

DTA_2008079_20221219.xml
2023-01-03

TA93
Tribunal Administratif de Montreuil
2008079
2022-12-19
SEBAN ET ASSOCIÉS
Décision
Plein contentieux

Rejet

2022-11-30
98734
6ème chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 10 août 2020, M. Henry Pemot, conseiller municipal de la commune de L'Île-Saint-Denis (93), demande au tribunal d'annuler les trois actes d'engagement des marchés n° 2020-20, 2020-21 et 2020-22 signés le 12 juin 2020 par le maire de L'Île-Saint-Denis dans le cadre de l'opération de création d'un terrain synthétique, d'une piste d'athlétisme et d'une tribune sur le site du stade communal Robert César.

Il soutient que :

- il justifie d'un intérêt pour agir en sa qualité de conseiller municipal ;
- le maire était incompétent pour signer les actes d'engagement en litige faute d'approbation du conseil municipal a minima sur les dépenses engagées et le programme ;
- le maire ne pouvait pas, en période électorale et à la veille du second tour des élections municipales, engager une opération d'investissement d'envergure, et devait se limiter à la gestion des affaires courantes ; la décision d'engager la commune dans l'opération de travaux constitue une manœuvre électorale dénuée de tout intérêt général ;
- la maire ne pouvait pas signer, par délégation du conseil municipal, les actes d'engagement en litige dès lors que les crédits en investissement nécessaires à l'opération de construction n'étaient pas inscrits au budget et n'avaient pas été approuvés par l'assemblée délibérante ; le total des crédits ouverts pour la rénovation du stade était de 839 40,66 euros ;
- les actes d'engagement sont entachés d'un abus de pouvoir dès lors que le maire n'était autorisé à engager, sur l'année 2020 et dans l'attente du vote du budget, que 25 % des crédits ouverts en dépense sur l'exercice 2019, soit 545 638 euros au titre de l'année 2020 ;
- le conseil municipal n'a pas été informé de la signature des actes d'engagement et n'a reçu aucune information concernant le projet de rénovation du stade, en méconnaissance de la délibération du 20 juin 2018 lui consentant une délégation et de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales ;
- en décidant seul des opérations d'investissement et en méprisant les budgets votés par l'assemblée délibérante, le maire a méconnu l'article 72 de la Constitution et porté atteinte au principe de la libre administration de la commune par le conseil municipal.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 novembre 2021, la commune de L'Île-Saint-Denis, représentée par Me Ramel (cabinet d'avocats Seban et Associés), demande au tribunal de rejeter la requête de M. A et de mettre à la charge de ce dernier une somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- par une délibération du 20 juin 2018, le conseil municipal a donné délégation au maire pour prendre toute décision concernant notamment la passation des marchés, sur le fondement de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales ;

- si l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales prévoit que le maire doit informer le conseil municipal de ces décisions, cette information est postérieure à la prise de décision et sans influence sur la validité de la délégation consentie et légalité de la décision prise en vertu de celle-ci ; le maire a informé le conseil municipal des décisions sur le point d'être prises dans le cadre de la passation des marchés attaqués lors du conseil municipal du 10 juin 2020, et conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 2020-391 du 1er avril 2020, les trois actes d'engagement ont été transmis aux élus par courriel du 12 juin 2020 ;
- compte tenu du contexte sanitaire particulier lié à la crise du COVID-19, l'article 3 de l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 a prévu la possibilité pour l'exécutif municipal d'engager, liquider et mandater la totalité des dépenses prévues au budget de l'exercice 2019, sans autorisation de l'organe délibérant ; la totalité des dépenses d'investissement prévues au budget 2019 hors anuité de la dette était de 6 240 450,46 euros, et le maire pouvait, dans l'attente de l'adoption du budget 2020, engager des dépenses d'investissement nécessaires dans la limite de ce plafond, sans autorisation du conseil municipal ;
- le maire était compétent pour signer les marchés en litige ;
- l'argumentation selon laquelle le maire aurait commis des " manœuvres électorales " en signant les marchés en litige entre les deux tours des élections municipales est inopérante en dehors du contentieux électoral ;
- la crise sanitaire a bouleversé le déroulement des élections municipales, dès lors que si le premier tour des élections s'est tenu le 15 mars 2020, le second tour n'a été organisé que le 28 juin suivant ; en conséquence, le législateur a prorogé le mandat des élus sortants jusqu'au second tour des élections (article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020) ;
- si le tribunal devait estimer que les contrats sont entachés d'une irrégularité, il devrait juger que celle-ci a été régularisée et qu'il n'y a donc pas lieu de prononcer l'annulation des contrats en cause ; le conseil municipal a en effet voté l'ensemble des crédits correspondant aux contrats en litige lors du vote du budget primitif 2020 le 10 juillet 2020 et de l'adoption de la décision modificative du 9 décembre 2020.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la commande publique ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 ;
- l'ordonnance n° 2020-391 du 1er avril 2020 ;
- 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 Mme C,
- et les conclusions de Mme Mathieu, rapporteure publique,
- les observations de Me Aderno, représentant la commune de L'Île-Saint-Denis.

M. A n'était ni présent, ni représenté.

Considérant ce qui suit :

1. Le 24 avril 2020, la commune de L'Île-Saint-Denis a lancé un appel d'offres pour l'opération de création d'un terrain synthétique, d'une piste d'athlétisme et d'une tribune sur le site du stade communal Robert César, divisée en trois lots. Le premier lot portait sur le terrassement, le génie civil, les revêtements et le terrain de sport, le deuxième sur l'éclairage et le troisième sur la construction de la tribune. Les trois marchés (numéro 2020-20, 2020-21 et 2020-22) ont été attribués respectivement aux sociétés Agilis SAS, Epsig et Batisport par actes d'engagement signés par le maire le 12 juin 2020. Le montant des marchés s'élevait respectivement à 2 210 000 euros HT, 254 640,70 euros HT et 277 678 euros HT, soit au total 2 742 318,70 euros HT (3 290 782,44 euros TTC). M. Pemot, conseiller municipal élu pendant la mandature 2014-2020 et réélu conseiller municipal le 4 juillet 2020, qui demande au tribunal d'annuler les trois actes d'engagement du 12 juin 2020, doit être regardé comme demandant au tribunal d'annuler les trois contrats afférents portant les numéros 2020-20, 2020-21 et 2020-22.

Sur la validité des contrats :

2. Indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant

le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles. Cette action devant le juge du contrat est également ouverte aux membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné ainsi qu'au représentant de l'Etat dans le département dans l'exercice du contrôle de légalité. Si le représentant de l'Etat dans le département et les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné, compte tenu des intérêts dont ils ont la charge, peuvent invoquer tout moyen à l'appui du recours ainsi défini, les autres tiers ne peuvent invoquer que des vices en rapport direct avec l'intérêt lésé dont ils se prévalent ou ceux d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office.

3. Saisi ainsi par un tiers dans les conditions définies ci-dessus, de conclusions contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses, il appartient au juge du contrat, après avoir vérifié que l'auteur du recours autre que le représentant de l'Etat dans le département ou qu'un membre de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné se prévaut d'un intérêt susceptible d'être lésé de façon suffisamment directe et certaine et que les irrégularités qu'il critique sont de celles qu'il peut utilement invoquer, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier l'importance et les conséquences. Ainsi, il lui revient, après avoir pris en considération la nature de ces vices, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, soit d'inviter les parties à prendre des mesures de régularisation dans un délai qu'il fixe, sauf à résilier ou résoudre le contrat. En présence d'irrégularités qui ne peuvent être couvertes par une mesure de régularisation et qui ne permettent pas la poursuite de l'exécution du contrat, il lui revient de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, soit la résiliation du contrat, soit, si le contrat a un contenu illicite ou s'il se trouve affecté d'un vice de consentement ou de tout autre vice d'une particulière gravité que le juge doit ainsi relever d'office, l'annulation totale ou partielle de celui-ci. Il peut enfin, s'il en est saisi, faire droit, y compris lorsqu'il invite les parties à prendre des mesures de régularisation, à des conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice découlant de l'atteinte à des droits lésés.

4. D'une part, aux termes de l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales : " Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier : / () 6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements ; / () ". Aux termes de l'article L. 2122-22 du même code : " Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : / () 4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ; / () ". L'article L. 2122-23 du même code précise que le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal. Enfin, aux termes du troisième alinéa de l'article

L. 1612-1 du même code : " En outre, jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'au 15 avril, en l'absence d'adoption du budget avant cette date, l'exécutif de la collectivité territoriale peut, sur autorisation de l'organe délibérant, engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement, dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, non compris les crédits afférents au remboursement de la dette ".

5. D'autre part, aux termes de l'article 3 de l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 : " I. En l'absence d'adoption du budget de l'exercice 2020, par dérogation aux troisième, et quatrième alinéas de l'article L. 1612-1 du code général des collectivités territoriales et de l'article L. 263-8 du code des juridictions financières, l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public mentionné à l'article L. 1612-20 du premier ou à l'article L. 263-24 du second de ces codes peut, sans autorisation de l'organe délibérant, engager, liquider et mandater la totalité des dépenses d'investissement prévues au budget de l'exercice 2019, sans préjudice des dispositions des deuxième et cinquième alinéas des mêmes articles L. 1612-1 du code général des collectivités territoriales et L. 263-8 du code des juridictions financières. Par dérogation aux dispositions du dernier alinéa de l'article L. 1612-1 du code général des collectivités territoriales, les dispositions de l'article L. 4312-6 du même code ne sont pas applicables ". Aux termes de l'article 1er de l'ordonnance n° 2020-391 du

1er avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19, applicable à la date de signature des contrats en litige : " I. Le maire exerce, par délégation, les attributions mentionnées aux 1°, 2° et du 4° au 29° de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales et aux 1°, 2° et du 4° au 19° de l'article L. 122-20 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie. () / Le maire informe sans délai et par tout moyen les conseillers municipaux des décisions prises sur le fondement du premier alinéa du présent I dès leur entrée en vigueur. Il en rend compte également à la prochaine réunion du conseil municipal. / () V. - Pour l'application des I à IV, au titre de l'année 2020, l'exécutif peut souscrire les lignes de trésorerie nécessaires dans une limite correspondant au montant maximum entre : / 1° Le plafond fixé, le cas échéant, par la délibération portant délégation en la matière ; / 2° Le montant total du besoin budgétaire d'emprunt figurant au budget de l'exercice 2020, ou, si ce dernier n'a pas été adopté, à celui de l'exercice 2019 ; / 3° 15 % des dépenses réelles figurant au budget de l'exercice 2020, ou, si ce dernier n'a pas été adopté, à celui de l'exercice 2019 ".

6. En premier lieu, il résulte de l'instruction que par une délibération du 20 juin 2018, le conseil municipal de L'Île-Saint-Denis a délégué au maire, pour toute la durée de son mandat, le soin de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et accords-cadres lorsque les crédits sont inscrits au budget, cette délégation étant également prévue d'office par le I de l'article 1er de l'ordonnance du 1er avril 2020 précitée. Le budget pour l'année 2019, adopté le 13 février 2019 et amendé par une décision modificative du 4 décembre 2019, ne prévoyait, au sein de la section investissements, qu'une somme de 839 740,66 euros pour les travaux du stade (440 000 euros dans le budget primitif et 399 740,66 euros dans la décision modificative du 4 décembre 2019). Contrairement à ce que fait valoir la commune en défense, la condition d'inscription des dépenses au budget, prévue au 4° de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, ne s'apprécie pas au regard du montant total des dépenses d'investissement figurant au budget, mais bien de celles prévues pour l'opération en cause. En outre, si le maire avait la possibilité, en vertu du V de l'article 1er de l'ordonnance du 1er avril 2020 précitée, de souscrire les lignes de trésorerie nécessaires, dans un montant maximal qu'il convient de déterminer en comparant les sommes auxquelles correspondent les trois hypothèses exposées dans l'article, il ne résulte pas de l'instruction que l'une de ces hypothèses donnait au maire la possibilité de souscrire les lignes de crédit nécessaires à la conclusion des trois contrats en litige. Il en résulte que si le maire était compétent pour signer les marchés n° 2020-21 et 2020-22 dont le montant cumulé TTC était inférieur à celui inscrit au budget 2019 pour l'opération, il ne pouvait signer le marché n° 2020-20, d'un montant de 2 210 000 euros HT.

7. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que les membres du conseil municipal ont été informés de la conclusion des trois contrats en litige par un courriel du 12 juin 2020, conformément à l'article 1 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1er avril 2020 précitée. En outre, lors de la réunion du conseil municipal nouvellement élu du 10 juillet 2020, celui-ci a voté le budget primitif pour l'année 2020, comportant une somme de 2 067 770,34 euros pour les travaux du stade, venant s'ajouter à celle de 832 229,66 euros votée en 2019 et reportée en 2020, et lors de la réunion du 9 décembre 2020, le conseil municipal a voté un complément de 466 688,44 euros pour ces mêmes travaux, révélant qu'il a nécessairement été informé de la conclusion des contrats en litige. En tout état de cause, la circonstance que le maire n'aurait pas rendu compte au conseil municipal des décisions prises dans le cadre des délégations qui lui ont été consenties demeure sans influence sur la validité de la délégation qu'il a reçue.

8. En troisième lieu, d'une part, aux termes de l'article L. 2122-10 du code général des collectivités territoriales : " Le maire et les adjoints sont élus pour la même durée que le conseil municipal ". L'article L. 2122-15 du même code précise que : " Le maire et les adjoints continuent l'exercice de leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs, sous réserve des dispositions des articles L. 2121-36, L. 2122-5, L. 2122-6, L. 2122-16 et L. 2122-17. Toutefois, en cas de renouvellement intégral, les fonctions de maire et d'adjoint sont, à partir de l'installation du nouveau conseil jusqu'à l'élection du maire, exercées par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau ". Il résulte de ces dispositions qu'en cas de renouvellement intégral du conseil municipal, le maire sortant continue d'exercer ses fonctions jusqu'à l'installation du nouveau conseil municipal.

9. D'autre part, aux termes de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 : " I. - Lorsque, à la suite du premier tour organisé le 15 mars 2020 pour l'élection des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, un second tour est nécessaire pour attribuer les sièges qui n'ont pas été pourvus, ce second tour, initialement fixé au 22 mars 2020, est reporté au plus tard en juin 2020. () / IV. - Par dérogation à l'article L. 227 du code électoral : / () 2° Dans les communes,

autres que celles mentionnées au 3° du présent IV, pour lesquelles le conseil municipal n'a pas été élu au complet, les conseillers municipaux en exercice avant le premier tour conservent leur mandat jusqu'au second tour ". Le second tour des élections municipales a eu lieu le 28 juin 2020.

10. Il résulte des dispositions précitées que le maire sortant de L'Île-Saint-Denis a continué d'exercer son mandat jusqu'à l'installation du nouveau conseil municipal à l'issue du second tour des élections municipales du 28 juin 2020, dans la plénitude des fonctions y afférentes, et avait, dès lors, compétence pour signer les actes d'engagement des marchés, sous réserve de ce qui a été dit au point 6 s'agissant de l'inscription des crédits au budget.

11. Enfin, il ne résulte pas de l'instruction que la décision de conclure les marchés en litige serait entachée d'un détournement de pouvoir.

12. Il résulte de ce qui précède que le requérant est fondé à soutenir que le contrat n° 2020-20 est entaché d'un vice d'incompétence pour le seul motif mentionné au point 6.

Sur les conséquences de l'irrégularité :

13. Il résulte de l'instruction que lors de sa réunion du 10 juillet 2020, le conseil municipal a voté le budget primitif et notamment une somme de 2 067 770,34 euros pour les travaux du stade, venant s'ajouter à la somme de 832 229,66 euros votée en 2019 et reportée au budget 2020, soit un total de 2 900 000 euros. En outre, en fin d'année 2020, le conseil municipal a adopté un complément de 466 688,44 euros pour ces mêmes travaux, portant les crédits afférents inscrits au budget à la somme de 3 366 688,44 euros, supérieure au montant des trois contrats en litige. L'inscription des crédits nécessaires aux travaux objet des trois contrats en litige, même intervenue postérieurement à la conclusion des contrats, a ainsi pu valablement régulariser a posteriori l'habilitation du maire pour conclure le contrat n° 2020-20. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de prononcer l'annulation de ce contrat.

Sur les frais liés au litige :

14. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par la commune de L'Île-Saint-Denis au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de M. A est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de L'Île-de-Saint-Denis au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. A et à la commune de L'Île-Saint-Denis.

Délibéré après l'audience du 30 novembre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Romnicianu, président,

Mme Dupuy-Bardot, première conseillère,

M. Khat, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 décembre 2022.

La rapporteure,

Signé

N. C

Le président,

Signé

M. B

La greffière,

Signé

S. Le Bourdier

La République mande et ordonne au Préfet de la Seine-Saint-Denis 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.