

## CONCLUSIONS

### **Mme Marie-Gabrielle Merloz, rapporteure publique**

1. M. F..., qui est conseiller municipal de Messimy-sur-Saône (Ain), n'est pas inconnu de votre prétoire. Vous avez statué en juillet 2020 sur un double pourvoi<sup>1</sup> qui vous a permis d'apporter de précieux éclairages sur le périmètre du principe général du droit à la protection fonctionnelle, applicable à tous les agents publics (CE, Sect., 26 avril 1963, *Centre hospitalier de Besançon*, n° 42783, au Rec. p. 243 pour le volet civil ; CE, Sect., 8 juin 2011, *X...*, n° 312700, au Rec. p. 270 avec concl. P. Collin pour le volet pénal). Cette nouvelle affaire a, de ce fait, perdu une grande partie de son intérêt contentieux. Elle nous a néanmoins paru pouvoir être portée devant votre formation de jugement car elle pose une question peu explorée par votre jurisprudence portant sur les conditions de validité des délibérations du conseil municipal.

Vous vous souvenez que M. F... est un farouche opposant des maires successifs de Messimy-sur-Saône depuis 2002. Le contentieux qui l'oppose à la municipalité, qui s'est cristallisé en 2004 lors de la révision du plan local d'urbanisme, l'a conduit à assigner le maire en exercice, trois de ses prédécesseurs et un premier adjoint devant le tribunal de grande instance de Bourg-en-Bresse pour des faits « d'entraves discriminatoires ». Le présent litige trouve son origine dans cinq délibérations du 30 janvier 2015 par lesquelles le conseil municipal de Messimy-sur-Saône leur a accordé le bénéfice de la protection fonctionnelle et décidé de prendre en charge les honoraires de leur avocat. Après le rejet de son recours gracieux contre ces délibérations, M. F... a porté le litige devant le tribunal administratif de Lyon qui a rejeté sa demande. Son appel a été rejeté par ordonnance, sur le fondement du dernier alinéa de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, par le président de la 3<sup>ème</sup> chambre de la cour administrative d'appel de cette même ville. Il se pourvoit à présent en cassation.

---

<sup>1</sup> CE, 8 juillet 2020, n° 427002, aux T. et n° 427003, inédite au Rec.

2. Vous savez que selon le premier alinéa de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». Le deuxième alinéa de l'article L. 2121-20 de ce code précise quant à lui que « *les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés* ».

M. F... soutient que le juge d'appel a méconnu ces dispositions ainsi que « *le principe de la liberté personnelle du vote* » en jugeant qu'aucun texte ou principe n'interdisait au conseil municipal d'adopter les cinq délibérations attaquées par un vote unique.

Nous convenons avec le pourvoi qu'en principe, chaque délibération doit faire l'objet d'un vote formel. C'est le moyen le plus simple et le plus sûr de comptabiliser les suffrages exprimés et de permettre aux élus de se prononcer librement sur chacun des points sur lesquels ils sont appelés à voter. Mais en l'absence de dispositions expresses en ce sens, il y a place pour un certain pragmatisme.

Nous n'avons pas trouvé de précédents topiques et, d'une manière générale, votre jurisprudence se fait plutôt rare sur cette question.

Il est acquis de longue date que sauf dispositions spéciales contraires, il n'y a aucun obstacle à ce qu'un ensemble de propositions se rapportant à une même opération ou une réforme d'ensemble puisse faire l'objet d'un vote unique. Vous avez ainsi confirmé, par une décision d'Assemblée du 6 mai 1966, *G...* (n° 57452, au Rec. p. 305), la régularité de la consultation du Conseil général dans le cadre de la procédure de modification des circonscriptions administratives, alors qu'il s'était prononcé par un vote unique sur la création de cinq cantons nouveaux et la substitution de deux arrondissements à deux arrondissements supprimés. Vous avez expressément relevé, avant de valider cette façon de procéder, « *qu'aucune disposition réglementaire ou législative n'imposait au gouvernement l'obligation de présenter des projets distincts pour chacune des modifications qu'il proposait d'apporter aux circonscriptions territoriales du département* ». Vous avez également validé une telle pratique dans votre décision du 22 mai 1981, *B... et autres* (n° 21691, au Rec.)<sup>2</sup> mais en l'assortissant d'un « *en tout état de cause* », dès lors qu'une analyse distincte de la situation de chacune des communes associées demandant à être rétablies comme des communes distinctes avait été présentée au Conseil général et que l'assemblée avait examiné de manière circonstanciée chacun des cas.

Il semble en revanche que vous n'ayez jamais eu l'occasion de vous prononcer sur le cas d'un vote unique sur des délibérations distinctes, comme c'est le cas dans la présente affaire. Vous avez néanmoins eu à connaître d'une configuration approchante dans la décision du 28 mai 1997, *Ville de Carcassonne* (n°157063, inédite au Rec.). Le

---

<sup>2</sup> Voir aussi la décision du même jour, *Leempoels et Commission syndicale de Signéville*, n° 21552, inédite au Rec.

débat contentieux portait sur une pure question de fait tenant à l'existence même d'une délibération. Inversant la solution des premiers juges, vous avez estimé que le seul fait que cette délibération, qui avait bien été enregistrée au registre des délibérations, n'ait pas fait l'objet d'une mention particulière dans le procès-verbal de la séance ne suffisait pas à la regarder comme inexistante. Et vous ne vous êtes pas arrêtés au fait qu'elle avait été adoptée à l'issue d'un vote unique sur l'ensemble du projet qui était présenté au conseil municipal. En effet, selon une jurisprudence aussi ancienne que constante, l'adoption d'une délibération par un conseil municipal n'est pas subordonnée à l'intervention d'un vote effectif, dès lors que l'assentiment de la totalité ou de la majorité des conseillers présents a pu être constaté (CE, 22 janvier 1960, *Sieur W...*, n° 45689, au Rec. p. 50 ; CE, 16 décembre 1983, *Election des adjoints au maire de La Baume-de-Transit (Drôme)*, n° 51417, aux T. ; CE, 18 mars 1994, *Commune de Cestas*, n° 138446, au Rec.). Plusieurs indices concordants vous ont convaincus : d'une part, le projet avait été présenté dans toute ses composantes et fait l'objet d'une discussion générale, d'autre part, il avait été adopté dans son ensemble et enfin aucun des conseillers présents n'avait demandé qu'il soit procédé à un vote distinct sur une ou plusieurs des propositions présentées par le rapporteur.

Votre jurisprudence est donc peu formaliste et empreinte d'un grand souci de pragmatisme. Elle s'attache essentiellement à vérifier la réalité de l'assentiment d'une majorité de conseillers municipaux. Nous croyons pouvoir en déduire que la pratique du vote unique n'est pas, dans son principe, interdite, y compris lorsque sont en cause des délibérations distinctes. Mais celle-ci doit être scrutée avec attention et nous paraît devoir être circonscrite aux hypothèses où les délibérations, quoique distinctes, ont un objet commun ou entretiennent entre elles un lien suffisamment étroit. Il faut en effet veiller à ce que les délibérations effectivement adoptées correspondent bien en réalité à une décision prise en toute connaissance de cause. Autrement dit, une telle pratique ne doit pas obscurcir la discussion, être de nature à induire en erreur ou encore une manière de faire pression sur les conseillers municipaux dans une logique de « vote bloqué ».

Nous n'avons guère d'hésitation en l'espèce. Le président de la 3<sup>ème</sup> chambre de la cour n'a pas commis l'erreur de droit qui lui est reprochée, dès lors que les cinq délibérations attaquées avaient bien un objet et une toile de fond communs. Ajoutons, dans la ligne de votre décision *Ville de Carcassonne*, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'un conseiller municipal ait demandé qu'il soit procédé à un vote distinct sur chaque délibération.

3. Les autres moyens du pourvoi ne soulèvent aucune difficulté.

3.1. Commençons par un premier groupe de trois moyens tirés de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2123-34 du CGCT.

Le premier est tiré de ce que le juge d'appel a commis une erreur de droit en jugeant que la commune était tenue d'accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle aux élus concernés quelle que soit la nature, pénale ou civile, des poursuites engagées à leur encontre à l'occasion de leurs fonctions. Toutefois, ainsi que vous l'avez jugé dans votre décision du 8 juillet 2020 mentionnée au début de notre propos, l'attribution de la protection fonctionnelle par la collectivité publique constitue une obligation lorsque l'agent public fait l'objet de poursuites pénales ou d'une action civile, en l'absence de faute personnelle qui lui est imputable, et vous vous êtes expressément fondés sur le principe général du droit, dont l'article L. 2123-34 n'est qu'une déclinaison. Cette protection couvre, dans le cadre d'une instance civile, les condamnations civiles prononcées contre lui mais aussi la prise en charge l'ensemble des frais de cette instance.

Le deuxième moyen est dirigé contre le motif selon lequel les poursuites engagées contre les élus concernés l'ont été à raison d'actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Mais le juge d'appel n'a, en statuant ainsi, commis aucune erreur de droit au regard de la grille d'analyse dégagée par votre décision du 30 décembre 2015, *Commune de Roquebrune-sur-Argens* (n° 391798, aux T.). L'argumentation tenant au caractère détachable des fonctions des faits reprochés n'avait aucune substance, alors qu'ils se rapportaient spécifiquement à l'exercice des prérogatives du maire en matière d'urbanisme. Par ailleurs, l'ordonnance attaquée est suffisamment motivée sur ce point.

Si le requérant identifie une troisième erreur de droit pour avoir jugé que l'attribution de la protection fonctionnelle ne nécessitait pas une demande préalable écrite et motivée, vous avez écarté un moyen en tous points similaires en juillet dernier : une telle exigence ne résulte d'aucun texte et pas davantage de votre jurisprudence. C'est dans ces conditions bien en vain que M. F... reproche encore au juge d'appel d'avoir dénaturé les pièces du dossier en estimant que chacun des élus concernés avait formalisé une demande écrite tendant à bénéficier de la protection fonctionnelle, ce d'autant que ce motif était surabondant et, au demeurant, exact au vu des visas des délibérations attaquées.

3.2. Le requérant reproche ensuite au juge d'appel, sous le double timbre de l'insuffisance de motivation et de l'erreur de droit, d'avoir méconnu les dispositions de l'article L. 2121-10 du CGCT en jugeant qu'il ressortait des mentions des délibérations, qui font foi jusqu'à preuve du contraire, que les élus avaient été régulièrement convoqués à la séance du conseil municipal du 23 janvier 2015.

Le requérant n'a jamais contesté avoir reçu cette convocation, dont il cite du reste les termes exacts à l'appui du moyen suivant. Il a seulement contesté l'avoir reçue dans les conditions et délais prévus par ces dispositions. Vous exigez toutefois, dans ce cas, que les requérants avancent des éléments circonstanciés et jugez que de simples

« *allégations ne sauraient conduire à remettre en cause les mentions factuelles, précises du registre des délibérations qui, au demeurant, font foi jusqu'à preuve contraire* » (CE, 8 juin 2016, *Y... et M...*, n° 388754, aux T.). Les juges du fond ont perdu de vue la nuance de votre raisonnement en omettant le « *au demeurant* ». Mais, outre que le pourvoi ne le relève pas, cela ne saurait suffire à convaincre d'une erreur de droit en l'absence de toute précision apportée par le requérant. Dans ces conditions, le moyen d'appel ne méritait pas une réponse plus développée que celle qui lui a été donnée par adoption des motifs des premiers juges.

3.3. M. F... invoque ensuite une méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-13 du CGCT, aux termes duquel « *tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* ».

Il se plaignait devant les juges du fond de ce que la convocation se bornait à indiquer, au nombre des points inscrits à l'ordre du jour, « *Protection fonctionnelle d'anciens maires, du maire et du 1<sup>er</sup> adjoint* », sans expliciter les conditions de cette protection, ni communiquer de documents aux conseillers municipaux. Mais on ne saurait sérieusement exiger une plus grande précision de l'ordre du jour et il ne résulte pas des pièces du dossier qu'un membre du conseil municipal ait, à la réception de cette convocation, fait valoir son droit à être informé plus précisément des sujets qui y figuraient. Soulignons en outre, bien que le pourvoi semble en prendre acte, que c'est également à bon droit que le juge d'appel, par adoption des motifs du tribunal, a rappelé que selon les termes mêmes de l'article L. 2121-12 du CGCT, l'obligation de communiquer une notice explicative ne s'applique qu'aux communes de plus de 3 500 habitants, ce qui n'est pas le cas de la commune de Messimy-sur-Saône.

3.4. Si vous nous avez suivie jusque-là et à supposer que vous interprétiez les écritures en ce sens, vous ne vous laisserez pas non plus convaincre par le moyen tiré de ce que le juge d'appel a fait un usage abusif de la faculté ouverte par le dernier alinéa de l'article R. 222-1 du CJA, conformément au cadre fixé par la jurisprudence *SA Finamur* (Sect., 5 octobre 2018, n° 412560, au Rec.).

## **PCMNC au rejet du pourvoi.**