

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MELUN**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N°1407476

Mme B... A...

Mme Renvoise
Rapporteur

Mme Bruston
Rapporteur public

Audience du 15 septembre 2016
Lecture du 6 octobre 2016

135-02-01-02-03-04
C+

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Melun
(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 18 août 2014, le 15 novembre 2014, le 24 janvier 2015, le 1^{er} avril 2015 et le 6 juin 2015, Mme B... A..., représentée par Me Weyl, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures, d'annuler la délibération du 11 avril 2014 du conseil municipal de la commune de ... fixant les indemnités des élus.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable car elle a déposé dans le délai de recours contentieux un recours hiérarchique auprès du préfet qui peut être interprété comme une demande de déféré préfectoral ;
- la délibération méconnaît l'article L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales dès lors que l'enveloppe indemnitaire de la délibération relative aux indemnités des élus a été calculée avec les majorations prévues par les articles L. 2123-22 et R. 2123-23 du code général des collectivités territoriales, ce qui n'est pas conforme à l'article L. 2123-24 précité qui impose que le montant total des indemnités susceptibles d'être allouées au maires et aux adjoints ne soit pas dépassé.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 9 octobre 2014, le 27 décembre 2014, le 27 février 2015 et le 4 mai 2015, la commune de ..., représentée par Me Sabbatier, conclut au rejet de la requête et sollicite la condamnation de Mme A... à lui verser la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requérante s'est présentée sous un faux statut, en tant que chef de l'opposition ;
- elle est dépourvue d'intérêt à agir car elle bénéficie de l'indemnité prévue par la délibération litigieuse ;
- elle n'a pas qualité à agir au nom des autres élus d'opposition, dont l'identité et le domicile ne sont pas précisés et qui n'ont pas signé la requête, et n'a pas non plus été désignée comme mandataire par ces élus ;
- la requête est tardive car le recours hiérarchique du 5 mai 2014 auprès du préfet n'a pas conservé le délai de recours contentieux ;
- les autres moyens soulevés par Mme A... ne sont pas fondés.

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 Mme Renvoise,
- les conclusions de Mme Bruston, rapporteur public,
- et les observations de Me Weyl, représentant Mme A..., et de Me Gueneuc, représentant la commune de

La commune de ... a présenté une note en délibéré enregistrée le 21 septembre 2016.

1. Considérant que par une délibération du 11 avril 2014, le conseil municipal de la commune de ... a fixé les indemnités de fonction des élus, suite au renouvellement intégral du conseil municipal après l'élection du 30 mars 2014 ; que huit élus de l'opposition, dont Mme A..., ont, par un courrier du 5 mai 2014, saisi la préfète de Seine-et-Marne d'un « recours hiérarchique » contre cette délibération ; que Mme A... demande l'annulation de cette délibération au nom des conseillers municipaux de l'opposition ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

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

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 431-4 du code de justice administrative : « *Dans les affaires où ne s'appliquent pas les dispositions de l'article R. 431-2, les requêtes et les mémoires doivent être signés par leur auteur et, dans le cas d'une personne morale, par une personne justifiant de sa qualité pour agir.* » ; qu'aux termes de l'article R. 411-5 du code de justice administrative : « *Sauf si elle est signée par un mandataire régulièrement constitué, la requête présentée par plusieurs personnes physiques ou morales doit comporter, parmi les signataires, la désignation d'un représentant unique. A défaut, le premier dénommé est avisé par le greffe qu'il est considéré comme le représentant mentionné à l'alinéa précédent, sauf à provoquer, de la part des autres signataires qui en informent la juridiction, la désignation d'un autre représentant unique choisi parmi eux.* » ;

3. Considérant que la présente requête, dispensée du ministère d'avocat, a été seulement signée par Mme A... ; que dans la mesure où celle-ci n'a pas la qualité d'avocat, elle n'est pas habilitée, en tout état de cause, à recevoir mandat d'autres requérants ; qu'elle ne justifie pas non plus avoir été désignée comme représentante unique par les autres élus de

l'opposition de la commune de ..., qui n'ont pas au demeurant signé la requête introduite devant le tribunal de céans ; que par suite, la requête est uniquement recevable en tant que présentée par Mme A... ;

4. Considérant, en deuxième lieu, que la qualité de conseiller municipal donne intérêt à attaquer les délibérations votées par le conseil municipal sans qu'il soit besoin que l'élu auteur de la requête se prévale d'une atteinte portée à ses prérogatives ; que, dès lors, la circonstance que Mme A... bénéficie de l'indemnité prévue par la délibération attaquée ne la prive pas d'intérêt à agir contre celle-ci ;

5. Considérant, en troisième lieu, que si Mme A... s'est présentée en qualité de représentante de l'opposition alors qu'elle n'est que présidente du groupe communiste, cette circonstance n'est pas de nature à entacher d'irrecevabilité la requête ;

6. Considérant, en quatrième lieu, qu'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. (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 2131-8 de ce code : « *Sans préjudice du recours direct dont elle dispose, si une personne physique ou morale est lésée par un acte mentionné aux articles L. 2131-2 et L. 2131-3, elle peut, dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, demander au représentant de l'Etat dans le département de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article L. 2131-6. (...)* » ; que la saisine du préfet sur le fondement de ces dispositions, par une personne qui s'estime lésée par l'acte d'une collectivité locale, si elle a été formée dans le délai du recours contentieux ouvert contre l'acte de la collectivité locale, a pour effet de proroger ce délai jusqu'à l'intervention de la décision explicite ou implicite par laquelle le préfet se prononce sur ladite demande ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la délibération du 11 avril 2014 a été transmise à la sous-préfecture de ... le 15 avril 2014 ; que si la demande de Mme A... tendant à son annulation n'a été enregistrée au greffe du tribunal administratif de Melun que le 18 août 2014, celle-ci avait saisi par un courrier du 5 mai 2014, de façon conjointe avec 7 autres élus, dans le délai de recours contentieux, la préfète de Seine-et-Marne d'un « recours hiérarchique » qui doit être regardé comme tendant à ce qu'elle mette en œuvre le déféré prévu par l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, auquel il a été répondu le 25 juin suivant ; que, dès lors, la fin de non-recevoir tirée par la commune de la tardiveté de la requête ne peut qu'être rejetée ;

Sur la légalité de la délibération attaquée :

8. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2123-20 du code général des collectivités territoriales : « *I.- Les indemnités maximales pour l'exercice des fonctions de maires et adjoints au maire des communes, de conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus, de présidents et membres de délégations spéciales faisant 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 (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 2123-23 de ce code : « *I. Les indemnités maximales votées par les conseils municipaux pour l'exercice effectif des fonctions de maire des communes et de président de délégations spéciales sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant : Population (habitants) ... De 20 000 à 49 999 ...Taux maximal en % de : 90% (..) De 50 000 à 99 999...110% (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 2123-24 du même code : « *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 20 000 à 49 999... Taux maximal en % : 33% (...) De 50 000 à 99 999... 44% (...) 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.(...) » ; qu'aux termes du III de l'article L. 2123-24-1 dudit code : « 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. (...) » ; qu'aux termes de l'article L. 2123-22 du même 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 le I 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. » ; qu'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. » ; qu'il résulte de ces dispositions que les conseils municipaux des communes pouvant voter des majorations d'indemnités de fonction en application de l'article L. 2123-22 sont, dans un premier temps, tenus de voter le montant des indemnités des élus prévues par les articles L. 2123-23, L. 2123-24 et L. 2123-24-1, dans la limite de l'enveloppe constituée par la somme des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints, hors majorations, et qu'ils ne peuvent que dans un second temps, décider d'allouer aux maires et aux adjoints dans les communes de moins de 100 000 habitants une majoration des indemnités précédemment votées, dans les limites fixées par l'article R. 2123-23 ;

9. Considérant que la commune de ... compte une population entre 20 000 et 49 999 habitants, que le nombre d'adjoints de cette commune est fixé à dix et qu'elle a été, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents, attributaire de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale ; qu'ainsi, en application des dispositions précitées, la rémunération du maire de la commune, hors majoration, pouvait être fixée au maximum à 90 % de l'indice 1015 de la fonction publique, correspondant à un montant mensuel de 3 421,32 euros, et la rémunération de base des adjoints au maximum à 33 % de ce même indice, soit à hauteur de 1 253,48 euros par mois, ce qui correspond à une enveloppe maximale totale de 15 966,12 euros ; que, par ailleurs, les rémunérations du maire et de ses adjoints pouvaient, au titre des majorations prévues par l'article L. 2123-22, être portées jusqu'à, respectivement, 110 % et 44 % de l'indice 1015 ; que, toutefois, il ressort des pièces du dossier que le conseil municipal a, par la délibération attaquée du 11 avril 2014, fixé l'indemnité du maire à 110 % de l'indice 1015, et les indemnités des 10 adjoints, des 7 conseillers municipaux délégués et des 17 conseillers municipaux à respectivement 30 %, 13,50 % et 2 % de ce même indice, sur la base d'une enveloppe maximale de 20 908,12 euros correspondant à une rémunération du maire à 110 % de l'indice 1015 et des adjoints à 44 % du même indice ; qu'en fixant ainsi par une seule délibération les indemnités des élus et en prenant en compte pour la détermination de l'enveloppe maximale encadrant la rémunération de base des élus les majorations prévues par l'article L. 2123-22, alors que ces majorations devaient être appliquées seulement dans un second temps aux indemnités octroyées au maire et à ses adjoints, le conseil municipal de la commune de ... a entaché sa délibération d'une erreur de droit ; que, dès lors, Mme A... est fondée à en demander l'annulation ;

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

10. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que Mme A..., qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, soit condamnée à verser à la commune de ... la somme qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

D E C I D E

Article 1^{er} : La délibération du 11 avril 2014 du conseil municipal de la commune de ... relative aux indemnités de fonction des élus est annulée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de ... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme B... A... et à la commune de

Délibéré après l'audience du 15 septembre 2016, à laquelle siégeaient :

M. Jarrige, président,
Mme Renvoise, conseiller,
Mme Diniz, conseiller.