

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N° 2513397

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° 0.3 dite « décision modificative n° 2 » du 15 juillet 2025 du conseil municipal de la commune de Cholet et portant constitution au budget principal de la commune d'une provision pour risque financier, dans le cadre de protocoles transactionnels à conclure avec des membres et des anciens membres du conseil municipal ;

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 : la délibération attaquée, qui approuve la constitution d'une provision pour risque, est liée à l'approbation le même jour de protocoles transactionnels consécutifs à des demandes d'indemnisation d'élus ou d'anciens élus municipaux, après l'annulation d'une délibération fixant le montant de leurs indemnités de fonction ; ces projets de transaction, qui sont manifestement illégaux, ont vocation à être exécutés rapidement et portent 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 des élus concernés par les protocoles ;

* elle méconnaît l'autorité de chose jugée attachée à l'arrêt, devenu définitif, 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 du 3 juillet 2020 et a enjoint au maire de la commune de récupérer les indemnités effectivement versées en application de celle-ci ; en effet, elle vient modifier la destination d'une provision, initialement constituée pour faire

face aux conséquences résultant de l'arrêt précité, et vise à permettre le règlement financier de protocoles transactionnels à conclure avec les élus concernés, dont l'objet est illégal ;

* elle est illégale en raison de l'illégalité des délibérations n° 01 et n° 02 du même jour approuvant les protocoles transactionnels et qui en constituent le support nécessaire.

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 de M. Loiseau et autres une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune soutient que :

- 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 les sommes en cause dans l'hypothèse d'une annulation de la délibération attaquée ;

- * 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 ;

- 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 les élus concernés et résultant de l'illégalité de celle-ci ;

- L'illégalité des deux délibérations du même jour approuvant les protocoles transactionnels n'étant pas établie, l'exception d'illégalité ne peut être accueillie.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 31 juillet 2025 sous le n° 2513383 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 précise que l'urgence est établie au regard de l'importance des sommes concernées et l'exécution à bref délai des protocoles transactionnels que la délibération vise à financer ; 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 ; l'illégalité des deux délibérations approuvant le même jour ces protocoles entraîne nécessairement l'illégalité de la délibération attaquée ;

- les observations de Me Marchand, avocat de la commune de Cholet, qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens que le mémoire.

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 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 deux délibérations (n° 0.1 et 0.2) ayant pour objet, d'une part, d'approuver les termes des protocoles transactionnels à conclure avec les élus et ex-élus, destinataires d'un titre exécutoire, visant à indemniser les préjudices que ces derniers estiment 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 ces protocoles, en application de l'article L. 2122-26 du code général des collectivités territoriales. Par une délibération n° 0.3 du même jour, le conseil municipal a approuvé, par voie de décision modificative, la constitution au budget principal de la commune d'une provision pour risque financier résultant de la conclusion de ces protocoles transactionnels. 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 (...)* ».

3. En l'état de l'instruction aucun des moyens invoqués par les requérants, tels qu'énoncés dans les visas de cette ordonnance, ne paraît, en l'état de l'instruction, de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la délibération attaquée. Par suite, et sans qu'il soit besoin

d'apprécier la condition d'urgence, les conclusions aux fins de suspension de la requête doivent être rejetées.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

4. D'une part, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Cholet, qui n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance, verse à M. Loiseau et autres la somme que ces derniers réclament au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens.

5. D'autre part, 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 , Mme B , 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,