

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N°2012713_16112022

Mme Anne HARDY et autres

M. Marowski
Rapporteur

M. Dias
Rapporteur public

Audience du 19 octobre 2022
Décision du 16 novembre 2022

135-02-01-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nantes

(2ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 5 décembre 2020 et 23 mars 2022, Mme Anne Hardy, M. Cyrille Jauneault, Mme Sylvie Charrier, Mme Sophie Coindre, Mme Sylvie Tolassy, M. Kai Hartwich, Mme Cécile Guiganti, M. Denis Bouyer, M. Stéphane Brosset demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler la délibération 0.7 du 3 juillet 2020 du conseil municipal de la commune Cholet ;

2°) d'enjoindre à la commune de Cholet et à la préfecture de Maine-et-Loire de produire la lettre d'observations de la préfecture de 2008, les remarques émises en 2007 et la circulaire évoquée de 2020 ;

3°) d'enjoindre à la commune de Cholet de mettre en œuvre une procédure de récupération des indemnités indûment versées aux maire, adjoints et conseillers municipaux délégués ;

4°) de condamner la commune de Cholet à leur verser la somme de 2 000 euros en réparation des conséquences dommageables de la décision attaquée, assortie des intérêts moratoires à compter du jour de leur demande préalable ou de l'enregistrement de leur requête ;

5°) de condamner la commune de Cholet aux entiers dépens.

Ils soutiennent que :

- la délibération attaquée est entachée de plusieurs vices de procédure ;
- le conseil municipal n'a pas été convoqué dans les délais fixés par le code général des collectivités territoriales; le droit à l'information des élus a été méconnu ;
- le maire, agissant au titre de son précédent mandat, était en situation de compétence liée pour établir l'ordre du jour du conseil municipal d'installation et ne pouvait y inscrire la délibération litigieuse ;
- le maire ne pouvait pas au titre de son nouveau mandat, inscrire cette délibération à l'ordre du jour dès lors qu'il devait attendre l'entrée en vigueur des délibérations portant installation du nouveau conseil municipal et élection du maire et des adjoints avant de convoquer l'organe délibérant pour voter la décision attaquée ;
- la délibération attaquée méconnaît les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la fixation des indemnités du maire et des adjoints ;
- elle est entachée d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 novembre 2021, la commune de Cholet, représentée par Me Blin, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

A titre principal :

- la requête est irrecevable, dès lors qu'elle est tardive ;
- les conclusions indemnitaires sont irrecevables, faute de liaison du contentieux ;

A titre subsidiaire :

- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés ;
- à supposer que la délibération soit jugée illégale par le tribunal, les conclusions tendant au reversement par les élus des indemnités indûment perçues doivent être rejetées dès lors que celles-ci ne dépassent pas le plafond maximal admis.

La clôture immédiate de l'instruction a été prononcée par une ordonnance du 4 juillet 2022, en application des articles R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Marowski,
- les conclusions de M. Dias, rapporteur public
- les observations de Me Blin, représentant la commune de Cholet.

Considérant ce qui suit :

1. Suite aux élections municipales des 15 mars et 28 juin 2020, le maire de la commune de Cholet a convoqué, par courrier du 29 juin 2020, le nouveau conseil municipal en vue de sa séance d'installation le 3 juillet 2020. Au cours de cette séance, le conseil a adopté la délibération n°0.7 relative aux indemnités des élus municipaux. Par un courrier du 26 juillet 2020, les élus du groupe politique « Cholet Autrement », dont les requérants sont membres, ont demandé au préfet de Maine-et-Loire de déférer cette délibération au tribunal administratif. Ce dernier a opposé une décision implicite de rejet à cette demande. Estimant que les modalités de fixation des indemnités de fonction du maire, des adjoints et des conseillers municipaux délégués sont entachées d'illégalité, les requérants saisissent le tribunal d'un recours tendant à l'annulation de la délibération n°0.7 du 3 juillet 2020.

Sur les fins de non-recevoir opposées par la commune de Cholet :

2. En premier lieu, d'une part, les requérants produisent la lettre du 26 juillet 2020 par laquelle Mme Hardy a demandé au préfet, sur le fondement de l'article L. 2131-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT) de déférer au tribunal administratif la délibération litigieuse, ainsi que l'accusé de réception retourné à Mme Hardy, et revêtu du cachet de la préfecture. Ces pièces permettent d'établir que la demande de déferé a été reçue par le préfet, quand bien même le numéro du recommandé ne figure pas dans le corps de la lettre, et que cette demande de déferé a bien été formée dans le délai de recours contentieux. Cette demande a, dès lors, eu pour effet d'interrompre les délais de recours, qui n'ont couru à nouveau que le 7 octobre 2020, date à laquelle une décision implicite de rejet est née du silence gardé pendant plus de deux mois par le préfet sur la demande dont il était ainsi saisi. En application de l'article R. 421-2 du code de justice administrative, le délai de deux mois pour contester cette décision implicite courait donc jusqu'au 8 décembre 2020. La présente requête, enregistrée le 5 décembre 2020 au greffe du tribunal de la requête, qui n'est donc pas tardive.

3. D'autre part, si la demande de déferé adressée au préfet a été signée par Mme Hardy seule, celle-ci indiquait clairement agir comme représentante du groupe des conseillers d'opposition « Cholet Autrement », dont elle mentionnait le nom des membres. Les requérants justifient ainsi avoir donné un mandat tacite à Mme Hardy pour saisir le préfet de Maine-et-Loire d'une demande de déferé. La fin de non-recevoir doit par conséquent être écartée en toutes ses branches.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

4. En premier lieu, aux termes de l'Article L2121-7 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil municipal se réunit au moins une fois par trimestre. Lors du renouvellement général des conseils municipaux, la première réunion se tient de plein droit au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à l'issue duquel le conseil a été élu au complet. Par dérogation aux dispositions de l'article L. 2121-12, dans les communes de 3 500 habitants et plus, la convocation est adressée aux membres du conseil municipal trois jours francs au moins avant celui de cette première réunion. Lors de la première réunion du conseil municipal, immédiatement après l'élection du maire et des adjoints, le maire donne lecture de la charte de l'élu local prévue à l'article L. 1111-1-1. Le maire remet aux conseillers municipaux une copie de la charte de l'élu local et du chapitre III du présent titre. (...)* ». Aux termes de l'article L. 2121-10 du même code : « *Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour.* ». Aux termes de l'article L.2121-12 de ce code : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse*

sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. Si la délibération concerne un contrat de service public, le projet de contrat ou de marché accompagné de l'ensemble des pièces peut, à sa demande, être consulté à la mairie par tout conseiller municipal dans les conditions fixées par le règlement intérieur. Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc. Le maire en rend compte dès l'ouverture de la séance au conseil municipal qui se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion, pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure. (...) ». Aux termes de l'article L. 2121-13 du même code : « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération.* ». Enfin, aux termes de l'article L. 2122-15 du même code: « *Le maire et les adjoints continuent l'exercice de leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs, (...) Toutefois, en cas de renouvellement intégral, les fonctions de maire et d'adjoint sont, à partir de l'installation du nouveau conseil jusqu'à l'élection du maire, exercées par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau* ».

5. En l'espèce, les requérants soutiennent que les conseillers municipaux, qui ont reçu une convocation datée du 29 juin 2020, n'ont pas été convoqués dans le délai de cinq jours francs prévu par l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, dès lors qu'il est constant qu'il s'agissait de la première séance du conseil municipal après renouvellement, seules les dispositions de l'article L. 2121-7 trouvaient à s'appliquer et permettaient au maire sortant d'adresser la convocation dans le délai de trois jours francs avant cette première séance. Par ailleurs, dans le silence de l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales sur ce point et alors que les requérants ne se prévalent d'aucune disposition législative ou réglementaire empêchant le maire sortant, chargé de convoquer l'organe délibérant, d'inscrire à l'ordre du jour de cette première séance, d'autres points que l'installation du conseil municipal, ils ne sont pas fondés à soutenir que le maire sortant ne pouvait compétemment inscrire à l'ordre du jour de cette première séance du conseil municipal la question du vote des indemnités de fonctions des élus.

6. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que la convocation adressée le 29 juin 2020 aux conseillers municipaux comportait l'ordre du jour de la séance ainsi que, notamment, un rapport de présentation sur les modalités de détermination des indemnités de fonctions pouvant être allouées aux élus et le projet de délibération relative aux indemnités de fonctions du maire, du maire-délégué, des adjoints et des conseillers municipaux ayant reçu délégations du maire, mentionnant les articles applicables du code général des collectivités territoriales. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir qu'ils n'auraient pas été destinataires de la note de synthèse prévue par l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales.

7. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 2123-20 du code général des collectivités territoriales: « *I.- Les indemnités allouées au titre de l'exercice des fonctions de maire et de président de délégation spéciale et les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoint au maire des communes, de conseiller municipal des communes de 100 000 habitants et plus ou de membre de délégations spéciales qui fait fonction d'adjoint sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. (...)* ». Aux termes de l'article L. 2123-20-1 du même code : « *I. – Lorsque le conseil municipal est renouvelé, les indemnités de ses membres, à l'exception de l'indemnité du maire, sont fixées par délibération. Cette délibération intervient dans les trois mois suivant l'installation du conseil municipal. II. – Sauf décision contraire de la délégation spéciale, ses membres qui font fonction d'adjoint perçoivent l'indemnité fixée par délibération du*

conseil municipal pour les adjoints. III. – Toute délibération du conseil municipal concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres, à l'exception du maire, est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux autres membres du conseil municipal. ». Aux termes de l'article L. 2123-22 de ce code : « Peuvent voter des majorations d'indemnités de fonction par rapport à celles votées par le conseil municipal dans les limites prévues par l'article L. 2123-23, par le I de l'article L. 2123-24 et par les I et III de l'article L. 2123-24-1, les conseils municipaux : (...) 5° Des communes qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents, ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue aux articles L. 2334-15 à L. 2334-18-4. L'application de majorations aux indemnités de fonction fait l'objet d'un vote distinct. Le conseil municipal vote, dans un premier temps, le montant des indemnités de fonction, dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale définie au II de l'article L. 2123-24. Dans un second temps, il se prononce sur les majorations prévues au premier alinéa du présent article, sur la base des indemnités votées après répartition de l'enveloppe. Ces deux décisions peuvent intervenir au cours de la même séance. ». L'article L. 2123-23 du code dispose que, s'agissant du maire : « Les maires des communes ou les présidents de délégations spéciales perçoivent une indemnité de fonction fixée en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant : Population (habitants)(...) De 50 000 à 99 999 Taux (en % De l'indice) 110 ; 100 000 habitants et plus 145%. Le conseil municipal peut, par délibération, fixer une indemnité de fonction inférieure au barème ci-dessus, à la demande du maire. (...) ». S'agissant des adjoints, l'article L. 2123-24 du code dispose que : « I. – Les indemnités votées par les conseils municipaux pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoint au maire et de membre de délégation spéciale faisant fonction d'adjoint au maire sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant : Population (habitants)(...) De 50 000 à 99 999 Taux (en % De l'indice) 44 ; De 100 000 à 200 000 habitants 66%. / II. – L'indemnité versée à un adjoint peut dépasser le maximum prévu au I, à condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints ne soit pas dépassé. (...) IV. – En aucun cas l'indemnité versée à un adjoint ne peut dépasser l'indemnité fixée pour le maire en application des articles L. 2123-22 et L. 2123-23 (...). S'agissant des conseillers municipaux, aux termes de l'article L.2123-24-1 du code : « (...) II. – Dans les communes de moins de 100 000 habitants, il peut être versé une indemnité pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal dans les limites prévues par le II de l'article L. 2123-24. Cette indemnité est au maximum égale à 6 % du terme de référence mentionné au I de l'article L. 2123-20. III. – Les conseillers municipaux auxquels le maire délègue une partie de ses fonctions en application des articles L. 2122-18 et L. 2122-20 peuvent percevoir une indemnité allouée par le conseil municipal dans les limites prévues par le II de l'article L. 2123-24. Cette indemnité n'est pas cumulable avec celle prévue par le II du présent article. V. (...) – En aucun cas l'indemnité versée à un conseiller municipal ne peut dépasser l'indemnité fixée pour le maire de la commune en application des articles L. 2123-22 et L. 2123-23. ». Enfin, aux termes de l'article R. 2123-23 du même code : « Les majorations d'indemnités de fonction résultant de l'application de l'article L. 2123-22 peuvent s'élever au maximum pour les élus visés à l'article L. 2123-20 : (...) 4° Dans les communes mentionnées au 5° de l'article L. 2123-22, les indemnités de fonctions peuvent être votées dans les limites correspondant à l'échelon immédiatement supérieur à celui de la population des communes visé à l'article L. 2123-23. ».

8. Il résulte de ces dispositions que, dans les communes de moins de 100 000 habitants, lorsque le conseil municipal décide d'attribuer des indemnités à des conseillers municipaux pour l'exercice effectif de leurs fonctions ou à raison d'une délégation du maire, la somme des indemnités fixées pour le maire, les adjoints et les conseillers municipaux concernés, avant majoration éventuelle des indemnités attribuées au maire et aux adjoints, ne

doit pas excéder le plafond mentionné au II de l'article L. 2123-24, constitué du montant total des indemnités maximales, hors majoration, susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints, telles que mentionnées à l'article L. 2123-23 et au I de l'article L. 2123-24. Lorsque le conseil municipal décide d'appliquer les majorations prévues à l'article L. 2123-22, celles-ci s'appliquent aux indemnités telles qu'elles ont été attribuées au maire et aux adjoints dans le respect du plafond ainsi défini. D'autre part, il ressort des dispositions de l'article L. 2123-22 que, pour appliquer les majorations qu'il prévoit, le conseil municipal est tenu de voter dans un premier temps sur les indemnités hors majoration qu'il entend allouer au maire, aux adjoints au maire et aux conseillers municipaux concernés, dans le respect du plafond indiqué au point 5, et de voter dans un deuxième temps sur les majorations qu'il souhaite appliquer aux indemnités attribuées au maire ou aux adjoints au maire. Enfin, il résulte également de ces dispositions que les adjoints et les conseillers municipaux ayant reçu délégation du maire ne peuvent se voir attribuer une indemnité de fonction supérieure à celle du maire.

S'agissant de la légalité de la répartition de l'enveloppe indemnitaire globale :

9. En l'espèce, l'article 2 de la délibération litigieuse établit le taux d'indemnité de fonction, avant majoration, des conseillers municipaux délégués à 24,06%. Ce taux étant supérieurs au taux de 5,02 % alloué au maire, en méconnaissance des dispositions du V de l'article L. 2123-24-1 du code général des collectivités territoriales, les requérants sont fondés à soutenir que la commune de Cholet a commis une première erreur de droit.

S'agissant de l'application des majorations des indemnités du maire et des adjoints :

10. Par ailleurs, les requérants font valoir que le calcul des indemnités de fonction après application de la majoration au titre de la perception de la dotation de solidarité urbaine (DSU) est erroné et méconnaît les articles L. 2123-22 et R. 2123-23 du code général des collectivités territoriales. Ils ne peuvent toutefois utilement se prévaloir de la méconnaissance de la règle fixée par l'association des maires de France, selon laquelle la majoration des indemnités doit être égale au taux maximal de la strate supérieure multiplié par le taux de la première répartition du taux maximal de la strate, le tout étant rapporté au taux maximal de la strate, dès lors qu'elle est dépourvue de toute valeur réglementaire. En tout état de cause, il ressort de la délibération litigieuse que la commune de Cholet a décidé d'appliquer un taux d'indemnité de fonction du maire, après majoration, de 93,6% de l'indice de référence. Ce taux est inférieur au plafond de 145% résultant de l'application des dispositions combinées des articles L. 2123-23 et R. 2123-23. Par ailleurs, le taux retenu de 50,80% après majoration au titre de la dotation de solidarité urbaine (DSU) pour les douze adjoints est également inférieur au plafond de 66% applicable résultant de l'application combinée des articles L. 2123-24 et R. 2123-23. En revanche, le taux retenu de 72,17% retenu pour le premier adjoint est supérieur à ce même plafond. Dès lors, les requérants sont fondés à soutenir que les modalités d'application de la majoration au titre de la DSU du premier adjoint de la commune sont, dans cette mesure, entachées d'illégalité et que la commune a commis une seconde erreur de droit.

11. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont fondés à solliciter l'annulation de la délibération n°0.7 du conseil municipal de Cholet du 3 juillet 2020, dont les dispositions sont, compte tenu de ce qui a été exposé au point 8, indivisibles et qui a au demeurant donné lieu à un vote unique.

Sur les conclusions indemnitaires :

12. Aux termes de l'article R.421-1 du code de justice administrative: « *Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée* ».

13. Les requérants sollicitent la condamnation de la commune de Cholet à leur verser la somme de 2 000 euros en réparation des conséquences dommageables de l'illégalité de la décision attaquée, assortie des intérêts moratoires à compter du jour de la réception de leur demande préalable ou de l'enregistrement de leur requête. Toutefois, les requérants n'établissent pas avoir adressé préalablement à l'introduction de leur recours contentieux une demande à fin d'indemnisation de ce préjudice à la commune de Cholet. Le contentieux n'ayant pas ainsi été lié, il y a lieu d'accueillir la fin de non-recevoir opposée en défense par la commune et de rejeter les conclusions indemnitaires comme étant irrecevables.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

14. L'exécution du présent jugement implique nécessairement d'assurer les conséquences de la disparition rétroactive de la délibération du conseil municipal de Cholet du 3 juillet 2020. Il y a dès lors lieu d'enjoindre à la commune de Cholet d'émettre des titres de reversement nécessaires à l'exécution du présent jugement dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement à l'encontre du maire, des adjoints au maire et des conseillers ayant reçu délégation du maire, portant sur la totalité des indemnités indûment perçues depuis le mois de juillet 2020 jusqu'au 11 octobre 2021, date à laquelle le conseil municipal a adopté une nouvelle délibération relative aux indemnités de fonctions des élus.

15. Le montant de chacun de ces ordres de reversement sera porté à la totalité des indemnités effectivement perçues par les élus municipaux au cours de cette période et, s'agissant du maire, en tant seulement que ces indemnités excèdent celles prévues par les dispositions de l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales.

Sur les frais liés au litige :

16. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération n°0.7 du conseil municipal de Cholet du 3 juillet 2020 est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au maire de la commune de Cholet d'émettre des titres de des titres de reversement nécessaires à l'exécution du présent jugement, selon les modalités précisées aux points 14 et 15 du jugement, pour la totalité des indemnités indûment perçues par les élus depuis le mois de juillet 2020 jusqu'au 11 octobre 2021, et, s'agissant du maire, en tant seulement que ces indemnités excèdent celles prévues par l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme Anne Hardy, désignée représentant unique en application de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, et à la commune de Cholet.

Délibéré après l'audience du 19 octobre 2022, à laquelle siégeaient :

Mme Loirat, présidente,
M. Gauthier, premier conseiller,
M. Marowski, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe 16 novembre 2022.

Le rapporteur,

Y. MAROWSKI

La présidente,

C. LOIRAT

La greffière,

P. LABOUREL

La République mande et ordonne au préfet de Maine-et-Loire en 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,

La greffière,