

N° 411004

REPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE LA CHAPELLE  
SAINT-LUC

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Pauline Berne  
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 3ème et 8ème chambres réunies)

Mme Emmanuelle Cortot-Boucher  
Rapporteur public

Sur le rapport de la 3ème chambre  
de la Section du contentieux

Séance du 10 juillet 2019  
Lecture du 24 juillet 2019

Vu la procédure suivante :

M. B...A...a demandé au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne d'annuler la délibération du conseil municipal de La Chapelle Saint-Luc du 20 juin 2014 fixant les indemnités de fonction des élus locaux. Par un jugement n° 1402111 du 8 mars 2016, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a rejeté sa demande.

Par un arrêt n° 16NC00865 du 30 mars 2017, la cour administrative d'appel de Nancy a, sur appel de M.A..., annulé ce jugement et la délibération du 20 juin 2014.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et deux nouveaux mémoires, enregistrés le 30 mai, le 30 août, le 5 octobre et le 7 décembre 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de La Chapelle Saint-Luc demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel de M.A... ;

3°) de mettre à la charge de M. A...la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 92-108 du 3 février 1992 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Pauline Berne, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Garreau, Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, avocat de la commune de La Chapelle Saint-Luc et à la SCP Monod, Colin, Stoclet, avocat de la société M.A....

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 20 juin 2014, le conseil municipal de La Chapelle Saint-Luc a fixé les indemnités de fonctions allouées au maire, aux adjoints et aux conseillers municipaux délégués. M.A..., agissant en qualité de contribuable local, a demandé au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne l'annulation de cette délibération. Par un jugement du 8 mars 2016, le tribunal administratif a rejeté cette demande. Par un arrêt du 30 mars 2017, la cour administrative d'appel de Nancy a annulé le jugement du tribunal administratif et la délibération du 20 juin 2014. La commune de La Chapelle Saint-Luc se pourvoit en cassation contre cet arrêt.

Sur le cadre juridique :

2. Aux termes de l'article L. 2123-20 du code général des collectivités territoriales, dans sa version applicable à la date de la délibération attaquée: « Les indemnités maximales pour l'exercice des fonctions de maires et adjoints au maire des communes, de conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus, de présidents et membres de délégations spéciales faisant 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 ». Aux termes de l'article L. 2123-20-1 du même code: « I.-Lorsque le conseil municipal est renouvelé, la délibération fixant les indemnités de ses membres en application de la présente sous-section intervient dans les trois mois suivant son installation. (...) II.- (...) Toute délibération du conseil municipal concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres est

accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal ».

3. L'article L. 2123-23 et le I de l'article L. 2123-24 du même code prévoient les plafonds, calculés en pourcentage du traitement de référence, applicables pour le calcul des indemnités des maires et adjoints en fonction de la population de la commune. Aux termes du II de l'article L. 2123-24 : « 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 ». Aux termes de l'article L. 2123-24-1 : « (...) 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 ».

4. Aux termes de l'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales: « 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 le I de l'article L. 2123-24-1 les conseils municipaux : 1° Des communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton ; (...) 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. ». 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, d'arrondissement et de canton respectivement à 25 %, à 20 % et 15 % ; (...) 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 ».

5. En premier lieu, il ressort 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. C'est donc sans erreur de droit que la cour a jugé, d'une part, que le montant total des indemnités de fonction votées par le conseil municipal au profit du maire, des adjoints et des conseillers municipaux ayant reçu une délégation de fonctions ne pouvait excéder le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints et, d'autre part, que les majorations prévues par l'article L. 2123-22 n'avaient pas à être prises en compte dans le plafond prévu par le II de l'article L. 2123-24.

6. En deuxième lieu, 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 du plafond indiqué au point 5, et de voter dans un deuxième temps sur les majorations qu'il souhaite appliquer aux indemnités attribuées au maire ou aux adjoints au maire. C'est donc sans erreur de droit que la cour a jugé que la délibération du 20 juin 2014 avait été prise en violation de l'article L. 2123-22 au motif que la fixation des indemnités de fonction des élus et de leurs majorations avait fait l'objet d'un seul vote.

7. En troisième lieu, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie. Cependant, les dispositions de l'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales définissant les modalités de fixation des majorations des indemnités de fonction, dont la méconnaissance constitue une irrégularité substantielle, ne sont pas relatives à une procédure administrative préalable à la délibération du conseil municipal, mais définissent les modalités de vote de la délibération elle-même. En jugeant que la méconnaissance des règles relatives à la fixation des majorations des indemnités de fonction entraînait par elle-même l'illégalité de la délibération, la cour n'a en conséquence pas commis d'erreur de droit.

8. Il résulte de tout ce qui précède que le pourvoi de la commune de La Chapelle Saint-Luc doit être rejeté.

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de La Chapelle Saint-Luc le versement à M. A... d'une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les dispositions de cet article font, en revanche, obstacle à ce que la somme demandée par la commune de La Chapelle Saint-Luc soit mise à la charge de M.A..., qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante

#### DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : Le pourvoi de la commune de La Chapelle Saint-Luc est rejeté.

Article 2 : La commune de La Chapelle Saint-Luc versera à M. A... une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la commune de La Chapelle Saint-Luc présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la commune de La Chapelle Saint-Luc et à M. B... A....

Copie en sera adressée au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et au ministre de l'intérieur.

