

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CHÂLONS-EN-CHAMPAGNE**

N° 2102435

Mme D.

Mme Stéphanie Lambing
Rapporteure

Mme C... de Laporte
Rapporteure publique

Audience du 18 octobre 2022
Décision du 8 novembre 2022

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de
Châlons-en-Champagne

(2^e chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 8 novembre 2021, Mme D... D., représentée par Me Riou, demande au tribunal :

1°) d'annuler, pour excès de pouvoir, l'arrêté du 27 mai 2021 par lequel le maire de la commune d'Aix-Villemaur-Palis a procédé au retrait de ses délégations de fonctions et de signature ainsi que la délibération du 23 septembre 2021 par laquelle le conseil municipal a mis fin à ses fonctions de deuxième adjointe ;

2°) de condamner la commune d'Aix-Villemaur-Palis à l'indemniser de son préjudice moral à hauteur de la somme de 5 000 euros ;

3°) d'enjoindre au conseil municipal de la commune d'Aix-Villemaur-Palis de la rétablir dans ses fonctions de deuxième adjointe à compter du 27 mai 2021 ;

4°) de mettre à la charge de la commune d'Aix-Villemaur-Palis la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté du 27 mai 2021 est insuffisamment motivé dès lors que les motifs de la décision ne lui ont jamais été communiqués ;
- n'ayant pas eu connaissance de l'arrêté, et donc de ses visas, elle a été privée d'une garantie ;
- l'arrêté est dépourvu de base légale ;
- l'arrêté est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- la délibération du 23 septembre 2021 est entachée d'illégalité dès lors que le maire n'a saisi le conseil municipal de la question du maintien dans ses fonctions de deuxième adjointe que quatre mois après qu'il lui a retiré ses délégations en méconnaissance de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales ;
- la délibération est insuffisamment motivée ;
- la délibération est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- la délibération est entachée d'une erreur de droit au regard de l'article L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales ;
- les conditions dans lesquelles le retrait de ses fonctions est intervenu et les conséquences sur sa vie professionnelle caractérisent le lien avec l'illégalité des décisions attaquées.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 septembre 2022, la commune d'Aix-Villemaur-Palis, représentée par Me Riou conclut à titre principal, à l'irrecevabilité des conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 27 mai 2021, et à titre subsidiaire, au rejet de la requête, ainsi à ce qu'il soit mis à la charge de Mme D. la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 27 mai 2021 sont tardives ;
- les moyens soulevés par Mme D. ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 E... B...,
- les conclusions de Mme C... de Laporte, rapporteure publique,
- et les observations de Me Riou, représentant Mme D., et de Me de Soto, représentant la commune d'Aix-Villemaur-Palis.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 27 mai 2021, le maire de la commune nouvelle d'Aix-Villemaur-Palis a retiré à Mme D. sa délégation de fonctions comme deuxième adjointe. Par une délibération du 23 septembre 2021, le conseil municipal de la commune d'Aix-Villemaur-Palis a mis fin aux fonctions de deuxième adjointe de Mme A... Par la présente requête, Mme D. demande au tribunal d'annuler cet arrêté et cette délibération, ainsi que de condamner la commune à l'indemniser de son préjudice moral à hauteur d'une somme de 5 000 euros.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne l'arrêté du 27 mai 2021 portant retrait de délégation de fonctions :

2. Aux termes de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des membres du conseil municipal. (...)* ». Aux termes de l'article L. 2122-20 du même code : « *Les délégations données par le maire en application des articles L. 2122-18 et L. 2122-19 subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.* ».

3. La décision par laquelle le maire rapporte la délégation consentie à un adjoint est une décision de nature réglementaire, qui a pour objet la répartition des compétences entre les différentes autorités municipales. Une telle décision ne relève pas du champ d'application du code des relations entre le public et l'administration tel qu'il est défini par ses articles L. 100-1 et L. 100-3. Il en résulte que l'article L. 211-2 du même code, qui prévoit qu'exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles doivent être motivées, ne s'applique pas à la décision par laquelle le maire rapporte la délégation qu'il a consentie à l'un de ses adjoints. Par suite, le moyen tiré du défaut de motivation doit être rejeté.

4. Mme D. soutient qu'elle n'a pas été informée de l'édiction de l'arrêté en litige et que ce dernier ne lui a pas été notifié, la privant ainsi d'une garantie procédurale. Toutefois, il résulte de ce qui vient d'être dit au point précédent qu'une telle décision a un caractère réglementaire et n'est donc pas soumise à une procédure contradictoire préalable. En outre, les conditions de publication de l'arrêté attaqué sont sans incidence sur sa légalité. Il s'ensuit que ces moyens doivent être écartés.

5. Il résulte des dispositions du code général des collectivités territoriales citées au point 2, qu'il est loisible au maire d'une commune, sous réserve que sa décision 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 consenties à l'un de ses adjoints.

6. Il ressort des pièces du dossier que le maire de la commune d'Aix-Villemaur-Palis a décidé de rapporter les délégations accordées à Mme D. en sa qualité de deuxième adjointe dans les domaines notamment de l'urbanisme, du patrimoine communal et de la police de l'environnement, en raison du manque d'implication de cette dernière et de son attitude. La commune produit, en défense, un courrier de Mme A... du 16 février 2021, adressé au maire de la commune, qui traduit l'existence d'un différend entre ces personnes, ayant une incidence notamment sur l'organisation du service de l'urbanisme. L'intéressée reconnaît dans ce courrier ne pas concevoir le rôle d'élu de la même façon que le maire. De plus, lors du conseil municipal du 13 avril 2021, au cours duquel le budget primitif pour l'année 2021 a été mis au vote, Mme D. a exprimé son inquiétude quant au manque de sincérité du budget établi sur des estimatifs et s'est abstenue dans son vote. S'il lui était loisible de faire part librement de son opinion au cours des débats au sein du conseil municipal, il n'en demeure pas moins que cette attitude et les mots utilisés traduisent une remise en cause de son appartenance à la majorité municipale et contribuent à accentuer les dissensions existant entre Mme D. et la municipalité. Ces désaccords étaient récurrents depuis l'élection de la majorité à laquelle appartenait la requérante, comme cela ressort des échanges retranscrits par le maire dans son courrier produit en défense et des échanges entre les élus dans un groupe « WhatsApp ». Enfin, il n'est pas

contesté que Mme D. était peu présente auprès des agents responsables de l'urbanisme, ces derniers ne l'ayant vu qu'à deux reprises au cours des sept premiers mois du mandat. La requérante n'a pas plus pris en charge la gestion des cimetières qui relevait de sa délégation de fonctions. Si Mme D. soutient avoir participé à l'ensemble des réunions du conseil municipal à l'exception d'une seule, et avoir tenu des permanences d'élus les samedis, son manque d'implication dans l'exercice effectif de ses fonctions d'adjointe au maire, compte tenu de la nature et de l'importance des dossiers qui lui étaient confiés, notamment en matière d'urbanisme et d'environnement, nécessitant une présence régulière en mairie, a pu nuire au bon fonctionnement des services municipaux. Dans ces conditions, le comportement de Mme D. et le profond différend entre la municipalité et son adjointe, doivent être regardés comme susceptibles de compromettre la bonne marche de l'administration communale et donc de nature à justifier qu'il soit mis fin à ses délégations de fonctions de deuxième adjointe. Par suite, les moyens tirés de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation doivent être rejetés.

En ce qui concerne la délibération du 17 septembre 2021 :

7. Aux termes du dernier alinéa de l'article L. 2122-18 du même code : « (...) / 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. ».

S'agissant du délai de convocation du conseil municipal :

8. Il résulte des dispositions citées au point 7 que, lorsque le maire d'une commune met un terme aux délégations de fonctions qu'il avait données à l'un de ses adjoints, il est tenu, dans ce cas, 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. Les délibérations du conseil municipal sur le maintien d'un adjoint dans ses fonctions sont votées dans les conditions de droit commun prévues par l'article L. 2121-21 du code général des collectivités territoriales.

9. Il ressort des pièces du dossier que le maire de la commune d'Aix-Villemaur-Palis, après avoir retiré les délégations données à Mme A... par arrêté le 27 mai 2021, a convoqué le conseil municipal le 17 septembre 2021, afin de se prononcer sur le maintien de ses fonctions. Si le maire est tenu de convoquer sans délai le conseil municipal pour qu'il se prononce sur le maintien de l'adjoint dans ses fonctions, cette exigence a pour seul objectif de limiter dans le temps la période durant laquelle, alors qu'il a été mis fin à la délégation donnée à cet adjoint, ce dernier demeure toutefois maintenu dans ses fonctions. Elle ne constitue ainsi pas une garantie procédurale au bénéfice de l'adjoint privé de ses délégations mais a pour unique but d'assurer la bonne administration des affaires de la commune. Dans ces conditions, la circonstance que le conseil municipal n'aurait pas été immédiatement convoqué après l'édition de l'arrêté du 27 mai 2021, afin de se prononcer sur le maintien des fonctions de deuxième adjointe de Mme D., est sans incidence sur la régularité de la procédure.

S'agissant de la motivation de la délibération du 23 septembre 2021 :

10. Aux termes de l'article L. 100-1 du code des relations entre le public et l'administration : « Le présent code régit les relations entre le public et l'administration en l'absence de dispositions spéciales applicables. / Sauf dispositions contraires du présent code, celui-ci est applicable aux relations entre l'administration et ses agents ». Aux termes de l'article L. 100-3 du même code : « Au sens du présent code et sauf disposition contraire de celui-ci, on entend par : / 1° Administration : les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales (...) / 2° Public : a) Toute personne physique (...) ». L'article L. 211-2 du même

code dispose : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : / 1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ; / 2° Infligent une sanction ; / 3° Subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ; / 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; / 5° Opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ; / 6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ; / 7° Refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions du a au f du 2° de l'article L. 311-5 ; / 8° Rejetent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire* ».

11. La délibération du 23 septembre 2021 a pour objet de se prononcer sur le refus du maintien de Mme D. dans ses fonctions de deuxième adjointe, tout en lui permettant de conserver un mandat d'adjointe en sa qualité de maire déléguée. De ce fait, la délibération en litige ne restreint pas l'exercice des libertés publiques de l'intéressée qui conserve son mandat d'élue, n'a pas le caractère d'une sanction et ne retire pas une décision créatrice de droits. Par suite, et en tout état de cause, elle n'est pas au nombre des décisions individuelles défavorables qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration. Il s'ensuit que le moyen tiré du défaut de motivation doit être rejeté.

S'agissant de l'erreur de droit invoquée :

12. Aux termes de l'article L. 2113-12-2 du code général des collectivités territoriales relatif aux communes nouvelles : « *Le maire délégué est élu par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres, dans les conditions fixées à l'article L. 2122-7. / Par dérogation, le maire de l'ancienne commune en fonction au moment de la création de la commune nouvelle devient de droit maire délégué jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal.* ». Aux termes de l'article L. 2113-13 du même code : « *Le maire délégué remplit dans la commune déléguée les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire. Il peut être chargé, dans la commune déléguée, de l'exécution des lois et règlements de police et recevoir du maire les délégations prévues aux articles L. 2122-18 à L. 2122-20. / Le maire délégué exerce également les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle, sans être comptabilisé au titre de la limite fixée à l'article L. 2122-2.* ».

13. Il ressort des pièces du dossier que lors du conseil municipal du 27 mai 2020, à la suite des premières élections municipales de la commune nouvelle d'Aix-Villemaur-Palis, instituée au 1^{er} janvier 2016, Mme D. a été élue deuxième adjointe au maire. Il a été également décidé d'élire des maires délégués, l'intéressée ayant été alors élue maire déléguée de la commune de Palis. Par délibération du 23 septembre 2021, le conseil municipal a décidé de ne pas maintenir Mme D. dans ses fonctions de deuxième adjointe, mais a précisé que cette dernière conservait ses fonctions de maire déléguée et d'adjointe, qui lui sont dévolues en application des articles L. 2112-2 et L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales, sans que la limite fixée à l'article L. 2122-2 du même code ne soit applicable. Il s'ensuit que contrairement à ce que soutient la requérante, le conseil municipal pouvait légalement élire en son sein un nouvel adjoint afin d'occuper les fonctions du 7^{ème} adjoint devenues vacantes, sans méconnaître les dispositions de l'article L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales, Mme D. demeurant adjointe en surnombre.

S'agissant des motifs de la délibération attaquée :

14. Une délibération du conseil municipal mettant fin aux fonctions d'un adjoint sur le fondement du dernier alinéa de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales est justifiée sous réserve de ne pas être inspirée par des motifs étrangers à la bonne marche de l'administration communale.

15. Mme D. soutient que la délibération du 23 septembre 2021 est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et d'une erreur de droit dès lors qu'elle est fondée sur des motifs étrangers à la bonne marche de l'administration communale. Pour les mêmes motifs énoncés au point 6, les moyens doivent être rejetés.

16. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir soulevée en défense, que les conclusions tendant à l'annulation de la l'arrêté du maire de la commune d'Aix-Villemaur-Palis du 27 mai 2021 et de la délibération du 23 septembre 2021 doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'indemnisation du préjudice moral :

17. Pour les motifs qui viennent d'être exposés, et en l'absence d'illégalité fautive, les conclusions indemnitaires présentées par Mme D. doivent être rejetées.

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

18. Le présent jugement rejetant les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté du 27 mai 2021 et de la délibération du 23 septembre 2021, n'appelle aucune mesure d'exécution. Les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte ne peuvent, dès lors, qu'être rejetées.

Sur les frais liés à l'instance :

19. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la commune d'Aix-Villemaur-Palis, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement de la somme que Mme D. demande au titre des dispositions précitées de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de la commune d'Aix-Villemaur-Palis présentées sur le fondement de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

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

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme D... D. et la commune d'Aix-Villemaur-Palis.

Délibéré après l'audience du 18 octobre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Olivier Nizet, président,
Mme Stéphanie Lambing, première conseillère,
M. Clemmy Friedrich, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 8 novembre 2022.

La rapporteure,

Le président,

S. B...

O. NIZET

La greffière,

N. MASSON