

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N° 2513396

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. A et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Danet
Juge des référés

Le juge des référés,

Ordonnance du 1^{er} septembre 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 31 juillet 2025, M. A, Mme B, M. C, Mme D, Mme E, M. F, Mme G et M. H, représentés par Me Debarre, demandent au tribunal :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de la délibération n° 0.2 du 15 juillet 2025 du conseil municipal de la commune de Cholet relative au « protocole d'indemnisation du 1^{er} adjoint - perte des indemnités de fonctions » ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Cholet une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la condition d'urgence est remplie dès lors que la délibération attaquée, approuvant la conclusion d'un protocole transactionnel, a vocation à être exécutée dans un délai bref et porte sur une somme importante ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la délibération attaquée :

* elle méconnaît les dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales dès lors que plusieurs conseillers municipaux, présents lors du vote, étaient personnellement intéressés à l'affaire délibérée en tant qu'anciens membres de la liste électorale « Cholet Passion » lors des élections de 2020, aux côtés de M. X, premier adjoint et bénéficiaire du protocole ;

*elle méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-21 du code général des collectivités territoriales définissant les conditions du vote du conseil municipal à bulletin secret dès lors qu'en dépit du fait qu'une telle modalité de vote ait été expressément réclamée lors de la séance par l'ensemble des élus d'opposition présents, soit six élus, représentant plus du tiers de membres présents (14), le vote a eu lieu au scrutin public ;

* elle est entachée d'une erreur de droit dès lors que le protocole transactionnel dont elle autorise la conclusion méconnaît l'autorité de chose jugée attachée à l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 16 février 2024 qui a confirmé l'annulation en première instance de la délibération du conseil municipal de Cholet n° 0.7 et a enjoint au maire de la commune de récupérer les indemnités effectivement versées en application de celle-ci ;

*elle est entachée d'une erreur de droit en ce que la transaction dont elle autorise la conclusion conduit la collectivité à verser des sommes au titre de préjudices non justifiés et, ainsi, à verser des sommes qu'elle ne doit pas.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 août 2025, la commune de Cholet, représentée par Me Marchand, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit solidairement mis à la charge des requérants une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune soutient que :

- à titre principal, la demande de suspension est irrecevable à raison de l'irrecevabilité des conclusions d'annulation dont elle constitue l'accessoire ; en effet, la délibération litigieuse, qui autorise la signature d'un protocole transactionnel avec l'ex-premier adjoint constitue un acte détachable dudit protocole et ne pouvait être contestée par un tiers qu'à l'occasion d'un recours en contestation de la validité de ce contrat, en application du régime contentieux de droit commun des contrats administratifs issu de la décision n° 35894 du Conseil d'Etat du 4 avril 2014 ;

- à titre subsidiaire, la demande de suspension est infondée :

- *la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors que les requérants ne font état d'aucun élément de nature à établir l'existence d'une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue ; les sommes en litige sont d'un montant peu significatif au regard du budget de la collectivité et il n'est pas établi de l'impossibilité pour celle-ci de récupérer ces sommes en cas d'annulation de la délibération en litige ;

- * il n'existe aucun doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :

- aucun des élus concernés par les précédentes décisions juridictionnelles, y compris parmi les bénéficiaires du projet de protocole, n'était présent lors de la séance, de telle sorte que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales ne peut prospérer ;

- la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-21 du code général des collectivités territoriales n'est pas établie dès lors qu'il n'est pas rapporté la preuve qu'un tiers des membres présents aurait expressément réclamé un vote à bulletin secret, à défaut de justification écrite ou orale ;

- il n'y a pas méconnaissance de l'autorité de la chose jugée dès lors que l'annulation de la délibération du 3 juillet 2020 est susceptible d'ouvrir droit à indemnisation pour le préjudice subi par l' élu concerné, résultant de l'illégalité de celle-ci et correspondant notamment au montant de l'indemnité de fonction si celle-ci avait été prévue ; la délibération vise à prévenir ce contentieux.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 31 juillet 2025 sous le n° 2513382 par laquelle les requérants demandent l'annulation de la décision attaquée ;

Vu :

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

Le président du tribunal, en application de l'article L. 511-2 du code de justice administrative, a désigné M. Danet, premier conseiller, pour statuer en matière de référés.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 14 août 2025 à 10h30 :

- le rapport de M. Danet, juge des référés ;
- les observations de Me Debarre, avocate des requérants, qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens que la requête ; elle soutient par ailleurs, s'agissant de la fin de non-recevoir opposée par la commune, que celle-ci doit être écartée dès lors que la délibération ne peut être regardée comme un acte détachable d'un contrat, les transactions n'ayant pas encore été conclues ; en outre, ces transactions, qui ont le caractère de contrat de droit privé, ne sont pas soumises au régime contentieux des contrats administratifs ; s'agissant du doute sérieux quant à la légalité de la délibération attaquée, le quantum requis pour imposer un vote à bulletin secret était atteint, comme le révèle la captation vidéo de la séance ; enfin, l'indemnisation des élus en cas d'illégalité d'une délibération fixant le montant des indemnités de fonction n'est possible qu'en cas de bonne foi ; au demeurant, le préjudice allégué fondant l'adoption du protocole transactionnel n'est pas établi ;
- les observations de Me Marchand, avocat de la commune de Cholet, qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens que le mémoire ; en outre, il précise, s'agissant de la fin de non-recevoir opposée, que l'irrecevabilité des conclusions d'annulation contre un acte détachable d'un contrat vaut y compris pour la période comprise entre l'adoption de l'acte et la signature du contrat, conformément à la jurisprudence ; les projets de transaction constituent, par leur objet, des contrats administratifs.

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

Considérant ce qui suit :

1. A la suite des élections municipales des 15 mars et 28 juin 2020, le conseil municipal de Cholet a adopté, le 3 juillet 2020, une délibération n° 0.7 relative aux indemnités des élus municipaux. Par un jugement du 16 novembre 2022, le tribunal administratif de Nantes a annulé cette délibération et a enjoint à son maire d'émettre les titres de reversement 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. En exécution de ce jugement, la commune de Cholet a, le 13 février 2023, émis à l'encontre de chacun des élus concernés et notamment l'ex-premier adjoint, M. X, un titre exécutoire afin de récupérer les sommes illégalement perçues. Par un arrêt du 16 février 2024, la cour administrative d'appel de Nantes a confirmé le jugement précité en tant qu'il annule la délibération n° 0.7 du 3 juillet 2020 et en tant qu'il enjoint au maire de la commune de Cholet de récupérer les indemnités de fonction versées en application de cette délibération, sauf en ce qui concerne le maire de Cholet et le maire délégué du Puy-Saint-Bonnet. Le 15 juillet 2025, le conseil municipal de la commune de Cholet, dans sa composition issue des opérations électorales du 19 septembre 2021 consécutives à l'annulation des élections des 15 mars et 28 juin 2020, a adopté une délibération n° 0.2 intitulée « protocole d'indemnisation du 1^{er} adjoint - perte des indemnités de fonctions », ayant pour objet, d'une part, d'approuver les termes du protocole transactionnel à conclure avec M. X, visant à indemniser les préjudices que ce dernier estime avoir subis résultant de l'illégalité de la délibération précitée du 3 juillet 2020, en contrepartie d'une renonciation à tout recours, et, d'autre part, de désigner un membre de l'organe délibérant pour représenter la commune lors de la conclusion de ce protocole, en application de l'article L. 2122-26 du code général des collectivités territoriales. Par leur requête, les requérants demandent au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de cette délibération.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

2. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision(...)* ».

Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune de Cholet :

3. D'une part, aux termes de l'article 2044 du code civil dispose : « *La transaction est un contrat par lequel les parties, par des concessions réciproques, terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître. Ce contrat doit être rédigé par écrit.* » Un protocole transactionnel conclu par l'administration afin de prévenir ou d'éteindre un litige relevant de la compétence de la juridiction administrative constitue un contrat administratif.

4. D'autre part, indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses, est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles. Cette action devant le juge du contrat est également ouverte aux membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale concernée. Les requérants peuvent éventuellement assortir leur recours d'une demande tendant, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, à la suspension de l'exécution du contrat. La légalité du choix du cocontractant, de la délibération autorisant la conclusion du contrat et de la décision de le signer, ne peut être contestée qu'à l'occasion du recours ainsi défini.

5. En l'espèce, ainsi qu'il a été dit au point 1, la délibération n° 0.2 du conseil municipal de Cholet en date du 15 juillet 2025 a pour objet d'approuver les termes d'un protocole transactionnel à conclure avec M. X, ancien premier adjoint, en vue de prévenir un litige à caractère indemnitare fondé sur l'illégalité fautive de la délibération du 3 juillet 2020, de nature à engager la responsabilité de la commune, et pour le jugement duquel la juridiction administrative serait compétente eu égard à son objet. Ainsi, et contrairement à ce que soutiennent les requérants, ce protocole constitue un contrat administratif. Dès lors, au regard de ce qui vient d'être exposé au point précédent, alors même que le protocole transactionnel n'a pas encore été signé, la délibération en litige ne peut être contestée par les membres de l'organe délibérant qu'à l'occasion d'un recours de plein contentieux dirigé contre le protocole lui-même. Il s'en déduit que les conclusions à fin d'annulation dirigées contre cette délibération sont irrecevables. Par suite, les conclusions présentées dans le cadre de la présente instance sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative tendant à la suspension de l'exécution de la délibération litigieuse et qui en constituent l'accessoire ne peuvent être que rejetées.

6. Il résulte de ce qui précède que la requête présentée par M. A et autres doit être rejetée en toutes ses conclusions.

Sur les conclusions présentées par la commune de Cholet sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

7. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de la commune de Cholet présentées au titre de ces dispositions.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : La requête de M.A , Mme B , M. C , Mme D , Mme E , M.F , Mme G et M. H est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Cholet sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M.A , MmeB , M. C , Mme D , Mme E , M.F , Mme G et M. H et à la commune de Cholet.

Copie en sera adressée à la direction départementale des finances publiques de Maine-et-Loire.

Fait à Nantes, le 1^{er} septembre 2025.

Le juge des référés,

La greffière,

J. DANET

M-C. MINARD

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,