

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LILLE**

**N° 1604083**

---

M. CARPELS

---

Mme Laëtitia Allart  
Rapporteur

---

M. Guillaume Caustier  
Rapporteur public

---

Audience du 19 mars 2018  
Lecture du 3 avril 2018

---

135-02-01-02-03

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Lille

(2<sup>ème</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 2 juin 2016 et le 5 mai 2017, M. Laurent Carpels, représenté par Me Forgeois, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision en date du 2 avril 2016 par laquelle le maire de la commune de Fretin a refusé d'inscrire une proposition de délibération du groupe d'opposition « Un nouvel élan citoyen » à l'ordre du jour du conseil municipal ;

2°) d'annuler la décision en date du 2 avril 2016 par laquelle le maire de la commune de Fretin a refusé que le groupe d'opposition « Un nouvel élan citoyen » expose ses questions orales lors de la séance du conseil municipal du même jour ;

3°) d'enjoindre au maire de la commune de Fretin d'inscrire à l'ordre du jour de la réunion du conseil municipal suivant la notification du présent jugement la proposition de délibération relative au « dispositif d'accueil de réfugiés et de demandeurs d'asile » déposée le 25 novembre 2015, ainsi que les questions orales communiquées par M. Carpels le 31 mars 2016, sous astreinte de 150 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Fretin la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient :

En ce qui concerne le refus du maire de Fretin d'inscrire la proposition de délibération du groupe « UNEC » à l'ordre du jour du conseil municipal du 2 avril 2016, que :

- sa requête est recevable ;
- la décision attaquée est entachée d'insuffisance de motivation ;
- elle porte une atteinte excessive aux droits des conseillers de l'opposition de soumettre une proposition de délibération au conseil municipal ;

En ce qui concerne le refus du maire de Fretin opposé au groupe « UNEC » d'exposer des questions orales, que :

- sa requête est recevable ;
- la décision attaquée est entachée d'insuffisance de motivation ;
- elle méconnaît le droit d'information des conseillers de l'opposition.

Par un mémoire en défense enregistré le 22 septembre 2016, la commune de Fretin, représentée par Me Cliquennois, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 500 euros soit mise à la charge de M. Carpels sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable ;
- les moyens soulevés par M. Carpels ne sont pas fondés.

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 Allart,
- les conclusions de M. Caustier, rapporteur public,
- et les observations de M. Carpels, de Me Zkirim, substituant Me Forgeois, représentant M. Carpels et de Me Colson, représentant la commune de Fretin.

1. Considérant que, lors de la séance du conseil municipal du 2 avril 2016, le maire de la commune de Fretin a, d'une part, refusé d'inscrire à l'ordre du jour de cette séance une proposition de délibération déposée par le groupe d'opposition municipale « Un nouvel élan citoyen » et, d'autre part, refusé que ce groupe expose ses questions orales ; que, par la requête susvisée, M. Carpels, membre du groupe d'opposition « Un nouvel élan citoyen », demande au tribunal d'annuler ces deux décisions ;

Sur les fins de non-recevoir opposées par la commune de Fretin :

2. Considérant, en premier lieu, que les refus exprès du maire de la commune, exprimés en séance du conseil municipal, de mettre aux voix une proposition de délibération déposée par des membres de l'opposition municipale et de laisser un élu issu de cette opposition présenter des questions orales au cours de cette même séance, alors même que ces refus ne trouvent qu'une expression orale retranscrite dans le procès-verbal de la séance du conseil municipal, constituent des actes faisant grief, susceptibles de recours contentieux ; que, par suite, les fins de non recevoir soulevées par la commune de Fretin, tirées, d'une part, de ce que les actes attaqués seraient de simples mesures préparatoires, d'autre part, de ce que les paroles prononcées en séance et retranscrites dans un procès-verbal seraient insusceptibles de recours, et enfin de ce que le maire n'aurait opposé aucun refus à la demande de l'opposition de poser des questions orales, doivent être écartées ;

3. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil municipal se réunit au moins une fois par trimestre* » ; qu'aux termes de l'article L. 2121-10 du même code : « *Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. (...)* » ; qu'il résulte de ces dispositions que le choix des questions portées à l'ordre du jour des séances du conseil municipal relève d'un pouvoir discrétionnaire du maire ; que, toutefois, les conseillers municipaux tiennent notamment de leur mandat le droit de soumettre des propositions à l'assemblée dont ils sont membres ; que, lorsque le maire arrête l'ordre du jour des séances du conseil municipal dans les conditions édictées par les dispositions précitées du code général des collectivités territoriales, l'exercice discrétionnaire de sa compétence ne doit pas porter une atteinte excessive au droit de proposition des conseillers municipaux ;

4. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le groupe d'opposition « Un nouvel élan citoyen » a sollicité, le 26 novembre 2015, l'inscription à l'ordre du jour du prochain conseil municipal, convoqué pour le 30 novembre 2015, d'un point dénommé « dispositif d'accueil de réfugiés et de demandeurs d'asile » ; que le maire de la commune a indiqué, au cours de la séance du conseil du 30 novembre 2015, qu'il examinerait ultérieurement la suite à réserver à cette demande ;

5. Considérant que la commune de Fretin soutient, en défense, que le refus exprès du maire, en date du 2 avril 2016, d'inscrire la proposition de délibération en litige à l'ordre du jour de cette séance est purement confirmatif de la décision implicite de rejet née du silence gardé par ce dernier pendant plus de deux mois sur la première demande des conseillers, en date du 26 novembre 2015 ; que toutefois, le silence gardé pendant deux mois par le maire de la commune de Fretin sur la demande dont il avait été saisi le 26 novembre 2015, ne peut être regardé comme ayant fait naître une décision implicite de rejet, dès lors que le maire n'était pas tenu de convoquer dans un tel délai le conseil municipal et que seule la décision par laquelle le maire a fixé l'ordre du jour de la séance du conseil municipal du 2 avril 2016 pouvait être de nature à révéler l'existence d'une décision refusant de faire droit à l'inscription d'un point à

l'ordre du jour de cette séance ; qu'ainsi, à la date de la décision verbale du 2 avril 2016 attaquée, la décision refusant d'inscrire le point en cause à l'ordre du jour n'était pas devenue définitive ; qu'il s'ensuit que la fin de non recevoir précitée doit être écartée ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

En ce qui concerne le refus du maire de Fretin d'inscrire la proposition de délibération du groupe « UNEC » à l'ordre du jour du conseil municipal du 2 avril 2016 :

6. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la proposition de délibération que le maire a refusé d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal tendait à ce que soit étudiée la participation de la commune au dispositif d'accueil et d'hébergement dédié aux personnes migrantes, sollicitant l'asile ou le statut de réfugié, mis en place par le gouvernement, au travers de la création d'un groupe de travail, interne au conseil municipal, chargé de déterminer les possibilités et les modalités d'accueil de ces personnes sur le territoire communal ; que, pour justifier le refus de son maire d'inscrire l'examen de cette question à l'ordre du jour du conseil municipal, la commune de Fretin soutient, d'une part, qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'obligeait le maire à inscrire ce point à l'ordre du jour du conseil municipal et, d'autre part, que cette question ne se rattache à aucune compétence du conseil municipal ; que toutefois, la commune ne conteste pas que cette question portait sur un sujet d'intérêt communal et n'établisse ni même n'allègue que la demande d'inscription de ce point à l'ordre du jour présentait un caractère manifestement dilatoire ou abusif ; que, dès lors, la décision du maire de ne pas inscrire la question précitée à l'ordre du jour du conseil municipal a porté une atteinte excessive au droit de proposition que les élus de l'opposition municipale tenaient de leur mandat ;

En ce qui concerne le refus du maire de Fretin opposé au groupe d'opposition « UNEC » d'exposer des questions orales :

7. Considérant 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.* » ; qu'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 ; que toutefois, l'exercice de ce droit est réglementé par le règlement intérieur de l'assemblée délibérante ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article 5 du règlement intérieur du conseil municipal de la commune de Fretin : « *Les questions orales portent sur des sujets d'intérêt général. Elles ne donnent pas lieu à des débats, sauf demande de la majorité des conseillers municipaux présents. 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. Lors de cette séance, le maire ou le président de séance ou l'adjoint délégué compétent répond aux questions posées oralement par les conseillers municipaux. Les questions déposées après l'expiration du délai susvisé sont traitées à la séance ultérieure la plus proche. Si l'objet des questions orales le justifie, le président de séance peut décider de les transmettre pour examen aux commissions permanentes concernées. Le nombre de questions orales est limité à 10 questions. 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 » ;*

9. Considérant qu'il ressort du procès-verbal de la séance du conseil municipal de Fretin en date du 2 avril 2016 que le maire de cette commune a refusé que soient présentées, lors de cette séance, des questions orales, au motif que le texte transmis deux jours plus tôt par le groupe d'opposition « UNEC » se présentait sous la forme de l'énumération de « thèmes » et n'était pas suffisamment précis ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier que la demande communiquée préalablement à la séance du 2 avril 2016 portait sur les points suivants : « difficultés rencontrées par l'école Sainte-Philomène », « les contrats de co-développements communes/MEL » et « le calendrier de révision du PLU » ; qu'en communiquant la demande ainsi libellée au maire, dans le délai de 48 heures précédant la séance du conseil municipal, les élus de l'opposition doivent être regardés comme ayant communiqué des questions portant sur des sujets d'intérêt général au sens de l'article 5 du règlement intérieur du conseil municipal de la commune de Fretin ; qu'ainsi, le maire de la commune a méconnu le droit des conseillers municipaux d'exposer en séance du conseil des questions orales ayant trait aux affaires de la commune, droit garanti par les dispositions précitées de l'article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de la requête, que M. Carpels est fondé à demander l'annulation des décisions en date du 2 avril 2016 par lesquelles le maire de la commune de Fretin a, d'une part, refusé d'inscrire une proposition de délibération du groupe d'opposition « Un nouvel élan citoyen » à l'ordre du jour du conseil municipal du même jour et, d'autre part, refusé que ce groupe expose ses questions orales lors de cette même séance ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

11. Considérant que l'exécution du présent jugement implique nécessairement qu'il soit enjoint au maire de la commune de Fretin d'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil municipal suivant la notification du présent jugement la proposition de délibération relative au « dispositif d'accueil de réfugiés et de demandeurs d'asile » déposée le 25 novembre 2015, ainsi que les questions orales communiquées par M. Carpels le 31 mars 2016, à moins que ce dernier considère que celles-ci ne sont plus d'actualité et retire ses demandes ; qu'il n'y a pas lieu, en revanche, d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

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

12. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. Carpels, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que demande la commune de Fretin au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la commune de Fretin une somme de 1 500 euros à verser à M. Carpels au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

## D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Les décisions en date du 2 avril 2016 par lesquelles le maire de la commune de Fretin a, d'une part, refusé d'inscrire la proposition de délibération du groupe d'opposition « Un nouvel élan citoyen », intitulée « dispositif d'accueil de réfugiés et de demandeurs d'asile », à l'ordre du jour du conseil municipal du même jour et, d'autre part, refusé que ce groupe expose ses questions orales lors de cette même séance, sont annulées.

Article 2 : Il est enjoint au maire de la commune de Fretin d'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil municipal suivant la notification du présent jugement la proposition de délibération relative au « dispositif d'accueil de réfugiés et de demandeurs d'asile » déposé le 25 novembre 2015, ainsi que les questions orales communiquées par M. Carpels le 31 mars 2016, à moins que ce dernier considère que celles-ci ne sont plus d'actualité et retire ses demandes.

Article 3 : La commune de Fretin versera à M. Carpels une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros au titre des frais exposés par celui-ci et non compris dans les dépens.

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

Article 5 : Les conclusions de la commune de Fretin présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à M. Laurent Carpels et à la commune de Fretin.

Délibéré après l'audience du 19 mars 2018, à laquelle siégeaient :

M. Couvert-Castéra, président,  
M. Lassaux, premier conseiller,  
Mme Allart, conseillère,

Lu en audience publique le 3 avril 2018.

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

L. ALLART

O. COUVERT-CASTÉRA

Le greffier,

Signé

A. NOWICKI

La République mande et ordonne au préfet du Nord 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.

Pour expédition conforme,  
Le greffier,