

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE POITIERS**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 2303524

**PRÉFET DE LA VIENNE
c/ COMMUNE DE POITIERS**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. Tiberghien
Rapporteur**

**Le Tribunal administratif de Poitiers,
(3ème chambre)**

**Mme Thèvenet-Bréchet
Rapporteuse publique**

**Audience du 25 février 2025
Décision du 13 mars 2025**

C+

135-01

Vu la procédure suivante :

Par un déféré et un mémoire, enregistrés les 18 décembre 2023 et 7 octobre 2024, le préfet de la Vienne demande au tribunal d'annuler la délibération n° 2023-0125 du 26 juin 2023 par laquelle le conseil municipal a, d'une part, autorisé le versement d'une indemnité aux membres du comité méthodologique ou du groupe de propositions de l'assemblée citoyenne et populaire de Poitiers qui y sont éligibles ainsi que la prise en charge des frais liés à cette participation et leur a, d'autre part, accordé le statut de collaborateur occasionnel de la ville de Poitiers sous les mêmes conditions d'éligibilité, ainsi que la décision du 24 octobre 2023 par laquelle la maire de Poitiers a rejeté son recours gracieux contre cette délibération.

Il soutient que :

S'agissant de l'octroi de la qualité de collaborateur occasionnel de la commune de Poitiers :

- la commune de Poitiers ne pouvait légalement accorder la qualité de collaborateurs occasionnels du service public aux membres du groupe de propositions et du comité méthodologique sur la base d'une condition de ressources, en l'absence de participation au service public de ces derniers ;

- cette qualité ne pouvait légalement fonder le versement d'une indemnité de 41,22 euros à ces membres, somme sans rapport avec le préjudice effectivement subi par ces derniers, et la

délibération méconnaît ainsi le principe d'égalité devant les charges publiques et l'exigence de bon emploi des deniers public ;

- l'usage de la notion de collaborateur occasionnel du service public pour indemniser certains participants à ces organes, sur la base d'un critère social illégal, constitue un détournement de cette notion ;

S'agissant de l'indemnité de 41,22 euros et de la prise en charge des frais liés à la participation à l'assemblée :

- aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit l'indemnisation de membres d'une assemblée citoyenne, ni ne permet au conseil municipal de la prévoir, et la délibération litigieuse est ainsi dépourvue de base légale ;

- la commune ne peut légalement se fonder sur les dispositions de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration pour prévoir un tel régime d'indemnisation, dès lors que l'assemblée générale et populaire est régie par un principe de « co-construction » ;

- les membres du groupe de propositions et du comité méthodologique ne sont pas liés à la collectivité par un contrat de recrutement, ni élus de celle-ci, et ils ne peuvent ainsi bénéficier d'une prise en charge de leurs frais de transport ou de stationnement, ou de garde d'enfants ;

- la délibération litigieuse méconnaît le principe d'égalité, dès lors qu'elle n'indemnise pas les membres tirés au sort de l'assemblée de l'assemblée citoyenne et populaire et que ce tirage au sort se fonde sur des critères insincères.

Par trois mémoires en défense, enregistrés le 26 juin 2024, le 19 novembre 2024 et le 19 novembre 2024, la commune de Poitiers conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- elle pouvait légalement indemniser les membres de ces commissions sur le fondement des dispositions de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration, telles qu'interprétées par la décision du Conseil d'Etat du 19 juillet 2017 (CE, Ass., 19 juillet 2017, n° 403928, 403948) et limiter cette indemnisation à une condition de ressources, en application du principe d'égalité et afin de garantir la sincérité des délibérations ;

- les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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. Tiberghien,
- les conclusions de Mme Thèvenet-Bréchet, rapporteure publique,
- les observations de M. Aupetit, pour le préfet de la Vienne, et celles de M. Berthias pour la commune de Poitiers.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 3 octobre 2022, le conseil municipal de la commune de Poitiers a institué une « *assemblée citoyenne et populaire* ». Par une délibération du 26 juin 2023, ce conseil municipal a prévu, d'une part, le versement d'une indemnité de 41,22 euros par séance aux membres du groupe de propositions et du comité méthodologique de cette assemblée dont le quotient familial était inférieur ou égal à 1 000 euros, et d'autre part, la prise en charge de frais divers liés à leur présence à ces séances, et leur a accordé la qualité de « *collaborateur occasionnel de la ville de Poitiers* ». Le préfet de la Vienne a exercé un recours gracieux contre cette délibération, qui a été rejeté par la maire de Poitiers le 24 octobre 2023. Il demande au tribunal, sur le fondement des dispositions de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, d'annuler cette délibération ainsi que la décision du 24 octobre 2023.

Sur le cadre juridique applicable au litige :

2. Aux termes de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle 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.* ».

3. Il incombe à l'autorité administrative qui organise une consultation dans les cas qui relèvent de l'article L. 131-1 du code des relations du public et de l'administration d'en déterminer les règles d'organisation conformément aux dispositions de cet article et dans le respect des principes d'égalité et d'impartialité, dont il découle que la consultation doit être sincère. L'autorité administrative doit notamment mettre à disposition des personnes concernées une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation et ses modalités afin de leur permettre de donner utilement leur opinion, leur laisser un délai raisonnable pour y participer et veiller à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics. La régularité de la consultation implique également, d'une part, que la définition du périmètre du public consulté soit pertinente au regard de son objet, et, d'autre part, qu'afin d'assurer sa sincérité, l'autorité administrative prenne, en fonction de cet objet et du périmètre du public consulté, 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. Il incombe enfin à l'autorité administrative de veiller au bon déroulement de la consultation dans le respect des modalités qu'elle a elle-même fixées.

4. Il ressort des pièces du dossier que par une délibération du 3 octobre 2022, la commune de Poitiers a institué une « *assemblée citoyenne et populaire* » sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration. L'annexe à cette délibération, intitulée « *Principes de fonctionnement* », dans sa rédaction applicable au litige, prévoit que cette assemblée est régie par le « *principe de co-construction de la décision entre citoyen-nes, élu-es et agent-es* ». Aux termes de cette annexe, les citoyens sont définis comme « *tous les résident-es, usager-es, étudiant-es et personnes travaillant à Poitiers, sans conditions d'âge et de nationalité* ». Cette institution comprend une assemblée, composée par les « *citoyens* » volontaires pour y participer, ainsi que cent d'entre eux, tirés au sort parmi les résidents de Poitiers de plus de seize ans, un groupe de propositions comprenant trente personnes, dont vingt citoyens volontaires parmi les cent tirés au sort de

l'assemblée, et dix représentants de la collectivité, ainsi qu'un comité méthodologique, composé de trois citoyens parmi les cent tirés au sort, de trois élus majoritaires, de trois agents et, le cas échéant, du prestataire accompagnant les travaux de l'assemblée. Le groupe de propositions est 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. Le comité méthodologique est quant à lui 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. A l'issue des travaux de cette assemblée, qui est saisie de projets dont la recevabilité est examinée par la commune de Poitiers à l'aide, notamment, d'un groupe de sélection des sujets issu de l'assemblée précédente, le projet est transmis à la maire de Poitiers « *afin qu'elle puisse prendre l'initiative d'inscrire le sujet à l'ordre du jour du conseil municipal et le cas échéant proposer l'organisation d'un référendum local* ».

Sur l'indemnisation de la participation aux réunions du groupe de propositions et du comité méthodologique et la prise en charge des frais engagés par ces derniers :

5. En premier lieu, d'une part, il ressort des pièces du dossier, et notamment de l'annexe dont les dispositions sont rappelées au point 4 du présent jugement, que si l'assemblée citoyenne et populaire est régie par un principe de « *co-construction* » des décisions, les sujets soumis à cette dernière sont soumis à un filtrage réalisé notamment par la commune de Poitiers et ces derniers sont, à l'issue des travaux de cette assemblée, seulement transmis à la maire de Poitiers, qui n'est pas tenue d'inscrire les projets issus de ces travaux à l'ordre du jour du conseil municipal. Par suite, ce dernier conservant le pouvoir de décision concernant ces sujets, sans que l'assemblée citoyenne et populaire ne soit titulaire d'un quelconque pouvoir décisionnel, le préfet de la Vienne n'est pas fondé à soutenir que cette assemblée ne peut être regardée comme participant à une procédure de consultation du public au sens de de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration.

6. D'autre part, la circonstance que les dispositions de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration ne prévoient pas d'indemnisation du public associé, et celle qu'aucune autre disposition législative ou réglementaire ne prévoit une telle indemnisation ne sont pas de nature à faire obstacle à ce qu'une collectivité territoriale indemnise les membres du public consulté en application de ces dispositions, afin d'assurer la participation effective de ces derniers et ainsi la diversité des points de vue exprimés. Une telle indemnisation ne peut toutefois être accordée qu'au titre de consultations relevant des compétences dévolues par loi à cette collectivité ou, s'agissant des communes, justifiées par un intérêt public local, et afin d'assurer la participation effective du public et la sincérité de la consultation. Il s'ensuit que le préfet de la Vienne n'est pas fondé à soutenir que la commune de Poitiers ne pouvait, par la délibération litigieuse, instituer une indemnité de 41,22 euros par séance du groupe de propositions et du comité méthodologique au profit de certains de leurs membres, ainsi que la prise en charge des différents frais liés à cette participation, faute de base légale.

7. En deuxième lieu, 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.

8. D'une part, il ressort des pièces du dossier que seuls les membres du comité méthodologique et du groupe de propositions issus de l'assemblée de l'assemblée citoyenne et populaire, et bénéficiant d'un quotient familial inférieur ou égal à 1 000 euros sont éligibles au bénéfice de la prise en charge des frais liés aux réunions de ces commissions et à l'indemnité précitée. Si les autres membres de l'assemblée tirés au sort ne sont pas éligibles à cette prise en charge, le comité méthodologique et le groupe de propositions ont des compétences spécifiques et il n'est pas contesté que l'assemblée s'est réunie quatre fois, alors que les membres du groupe de proposition et du comité méthodologique ont été sollicités, respectivement, quatorze et vingt-cinq fois sur la même période. Les membres de ces derniers se trouvaient ainsi dans une situation différente des membres de l'assemblée. Par ailleurs, en instituant une telle différence de traitement sur la base d'un critère social, la commune de Poitiers a poursuivi l'objectif d'intérêt général d'inciter les personnes à faibles revenus, membres de ces organes à participer à leurs travaux, en neutralisant l'incidence financière de leur participation, différence de traitement qui est en rapport direct avec l'objet de la délibération en litige. Enfin, ces différences de traitement ne présentent pas de caractère manifestement disproportionné.

9. D'autre part, il ressort des énonciations de la commune de Poitiers que le tirage au sort des cent citoyens composant l'assemblée, dont certains siègent au sein du groupe de propositions ou du comité méthodologique, est réalisée sur la base d'une consultation des registres cadastraux, puis d'un entretien avec l'intéressé afin de s'assurer qu'il remplit les conditions tirées d'une résidence sur le territoire de la commune de Poitiers et d'un âge supérieur à 16 ans. Ces modalités de tirage au sort, fondées sur des critères objectifs, ne sont pas de nature à altérer la sincérité de la consultation de l'assemblée. Par suite, le préfet de la Vienne n'est pas fondé à soutenir que la délibération litigieuse méconnaît les dispositions de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Sur l'octroi de la qualité de « collaborateur occasionnel de la ville de Poitiers » :

10. Il ressort des pièces du dossier qu'en accordant le statut de « collaborateurs occasionnels » de la commune de Poitiers aux membres du groupe de propositions et du comité méthodologique d'un quotient familial inférieur à 1 000 euros, le conseil municipal n'a pas entendu leur conférer des droits ou des avantages autres que les indemnités pour la participation à des réunions et la prise en charge des frais qu'il a légalement institués par la même délibération. Par suite, les moyens tirés de l'absence de participation des intéressés au service public, du détournement de la notion de collaborateur occasionnel du service public et de l'absence de rapport entre ces indemnités et le préjudice subi par ces derniers doivent être écartés comme inopérants.

11. Il résulte de tout ce qui précède que le préfet de la Vienne n'est pas fondé à demander l'annulation de la délibération du conseil municipal de Poitiers du 26 juin 2023, ni de la décision du 24 octobre 2023 par laquelle la maire de Poitiers a rejeté son recours gracieux contre cette délibération.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le déféré du préfet de la Vienne est rejeté.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié au préfet de la Vienne et à la commune de Poitiers.
Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur.

Délibéré après l'audience du 25 février 2025, à laquelle siégeaient :

M. Cristille, président,
Mme Gibson-Théry, première conseillère,
M. Tiberghien, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 13 mars 2025.

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

P. TIBERGHIE

P. CRISTILLE

La greffière,

Signé

N. COLLET

La République mande et ordonne au préfet de la Vienne 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,
Pour le greffier en chef,
La greffière,

N. COLLET