

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE LYON**

**N° 19LY00472**

---

COMMUNE DE GIVORS

---

M. Pierre Thierry  
Rapporteur

---

M. Samuel Deliancourt  
Rapporteur public

---

Audience du 26 janvier 2021  
Décision du 11 février 2021

---

36-07-10-005  
60-03-01-02  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La cour administrative d'appel de Lyon  
3<sup>ème</sup> chambre

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure*

Mme Michelle Palandre a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler les délibérations n<sup>os</sup> 33 et 34 adoptées le 7 février 2017 par le conseil municipal de Givors accordant la protection fonctionnelle à son maire.

Par un jugement n° 1701755 du 12 décembre 2018, le tribunal administratif de Lyon a annulé la décision du 7 février 2017 et rejeté le surplus des conclusions.

*Procédure devant la cour*

Par une requête enregistrée le 5 février 2019, la commune de Givors, représentée par la société Vedesi - SCP Schmidt-Vergnon-Pelissier-Thierry-Eard-Aminthas & Tissot agissant par M<sup>e</sup> Vergnon, demande à la cour :

- 1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Lyon du 12 décembre 2018 ;
- 2°) de mettre à la charge de Mme Palandre la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la demande de première instance était irrecevable, Mme Palandre ne justifiant pas de sa qualité pour agir non plus que son groupe d'élus ;
- le tribunal administratif de Lyon a dénaturé la requête de première instance en modifiant la qualité de l'auteur du recours ;
- le jugement statue ultra petita en faisant référence à des faits qui n'ont pas été évoqués par Mme Palandre ;
- la légalité de la délibération devait s'apprécier au jour de son adoption, or le tribunal administratif de Lyon se fonde sur des faits qu'il a, à tort, considéré comme connus du conseil municipal ;
- aucun des éléments du dossier ne permet de caractériser une faute personnelle de M. Passi pour avoir participé au jury et signé les arrêtés de nomination de la directrice générale des services.

La requête a été communiquée à Mme Palandre qui n'a pas produit de mémoire.

Par ordonnance du 27 mai 2019, la clôture d'instruction a été fixée au 28 juin 2019.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 29 septembre 2020 n° 18LY02639 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Pierre Thierry, premier conseiller,
- et les conclusions de M. Samuel Deliancourt, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du n° 33 du 7 février 2017, le conseil municipal de la commune de Givors a accordé à son maire alors en exercice, M. Passi, le bénéfice de la protection prévue par l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales dans le cadre d'une plainte dont il a fait l'objet pour des faits de prise illégale d'intérêt. La commune de Givors relève appel du jugement rendu le 12 décembre 2018 par lequel le tribunal administratif de Lyon a annulé cette délibération.

### **Sur la régularité du jugement :**

2. En premier lieu, si Mme Palandre a mentionné qu'elle saisissait le tribunal administratif de Lyon au nom du groupe d'opposition auquel elle appartenait, elle n'en a pas moins signé sa demande en son nom propre et en qualité de conseillère municipale. Par suite, c'est sans erreur que le tribunal administratif de Lyon a considéré que la demande dont il était saisi émanait de Mme Palandre qui, en tant que conseillère municipale disposait d'un intérêt à agir pour contester la délibération litigieuse. Le moyen tiré que ce que les premiers juges ont fait droit aux conclusions d'une demande irrecevable doit ainsi être écarté.

3. En second lieu, les premiers juges ont fait mention dans leur jugement de faits antérieurs à la délibération litigieuse qui n'avaient, certes, pas été expressément invoqués par la requérante, mais avaient été rendus publics, tant par un jugement pénal concernant M. Passi que par un jugement du tribunal administratif de Lyon du 7 mai 2018. Ces faits permettaient d'apprécier la pertinence du moyen dont les premiers juges étaient expressément saisis sur la faute personnelle de M. Passi. Ainsi, contrairement à ce que soutient la commune de Givors, les juges de première instance se sont prononcés uniquement sur les conclusions et moyens dont ils étaient saisis sans excéder leur office.

### **Sur le bien-fondé du jugement :**

4. L'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales dispose que : « (...) *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. (...)* ». Pour l'application de ces dispositions, la commune est tenue d'accorder cette protection au maire 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. Présentent le caractère d'une faute personnelle détachable des fonctions de maire des faits qui révèlent des préoccupations d'ordre privé, qui procèdent d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques ou qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité. En revanche, ni la qualification retenue par le juge pénal, ni le caractère intentionnel des faits retenus contre l'intéressé ne suffisent par eux-mêmes à regarder une faute comme étant détachable des fonctions et justifiant, dès lors, que le bénéfice du droit à la protection fonctionnelle soit refusé au maire qui en fait la demande.

5. Par la délibération litigieuse, le conseil municipal de la commune de Givors a accordé à son maire la protection fonctionnelle en raison des poursuites pénales dont il a fait l'objet, à la suite d'une plainte déposée par un conseiller municipal, concernant des faits de prise illégale d'intérêt liés au recrutement par le maire de la commune de sa sœur, Mme Goux, au poste de directeur général des services. Par l'arrêt du 29 septembre 2020 n° 18LY02639 susvisé, revêtu de l'autorité de la chose jugée, la cour administrative d'appel de Lyon a constaté, au sujet de ces faits, qu'alors même que la vacance du poste de directeur général des services de la commune de Givors n'avait fait l'objet d'une annonce publiée qu'en novembre 2014, dès le mois juillet de cette même année, alors que le poste de directeur général des services n'était pas encore vacant, Mme Goux, sœur du maire de la commune de Givors, indiquait dans une lettre d'information de la mairie, que le maire lui avait confié la responsabilité de la direction générale des services jusqu'à la fin de l'année. Dans une lettre au personnel datée de septembre 2014, le maire de la commune indiquait lui-même qu'à la fin de la procédure administrative de recrutement il nommerait Mme Goux au poste de directeur

général des services. Il est constant que, suite à la publication de la vacance de poste, le maire de la commune a personnellement pris part au processus de recrutement du futur directeur général des services en tant que membre du jury constitué pour l'occasion, en participant aux auditions des candidats et en désignant, au même titre que les trois autres membres de ce jury, Mme Goux pour le poste. S'il n'est pas établi que le maire de la commune a présidé ce jury de recrutement de son futur directeur général des services, et si aucun texte ou principe n'interdisait à la commune de recruter un membre de la famille du maire pour occuper cet emploi fonctionnel, l'ensemble des éléments ci-dessus rappelés permettent d'établir que la décision de nommer Mme Goux au poste de directeur général des services a été prise dès le mois de juillet 2014, avant même que ne soit engagée la procédure de recrutement.

6. Contrairement à ce qui est soutenu par la commune, l'engagement du maire dans le processus de recrutement de Mme Goux n'était pas nécessaire dès lors qu'en application de l'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales il pouvait être provisoirement remplacé, par un adjoint ou, à défaut, par un conseiller municipal. En dépit de cette possibilité, il résulte de l'ensemble de ces éléments que le maire a activement pris part au processus de recrutement de sa sœur au poste de directeur général des services de la commune alors qu'il avait un intérêt personnel à ce recrutement. Au regard tant de la qualité d'élu local de M. Passi, que de celle de représentant de l'Etat et de premier magistrat de la commune, ces faits ont constitué un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent à lui et qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité. Ils sont constitutifs d'une faute personnelle. En accordant la protection fonctionnelle à M. Passi en dépit de cette faute personnelle, la délibération litigieuse a méconnu les dispositions précitées de l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales.

7. Par suite, la commune de Givors n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon a annulé la délibération litigieuse.

**Sur les conclusions relatives aux frais d'instance :**

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative faisant obstacle à ce que soit mise à la charge de Mme Palandre, qui n'est pas la partie perdante, une somme à ce titre, les conclusions de la commune de Givors en ce sens doivent être rejetées.

DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la commune de Givors est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Givors et à Mme Michelle Palandre.

Copie en sera délivrée à M. Passi.

Délibéré après l'audience du 26 janvier 2021 à laquelle siégeaient :

Mme Evelyne Paix, présidente de chambre,  
M. Gilles Fédi, président-assesseur,  
M. Pierre Thierry, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 11 février 2021.

Le rapporteur,

La présidente,

P. Thierry

E. Paix

La greffière,

S. Bertrand

La République mande et ordonne au préfet du Rhône 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.

Pour expédition,  
La greffière,