TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES

NH/AMG

REPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 1504718

Mme Isabelle BUAT

Mme Havas
Rapporteur

M. Rémy
Rapporteur public

Audience du 2 juillet 2018
Lecture du 23 août 2018

135-02-01-02-01-02-02
C

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes,

(3ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 15 octobre 2015, 9 février et 13 octobre 2017, Mme Isabelle Buat doit être regardée comme demandant au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler, pour excès de pouvoir, la délibération n° 2015-11-80 du 7 septembre 2015 par laquelle le conseil municipal de Mellé a approuvé son règlement intérieur ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Mellé la somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :
- le compte-rendu de la séance du conseil municipal du 7 septembre 2015 n'a pas été mis en ligne sur le site internet de la commune en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales ; les formalités de publicité obligatoires prévues par les articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales n'ayant pas toutes été accomplies, la requête est recevable ;
- en tant que conseillère municipale, elle n'a pas été associée à la réunion préparatoire du conseil municipal organisée le 20 août 2015 ; aucun compte-rendu de cette réunion de travail n'a été transmis aux conseillers municipaux en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;
- elle a reçu les pièces concernant la délibération litigieuse le matin même alors que les autres conseillers municipaux les ont reçues quatre jours avant ; elle n'a donc pas disposé d'un

temps suffisant pour étudier ces pièces en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;

- la maire de Mellé a méconnu le droit des conseillers municipaux de poser des questions orales garanti par l'article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales ;

- sur le compte-rendu de la séance du conseil municipal du 7 septembre 2015, un conseiller municipal, M. Chalopin, est indiqué comme étant à la fois présent et absent ;

- la maire de Mellé a laissé un membre du public débout pendant la plus grande partie de la séance du conseil municipal du 7 septembre 2015 ;

- en prévoyant de limiter le nombre de questions orales à cinq, l'article 5 du règlement litigieux méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales ;

- l'article 13 du règlement contesté, qui prévoit des sanctions prononcées par le maire à l'encontre des conseillers municipaux ne respectant pas le règlement de la commune, est illégal ;

- les articles 15 et 21 du règlement attaqué méconnaissent le droit d'expression des élus ;

- l'article 26 du règlement attaqué méconnaît l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales ; une délibération n'est exécutoire qu'après l'accomplissement des mesures de publicité obligatoires ; ce type de règlement facultatif n'est pas opposable à un conseil municipal nouvellement élu qui dispose d'un délai de six mois pour adopter un nouveau règlement ;

- le règlement litigieux a été adopté plus de six mois après la mise en place du nouveau conseil municipal en méconnaissance de l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 1er avril 2016, 15 février, 18 avril et 6 novembre 2017, la commune de Mellé, d'abord représentée par Me Billaud puis par Me Ramaut, conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête et, à titre subsidiaire, à son rejet au fond et demande au tribunal de condamner la requérante pour recours abusif conformément aux dispositions de l'article R. 741-12 du code de justice administrative et de mettre à la charge de la requérante une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable car elle ne comporte aucun moyen en méconnaissance des dispositions de l'article R. 411-1 du code de justice administrative ;

- les moyens soulevés par Mme Buat ne sont pas fondés.

Vu

- les autres pièces du dossier ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 Havas,
- les conclusions de M. Rémy, rapporteur public,
- et les observations de Mme Buat et de Me Chénedé, substituant Me Ramaut, représentant la commune de Mellé.

Considérant ce qui suit :

1. Mme Buat, conseillère municipale de la commune de Mellé, demande au tribunal d'annuler, pour excès de pouvoir, la délibération n° 2015-11-80 du 7 septembre 2015 par laquelle le conseil municipal de Mellé a approuvé son règlement intérieur, et tout particulièrement ses articles 5, 13, 15, 21 et 26.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense par la commune de Mellé :

2. Aux termes de l'article R. 411-1 du code de justice administrative : « *La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge. / L'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours.* ».

3. Il ressort des termes de la requête que Mme Buat soulève des moyens opérants tirés notamment de la méconnaissance de plusieurs dispositions du code général des collectivités territoriales. Dans ces conditions, il y a lieu d'écarter la fin de non-recevoir opposée en défense par la commune tirée de la méconnaissance de l'article R. 411-1 du code de justice administrative.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la régularité de la délibération litigieuse :

4. Aux termes de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales : « *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* ».

5. D'une part, Mme Buat soutient qu'en tant que conseillère municipale, elle n'a pas été associée à la réunion préparatoire du conseil municipal organisée le 20 août 2015 et qu'aucun compte-rendu de cette réunion n'a été transmis aux conseillers municipaux. Toutefois, la tenue d'une telle réunion ne résulte d'aucune obligation légale ou réglementaire. En tout état de cause, la requérante ne démontre pas que cette réunion préparatoire aurait eu une influence déterminante sur la délibération attaquée qui a été adoptée à une très large majorité.

6. D'autre part, il ne ressort pas des pièces du dossier que Mme Buat, même si elle a eu connaissance des pièces concernant la délibération litigieuse postérieurement aux autres conseillers municipaux en raison d'une erreur matérielle dans l'envoi dématérialisé des documents, n'aurait pas été mise à même d'exercer, en tant que de besoin, son droit à l'information en prenant connaissance du dossier avant la réunion ou en demandant des précisions en séance, afin d'être à même de délibérer en toute connaissance de cause. Par suite, le moyen tiré d'une méconnaissance du droit à l'information de Mme Buat en sa qualité de conseillère municipale doit être écarté.

7. Enfin, la mention dans le procès-verbal de la séance du conseil municipal que M. Chalopin était indiqué comme étant à la fois présent et absent est sans incidence sur la régularité de la délibération attaquée. Il en va de même de la circonstance, à la supposer établie, de ce que la maire de Mellé aurait laissé un membre du public débout pendant la plus grande

partie de la séance du conseil municipal du 7 septembre 2015. Ces deux moyens doivent, par suite, être écartés.

En ce qui concerne l'article 5 du règlement intérieur portant sur les questions orales :

8. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales : « *Les conseillers municipaux ont le droit d'exposer en séance du conseil des questions orales ayant trait aux affaires de la commune. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions. A défaut de règlement intérieur, celles-ci sont fixées par une délibération du conseil municipal* ».

9. Il résulte de ces dispositions que les conseillers municipaux tiennent de leur qualité de membres de l'assemblée municipale appelés à délibérer sur les affaires de la commune, le droit de poser des questions orales ayant trait aux affaires de la commune dans des conditions leur permettant de remplir pleinement leur mandat. Ces questions orales ont pour objet de donner aux élus des informations sur des points précis, pendant une séance du conseil municipal. Toutefois, l'exercice de ce droit est réglementé par le règlement intérieur de l'assemblée délibérante. À cet égard, le temps consacré aux questions orales, lesquelles ont pour objet de donner aux élus des informations sur des points précis, pendant une séance du conseil municipal, ne saurait empiéter de façon exagérée sur le temps qui doit être consacré à la discussion et à l'adoption des délibérations prévues à l'ordre du jour de ladite séance. Ainsi, le conseil municipal de Mellé a pu, sans méconnaître les dispositions citées au point 8, limiter à cinq le nombre de questions orales que peut poser chaque conseiller au cours d'une séance du conseil municipal. Par suite, Mme Buat n'est pas fondée à demander l'annulation de l'article 5 du règlement litigieux.

En ce qui concerne l'article 13 du règlement intérieur :

10. D'une part, aux termes de l'article L. 2121-16 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire a seul la police de l'assemblée. / Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. / En cas de crime ou de délit, il en dresse un procès-verbal et le procureur de la République en est immédiatement saisi.* ».

11. D'autre part, aux termes de l'article 13 du règlement intérieur adopté par la délibération attaquée : « *(...) En cas de crime ou de délit (propos injurieux ou diffamatoires...), le maire en dresse procès-verbal et en saisit immédiatement le procureur de la République. (...) Les infractions au présent règlement, commise par les membres du conseil municipal feront l'objet des sanctions suivantes prononcées par le maire : - rappel à l'ordre ; - rappel à l'ordre avant inscription au procès-verbal ; - suspension et expulsion. Lorsqu'un conseiller a été rappelé à l'ordre avec inscription au procès-verbal le conseil municipal peut, sur proposition du maire, décider de lui interdire la parole pour le reste de la séance : le conseil se prononce alors par assis et levé, sans débat* ».

12. Il n'appartient au conseil municipal ni d'établir, en l'absence de délégation législative en ce sens, une échelle de sanctions applicables aux conseillers municipaux en cas de manquement aux dispositions du règlement intérieur, ni de réglementer les pouvoirs que le maire tient de l'article L. 2121-16 du code général des collectivités territoriales. En raison de cette double illégalité, les dispositions précitées de l'article 13 du règlement intérieur, adopté par la délibération du conseil municipal de Mellé en date du 7 septembre 2015 et qui sont divisibles du reste du règlement, doivent être annulées.

En ce qui concerne les articles 15 et 21 du règlement intérieur :

13. Aux termes de l'article 15 du règlement intérieur : « *La parole est accordée par le maire aux membres du conseil municipal qui la demandent. (...) Au-delà de 5 minutes d'intervention, le maire peut interrompre l'orateur et l'inviter à conclure très brièvement. Sauf autorisation du maire, aucun membre du conseil municipal ne peut reprendre la parole dans la discussion d'une délibération sur laquelle il est déjà intervenu. Bien entendu, lorsque viennent en délibération des projets ou des présentations portant sur des questions importantes engageant la politique municipale et nécessitant de plus larges développements et des échanges de vues plus élaborées, chacun peut s'exprimer sans qu'il y ait a priori limitation de durée : toutefois, pour le cas où les débats s'enliseraient, le conseil municipal est appelé, sur proposition du maire, à fixer de manière exhaustive et définitive le nombre d'intervenant ayant à prendre la parole et la durée d'intervention à chacun d'eux.* ». Aux termes de l'article 21 du même texte : « *(...) Chaque procès-verbal de séance est mis aux voix pour adoption à la séance qui suit son établissement. Les membres du conseil municipal ne peuvent intervenir à cette occasion que pour une rectification à apporter au procès-verbal, intervention qui ne peut excéder 3 minutes. (...)* ».

14. Mme Buat soutient qu'en limitant à cinq minutes le temps de parole total des conseillers municipaux sur chaque affaire soumise à délibération du conseil municipal, en interdisant à l'un de ses membres déjà intervenu de reprendre la parole et en limitant à trois minutes le temps de parole des conseillers municipaux sur le procès-verbal de la séance précédente, les dispositions des articles 15 et 21 du règlement intérieur ont porté atteinte au droit d'expression des conseillers municipaux. Toutefois, la procédure ainsi instaurée a pour seul objet, d'une part, d'éviter les prises de parole exagérément longues et ne saurait être utilisée dans le but de priver un conseiller municipal du temps de parole dont, eu égard à la nature et à la complexité de la question inscrite à l'ordre du jour, il doit pouvoir bénéficier afin d'exposer son point de vue avec la clarté et la concision requises, et n'enferme pas, d'autre part, le temps de parole des conseillers municipaux dans des limites prédéterminées. Dès lors et sous ces réserves, les dispositions précitées, qui se rattachent au pouvoir de police de l'assemblée dont est investi le maire, ne méconnaissent pas le droit d'expression des conseillers municipaux. Par suite, Mme Buat n'est pas fondée à demander l'annulation des articles 15 et 21 du règlement litigieux.

En ce qui concerne l'article 26 du règlement intérieur :

15. Aux termes de l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. / Le règlement intérieur peut être déféré au tribunal administratif* ». Aux termes de l'article L. 2131-1 du même code : « *Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. (...)* ».

16. L'article 26 du règlement intérieur dispose : « *Le présent règlement est applicable de suite et sera ensuite adopté pour chaque renouvellement de conseil municipal dans le mois qui suit son installation. (...)* ».

17. D'une part, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales que seules les communes de plus de 3 500 habitants doivent établir un règlement intérieur. Cette disposition n'est donc pas applicable à la commune de Mellé

qui compte moins de 3 500 habitants. Par suite, la requérante n'est pas fondée à soutenir que la commune de Mellé aurait adopté tardivement son règlement.

18. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que le conseil municipal de Mellé a, par une délibération du 12 janvier 2016, révisé l'article 26 du règlement litigieux en retirant la disposition selon laquelle un règlement intérieur sera adopté pour chaque renouvellement de conseil municipal dans le mois qui suit son installation. Dès lors, le moyen tiré de ce que le règlement attaqué n'est pas opposable à un conseil municipal nouvellement élu est devenu sans objet.

19. Enfin, si la mention selon laquelle « *Le présent règlement est applicable de suite* » n'a pas été retirée par la délibération précitée du 12 janvier 2016, le non-respect des formalités prévues par les dispositions précitées de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales, qui n'a d'effet que sur le caractère exécutoire des actes pris par les autorités communales, est sans incidence sur leur légalité. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions est donc inopérant et doit être écarté.

20. Il résulte de tout ce qui précède que la délibération attaquée doit seulement être annulée en tant qu'elle a adopté les dispositions de l'article 13 du règlement intérieur mentionnées au point 11.

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article R. 741-12 du code de justice administrative :

21. Aux termes de l'article R. 741-12 du code de justice administrative : « *Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 10 000 euros.* ». La faculté prévue par ces dispositions constituant un pouvoir propre du juge, les conclusions de la commune de Mellé tendant à ce que Mme Buat soit condamnée à une telle amende ne sont pas recevables.

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

22. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de Mme Buat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que demande la commune de Mellé au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

23. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions que présente Mme Buat à l'encontre de la commune de Mellé sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : La délibération n° 2015-11-80 du conseil municipal de Mellé du 7 septembre 2015 est annulée en tant qu'elle a adopté les dispositions de l'article 13 du règlement intérieur mentionnées dans le présent jugement.

Article 2 : Le surplus des conclusions de Mme Buat est rejeté.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Mellé tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que ses conclusions présentées à titre reconventionnel sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme Isabelle Buat et à la commune de Mellé.

Délibéré après l'audience du 2 juillet 2018, à laquelle siégeaient :

M. Hoffmann, président,
Mme Grenier, première conseillère,
Mme Havas, première conseillère.

Lu en audience publique le 23 août 2018.

Le rapporteur,

Le président,

Signé : N. HAVAS

Signé : M. HOFFMANN

La greffière,

Signé : A.-F. DENIER-QUEMENER

La République mande et ordonne au **préfet d'Ille-et-Vilaine** en ce qui le concerne et 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.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF RENNES

Pour expédition conforme
Le Greffier du
Tribunal Administratif de Rennes

A.-F. DENIER-QUEMENER