

N° 406402

M. L... et autres

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 15 septembre 2017

Lecture du 28 septembre 2017

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

La commune de Vars (Hautes-Alpes) compte un peu plus de 600 habitants. Sur son territoire s'étend un important domaine skiable. La vie politique locale y est animée. Après la démission de six conseillers sur les quinze que comporte son conseil municipal, des élections partielles ont eu lieu les dimanches 30 octobre et 6 novembre 2016 afin de pourvoir les sièges devenus vacants. La liste emmenée par l'ancien maire, M. L..., a remporté la totalité des six sièges remis au suffrage. Ces résultats ont fragilisé le maire alors en fonctions.

Par une lettre recommandée reçue le 15 novembre 2016, M. L... et sept autres conseillers municipaux ont demandé au maire la convocation du conseil municipal sur le fondement de l'article L. 2121-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et ce, sur un ordre du jour qu'ils précisaient. Le 7 décembre 2016, le maire a décidé de convoquer le conseil municipal pour le 13 décembre suivant, mais sur un tout autre ordre du jour.

M. L... et les conseillers qui s'étaient joints à lui ont demandé au tribunal administratif de Marseille, en conséquence, d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative (CJA), la suspension de la décision du 7 décembre 2016 par laquelle le maire de Vars avait refusé de convoquer le conseil municipal sur l'ordre du jour qu'ils lui avaient soumis. Par une ordonnance du 16 décembre 2016, le juge des référés du tribunal administratif a rejeté cette demande au motif que les requérants ne soulevaient aucun moyen de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de cette décision.

Le juge des référés, pour aboutir à cette solution de rejet, a adopté une motivation développée et circonstanciée. On en retire l'idée que, dès lors qu'un conseil municipal avait finalement été convoqué par le maire, au cours duquel les huit conseillers municipaux qui l'avaient saisi auraient pu siéger, la décision refusant d'inscrire à l'ordre du jour les questions qu'ils lui avaient soumises n'avait pas porté atteinte à leurs droits en tant que membres du conseil municipal.

M. L... et les sept autres conseillers municipaux intéressés se pourvoient en cassation en soulevant un moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-9 du CGCT. Nous croyons qu'ils ont raison.

L'article L. 2121-9 du CGCT donne au maire la compétence pour réunir le conseil municipal, tout en prévoyant différents cas de liaison de cette compétence : le maire est ainsi tenu de convoquer un conseil municipal dans un délai de trente jours lorsque soit le préfet, soit le tiers au moins ou plus de la moitié des conseillers municipaux, selon la taille des communes, lui en fait la demande.

L'article L. 2121-10 du CGCT dispose par ailleurs que « toute convocation est faite par le maire » et « indique les questions portées à l'ordre du jour ».

Une interprétation possible consisterait à prendre ces dispositions au pied de la lettre en les lisant chacune de manière autonome. L'obligation fixée par l'article L. 2121-9 du CGCT serait ainsi épuisée par la seule convocation du conseil municipal, sans que les demandeurs ayant saisi le maire puissent influencer sur l'ordre du jour de ce conseil, qui demeurerait entièrement dans la main du maire.

C'est la thèse que développe la commune en défense au pourvoi. Elle fait valoir que, dans le cadre du conseil municipal, et sans avoir voix au chapitre sur l'ordre du jour, les conseillers municipaux ont toujours la possibilité d'user de la faculté ouverte par l'article L. 2121-19 du CGCT, c'est-à-dire le « droit d'exposer en séance du conseil des questions orales ayant trait aux affaires de la commune ».

Cette thèse, qui prétend envisager de manière parfaitement indépendante la réunion du conseil municipal et la fixation de son ordre du jour, ne nous paraît plus défendable dans l'état actuel des textes.

Elle l'aurait sans doute été avant 1988, sous l'empire des dispositions de l'article L. 121-10 du code des communes, alors en vigueur. Celles-ci se bornaient à prévoir que « toute convocation est faite par le maire » et « adressée aux conseillers municipaux par écrit et à domicile trois jours au moins avant celui de la réunion ». Elles ne prévoyaient pas la mention, sur la convocation, des questions portées à l'ordre du jour. Aussi jugiez-vous que le défaut de mention de l'ordre du jour dans les convocations aux séances du conseil municipal n'entachait pas d'illégalité ses délibérations (CE 27 octobre 1976, Demoiselle P..., n° 97689, au Recueil).

Mais une première évolution est intervenue en 1988¹, consistant à prévoir que, « dans les communes de 3 500 habitants et plus, la convocation indique les questions à l'ordre du jour ». Vous en avez déduit que, dans ces communes, les questions soumises au conseil municipal devaient être indiquées avec une précision suffisante dans la convocation envoyée aux membres de cette assemblée (CE 10 mai 1995, SCI « Sandy Beach », n° 141487, inédite au Recueil).

¹ Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation.

Le législateur est encore intervenu en 1992² pour généraliser l'indication dans la convocation des questions portées à l'ordre du jour. Il a ajouté, en outre, en ce qui concerne les communes de 3 500 habitants et plus, l'obligation de joindre une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération. Sous l'empire de ces dispositions, vous avez confirmé la jurisprudence selon laquelle une délibération du conseil municipal est irrégulière si l'ordre du jour indiqué par les convocations à la séance au cours de laquelle elle a été adoptée était insuffisamment précis (voir, *a contrario*, CE 3 mai 2005, Commune de Laveyron, n° 217654, inédite au Recueil). Ces convocations doivent permettre aux conseillers municipaux convoqués de connaître l'objet des délibérations qu'il leur est proposé d'adopter (CE 8 juin 2011, Commune de Divonne-les-Bains, n° 327515, au Recueil sur un autre point).

Il se déduit ainsi de votre jurisprudence qu'un conseil municipal ne peut régulièrement délibérer sur un sujet que si ses membres ont été destinataires d'une convocation faisant état, avec une précision suffisante, de son inscription à l'ordre du jour. Dès lors, une interprétation utile des dispositions de l'article L. 2121-9 du CGCT, partant de l'idée que le droit d'obtenir la convocation du conseil municipal a pour objet de permettre qu'il puisse délibérer sur les questions qu'un nombre suffisant de ses membres souhaite voir abordées, implique que le maire, saisi par le tiers ou la majorité des conseillers municipaux, selon les cas, convoque l'assemblée délibérante sur l'ordre du jour qui lui est demandé. Tout au plus faut-il admettre que le maire est en droit de refuser d'accéder à cette demande lorsqu'elle porte sur des questions ne relevant pas de sujets d'intérêt communal, ou lorsqu'elle présente un caractère manifestement dilatoire³ ou abusif⁴.

Ne peut évidemment suppléer à ce droit, exercé collectivement, de délibérer sur un sujet donné le droit distinct, prévu à l'article L. 2121-19 du CGCT, et dont dispose chaque conseiller municipal, de poser en séance des questions orales ayant trait aux affaires de la commune.

Nous vous invitons par conséquent à juger qu'en vertu des articles L. 2121-9 et L. 2121-10 du CGCT, le maire est en principe tenu, lorsque la demande motivée lui en est faite, dans les communes de moins de 3 500 habitants, par la majorité des membres du conseil municipal, de convoquer celui-ci dans un délai maximum de trente jours pour délibérer sur les sujets indiqués dans cette demande.

Cette solution ne sera, à notre sens, pas réellement inédite : voyez votre décision du 5 mars 2001 *M. S...* (n° 230045), au Recueil sur des points connexes, qui portait sur une affaire proche, à bien des égards, de celle qui nous occupe aujourd'hui. Comme dans notre affaire, un maire avait été saisi par un nombre suffisant de conseillers municipaux d'une demande de convocation du conseil municipal afin que celui-ci délibère sur une question précise, à savoir le remplacement éventuel des représentants de la commune au sein de la

² Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

³ Voyez par exemple CE 10 février 1954, *Sieur Cristofle*, n° 23499, au Recueil p. 86 : légalité du refus opposé par le maire de faire droit à une motion « purement dilatoire » présentée par un conseiller municipal.

⁴ Voyez par exemple CE 22 juillet 1927, *Sieur Bailleul et autres*, n° 94306, au Recueil p. 823 : légalité du refus opposé par le maire de faire droit à une motion au motif que la question était soumise à l'examen d'une commission qui n'avait pas encore présenté son rapport.

communauté d'agglomération dont elle faisait partie. Comme dans notre affaire, le maire avait refusé et comme dans notre affaire, le juge des référés avait été finalement saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du CJA. Nous observons qu'après annulation de l'ordonnance rendue par le juge des référés du tribunal administratif, vous avez réglé l'affaire au titre de la procédure engagée en suspendant le refus opposé par le maire et en enjoignant à celui-ci de réunir le conseil municipal au plus tard à une date et une heure que vous avez fixées, afin de délibérer sur la question du remplacement éventuel des délégués de la commune auprès de la communauté d'agglomération. Vous n'avez donc eu aucun doute quant à la portée de l'article L. 2121-9 du CGCT – comme en témoignent d'ailleurs les conclusions très fermes de votre commissaire du gouvernement, Laurent Touvet.

Au regard de l'interprétation que nous proposons des articles L. 2121-9 et L. 2121-10 du CGCT, vous devrez faire droit au pourvoi. L'erreur de droit dont il se plaint nous paraît suffisamment évidente pour qu'il y ait lieu de la censurer, même compte tenu du contrôle distant que vous pratiquez en cassation sur les ordonnances rendues sur le fondement de l'article L. 521-1 du CJA, eu égard à l'office du juge des référés (CE section, 29 novembre 2002, Communauté d'agglomération de Saint-Etienne, n° 244727, au Recueil p. 421).

Après cassation de l'ordonnance attaquée, il y a tout lieu de renvoyer l'affaire devant le tribunal administratif. Même si les parties ne vous en disent rien, on apprend en lisant la presse locale qu'à la suite d'une démission cette fois-ci collective du conseil municipal de Vars, de nouvelles élections ont été tenues, qui ont abouti à un renouvellement du paysage politique communal, le maire sortant ayant décidé de jeter l'éponge. Le nouvel exécutif a été désigné vendredi dernier et deux des requérants sont désormais, respectivement, premier et deuxième adjoint au nouveau maire. Dans ces conditions, nous doutons fort que le litige conserve encore sa raison d'être.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation de l'ordonnance attaquée ;
2. Renvoi de l'affaire au tribunal administratif de Marseille ;
3. Mise à la charge de la commune de Vars d'une somme de 400 euros à verser à chacun des huit requérants, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.