mme N... sont devenues sans objet au regard des pièces justificatives fournies par la commune. Dès lors, ils doivent être regardés comme s'étant désistés de leurs conclusions d'annulation de l'arrêté du 23 avril 2014 et de leurs conclusions tendant à condamner Mme N... à rembourser la somme de 557,37 euros au titre des indemnités mensuelles qu'elle a perçues.

Sur la recevabilité des conclusions d'annulation des arrêtés de délégations :

En ce qui concerne le cadre juridique :

3. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des membres du conseil municipal.* ». Les arrêtés de délégation pris sur ce fondement présentent un caractère réglementaire.

4. Aux termes de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales : « *Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage (...) Le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes (...)* ».

5. Aux termes de l'article R. 2121-10 du même code: « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le dispositif des délibérations du conseil municipal visé au second alinéa de l'article L. 2121-24 et les arrêtés du maire, à caractère réglementaire, visés au deuxième alinéa de l'article L. 2122-29, sont publiés dans un recueil des actes administratifs ayant une périodicité au moins trimestrielle (...)* ».

6. Il résulte de ces dispositions que la formalité de publicité qui conditionne l'entrée en vigueur des actes réglementaires du maire peut être soit la publication, soit l'affichage. Il s'ensuit que l'affichage des actes réglementaires du maire suffit à faire courir le délai de recours contentieux à l'égard des tiers.

7. Il s'ensuit qu'en l'espèce, pour faire valoir que leurs conclusions d'annulation ne sont pas tardives, les requérants ne peuvent utilement invoquer les circonstances tenant à ce que les arrêtés dont ils demandent l'annulation n'auraient été publiés ni sur le site internet de la commune en méconnaissance de l'article 37 du règlement intérieur du conseil municipal qui impose une telle publication ni dans le recueil des actes administratifs conformément aux articles L. 2122-29 et R. 2121-10 du code général des collectivités territoriales.

8. Pour déterminer si les conclusions d'annulation des requérants sont tardives, il convient, par conséquent, de vérifier pour chacun des arrêtés de délégation de fonctions attaqués, l'existence d'un affichage et la date à laquelle il est intervenu.

En ce qui concerne l'arrêté du 20 juin 2014 accordant une délégation de fonctions à Mme K... :

9. Il ressort des pièces du dossier que le maire de Saint-Ismier a certifié le 20 août 2014 que l'arrêté du 20 juin 2014 a fait l'objet d'un affichage en mairie du 20 juin 2014 au 20 août 2014. Cette attestation fait foi jusqu'à preuve du contraire en vertu des dispositions citées au point 4 de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales. Or, les requérants n'apportent aucun élément de nature à remettre en cause la validité de ce certificat d'affichage. Compte tenu de sa nature réglementaire, la circonstance que cet arrêté ne comporte pas la mention des voies et délais de recours est sans incidence sur le déclenchement du délai de recours contentieux à l'égard des tiers. L'arrêté du 20 juin 2014 a donc été affiché le 20 juin 2014, date à laquelle le délai de recours contentieux a commencé à courir à l'égard des tiers. Dès lors, les conclusions d'annulation de cet arrêté, enregistrées le 8 août 2018, sont tardives, et par suite irrecevables.

En ce qui concerne l'arrêté du 30 juillet 2015 accordant une délégation de fonctions à Mme O... :

10. Le maire de Saint-Ismier a certifié le 30 septembre 2015 que cet arrêté a fait l'objet d'un affichage en mairie du 30 juillet 2015 au 30 septembre 2015. Cette attestation n'est pas contestée par les requérants. Les conclusions d'annulation de l'arrêté du 30 juillet 2015, enregistrées le 8 août 2018, sont donc tardives, et par suite irrecevables.

En ce qui concerne l'arrêté du 1er avril 2016 accordant une délégation de fonctions à M. D... :

11. L'arrêté attaqué du 1er avril 2016 mentionne comme date d'affichage et de transmission au contrôle de légalité le 1er avril 2016. Dès lors, en l'absence de contestation des requérants, les conclusions d'annulation de l'arrêté du 1er avril 2016, enregistrées le 8 août 2018, sont tardives, et par suite irrecevables.

En ce qui concerne l'arrêté du 2 avril 2017 accordant une délégation de fonctions à M. H... :

12. L'arrêté du 2 avril 2017 mentionne comme date d'affichage et de transmission au contrôle de légalité le 13 avril 2017. En outre, le maire de Saint-Ismier a certifié le 13 juin 2017 que cet arrêté a fait l'objet d'un affichage en mairie du 13 avril 2017 au 13 juin 2017. Il s'ensuit que les conclusions d'annulation de l'arrêté du 2 avril 2017, enregistrées le 8 août 2018, sont tardives, et par suite irrecevables.

Sur les conclusions tendant à tirer « toutes les conséquences de l'invalidation des délégations » :

13. Les arrêtés de délégation accordés à Mme O..., à Mme K..., M D... et à M. H... sont devenus définitifs et, par suite, leur légalité ne peut plus être mise en cause. Par ailleurs, il ressort du certificat d'affichage établi par le maire le 16 avril 2016 que l'arrêté du 2 août 2015 ayant accordé une délégation de fonctions à M. C... est également devenu définitif. Dès lors, les conclusions des requérants tendant à tirer « toutes les conséquences de l'invalidation des délégations », au demeurant imprécises, doivent être rejetées.

Sur les conclusions tendant à condamner les élus à rembourser les indemnités de fonction :

14. Les requérants font valoir que les arrêtés accordant des délégations de fonctions à Mme O..., à Mme K..., M. D..., à M. H... sont illégaux et impliquent nécessairement, en l'absence de base légale, le reversement par les élus concernés des indemnités qu'ils ont ainsi illégalement perçues. Ces conclusions doivent toutefois être rejetées en raison du caractère définitif de ces arrêtés et du fait qu'elles ne respectent pas, en outre, la règle de la décision préalable prévue par l'article R. 421-1 du code de justice administrative.

15. Par ailleurs, s'agissant des conclusions tendant à ce que M. C... soit condamné à rembourser la somme de 693,70 euros au titre des indemnités de fonctions qui lui auraient été indument versées, elles sont présentées à titre principal, c'est-à-dire notamment sans demande d'annulation de l'arrêté du 2 août 2015 lui ayant accordé une délégation de fonctions. Dès lors, elles n'entrent pas dans les prévisions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative. En outre, elles ne respectent la règle de la décision préalable prévue par l'article R. 421-1 du code de justice administrative. Ces conclusions sont par suite irrecevables.

16. En tout état de cause, une décision administrative explicite accordant un avantage financier crée des droits au profit de son bénéficiaire, alors même que l'administration avait l'obligation de refuser cet avantage. Il en va de même, dès lors que le bénéfice de l'avantage en cause ne résulte pas d'une simple erreur de liquidation ou de paiement, de la décision de l'administration accordant un avantage financier qui, sans avoir été formalisée, est révélée par les circonstances de l'espèce, eu égard notamment à la situation du bénéficiaire et au comportement de l'administration.

17. Il ressort des pièces du dossier que les versements des indemnités de fonctions à Mme O..., à Mme K..., à M. D..., à M. H... et à M. C..., répétés mensuellement sur le fondement de la délibération du 22 avril 2014 du conseil municipal votant le montant des indemnités et des arrêtés de délégation de fonctions pris par le maire, ne peuvent être regardés comme une simple erreur de liquidation ou de paiement, mais comme résultant d'une volonté manifeste de la commune, de payer ces sommes. En l'absence de toute manœuvre frauduleuse pour les obtenir, ces versements doivent être regardés comme procédant de véritables décisions de l'administration, lesquelles ne pouvaient être retirées que dans le délai de quatre mois après être intervenues et ce, même si elles étaient illégales. En l'absence de tout retrait intervenu en temps

utile, les droits ainsi acquis par ces conseillers municipaux font obstacle à ce que le maire émette des titres exécutoires en vue de recouvrer les indemnités qui leur ont été versées et, dès lors, à ce qu'ils soient condamnés à rembourser les indemnités qu'ils ont perçues.

Sur la recevabilité des conclusions d'injonction tendant à ordonner à la commune de justifier des « écarts comptables » :

18. Les requérants demandent d'ordonner à la commune de justifier les écarts constatés entre la comptabilité et les montants globaux des indemnités versées, « moyennant preuve à l'appui et la fourniture des extraits de compte n°6531 « indemnités élus », et ce pour chaque année afin de vérifier les écritures comptables ».

19. Compte tenu de leur objet, il n'appartient pas au Tribunal de faire droit aux conclusions tendant à ordonner à la commune de justifier les écarts qui existeraient entre la comptabilité et les montants globaux des indemnités versées à certains élus. En outre, le présent jugement n'implique pas nécessairement le prononcé de telles conclusions. Dès lors, ces conclusions doivent être rejetées.

Sur les frais liés à l'instance :

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Saint-Ismier, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par les requérants au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche il y a lieu, en l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge des requérants la somme globale de 1 500 euros au titre des frais exposés par la commune de Saint-Ismier.

D É C I D E :

Article 1^{er} : Il est donné acte du désistement des conclusions de la requête tendant à l'annulation de l'arrêté du 23 avril 2014 accordant une délégation de fonctions à Mme N... et de celles tendant à condamner Mme N... à rembourser la somme de 557,37 euros.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête de M. R... et autres est rejeté.

Article 3 : Les requérants verseront à la commune de Saint-Ismier la somme globale de 1500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. R..., représentant unique pour l'application de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, à M. M... C..., à M. G... H..., à Mme S... O..., à M. P... D..., à Mme U... K... et à la commune de Saint-Ismier.

Délibéré après l'audience du 24 juin 2021 à laquelle siégeaient :

Mme Paquet, présidente,
M. Ban, premier conseiller.
Mme Le Mestric, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 juillet 2021.

Le rapporteur,

La présidente,

J.-L Ban

D. Paquet

La greffière,

A. Giroix

La République mande et ordonne au préfet de l'Isère en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.