

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N°1701905

Mme Isabelle BUAT

M. Breuille
Rapporteur

M. Rémy
Rapporteur public

Audience du 6 décembre 2018
Lecture du 31 décembre 2018

135-02-01-02-02-04
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes

(3ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 15 octobre 2015, le 21 avril 2017, le 30 octobre 2017, le 21 novembre 2017, le 19 décembre 2017, le 30 juillet 2018 et le 29 novembre 2018, Mme Isabelle Buat demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la délibération N° 2015-11-82 du 7 septembre 2015 par laquelle le conseil municipal de la commune de Mellé a décidé de mettre fin à sa fonction d'adjointe ;

2°) d'enjoindre à la commune de Mellé de la rétablir dans sa fonction de première adjointe, de rétablir le tableau du conseil municipal de Mellé en tenant compte de sa réintégration, de rétablir sa rémunération d'élue à compter du 1^{er} juillet 2015, et de condamner la commune de Mellé à lui verser une somme de 8 941, 24 euros, assortie des intérêts au taux légal ;

3°) de constater l'absence d'arrêté de retrait de délégation de fonction et de signature de Mme Buat dans les domaines des finances et de l'informatique ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Mellé une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le compte-rendu de la séance du conseil municipal du 7 septembre 2015 n'a pas été mis en ligne sur le site internet de la commune, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales ; les formalités de publicité obligatoires

prévues par les articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales n'ayant pas toutes été accomplies, la requête est recevable ;

- en tant que conseillère municipale, elle n'a pas été associée à la réunion préparatoire du conseil municipal organisée le 20 août 2015 ; aucun compte-rendu de cette réunion de travail n'a été transmis aux conseillers municipaux, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;

- elle a reçu les pièces concernant la délibération litigieuse le matin même alors que les autres conseillers municipaux les ont reçues quatre jours avant ; elle n'a donc pas disposé d'un temps suffisant pour étudier ces pièces, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;

- la maire de Mellé a méconnu le droit des conseillers municipaux de poser des questions orales garanti par l'article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales ;

- sur le compte-rendu de la séance du conseil municipal du 7 septembre 2015, un conseiller municipal, M. Chalopin, est indiqué comme étant à la fois présent et absent ;

- la maire de Mellé a laissé un membre du public debout pendant la plus grande partie de la séance du conseil municipal du 7 septembre 2015 ;

- la délibération N° 2015-11-82 est illégale dès lors qu'aucun arrêté du maire n'a retiré les délégations de Mme Buat ; du moins, ses délégations de fonctions et de signature étaient déjà retirées et ne pouvaient l'être une fois de plus par l'arrêté du 3 septembre 2015 ; la délibération contestée ne vise d'ailleurs aucun arrêté retirant à l'intéressée ses délégations ;

- la délibération est illégale dès lors que le vote s'est effectué à main levée et non à bulletin secret, en méconnaissance des articles L. 2122-7 et L. 2122-7-1 du code général des collectivités territoriales ;

- la délibération est entachée d'une erreur d'appréciation, dès lors qu'elle est fondée sur une décision du 3 septembre 2015 de retrait des délégations de fonctions et de signature prise au motif de l'absence de l'intéressée au conseil municipal du 23 juin 2015, alors qu'elle devait assister au même moment à une commission au conseil communautaire ; elle n'est fondée sur aucun motif lié à la bonne marche de l'administration communale, dès lors qu'elle n'a été prise qu'en réaction au choix de Mme Buat de voter contre la vente de la dépendance communale « La Beurrière » ; en outre, cette décision de retrait des délégations a illégalement procédé au retrait d'un précédent arrêté de retrait de délégations du 29 juin 2015, dès lors que ce dernier constitue un acte réglementaire qui avait déjà reçu un commencement d'exécution ; enfin, l'auteur de l'acte de retrait de délégations de fonctions et de signature n'a jamais montré son intention d'adopter un tel acte.

Par des mémoires en défense enregistrés le 21 avril 2017, le 30 octobre 2017 et le 26 novembre 2018, la commune de Mellé, d'abord représentée par Me Billaud puis par Me Ramaut (SELARL d'avocats interbarreaux CVS), conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête, à titre subsidiaire, à son rejet au fond, et demande au tribunal de condamner la requérante pour recours abusif conformément aux dispositions de l'article R. 741-12 du code de justice administrative et de mettre à sa charge une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable car elle ne comporte aucun moyen en méconnaissance des dispositions de l'article R. 411-1 du code de justice administrative ;

- la requête est tardive, dès lors qu'elle a été enregistrée postérieurement au délai de cinq jours à compter de la délibération, applicable en matière de contentieux des élections ;

- les moyens soulevés par Mme Buat 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 M. Breuille,
- les conclusions de M. Rémy, rapporteur public,
- et les observations de Mme Buat, requérante, et de Me Chénéde, représentant de la commune de Mellé.

Une note en délibéré présentée par Mme Buat a été enregistrée le 10 décembre 2018.

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées en défense par la commune de Mellé :

1. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales : « *Dans un délai d'une semaine, le compte rendu de la séance du conseil municipal est affiché à la mairie et mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe* ». Aux termes de l'article R. 2121-11 du même code, dans sa version applicable : « *L'affichage du compte rendu de la séance, prévu à l'article L. 2121-25, a lieu, par extraits, à la porte de la mairie* ».

2. Si Mme Buat soutient que les formalités prévues par les dispositions précitées du code général des collectivités territoriales n'ont pas été respectées, cette circonstance, à la supposer établie, est sans incidence sur la légalité de la délibération litigieuse.

3. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales : « *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* ».

4. D'une part, Mme Buat soutient qu'en tant que conseillère municipale, elle n'a pas été associée à la réunion préparatoire du conseil municipal organisée le 20 août 2015 et qu'aucun compte-rendu de cette réunion n'a été transmis aux conseillers municipaux. Toutefois, la tenue d'une telle réunion ne résulte d'aucune obligation légale ou réglementaire. En tout état de cause, la requérante ne démontre pas que cette réunion préparatoire aurait eu une influence déterminante sur la délibération attaquée, qui a été adoptée à une très large majorité.

5. D'autre part, il ne ressort pas des pièces du dossier que Mme Buat, même si elle a eu connaissance des pièces concernant la délibération litigieuse postérieurement aux autres conseillers municipaux en raison d'une erreur matérielle dans l'envoi dématérialisé des documents, n'aurait pas été mise à même d'exercer, en tant que de besoin, son droit à l'information en prenant connaissance du dossier avant la réunion ou en demandant des précisions en séance, afin d'être à même de délibérer en toute connaissance de cause. Par suite,

le moyen tiré d'une méconnaissance du droit à l'information de Mme Buat en sa qualité de conseillère municipale doit être écarté.

6. Enfin, la mention, dans le procès-verbal de la séance du conseil municipal, que M. Chalopin était indiqué comme étant à la fois présent et absent est sans incidence sur la régularité de la délibération attaquée. Il en va de même de la circonstance, à la supposer établie, que la maire de Mellé aurait laissé un membre du public debout pendant la plus grande partie de la séance du conseil municipal du 7 septembre 2015. Ces deux moyens doivent, par suite, être écartés.

7. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales « *Les conseillers municipaux ont le droit d'exposer en séance du conseil des questions orales ayant trait aux affaires de la commune. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions. A défaut de règlement intérieur, celles-ci sont fixées par une délibération du conseil municipal* ».

8. Si Mme Buat soutient que la maire de Mellé a méconnu le droit des conseillers municipaux de poser des questions orales garanti par l'article L. 2121-19 lors de la séance du conseil municipal du 7 septembre 2015, elle ne l'établit pas par les pièces qu'elle produit.

9. En quatrième lieu, d'une part, Mme Buat soutient que la délibération litigieuse n'est fondée sur aucune décision existante lui retirant ses délégations de fonctions et de signatures, ou du moins que la décision du 3 septembre 2015 n'a pas retiré ses délégations, lesquelles avaient déjà été retirées. Toutefois, il ressort des pièces du dossier, sans que cela soit sérieusement contesté par la requérante, que, ainsi qu'il a été constaté par un jugement du tribunal n° 1503609 du 18 mai 2017 devenu définitif, la maire de la commune de Mellé, par un arrêté du 3 septembre 2015, a rapporté son arrêté précédent du 29 juin 2015 par lequel elle avait, d'une part, retiré les délégations de fonctions et de signatures qu'elle avait consenties par arrêtés des 10 avril et 13 août 2014 à Mme Buat en qualité de première adjointe et, d'autre part, mis fin au versement à la même Mme Buat de ses indemnités de fonction d'adjoint à compter du 1^{er} juillet 2015. Cet arrêté du 3 septembre 2015 a confirmé le retrait des délégations de fonctions et de signature de Mme Buat et a reporté à la date de son édicition la suppression de ses indemnités de fonction. L'arrêté du 3 septembre 2015 ayant ainsi retiré l'arrêté du 29 juin 2015 et s'y étant substitué, Mme Buat n'est pas fondée à soutenir qu'il n'existerait, à la date de la décision litigieuse et pour fonder celle-ci, aucun arrêté du maire retirant les délégations de fonctions et de signature consenties par la maire de la commune de Mellé à son bénéficiaire.

10. D'autre part, la circonstance que la décision attaquée ne vise pas l'arrêté du 3 septembre 2015 confirmant le retrait des délégations de fonctions et de signature de Mme Buat, mais les arrêtés du 10 avril et 13 août 2014 par lesquels la maire de la commune de Mellé avait consenti des délégations de fonctions et de signature à l'intéressée en qualité de première adjointe, est en tout état de cause sans incidence sur la légalité de la délibération attaquée.

11. En cinquième lieu, Mme Buat soutient que, par parallélisme des formes, la délibération litigieuse aurait dû faire l'objet d'un vote à bulletin secret.

12. D'une part, aux termes du dernier alinéa de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales : « *Lorsque le maire a retiré les délégations qu'il avait données à un adjoint, le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions* ». Aux termes de l'article L. 2122-7 du même code : « *Le maire est élu au scrutin secret et à la majorité absolue. / Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la*

majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. / En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu ». Aux termes de l'article L. 2122-7-1 du même code : « Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les adjoints sont élus dans les conditions fixées à l'article L. 2122-7 ».

13. Si, en vertu de l'article L. 2122-13 du même code, l'élection d'un adjoint au maire peut être arguée de nullité dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre les élections du conseil municipal, ces dispositions n'ont été rendues applicables par aucune disposition législative à la contestation de la délibération par laquelle le conseil municipal se prononce, en application du dernier alinéa de l'article L. 2122-18, sur le maintien dans ses fonctions d'un adjoint au maire. Une telle délibération est adoptée selon les modalités générales prévues à l'article L. 2121-21 de ce code et non selon celles mentionnées à l'article L. 2122-7, applicables notamment à l'élection des adjoints au maire, dès lors que la loi ne l'a pas prévu et ne l'implique pas davantage. Le recours contre cette délibération, qui n'est que la conséquence de la décision par laquelle le maire a retiré les délégations qu'il avait données à son adjoint, a la nature d'un recours pour excès de pouvoir et non d'un litige en matière électorale.

14. Dès lors, Mme Buat ne peut utilement soutenir que la délibération litigieuse a méconnu les articles L. 2122-7 et L. 2122-7-1 du code général des collectivités territoriales.

15. D'autre part, aux termes de l'article L. 2121-21 du même code : « *Le vote a lieu au scrutin public à la demande du quart des membres présents. Le registre des délibérations comporte le nom des votants et l'indication du sens de leur vote. / Il est voté au scrutin secret : / 1° Soit lorsqu'un tiers des membres présents le réclame ; / 2° Soit lorsqu'il y a lieu de procéder à une nomination ou à une présentation* ». Il résulte de ces dispositions qu'en dehors des délibérations dont l'objet est de procéder à une nomination ou à une présentation, il ne peut être procédé légalement à un scrutin secret que si au moins un tiers des membres présents le réclame, le cas échéant après avoir été invités par le maire à se prononcer sur ce point.

16. En l'espèce, il ne ressort pas des pièces du dossier, d'abord, que lors du vote organisé le 7 septembre 2015, un tiers des membres présents du conseil municipal de la commune de Mellé a réclamé que le vote ait lieu au scrutin secret. Ensuite, la délibération par laquelle le conseil municipal de la commune de Mellé s'est prononcé sur le maintien en fonction d'adjointe de Mme Buat ne procède pas à une nomination ou à une présentation, au sens des dispositions précitées, pour lesquelles le recours au vote au scrutin secret est de droit. Ainsi, la délibération contestée ne devait pas être adoptée au scrutin secret. Par suite, le moyen tiré de l'absence de vote à bulletin secret sur la délibération litigieuse doit être écarté.

17. En sixième et dernier lieu, aux termes du dernier alinéa de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales : « *Lorsque le maire a retiré les délégations qu'il avait données à un adjoint, le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions* ».

18. Il résulte de ces dispositions qu'il est loisible au maire d'une commune, sous réserve que sa décision ne repose pas sur des faits matériellement inexacts et ne soit pas inspirée par un motif étranger à la bonne marche de l'administration communale, de mettre un terme, à tout moment, aux délégations de fonctions qu'il avait données à l'un de ses adjoints. Dans ce cas, il est tenu de convoquer sans délai le conseil municipal afin que celui-ci se prononce sur le maintien dans ses fonctions de l'adjoint auquel il a retiré ses délégations.

19. D'une part, la décision par laquelle un maire retire à l'un de ses adjoints les délégations qu'il lui avait préalablement consenties, si elle affecte la situation personnelle de cet élu et les conditions d'exercice de son mandat, est un acte de nature réglementaire dont il est possible, même s'il est devenu définitif, d'exciper de l'illégalité à l'encontre des actes pris pour son application ou dont il constitue la base légale. D'autre part, eu égard à l'obligation législative pesant sur le conseil municipal, en vertu du dernier alinéa de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales précité, de se prononcer sur le maintien d'un adjoint dans ses fonctions lorsque les délégations de fonctions lui ont été retirées, l'annulation pour excès de pouvoir d'un arrêté du maire retirant les délégations données à un adjoint doit entraîner l'annulation par voie de conséquence de la délibération prise en application de l'article L. 2122-18 si celle-ci est également contestée.

20. Au cas particulier, toutefois, Mme Buat n'a pas obtenu ni même demandé l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 3 septembre 2015 par laquelle la maire de la commune de Mellé lui a retiré ses délégations de fonctions et de signature. Si la délibération qu'elle conteste, en date du 7 septembre 2015, se prononçant sur son maintien dans ses fonctions d'adjointe, est intervenue en raison de cette décision de retrait de délégations du 3 septembre 2015, conformément à l'obligation de se prononcer assignée au conseil municipal, dans l'hypothèse d'un tel retrait, par le dernier alinéa de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales, elle ne peut pour autant être considérée comme ayant été prise pour l'application de cette décision du maire. Cette décision du 3 septembre 2015 ne constitue pas davantage la base légale de la délibération litigieuse du 7 septembre 2015. Il suit de là que la requérante ne peut utilement exciper de l'illégalité de l'arrêté du 3 septembre 2015 à l'encontre de la délibération du 7 septembre 2015 du conseil municipal de Mellé se prononçant contre son maintien dans ses fonctions d'adjointe. Au surplus et en tout état de cause, à supposer opérant le moyen tiré de l'exception d'illégalité de la décision, de nature réglementaire, du 3 septembre 2015, Mme Buat, qui ne peut utilement faire valoir les moyens inopérants tirés des vices de forme et de procédure dont cet acte serait entaché, n'établit pas que cette décision, compétemment prise par la maire de la commune, serait fondée sur des faits inexacts ou aurait été inspirée par des motifs étrangers à la bonne marche de l'administration communale, alors que, comme il est soutenu en défense, il ressort des pièces du dossier qu'à la date de cette décision du 3 septembre 2015 des dissensions aiguës, publiquement exprimées, notamment dans une lettre ouverte du 29 juin 2015, d'abord communiquée aux conseillers municipaux puis à l'ensemble des habitants de la commune, et excédant un simple désaccord, opposaient en ce qui concerne plusieurs sujets importants de la politique communale la maire de la commune à sa première adjointe, caractérisant une rupture du lien de confiance entre ces deux personnes et justifiant le retrait par la première des délégations qui avaient été consenties à la seconde. Ainsi, l'arrêté du 3 septembre 2015 a régulièrement retiré et remplacé l'arrêté du 29 juin 2015 en s'y substituant et reprenant sans modification son dispositif. Il s'ensuit que le moyen tiré de l'exception d'illégalité ne peut être accueilli.

21. Il résulte de tout ce qui précède que Mme Buat n'est pas fondée à demander l'annulation de la délibération du 7 septembre 2015 du conseil municipal de Mellé se prononçant contre son maintien dans ses fonctions d'adjointe.

Sur les conclusions à fin d'injonction et de constatation :

22. Le présent jugement, qui ne fait pas droit aux conclusions à fin d'annulation, n'implique aucune mesure particulière d'exécution. Ainsi, et en tout état de cause, les conclusions présentées par Mme Buat tendant à ce qu'il soit ordonné au conseil municipal de Mellé de la réintégrer dans ses fonctions d'adjointe, de rétablir le tableau du conseil municipal de Mellé en tenant compte de sa réintégration, de rétablir sa rémunération d'élue à compter du

1^{er} juillet 2015, et, enfin, de constater l'absence d'arrêté de retrait de délégation de fonction et de signature dans les domaines des finances et de l'informatique doivent être rejetées.

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article R. 741-12 du code de justice administrative :

23. Aux termes de l'article R. 741-12 du code de justice administrative : « *Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 10 000 euros* ». La faculté prévue par ces dispositions constituant un pouvoir propre du juge, les conclusions de la commune de Mellé tendant à ce que Mme Buat soit condamnée à une telle amende ne sont pas recevables et doivent être rejetées.

Sur les frais de l'instance :

24. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de la commune de Mellé présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Mme Buat est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Mellé sur le fondement des articles R. 741-12 et L. 761-1 du code de justice administratives sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme Isabelle Buat et à la commune de Mellé.

Délibéré après l'audience du 6 décembre 2018, à laquelle siégeaient :

M. Vergne, président,
M. Breuille, conseiller,
Mme Thalabard, premier conseiller,

Lu en audience publique le 31 décembre 2018.

Le rapporteur,

Signé : L. BREUILLE

La greffière,

Signé : P. MINET



Pour expédition conforme
Le Greffier
Tribunal Administratif de Rennes
Pascale MINET

Le président,

Signé : G.-V. VERGNE

