

JURISPRUDENCE							
SOURCE	JURIDICTION ADMINISTRATIVE	N°	/	DATE	/	PAGE	/
AUTEUR	TRIBUNAL ADMINISTRATIF LYON						
NATURE	Jugement	N°s	0601780 0603484		DATE	30/4/2008	
AFFAIRE	/						

1°) Mme X., a saisi le tribunal administratif d'une requête, enregistrée au greffe le 16 mars 2006, sous le n° 0601780.

Mme X. demande au tribunal :

- d'annuler la délibération du 20 décembre 2001 par laquelle le comité syndical du syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) a fixé l'indemnité attachée à l'exercice des fonctions de président du comité syndical à 90 % du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique, et l'indemnité attachée à l'exercice des fonctions de vice-président à 40 % de l'indemnité servie au président du syndicat,

- d'annuler les actes individuels de mandatement pris sur la base de la délibération du 20 décembre 2001,

- d'annuler la décision du 20 janvier 2006 par laquelle le président du syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise a refusé de retirer la délibération du comité syndical en date du 20 décembre 2001 ainsi que tous les actes de mandatement intervenus, en application de cette délibération, de janvier 2002 à octobre 2005,

- d'enjoindre au président du syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise d'annuler les mandatements et de rédiger les titres de recettes correspondant aux sommes indûment perçues.

- Par un mémoire présenté par Me Majerowicz, avocat au barreau de Lyon, enregistré le 28 août 2006, le syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) conclut au rejet de la requête et à la condamnation de la requérante à lui verser la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

- Par des mémoires présentés par Me Majerowicz, avocat au barreau de Lyon, enregistrés le 18 septembre 2006, M. R. et M. B. déclarent reprendre à leur compte les observations et demandes produites par le syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise.

- Par des mémoires enregistrés les 19 janvier, 22 mars, 11 mai et 24 juillet 2007, Mme X. persiste dans ses conclusions.

- Par des mémoires enregistrés les 7 février, 16 avril, 6 juillet et 14 août 2007, le SYTRAL persiste dans ses conclusions.

- 2°) Mme Y., et M. Z., demeurant ..., ont saisi le tribunal administratif d'une requête, enregistrée au greffe le 29 mai 2006, sous le n° 0603484.

Mme Y. et M. Z. demandent au tribunal :

d'annuler la décision implicite par laquelle le président du syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise a rejeté leur demande tendant à ce qu'il émette un titre de recouvrement de 161 057,44 euros à l'encontre de M. R. et de 70 978,96 euros à l'encontre de M. B.,

d'enjoindre sous astreinte journalière le président dudit syndicat à émettre lesdits titres de recouvrement.

- Par un mémoire présenté par Me Majerowicz, avocat au barreau de Lyon, enregistré le 20 juillet 2006, le syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise conclut au rejet de la requête et à la condamnation des requérants à lui verser la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

- Par un mémoire présenté par Me Nardone, avocat au barreau de Lyon, enregistré le 6 février 2007, les requérants persistent dans leurs conclusions.

L'INSTRUCTION DES AFFAIRES

En application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative, la clôture de l'instruction des affaires a été fixée au 7 février 2007, par ordonnances en date du 5 décembre 2006.

En application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative, l'instruction de l'affaire n° 0601780 a été rouverte en dernier lieu jusqu'au 21 août 2007, par ordonnance en date du 11 juillet 2007.

En application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative, l'instruction de l'affaire n° 0603484 a été rouverte jusqu'au 7 février 2007, par ordonnance en date du 5 décembre 2006.

En application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées, par courrier du 10 mars 2008, dans l'affaire n° 0601780, de ce qu'étaient susceptibles d'être soulevés d'office les moyens tirés de l'absence d'intérêt pour agir de Mme X. pour contester les actes individuels de mandatement pris sur la base de la délibération du 20 décembre 2001 et de la compétence liée du président du syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise pour rejeter la demande de Mme X. tendant à ce qu'il retire la délibération du 20 décembre 2001, laquelle a un caractère réglementaire.

Mme X. a présenté un mémoire en réponse au moyen le 17 mars 2008.

Mme X. a produit une note en délibéré enregistrée le 3 avril 2008.

L'AUDIENCE

Les parties ont été régulièrement averties de l'audience publique qui a eu lieu le 3 avril 2008.

A cette audience, le tribunal assisté de Mme Jardin, greffière, a entendu :

- le rapport de M. Besse, premier conseiller,
- les observations de Mme X., requérante, et de Me Majerowicz, avocat du SYTRAL, de M. R. et de M. B.,
- les conclusions de M. Arnould, commissaire du gouvernement.

LA DÉCISION

Après avoir examiné les requêtes, les décisions attaquées ainsi que les mémoires et les pièces produits par les parties, et vu :

- le code général des collectivités territoriales,
- le décret n° 2004-615 du 25 juin 2004,
- le code de justice administrative ;

Considérant que, par délibération du 20 décembre 2001, le comité syndical du SYTRAL a fixé l'indemnité attachée à l'exercice des fonctions de président du comité syndical à 90 % du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique, et l'indemnité attachée à l'exercice des fonctions de vice-président à 40 % de l'indemnité servie au président ; que, par délibération du 27 octobre 2005, le comité syndical a ramené le montant des indemnités du président et du vice-président à 18,71 % et 9,35 % respectivement du même traitement, conformément aux dispositions du décret du 25 juin 2004 susvisé, lequel devait s'appliquer à compter du 1^{er} juillet 2004 ; que Mme X., membre du comité syndical du SYTRAL demande l'annulation de la délibération du 20 décembre 2001, des actes individuels de mandatement pris sur son fondement, de janvier 2002 à octobre 2005, et de la décision du 20 janvier 2006 par laquelle le président du

SYTRAL a refusé de retirer la délibération du 20 décembre 2001 ainsi que lesdits actes de mandatement ; que Mme Y. et M. Z., également membres du comité syndical, demandent l'annulation de la décision implicite par laquelle le président du SYTRAL a rejeté leur demande tendant à ce qu'il émette un titre de recouvrement de 161 057,44 euros à l'encontre de M. R. et de 70 978,96 euros à l'encontre de M. B. ; qu'en raison des liens que présentent entre elles les requêtes susvisées, enregistrées sous les n^{os} 0601780 et 0603484, il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

Sur les conclusions dirigées contre la délibération du 20 décembre 2001 et la décision du 20 janvier 2006 refusant de la retirer :

En ce qui concerne les fins de non-recevoir opposées par le SYTRAL :

Considérant, en premier lieu, que, si la délibération du 27 octobre 2005 a abrogé la délibération du 20 décembre 2001 et modifié le montant des indemnités allouées, la délibération attaquée a produit des effets ; que, par suite, les conclusions tendant à son annulation n'ont pas perdu leur objet ;

Considérant, en deuxième lieu, que la délibération attaquée ayant été produite au dossier par le SYTRAL, la requête de Mme X., qui comportait des conclusions précises, a été régularisée ;

Considérant, enfin, qu'aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. » ; qu'aux termes de l'article L. 5721-4 du code général des collectivités territoriales, applicable aux syndicats mixtes qui ne sont pas composés exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale : « Les dispositions du titre III du livre Ier de la troisième partie relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des autorités départementales sont applicables aux syndicats mixtes régis par le présent titre. » ; qu'aux termes de l'article L. 3131-3 du même code, lequel est inclus dans le titre III du livre Ier de la troisième partie : « Les actes réglementaires pris par les autorités départementales sont publiés dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat » ; qu'enfin, aux termes de l'article L. 5421-3 dudit code : « Dans les établissements publics de coopération comprenant au moins un département, le dispositif des actes réglementaires pris par l'assemblée délibérante ou l'organe exécutif est transmis dans le mois, pour affichage, aux départements membres et est publié dans un recueil des actes administratifs dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. » ; que, lorsque des dispositions législatives ou réglementaires prévoient deux formalités de publicité pour un acte, les délais de recours contentieux courent, à l'égard des tiers, à compter de l'accomplissement de la plus tardive d'entre elles ; que, si le SYTRAL soutient que les dispositions précitées de l'article L. 3131-3 du code général des collectivités territoriales sont seules applicables pour déterminer les mesures de publicité des actes réglementaires de l'établissement, lequel est composé du département du Rhône et de la communauté urbaine de Lyon, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 5421-3 du même code, issues de l'article 91 bis de la loi du 10 août 1871 modifiée relative aux conseils généraux, inséré dans ce texte par la loi n° 92-125 du 6 février 1992, éclairées par les travaux préparatoires qui ont précédé leur vote par l'assemblée nationale et par le sénat, que le législateur a entendu appliquer les règles d'affichage imposées par ces dispositions à l'ensemble des établissements publics de coopération comprenant au moins un département, nonobstant l'insertion de cet article dans le titre relatif aux « intérêts communs à plusieurs départements » ; qu'en l'espèce, si la délibération litigieuse a été publiée au recueil des actes administratifs du département du Rhône en décembre 2001, il est constant que son dispositif n'a pas fait l'objet d'une mesure d'affichage ; que, par ailleurs, la délibération du 20 décembre 2001 ayant un caractère réglementaire dès lors qu'elle fixe, de manière impersonnelle, le montant de l'indemnité alloué au président et au vice-président du SYTRAL, le délai de recours n'a pu être déclenché par la connaissance qu'en aurait eue Mme X. lors de la séance du comité syndical du 27 octobre 2005 ; que, par suite, le SYTRAL n'est pas fondé à soutenir que les conclusions dirigées contre la délibération du 20 décembre 2001 sont tardives et, par suite, irrecevables ;

En ce qui concerne les conclusions aux fins d'annulation :

Considérant que les collectivités et établissement public de coopération ne peuvent allouer des indemnités à leurs élus en dehors des cas expressément prévus par la loi ; qu'aucun texte en vigueur à la date de la délibération attaquée ne prévoyait le versement d'une indemnité de fonctions pour les présidents et vice-présidents des syndicats mixtes autres que ceux composés exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale ; que le SYTRAL ne peut utilement se prévaloir des dispositions de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales qui, si elles prévoient que les syndicats fixent

leurs règles de fonctionnement, ne leur permettent pas de déroger aux règles législatives applicables, ni des dispositions de l'article L. 5721-8 du code général des collectivités territoriales, issues de la loi du 27 février 2002, postérieure à la décision attaquée ; que, par suite, Mme X. est fondée à soutenir que la délibération du 20 décembre 2001 est entachée d'illégalité et à en demander l'annulation ; que, par voie de conséquence, la décision du 20 janvier 2006 du président du SYTRAL refusant de retirer ladite délibération, doit également être annulée ;

Sur les conclusions dirigées contre les actes individuels de mandatement :

Considérant que, pour demander l'annulation des actes de mandatement pris sur le fondement de la délibération du 20 décembre 2001, Mme X. s'est prévaluée, dans sa requête, de sa qualité de membre du comité syndical du SYTRAL ; que, toutefois, elle ne soutient pas que ces actes individuels auraient été pris en méconnaissance des prérogatives du comité syndical et ne justifie dès lors pas d'un intérêt pour demander en cette qualité leur annulation ; que, si Mme X. s'est prévaluée, dans son mémoire enregistré le 17 mars 2008, de ses qualités de contribuable communale et départementale, d'usager des transports en commun et d'habitant de Villeurbanne, ledit mémoire a été produit postérieurement à la clôture de l'instruction, la communication par le tribunal de moyens relevés d'office ayant permis à l'intéressée de présenter ses observations en réponse aux moyens mais n'ayant pas eu pour effet de lui permettre de faire valoir d'autres intérêts pour demander l'annulation des actes litigieux ; que, par suite, les conclusions de Mme X. dirigées contre les actes individuels de mandatement, lesquels ne sont au demeurant pas produits, sont irrecevables et doivent être rejetées ;

Sur les conclusions dirigées contre la décision du 20 janvier 2006 refusant de retirer les actes de mandatement et la décision implicite refusant d'émettre des titres de recouvrement :

Considérant que, sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision ; qu'une décision administrative accordant un avantage financier crée des droits au profit de son bénéficiaire alors même que l'administration avait l'obligation de refuser cet avantage ; que doit être assimilée à une décision explicite accordant un avantage financier celle qui, sans avoir été formalisée, est révélée par des agissements ultérieurs ayant pour objet d'en assurer l'exécution ; qu'en l'espèce, si la délibération du 20 décembre 2001 présente un caractère réglementaire et n'a pu, de ce fait, créer de droits acquis, le premier des bulletins d'indemnité adressé au président et au vice-président du SYTRAL révèle la décision tacite d'appliquer aux intéressés ladite délibération ; que cette décision individuelle créatrice de droits, si elle pouvait être abrogée à tout moment, ne pouvait être légalement retirée après l'expiration du délai de quatre mois suivant son édicton ; que, dès lors, le président du SYTRAL était tenu de rejeter les demandes présentées par Mme X., Mme Y. et M. Z. tendant au retrait des actes de mandatement et, par suite, à l'émission de titres exécutoires pour recouvrer les sommes indûment perçues par les intéressés ; que, par suite, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées sur ce point par le SYTRAL, les conclusions susmentionnées doivent être rejetées ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction sous astreinte :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. » ; qu'aux termes de l'article L. 911-3 du même code : « Saisie de conclusions en ce sens, la juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet. » ;

Considérant que le présent jugement, qui annule la délibération du 20 décembre 2001 mais rejette les conclusions dirigées contre les actes de mandatement, n'implique pas nécessairement que le président du SYTRAL émette des titres de recettes pour recouvrer les sommes indûment perçues par MM. R. et B. ; que, par suite, les conclusions à fin d'injonction présentées par les requérants ne peuvent qu'être rejetées ;

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il

détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. » ;

Considérant que les dispositions précitées font obstacle à ce que Mme X., qui n'est pas partie perdante, soit condamnée à verser au SYTRAL la somme qu'il demande au titre des frais non compris dans les dépens qu'il a exposés ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions du SYTRAL tendant à la condamnation de Mme Y. et de M. Z. au titre des mêmes dispositions ;

Le tribunal décide :

Article 1^{er} : La délibération du 20 décembre 2001 du comité syndical du syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise fixant l'indemnité attachée à l'exercice des fonctions de président et de vice-président du comité syndical, et la décision du 20 janvier 2006 refusant de retirer cette délibération sont annulées.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête n° 0601780 et la requête n° 0603484 sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions du syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise tendant à la condamnation des requérants au paiement des frais non compris dans les dépens qu'il a exposés sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié conformément aux dispositions de l'article R. 751-3 du code de justice administrative.