

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE BORDEAUX**

N° 25BX00970

REPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE LA VIENNE
c/ Commune de Poitiers

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Frédérique Munoz-Pauziès
Présidente-rapporteure

La cour administrative d'appel de Bordeaux

Mme Pauline Reynaud
Rapporteure publique

(4^{ème} chambre)

Audience du 28 octobre 2025
Décision du 25 novembre 2025

C+

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Le préfet de la Vienne a demandé au tribunal administratif de Poitiers 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 et, d'autre part, leur a accordé le statut de collaborateur occasionnel de la ville de Poitiers, ainsi que la décision du 24 octobre 2023 par laquelle la maire de Poitiers a rejeté son recours gracieux contre cette délibération.

Par un jugement n° 2303524 du 13 mars 2025, le tribunal administratif de Poitiers a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 17 avril 2025, le préfet de la Vienne demande à la cour :

1^o) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Poitiers du 13 mars 2025 ;

2°) d'annuler la délibération du 26 juin 2023 par laquelle le conseil municipal a, d'une part, autorisé le versement d'une indemnité à certains membres du comité méthodologique ou du groupe de propositions de l'assemblée citoyenne et populaire de Poitiers et, d'autre part, leur a accordé le statut de collaborateur occasionnel de la ville de Poitiers, 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 :

- le tribunal administratif a procédé à une substitution de base légale, en substituant au statut de collaborateur occasionnel invoqué par la commune les dispositions de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration, sans en avoir averti les parties au préalable et alors que la ville n'avait pas présenté une telle demande de substitution ;

- la procédure mise en place va plus loin que la simple association du public, en méconnaissance de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration, dès lors que, d'une part, ce sont les habitants eux-mêmes, et non la collectivité, qui décident in fine du sujet qui sera soumis à l'assemblée citoyenne et populaire et d'autre part, cette assemblée est fondée sur un « principe de co-construction », ce qui peut être interprété comme allant au-delà de la simple « association du public » ;

- l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration ne permet pas de rémunérer les membres de l'assemblée ; le fait de rémunérer certains participants porte atteinte à la sincérité de la consultation, en limitant leur indépendance, leur impartialité et leur liberté d'expression ; il convient de rappeler à titre de comparaison que le mandat de conseiller municipal est exercé à titre gratuit (article L. 2123-17 du CGCT) et les élus locaux ne peuvent bénéficier d'une indemnité que dans les limites fixées par les textes ; l'indemnisation des citoyens doit être prévue par les textes, comme pour les jury d'assises par exemple, et il n'existe pas de statut du « citoyen participant » ;

- le montant de l'indemnisation (41,22 euros) et le seuil du quotient familial (égal ou inférieur à 1 000 euros) permettant d'être éligible à l'indemnisation et la prise en charge des frais, ont été fixés arbitrairement par le conseil municipal de Poitiers, sans démontrer qu'ils peuvent de manière effective, d'une part, neutraliser l'incidence financière de la participation des habitants, et d'autre part, assurer une diversité des points de vue exprimés ;

- s'agissant de l'octroi de la qualité de « collaborateur occasionnel de la ville de Poitiers », la commune ne pouvait la reconnaître aux membres de l'Assemblée citoyenne, et 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, ne sont pas inopérants.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 septembre 2025, la commune de Poitiers, représentée par Me Dubois, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de 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 Munoz-Pauziès,
- les conclusions de Mme Reynaud,
- et les observations de Me Dubois, représentant 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 », et par une seconde délibération du 26 juin 2023, il a prévu 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 est inférieur ou égal à 1 000 euros, et leur a accordé la qualité de « collaborateur occasionnel de la ville de Poitiers ». Le préfet de la Vienne relève appel du jugement du 13 mars 2025 par lequel le tribunal administratif de Poitiers a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cette délibération du 26 juin 2023.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. La délibération du 3 octobre 2022 procédant à la création de l'assemblée citoyenne et populaire vise les dispositions de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration. Dans sa réponse du 24 octobre 2023 au recours gracieux qui lui avait été adressé par le préfet, la maire de Poitiers a précisé que l'assemblée citoyenne populaire avait été créée sur le fondement des dispositions de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration, et dans en défense enregistré au greffe du tribunal le 26 juin 2024, la commune s'est de nouveau prévalu de ces dispositions comme fondement légal de sa délibération. Par suite, et en dépit de la circonstance que la délibération litigieuse du 26 juin 2023, qui se borne à prévoir le versement d'une indemnité à certains membres de l'assemblée citoyenne et populaire, ne vise pas ces dispositions, le préfet n'est pas fondé à soutenir que le tribunal administratif aurait d'office et sans en avertir les parties procédé à une substitution de base légale en se fondant sur l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Sur la légalité de la délibération du 26 juin 2023 :

3. 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. ».

4. 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. A l'issue d'une telle consultation, cette autorité n'est pas tenue de répondre aux observations formulées et conserve la faculté d'apporter au projet toutes les modifications qui lui paraissent utiles, quelle qu'en soit l'importance, sans être dans l'obligation de procéder à une nouvelle consultation.

En ce qui concerne l'institution d'une « assemblée citoyenne et populaire » :

5. Le préfet de la Vienne soutient que la mise en place de l'assemblée citoyenne et populaire est fondée sur un « principe de co-construction » qui irait au-delà de la simple association du public autorisée par l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration.

6. Toutefois, la délibération litigieuse du 26 juin 2023 se borne à prévoir le versement d'une indemnité à certains membres de l'assemblée citoyenne et populaire, laquelle a été instituée par une précédente délibération du 3 octobre 2022, et le moyen est dès lors inopérant. En tout état de cause, il ressort des pièces du dossier, et plus particulièrement de l'annexe à la délibération du 3 octobre 2022 instituant l'assemblée citoyenne et populaire, intitulée « Principes de fonctionnement », que cette assemblée a pour objet d'associer citoyens, élus et agents, les citoyens étant définis comme « tous les résident·es, usager·es, étudiant·es et personnes travaillant à Poitiers, sans conditions d'âge et de nationalité ». L'institution comprend d'une part, 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, d'autre part, un « groupe de propositions », composé de 20 membres de l'assemblée et dix représentants de la collectivité, et enfin, 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. La procédure mise en place prévoit que l'ensemble des citoyens de la commune est consulté afin de proposer des sujets et projets, et qu'une présélection est réalisée par la commune, avant que les citoyens ne soient de nouveau consultés afin de sélectionner le sujet sur lequel ils souhaitent que l'assemblée citoyenne et populaire travaille. Un « groupe de propositions » est alors constitué au sein de cette assemblée, avec pour mission de travailler le sujet et de soumettre plusieurs propositions à l'assemblée. Cette dernière se prononce sur la version définitive du projet, avant de le transmettre à l'autorité exécutive, qui demeure seule compétente pour prendre l'initiative d'inscrire le projet à l'ordre du jour du conseil municipal ou, le cas échéant, d'organiser un référendum d'initiative locale. Ainsi, eu égard tant à la composition de l'assemblée citoyenne et populaire, qui laisse une large place, à côté des « citoyens », aux représentants de la commune, qu'au rôle que conservent les autorités communales, en début de procédure, avec la présélection des sujets, comme à son terme, la procédure ainsi mise en place constitue bien une procédure d'association du public à la

conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet au sens des dispositions de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration.

En ce qui concerne l'indemnité instituée au profit de certains membres de l'assemblée citoyenne et populaire :

7. Les dispositions de l'article L. 131-1 du code des relations du public et de l'administration autorisent les collectivités publiques à instituer des mécanismes d'association du public à l'élaboration de projet et à déterminer les règles d'organisation de cette association, dans le respect des principes d'égalité et d'impartialité. A ce titre, elles peuvent prévoir la prise en charge par la collectivité de certains frais, tels que les frais de déplacement, de repas et de garde d'enfants. Dans le but d'assurer la participation effective de toutes les catégories de la population concernée, elles peuvent également prévoir que les personnes ainsi associées se voient attribuer une indemnité pour le temps consacré à ces fonctions.

8. L'annexe « principes de fonctionnement » à la délibération du 3 octobre 2022 prévoit qu'une garde d'enfants « sera systématiquement organisée pour permettre à chacun et chacune de participer aux travaux de l'Assemblée ». S'agissant des membres du groupe de propositions et du comité méthodologique, les frais de déplacements, de repas et de garde d'enfants liés aux réunions sont pris en charge par la collectivité, qui informe les employeurs et envisage avec ces derniers les aménagements d'horaires professionnels nécessaires à l'exercice des fonctions.

9. En plus de ces défraiements institués par la délibération du 3 octobre 2022, la délibération litigieuse du 26 juin 2023 prévoit que, sur demande, une indemnité est accordée aux membres du groupe de propositions et du comité méthodologique dont le quotient familial est égal ou inférieur à 1 000 euros, d'un montant de 41,22 euros par réunion du groupe de proposition et du comité méthodologique, et le statut de collaborateur occasionnel du service public est attribué aux bénéficiaires de cette indemnité.

10. En premier lieu, le montant de l'indemnité a été fixé en s'inspirant de l'indemnité accordée aux jurés d'assises par les articles R. 139 et suivants du code de procédure pénale, et le préfet n'est pas fondé soutenir que ce montant aurait été déterminé de façon arbitraire.

11. En deuxième lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'indemnisation ainsi accordée à certains participants serait susceptible de porter atteinte à la sincérité de la consultation et de limiter leur impartialité et leur liberté d'expression.

12. En troisième et dernier 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.

13. En instituant une telle différence de traitement entre les personnes dont le quotient familial est égal ou inférieur à 1 000 euros et les autres, la commune de Poitiers a poursuivi l'objectif d'intérêt général d'inciter les personnes à faibles revenus à participer à la procédure d'association du public. Cette différence de traitement, qui est en rapport direct avec l'objet de la délibération en litige, n'est pas manifestement disproportionnée au regard de ses motifs. Par suite, et à le supposer soulevé en appel, le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité doit être écarté.

En ce qui concerne l'octroi de la qualité de collaborateur occasionnel du service public à certains membres de l'assemblée citoyenne et populaire :

14. Il n'appartient pas à une personne publique d'attribuer, par voie de délibération à caractère général, la qualité de collaborateur occasionnel du service public. Par suite, le préfet est fondé à soutenir que la délibération litigieuse est illégale en tant qu'elle attribue cette qualité aux membres du groupe de propositions et du comité méthodologique dont le quotient familial est égal ou inférieur à 1 000 euros.

15. Il résulte de tout ce qui précède que le préfet est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Poitiers a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la délibération 26 juin 2023 en tant qu'elle attribue la qualité de collaborateur occasionnel du service public à certains membres de l'assemblée citoyenne et populaire. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de rejeter les conclusions de la ville de Poitiers présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération 26 juin 2023 est annulée en tant qu'elle attribue la qualité de collaborateur occasionnel du service public à certains membres de l'assemblée citoyenne et populaire.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Poitiers du 13 mars 2025 est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête du préfet de la Vienne est rejeté.

Article 4 : Les conclusions de la commune de Poitiers présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié au ministre de l'intérieur et à la commune de Poitiers. Copie en sera adressée au préfet de la Vienne.

Délibéré après l'audience du 28 octobre 2025 à laquelle siégeaient :

- Mme Munoz-Pauziès, présidente,
- Mme Martin, présidente-assesseure,
- Mme Cazcarra, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 novembre 2025.

La présidente-assesseure,



B. MARTIN

La présidente-rapporteure,



F. MUÑOZ-PAUZIÈS

La greffière,



L. MINDINE

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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.