

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CERGY-PONTOISE**

N° 2216071

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme X ...

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. A ...
Président-Rapporteur

Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise

Mme B ...
Rapporteure publique

Audience du 16 décembre 2025
Décision du 13 janvier 2026

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 28 novembre 2022 et 13 février 2025, Mme X..., M. Y... et M. Z..., représentés par Me H ..., demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° 3 du 13 octobre 2022 du conseil municipal de la commune d'Issy-les-Moulineaux accordant la protection fonctionnelle au maire ;

2°) de mettre à la charge de la commune d'Issy-les-Moulineaux la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la décision est entachée d'un vice de procédure au regard des dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;
- elle a été prise en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales ;
- elle méconnaît également les dispositions de l'article L. 2123-34 de ce code.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 30 décembre 2024 et 13 mars 2025, ce dernier mémoire n'ayant pas été communiqué, la commune d'Issy-les-Moulineaux, représentée par Me I..., conclut au rejet de la requête, et demande que soit mise à la charge des requérants la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 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. A... ;
- les conclusions de Mme B..., rapporteure publique ;
- les observations de Me H..., représentant Mme X..., et celles de Me I..., représentant la commune d'Issy-les-Moulineaux.

Considérant ce qui suit :

1. Par la délibération n° 3 du 13 octobre 2022, prise sur le fondement de l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal de la commune d'Issy-les-Moulineaux a accordé le bénéfice de la protection fonctionnelle au maire de cette commune, ce dernier ayant fait l'objet de deux dépôts de plaintes pour des faits d'agression sexuelle et de harcèlement sexuel et moral. Par la présente requête, Mme X... et autres demandent l'annulation de cette délibération.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales : « *La commune est tenue d'accorder sa protection au maire, à l'élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions.* ». Il résulte de ces dispositions que la collectivité publique ne peut accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle au maire que lorsqu'il fait l'objet de poursuites pénales, c'est-à-dire lorsque l'action publique a été mise en mouvement à son encontre dans les conditions prévues à l'article 1^{er} du code de procédure pénale, dès le dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile devant le juge d'instruction, ou par l'ouverture par le procureur de la République d'une information judiciaire.

3. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier qu'à la date de la séance du conseil municipal du 13 octobre 2022, au cours de laquelle la délibération contestée a été adoptée, deux plaintes avaient été déposées contre le maire, une enquête était ouverte, mais aucun magistrat n'avait été saisi. Dès lors, aucune poursuite pénale n'avait été engagée dans le sens rappelé au point précédent. Dans ces conditions, les requérants, qui ne sont d'ailleurs pas sérieusement contestés sur ce point, sont fondés à soutenir qu'en accordant au maire le bénéfice de la protection fonctionnelle sur le fondement des dispositions de l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal a commis une erreur de droit.

4. Toutefois, lorsqu'il constate que la décision contestée devant lui aurait pu être prise, en vertu du même pouvoir d'appréciation, sur le fondement d'un autre texte que celui dont la méconnaissance est invoquée, le juge de l'excès de pouvoir peut substituer ce fondement à celui qui a servi de base légale à la décision attaquée, sous réserve que l'intéressé ait disposé des garanties dont est assortie l'application du texte sur le fondement duquel la décision aurait dû être prononcée.

5. Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales : « *La commune est tenue de protéger le maire ou les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation contre les violences, menaces ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion ou du fait de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.* ».

6. La commune d'Issy-les-Moulineaux soutient que la protection fonctionnelle aurait pu être accordée au maire sur le fondement des dispositions précitées, dès lors que les accusations dont il a fait l'objet présentaient un caractère calomnieux et ont d'ailleurs donné lieu à un dépôt de plainte contre X le 23 novembre 2022. Toutefois, ainsi qu'il ressort du procès-verbal de la séance du conseil municipal, la délibération litigieuse, fondée expressément sur l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales a été uniquement motivée par la nécessité d'assurer la défense du maire dans le cadre des deux plaintes déposées contre lui sans qu'il ait été question, de manière plus générale, de garantir ce dernier, comme le prévoit l'article L. 2123-35 précité, contre les outrages dont il pourrait être victime à l'occasion ou du fait de ses fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice subi, l'éventualité d'un dépôt de plainte contre X n'ayant d'ailleurs pas été évoquée. La substitution des dispositions de l'article L. 2123-35 à celles l'article L. 2123-4 supposent donc l'appréciation d'un autre motif que celui sur lequel le conseil municipal s'est prononcé. De surcroît, il ne peut être admis que l'administration dispose du même pouvoir d'appréciation selon qu'elle se fonde sur l'une ou l'autre de ces dispositions, dont l'objet et la portée diffèrent. Par suite, la demande de substitution de base légale de la commune d'Issy-les-Moulineaux ne peut qu'être écartée.

7. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que les requérants sont fondés à demander l'annulation de la délibération n° 3 du 13 octobre 2022 du conseil municipal de la commune d'Issy-les-Moulineaux accordant la protection fonctionnelle au maire.

Sur les frais du litige :

8. D'une part, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge des co-requérants, qui ne sont pas la partie perdante, au titre des frais exposés dans l'instance par la commune d'Issy-les-Moulineaux.

9. D'autre part, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune d'Issy-les-Moulineaux une somme de 500 euros à verser à chacun des requérants au titre des mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération n° 3 du 13 octobre 2022 du conseil municipal de la commune d'Issy-les-Moulineaux accordant la protection fonctionnelle au maire est annulée.

Article 2 : La commune d'Issy-les-Moulineaux versera à Mme X..., M. Y... et M. Z... une somme de 500 euros chacun au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de Mme X... et autres et les conclusions présentées par la commune d'Issy-les-Moulineaux sont rejetés.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme X..., première requérante dénommée, et à la commune d'Issy-les-Moulineaux.