



La référence du droit en ligne



---

Le caractère créateur de droits des  
décisions pécuniaires (CE, 6/11/2002,  
Mme. Soulier)

# Table des matières

---

Table des matières .....	2
Introduction.....	3
I – La nature de la bonification indiciaire accordée à Mme. Soulier .....	4
A - Le caractère créateur de droits de l'acte retiré .....	4
1– L'appréciation générale du caractère créateur de droits d'un acte .....	4
2– Le cas des décisions pécuniaires .....	4
B – Le caractère illégal de l'acte retiré .....	6
1– Les principes .....	6
2 – La solution du 6 novembre 2002 .....	6
II – Le délai pour retirer la bonification indiciaire accordée à Mme. Soulier .....	7
A – L'assimilation des délais de retrait et de recours contentieux .....	7
1 – La jurisprudence Cachet .....	7
2 – La jurisprudence Ville de Bagneux.....	7
B – Le découplage des délais de retrait et de recours contentieux .....	9
1 – L'arrêt Mme. de Laubier .....	9
2 – La systématisation du découplage : l'arrêt Ternon .....	9
CE, 6/11/2002, Mme. Soulier .....	11

# Introduction

---

Les actes administratifs peuvent disparaître de l'ordre juridique du fait du juge administratif ou de l'Administration elle-même. Lorsque l'annulation est le fait de l'autorité administrative, celle-ci peut ne valoir que pour l'avenir, il s'agit alors d'une abrogation, ou avoir un effet rétroactif, on parle dans cette hypothèse de retrait. C'est ce type de mesure qui oppose Mme. Soulier au maire de Castries.

Dans cette affaire, le maire de Castrie a, le 25 août 1992, attribué à Mme. Soulier une bonification indiciaire de 30 points. Le 7 juin 1993, il a retiré cette décision. Mme. Soulier a donc saisi le tribunal administratif de Montpellier pour faire annuler cette mesure. Le jugement du tribunal a été annulé pour vice de forme par la cour administrative d'appel de Marseille, qui, dans le même temps, a refusé d'annuler la mesure de retrait du maire de Castries. Mme. Soulier se pourvoit donc en cassation devant le Conseil d'Etat. Ce dernier, le 6 novembre 2002, par un arrêt de section, annule la mesure de retrait au motif qu'elle a été prise au-delà du délai dont dispose l'Administration pour retirer ses décisions.

Pour apprécier ce délai, il importe de distinguer les décisions explicites des décisions implicites. Le retrait de ces dernières est, dorénavant, régi par la loi du 12 avril 2000. S'agissant des décisions explicites, le régime général a été fixé à l'origine par l'arrêt Dame Cachet du Conseil d'Etat du 3 novembre 1922. Cet arrêt pose les conditions pour retirer une décision créatrice de droit. La décision retirée doit, ainsi, être illégale. Et le mesure de retrait ne peut être prise que tant que la décision retirée n'est pas devenue définitive, c'est-à-dire tant qu'elle peut être annulée par le juge. Si le caractère explicite de la mesure retirée en l'espèce ne fait pas de doute, il importera, en revanche, de s'attarder sur son caractère créateur de droit. En effet, il s'agit ici d'une décision pécuniaire. Or, le Conseil d'Etat considérait, par le passé, que ce type de mesure n'était pas créateur de droits. Avec l'arrêt Soulier, la Haute juridiction met un terme à cette jurisprudence.

S'agissant du délai de retrait, ce dernier était, jusqu'à il y a peu, couplé avec le délai de recours contentieux, conformément à l'arrêt Dame Cachet. Ce mécanisme a, cependant, été poussé dans ses conséquences les plus extrêmes, en offrant, dans certaines hypothèses, une possibilité de retrait indéfinie à l'Administration, si bien que le Conseil d'Etat, à la fin du siècle dernier, a amorcé le découplage de ces deux délais. Cette tendance a été systématisée par l'arrêt Ternon (CE, ass., 26/10/2001). Ce dernier fixe à quatre mois le délai pour retirer une décision. L'arrêt Soulier n'est qu'une illustration de ce revirement jurisprudentiel.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, la nature de la bonification indiciaire accordée à Mme. Soulier (I), et, dans un second temps, d'analyser le délai pour retirer cette mesure (II).

# I – La nature de la bonification indiciaire accordée à Mme. Soulier

---

L'acte est, en l'espèce, créateur de de droit (A) et illégal (B). Il importe de reprendre tour à tour ces deux caractéristiques.

## A - Le caractère créateur de droits de l'acte retiré

Le régime du retrait n'est pas le meme selon que l'acte est ou non créateur de droit. Des considération générales sur le caractère créateur de droit d'un acte doivent d'abord être relevées (1) avant d'étudier la particularité de l'acte retiré en l'espèce, à savoir une décision pécuniaire (2).

### 1– L'appréciation générale du caractère créateur de droits d'un acte

Pour créer des droits, l'acte en cause doit d'abord être un acte individuel. En effet, les actes réglementaires ne sont pas créateurs de droit car « nul n'a de droits acquis au maintien d'un règlement ». Seuls les actes individuels peuvent créer des droits. En revanche, tous les actes individuels ne sont pas créateurs de droits.

Dans le cas où l'acte ne crée pas de droits, le retrait est possible à toute époque s'il s'agit d'un acte individuel (CE, sect., 30/06/1950, Quéralt). Par contre, s'il s'agit d'un acte réglementaire, le retrait n'est possible que tant que l'acte n'est pas devenu définitif (CE, sect., 14/11/1958, Ponard). Quant au motif du retrait, il peut concerner aussi bien l'illégalité de l'acte que son opportunité. En revanche, en matière de décision créatrice de droits, le retrait ne peut être prononcé que pour illégalité.

Le caractère créateur de droit doit, de plus, s'apprécier par rapport au destinataire de l'acte, mais aussi par rapport aux tiers. Par exemple, une nomination dans la fonction publique crée des droits au profit du bénéficiaire. Mais, une décision défavorable pour son bénéficiaire peut aussi avoir des effets favorables sur les tiers et ainsi créer des droits à leur profit : ainsi, le refus de titularisation dans un corps crée des droits au profit des membres de ce corps qui pourront ainsi y prétendre.

Qu'en est-il des décisions pécuniaires ?

### 2– Le cas des décisions pécuniaires

Certains actes individuels sont insusceptibles de créer des droits. Il s'agit par exemple des décisions juridiquement inexistantes, des décisions obtenues par fraude, des décisions accordant des autorisations par nature précaires (par exemple, autorisation d'occuper privativement des dépendances du domaine public).

S'agissant des décisions pécuniaires, comme la décision en cause en l'espèce, il importe de faire une distinction entre décisions reconnaissives et décisions attributives. Les premières ne font que reconnaître une situation déterminée ou l'existence et l'étendue de droits préexistants, sans que leur auteur ne dispose d'un quelconque pouvoir d'appréciation. Elles ne sont donc pas créatrices de droits. En revanche, lorsque l'Administration dispose d'un pouvoir d'appréciation, la décision est créatrice de droits. On parle, dans ce cas de décisions attributives.

Jusqu'à présent, le Conseil d'Etat considérait comme recognitives les décisions pécuniaires au motif que l'Administration ne faisait que constater un droit préexistant (CE, 15/10/1976, Buisnières). En effet, dans cette hypothèse, l'Administration ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation, la décision n'est donc pas créatrice de droit.

Par l'arrêt Soulier, la Haute juridiction vient mettre en terme à cette jurisprudence en reconnaissant que toutes les décisions pécuniaires sont créatrices de droit. Cela est valable même si "l'Administration avait l'obligation de refuser cet avantage", en d'autres termes même si elle ne disposait d'aucun pouvoir d'appréciation.

Le Conseil d'Etat précise, enfin, que "les mesures qui se bornent à procéder à la liquidation de la créance née d'une décision prise antérieurement" ne sont pas créatrices de droit. En effet, dans ce dernier cas, c'est la décision prise antérieurement qui est créatrice de droits. Cette hypothèse n'est pas celle présente en l'espèce.

La décision d'allouer à Mme. Soulier une bonification indiciaire est donc créatrice de droits. Pour pouvoir être retirée, elle doit donc être illégale.

## B – Le caractère illégal de l'acte retiré

Il importe, au préalable, de définir les principes (1) et d'en venir à la solution d'espèce (2).

### 1– Les principes

Pour pouvoir être retiré, une décision créatrice de droits doit être illégale; c'est là la première condition posée par la jurisprudence Cachet et reprise par l'arrêt Ternon. En effet, un tel pouvoir ne se justifie que parce qu'il permet à l'Administration de réparer ses propres erreurs.

Il existe cependant deux cas où l'Administration peut retirer une décision légale. Le premier cas est celui où une loi prévoit un tel retrait. Le second est celui où le bénéficiaire de la décision demande son retrait en sollicitant une décision plus favorable (C.E., sect., 23/07/1974, Ministre de l'intérieur contre Gay). Dans ce cas, l'Administration peut satisfaire la demande si deux conditions sont remplies : le retrait ne doit pas porter atteinte à des droits acquis par des tiers et l'Administration doit prendre une décision effectivement plus favorable.

Qu'en est-il en l'espèce ?

### 2 – La solution du 6 novembre 2002

L'acte en cause consiste en l'attribution à Mme. Soulier d'un bonification indiciaire de 30 points. Pour comprendre l'illégalité de cette attribution, il faut revenir à la législation qui encadre ce type de problème.

Ainsi, la loi du 18 janvier 1991 dispose que cette nouvelle bonification indiciaire est attribuée "pour certains emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière". Cette bonification a été étendue aux fonctionnaires territoriaux par le décret du 24 juillet 1991. En d'autres termes, comme le relève le Conseil d'Etat, pour bénéficier de cette bonification indiciaire, il faut exercer effectivement ses fonctions. Or, Mme. Soulier était placée en congé de longue durée. Elle n'exerçait, ainsi, pas ses fonctions. Elle n'avait donc pas droit à cette bonification indiciaire. La décision de la lui attribuer est donc illégale.

A ce stade, l'on sait que l'on est confronté à un acte créateur de droit et illégal. Pour apprécier la légalité du retrait opéré en l'espèce, il faut se demander si l'Administration a procédé au retrait dans le délai prévu par la jurisprudence. En cette matière, ces dernières années ont connu une profonde évolution.

# II – Le délai pour retirer la bonification indiciaire accordée à Mme. Soulier

---

Par le passé, la jurisprudence assimilait délai de retrait et délai de recours contentieux (A). Dorénavant, et l'arrêt étudié n'en est qu'une illustration, le juge administratif dissocie des deux délais (B).

## A – L'assimilation des délais de retrait et de recours contentieux

C'est en 1922 que le Conseil d'Etat, par l'arrêt Dame Cachet, pose le principe de l'assimilation des deux délais (1). Cette jurisprudence sera, par la suite, poussée à l'extrême (2).

### 1 – La jurisprudence Cachet

En plus de poser la première condition relative à l'illégalité de la décision retirée, la jurisprudence Cachet fixe le délai pour retirer la décision. Ainsi, une décision explicite créatrice de droits ne peut être retirée que tant qu'elle n'est pas devenue définitive, autrement dit tant qu'elle peut être annulée par le juge. Le retrait est, ainsi, possible dans les délais de recours contentieux, c'est-à-dire dans les deux mois à compter de la publicité de l'acte, mais aussi quand le juge a été saisi, tant qu'il n'a pas statué et dans les limites de la demande en justice

La volonté du juge de permettre à l'Administration de faire respecter le principe de légalité est ici manifeste. En effet, la possibilité de retrait n'a pour objet que de permettre à l'Administration de réparer ses erreurs, sans attendre une annulation contentieuse. Le retrait ne fait donc que précéder l'intervention du juge. Dès lors, les droits acquis par les administrés ne sont pas plus atteints en cas de retrait qu'en cas d'annulation contentieuse, la durée pendant laquelle ces droits pouvant être supprimés étant, dans les deux cas, la même. Si elle parvient à trouver un juste équilibre entre respect du principe de légalité et garantie des droits acquis, cette jurisprudence ouvre la voie à une prolongation du délai de retrait que le juge n'hésitera pas à utiliser.

### 2 – La jurisprudence Ville de Bagneux

Cet arrêt va tirer toutes les conséquences logiques de l'arrêt Dame Cachet, même s'il faut pour cela trahir les intentions des auteurs de cette jurisprudence. Pour le comprendre, il faut partir du point de départ du délai de recours contentieux. En effet, celui-ci commence à courir à partir de la publicité de l'acte. Il s'agit de la notification pour le bénéficiaire, et de la publication pour les tiers. Ainsi, si l'acte est publié, les tiers ont deux mois pour attaquer l'acte devant le juge, et l'Administration a deux mois pour le retirer. En revanche, dans le cas où l'acte n'est pas publié, cette omission rend les délais de recours non opposables aux tiers qui peuvent donc indéfiniment saisir le juge. Puisque l'acte peut être indéfiniment annulé par le juge, le Conseil d'Etat a jugé que l'Administration pouvait, de ce fait, indéfiniment le retirer (CE, ass., 6/05/1966, Ville de Bagneux). Il s'agit là d'une application pure et simple de la règle du couplage des délais de retrait et de recours contentieux. Si le Conseil d'Etat respecte ici la lettre de la jurisprudence Cachet, il en trahit l'esprit puisque l'équilibre entre légalité et sécurité juridique est ici rompu au profit de la première.

Si l'affaire étudiée avait été jugée à l'aune de ces règles, il y a de fortes chances pour que, aucune mesure d'information des tiers n'ayant été, probablement, mise en œuvre, le délai pour retirer la décision du 25 août 1992 ait été indéfini. Dans cette hypothèse, la décision de retrait, bien que prise presque un an après, aurait été jugée légale.

Face à une jurisprudence qui respecte les règles techniques posées par l'arrêt Dame Cachet, mais en trahit l'esprit, le Conseil d'Etat, à la fin des années quatre vingt dix, amorça le remodelage des règles du retrait.

## B – Le découplage des délais de retrait et de recours contentieux

Amorcé en 1997 a propos des effets du décret du 28 novembre 1983 (1), cette tendance au découplage va être systématisée dans l'arrêt Ternon (2).

### 1 – L'arrêt Mme. de Laubier

Il faut prendre ici comme point de départ le décret du 28 novembre 1983 dont le but est de protéger les droits et intérêts des administrés.

Ce décret pose comme principe que le délai de recours contentieux, qui commence, normalement, à courir à compter de la notification, n'est opposable au destinataire que si la notification le mentionne ainsi que les voies de recours. Ainsi, en cas de notification incomplète, le bénéficiaire peut attaquer la décision au-delà des deux mois habituels.

Cette mesure a pour but d'apporter des garanties à l'administré. Mais la combinaison de la règle posée par ce décret et des principes posés par la jurisprudence Ville de Bagnex aurait pu lui produire faire des effets contraires à ceux voulus par ses auteurs. En effet, puisque le bénéficiaire peut indéfiniment attaquer la décision cela a pour conséquence qu'elle peut être indéfiniment annulée par le juge. Donc, l'Administration pourrait indéfiniment la retirer. Il lui suffirait de ne pas mentionner les délais et voies de recours pour s'offrir une possibilité indéfinie de retrait. Elle retirerait, ainsi, un avantage de ses erreurs, même volontaires. C'est pour cette raison que le Conseil d'Etat n'a pas choisi pas cette voie.

Le Conseil d'Etat ne va pas appliquer les principes de la jurisprudence Ville de Bagnex. En effet, il juge que même dans le cas où la notification est incomplète, le retrait n'est possible que dans les deux mois à compter de la notification (CE, 24/10/1997, Mme. de Laubier). Ici, l'omission d'une formalité de publicité n'a pas pour conséquence d'offrir à l'Administration une possibilité illimitée de retrait. Par cet arrêt, le juge dissocie délai de retrait et délai de recours contentieux. On parle, alors, de découplage des délais. Ce faisant, le juge fait mieux respecter les exigences liées à la sécurité juridique des administrés. Il faut rajouter que le retrait n'est possible au-delà que si un recours administratif ou contentieux a été présenté par le bénéficiaire ou un tiers intéressé.

Cette tendance au rééquilibrage en faveur de la sécurité juridique va être poussée jusqu'à son terme quelques années plus tard.

### 2 – La systématisation du découplage : l'arrêt Ternon

Le Conseil d'Etat pose ici le principe que l'Administration ne peut, désormais, retirer une décision explicite créatrice de droits que dans un délai de quatre mois à compter de la prise de décision (CE, ass., 26/10/2001, Ternon).

Cela concerne aussi bien les hypothèses dans lesquelles une publication a eu lieu que celle où aucune publication n'a été effectuée. Autrement dit, le fait que le délai de recours n'ait pas commencé à courir à l'égard des tiers, faute de publicité, n'a pas pour conséquence d'offrir à l'Administration un délai identique pour retirer la décision. Même dans ce cas, le délai de retrait n'est que de quatre mois. Cette arrêt met, ainsi, un point final au découplage entre délai de retrait et délai de recours contentieux amorcé quelques années auparavant. Le choix d'un délai de quatre mois est une pure création prétorienne et il répond au souci de trouver une juste équilibre entre les impératifs du respect du principe de légalité et les exigences de la sécurité juridique. En effet, ce délai est suffisamment long pour permettre à l'Administration de réparer ses erreurs. Et, il est suffisamment bref pour garantir les administrés contre des retraits opérés longtemps après l'édition de la décision. Il faut, aussi, noter que le point de départ n'est plus la publication, mais la prise de décision c'est-à-dire le jour de son adoption. Enfin, le Conseil d'Etat est, récemment, venu préciser

que la date d'expiration du délai de retrait s'apprécie à la date à laquelle est prise la décision de retrait et non à celle de sa notification au bénéficiaire de l'acte retiré (CE, sect., 21/12/2007, Société Bretim).

Par cet arrêt, le juge administratif renoue, d'une façon originale, avec l'esprit de la jurisprudence Cachet. En effet, c'est en trahissant les règles posées par cette jurisprudence que la sécurité juridique est mieux prise en compte. Si l'arrêt Ville de Bagneux respectait la lettre de la jurisprudence Cachet mais en trahissait l'esprit, l'arrêt Ternon suit la logique inverse : c'est en dissociant les délais de retrait et de recours contentieux qu'il en respecte les intentions. Il ne peut être dérogé à cette règle que dans deux cas. Le premier concerne les exceptions prévues par la loi ou le règlement. Le second est celui où il est satisfait à une demande du bénéficiaire. Il faut enfin préciser que l'introduction d'un recours contentieux ne réouvre pas, comme c'était le cas par le passé, le délai de retrait.

En l'espèce, la décision de retrait a été prise le 7 juin 1993 soit plus de quatre mois après la décision d'attribution de la bonification indiciaire. Elle est donc illégale. Le Conseil d'Etat termine sa décision en précisant que dès lors que le maintien d'un avantage est subordonné au respect d'une condition et que cette condition n'est plus remplie, l'Administration peut supprimer cet avantage pour l'avenir. Si le retrait n'est pas possible passé le délai de quatre mois, l'abrogation, c'est-à-dire la suppression de la mesure pour l'avenir, est elle possible.

# CE, 6/11/2002, Mme. Soulier

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 13 juillet et 10 novembre 2000 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour Mme Marguerite X, demeurant ... ; Mme X demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler sans renvoi l'arrêt du 2 mai 2000 de la cour administrative d'appel de Marseille en tant qu'il a refusé d'annuler l'arrêté du 7 juin 1993 par lequel le maire de Castries a retiré l'arrêté en date du 25 août 1992 lui accordant le bénéfice d'une nouvelle bonification indiciaire de 30 points ; 2°) de condamner la commune de Castries à lui verser la somme de 15 000 F au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

Considérant que le maire de Castries a retiré le 7 juin 1993 son arrêté du 25 août 1992 accordant à Mme X le bénéfice d'une nouvelle bonification indiciaire de 30 points ; que la cour administrative d'appel de Marseille, après avoir annulé pour vice de forme le jugement du tribunal administratif de Montpellier en date du 19 décembre 1996, a refusé d'annuler la décision de retrait susmentionnée ; que Mme X se pourvoit en cassation contre cet arrêt, en tant qu'il a rejeté sa demande au fond ;

Sur le pourvoi :

Considérant qu'aux termes de l'article 27-I de la loi du 18 janvier 1991 : La nouvelle bonification indiciaire des fonctionnaires et des militaires instituée à compter du 1er août 1990 est attribuée pour certains emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière dans des conditions fixées par décret ; qu'en application du IV du même article, ces dispositions ont été étendues par décret en Conseil d'Etat du 24 juillet 1991 aux fonctionnaires territoriaux ; qu'aux termes de l'article 1er de ce décret la nouvelle bonification indiciaire est versée mensuellement à raison de leurs fonctions aux fonctionnaires territoriaux (...)

Considérant que, sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision ;

Considérant qu'une décision administrative accordant un avantage financier crée des droits au profit de son bénéficiaire alors même que l'administration avait l'obligation de refuser cet avantage ; qu'en revanche, n'ont pas cet effet les mesures qui se bornent à procéder à la liquidation de la créance née d'une décision prise antérieurement ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'arrêté du 25 août 1992 du maire de Castries a eu pour objet, conformément à la demande présentée par l'intéressée, d'accorder à Mme X le bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire prévue par les dispositions susrappelées ; que cet arrêté n'est pas une simple mesure de liquidation d'une créance résultant d'une décision antérieure et constitue une décision créatrice de droits ; que, dès lors, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit en jugeant que, faute pour le maire de disposer d'un pouvoir d'appréciation pour attribuer ou refuser cet avantage à caractère exclusivement pécuniaire, sa décision pouvait être retirée à tout moment ; que, par suite, Mme X est fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué, en tant qu'il a rejeté ses conclusions au fond ;

Considérant qu'il y a lieu de régler l'affaire au fond, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Considérant que le bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire, instituée par les dispositions susrappelées de la loi du 18 janvier 1991 et du décret du 24 juillet 1991, ne constitue pas un avantage statutaire et n'est lié ni au cadre d'emplois, ni au grade mais dépend seulement de l'exercice effectif des fonctions qui y ouvrent droit ; que le congé de longue durée, bien que correspondant à l'une des positions d'activité du fonctionnaire, n'implique l'exercice effectif d'aucune fonction ; que Mme X, placée en congé de longue durée, n'avait ainsi pas droit au bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire ; qu'il résulte toutefois de ce qui a été dit ci-dessus qu'en égard à son caractère d'acte créateur de droits, la décision du 25 août 1992 lui attribuant cet avantage ne pouvait pas être légalement retirée après l'expiration du délai de quatre mois suivant son édiction ;

Considérant, en revanche que, le maintien du bénéfice de cette bonification est subordonné à la condition que l'intéressé exerce effectivement ses fonctions ; que l'autorité compétente pouvait, dès lors que cette condition n'était pas remplie, supprimer cet avantage pour l'avenir ;

Considérant que la décision litigieuse du 7 juin 1993 n'est, par suite, illégale qu'en tant qu'elle a eu pour objet de revenir sur l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire pour la période antérieure à son intervention ; qu'il résulte de ce qui précède que Mme X n'est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 7 juin 1993 qu'en tant qu'il lui a supprimé rétroactivement le bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de condamner la commune de Castries à verser à Mme X la somme de 4 000 euros qu'elle demande au titre des frais exposés par elle en appel et en cassation et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :  
Article 1er : Les articles 3 et 4 de l'arrêt du 2 mai 2000 de la cour administrative d'appel de Marseille sont annulés.

Article 2 : L'arrêté du maire de Castries en date du 7 juin 1993 est annulé en tant qu'il a un effet rétroactif.

Article 3 : La commune de Castries est condamnée à verser à Mme X une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de Mme X est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à Mme Marguerite X, à la commune de Castries et au ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.