

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 23NT00125

COMMUNE DE CHOLET

M. Derlange
Rapporteur

Mme Rosemberg
Rapporteuse publique

Audience du 30 janvier 2024
Décision du 16 février 2024

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes

(4^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme Anne Hardy, M. Cyrille Jauneault, Mme Sylvie Charrier, Mme Sophie Coindre, Mme Sylvie Tolassy, M. Kai Hartwich, Mme Cécile Guiganti, M. Denis Bouyer et M. Stéphane Brosset ont demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler la délibération n° 0.7 du 3 juillet 2020 du conseil municipal de la commune de Cholet fixant les indemnités de fonction des élus, d'enjoindre à cette commune de récupérer les indemnités indûment versées et de la condamner à leur verser la somme de 2 000 euros en réparation de leurs préjudices, assortie d'intérêts moratoires.

Par un jugement n° 2012713 du 16 novembre 2022, le tribunal administratif de Nantes a annulé la délibération n° 0.7 du conseil municipal de Cholet du 3 juillet 2020 et a enjoint à son maire d'émettre les titres de reversement pour la totalité des indemnités indûment perçues par les élus depuis le mois de juillet 2020 jusqu'au 11 octobre 2021, et, s'agissant du maire, en tant seulement que ces indemnités excèdent celles prévues par l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales, dans un délai de trois mois à compter de la notification dudit jugement.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 16 janvier 2023 et le 10 novembre 2023, ce dernier non communiqué, la commune de Cholet, représentée par Me Blin, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Nantes du 16 novembre 2022 ;

2°) de rejeter la demande de Mme Hardy, M. Jauneault, Mme Charrier, Mme Coindre, Mme Tolassy, M. Hartwich, Mme Guiganti, M. Bouyer et M. Brosset ;

3°) de mettre à la charge de Mme Hardy, M. Jauneault, Mme Charrier, Mme Coindre, Mme Tolassy, M. Hartwich, Mme Guiganti, M. Bouyer, M. Brosset, M. Loiseau, Mme Grivet, épouse Courtay et M. Debarre une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est insuffisamment motivé dès lors qu'il ordonne la restitution par le maire de Cholet des indemnités versées excédant le plafond prévu à l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales (point 15) alors même qu'il a admis que le taux d'indemnité voté pour le maire (93,6%) ne dépasse pas ce plafond (point 10) ;
- la demande de première instance était tardive dès lors qu'il n'est pas établi que l'accusé de réception produit se rapporte bien à la lettre du 26 juillet 2000 et que Mme Hardy disposait d'un mandat pour représenter le groupe des conseillers d'opposition ;
- l'interdiction posée au V de l'article L. 2123-24-1 du code général des collectivités territoriales s'applique par rapport à l'indemnité du maire calculée en application des articles L. 2123-22 et L. 2123-23 du même code, c'est-à-dire celle calculée après majoration ;
- le code général des collectivités territoriales n'imposait pas de méthode particulière pour le calcul des indemnités ; elle pouvait fixer des indemnités de fonction du premier adjoint pouvant aller jusqu'aux pourcentages fixés pour la strate supérieure des communes de 100 000 habitants et plus ; le préfet de Maine-et-Loire n'a pas émis d'opposition sur ce calcul ; l'indemnité du premier adjoint n'excède pas le plafond maximal après application de la majoration « chef-lieu sous-préfecture » et a été adoptée aux termes de la délibération du 11 octobre 2021, validée dans le cadre du contrôle de légalité et devenue définitive ;
- l'injonction de reversement des indemnités du maire de Cholet n'est pas justifiée par les motifs du jugement et alors qu'il n'a bénéficié que d'une indemnité d'un taux de 93,6 % alors qu'en application de l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales il peut bénéficier d'un taux de 110 % ;
- compte tenu de leur bonne foi, du caractère effectif de leur activité et du fait que les indemnités versées sur le fondement des articles L. 2123-17, L. 2123-20, L. 2123-23, L. 2123-24 et L. 2124-1 du code général des collectivités ne dépassent pas le plafond maximal autorisé, il serait inéquitable de récupérer les sommes litigieuses auprès des maires et adjoints concernés ; ils pourraient demander une indemnisation équivalente au montant de l'erreur commise en tant qu'agents publics lésés par les erreurs ou négligences commises par l'administration dans la gestion de leurs rémunérations ;
- les premiers juges ne pouvaient ordonner la restitution des indemnités sur une période allant au-delà de l'arrêt du Conseil d'Etat du 20 juillet 2021 ;
- les moyens des requérants de première instance relatifs à la légalité externe de la délibération du 3 juillet 2020 ne sont pas fondés ;
- elle a correctement calculé le montant de l'enveloppe maximale des indemnités des élus à 28 198,15 euros ;
- la prétendue mauvaise foi des élus de la majorité ne peut utilement être invoquée, d'autant que les textes relatifs aux indemnités de fonction sont difficilement intelligibles et laissent place à de nombreuses interprétations.

Par des mémoires, enregistrés les 24 mars, 27 juillet et 7 novembre 2023, ce dernier non communiqué, Mme Hardy, M. Jauneault, Mme Charrier, Mme Coindre, Mme Tolassy, M. Hartwich, M. Bouyer, Mme Bossard-Gautier et M. Brosset, représentés par

Me Vaugelade-Tafari, concluent au rejet de la requête de la commune de Cholet et de l'intervention de Mme Texereau et à ce que la cour mette à la charge de la commune de Cholet une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et à la charge de Mme Texereau une somme de 3 000 euros au même titre.

Ils soutiennent que :

- la demande de première instance de Mme Hardy et des autres conseillers municipaux était recevable ;
- le conseil municipal n'a pas été convoqué dans le délai fixé à l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ; le droit à l'information des élus, garanti à l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, a été méconnu ;
- le maire, agissant au titre de son précédent mandat, était en situation de compétence liée pour établir l'ordre du jour du conseil municipal d'installation et ne pouvait y inscrire la délibération litigieuse ;
- le maire ne pouvait pas au titre de son nouveau mandat, inscrire cette délibération à l'ordre du jour dès lors qu'il devait attendre l'entrée en vigueur des délibérations portant installation du nouveau conseil municipal et élection du maire et des adjoints avant de convoquer l'organe délibérant pour voter la décision attaquée ;
- la délibération attaquée méconnaît les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la fixation des indemnités du maire et des adjoints ;
- les indemnités votées méconnaissent la doctrine des services de l'Etat et de l'association des maires de France (AMF) ; elles sont manifestement excessives ;
- la délibération attaquée méconnaît les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la fixation des indemnités du maire et des adjoints, en particulier son article L. 2123-24-1 ;
- les élus de la majorité municipale avaient conscience de l'illégalité de la délibération litigieuse et l'ont justifiée par divers documents non publics qu'ils doivent produire dans le cadre de l'instruction contradictoire ;
- les moyens de la commune de Cholet ne sont pas fondés ;
- l'intervention de Mme Texereau n'est pas recevable faute pour elle de s'associer aux conclusions de la commune de Cholet ;
- la délibération contestée est indivisible et les décisions rendues par le juge administratif ont un caractère rétroactif ce qui ne pouvait qu'impliquer que le tribunal ordonne la restitution de la totalité des indemnités indûment perçues.

Par des mémoires, enregistré le 24 avril et le 2 août 2023, Mme Laurence Le Quellec, épouse Texereau, représentée par Me Buffet, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Nantes du 16 novembre 2022 ;

2°) à défaut de réformer ce jugement en ce qui la concerne et en ce qu'il condamne la commune de Cholet à récupérer l'intégralité des indemnités des élus, et pas seulement celles qui dépassent le plafond légal autorisé ;

3°) de mettre à la charge solidaire de Mme Hardy, M. Jauneault, Mme Charrier, Mme Coindre, Mme Tolassy, M. Hartwich, Mme Guiganti, M. Bouyer et M. Brosset une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle justifie d'un intérêt pour agir en tant qu'élue municipale et adjointe au maire ;

- le jugement attaqué est entaché de contradiction entre ses motifs et son dispositif dès lors que tout en jugeant que les indemnités des adjoints étaient conformes à la réglementation, les premiers juges ont ordonné leur remboursement en les considérant comme « indument perçues » ;
- le jugement attaqué, en annulant la totalité des indemnités versées lui porte préjudice ; il est contraire au principe d'équité et de proportionnalité ; elle a droit à une rémunération juste et équitable ;
- ses conclusions sont recevables en tant qu'elle s'associe à celles de la commune de Cholet.

Par des mémoires, enregistrés les 9 octobre et 7 novembre 2023, ce dernier non communiqué, M. Franck Loiseau, Mme Murielle Grivet épouse Courtoy et M. Jean-Michel Debarre, représentés par Me Debarre, concluent au rejet de la requête de la commune de Cholet et demandent à la cour d'enjoindre au maire de la commune de Cholet d'émettre les titres de reversement pour la totalité des indemnités indûment perçues par les élus depuis le mois de juillet 2020 jusqu'au 11 octobre 2021, y compris pour les indemnités indûment perçues par son maire depuis le mois de juillet 2020 jusqu'au 11 octobre 2021 et de mettre à la charge de la commune de Cholet une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur intervention, en tant qu'élus municipaux et contribuables de la commune, est recevable ;
- l'article 2 de la délibération litigieuse est irrégulier à quatre titres ; il est fondé sur une répartition de l'enveloppe indemnitaire dépassant le taux de 100% ; l'indemnité du maire délégué est d'un montant bien supérieur à celle du maire de Cholet, en contradiction avec l'article le IV de l'article L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales ; le montant total des indemnités allouées au maire et aux adjoints dépasse le montant de l'enveloppe indemnitaire globale ; le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire, au maire délégué et aux adjoints dépasse le montant de l'enveloppe indemnitaire globale ;
- l'article 3 de la délibération litigieuse répercute les irrégularités résultant de son article 2 ; les indemnités du maire sont inférieures à celles du maire délégué, des adjoints et des conseillers municipaux avec délégation ;
- l'article 4 de la délibération attaquée méconnaît l'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales ;
- au total, les indemnités allouées aux maire, maire délégué, adjoints au maire et conseillers municipaux avec délégations de la commune de Cholet dépassent de beaucoup le total des indemnités qui seraient à allouer aux élus de la majorité en tenant compte de l'application de la majoration des indemnités liée à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ;
- le tableau annexe récapitulatif de l'ensemble des indemnités allouées aux autres membres du conseil municipal n'est pas conforme au III de l'article L. 2123-20-1 du code général des collectivités territoriales ;
- la mauvaise foi et l'intention frauduleuse sont caractérisées ;
- la délibération contestée doit être annulée dans son intégralité, ce qui implique que le maire de Cholet ordonne le reversement de la totalité des indemnités indûment perçues par les élus, y compris le maire, depuis le mois de juillet 2020 jusqu'au 11 octobre 2021.

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. Derlange, président assesseur,
- les conclusions de Mme Rosemberg, rapporteure publique,
- et les observations de Me Blin, pour la commune de Cholet, de Me Vaugelade-Tafari pour Mme Hardy, M. Jauneault, Mme Charrier, Mme Coindre, Mme Tolassy, M. Hartwich, M. Bouyer, Mme Bossard-Gautier et M. Brosset, de Me Debarre pour M. Debarre, Mme Courty et M. Loiseau et Me Cavalier, substituant Me Buffet, pour Mme Texereau.

Considérant ce qui suit :

1. A la suite des élections municipales des 15 mars et 28 juin 2020, le maire de la commune de Cholet a convoqué, par courrier du 29 juin 2020, le nouveau conseil municipal en vue de sa séance d'installation, le 3 juillet 2020. Au cours de cette séance, le conseil a adopté une délibération n° 0.7 relative aux indemnités de fonction des élus municipaux. Mme Hardy, au nom du groupe d'opposition « Cholet Autrement », a demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler cette délibération et d'ordonner la récupération des indemnités indûment versées au maire, adjoints et conseillers municipaux délégués. Par un jugement du 16 novembre 2022, le tribunal administratif de Nantes a annulé la délibération n° 0.7 du conseil municipal de Cholet du 3 juillet 2020 et a enjoint à son maire d'émettre les titres de reversement pour la totalité des indemnités indûment perçues par les élus depuis le mois de juillet 2020 jusqu'au 11 octobre 2021, et, s'agissant du maire, en tant seulement que ces indemnités excèdent celles prévues par l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales. La commune de Cholet relève appel de ce jugement.

Sur les interventions :

2. MM. Loiseau et Debarre et Mme Murielle Grivet, conseillers municipaux d'opposition de la commune de Cholet, justifient d'un intérêt suffisant au maintien du jugement attaqué. Ainsi, leur intervention à l'appui des défendeurs contre la requête formée par la commune de Cholet est recevable.

3. Mme Texereau, conseillère municipale de la majorité, qui aurait eu qualité pour former tierce opposition, doit être regardée comme partie à l'instance. Par suite, son intervention doit être requalifiée comme telle.

Sur la régularité du jugement attaqué :

4. Il ressort du point 11 du jugement attaqué que les premiers juges ont prononcé l'annulation de la délibération contestée dans son intégralité, compte tenu de son caractère indivisible. Par suite, c'est sans contradiction avec les motifs de ce jugement, notamment son point 10 constatant que « le taux retenu de 50,80% après majoration au titre de la dotation de solidarité urbaine (DSU) pour les douze adjoints est également inférieur au plafond de 66%

applicable résultant de l'application combinée des articles L. 2123-24 et R. 2123-23. », qu'ils ont pu ordonner la récupération des indemnités des adjoints au maire.

5. Toutefois, en décidant que cette récupération des indemnités effectivement perçues ne porterait s'agissant du maire de Cholet que sur les indemnités excédant celles prévues par les dispositions de l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales, sans préciser les motifs justifiant le sort différent ainsi fait à ce seul élu, le tribunal a insuffisamment motivé son jugement. Par suite, l'article 2 du jugement attaqué, se prononçant sur les conclusions à fin d'injonction sur le fondement des motifs figurant à ses points 14 et 15, doit être annulé.

6. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu pour la cour de se prononcer immédiatement par voie d'évocation sur les conclusions à fin d'injonction tendant à la récupération des indemnités litigieuses et de statuer par l'effet dévolutif de l'appel sur le surplus.

Sur la demande d'annulation de la délibération n° 0.7 du conseil municipal de Cholet du 3 juillet 2020 :

7. En premier lieu, si la commune de Cholet soutient qu'il n'est pas établi que Mme Hardy disposait d'un mandat pour représenter le groupe des conseillers d'opposition « Cholet Autrement » dans le cadre du courrier du 26 juillet 2020 de demande de déféré présentée au préfet de Maine-et-Loire, sur le fondement de l'article L. 2131-8 du code général des collectivités territoriales, il ressort des pièces du dossier, notamment des mandats produits et de l'absence de tout élément relatif à une contestation sur ce point de la part de membres de ce groupe, que l'intéressée disposait d'un mandat verbal pour formuler ce recours en leurs noms. En tout état de cause, le seul recours de Mme Hardy suffisait à assurer la recevabilité de sa demande devant le tribunal administratif de Nantes. En outre, les seules circonstances avancées par la commune tirées de ce que ni le mode d'envoi, ni le numéro de l'accusé de réception ne sont mentionnés dans la lettre du 26 juillet 2020 et que treize jours séparent cette date de celle de l'accusé de réception avisé le 6 août 2020, qui ne mentionne que le nom de Mme Hardy, ne suffisent pas à établir que le courrier reçu par le préfet de Maine-et-Loire le 6 août 2020 de Mme Hardy, tel que cela ressort de l'accusé de réception versé au dossier, ne serait pas cette lettre du 26 juillet 2020. Dans ces conditions, la commune de Cholet n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont jugé que la demande de première instance n'était pas tardive.

8. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 2123-20 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable à la date de la délibération contestée : « *I.- Les indemnités allouées au titre de l'exercice des fonctions de maire et de président de délégation spéciale et les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoint au maire des communes, de conseiller municipal des communes de 100 000 habitants et plus ou de membre de délégations spéciales qui fait fonction d'adjoint sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. / II.- L'élu municipal titulaire d'autres mandats électoraux (...) ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire telle qu'elle est définie à l'article 1er de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires (...)* ». Aux termes de l'article L. 2123-21 du même code : « *Le maire délégué, visé à l'article L. 2113-13, perçoit l'indemnité correspondant à l'exercice effectif des fonctions de maire, fixée conformément aux articles L. 2123-20 et L. 2123-23 en fonction de la population de la commune associée. / Les adjoints au maire délégué perçoivent l'indemnité*

*correspondant à l'exercice effectif des fonctions d'adjoint, fixée conformément au I de l'article L. 2123-24 en fonction de la population de la commune associée. / Le deuxième alinéa du présent article est applicable aux maires délégués des communes issues d'une fusion de communes en application de la section 3 du chapitre III du titre Ier du présent livre, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.». Aux termes de l'article L. 2123-22 du même code : «*Peuvent voter des majorations d'indemnités de fonction par rapport à celles votées par le conseil municipal dans les limites prévues par l'article L. 2123-23, par le I de l'article L. 2123-24 et par les I et III de l'article L. 2123-24-1, les conseils municipaux : (...) / 5° Des communes qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents, ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue aux articles L. 2334-15 à L. 2334-18-4. / L'application de majorations aux indemnités de fonction fait l'objet d'un vote distinct. Le conseil municipal vote, dans un premier temps, le montant des indemnités de fonction, dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale définie au II de l'article L. 2123-24. Dans un second temps, il se prononce sur les majorations prévues au premier alinéa du présent article, sur la base des indemnités votées après répartition de l'enveloppe. Ces deux décisions peuvent intervenir au cours de la même séance.». Aux termes de l'article R. 2123-23 du même code : «*Les majorations d'indemnités de fonction résultant de l'application de l'article L. 2123-22 peuvent s'élever au maximum pour les élus visés à l'article L. 2123-20 : / 1° Dans les communes chefs-lieux de département à 25 %, dans les communes chefs-lieux d'arrondissement à 20 % (...) / 4° Dans les communes mentionnées au 5° de l'article L. 2123-22, les indemnités de fonctions peuvent être votées dans les limites correspondant à l'échelon immédiatement supérieur à celui de la population des communes visé à l'article L. 2123-23.». Aux termes de l'article L. 2123-23 du même code : «*Les maires des communes ou les présidents de délégations spéciales perçoivent une indemnité de fonction fixée en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant : (...) / Population (habitants) / (...) De 1 000 à 3 499 / Taux (en % de l'indice) / 51,6% / (...) / Population (habitants) / (...) De 50 000 à 99 999 / Taux (en % de l'indice) / 110 / (...) Population (habitants) / 100 000 et plus / Taux (en % de l'indice) / 145 / (...) / Le conseil municipal peut, par délibération, fixer une indemnité de fonction inférieure au barème ci-dessus, à la demande du maire (...)». Aux termes de l'article L. 2123-24 du même code : «*I. – Les indemnités votées par les conseils municipaux pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoint au maire et de membre de délégation spéciale faisant fonction d'adjoint au maire sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant : (...) / Population (habitants) / (...) De 50 000 à 99 999 / Taux (en % de l'indice) / 44 / (...) Population (habitants) / 100 000 à 200 000 / Taux (en % de l'indice) / 66 / (...) II. – L'indemnité versée à un adjoint peut dépasser le maximum prévu au I, à condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints ne soit pas dépassé (...) / IV. – En aucun cas l'indemnité versée à un adjoint ne peut dépasser l'indemnité fixée pour le maire en application des articles L. 2123-22 et L. 2123-23 (...)». Aux termes de l'article L. 2123-24-1 du même code : «*I. – Les indemnités votées par les conseils municipaux des communes de 100 000 habitants au moins pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal sont au maximum égales à 6 % du terme de référence mentionné au I de l'article L. 2123-20. / II. – Dans les communes de moins de 100 000 habitants, il peut être versé une indemnité pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal dans les limites prévues par le II de l'article L. 2123-24. Cette indemnité est au maximum égale à 6 % du terme de référence mentionné au I de l'article L. 2123-20. / III. – Les conseillers municipaux auxquels le maire délègue une partie de ses fonctions en application des articles L. 2122-18 et L. 2122-20 peuvent percevoir une indemnité allouée par le conseil municipal dans les limites prévues par le II de l'article L. 2123-24. Cette indemnité n'est pas cumulable avec celle prévue par le II du présent article. / (...) V. – En aucun cas l'indemnité versée à un conseiller municipal******

ne peut dépasser l'indemnité fixée pour le maire de la commune en application des articles L. 2123-22 et L. 2123-23. ».

9. Il résulte des dispositions précitées que, dans les communes de moins de 100 000 habitants, lorsque le conseil municipal décide d'attribuer des indemnités à des conseillers municipaux pour l'exercice effectif de leurs fonctions ou à raison d'une délégation du maire, la somme des indemnités fixées pour le maire, les adjoints et les conseillers municipaux concernés, avant majoration éventuelle des indemnités attribuées au maire et aux adjoints, ne doit pas excéder le plafond mentionné au II de l'article L. 2123-24, constitué du montant total des indemnités maximales, hors majoration, susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints, telles que mentionnées à l'article L. 2123-23 et au I de l'article L. 2123-24. Lorsque le conseil municipal décide d'appliquer les majorations prévues à l'article L. 2123-22, celles-ci s'appliquent aux indemnités telles qu'elles ont été attribuées au maire et aux adjoints dans le respect du plafond ainsi défini. En outre, il ressort des dispositions de l'article L. 2123-22 que, pour appliquer les majorations qu'il prévoit, le conseil municipal est tenu de voter dans un premier temps sur les indemnités hors majoration qu'il entend allouer au maire, aux adjoints au maire et aux conseillers municipaux concernés, dans le respect de ce plafond, et de voter dans un deuxième temps sur les majorations qu'il souhaite appliquer aux indemnités attribuées au maire ou aux adjoints au maire.

10. D'une part, la circonstance qu'à l'article 2 de la délibération litigieuse, le conseil municipal de Cholet a attribué une indemnité de fonction au taux de 5,02% au maire de la commune et de 24,06% aux vingt conseillers municipaux délégués ne contrevient pas aux dispositions du V de l'article L. 2123-24-1 du code général des collectivités territoriales dès lors qu'intervenant dans le cadre de la répartition de l'enveloppe globale avant majoration prévue par les dispositions précitées de ce code, elle n'a pas eu pour objet, ni pour effet de déterminer le montant de l'indemnité fixée pour le maire de la commune en application des articles L. 2123-22 et L. 2123-23 du même code. Par suite, la commune de Cholet est fondée à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont jugé que la délibération contestée avait été prise en méconnaissance des dispositions du V de l'article L. 2123-24-1 du code général des collectivités territoriales.

11. D'autre part, il ressort des dispositions précitées des articles L. 2123-22 et R. 2123-23, 4°, du code général des collectivités territoriales que la majoration au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, à laquelle il est constant que la commune de Cholet peut prétendre, peut être votée dans les limites correspondant à l'échelon immédiatement supérieur à la strate de population de la commune de Cholet de 50 000 à 99 999 habitants, soit en l'espèce un taux de 66% correspondant à une population de 100 000 à 200 000 habitants. Par suite, la commune de Cholet n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont considéré que le taux de 72,17% retenu, à l'article 4 de la délibération litigieuse, pour déterminer le montant de l'indemnité de fonction versée au premier adjoint au maire de Cholet, dépasse le taux maximal de 66% résultant de l'application combinée des articles L. 2123-24 et R. 2123-23 du code général des collectivités territoriales. A cet égard, elle ne peut utilement se prévaloir des dispositions du 1° de l'article R. 2123-23 du code général des collectivités territoriales qui prévoient une majoration de 20% dans les communes chefs-lieux d'arrondissement, dès lors qu'il ressort explicitement de la délibération litigieuse que le conseil municipal a décidé de ne pas appliquer une telle majoration.

12. Eu égard aux modalités de détermination des indemnités de fonctions litigieuses précisées au point 9, la délibération n° 0.7 du 3 juillet 2020 du conseil municipal de la commune de Cholet doit être regardée comme formant un acte indivisible. Par suite, eu égard à ce qui a été

dit au point 10, et sans qu'il ait été utile, en tout état de cause, de demander dans le cadre de l'instruction, la communication des diverses pièces invoquées par les intimés, la commune de Cholet et Mme Texereau ne sont pas fondées à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif a annulé cette délibération.

Sur la demande d'injonction de récupérer les indemnités indûment versées :

13. L'exécution de l'article 1^{er} du jugement du tribunal administratif du 16 novembre 2022 annulant la délibération implique de prescrire les mesures qui résultent nécessairement de la disparition rétroactive de la délibération du conseil municipal de Cholet du 3 juillet 2020. Cette disparition prive de base légale les indemnités de fonctions que la délibération attribue, sauf pour les élus bénéficiant d'une telle indemnité en application de la loi, même sans délibération du conseil municipal, à savoir le maire de Cholet, en application de l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales, et le maire délégué de la commune associée du Puy Saint Bonnet, en vertu des dispositions combinées de l'article L. 2123-23 et de l'article L. 2123-21 du même code. Les circonstances invoquées par la commune de Cholet et Mme Texereau relatives au fait que l'enveloppe prévue par les textes n'a pas été dépassée, à la bonne foi des élus, au préjudice qu'ils subiront du fait du reversement de leurs indemnités et au fait qu'ils peuvent prétendre, en tout état de cause, à l'indemnisation de leur activité effective n'impliquent pas nécessairement le maintien de la totalité ou d'une partie des indemnités indument perçues, dès lors que les fonctions d'élus sont en principe gratuites en vertu de l'article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales et qu'il appartient au conseil municipal de fixer le niveau des indemnités à verser.

14. Si la commune de Cholet soutient qu'à compter de l'arrêt n° 449688 du Conseil d'Etat du 20 juillet 2021, tous les élus de la commune ont cessé de percevoir des indemnités, elle ne l'établit pas. Il ressort de la délibération contestée que le maire de Cholet a bénéficié d'une indemnité de fonction au taux de 93,60%, inférieure au taux normal de 110% prévu de plein droit en application de l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales et que le maire délégué du Puy Saint Bonnet a bénéficié d'une indemnité de fonction au taux de 43%, inférieure au taux normal de 51,6% prévu de même en application des articles L. 2123-21 et L. 2123-23 du même code.

15. Il y a dès lors lieu d'enjoindre à la commune de Cholet, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt, sous réserve de modifications des circonstances de fait et de droit, de récupérer les indemnités de fonctions effectivement versées en application de la délibération n° 0.7 du 3 juillet 2020, sauf s'agissant du maire de Cholet et du maire délégué du Puy Saint Bonnet.

Sur les frais liés au litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Cholet, qui n'est pas la partie perdante pour l'essentiel dans la présente instance, une quelconque somme au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

17. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre une somme au titre des mêmes dispositions à la charge de Mme Hardy, M. Jauneault, Mme Charrier, Mme Coindre, Mme Tolassy, M. Hartwich, Mme Guiganti, M. Bouyer et M. Brosset ou de Mme Texereau.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de MM. Loiseau et Debarre et Mme Courtay est admise.

Article 2 : L'article 2 du jugement du 16 novembre 2022 du tribunal administratif de Nantes est annulé.

Article 3 : Il est enjoint au maire de la commune de Cholet, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt, sous réserve de modifications des circonstances de fait et de droit, de récupérer les indemnités de fonctions effectivement versées en application de la délibération n° 0.7 du 3 juillet 2020, sauf s'agissant du maire de Cholet et du maire délégué du Puy Saint Bonnet.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à Mme Anne Hardy, désignée représentant unique en application de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, à M. Franck Loiseau, à Mme Murielle Grivet, épouse Courtay, à M. Jean-Michel Debarre, à Mme Laurence Le Quellec, épouse Texereau, à la commune de Cholet et au préfet de Maine-et-Loire.

Copie en sera adressée, pour information, au comptable public de la commune de Cholet (service de gestion comptable de Cholet) et au directeur départemental des finances publiques de Maine-et-Loire.

Délibéré après l'audience du 30 janvier 2024, à laquelle siégeaient :

- M. Lainé, président de chambre,
- M. Derlange, président assesseur,
- Mme Picquet, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 février 2024.

Le rapporteur,

Le président,

S. DERLANGÉ

L. LAINÉ

Le greffier,

C. WOLF

La République mande et ordonne au préfet de Maine-et-Loire en ce qui le concerne, et 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.