Ajamont
ISSN : 3098-1425
Éditeur : Cour administrative d'appel de Toulouse

2026/2

Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle restreint sur la délibération mettant fin aux fonctions d'un membre du conseil d'administration d'une régie municipale

https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=437

Référence électronique
« Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle restreint sur la délibération mettant fin aux fonctions d'un membre du conseil d'administration d'une régie municipale », *Ajamont* [En ligne], 2026/2, mis en ligne le 09 septembre 2026, consulté le 27 novembre 2026. URL : https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=437

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Prairial
Pôle éditorial
Lyon Saint-Étienne

DÉCISION DE JUSTICE

TA Nîmes, 3ème chambre – N° 2303360 – M. C et autre – 16 décembre 2025 – C+

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
La délibération mettant fin aux fonctions d'un ... / Patrice Ndiaye

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Délibération d'un conseil municipal mettant fin aux fonctions d'un membre du conseil d'administration d'une régie municipale.
Contrôle du juge – Contrôle restreint

1 Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation sur la délibération d'un conseil municipal mettant fin, sur proposition du maire et en application de l'article R. 2221-5 du Code général des collectivités territoriales, aux fonctions d'un membre du conseil d'administration d'une régie municipale.

135 Collectivités territoriales

135-02 Commune

135-02-01 Organisation de la commune

135-02-01-02 Organes de la commune

135-02-01-02-01 Conseil municipal

135-02-01-02-01-03 Délibérations

54 Procédure

54-07 Pouvoirs et devoirs du juge

54-07-02 Contrôle du juge de lèxcès de pouvoir

54-07-02-04 Appréciations soumises à un contrôle restreint

NOTE UNIVERSITAIRE

La délibération mettant fin aux fonctions d'un membre du conseil d'administration d'une régie municipale dotée de la personnalisée morale et de l'autonomie financière relève du contrôle restreint du juge de l'excès de pouvoir

Patrice Ndiaye
Maître de conférences à l'université de Montpellier (CREAM)

Autres ressources du même auteur
UNIVDROIT : https://univ-droit.fr/universitaires/5604
IDREF : https://www.idref.fr/034406603
HAL : https://cv.archives-ouvertes.fr/patrice-ndiaye
ISNI : http://www.isni.org/0000000001776848
BNF : https://data.bnf.fr/fr/12516527

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.529

1 Le recours en annulation introduit par un administrateur de la régie du port de plaisance de Port-Camargue à l'encontre de la délibération de la commune du Grau-du-Roi mettant un terme à ses fonctions offre l'occasion au tribunal administratif de Nîmes d'apporter d'utiles précisions sur le contrôle contentieux des pouvoirs qu'exercent les collectivités territoriales sur leurs « satellites ».

2 La commune du Grau-du-Roi, seule commune du département du Gard disposant d'une ouverture sur le golfe d'Aigues-Mortes, compte sur son territoire trois ports maritimes ; un port de pêche, deuxième

en Méditerranée et deux ports de plaisance dont l'un, Port-Camargue, est, avec plus de 5 000 anneaux le premier en Europe et le second au monde derrière celui de Marina del Rey dans l'État de Californie (États-Unis).

3 L'affaire sur laquelle le tribunal administratif de Nîmes a rendu la décision commentée [1] était liée au fonctionnement de la régie créée en 2001 dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et ayant pour objet la gestion et l'exploitation du port de plaisance de Port-Camargue. En effet, le tribunal administratif a été saisi le 9 septembre 2023 d'un recours en annulation d'un membre du conseil d'administration relevé de ses fonctions par une délibération du conseil municipal en date du 12 juillet, « déchéance » pour reprendre le terme employé dans la délibération contestée du conseil municipal du Grau-du-Roi étonnamment annoncée dans la presse locale par des déclaration du maire [2].

4 Au soutien de sa requête, l'ex-administrateur, auquel s'était jointe l'association représentant les propriétaires et copropriétaires des marinas invoquait tant des vices de forme que de fond.

5 Le contentieux de la fin des fonctions d'un administrateur d'une régie communale présentait deux particularités. La première tenait à sa nature et la seconde à l'étendue du contrôle exercé par le juge.

I. Un contrôle relevant de l'excès de pouvoir

6 Le tribunal administratif de Nîmes applique au contentieux portant sur la désignation et, inversement, la fin des fonctions d'un administrateur d'une régie communale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière les règles spécifiques au contentieux de l'excès de pouvoir.

7 La nomination des membres des organes de gestion des régies dotées de l'autonomie financière (conseil d'exploitation, directeur) ou de la personnalité morale et de l'autonomie financière (conseil d'administration, directeur) que les collectivités territoriales décident de créer pour gérer des services publics locaux procède d'une délibération de l'assemblée délibérante sur proposition de l'exécutif.

La fin des fonctions de ces administrateurs est soumise à la même procédure.

8 Par contre, la nature du contentieux de ces désignations et « révocations » n'est pas précisée. Sont-elles assimilables à un vote et auquel cas ces opérations doivent être contestées devant le juge de l'élection dans des délais contraints et avec des voies de recours limitées ou plutôt de délibérations soumises au contentieux de l'excès de pouvoir ?

9 La jurisprudence de la désignation des élus dans les commissions internes des assemblées délibérantes locales [3] dont le rôle est d'étudier les projets de délibérations qui seront soumis à l'assemblée locale en séance publique pouvait utilement être transposée.

10 Si la constitution de ces commissions est laissée à l'appréciation de l'assemblée locale, les irrégularités portant sur la désignation de leurs membres peuvent être contestées par la voie du recours pour excès de pouvoir. Les recours pour atteintes à l'expression pluraliste des élus de l'assemblée délibérante des communes de plus de 1 000 habitants et des autres collectivités territoriales consistant, par exemple, à ne pas recourir à l'élection à la représentation proportionnelle (au plus fort reste) ou, plus subtilement, à réduire le nombre des membres de ces commissions pour écarter la participation d'élus minoritaires au sein de l'assemblée délibérante [4] bénéficient donc d'un délai de deux mois et de la possibilité d'appel et de cassation.

11 Le contentieux de la désignation des délégués des collectivités territoriales siégeant dans les organismes extérieurs (conseils d'administration de centre communal ou intercommunal d'action sociale, d'établissements publics sociaux et médico-sociaux, de services départementaux d'incendie et de secours, d'établissements publics locaux d'enseignement…) relève également de l'excès de pouvoir [5].

12 La nature de ce contentieux diffère de celui de l'élection des membres des assemblées délibérantes à la commission d'appel d'offres [6], à celle de la délégation de service public ainsi que de l'élection des conseillers communautaires ou métropolitains représentant la commune au sein de l'organe délibérant d'un

établissement public de coopération intercommunale. Dans ces cas il s'agit d'opérations électorales dont la contestation relève des dispositions des articles R. 119 à R. 123 du Code électoral avec des conséquences sur les délais de recours (cinq jours), les voies de recours (appel devant le Conseil d'État pour les communes et départements) et l'office du juge (pleine juridiction).

13 Cette solution est somme toute logique qu'il s'agisse de la désignation ou inversement de la fin de leurs fonctions d'élus locaux dans des commissions thématiques ou des organismes extérieurs ou de personnes non élues dans des commissions ou conseils d'administration. En effet, leur désignation comme la fin de leurs fonctions résultent d'une délibération de l'assemblée sur proposition de l'exécutif et non d'une opération électorale à proprement parler.

14 La distinction des contentieux [7] a été affirmée par le Conseil d'État à propos du contentieux de la désignation des membres issus du conseil municipal ou d'associations au sein de la commission consultative des services publics locaux. Les conclusions de Mme la rapporteure publique, Anne Courrèges, sous cet arrêt renseignent sur les critères pouvant être mobilisés par les juges pour faire le départ entre contentieux électoral et de l'excès de pouvoir dans la désignation et inversement la fin des fonctions des membres de ces organes. Pour la rapporteure publique, il convient de distinguer entre les commissions internes, constituant des extensions des organes de droit commun de la collectivité et celles découlant de l'organisation interne de la collectivité. Les premières relèveront du contentieux électoral et les secondes de l'excès de pouvoir au vu notamment de la grande latitude des collectivités quant à leur création, composition, fonctionnement…

15 Les régies municipales s'inscrivent dans les organes participant de l'organisation interne de la collectivité et sont donc soumises au contentieux de l'excès de pouvoir.

II. Un contrôle reconnaissant un large pouvoir d'appréciation au conseil municipal

16 Le tribunal administratif de Nîmes devait examiner les vices de légalité interne et externe soulevés par l'administrateur évincé et l'association des usagers des marinas.

17 Sur la forme, les requérants reprochaient à la délibération querellée l'absence de mise en œuvre de la procédure contradictoire préalable prévue par l'article L. 121-1 du Code des relations entre le public et l'administration et le défaut d'information suffisante des membres du conseil municipal.

18 Quant au contenu et motifs de la délibération, une erreur de droit était invoquée de même qu'était contestée la matérialité des faits reprochés à l'administrateur « révoqué ». Enfin, pour les requérants, la délibération serait entachée d'un détournement de pouvoir dans le prolongement du contentieux portant sur l'établissement de la taxe foncière sur les propriétés bâties de Port-Camargue qui oppose depuis plus de quinze ans la commune à l'association dont l'administrateur démis de ses fonctions était membre et qui a donné lieu à trois décisions du Conseil d'État [8] et d'une intervention du législateur destinée à sécuriser les modalités d'évaluation de la valeur locative des ports de plaisance (loi de finances rectificative pour 2012 du 29 décembre 2012). Il est intéressant de noter que le tribunal administratif venait de se prononcer à nouveau sur ce litige [9] moins de deux mois avant la décision rendue.

19 Le tribunal administratif va exercer un contrôle « normal » de ces motifs et les rejeter. Par contre, il va déployer un contrôle restreint de la qualification du comportement de l'administrateur comme pouvant justifier qu'il puisse être démis de ses fonctions.

20 Le tribunal administratif va tout d'abord souligner qu'en ce domaine le conseil municipal dispose d'un pouvoir discrétionnaire sur lequel le contrôle du juge est restreint à l'erreur manifeste d'appréciation.

21 En effet, dans la galaxie des structures gravitant autour des collectivités territoriales, les régies autonomes et même personnalisées n'incarnent ni une gestion indubitablement déléguée ni véritablement interne et ne sont pas « indépendantes » par rapport aux collectivités territoriales. Il s'agit de structures que celles-ci créent, suppriment, dotent en moyens humains et financiers et dont elles fixent l'organisation et le fonctionnement. Même si ces organisations, à l'instar des régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie budgétaire, se distinguent organiquement et budgétairement des collectivités territoriales de rattachement, elles leur restent subordonnées. Le fonctionnement de ces organismes est donc largement ouvert à des interventions de la collectivité et justifie le contrôle limité du juge.

22 Appliquant ce contrôle à l'affaire, le tribunal administratif juge que le conseil municipal n'a pas commis d'erreur manifeste dans l'appréciation du caractère fautif du comportement non contesté de l'administrateur s'inscrivant dans des rapports délétères entretenus de longue date avec la direction de la régie et ayant culminé avec l'agressivité et la nervosité manifestée par l'administrateur à l'encontre de l'assistante de direction le 23 mai 2023.

23 Quant au choix de démettre de ses fonctions l'administrateur, le tribunal administratif considère qu'il n'est pas manifestement disproportionné au vu de la gravité des faits.

24 Ce n'est pas le moindre des paradoxes de noter qu'en apportant une solution pratique à un problème plutôt inédit, le tribunal administratif de Nîmes prend position, à son insu peut-être, dans le débat doctrinal sur la nature de la régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie budgétaire des collectivités territoriales et notamment de leur assimilation à la catégorie d'établissement public local. Certes, la régie personnalisée partage avec l'établissement public local de nombreuses similitudes ; *une personnalité morale distincte de celle de la collectivité de rattachement, des organes de gestion, un personnel, un budget et un patrimoine propres,…* mais s'en distingue encore quant à la grande latitude reconnue aux collectivités de peser sur son organisation et son fonctionnement comme l'illustre le large pouvoir d'appréciation pour décider de la désignation et de la

fin des fonctions d'un membre du conseil d'administration justifiant une limitation du contrôle du juge.

NOTES

1 TA Nîmes, 16 décembre 2025, n° 230360.

2 Barry, Yan, « Le maire du Grau-du-Roi explique pourquoi il veut écarter un administrateur de la régie de Port-Camargue », *Midi libre*, 29 juin 2023.

3 Commissions instituées sur le fondement des dispositions des articles L. 2121-22, L. 3121-22, L. 4132-21 et L. 5211-1 du Code général des collectivités territoriales

4 CE, 26 septembre 2012, *commune de Martigues*, n° 345568.

5 CE, 30 mai 1994, n° 138877.

6 CE, 17 mars 1999, n° 196857.

7 CE, 23 juillet 2010, n° 338499.

8 CE, 20 mai 2022, n° 437810 ; 26 septembre 2012, n° 346145 ; 5 mai 2010, n° 301419.

9 TA Nîmes, 17 octobre 2025, *Association libre des propriétaires et copropriétaires de Port-Camargue*, n° 2301840.

INDEX

Rubriques
Collectivités territoriales