

3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 30 novembre 2022

Décision du 16 décembre 2022

### Conclusions

**M. Thomas PEZ-LAVERGNE, Rapporteur public**

1. M. N... a été recruté par la région Auvergne-Rhône-Alpes de mai à décembre 2015, puis de mars 2016 à mars 2017, en qualité de collaborateur d'un groupe d'élus au conseil régional. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, ses bulletins de paye ont intégré le supplément familial de traitement et l'indemnité de résidence qui n'y figuraient pas jusqu'alors, mais en réduisant son indice net majoré afin de maintenir inchangé le montant total de sa rémunération. M. N... a demandé à la région de rétablir à 591 son indice net majoré, de continuer à percevoir le supplément familial de traitement et l'indemnité de résidence sur cette base, et de lui verser le rappel de rémunération correspondant pour la période de mai 2015 à novembre 2016. La région a rejeté sa demande. Le tribunal administratif de Lyon a condamné la région à verser à M. N... l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement<sup>1</sup> dans la limite de 10 210,28 euros. La région se pourvoit en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon en tant qu'il rejette l'appel qu'elle a formé contre le jugement du tribunal.

2. La présente affaire vous pose la question inédite de l'articulation du plafonnement des dépenses afférentes aux collaborateurs de groupes d'élus et de

---

<sup>1</sup> Pour les périodes du 1<sup>er</sup> mai au 31 décembre 2015 et du 1<sup>er</sup> mars au 31 décembre 2016.

l'inclusion dans leur rémunération de l'indemnité de résidence et, le cas échéant, du supplément familial de traitement.

**2.1.** L'article L. 4132-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT) fixe, en effet, un plafonnement aux crédits, inscrits dans un chapitre spécial du budget de la région, nécessaires aux « dépenses » afférentes aux collaborateurs de groupes d'élus du conseil régional. Ce plafond correspond à 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux conseillers régionaux (charges sociales incluses).

Par ailleurs, les collaborateurs de groupes d'élus étant, selon l'article 110-1 de la loi du 26 janvier 1984<sup>2</sup>, des agents publics contractuels, ils sont régis, en vertu de l'article 136 de la même loi, notamment, par l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983<sup>3</sup> dont le paragraphe premier prévoit qu'ils « *ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. (...)* ».

**2.2.** Dans l'arrêt attaqué, la cour a jugé que le supplément familial de traitement et l'indemnité de résidence n'étaient pas inclus dans les dépenses plafonnées en application de l'article L. 4132-23 du code général des collectivités territoriales. Le premier moyen du pourvoi critique l'erreur de droit qu'elle a ainsi commise. Ce moyen nous paraît fondé.

Les dispositions que nous venons de vous rappeler nous paraissent claires. La loi plafonne l'ensemble des dépenses afférentes aux collaborateurs de groupes d'élus. Or, la rémunération de ces collaborateurs, qui fait partie de ces dépenses, comprend non seulement leur traitement, mais aussi l'indemnité de résidence et, le cas échéant, le supplément familial de traitement. La cour ne pouvait donc pas, dans le calcul du plafond, exclure cette indemnité et ce supplément et prendre seulement en compte le traitement de ces contractuels.

Va dans le sens de l'interprétation que nous vous proposons de retenir le rapport de la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, cité par le pourvoi, qui précise que doivent être imputées au chapitre budgétaire spécial « toutes les dépenses de personnel relatives aux collaborateurs de groupes d'élus », ce qui inclut « rémunérations et cotisations sociales ». Toutes les dépenses de personnel et donc les rémunérations, ce qui comprend bien, selon le

---

<sup>2</sup> Article 110-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, applicable au litige et désormais repris à l'article L. 333-12 du code général de la fonction publique.

<sup>3</sup> Premier paragraphe de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, applicable au litige et désormais repris à l'article L. 712-1 du code général de la fonction publique.

statut général des fonctionnaires dont les dispositions sont applicables en l'espèce, le traitement *plus* l'indemnité de résidence *plus* le supplément familial de traitement. Va dans le même sens l'instruction budgétaire et comptable M. 71 applicable aux régions<sup>4</sup> qui comporte un compte 6586 relatif au « frais de fonctionnement des groupes d'élus » dont le premier sous compte (65861) enregistre dans les « frais de personnel » les dépenses de personnel prises en charge par la région pour le fonctionnement des groupes d'élus, ce qui inclut « rémunérations et charges sociales y afférentes ».

**2.3.** Nous comprenons néanmoins la difficulté pour la région que les juges du fond semblent avoir prise en compte : le versement du supplément familial de traitement dépend de l'évolution de la situation familiale de l'agent et son caractère personnalisé, variable et relativement imprévisible complique, toutes choses égales par ailleurs, le respect continu du plafond des 30 % posé par la loi. Le plafond respecté une année peut ne pas l'être l'année suivante, sans que la région n'y soit pour rien, uniquement en raison du changement de situation familiale de collaborateurs d'élus.

En outre, en l'espèce, le souhait de la région de corriger l'erreur qu'elle a commise en oubliant, pendant un temps, de mettre au crédit des collaborateurs en question l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement, étant susceptible d'aboutir à un dépassement sensible du plafond, il peut expliquer la solution qu'elle a retenue : maintenir le niveau global de rémunération des intéressés en réduisant leur traitement lui permet de ne pas dépasser le plafond et donc de continuer d'assurer leur rémunération.

Toutefois, les textes qui régissent la matière sont tous de même niveau législatif et rien, dans leurs dispositions ni dans l'intention de leurs auteurs<sup>5</sup>, ne permet d'exclure du calcul du plafond certains éléments de la rémunération des agents. Rien ne justifie donc la lecture bienveillante qu'en a fait la cour. Si vous nous suivez, vous annulerez donc son arrêt pour erreur de droit.

**2.4.** Relevons, au surplus, que l'arrêt attaqué est insuffisamment motivé. La région fait valoir, devant vous comme elle l'a fait devant les juges du fond, qu'elle ne pouvait verser à M. N... une somme plus importante que celle déjà

---

<sup>4</sup> Arrêté du 1<sup>er</sup> août 2004 relatif à l'application d'un plan comptable du secteur public local ; arrêté du 13 janvier 2022 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 71 applicable aux régions pour sa dernière version.

<sup>5</sup> Le plafond, initialement fixé à 25 %, a été institué par l'art. 27 de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique (modifiant l'article 32 bis de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République). Cet article résulte d'un amendement d'un sénateur, repris par la commission mixte paritaire. Lors des séances publiques du Sénat des 22 et 23 décembre 1994, le plafond n'a fait l'objet d'aucun débat. Ce plafond a été relevé à 30 % (art. 15 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité) et les charges sociales y ont été incluses (art. 171 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale).

perçue, sans méconnaître le plafond posé par le code général des collectivités territoriales. La cour s'est contentée d'affirmer que le plafond fixé par le code général des collectivités territoriales ne concernait que le traitement des collaborateurs des groupes d'élus à l'exclusion des indemnités accessoires, mais elle n'a effectivement pas répondu au moyen tiré de l'impossibilité d'appliquer les textes statutaires en respectant la régularité budgétaire et comptable.

3. Après avoir annulé l'arrêt, vous pourrez régler l'affaire au fond. Cela nous semble d'ailleurs préférable, car le plafond posé par l'article L. 4132-23 du code général des collectivités territoriales, même s'il s'applique à toutes les dépenses, indemnité de résidence et supplément familial de traitement compris, ne fait pas obstacle, contrairement à ce que soutient la région, à l'indemnisation réclamée par M. N.... Cette question étant au cœur du litige, il est préférable que vous la tranchiez immédiatement.

Nous vous l'avons dit : le dépassement du plafond des crédits nécessaires aux dépenses résultant de l'affectation de collaborateurs aux groupes d'élus peut résulter, notamment, d'une variation du supplément familial de traitement à laquelle la région est étrangère. Mais cela ne dispense pas la région de prendre les mesures qui s'imposent afin de s'assurer ou de rétablir le respect du plafond fixé par la loi. Si cela s'avère nécessaire, la région peut, notamment, refuser de renouveler les contrats de certains collaborateurs.

Si le respect du plafond est, ainsi, toujours une obligation législative pour la région, il ne saurait toutefois faire obstacle au versement des indemnités auxquelles ces agents contractuels ont droit, en tout état de cause, en vertu du statut général des fonctionnaires qui leur est applicable. Le respect du plafond ne saurait exonérer la collectivité publique de sa responsabilité et du paiement des sommes qu'elle doit à ses agents. Le plafond prévu par le code général des collectivités territoriales est certainement, pour la région, une contrainte, mais il ne saurait lui servir d'excuse.

Or, en l'espèce, il ressort des pièces du dossier et notamment des bulletins de paye de M. N... que la région ne lui a versé, sur la période en litige, ni l'indemnité de résidence ni le supplément familial de traitement. Nous ne sommes guère convaincus, à cet égard, par l'argumentation de la région qui fait valoir que la rémunération mentionnée sur ses bulletins était globale et qu'elle comportait, implicitement en quelque sorte, cette indemnité et ce supplément. La région ne contestant ni l'éligibilité de l'agent à ces compléments de rémunération ni le montant de 10 210,28 euros qu'il réclame à ce titre, il nous

semble qu'elle n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement qu'elle attaque, qui est suffisamment motivé, le tribunal administratif l'a condamnée à verser les sommes en question.

4. Et par ces motifs, nous concluons à l'annulation de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 26 août 2021 et au rejet des conclusions d'appel de la région Auvergne-Rhône-Alpes et de celles qu'elle a présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.