

Req. N° 1807490 -1807622

Association nationale des élus locaux d'opposition

Audience du 5 juin 2020

Conclusions de Mme Edwige VERGNAUD, rapporteure publique

L'association nationale des élus locaux d'opposition, ALÉO, assure, au titre de ses compétences statutaires, la formation des élus locaux.

Elle dispose à ce titre de l'agrément ministériel requis par les dispositions des articles L. 2123-16 et R. 2123-12 du CGCT, renouvelé en dernier lieu par une décision du 24 juillet 2017 pour une durée de quatre ans.

Le 08 octobre 2016, elle a délivré une formation à quatre élus de la commune de L...M... sur le thème « Communiquer avec efficacité » et le 11 mars 2017, une formation à quatre élus de la commune de M...B... sur le thème « Comment améliorer votre mandat d'élus d'opposition ».

Le 13 octobre 2016, elle a établi une facture correspondant aux frais de formation délivrée aux élus de L...M... pour un montant total de 2 400 euros qu'elle a adressé à la commune.

Le 13 mars 2017, elle a établi une facture correspondant aux frais de formation délivrée aux élus de M...B... pour un montant total de 1 800 euros qu'elle a adressé à la commune.

Par des courriers des 16 février 2017 et 10 mars 2017, les communes de L...M... et M...B... ont respectivement refusé de procéder au paiement de ces factures au motif que les formations n'avaient pas été validées par leur soin et n'avaient fait l'objet d'aucun bon de commande.

Par courriers du 28 mars 2018 l'association Aleo a saisi la chambre régionale des comptes d'Ile de France, sur le fondement des dispositions des articles L. 1612-14 et L. 2123-12 et suivants du CGCT, de demandes de mise en demeure aux fins d'obtenir l'inscription d'office aux budget des communes concernées des montants correspondant à chacune des factures en qualité de dépenses obligatoires.

Par deux avis du 5 juillet 2018, la Chambre régionale des comptes a rejeté ses demandes.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

Par la requête qui viennent d'être appelée, qui présentent à juger des questions semblables et sont jointes pour les besoins de nos conclusions, l'association ALEO vous demande, à titre principal, l'annulation des avis de la chambre régionale des comptes et d'enjoindre aux commune de L...M...et M...B... de procéder à l'inscription des dépenses de formation des élus à leur budget respectif et aux maires de procéder à leur mandatement.

La décision par laquelle une chambre régionale des comptes rejette une demande tendant à ce qu'elle constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget d'une commune et à ce qu'elle adresse une mise en demeure à la commune concernée constitue bien une décision administrative faisant grief dont le tribunal administratif, juge de droit commun du contentieux administratif, est compétent pour connaître en premier ressort.

CE, 23 mars 1984, Organisme de gestion des écoles catholiques de Coueron, n° 56053, A

Aux termes des dispositions du 3° de l'article L. 2321-2 du CGCT, les dépenses obligatoires de la commune comprennent notamment les frais de formation des élus visés à l'article L. 2123-14 du même code.

Aux termes de l'article L. 2123-12 du CGCT, les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions et le conseil municipal doit délibérer sur l'exercice de ce droit et déterminer les orientations et les crédits ouverts à ce titre.

Selon les dispositions de l'article L. 2123-14 de ce code « Les frais de déplacement, de séjour et d'enseignement donnent droit à remboursement », le montant prévisionnel des dépenses de formation ne peut être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil municipal en application des dispositions du CGCT et le montant réel des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du même montant.

Les dispositions de l'article L. 2123-16 du même code prévoient que les dispositions précitées ne trouvent à s'appliquer que si l'organisme qui dispense la formation a fait l'objet d'un agrément délivré par le ministre de l'intérieur dans les conditions fixées à l'article L. 1221-1.

Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les élus ont droit au remboursement des frais de formation qu'ils ont exposés, à condition que la formation soit dispensée par un organisme agréé, qu'elle soit adaptée, ne soit pas trop coûteuse et n'entraîne pas le dépassement du plafond visé à l'article L. 2123-14 du

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

code général des collectivités territoriales, ni de la somme votée au budget au titre de la formation.

Il est de jurisprudence constante qu'un refus de remboursement ne peut leur être opposé par la commune que si l'une de ces conditions n'est pas remplie.

Voir par exemple : CAA Bordeaux, 9 novembre 2010, Commune de F..., n° 10BX00364 ; CAA Lyon, 27 décembre 2007, Mme A... et autres, n° 05LY00245 ; CAA Marseille, 5 février 2018, M. D..., n° 16MA02226

En l'espèce, pour refuser d'enjoindre aux communes de L...M... et M...B... la chambre régionale des Comptes d'Ile de France a considéré que l'association Aleo n'apportait pas la preuve de l'existence d'une convention avec les communes concernées, de laquelle aurait pu naître une obligation à son égard et que la circonstance que les élus disposent d'un droit à la formation, ne dispense pas les organismes qui assurent ces formations de respecter les principes de l'achat public en passant un contrat avec les communes concernées. Elle en a déduit que les dettes en cause n'étaient pas certaines et ne présentaient pas de caractère obligatoire au sens des dispositions de l'article L. 1612-15 du CGCT.

Ce dernier article mentionne que « Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé. »

Il résulte de la jurisprudence que pour l'application de ces dispositions, seule une dette échue, certaine, liquide, non sérieusement contestée dans son principe et dans son montant et déoulant de la loi, d'un contrat, d'un délit, d'un quasi-délit ou de toute autre source d'obligations présente le caractère d'une "dette exigible" dont l'acquittement correspond à une des "dépenses obligatoires" dont il appartient à la chambre régionale des comptes de provoquer l'inscription au budget communal.

CE, 8 décembre 2003, Commune de Maurepas c/ Syndicat d'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, n° 215705, B.

Dans ces conclusions sous cette affaire, M. Guillaume Goulard, commissaire du Gouvernement, rappelait que les dispositions de l'article L. 1612-15 définissent deux catégories de dépenses obligatoires dans leur principe, les dépenses prévues par la loi et les dettes exigibles en vertu d'un acte contractuel ou unilatéral et que seules les dépenses obligatoires par détermination de la loi ne sont soumises à aucune autre condition d'exigibilité.

Il rappelait également que la circonstance qu'une dépense soit « obligatoire dans son principe » n'est pas une condition suffisante pour qu'elle soit inscrite

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

d'office au budget d'une collectivité, il faut encore qu'elle soit liquide, c'est-à-dire que la réalité et le montant de la dépense soit établie, et qu'elle ne soit pas sérieusement contestée.

Si les dispositions du CGCT prévoient que les frais de formation des élus sont au nombre des dépenses obligatoires de la commune (article L. 2321-2 3^o du CGCT), elles prévoient également que ces frais donnent droit à remboursement des élus (article L. 2123-14). Il résulte donc de la lecture combinée de l'ensemble de ces dispositions que ne peuvent être regardées comme « dépenses obligatoires au titre de la loi » que les remboursements des frais exposés par les élus au titre des formations suivies durant l'exercice de leur mandat alors que le paiement direct à un organisme de formation n'y est pas mentionné.

Dès lors, la créance d'un organisme de formation au titre de la formation des élus ne rentre pas dans la catégorie des dépenses obligatoires prévues par la loi et de ce fait elle ne pourra être qualifiée de dette exigible que si elle résulte d'un acte contractuel.

Or il est constant dans les espèces qui vous sont soumises qu'aucun acte contractuel ne liait les communes de L...M... et M...B... et l'association nationale des élus locaux d'opposition.

Dans ces conditions, et contrairement à ce que soutient cette dernière, ses créances ne pourront être qualifiées ni de dépenses obligatoires au titre de la loi, ni de dettes exigibles au sens des dispositions de l'article L. 1612-15 du CGCT.

Dans ces circonstances, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que les montants réclamés aux communes de L...M... et M...B... correspondent à des dépenses obligatoires au sens des dispositions de l'article L. 1612-15 du CGCT et que la chambre régionale des comptes d'Ile de France a commis une erreur de droit en rejetant ses demandes tendant à ce que les collectivités concernées soient mises en demeure d'inscrire lesdites dépenses à leur budget.

Par conséquent, vous ne pourrez que rejeter ses conclusions à fin d'annulation et par voie de conséquence, ses conclusions à fin d'injonction ainsi que ses demandes de frais d'instance.

Dans les circonstances de l'espèce vous pourrez également rejeter les conclusions des communes de L...M... et M...B... présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions dans cette affaire.