

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE**

N° 2008509

M. Laurent CARPELS

Mme Anne-Laure Monteil
Rapporteuse

M. Pierre Even
Rapporteur public

Audience du 19 décembre 2023
Décision du 23 janvier 2024

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lille

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 24 novembre 2020 et 19 septembre 2023, M. Laurent Carpels, représenté par Me Forgeois, demande au tribunal :

1°) d'annuler les articles 2, 4, 5, 15, 22 et 26 du règlement intérieur du conseil municipal de Fretin tel qu'adopté par la délibération n°1 du 13 juin 2020 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Fretin la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'envoi des convocations aux membres du conseil municipal par voie dématérialisée sur demande ou accord de ceux-ci prévu par l'article 2 du règlement intérieur méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales ;

- le délai de prévenance de 48 heures pour les demandes écrites adressées au maire, rendu nécessaire par l'article 4 du règlement intérieur avant toute consultation des dossiers, projets de contrat ou de marché, méconnaît le droit à l'information des élus municipaux garanti par les dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;

- l'encadrement des questions écrites prévu par l'article 5 du règlement intérieur relatif aux questions écrites restreint le droit d'expression des élus municipaux garanti par les dispositions précitées du L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales ;

- l'article 15 du règlement intérieur méconnaît les dispositions des articles L. 2121-10 et L. 2541-2 du code général des collectivités territoriales ;

- l'interdiction figurant à l'article 22 des liens hypertextes dans les publications numériques ainsi que des photos et images dans la publication imprimée du bulletin municipal restreint le droit d'expression des élus minoritaires et méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales ;

- l'article 26 du règlement intérieur du conseil municipal méconnaît le droit de proposition de chaque conseiller municipal.

Par un mémoire en défense et des pièces, enregistrés les 30 septembre 2022 et 25 septembre 2023, la commune de Fretin, représentée par Me Tigroudja, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge du requérant de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- il n'y a pas lieu de statuer sur les dispositions litigieuses des articles 2 et 15 du règlement intérieur qui ont été abrogées depuis le dépôt de la requête ;

- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

La clôture d'instruction a été fixée au 26 octobre 2023 à 12 h 00 par une ordonnance du 26 septembre 2023.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- 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 Monteil,

- les conclusions de M. Even, rapporteur public,

- les observations de Me Zkirim substituant Me Forgeois, représentant M. Carpels ;

- et les observations de Me Tigroudja représentant la commune de Fretin.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération n°1 du 13 juin 2020, le conseil municipal de Fretin (59) a adopté le règlement intérieur des séances du conseil municipal. M. Laurent Carpels, se prévalant de sa qualité d'élue municipal, sollicite l'annulation des articles 2, 4, 5, 15, 22 et 26 du règlement intérieur du conseil municipal de Fretin tel qu'adopté par la délibération n°1 du 13 juin 2020.

Sur le non-lieu partiel à statuer :

2. Il ressort des pièces du dossier qu'une nouvelle délibération du conseil municipal de Fretin en date du 19 décembre 2020, postérieure à l'introduction du recours, a rapporté les dispositions des articles 2 et 15 du règlement intérieur. Il n'y a, par suite, plus lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation en tant qu'elles portent sur les articles 2 et 15 du règlement intérieur dans sa version issue de la délibération du 13 juin 2020.

Sur le surplus des conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne l'article 4 du règlement intérieur :

3. D'une part, aux termes de l'article L. 2121-11 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de moins de 3 500 habitants, la convocation est adressée trois jours francs au moins avant celui de la réunion. (...)* » et 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.* »

4. D'autre part, aux termes de l'article 4 du règlement intérieur du conseil municipal de Fretin : « (...) *La consultation des dossiers, projets de contrats ou de marchés sera possible sur demande écrite adressée au maire, 48 heures avant la date de consultation souhaitée. (...)* »

5. L'article 4 du règlement intérieur attaqué garantit aux élus du conseil municipal la possibilité de consulter les dossiers, projets de contrats ou de marchés en mairie faisant l'objet d'un point à l'ordre du jour du conseil municipal mais impose pour ce faire aux conseillers municipaux de présenter une demande écrite adressée au maire quarante-huit heures avant la date de consultation souhaitée. Compte tenu du délai de trois jours fixé à l'article L. 2121-11 du code général des collectivités territoriales précité pour l'envoi des convocations, un tel délai pour l'introduction d'une demande de consultation des dossiers laisse aux membres du conseil municipal un intervalle d'un jour seulement pour prendre connaissance des points à l'ordre du jour, de la note de synthèse et des autres documents éventuellement transmis et vérifier si, compte tenu des éléments déjà fournis, il est nécessaire de solliciter la consultation des dossiers en mairie. Du fait de la brièveté de cette période utile pour la consultation des dossiers, le requérant est fondé à soutenir que les dispositions du troisième alinéa de l'article 4 du règlement intérieur dans sa version issue de la délibération du 13 juin 2020 ont méconnu le droit à l'information des élus municipaux garanti à l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales précité et doivent être annulées.

En ce qui concerne l'article 5 du règlement intérieur :

6. D'une part, 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 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. / A la demande d'un dixième au moins des membres du conseil municipal, un débat portant sur la politique générale de la commune est organisé lors de la réunion suivante du conseil municipal. / L'application du deuxième alinéa ne peut donner lieu à l'organisation de plus d'un débat par an* ». 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. A cet égard, le temps qui est consacré aux questions orales 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.

7. D'autre part, aux termes de l'article 5 du règlement intérieur du conseil municipal de Fretin : « *Chaque conseiller municipal a un droit personnel de poser, s'il le souhaite, en son nom, une ou plusieurs questions orales. (...) / Le texte des questions est adressé au maire 48 heures ouvrées au moins avant une séance du conseil municipal et fait l'objet d'un accusé de réception (...). De jurisprudence constante, les questions orales sont faites pour obtenir des informations sur des points précis. Elles ne font pas l'objet de discours adressés à l'assemblée elle-même, ou à l'opinion publique, mais constituent des demandes précises d'explication adressées au maire dans le cadre des séances du conseil municipal. Elles doivent donc être rédigées sous la forme interrogative et, sans périphrases ou circonlocutions, se limiter aux éléments strictement indispensables à la compréhension. / La demande d'évocation d'un sujet global ou général, sous forme de thème ou autres, ne pourra être admise comme une question orale. / Elle ne peut constituer en soi une question précise car ouvrant le champ de multiples questions. / Dans le cas où une question se présente sous forme d'un tel thème suivi de plusieurs questions précises, ces dernières seront comptabilisées individuellement dans le décompte total du nombre de questions admises en séance et leur ordre de présentation se fera selon le droit commun tel que défini ci-dessus. / Dans le cas où la question ne se suffit pas à elle-même et nécessite une explication ou une précision pour être parfaitement compréhensible, celle-ci peut être donnée et transmise à l'Administration municipale dans un court exposé obligatoirement joint à la question. / Les Questions orales ne donnent pas lieu à des débats, sauf demande de la majorité des conseillers municipaux présents. / Lors de la séance, le maire ou le président de séance, l'adjoint ou le conseiller délégué compétent répond aux questions posées oralement par les conseillers municipaux. (...) Le droit de poser des questions orales ne donne pas lieu à la retranscription de celles-ci ainsi que leurs réponses dans le procès-verbal »*

8. D'une part, les dispositions de l'article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales précitées renvoient au règlement intérieur la fixation de la fréquence et des règles de présentation et d'examen des questions orales pouvant être posées en conseil municipal. Ce faisant, en décidant que les questions orales devaient être déposées au plus tard quarante-huit heures avant le conseil municipal, la commune, qui, dans la fixation de ce délai, a également tenu compte des contraintes liées à la préparation du conseil municipal, n'a pas méconnu les dispositions précitées de l'article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales. En outre, ces mêmes dispositions ne confèrent pas le droit aux élus d'instaurer un débat contradictoire dans le cadre des questions orales et le règlement intérieur du conseil municipal de Fretin n'a pas plus méconnu ces dispositions en subordonnant l'ouverture d'un débat à la demande de la majorité des conseillers municipaux présents.

9. D'autre part, en restreignant la possibilité pour les conseillers municipaux de n'adresser des questions que sous la seule forme d'une phrase interrogative, sans que de telles exigences formelles soient justifiées par les contraintes d'organisation des séances du conseil municipal, le conseil municipal de la commune de Fretin a entaché les dispositions des alinéas 10, 11, 12 et 14 de l'article 5 du règlement intérieur en litige d'une erreur manifeste dans l'appréciation de ses conséquences sur le droit d'expression des élus municipaux garanti par les dispositions précitées L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales.

10. Enfin, le dernier - et dix-huitième alinéa - de ce même article 5, qui entre d'ailleurs en contradiction avec l'article 20 de ce même règlement intérieur qui dispose que « *Les séances publiques du conseil municipal donnent lieu à l'établissement du procès-verbal de l'intégralité des débats sous forme synthétique* », ne trouve aucune justification dans les contraintes d'organisation relatives au conseil municipal et doit, par suite, être également annulé.

11. Il en résulte que les alinéas 10, 11, 12, 14 et 18 de l'article 5 du règlement intérieur des séances du conseil municipal de Fretin dans sa rédaction issue de la délibération du 13 juin 2020 doivent être annulées.

En ce qui concerne l'article 22 du règlement intérieur :

12. D'une part, aux termes de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales, applicable à la situation de la commune de Fretin : « *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.*

13. D'autre part, aux termes de l'article 22 du règlement intérieur du conseil municipal de Fretin : « (...) *Alinéa 2 : publications numériques / (...) ces espaces d'expression devront être « clos » ne pouvant contenir aucun lien vers un ou des sites internet non gérés par la ville, ni vers des réseaux sociaux. / (...) Alinéa 3 : délais et conditions de publication / (...) Les conseillers désirant s'exprimer dans le cadre de la « tribune de l'opposition » devront faire parvenir leur texte (sans photo ou image) au minimum 10 jours avant la date prévue d'impression (...) ».*

14. M. Carpels soutient que l'article 22 du règlement intérieur porte atteinte à la libre expression des conseillers minoritaires en excluant la possibilité d'inclure d'une part, une photographie ou une image dans la tribune de l'opposition s'agissant des publications imprimées, et, d'autre part, un lien hypertexte renvoyant sur une autre page internet s'agissant des publications numériques. La commune se borne en défense à faire valoir de manière générale la nécessité d'éviter un renvoi vers des sites internet non contrôlés, sans apporter d'explications circonstanciées sur la nécessité de limiter les modalités d'expression des conseillers minoritaires. En édictant de manière générale et absolue une telle interdiction qui porte sur des modes d'exercice de la liberté d'expression, le conseil municipal de la commune de Fretin a porté une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression des conseillers municipaux minoritaires. M. Carpels est par suite fondé à demander l'annulation des dispositions des alinéas 2 et 3 de l'article 22 du règlement intérieur, dans sa rédaction issue de la délibération du 13 juin 2020, prévoyant que seuls les textes, sans lien hypertexte dans les publications numériques et sans photo ou image dans les publications imprimées, pourront être publiés.

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

15. D'une part, aux termes de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales : « *Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est transmise de manière dématérialisée ou, si les conseillers municipaux en font la demande, adressée par écrit à leur domicile ou à une autre adresse. »*

16. D'autre part, aux termes de l'article 26 du règlement intérieur du conseil municipal de Fretin : « *le présent règlement peut faire l'objet de modifications à la demande et sur proposition du maire ou d'un tiers des membres en exercice de l'assemblée communale ».*

17. Si le maire dispose du pouvoir discrétionnaire de fixer l'ordre du jour, c'est sans préjudice du droit pour chaque conseiller municipal de proposer d'inscrire une question à l'ordre du jour. Par suite, en subordonnant l'inscription de la modification du règlement intérieur à une demande émanant d'un tiers des conseillers municipaux, l'article 26 de ce règlement, dans sa rédaction issue de la délibération du 13 juin 2020, porte une atteinte excessive au droit de proposition des conseillers municipaux pris individuellement.

Sur les frais liés au litige :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de M. Carpels, qui n'est pas partie perdante pour l'essentiel dans la présente instance.

19. Il y a par ailleurs lieu, sur le fondement des mêmes dispositions, de mettre à la charge de la commune de Fretin la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par M. Carpels et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la requête de M. Carpels tendant à l'annulation des dispositions des articles 2 et 15 du règlement intérieur du conseil municipal de Fretin.

Article 2 : L'alinéa 3 de l'article 4, les alinéas 10, 11, 12, 14 et 18 de l'article 5, les alinéas 2 et 3 de l'article 22 ainsi que l'article 26 du règlement intérieur du conseil municipal de Fretin tel qu'adopté par la délibération n° 1 du 13 juin 2020 sont annulés.

Article 3 : La commune de Fretin versera à M. Carpels la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à Laurent Carpels et à la commune de Fretin.

Délibéré après l'audience du 19 décembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Fabre, président,
Mme Monteil, première conseillère,
M. Lemée, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 janvier 2024.

La rapporteure,

Signé

A.-L. MONTEIL

Le président,

Signé

X. FABRE

Le greffier,

Signé

A. DEWIERE

La République mande et ordonne au préfet du Nord 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.

Pour expédition conforme,
Le greffier,