

N° 2008152

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme Janick GEHIN et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Charlotte Degorce
Rapporteure

Le tribunal administratif de Versailles

Mme Anne Bartnicki
Rapporteure publique

(1^{ère} chambre)

Audience du 8 décembre 2022
Décision du 16 décembre 2022

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire enregistrés les 1^{er} décembre 2020 et 13 octobre 2022, Mme Janick Gehin, M. Charles Givadinovitch, Mme Anne Lavagne, M. Philippe Liégeois, Mme Valérie Singer et M. François Dreuilhe demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'article 6, le dernier alinéa de l'article 14, l'article 17, l'article 19 et le second paragraphe de l'article 20 du règlement intérieur du conseil municipal, adopté par la commune de Maisons-Laffitte, le 30 septembre 2020 ;

2°) d'enjoindre à la commune de Maisons-Laffitte d'ajouter des dispositions sur la liste des informations qui doivent être apportées aux élus pour le débat sur les orientations budgétaires, de modifier le règlement intérieur du conseil municipal dans le délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir ainsi que de publier ce jugement en première page du journal communal *Vivre à Maisons-Laffitte*.

Ils soutiennent que :

- l'article 6 du règlement intérieur, en tant qu'il prévoit un délai de 72 à 96 heures pour la transmission au maire des questions orales empêche les élus de poser les questions les plus pertinentes sur les sujets d'ordre communal non-inscrits à l'ordre du jour et méconnaît les dispositions des articles L. 2121-13 et L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales ;

- le dernier alinéa de l'article 14 du règlement intérieur, en tant qu'il prévoit que le maire peut demander aux intervenants de conclure dès lors que leur intervention dépasse six minutes, et en tant qu'il limite le temps consacré aux questions à 25 minutes seulement, empêche les conseillers municipaux appartenant à l'opposition d'exposer complètement leur

position ou de répliquer ; cette règle méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales ;

- l'article 17 du règlement intérieur, en ce qu'il prévoit que les amendements proposés sur toute affaire soumise au conseil municipal doivent être déposés par écrit au maire au moins 24 heures avant la séance, porte atteinte au droit d'amendement qui constitue un élément intrinsèque du pouvoir délibérant des membres du conseil municipal ;

- l'article 19 du règlement intérieur, en ce qu'il ne précise pas les modalités de rédaction des procès-verbaux et comptes rendus de conseils municipaux, méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales et empêche la bonne information des citoyens n'ayant pas assisté au conseil municipal à connaître les motifs du vote de l'opposition sur les délibérations ;

- l'article 20 du règlement intérieur, en ce qu'il prévoit un nombre maximum de caractères pour l'ensemble des tribunes et, non un nombre de caractères par tribune, ne permet pas de tenir compte de la création de nouveaux groupes municipaux et porte atteinte au droit général d'expression des élus locaux sur les affaires de la commune ;

- le règlement intérieur, en tant qu'il ne contient aucune précision sur les informations apportées aux élus dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, méconnaît les dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, dès lors qu'il ne prévoit pas une information plus complète que celle qui résulte d'une note de synthèse ordinaire.

Par un mémoire en défense enregistré le 12 février 2021, la commune de Maisons-Laffitte conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que les conclusions à fin d'injonction présentées par les requérants sont irrecevables et que les moyens qu'ils invoquent ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 14 octobre 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 2 novembre 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- 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 du 8 décembre 2022, en présence de Mme Delannoy, greffière :

- le rapport de Mme Degorce ;
- les conclusions de Mme Bartnicki, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Alibay pour la commune de Maisons-Laffitte.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 30 septembre 2020, le conseil municipal de la commune de Maisons-Laffitte a adopté son nouveau règlement intérieur. Par la présente requête, Mme Janick Gehin, M. Charles Givadinovitch, Mme Anne Lavagne, M. Philippe Liégeois,

Mme Valérie Singer et M. François Dreuilhe, conseillers municipaux d'opposition, membres du groupe « Tous pour Maisons-Laffitte » demandent au tribunal administratif d'annuler l'article 6, le dernier alinéa de l'article 14, l'article 17, l'article 19 et le second paragraphe de l'article 20 de ce règlement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité de l'article 6 du règlement intérieur :

2. Aux termes des dispositions de l'article 6 du règlement intérieur : « *Figure à l'ordre du jour du Conseil municipal un point « Informations du Maire – Questions ». (...) Les questions sont transmises au Maire au moins trois jours francs avant la séance du Conseil. Le Maire y répond oralement lors de la prochaine réunion du Conseil municipal. Le Maire peut différer la réponse à la réunion suivante si la question révèle une complexité et/ou une technicité particulières, qui nécessitent des délais de traitement pour les services de la Ville. Il est souhaitable que les questions puissent être posées avec un délai de 4 jours francs.* ».

3. D'une part, 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.* ». Aux termes de l'article L. 2121-29 du code général de collectivités territoriales : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». Aux termes de l'article L. 2121-19 du même code : « *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 1 000 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* ». Il résulte de l'ensemble 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 d'être informés et de s'exprimer sur tout ce qui a trait à ces affaires dans des conditions leur permettant de remplir pleinement leur mandat. Toutefois, l'exercice de ce droit est organisé par le règlement intérieur de l'assemblée délibérante. Il appartient au juge saisi d'un recours formé contre le règlement intérieur d'un conseil municipal de vérifier que les restrictions apportées à la liberté d'expression de ses membres sont justifiées par les contraintes d'organisation des séances du conseil municipal.

4. En l'espèce, il est constant que l'instauration d'un délai maximum de trois jours francs avant la séance du conseil municipal pour le dépôt du texte de la question orale est justifiée par le fait que les séances du conseil municipal se tiennent traditionnellement le lundi, conformément aux souhaits d'un grand nombre de conseillers municipaux et à la nécessité, par conséquent, d'éviter que les questions ne soient posées pendant le week-end, lorsque les services municipaux sont fermés. Par suite, l'instauration d'un tel délai apparaît justifié par les contraintes d'organisation des séances du conseil municipal. Il en résulte que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'article 6 du règlement intérieur du conseil municipal de la commune de Maisons-Laffitte.

En ce qui concerne la légalité de l'article 14 du règlement intérieur :

5. Aux termes des dispositions de l'article 14 du règlement intérieur : « *Les membres du Conseil municipal interviennent après avoir demandé la parole au Président. Les interventions doivent être en relation directe avec les sujets inscrits à l'ordre du jour et aussi concises que possible et ne doivent faire l'objet d'aucune attaque personnelle. Il peut en outre demander aux intervenants de conclure dès lors que l'intervention dépasse 6 minutes* ».

6. En l'espèce, en accordant en principe aux conseillers municipaux, sur chaque sujet inscrits à l'ordre du jour, un temps de parole d'une durée de six minutes, cette règle a pour seul objet d'éviter des prises de parole exagérément longues. Elle ne saurait toutefois être appliquée dans le but de priver un conseiller municipal du temps de parole dont, eu égard à la nature et à la complexité d'une 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. Dès lors, sous cette réserve, les dispositions précitées, qui se rattachent au pouvoir de police de l'assemblée délibérante dont est investi le maire, ne méconnaissent pas le droit d'expression des conseillers municipaux. Il en résulte que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation du dernier aliéna de l'article 14 du règlement intérieur.

En ce qui concerne la légalité de l'article 17 du règlement intérieur :

7. Aux termes des dispositions de l'article 17 du règlement intérieur : « *Des amendements peuvent être proposés sur toute affaire soumise au Conseil municipal. Ils doivent être déposés par écrit au Maire au moins 24h00 avant la séance (...)* ».

8. En vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* » dans les conditions définies par la loi. Aux termes de l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de 1 000 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. (...)* ». Par ailleurs, en vertu de l'article L. 2121-13 du même code : « *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* ». Ni ces dispositions ni aucune autre disposition législative du code général des collectivités territoriales ou d'un autre texte ni aucun principe ne consacre un droit d'amendement des élus locaux.

9. En l'espèce, il ressort des dispositions précitées de l'article 17 de son règlement intérieur que le conseil municipal de la commune de Maisons-Laffitte a décidé, comme il lui était loisible de le faire, de reconnaître à tout conseiller municipal le droit de présenter des amendements aux textes soumis au vote du conseil municipal tout en encadrant l'exercice de ce droit et en imposant que ces amendements soient déposés par écrit au moins vingt-quatre heures avant la séance. Combinées avec le délai de cinq jours prévu par l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales dans lequel les conseillers municipaux doivent être convoqués en conseil municipal dans les communes d'au moins 3 500 habitants, ces dispositions du règlement intérieur laissent ainsi aux membres du conseil municipal un délai effectif d'une durée de quatre jours pour prendre connaissance des dossiers et présenter, par écrit, leurs amendements. Dans ces conditions, en fixant les conditions de son exercice, sans le dénaturer, l'article 17 du règlement intérieur ne porte pas une atteinte excessive au droit

d'amendement qu'il reconnaît aux conseillers municipaux. Il en résulte que les requérants ne sont pas fondés à en demander l'annulation.

En ce qui concerne la légalité de l'article 19 du règlement intérieur :

10. Aux termes des dispositions de l'article 19 du règlement intérieur : « *Il est établi un compte-rendu des séances. Après avoir soumis le compte-rendu de la séance précédente au Conseil, il est pris note des éventuelles rectifications à apporter.* ».

11. D'une part, aux termes de l'article L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction en vigueur à la date du règlement intérieur en litige : « *Dans un délai d'une semaine, le compte rendu de la séance du conseil municipal est affiché à la mairie et mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe.* ». D'autre part, aux termes de l'article L. 2121-26 du même code : « *Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux.* ».

12. Si les requérants soutiennent que le règlement intérieur devrait préciser les modalités de rédaction des comptes rendus et procès-verbaux des séances de conseil municipal, une telle obligation ne résulte d'aucun texte. Par ailleurs, il ne résulte ni des dispositions précitées ni d'aucune autre disposition législative ou réglementaire que le compte rendu de la séance du conseil municipal ou le procès-verbal de la séance devraient respecter un formalisme particulier. S'ils doivent retranscrire fidèlement l'ensemble des questions abordées ainsi que les principaux débats nécessaires à l'information du public et à celle du préfet chargé du contrôle de légalité, ni le droit à l'information des habitants de la commune ni aucune autre disposition ne fait obstacle à ce qu'ils se présentent sous une forme synthétique. Dans ces conditions, ce moyen ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne la légalité de l'article 20 du règlement intérieur :

13. Aux termes des dispositions de l'article 20 du règlement intérieur : « *Dans le magazine de la Commune, une page est réservée à l'expression des groupes politiques. Cette page comprend 7 200 signets, espaces compris, répartis également entre les groupes. (...)* ».

14. Aux termes de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de 1 000 habitants et plus, lorsque des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal sont diffusées par la commune, un espace est réservé à l'expression des conseillers élus sur une liste autre que celle ayant obtenu le plus de voix lors du dernier renouvellement du conseil municipal ou ayant déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale. Les modalités d'application du présent article sont définies par le règlement intérieur du conseil municipal.* ». Il résulte de ces dispositions que l'espace réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale doit présenter un caractère suffisant et être équitablement réparti eu égard aux caractéristiques de la publication.

15. En l'espèce, en fixant à 7 200 le nombre de signes de l'ensemble des tribunes, sans définir de limite par groupe d'élus, l'article 20 du règlement intérieur pose le principe d'une répartition strictement égalitaire de l'espace d'expression mis à la disposition de chacun des groupes siégeant au conseil municipal. Ces dispositions garantissent ainsi un espace

d'expression suffisant et équitable entre groupes d'élus, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition, et dont les tribunes, en cas de création d'un nouveau groupe, seront toutes réduites dans les mêmes proportions. Il en résulte que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'article 20 du règlement intérieur méconnaîtrait les exigences de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales.

En ce qui concerne l'absence de précisions sur les conditions du débat d'orientation budgétaire :

16. Aux termes de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales : *« Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. (...) Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. (...) »*

17. Il résulte de ces dispositions que les conseillers municipaux de la commune de Maisons-Laffitte, commune de plus de 10 000 habitants, doivent disposer, deux mois avant l'examen du budget, d'un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et la gestion de la dette, auxquels s'ajoutent en outre une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs assortie des précisions sur l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Dans ces conditions, le silence du règlement intérieur sur les éléments d'information devant être apportés aux membres du conseil municipal préalablement au débat d'orientation budgétaire ne constitue pas une restriction au droit d'information dont ceux-ci doivent pouvoir bénéficier en vertu de la loi pour pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause lors du vote du budget primitif.

18. En revanche, les dispositions précitées de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales renvoient au règlement intérieur le soin de fixer le détail de l'organisation du débat d'orientation budgétaire qui, constituant uniquement une mesure préparatoire au vote du budget de la commune, ne donne pas lieu à un vote et n'est pas soumis au chapitre IV du règlement intérieur régissant les débats et le vote des délibérations ordinaires. Par suite, les requérants sont fondés à demander l'annulation du règlement intérieur du conseil municipal de Maisons-Laffitte qu'en tant seulement qu'il ne fixe pas les conditions dans lesquelles doit se tenir le débat d'orientation budgétaire.

19. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont fondés à demander l'annulation du règlement intérieur qu'en tant qu'il ne fixe pas les conditions dans lesquelles doit se tenir le débat d'orientation budgétaire.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

20. D'une part, eu égard à la portée et aux motifs de l'annulation qu'il prononce, le présent jugement implique seulement que le conseil municipal de la commune de

Maisons-Laffitte délibère à nouveau, dans un sens conforme à ses motifs, sur les conditions dans lesquelles doit se tenir le débat d'orientation budgétaire. Il y a lieu de l'y enjoindre dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

21. En revanche, il n'appartient pas à la juridiction administrative d'ordonner des mesures spéciales de publicité de ses jugements. Par suite, les conclusions des requérants tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de publier le jugement dans le bulletin d'information municipal ne peuvent être accueillies.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le règlement intérieur du conseil municipal de la commune de Maisons-Laffitte, en tant qu'il ne fixe pas les conditions dans lesquelles doit se tenir le débat d'orientation budgétaire, est annulé.

Article 2 : Il est enjoint à la commune de Maisons-Laffitte de modifier le règlement intérieur de son conseil municipal selon les conditions précisées dans les motifs, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme Janick Gehin, M. Charles Givadinovitch, Mme Anne Lavagne, M. Philippe Liégeois, Mme Valérie Singer, M. François Dreuilhe et à la commune de Maisons-Laffitte.

Délibéré après l'audience du 8 décembre 2022, à laquelle siégeaient :

- M. Blanc, président,
- Mme Lutz, première conseillère,
- Mme Degorce, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 décembre 2022.

La rapporteure,

signé

Ch. Degorce

Le président,

signé

Ph. Blanc

La greffière,

signé

C. Delannoy

La République mande et ordonne au préfet des Yvelines en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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.