

### Rubrique de jurisprudence du Tribunal administratif de Poitiers

*TA Poitiers, 13 mars 2025, Préfet de la Vienne c/ Commune de Poitiers, n° 2303524*

Eve Dubus, Maîtresse de conférences en droit public à l'Université de Poitiers

Pour tenter de remédier à la crise de la démocratie représentative, les pouvoirs publics se sont engagés dans deux voies distinctes. La première, dont l'apparition remonte aux années 1970, a été de créer des mécanismes de démocratie participative associant les citoyens à l'exercice du pouvoir décisionnaire. La seconde, théorisée dans les années 1980, insiste sur l'aspect délibératif de la démocratie. Elle conduit les citoyens à participer à la discussion « *afin de donner une voix à la minorité et de procéder à un examen rationnel des raisons et justifications menant à une décision* »<sup>1</sup> tout en maintenant le pouvoir décisionnaire aux autorités compétentes. L'adoption de l'article L. 131-1 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), sur le fondement duquel a été créée l'*Assemblée citoyenne et populaire de Poitiers* s'inscrit dans le dessein de promouvoir cette « *administration délibérative* »<sup>2</sup>. La délibération de la Commune de Poitiers du 26 juin 2023 instituant le versement d'une indemnité au bénéfice de certains membres de l'Assemblée citoyenne vise à parfaire ce dispositif, ce que met en lumière le jugement commenté du Tribunal administratif de Poitiers.

En l'espèce, après avoir créé l'*Assemblée citoyenne et populaire de Poitiers* par la délibération du 3 octobre 2022, le conseil municipal de la commune de Poitiers a décidé du versement d'une indemnité d'un montant de 41,22 euros par séance pour certains membres de l'assemblée, de la prise en charge des frais divers liés à leur présence en séance et de la reconnaissance de leur statut de « collaborateur occasionnel de la ville de Poitiers » dans une délibération du 26 juin 2023.

Le préfet de la Vienne a introduit un recours gracieux contre cette délibération puis, en raison du rejet de ce recours par la maire de Poitiers survenu le 24 octobre, a déféré ces deux décisions devant le Tribunal administratif de Poitiers le 18 décembre 2023.

Les arguments du préfet à l'appui de son recours se structurent autour de deux axes. D'une part, il conteste, dans son principe, la possibilité pour le conseil municipal de la commune de Poitiers de verser une indemnité et de prendre en charge les frais supportés par les citoyens participant aux travaux de l'*Assemblée citoyenne et populaire*. Selon lui, l'article L. 131-1 du CRPA, qui n'est pas applicable à cette assemblée et qui s'avère silencieux sur la possibilité de verser une telle indemnité, ne peut fonder légalement la délibération. Il considère par ailleurs que la qualité de collaborateur occasionnel ne peut justifier le versement de l'indemnité dans la mesure où les citoyens ne participent pas à l'exécution d'une mission de service public. D'autre part, il conteste cet accompagnement financier dans ses modalités, en ce sens que seuls certains

---

<sup>1</sup> L. Gourlet, « La convention citoyenne et la loi », *Jus Politicum*, n° 9, 2023, p. 11.

<sup>2</sup> Conseil d'Etat, *Consulter autrement, participer effectivement*, EDCE, 2011, p. 91.

citoyens en bénéficient. Il estime ainsi que la délibération méconnaît le principe d'égalité ainsi que le principe de sincérité de la procédure consultative.

La question soumise au Tribunal administratif de Poitiers, inédite en jurisprudence, s'avérait donc double : il s'agissait de savoir si le conseil municipal de la ville de Poitiers était légalement fondé à prévoir le versement d'une indemnité et la prise en charge des frais de participation au bénéfice des membres du public consulté et, dans la positive, si la délibération méconnaissait le principe d'égalité duquel découle l'exigence de sincérité.

A ces interrogations, le Tribunal administratif répond respectivement par l'affirmative et par la négative. La délibération du conseil municipal de la commune de Poitiers en date du 26 juin 2023 s'avère légale, tant dans son principe que dans ses modalités. Le déféré préfectoral se trouve en conséquence rejeté. En statuant ainsi, le Tribunal administratif de Poitiers met l'accent sur la fonction délibérative de *l'Assemblée citoyenne et populaire* et préserve la qualité et l'effectivité de ses travaux. En effet, la possibilité d'indemniser certains citoyens permet à la collectivité de garantir une diversité de points de vue sans laquelle la prise de décision administrative apparaîtrait moins éclairée.

Le détail du raisonnement mené par le Tribunal administratif de Poitiers, qu'il convient désormais d'étudier, le met en lumière. Avant d'analyser les modalités du versement de l'indemnité **(II)**, le Tribunal administratif de Poitiers a dû apprécier sa légalité, dans son principe **(I)**.

## **I.- La légalité de l'indemnité dans son principe**

Le Tribunal administratif de Poitiers rappelle longuement le cadre juridique dans lequel a été créé *l'Assemblée citoyenne et populaire de Poitiers*. Ce faisant, il met en lumière l'objectif délibératif poursuivi par l'article L. 131-1 du CRPA **(A)**. Cela lui permet de considérer ensuite que le versement de l'indemnité s'inscrit dans la volonté de satisfaire cet objectif **(B)**.

### **A.- La création d'une assemblée délibérative sur le fondement de L. 131-1 du CRPA**

L'article L. 131-1 du CRPA permet à l'administration d'organiser à titre facultatif une consultation dans le but d'éclairer sa prise de décision. L'objectif de cette procédure apparaît ainsi purement délibératif, ce que révèle le cadre juridique rappelé par le Tribunal administratif de Poitiers. Or la création de *l'Assemblée citoyenne et populaire* entre bien dans le champ d'application de l'article L. 131-1 du CRPA, contrairement à ce que soutient le préfet.

D'une part, le dispositif créé par l'article L. 131-1 du CRPA est un outil purement délibératif. Outre le fait de rapprocher l'administration et les habitants en créant des « *espaces d'échanges* »<sup>3</sup>, il permet d'améliorer la qualité du débat et de l'examen précédant la prise de décision administrative. Son entrée en vigueur en 2016 s'inscrit ainsi dans un large mouvement de consultation du public engagé par certaines collectivités dans le but de remédier à la crise de la démocratie représentative<sup>4</sup>. Tant le cadre de l'article L. 131-1 que la jurisprudence administrative qui le précise corroborent cette idée.

En premier lieu, le Tribunal administratif de Poitiers restitue, dans le considérant n° 2, le contenu de l'article L. 131-1 du CRPA. L'objet de la consultation est « *d'associer* » le public à la conception de réformes, de projet ou d'actes, ce que souligne la rapporteure publique dans ses conclusions sur ce jugement. Dans cette hypothèse, il n'est pas question d'attribuer au public associé un pouvoir de décision autonome ou partagé avec l'administration. Les obligations qui pèsent sur cette dernière le confirment. L'article L. 131-1 dispose en effet que l'administration « *rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics* ». Ces dispositions sont interprétées conformément à l'objectif délibératif de la consultation. Selon le Tribunal administratif, qui reprend le considérant d'un arrêt

---

<sup>3</sup> A. Thèvenet-Bréchot, « La participation citoyenne peut-elle être rétribuée ? », concl. sur ce jugement, *AJDA* 2025, p. 877 et s.

<sup>4</sup> *Ibid.*

d'assemblée du Conseil d'Etat du 19 juillet 2017, *Association citoyenne pour Occitanie Pays Catalan*<sup>5</sup>, elles doivent permettre aux personnes consultées « de donner utilement leur opinion » (considérant n° 3). Le législateur fixe ainsi les modalités de la consultation de telle sorte que le but d'éclairer l'administration dans sa décision soit atteint.

En second lieu, le Conseil d'Etat a, dans cette décision du 19 juillet 2017, précisé ce cadre juridique, ce que rappelle en partie le Tribunal administratif de Poitiers dans le considérant n° 3. Il en résulte une série d'obligations non prévues par les textes que doit respecter l'administration. Tout d'abord, alors qu'« une autorité administrative est libre de recueillir, avant de prendre sa décision, tous les éléments d'information qui lui paraissent utiles »<sup>6</sup>, la consultation ne doit pas « s'accompagner d'une abdication par l'administration de sa compétence »<sup>7</sup>. Cette idée, que le Tribunal administratif ne mentionne pas, confirme le caractère délibératif de la consultation, l'administration ne pouvant « renoncer à son pouvoir d'appréciation et de décision »<sup>8</sup> à son issue. Ensuite, il découle des principes d'égalité et d'impartialité régissant l'action administrative une exigence de sincérité de la consultation. Ce principe a vocation à garantir que « la consultation du public [est] organisée afin de parvenir à un résultat de nature à éclairer l'autorité administrative »<sup>9</sup>. En d'autres termes, la procédure consultative ne doit pas être détournée, volontairement ou par imprudence, de l'objectif délibératif. Comme le résume Vincent Daumas dans ses conclusions sur l'arrêt d'assemblée de 2017, il convient d'empêcher que certains administrés « puissent avoir la possibilité de biaiser ce résultat, [ou] que l'autorité administrative puisse elle-même l'influencer dans un sens conforme à ses attentes »<sup>10</sup>. L'information fournie au public doit donc être « claire et suffisante sur l'objet de la consultation » (considérant n° 3) et il incombe à l'autorité administrative de « veiller au bon déroulement de la consultation dans le respect des modalités qu'elle a elle-même fixées » (*Ibid.*). De même, elle doit définir un périmètre de consultation pertinent au regard de son objet et a l'obligation d'adopter « toute mesure relative à son organisation de nature à empêcher que son résultat soit vicié par des avis multiples émanant d'une même personne ou par des avis émis par des personnes extérieures au périmètre délimité » (*Ibid.*). En cas de non-respect de ces obligations, la procédure sera entachée selon les cas d'un détournement de pouvoir ou d'une erreur de droit. En définitive, le Tribunal administratif de Poitiers rappelle que le cadre juridique de l'article L. 131-1 a pour objet de préserver la fonction délibérative de la procédure consultative.

Or, et d'autre part, *l'Assemblée citoyenne et populaire de Poitiers* entre bien dans le champ de l'article L. 131-1 du CRPA, contrairement à ce que soutient le préfet. Il s'agit en effet d'une instance purement délibérative. Certes, le Tribunal administratif de Poitiers relève que le fonctionnement de l'Assemblée est régi par un « principe de co-construction de la décision entre citoyen.nes, élu.es et agent.es » (considérant n° 4). De même, l'Assemblée se définit elle-même, sur son site internet, comme une « instance de débat et de décision »<sup>11</sup>. Toutefois, en pratique, le Tribunal administratif de Poitiers conclut que l'Assemblée ne possède aucun pouvoir décisionnel. En effet, il relève que les délibérations de l'assemblée sont préparées par un « groupe de propositions (...) chargé d'approfondir l'étude du sujet et d'auditionner diverses personnes qualifiées sur ce dernier afin de soumettre des propositions d'arbitrage à l'assemblée » et par un « comité méthodologique (...) chargé d'organiser les étapes des travaux de l'assemblée, de « l'animation, la logistique, toute l'ingénierie de projet », ainsi que les sessions des deux autres organes de l'assemblée citoyenne et populaire » (*Ibid.*). En dehors de l'organisation de leur travail délibératif, ces organes ne disposent donc d'aucun pouvoir de décision au sujet de la mise en œuvre des projets qu'ils arrêtent. Celui-ci appartient en réalité entièrement à la commune. En effet, elle filtre tout d'abord les sujets susceptibles de faire l'objet d'une délibération de l'assemblée ; surtout, les projets arrêtés par l'assemblée sont transmis à la maire de Poitiers « qui n'est pas tenue de les inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal » (considérant n° 5). Ils ne constituent ainsi que des propositions. Sans le pouvoir de décision de la commune de Poitiers, les projets votés par l'assemblée ne sont donc assortis d'aucun effet juridique.

<sup>5</sup> CE, 19 juillet 2017, *Association citoyenne pour Occitanie Pays Catalan et autres*, n°s 403928 et 403948.

<sup>6</sup> V. Daumas, concl. sur *Ibid.*, Disponibles sur *ArianeWeb*.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> <https://www.poitiers.fr/lassemblee-citoyenne-et-populaire-quest-ce-que-cest>

Dans ces conditions, la création de *l'Assemblée citoyenne et populaire*, qui exerce une fonction purement délibérative, entre bien dans le champ des procédures consultatives de l'article L. 131-1 du CRPA. Or, l'indemnité versée par la commune vise à garantir l'exercice de cette fonction.

## **B.- La garantie de la fonction délibérative par le versement de l'indemnité**

Le préfet conteste le versement de l'indemnité et la prise en charge des frais de participation aux séances de certains citoyens dans leur principe. Selon lui, la délibération de la commune de Poitiers se trouve en effet dépourvue de base légale dans la mesure où l'article L. 131-1 du CRPA et aucune autre disposition législative ou réglementaire ne prévoient le principe d'une telle indemnisation. Le Tribunal administratif de Poitiers rejette néanmoins ces arguments. Plusieurs éléments semblent avoir emporté sa conviction.

D'une part, la rapporteure publique a tenu compte du silence de l'article L. 131-1 du CRPA sur l'indemnisation du public consulté mais l'a contourné par deux séries d'arguments. En premier lieu, il s'agit de la comparaison de la situation des membres de l'assemblée citoyenne avec l'exercice d'autres fonctions. En particulier, la rapporteure publique relève que des indemnisations<sup>12</sup> peuvent être allouées aux élus locaux au titre de l'exercice des fonctions et que les frais qu'ils exposent peuvent leur être remboursés. De même, elle constate qu'une indemnité de session et le remboursement des frais de transport et de résidence peuvent être versés aux jurés d'assises<sup>13</sup>. De la sorte, elle se concentre sur le caractère fonctionnel de l'indemnité qui a pour objet de réparer un préjudice, lequel réside dans « *la réduction de l'ensemble [des] activités personnelles et notamment professionnelles, qui est la conséquence de leur activité (...)* »<sup>14</sup>. En second lieu, la rapporteure publique se prévaut de l'argument de la pratique et du droit souple. Elle relève en effet que de tels indemnité et défrayement sont recommandés par le guide interministériel de la participation citoyenne s'ils ne sont pas systématiquement prévus pour l'exécution des travaux d'une assemblée citoyenne. Ces éléments sont de nature à légitimer l'existence d'une indemnité au profit des membres du public consulté. Toutefois, l'argument selon lequel « *rien ne (...) paraît faire obstacle à l'indemnisation et au défrayement des membres d'une assemblée citoyenne qui accomplissent effectivement leurs fonctions* »<sup>15</sup> n'apparaît pas suffisant. En effet, il ignore la question de la base légale du versement de l'indemnité. Plus encore, la comparaison avec les élus locaux ou les jurés d'assises comporte certaines limites. Tout d'abord, dans ces deux hypothèses, l'indemnité versée se trouve expressément prévue par un texte, ce qui n'est pas le cas de l'indemnité versée aux membres du public consulté par l'administration. Ensuite, en ce qui concerne plus particulièrement les élus locaux, le Conseil d'Etat juge de longue date que « *les indemnités de fonction doivent être expressément prévues par un texte* »<sup>16</sup> sans quoi les délibérations prévoyant de tels versements sont annulées. Enfin, il est également possible de relever que si la notion « d'indemnité de fonction » pour les élus locaux « *marque clairement le refus de la professionnalisation des fonctions électives locales* »<sup>17</sup>, l'augmentation progressive de cette indemnité par le législateur répond au besoin d'accroître leur disponibilité pour exercer leurs fonctions au détriment de leur activité professionnelle. Le débat relatif à la nature de l'indemnité versée aux élus locaux reste donc ouvert : alors que la qualification de rémunération s'avère pour l'instant exclue, la notion d'indemnité demeure empreinte d'ambiguïtés. Or, celles-ci n'existent pas au sujet de la nature de l'indemnité versée aux personnes consultées dans le cadre de l'article L. 131-1, toute idée de rémunération apparaissant exclue.

Si ces éléments ont sans doute exercé une influence sur la formation de jugement, celle-ci semble, d'autre part, avoir davantage été sensible au sentiment conclusif de la rapporteure publique. Elle exprime en effet que l'indemnité et le défrayement s'inscrivent dans « *l'esprit de ces dispositifs de participation citoyenne* »<sup>18</sup> qui

---

<sup>12</sup> Art. L. 2123-20 du Code générale des collectivités territoriales.

<sup>13</sup> Art. R. 139 et s. du Code de procédure pénale.

<sup>14</sup> J. Benoît, « Statut général des élus locaux : frais et indemnités de fonction, dépenses des groupes d'élus », *Encyclopédie des collectivités territoriales*, Dalloz, 2008 (actualisation novembre 2021), §6.

<sup>15</sup> A. Thèvenet-Bréchet, concl. sur ce jugement, *op. cit.*

<sup>16</sup> J. Benoît, « Statut général des élus locaux : frais et indemnités de fonction, dépenses des groupes d'élus », *op. cit.*, §14. Pour la décision du Conseil d'Etat : CE, 14 février 1913, *Crémieux, Rec.*, p. 218.

<sup>17</sup> *Ibid.*, §6.

<sup>18</sup> A. Thèvenet-Bréchet, concl. sur ce jugement, *op. cit.*

réside dans le fait « *de lever les freins à la mobilisation* »<sup>19</sup>. Le Tribunal administratif de Poitiers a donc souhaité aller plus loin que ce que lui proposait la rapporteure publique en cherchant une base légale à la décision dans le considérant n° 6. En ce sens, la délibération de la commune de Poitiers attaquée du 26 juin 2023 a été adoptée<sup>20</sup> au visa de la délibération du 3 octobre 2022 créant *l'Assemblée citoyenne et populaire de Poitiers* sur le fondement de l'article L. 131-1 du CRPA<sup>21</sup>. Il serait ainsi possible de considérer que la délibération du 26 juin 2023 a également été adoptée sur le fondement de l'article L. 131-1. Certes, cela n'efface pas le silence des dispositions relatif au versement de l'indemnité et du défrayement. Toutefois, cela permet d'inscrire cette délibération dans le cadre de l'article L. 131-1 et de conditionner sa légalité à la poursuite des objectifs délibératifs qu'il poursuit. C'est le sens du raisonnement mené par le Tribunal administratif de Poitiers lorsqu'il juge qu'une collectivité peut décider d'indemniser « *les membres du public consulté en application [des] dispositions [du CRPA]* » (considérant n° 6) d'une part et d'autre part que cette indemnisation doit être motivée par la volonté « *d'assurer la participation effective du public* », « *la diversité des points de vue exprimés* », ainsi que la « *sincérité de la consultation* » (Ibid.). A ce titre, la sincérité de la consultation apparaît déterminante dans la mesure où la participation effective du public et la diversité des points de vue exprimés y concourent. Or le versement de l'indemnité et le défrayement contribuent à garantir la sincérité de la consultation en élargissant les points de vue. En effet, selon le guide du centre interministériel de la participation citoyenne, au demeurant cité par la rapporteure publique, le versement d'une indemnité « *peut aider à mobiliser les personnes pour qui participer représente une perte de revenus d'activité (commerçants, autoentrepreneurs, artisans, etc.) et/ou des coûts (garde d'enfants par exemple) mais aussi des personnes en situation de grande précarité* »<sup>22</sup>. Dès lors, en agissant en ce sens, l'administration remplit ses obligations figurant à l'article L. 131-1 et se prémunit contre tout risque de résultat vicié par une absence de diversité des membres composant le public consulté. Le Tribunal ajoute fort logiquement, à cette exigence de sincérité, que l'indemnité ne peut être versée que si la consultation porte sur un sujet qui relève du domaine de compétences des collectivités dans la mesure où le budget n'est alloué aux collectivités que pour l'exercice de leurs compétences.

Il faut ajouter que le Tribunal n'aurait pas pu fonder l'indemnité sur la théorie du collaborateur occasionnel du service public. En dépit du lien opéré dans la délibération entre l'attribution de la qualité de « collaborateur occasionnel de la ville de Poitiers » et la décision de la prise en charge financière, les assemblées citoyennes constituent des corps intermédiaires de nature politique<sup>23</sup> et leurs membres ne participent à l'exécution d'aucune activité de service public. L'absence d'un tel critère exclut ainsi la mise en œuvre du régime de responsabilité sans faute élaboré par le Conseil d'Etat. Dans la mesure où il a dégagé une autre base légale à la délibération du 26 juin 2023, le Tribunal a néanmoins écarté l'argumentation du préfet selon laquelle le versement de l'indemnité était illégal à défaut de pouvoir qualifier les membres du public consulté de collaborateurs occasionnels. Puisque l'indemnité ne dépend pas de cette qualité, les moyens développés en ce sens par le préfet sont inopérants, ce que le Tribunal constate dans le considérant n° 10.

Fort de l'ensemble de ces considérations, le Tribunal conclut ainsi, contrairement à ce que soutenait le préfet, que la délibération de la commune de Poitiers se trouve bien pourvue d'une base légale. Il apprécie ensuite la légalité des modalités du versement de l'indemnité.

## II.- La légalité de l'indemnité dans ses modalités

Le préfet considère que les modalités de la prise en charge décidée par la commune de Poitiers méconnaissent le principe d'égalité. Il estime à la fois que la différence de traitement est illégale (A) et que

---

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> [https://www.poitiers.fr/sites/default/files/2023-06/20230626\\_deliberation\\_CM\\_21.pdf](https://www.poitiers.fr/sites/default/files/2023-06/20230626_deliberation_CM_21.pdf)

<sup>21</sup> [https://www.poitiers.fr/sites/default/files/2022-10/20221003\\_CM\\_deliberation\\_8.pdf](https://www.poitiers.fr/sites/default/files/2022-10/20221003_CM_deliberation_8.pdf)

<sup>22</sup> [https://www.modernisation.gouv.fr/files/2024-03/Guide\\_CIPC\\_concevoir\\_une\\_demarche\\_de\\_participation\\_citoyenne.pdf](https://www.modernisation.gouv.fr/files/2024-03/Guide_CIPC_concevoir_une_demarche_de_participation_citoyenne.pdf)

<sup>23</sup> J.-F. Kerléo, « Les Assemblées citoyennes – Naissance d'un corps intermédiaire de nature politique », M. Fatin-Rouge Stefanini et X. Magnon (dir.), *Les assemblées citoyennes : nouvelle utopie démocratique ?*, Confluence des droits, 2022, p. 51.

l'exigence de sincérité, qui découle de ce principe en vertu de l'arrêt du Conseil d'Etat du 19 juillet 2017, est méconnue **(B)**. Le Tribunal administratif de Poitiers écarte ces deux moyens.

### **A.- Une différence de traitement justifiée**

Le Tribunal administratif de Poitiers vérifie, dans les considérants n° 7 et 8, que la différence de traitement instituée par la commune de Poitiers ne méconnaît pas le principe d'égalité. Il met en œuvre, à cet égard, la jurisprudence administrative classique en la matière et rappelle le considérant au terme duquel « *le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier* » (considérant n° 7). Il convient de noter qu'alors que la rapporteure publique se réfère, dans ses conclusions, au principe d'égalité régissant le fonctionnement des services publics, le Tribunal administratif de Poitiers se place dans le cadre de l'égalité des citoyens devant la norme, en l'occurrence le pouvoir réglementaire. La rapporteure publique remarquait pourtant que « *la délibération en litige ne régit pas l'accès à un service public communal en tant que tel* »<sup>24</sup> mais justifiait la mise en œuvre du principe d'égalité par l'article L. 100-2 du CRPA qui impose à l'administration de soumettre ses actions au respect du principe d'égalité. Cette différence entre les conclusions et le corps du jugement met en lumière les difficultés à identifier le statut des membres du public consulté par l'administration. En effet, dans la mesure où il n'existe aucune activité de service public, les personnes concernées ne peuvent, à l'évidence, être qualifiées d'agents ou d'usagers. Il n'en demeure pas moins qu'elles collaborent à l'action de l'administration en l'éclairant dans sa prise de décision. Elles œuvrent par ailleurs au sein d'une institution de nature politique. A cet égard, le statut de « collaborateur occasionnel de la ville de Poitiers », s'il ne produit pour l'heure aucune conséquence juridique, demeure une notion intéressante et à creuser pour aborder les rapports qu'entretiennent ces citoyens avec l'administration délibérative. En tout état de cause, la mise en œuvre du principe d'égalité devant la norme apparaît plus juste pour apprécier la légalité de la différence de traitement instituée par la délibération de la commune de Poitiers. Son application ne suscite par ailleurs aucun doute car, comme l'a rappelé la rapporteure publique, la délibération constitue bien une action de l'administration qui doit être menée dans le respect du principe d'égalité sur le fondement de l'article L. 100-2 du CRPA. Il convient désormais d'entrer dans le détail du raisonnement du Tribunal administratif.

D'une part, le Tribunal administratif de Poitiers identifie deux différences de traitement établies par la délibération contestée. En premier lieu, la commune de Poitiers fait une distinction entre les membres de l'assemblée citoyenne et les membres du « groupe de proposition » ainsi que « du comité méthodologique ». Seuls les seconds sont susceptibles de bénéficier du versement de l'indemnité et du défrayement. En second lieu, tous les membres du groupe de proposition et du comité méthodologique ne sont pas éligibles à cette prise en charge financière. Seuls ceux justifiant d'un quotient familial inférieur ou égal à 1000 euros pourront introduire une demande en ce sens auprès de la maire de Poitiers. Ces différences de traitement ne méconnaissent pas, en tant que telles, le principe d'égalité pourvu qu'elles soient justifiées et conditionnées<sup>25</sup>.

C'est ce que vérifie, d'autre part, le Tribunal administratif de Poitiers. En premier lieu, du point de vue des justifications, la différence de traitement est légale si elle est motivée par une différence de situation objectivement appréciable ou si elle repose sur un motif d'intérêt général. Or, le Tribunal administratif de Poitiers considère, contrairement au préfet de la Vienne, que la première différence de traitement établie entre les membres de l'assemblée citoyenne d'un côté et les membres du groupe de proposition et du comité méthodologique de l'autre, est fondée sur une différence de situation en matière de charge de travail. En effet, le Tribunal relève dans le considérant n° 8 que, tandis que, sur une même période, quatre réunions de l'assemblée ont été organisées, le groupe de proposition et le comité méthodologique ont été sollicités respectivement 14 et 25 fois, pour mettre en œuvre les compétences spécifiques qui leur ont été attribuées. Dès lors, la disponibilité exigée des citoyens s'avère différente, de même que l'est l'ampleur du préjudice subi du fait de leur participation aux travaux de l'assemblée. Cette différence de situation justifie ainsi la

---

<sup>24</sup> A. Thèvenet-Bréchet, concl. sur ce jugement, *op. cit.*

<sup>25</sup> B. Plessix, *Droit administratif général*, 5<sup>ème</sup> éd., LexisNexis, 2024, p. 1049 et s.

différence de traitement. Le Tribunal administratif de Poitiers estime que la seconde différence de traitement repose, quant à elle, sur un motif d'intérêt général. La commune de Poitiers s'est en effet fondée sur un critère social en versant l'indemnité à ceux des membres du groupe de proposition et du comité méthodologique qui justifient d'un quotient familial inférieur ou égal à 1000 euros. Ce critère a été pris en compte, selon le Tribunal, afin « *d'inciter les personnes à faibles revenus, membres de ces organes à participer à leurs travaux, en neutralisant l'incidence financière de leur participation* » (considérant n° 8) et donc, d'encourager la mobilisation citoyenne.

En second lieu, du point de vue des conditions, les différences de traitement ainsi établies doivent être en rapport avec l'objet de la norme qui les établit. En ce qui concerne celui de la délibération, il s'inscrit dans le dessein poursuivi par la création de l'Assemblée citoyenne et populaire de Poitiers. Or, la délibération du 26 juin 2023 précise que « *l'Assemblée citoyenne et populaire est une instance participative qui vise à redonner confiance en la politique en renforçant la proximité, la transparence et l'écoute des habitants, notamment les plus fragiles en situation d'exclusion, restaurer le pouvoir d'agir des citoyens en leur redonnant une prise sur l'action collective et les décisions qui concernent leur vie, leur avenir* »<sup>26</sup>. A l'évidence, la prise en considération de la charge de travail de certains citoyens combinée à celle de leurs ressources facilite la participation des « plus fragiles » à l'essentiel des travaux de l'assemblée et l'écoute de leurs attentes. Elle favorise par ailleurs la diversité des points de vue qui permet d'atteindre l'objectif délibératif poursuivi par l'article L. 131-1 du CRPA. Le lien entre les différences de traitement et l'objet de la délibération s'avère donc établi. Ces différences de traitement doivent également ne pas être manifestement disproportionnées à l'égard de la différence de situation ou de l'objectif d'intérêt général. Or l'alignement du montant de l'indemnité sur celui alloué aux jurés d'assises, prévu par un texte, semble parfaitement raisonnable compte tenu de la charge de travail et des faibles revenus des citoyens concernés.

Les différences de traitement établies par la délibération s'avèrent donc légales, ce à quoi conclut le Tribunal administratif de Poitiers. Il contrôle également que la méthodologie suivie pour mettre en œuvre la procédure consultative respecte bien l'exigence de sincérité, qui découle du principe d'égalité.

## **B.- Une exigence de sincérité respectée**

Le préfet conteste enfin la sincérité de la consultation au travers des modalités selon lesquelles le tirage au sort des citoyens a été effectué par la commune. L'opérance de ce moyen apparaît, de prime abord, discutable dans la mesure où il se rattache à la contestation de la constitution de l'assemblée citoyenne et de ses principes de fonctionnement. Par ailleurs, il n'existe pas de lien entre le tirage au sort et le versement de l'indemnité contestée qui permettrait au préfet de contester l'insincérité de la procédure litigieuse, car les bénéficiaires de l'indemnité ne sont pas sélectionnés au tirage au sort ; l'indemnité est versée à certains citoyens tirés au sort sur le fondement de critères sociaux et fonctionnels. Est-ce alors une exception d'illégalité soulevée par le préfet ? Le Tribunal semble l'exclure dans la mesure où il rattache directement ce moyen au principe d'égalité (considérant n° 9). Il est vrai que l'exigence de sincérité en découle. Le Tribunal administratif a donc peut-être admis que dès lors qu'est en cause l'égalité des citoyens dans leurs relations avec l'administration, les requérants peuvent soulever la question de la sincérité globale de la consultation à laquelle ils participent. Il convient désormais de rappeler ce que recouvre l'exigence de sincérité avant d'étudier l'analyse du Tribunal.

D'une part, alors que le Tribunal administratif de Poitiers ne fait référence qu'au principe d'égalité au stade du contrôle de la sincérité de la consultation, cette exigence découle en réalité de la combinaison des principes d'égalité et d'impartialité applicables à l'action de l'administration en vertu de l'article L. 100-2 du CRPA. En d'autres termes, l'insincérité de la consultation peut découler du défaut d'impartialité de l'administration qui la conduirait à composer le public consulté dans un sens conforme à ses attentes. Dans l'arrêt d'assemblée de 2017 précité, le Conseil d'Etat a donc déduit de cette exigence de sincérité l'obligation pour l'autorité administrative de définir un périmètre du public consulté pertinent par rapport à l'objet de la consultation. Sans le constat de cette adéquation, le juge administratif pourrait percevoir une manœuvre de

---

<sup>26</sup> [https://www.poitiers.fr/sites/default/files/2023-06/20230626\\_deliberation\\_CM\\_21.pdf](https://www.poitiers.fr/sites/default/files/2023-06/20230626_deliberation_CM_21.pdf)

l'administration de nature à vicier la sincérité de la consultation. Le Conseil d'Etat a également interprété cette exigence de sincérité dans un sens plus contraignant : l'autorité administrative doit également préserver la consultation des démarches entreprises par les personnes consultées pour vicier son résultat. Les menaces contre lesquelles doit lutter l'administration apparaissent ainsi à la fois interne et externe.

Le Tribunal administratif de Poitiers devait donc, d'autre part, répondre à la question de savoir si le tirage au sort au terme duquel la commune de Poitiers a défini le périmètre du public consulté méconnaissait cette exigence de sincérité. A ce sujet, Vincent Daumas précisait dans ses conclusions sur l'arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat de 2017 qu'il fallait « *se garder de faire peser sur l'administration des obligations disproportionnées* »<sup>27</sup> en la matière. Elles seraient de nature à décourager l'administration de mettre en œuvre de telles procédures consultatives. Dans la mesure où elles conduiraient à préciser le profil des participants, elles désinciteraient également les citoyens à y participer au regard des renseignements qu'ils seraient tenus de fournir auprès de l'administration. Le contrôle du juge demeure donc limité mais il n'empêche pas de mesurer la sincérité de la procédure. En l'espèce, la commune de Poitiers a fait le choix de sélectionner le public consulté sur la base d'un tirage au sort à partir de la consultation des registres cadastraux et d'un entretien réalisé avec l'individu afin de s'assurer qu'il remplit la condition de résidence sur le territoire de la commune de Poitiers et de l'âge supérieur à 16 ans. Ce mode de sélection apparaît comme le plus courant dans la constitution des assemblées citoyennes en raison des multiples mérites dont il peut se prévaloir : il offre un égal accès des citoyens aux fonctions délibératives ainsi qu'une égale légitimité dans la discussion. Il permet surtout de rassembler des profils divers et variés et de parvenir à une « *représentation descriptive* »<sup>28</sup> de la société. Le choix du tirage au sort garantit donc l'impartialité de l'administration dans la composition du public consulté et la sincérité de la procédure. Il reste que la définition de divers paramètres de ce mode de sélection peut permettre à l'autorité administrative d'agir sur la composition du public consulté. Plusieurs remarques peuvent être formulées à ce sujet.

En premier lieu, le tirage au sort doit être organisé dans le respect de l'obligation pesant sur l'administration de définir un périmètre pertinent au regard de l'objet de la consultation. Il appartient donc à l'autorité administrative d'assortir le tirage au sort de critères « *pour assurer une représentation « appropriée » du public concerné par le sujet de la consultation, afin de ne pas fausser l'objectif de celle-ci ou d'altérer le sens de ses résultats* »<sup>29</sup>. Dans ces conditions, les critères fixés par la commune de Poitiers apparaissent pertinents. En effet, la création de l'*Assemblée citoyenne et populaire* consiste à la fois à recréer une proximité entre les élus et les habitants de la commune et à redonner aux citoyens la possibilité de délibérer sur des sujets intéressant la collectivité. Le critère de la résidence sur le territoire de la commune de Poitiers s'impose donc pour composer pertinemment le public consulté de même que la condition d'âge, plus basse que celle nécessaire à l'obtention du droit de vote, garantit une certaine maturité pour participer aux délibérations.

En second lieu, la base à partir de laquelle les citoyens sont tirés au sort exerce évidemment une influence sur la composition aléatoire du public consulté. En l'espèce, la commune de Poitiers s'est fondée sur les registres cadastraux. Or le choix d'une telle base de sélection interroge. Sauf erreur, les registres cadastraux ne fournissent que des informations relatives à la parcelle et à son propriétaire. Il en découle non seulement que le champ des citoyens susceptibles d'être tirés au sort s'avère très limité mais également que la diversité des profils se trouve altérée par la qualité commune de propriétaire de parcelle. D'autres bases de sélection, plus larges, auraient pu être préférées comme le dernier recensement, la liste des redevables d'impôts locaux ou encore, les listes électorales même si celles-ci ne réunissent pas nécessairement l'ensemble des citoyens<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> V. Daumas, concl. sur CE, 19 juillet 2017, *Association citoyenne pour Occitanie Pays Catalan et autres*, n°s 403928 et 403948, *op. cit.*

<sup>28</sup> X. Magnon, « Que sont les Assemblées citoyennes ? Saisir, juridiciser et concrétiser les concepts de démocratie, démocratie délibérative et démocratie participative », in M. Fatim-Rouge Stefanini et X. Magnon (dir.), *Les assemblées citoyennes : nouvelle utopie démocratie ?*, *op. cit.*, p. 36.

<sup>29</sup> CE, avis du 25 juin 2020, n° 400371 et 400372, sur le projet de loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

<sup>30</sup> A ce sujet, voir C. Geynet-Dussauze, « Des assemblées citoyennes représentatives – Les défis de la mise en place et de la composition », in M. Fatim-Rouge Stefanini et X. Magnon (dir.), *Les assemblées citoyennes : nouvelle utopie démocratie ?*, *op. cit.*, p. 121.

Sans considérer que cette méthodologie affecte la sincérité de la consultation, conformément à ce que juge le Tribunal administratif de Poitiers, il convient de souligner que cette base de consultation ne constitue pas la garantie la plus solide d'une représentativité de l'échantillon sélectionné et donc, en définitive, de la diversité des points de vue nécessaire à la délibération. En réalité, sincérité de la consultation et intervention de l'administration dans la définition du périmètre consulté n'apparaissent pas incompatibles. L'administration se trouve bien contrainte de se prémunir contre les risques de dérives du résultat lorsqu'elle compose le public consulté. Elle est donc tout à fait fondée à aller plus loin que le tirage au sort pour s'assurer de la diversité des profils des personnes sélectionnées.

En définitive, le jugement du Tribunal administratif de Poitiers jette la lumière sur les initiatives des collectivités en faveur des délibérations citoyennes. En innovant pour admettre la légalité du versement de l'indemnité et du défrayement des citoyens concernés, il accompagne par ailleurs ce mouvement et déploie son efficacité.