

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N°1705129

M. A... et M. S...

Mme Anne Seulin
Juge des référés

Ordonnance du 28 juin 2017

135-02-01-02-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 12 juin 2017, M. A... et M. S..., représentés par Me Bluteau, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution des articles 13, 28, 33 et 34 du règlement intérieur du conseil municipal adoptés par la délibération n°2017-04-38 du 24 avril 2017 du conseil municipal de la commune du Raincy ;

2°) d'enjoindre à la commune d'accorder un espace d'expression aux conseillers municipaux d'opposition sur le site internet www.leraincy.fr et dans chaque numéro de La Lettre du Maire, jusqu'à la notification du jugement à intervenir ;

2°) de mettre à la charge de la commune du Raincy une somme de 2000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- il y a urgence à suspendre l'exécution de l'article 13 du règlement intérieur eu égard à l'intérêt public qui s'attache à ce que le droit d'expression des conseillers municipaux de l'opposition puissent s'exprimer dans le bulletin d'information municipale dénommé « La Lettre du Maire », qui est publiée trimestriellement et sur le site internet de la commune ;

- il y a urgence à suspendre l'exécution des articles 28, 33 et 34 du règlement intérieur qui encadrent l'exercice des droits d'expression orale des conseillers municipaux en limitant le droit à la parole à un élu par groupe et par point à l'ordre du jour (article 28), en obligeant au dépôt des questions trois jours francs avant l'audience (article 33) et en donnant la possibilité de renvoyer au maire les amendements qui entraîneraient des dépenses supplémentaires (article 34) ; l'atteinte au droit d'expression est d'autant plus immédiate que le prochain conseil municipal est prévu le 26 juin 2017 ;

- l'article 13 du règlement intérieur est illégal en ce qu'il ne prévoit pas d'espace d'expression des conseillers municipaux d'opposition sur le site internet de la commune et dans « La lettre du Maire » ;

- l'article 28 du règlement intérieur qui donne la parole à un élu par groupe une seule fois sur la même question et en ce qu'il interdit de pouvoir reprendre la parole sur la même question, est illégal en ce qu'il méconnaît le droit de chaque conseiller municipal de pouvoir s'exprimer individuellement ;

- l'article 33 du règlement intérieur, en ce qu'il fixe à trois jours francs avant la séance le délai pour déposer une question orale, est illégal car il empêche en pratique le dépôt de toute question compte tenu du délai de cinq jours francs imparti pour l'envoi de la convocation au conseil municipal qui se tient le jeudi ;

- l'article 34 du règlement intérieur est illégal en ce qu'il prévoit le renvoi au maire pour examen, sans interrompre la discussion du projet en cours, de tout amendement comportant des augmentations de dépenses ou des dépenses nouvelles non évaluées préalablement et non financées.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 juin 2017, la commune du Raincy, représentée par Me Savignat, conclut au rejet de la requête et à la condamnation solidaire de M. A... et de M. S... à lui verser la somme de 2000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les élus municipaux d'opposition disposent aussi d'un droit d'expression qui figure sur l'exemplaire en ligne du magazine d'information municipale et l'article 13 du règlement intérieur leur permet précisément d'exercer leur droit d'expression ; que les différentes publications étant très proches dans leur contenu, voire identiques, la condition d'urgence n'est pas remplie ;

- l'article 28 consacre le droit de tout conseiller municipal, non membre d'un groupe, de prendre la parole, il ne conditionne pas l'exercice de ce droit à l'appartenance à un groupe et se borne à organiser la prise de parole en cas d'appartenance à un groupe ; l'article 29 précise que le temps de parole n'est pas limité ; à supposer une illégalité sur l'absence du droit de reprendre la parole, la condition d'urgence fait défaut car les deux règlements intérieurs des 16 avril et 29 septembre 2014 encadraient déjà la prise de parole à une fois sauf autorisation ;

- les séances du conseil municipal ont lieu, non pas le jeudi, mais le lundi, le délai de trois jours francs n'est pas excessif et, en tout état de cause, la condition d'urgence n'est pas remplie car ce délai de trois jours francs est identique à celui qui existait dans les précédents règlements intérieurs ;

- le maire étant soumis à des obligations en termes d'équilibre budgétaire, les dispositions de l'article 34 du règlement intérieur relatif aux amendements comportant des augmentations de dépenses ou des dépenses nouvelles non évaluées et non financées ne sont pas illégales.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

- la requête enregistrée le 12 juin 2017 sous le n°175131 par laquelle M. A... et M. S... demandent l'annulation de la délibération n°2017-04-38 du 24 avril 2017 du conseil municipal du Raincy en ce qu'elle adopte les articles 13, 28, 33 et 34 du règlement intérieur du conseil municipal.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Seulin, vice-présidente, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique tenue en présence de Mme Chouart, greffier d'audience, Mme Seulin a lu son rapport et entendu :

- les observations de Me Bluteau, représentant M. A... et M. S..., qui conclut aux mêmes fins que sa requête par les mêmes moyens ; il insiste sur l'existence de l'urgence en raison de l'intérêt public qui s'attache à ce que les élus de l'opposition puissent s'exprimer et sur le caractère itératif du bulletin d'information municipale constitué par « La Lettre du Maire », publiée trimestriellement et le caractère continu du site internet de la ville ; que la circonstance que le magazine municipal « Le Raincy c'est Vous » est mis en ligne sur le site internet de la commune ne suffit pas à empêcher la violation du droit de l'opposition de s'exprimer sur le site internet de la commune et dans « La Lettre du Maire » ; que le droit d'expression des élus d'opposition est régi par le règlement intérieur, qui seul détermine les bulletins municipaux d'information dans lesquels ce droit peut s'exercer ; qu'il est nécessaire de prendre en compte les circonstances particulières de chaque espèce pour apprécier l'atteinte au droit d'expression orale des conseillers municipaux lors des séances et, en pratique, alors que la constitution de groupes n'est pas obligatoire dans les communes de 100 000 habitants, c'est le maire, en vertu de son pouvoir de police de l'assemblée, qui va choisir qui va parler dans le groupe si bien que les règles édictées par le règlement intérieur méconnaissent le droit individuel d'expression des conseillers municipaux ; qu'il est impossible en pratique de déposer des questions orales dans le délai de trois jours francs s'il faut tenir compte des deux jours de délai de réception postale, quelque soit le jour du conseil municipal et, à fortiori, lorsque le conseil municipal est convoqué en urgence ; qu'il n'y a pas lieu de renvoyer les amendements au Maire, qui n'est pas le juge de leur légalité car seul le conseil municipal est habilité à les examiner ;

- les observations de Me Savignat, représentant la commune du Raincy, qui conclut aux mêmes fins que ses précédentes écritures par les mêmes moyens ; il observe que la tribune de l'opposition figure dans la publication du bulletin d'information « Le Raincy c'est Vous » mise en ligne sur le site internet de la commune et que personne n'a interdit aux élus d'opposition de publier une tribune dans « La Lettre du Maire » et le site internet de la commune ; que l'encadrement de la parole dans le groupe est nécessaire au bon déroulement de la séance du conseil municipal, qu'il n'y a pas de limitation du temps de parole, que l'encadrement s'impose aussi au groupe majoritaire qui est beaucoup plus nombreux que le groupe de quatre personnes auquel appartiennent les requérants et qu'il n'y a pas d'urgence car la prise de parole était aussi réglementée dans les règlements intérieurs précédents ; que le jour de séance du conseil municipal est généralement le lundi et le délai de trois jours francs pour déposer des questions orales a été mis en place depuis l'année 2008, sans que les requérants se plaignent d'un formalisme excessif lorsqu'ils faisaient partie de la majorité municipale ; que jusqu'à présent, les convocations ont été déposées dans les boîtes aux lettres des conseillers municipaux par un agent de la police municipale assermenté le jour même de la date limite d'envoi ; que le renvoi au maire ne concerne que les amendements entraînant des dépenses supplémentaires non évaluées et non financées, ce renvoi est justifié par les contraintes budgétaires s'imposant au maire et vise

à écarter les amendements non suffisamment préparés en amont et il est regrettable que les conseillers d'opposition participent très peu aux séances des commissions chargés de ce travail en amont ;

- les observations de M. A..., qui indique que la commune du Raincy compte 14 000 habitants, qu'il y a 33 conseillers municipaux répartis en quatre groupes, que le groupe majoritaire comporte 26 conseillers municipaux, les Républicains Union pour le Raincy, dont il fait partie, en comporte 4, le groupe UDI comporte 2 conseillers municipaux et le parti socialiste, un seul ; que tous les conseillers municipaux font partie d'un groupe ; que le conseil municipal qui s'est tenu le 26 juin 2017 a bien montré que le droit de parole dépendait du maire qui décidait seul de redonner la parole aux conseillers municipaux d'un groupe ou d'un autre, en marquant une nette préférence pour le groupe majoritaire ; que pour la première fois, la convocation au conseil municipal a été faite par voie dématérialisée et il a été nécessaire d'effectuer plusieurs envois en raison du nombre importants de pages (une centaine) du dossier joint à la convocation ; qu'une version papier est mise à la disposition des conseillers municipaux à la mairie ; que le bulletin d'information municipale « Le Raincy c'est Vous » est publié tous les trois mois, ainsi que « La Lettre du Maire » sauf publication exceptionnellement rapprochée et il faut réserver un espace spécifique à l'opposition sur le site internet en plus de la mise en ligne du bulletin d'information municipale « Le Raincy c'est Vous » et de « La Lettre du Maire » ; que les élus d'opposition ont demandé d'inclure dans le règlement intérieur « La Lettre du Maire » et le site internet de la commune, que les travaux de la commission n'ont pas repris cette proposition, qu'une nouvelle demande a été faite en séance et que leur groupe a refusé de voter le nouveau règlement intérieur en raison du refus qui leur a été opposé.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. (...)* » ;

En ce qui concerne l'existence de moyens sérieux :

Quant à l'article 13 du règlement intérieur :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur* » ;

3. Considérant que par une délibération n°2017-04-38 du 24 avril 2017, le conseil municipal de la commune du Raincy, qui compte 14 000 habitants, a adopté une nouvelle version de son règlement intérieur ; que l'article 13 de ce règlement intérieur relatif à l'expression de

l'opposition dans le bulletin d'information publié par la ville prévoit qu'une page est réservée à l'expression de l'opposition dans la revue municipale « Le Raincy c'est vous ! » ; qu'il résulte de l'instruction que la commune du Raincy édite également « La Lettre du Maire », qu'elle dispose d'un site internet permanent et que ces deux supports, qui contiennent des informations relatives aux réalisations et à la gestion du conseil municipal, ont le caractère de bulletins d'information générale ; qu'il suit de là qu'en l'état de l'instruction, le moyen tiré de ce qu'en ne prévoyant pas qu'un espace soit réservé à l'opposition dans « La Lettre du Maire » et le site internet de la commune, l'article 13 du règlement intérieur méconnaît l'article L. 2121-27-1 précité du code général des collectivités territoriales, est de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de cet article ;

Quant aux articles 28 et 33 du règlement intérieur :

4. Considérant qu'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* » ; qu'aux termes de l'article L. 2121-16 du même code : « *Le maire a seul la police de l'assemblée* » ; que l'article L. 2121-19 du même code dispose : « *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 plus de 3 500 habitants et plus, le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions* » ; que son article L. 2121-29 ajoute : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* » ;

5. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que les conseillers municipaux tiennent de leur qualité de membre de l'assemblée municipale appelés à délibérer sur les affaires de la commune, le droit d'être informés et de s'exprimer sur tout ce qui touche à ces affaires dans des conditions leur permettant de remplir pleinement leur mandat ;

6. Considérant qu'il résulte des échanges à la barre que la commune du Raincy compte trente trois conseillers municipaux répartis en quatre groupes, le groupe majoritaire comprenant vingt-six conseillers municipaux, le groupe d'opposition les Républicains Union pour le Raincy, dont MM. A... et S... font partie, en comporte quatre, le groupe UDI en comporte deux et le parti socialiste, un seul, étant entendu que la commune a admis qu'un seul conseiller municipal puisse constituer un groupe ; que tous les conseillers municipaux font ainsi partie d'un groupe ; que l'article 28 du règlement intérieur relatif aux conditions de prise de parole prévoit qu'exception faite du rapporteur d'une proposition et exception faite du débat d'orientations budgétaires, du vote du budget, du compte administratif et du compte de gestion, nul ne peut prendre la parole plus d'une fois sur la même question, sauf autorisation du conseil municipal et que pour les membres appartenant à un groupe, la parole est accordée à un élu par groupe suivant l'ordre des demandes ;

7. Considérant que, dans les circonstances particulières de l'espèce, les dispositions de l'article 28 du règlement intérieur ont pour effet de limiter à une seule intervention par groupe la discussion d'une délibération, soit quatre prises de paroles possibles sur trente-trois conseillers municipaux, sauf autorisation du maire ; qu'en l'état de l'instruction, le moyen tiré de l'atteinte excessif au droit d'expression individuelle des conseillers municipaux est de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de ces dispositions ;

8. Considérant que l'article 33 du règlement intérieur prévoit que les questions d'actualité, à raison de trois au maximum par groupe, devront être adressées par écrit au maire au plus tard trois jours francs avant la séance ; qu'il résulte des échanges à la barre que les séances

du conseil municipal du Raincy ont lieu le lundi et l'article 5 du règlement intérieur fixe le délai de convocation à cinq jours francs avant la séance, ce qui signifie que la convocation doit être envoyée au plus tard le mardi soir alors que les questions orales doivent parvenir au plus tard le jeudi soir ; qu'il résulte de l'article 4 du règlement intérieur que les convocations sont adressées sous forme dématérialisée et qu'une copie papier est déposée dans la boîte aux lettres de chaque élu en mairie le jour même de l'envoi ; qu'en l'état de l'instruction, le moyen tiré de ce que l'exigence du délai de trois jours francs serait de nature à empêcher, en pratique, de déposer des questions orales et porterait atteinte au droit d'expression des conseillers municipaux, n'est pas de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de ces dispositions ;

Quant à l'article 34 du règlement intérieur :

9. Considérant que l'article 34 du règlement intérieur prévoit que tout amendement sera renvoyé au maire pour examen sans pour autant interrompre la discussion du projet en cours si cet amendement comporte des augmentations de dépenses ou des dépenses nouvelles non évaluées et non financées ; qu'en l'état de l'instruction, le moyen tiré de l'atteinte excessive au droit d'amendement des conseillers municipaux n'est pas de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de cet article ;

En ce qui concerne l'urgence :

10. Considérant qu'eu égard à l'intérêt public qui s'attache à ce que le droit d'expression des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale, consacré par la loi, soit respecté et compte tenu de l'intérêt des requérants, membres de l'opposition municipale, de pouvoir effectivement et pleinement exercer ce droit, tant au sein des bulletins d'information municipale qui font l'objet de publications régulières et sont mis en ligne sur le site internet de la commune, au sein d'un espace spécifique sur le site internet de la commune qui est permanent que pendant le déroulement des conseils municipaux qui se tiennent tout au long de l'année, la condition d'urgence doit être regardée comme étant remplie ;

11. Considérant qu'il résulte des développements qui précèdent qu'il y a lieu de prononcer la suspension de l'exécution des articles 13 et 28 du règlement intérieur adoptés par la délibération n°2017-04-38 du 24 avril 2017 du conseil municipal du Raincy ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

12. Considérant que la présente ordonnance implique que, à titre provisoire, jusqu'à ce que le tribunal statue sur la demande d'annulation de la délibération litigieuse, le maire de la commune du Raincy réserve un espace spécifique dans la plus prochaine édition à paraître du bulletin d'information municipale « La Lettre du Maire » et sur le site internet de la commune pour permettre aux conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale d'exercer leur droit d'expression ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de M. A... et M. S..., qui ne sont pas les parties perdantes à l'instance, le versement de la somme réclamée à ce titre par la commune du Raincy ; qu'en revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge

de la commune du Raincy le versement, au même titre, d'une somme de 1500 euros à M. A... et M. S... pris dans leur ensemble ;

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'exécution des articles 13 et 28 du règlement intérieur adopté par la délibération n°2017-04-38 du 24 avril 2017 du conseil municipal de la commune du Raincy est suspendue.

Article 2 : Il est enjoint au maire de la commune du Raincy, jusqu'à ce que le tribunal administratif statue sur la requête en annulation n°175131, de réserver un espace aux conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité dans la plus prochaine édition à paraître de « La Lettre du Maire » et sur le site internet de la commune, pour y exercer leur droit d'expression.

Article 3 : La commune du Raincy versera ensemble à M. A... et M. S... la somme de 1500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à M. A..., à M. S... et à la commune du Raincy.

Fait à Montreuil, le 28 juin 2017.

Le juge des référés,

Signé

A. Seulin

Le greffier,

Signé

M. Chouart

La République mande et ordonne préfet de la Seine-Saint-Denis 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.