

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANTES**

N°1710480

---

M. X

---

M. A A  
Rapporteur

---

M. B B  
Rapporteur public

---

Audience du 11 septembre 2019  
Lecture du 9 octobre 2019

---

135-02-01-02-02-02  
36-07-10-005  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nantes

(2<sup>ème</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 27 novembre 2017 et 24 août 2018, M. X X, représenté par Me Garreau, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 21 juillet 2017 par laquelle le conseil municipal de La Faute-sur-Mer a rejeté la demande de paiement des honoraires de la société d'avocats Garreau, Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, d'un montant de 31 200 euros, présentée au titre de la défense de M. X devant la Cour de cassation sur les pourvois formés à l'encontre de l'arrêt de la Cour d'appel de Poitiers du 4 avril 2016 ayant condamné M. X à une peine de deux ans d'emprisonnement avec sursis et jugé que les fautes retenues à son encontre n'étaient pas détachables du service public exercé par celui-ci ;

2°) d'annuler la décision du 19 septembre 2017 par laquelle le maire de La Faute-sur-Mer a rejeté la demande de retrait de la délibération du 21 juillet 2017 présentée le 14 septembre 2017 par M. X ;

3°) d'enjoindre à la commune de La Faute-sur-Mer de prendre en charge ses frais d'avocat au titre de la protection fonctionnelle, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de la commune de La Faute-sur-Mer une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- les décisions en litige ne se bornent pas à refuser le paiement direct des honoraires d'avocat et doivent s'analyser comme le refus de lui accorder la protection fonctionnelle ou l'abrogation de la protection qui lui a été accordée par délibération du conseil municipal du 5 décembre 2012 ;

- compte tenu de leur objet, il a un intérêt à agir contre ces décisions, qui lui font grief ;
- les décisions en litige sont insuffisamment motivées ;

- dans l'hypothèse où la délibération du 21 juillet 2017 devrait être analysée comme un refus de l'attribution de la protection fonctionnelle pour son procès en cassation, elle serait entachée d'erreurs de droit ; le conseil municipal lui ayant accordé la protection fonctionnelle « dans le cadre de [sa] mise en examen suite à la tempête Xynthia », soit pour toute la durée de l'instance civile et pénale, il ne peut lui refuser la prise en charge des frais et honoraires d'avocat au stade de la cassation ; la circonstance qu'il disposerait d'une protection juridique à titre personnel pour assurer sa défense, sur laquelle se fonde la délibération du conseil municipal, est inopérante ; cette délibération est également entachée d'une erreur de qualification juridique puisqu'il n'a commis aucune faute détachable de ses fonctions et qu'il est donc en droit de bénéficier de la protection fonctionnelle pour couvrir ses frais d'avocat ;

- dans l'hypothèse où la délibération du 21 juillet 2017 devrait être analysée comme une abrogation de la décision de protection fonctionnelle accordée le 5 décembre 2019, elle demeurerait illégale dès lors que, en l'absence de faute personnelle, les conditions justifiant l'octroi de cette protection étaient toujours remplies et, par conséquent, le conseil municipal ne pouvait mettre fin aux effets de la protection fonctionnelle ; le motif tiré de la souscription d'un contrat d'assurance personnel ne peut fonder une décision d'abrogation de la protection fonctionnelle ;

- s'agissant d'une décision de refus ou d'abrogation de la protection fonctionnelle, le moyen tiré du caractère abusif des honoraires est inopérant ; il est en tout état de cause infondé, la demande de paiement des honoraires adressée à la commune le 24 février 2017 étant accompagnée d'une facture détaillée et de la copie des mémoires produits devant la Cour de cassation ;

- la faute qu'il a commise a été définitivement jugée comme étant non détachable de l'exercice de ses fonctions par la chambre criminelle de la Cour de cassation dans son arrêt du 2 mai 2018 ;

- la commune ne peut se prévaloir de l'illégalité de la délibération du 5 décembre 2012 lui ayant accordé la protection fonctionnelle, le débat portant exclusivement sur l'illégalité de la délibération du 21 juillet 2017 ; en tout état de cause, la commune ne saurait se prévaloir de sa propre faute pour se prévaloir de l'illégalité de sa propre délibération, s'agissant de surcroît d'une décision individuelle créatrice de droits ; le délai d'abrogation ou de retrait d'une délibération illégale est expiré ; à défaut d'une faute personnelle, aucune abrogation de la délibération n'est possible.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 mars 2018, la commune de La Faute-sur-Mer, représentée par Me Maudet, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de M. X en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable faute pour M. X de disposer d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, dès lors que les demandes initiales de paiement des honoraires ont été présentées par Me Garreau, et que M. X ne rapporte pas la preuve de ce qu'il a réglé les sommes réclamées par son conseil ;

- la délibération du 21 juillet 2017 et le rejet du recours gracieux n'ont pas pour objet de refuser le bénéfice de la protection fonctionnelle mais seulement de rejeter la demande de paiement direct à Me Garreau du montant de ses honoraires relatifs à la défense de M. X devant la Cour de cassation ;

- il n'est pas établi que M. X se serait personnellement acquitté des honoraires dus à son conseil ; eu égard à l'objet des décisions en litige, M. X, qui de surcroît n'est pas l'auteur des demandes préalables adressées à la commune, ne peut pas utilement se prévaloir des dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration ; en tout état de cause, les décisions en litige sont suffisamment motivées ;

- l'octroi de la protection fonctionnelle n'ouvre pas à son bénéficiaire un droit inconditionnel au paiement de l'intégralité de ses frais de justice ;

- en l'absence d'accord entre l'avocat du requérant et la commune sur le montant des honoraires, la commune n'est tenue que de rembourser à M. X le montant des honoraires qu'il justifie avoir préalablement acquittés auprès de son avocat, sous réserve de justification des prestations accomplies, et non de payer directement son avocat ; M. X dispose d'une assurance personnelle destinée à couvrir ses frais de justice ;

- compte tenu du montant des frais déjà exposés par la commune au titre de la protection fonctionnelle de M. X et de l'absence d'éléments de nature à justifier précisément les diligences accomplies par l'avocat du requérant, le montant des honoraires réclamés présente un caractère excessif justifiant le rejet de la demande ;

- la commune ne peut être condamnée à payer une somme qu'elle ne doit pas ; la délibération du 5 décembre 2012 par laquelle la commune a octroyé la protection fonctionnelle au requérant est illégale puisque M. X a pris part à cette délibération et a voté en sa faveur ; il était intéressé à l'affaire aux sens des dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales ; le paiement des sommes réclamées aurait exposé la commune à un recours du contribuable local ;

- la protection fonctionnelle accordée à M. X ne couvrait pas toute la durée de la procédure pénale et civile mais seulement sa période de mise en examen.

La clôture immédiate de l'instruction a été prononcée par ordonnance du 4 mars 2019, en application des articles R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative.

Vu les 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 M. A,
- les conclusions de M. B, rapporteur public,
- et les observations de Me Maudet, représentant la commune de La Faute-sur-Mer.

Considérant ce qui suit :

1. M. X, aujourd'hui conseiller municipal de La Faute-sur-Mer, était maire de cette commune lorsque, dans la nuit du 27 au 28 février 2010, la tempête Xynthia s'est abattue sur les côtes françaises et a provoqué des inondations ayant causé la mort de vingt-neuf personnes présentes dans la commune. Par une délibération du 5 décembre 2012, le conseil municipal de La

Faute-sur-Mer a accordé la protection fonctionnelle à M. X dans le cadre de sa mise en examen consécutive à cet événement, en application des dispositions de l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales. Le 4 avril 2016, M. X a été reconnu coupable des faits d'homicide involontaire et de mise en danger d'autrui par la cour d'appel de Poitiers, et condamné à une peine de deux ans d'emprisonnement assortie en totalité de sursis, et à l'interdiction définitive d'exercer une fonction publique. La cour a également jugé que les fautes retenues à son encontre n'étaient pas détachables du service public qu'il exerçait. La Cour de cassation a rejeté les pourvois formés à l'encontre de cet arrêt le 2 mai 2018. Par un courrier du 24 février 2017, réitéré le 17 mai suivant, Me Garreau, avocat aux Conseils, a demandé à la commune de La Faute-sur-Mer le versement d'une somme de 31 200 euros correspondant à ses honoraires pour la défense de M. X devant la Cour de cassation. Par une délibération du 21 juillet 2017, le conseil municipal a rejeté cette demande. Par courrier du 12 septembre 2017, M. X a demandé au maire de La Faute-sur-Mer le retrait de cette délibération et le paiement des honoraires de son avocat. Le maire de La Faute-sur-Mer a rejeté cette demande le 19 septembre 2017. Par sa requête, M. X demande l'annulation de la délibération du conseil municipal du 21 juillet 2017 et de la décision du maire du 19 septembre 2017.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune :

2. Les décisions attaquées, par lesquelles la commune de La Faute-sur-Mer a refusé de payer à Me Garreau les sommes correspondant à la note d'honoraires qu'il a établie pour la défense de M. X devant la Cour de cassation, ont pour effet de contraindre M. X à régler lui-même ces honoraires. Par suite, ces décisions lèsent de manière suffisamment directe et certaine les intérêts matériels du requérant pour que celui-ci justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en contester la légalité.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. En premier lieu, aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales : « *La commune est tenue d'accorder sa protection au maire, à l'élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions.* ».

4. D'une part, par sa délibération du 5 décembre 2012, le conseil municipal de La Faute-sur-Mer a accordé à M. X la protection prévue par les dispositions rappelées ci-dessus en raison des poursuites pénales dont celui-ci était l'objet après les inondations provoquées par la tempête Xynthia. Cette protection, qui, contrairement à ce que soutient la commune, n'était pas limitée à la phase de l'information judiciaire durant laquelle M. X a été mis en examen, doit être regardée comme ayant été accordée au requérant jusqu'à ce que les juridictions pénales aient définitivement statué sur les poursuites engagées à l'encontre de l'intéressé, incluant la procédure suivie devant la Cour de cassation.

5. D'autre part, les décisions en litige, qui se bornent à rejeter les demandes de prise en charge par la commune, au titre de la protection fonctionnelle, des frais d'avocat engagés par M. X pour assurer sa défense devant la Cour de cassation, au motif que celui-ci disposerait d'une assurance individuelle couvrant de telles dépenses, n'ont pas pour objet de refuser la protection prévue par les dispositions rappelées au point 3, qui avait préalablement été accordée à l'intéressé ainsi qu'il vient d'être dit, ni de mettre fin à cette protection, mais seulement de refuser le financement d'une dépense qui n'est pas, selon la commune, au nombre de celles qui lui incombent au titre de la protection due à M. X.

6. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de ce que la commune aurait méconnu les dispositions de l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales en lui refusant la protection fonctionnelle ou en abrogeant la mesure de protection antérieurement adoptée, est inopérant et ne peut qu'être écarté.

7. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : *« 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. ».*

8. Compte tenu de ce qui a été dit au point 5, les décisions en litige, qui refusent le versement direct à Me Garreau des honoraires réclamés par celui-ci au titre de la défense de M. X devant la Cour de cassation, ne sont pas au nombre de celles dont la motivation est imposée par les dispositions rappelées au point précédent. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions est inopérant et ne peut qu'être écarté.

9. En troisième lieu, il ressort des termes des décisions en litige que la commune de La Faute-sur-Mer a refusé de prendre en charge les frais d'avocat engagés par M. X pour assurer sa défense devant la Cour de cassation au motif qu'il disposait d'une assurance garantissant de telles dépenses.

10. Toutefois, la commune ne conteste pas les mentions du courrier de Me Garreau du 17 mai 2017, qu'elle a d'ailleurs elle-même versé à l'instance, selon lesquelles le plafond des garanties contractuelles dues à M. X étant épuisé, son assureur ne pouvait plus couvrir les frais de l'instance devant la Cour de cassation. Par suite, et en tout état de cause, la commune ne pouvait légalement fonder sa décision sur le motif rappelé au point précédent, qui est entaché d'une erreur de fait.

11. En quatrième lieu, si le caractère d'acte créateur de droits de la décision accordant la protection prévue par l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales fait obstacle à ce que la commune puisse légalement retirer, plus de quatre mois après son adoption, une telle décision, hormis dans l'hypothèse où celle-ci aurait été obtenue par fraude, la commune peut mettre fin à cette protection pour l'avenir si elle constate à la lumière d'éléments nouvellement portés à sa connaissance que les conditions de la protection fonctionnelle n'étaient pas réunies ou ne le sont plus, notamment si ces éléments permettent de révéler l'existence d'une faute personnelle ou que les faits allégués à l'appui de la demande de protection ne sont pas établis.

12. À la date des décisions en litige, les conditions rappelées au point précédent n'étaient réunies ni pour le retrait ni pour l'abrogation de la délibération du 5 décembre 2012. Par suite, à supposer établie l'illégalité de la décision accordant la protection fonctionnelle à

M. X, cette circonstance ne pouvait en tout état de cause légalement fonder le refus de prise en charge des honoraires de son avocat.

13. Enfin, si la commune se prévaut en défense de deux nouveaux motifs de rejet des demandes de M. X tirés, premièrement, de ce que M. X ne pouvait lui demander de payer les honoraires de son avocat avant d'avoir lui-même réglé ces sommes à son conseil, et, deuxièmement, de ce que le montant de ces honoraires présenterait un caractère manifestement excessif, elle n'en a pas demandé la substitution au motif initial fondant les décisions attaquées.

14. Il résulte de tout ce qui précède que M. X est fondé à demander l'annulation de la délibération du conseil municipal de La Faute-sur-Mer du 21 juillet 2017 et de la décision du maire de La Faute-sur-Mer du 19 septembre 2017.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

15. Eu égard au motif d'annulation retenu, le présent jugement implique seulement que la demande de prise en charge des honoraires d'avocat présentée par M. X soit réexaminée. Il y a lieu, par suite, de prescrire à la commune de La Faute-sur-Mer de procéder à ce réexamen dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

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 M. X, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de La Faute-sur-Mer demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la commune de La Faute-sur-Mer une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par M. X et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La délibération du conseil municipal de La Faute-sur-Mer du 21 juillet 2017 et la décision du maire de La Faute-sur-Mer du 19 septembre 2017, sont annulées.

Article 2 : Il est enjoint à la commune de La Faute-sur-Mer de réexaminer la demande de prise en charge des honoraires d'avocat présentée par M. X dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune de La Faute-sur-Mer versera à M. X une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. X X et à la commune de La Faute-sur-Mer.

Copie en sera adressée au préfet de la Vendée.

Délibéré après l'audience du 11 septembre 2019 à laquelle siégeaient :

Mme Y, présidente,  
M. C, premier conseiller,  
M. A, premier conseiller.

Lu en audience publique le 9 octobre 2019.

Le rapporteur,

La présidente,

A. A

C. Y

Le greffier,

C. P

La République mande et ordonne au préfet de la Vendée, en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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,  
Le greffier