

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NICE

N° 2507683

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DES ALPES MARITIMES
c/ Commune de Menton

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. X.
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 22 janvier 2026

-
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 23 décembre 2025, le préfet des Alpes-Maritimes demande au juge des référés, statuant en application de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution de la délibération du conseil municipal n°159/25 du 8 décembre 2025 de la commune de Menton approuvant, d'une part, la création de 112 emplois permanents à temps complet et 39 emplois permanents à temps non complet et d'autre part, la création du tableau des emplois permanents, ainsi que la mention de la délibération selon laquelle « *les crédits nécessaires seront inscrits au budget 2026 et suivants* ».

Le préfet soutient que sont de nature à créer un doute sérieux les moyens tirés de :

- la méconnaissance de l'article L.313-1 du code général de la fonction publique ;
 - la méconnaissance du principe d'annualité budgétaire, repris à l'article L.2311-1 du code général des collectivités territoriales, notamment en ce qui concerne la mention selon laquelle les crédits nécessaires seront inscrits au budget 2026. En outre, la création d'emplois budgétaires ne donne aucune indication sur l'augmentation de la masse salariale que les créations d'emplois entraînent et intervient en dehors de tout acte budgétaire (ni décision modificative pour 2025, ni budget primitif pour 2026) ;

- la méconnaissance des dispositions de l'article L.2312-1 du code général des collectivités territoriales subordonnant toute création d'emploi à l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire constituant une formalité substantielle préalable au vote du budget primitif.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 janvier 2026, la commune de Menton, représentée par Me Carrère conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens soulevés par le préfet des Alpes-Maritimes ne sont pas de nature à créer un doute sérieux :

- la délibération n'est entachée que d'une erreur matérielle dès lors que les conseillers municipaux ont entendu inscrire les crédits nécessaires à la création desdits emplois dans le budget primitif 2025, ainsi qu'il ressort du procès-verbal de la séance du conseil municipal ; en outre, la délibération n° 160-25 adoptée le même jour, relative à la création des emplois non permanents, prévoit explicitement l'inscription des crédits nécessaires au budget 2025 ; la rectification de cette erreur matérielle figure à l'ordre du jour de la réunion du conseil municipal prévue le 2 février 2026 ;
- les dispositions de l'article L.313-1 du code général de la fonction publique prévoient que les crédits doivent seulement être disponibles et la commune dispose effectivement du budget nécessaire au recrutement d'agents sur 151 emplois permanents, et la délibération en litige a pour seul objet de permettre, sans entraîner de coût supplémentaire, le recrutement d'agents contractuels sur les emplois permanents existants dont occupés par des agents non-titulaires, sur le fondement d'un accroissement temporaire d'activités.

Vu :

- la requête au fond, enregistrée au greffe du tribunal sous le n°2507682 ;
- les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la fonction publique ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. X., vice-président, en application de l'article L. 511-2 du code de justice administrative, pour statuer sur les demandes de référés.

Les parties ont été régulièrement convoquées à l'audience publique du 9 janvier 2026 à 15 heures assisté de M. A., greffier d'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. X., juge des référés ;
- les observations de M. Gilet, pour le préfet des Alpes-Maritimes et de Me Brendel, pour la commune de Menton.

La clôture d'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération n°159/25 du 8 décembre 2025 télétransmise le 16 décembre 2025, le conseil municipal de la ville de Menton a approuvé la création de 112 emplois permanents à temps complet et la création de 39 emplois permanents à temps non complet, la création concomitante du tableau des emplois permanents daté du 1er janvier 2026. De même, ladite délibération du 8 décembre 2025 mentionne « *que les crédits nécessaires seront inscrits au budget 2026 et suivants* ». Le préfet des Alpes-Maritimes demande au juge des référés de suspendre l'exécution de cette délibération.

2. Aux termes de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales : « *Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission (...)* ». Aux termes du premier alinéa de l'article L. 554-1 du code de justice administrative : « *Les demandes de suspension assortissant les requêtes du représentant de l'Etat dirigées contre les actes des communes sont régies par le 3e alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales ci-après reproduit : "Art. L. 2131-6, alinéa 3.- Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois. " (...)* ».

3. Aux termes des dispositions de l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique : « *Les emplois de chaque collectivité ou établissement mentionné à l'article L. 4 sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. Lorsqu'il s'agit d'un emploi mentionné à l'article L. 412-5, elle précise en outre la nature de celui-ci et la durée des fonctions. Elle indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel territorial. Dans ce dernier cas, elle indique le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé. (...)* ».

4. Aux termes des dispositions alors en vigueur de l'article L. 2311-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le budget de la commune est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la commune.* ». Aux termes de l'article L.2312-1 du même code : « *Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédent l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il est transmis au représentant de l'Etat dans le département et au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre ; il fait l'objet d'une publication. Le contenu du rapport ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication sont fixés par décret.*».

5. Il résulte de l'instruction et des observations formulées à l'audience que par la délibération déférée au tribunal, le conseil municipal de Menton a entendu, non pas procéder à la création nette de 151 emplois mais à la régularisation dans le budget primitif de l'année 2025 du recrutement de 133 agents non-titulaires sur des emplois permanents sur le fondement d'un accroissement temporaire d'activité, les 18 emplois restant étant déjà créés et ouverts, la commune arguant que les crédits inscrits au budget 2025 étaient suffisants et disponibles pour procéder à cette régularisation. Toutefois, en l'absence de justifications suffisantes, d'une part, sur les modalités de régularisation de ces emplois, dont le nombre représente désormais près de

16 % du nombre total des emplois permanents et d'autre part, sur l'imputation budgétaire des mesures ainsi envisagées, les moyens soulevés par le préfet des Alpes-Maritimes, tirés de la méconnaissance de l'article L.313-1 du code général de la fonction publique, de l'article L.2311-1 du code général des collectivités territoriales et de l'article L.2312-1 du même code sont, en l'état de l'instruction, de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la délibération contestée. Il y a lieu, en conséquence, d'ordonner la suspension de la délibération n°159/25 du 8 décembre 2025.

ORDONNCE :

Article 1^{er} : L'exécution de la délibération n°159/25 adoptée le 8 décembre 2025 par le conseil municipal de Menton est suspendue.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet des Alpes-Maritimes et à la commune de Menton.

Fait à Nice, le 22 janvier 2026.

Le juge des référés,

signé

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur ce qui le concerne ou à tous commissaires 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 conforme,

P. Le greffier en chef,

La greffière,