

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MELUN**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**N°1700813**

---

M. G... E...  
Et Mme F... B... I...

---

Mme Vosgien  
Rapporteuse

---

Mme Champenois  
Rapporteuse publique

---

Audience du 2 novembre 2018  
Lecture du 22 novembre 2018

---

Aide juridictionnelle totale  
Décision du 27 juin 2018

---

135-02-01-02-01-02-02  
C+

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Melun  
(2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 31 janvier 2017 et le 6 août 2018, M. G...  
E... et Mme F... B... I..., représentés par  
Me Gautier Bertrand, demandent au tribunal dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la délibération du 1<sup>er</sup> décembre 2016 du conseil  
municipal de la commune de Villeneuve-Saint-Georges exprimant un blâme à l'encontre de  
M. E... ;

2°) d'enjoindre à la commune de Villeneuve-Saint-Georges de procéder au retrait de la  
délibération à compter de la date de notification du jugement à intervenir ou, à défaut, dans un  
délai d'un mois à compter de cette date et de faire cesser toute mesure de publicité de cette  
délibération ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Villeneuve-Saint-Georges la somme de  
3 000 euros à verser à son conseil, Me Gautier Bertrand, au titre des articles L. 761-1 du code de  
justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Ils soutiennent que :

- la délibération du 1<sup>er</sup> décembre 2016 du conseil municipal de la commune de Villeneuve-Saint-Georges portant blâme de M. G... E... a été prise par une autorité incompétente dès lors que le conseil municipal n'avait pas la compétence matérielle pour prononcer une sanction, notamment au regard du règlement intérieur dudit conseil ou de l'article L. 2121-16 du code général des collectivités territoriales prévoyant que seul le maire dispose d'un pouvoir de police de l'assemblée pendant les séances ; le conseil municipal ne pouvait exercer une compétence que le maire a refusé d'exercer ; la jurisprudence permettant à un conseil municipal de sanctionner un maire par un blâme relève de la compétence du conseil pour contrôler les actes d'exécution du maire ; elle est étrangère à la question de la police de l'assemblée et n'est donc pas applicable en l'espèce ; le blâme relève du droit du travail dans le cadre d'un lien hiérarchique entre la personne sanctionnée et celle qui prononce la sanction alors que ni la commune, ni le conseil municipal et ni le maire ne sont dans une relation hiérarchique ou d'employeur avec un conseiller municipal, surtout lorsque celui-ci, comme M. E..., appartient au groupe d'opposition ;

- la commune n'apporte pas la preuve que les convocations à la séance du conseil municipal ont été régulièrement adressées aux conseillers municipaux Mmes D... et Lavocat et M. A... dans le délai de cinq jours francs prévu à l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ; le document produit en défense ne constitue pas un commencement de preuve dès lors qu'il ne s'agit pas d'un procès-verbal de police municipale et qu'il n'y figure aucune signature d'un agent assermenté ; la mention indiquée en objet est trop générale pour établir qu'il s'agit effectivement de la distribution de la convocation avec l'ordre du jour et les projets de délibérations pour la séance du 1<sup>er</sup> décembre 2016 et la mention « boîte aux lettres » concernant les conseillers municipaux MM. Birol et Faisse et Mme C... ne suffit pas à établir à leur égard la régularité de la convocation en temps utile ;

- la délibération n° 1 publiée au registre des délibérations du conseil municipal et portant blâme de M. E... n'est pas conforme à l'ordre du jour envoyé avec les convocations ni à celui remis en séance et ayant fait l'objet du vote du conseil municipal, mentionnant le blâme à M. E... en « point préalable » et le débat d'orientation budgétaire en point n° 1 ;

- cette délibération ne retranscrit pas avec exactitude le vote des élus, en particulier ceux pour lesquels elle mentionne une abstention alors qu'ils ont manifesté leur intention de ne pas prendre part au vote au motif qu'ils considéraient que le conseil municipal n'y était pas habilité ;

- elle est entachée d'une erreur de fait en ce que M. E... n'a pas eu une attitude véhémement et agressive tout au long du conseil municipal du 29 septembre 2016 ; ses deux seules interventions se sont limitées, au vu du compte-rendu de séance, à une citation qui ne dépassait pas les limites de la polémique politique et une brève agitation inaudible alors que d'autres conseillers municipaux sont intervenus à de nombreuses reprises ; il n'a pas davantage adopté une position de rejet systématique puisqu'il a voté pour 12 projets et contre 4 autres ;

- elle est également entachée d'erreurs de fait en ce que M. E... n'a ni prononcé d'invectives ou propos à caractère raciste à l'encontre des responsables de l'association culturelle turque présents dans la salle ni craché sur M. H..., comme en attestent la plainte déposée par le maire dans laquelle il confirme n'avoir pas expressément entendu les propos allégués, ainsi qu'un autre conseiller municipal présent à ses côtés et le compte-rendu de la séance qui fait foi et ne reproduit ni les propos allégués ni l'incident du crachat ; il a également fermement nié ces faits lors de son audition par les services de police ;

- elle est entachée d'une erreur de droit au regard des dispositions de l'article L. 2121-16 du code précité dès lors que le pouvoir de police de l'assemblée du maire n'a vocation à s'exercer qu'au cours de la séance du conseil municipal concernée alors que l'incident avec M. H... est survenu alors que la séance avait été levée et qu'ils attendaient pour sortir de la salle ;

- cette délibération est entachée d'un détournement de pouvoir dès lors qu'elle n'a pas été motivée dans un but de police de l'assemblée mais repose sur une position partisane de la municipalité et une dénaturation des faits, alors que M. H..., allié politique du maire, qui a lui-même porté un coup à M. E..., n'a pas été sanctionné ;

- elle méconnaît le principe de séparation des pouvoirs en ce qu'il n'appartient ni au maire ni au conseil municipal d'être juge et partie et de prononcer une sanction à l'encontre d'un conseiller municipal ;

- elle méconnaît le droit de M. E... d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial dans le cadre d'un procès équitable garanti par l'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- cette délibération, qui comporte des accusations publiques et le vote d'une sanction contre M. E..., méconnaît le principe de la présomption d'innocence issu de l'article 9 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui a valeur constitutionnelle, et est également consacré par l'article 11 de la déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 9-1 du code civil et l'article préliminaire du code de procédure pénale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 mars 2018, la commune de Villeneuve-Saint-Georges, représentée par la SELARL Gaïa, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge solidaire de M. E... et Mme B... I... la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les moyens tirés de la non-conformité du sens des votes inscrit dans la délibération ainsi que celle de la délibération par rapport à l'ordre du jour sont inopérants ;
- les autres moyens soulevés par M. E... et Mme B... I... ne sont pas fondés.

Un mémoire présenté pour la commune de Villeneuve-Saint-Georges a été enregistré le 24 août 2018 et n'a pas été communiqué.

Mme B... I... a été admise au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale par une décision du 27 juin 2018.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;
- 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 Vosgien, conseillère,
- les conclusions de Mme Champenois, rapporteure publique,
- les observations de Me Bertrand, représentant M. E... et Mme B... I..., et de Me Farrugia, représentant la commune de Villeneuve-Saint-Georges.

Une note en délibéré, enregistrée le 2 novembre 2018, a été présentée par les requérants.

Une note en délibéré, enregistrée le 5 novembre 2018, a été présentée par la commune de Villeneuve-Saint-Georges.

Considérant ce qui suit :

1. Par leur requête, M. E... et Mme B... I..., tous deux conseillers municipaux de la commune de Villeneuve-Saint-Georges, demandent l'annulation de la délibération du 1<sup>er</sup> décembre 2016 du conseil municipal exprimant un blâme à l'encontre de M. E... eu égard à ses comportements violents lors de la séance du 29 septembre 2016 au cours de laquelle il aurait notamment prononcé des invectives à l'encontre des responsables d'une association culturelle turque présents dans la salle.

2. En premier lieu, si la police des séances du conseil municipal appartient au maire, le conseil municipal ne sort pas de ses attributions en décidant de blâmer le comportement d'un conseiller municipal dès lors que les faits reprochés à l'intéressé se rattachent, comme en l'espèce, à l'exercice de ses fonctions de conseiller municipal. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence pour prononcer un blâme à l'encontre de M. E... du conseil municipal de la commune de Villeneuve-Saint-Georges, qui, ce faisant, n'a pas empiété sur le pouvoir de police de l'assemblée reconnu au maire par l'article L. 2121-16 du code général des collectivités territoriales, doit être écarté.

3. En deuxième lieu, 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 adressée par écrit, au domicile des conseillers municipaux ou, s'ils en font la demande, envoyée à une autre adresse ou transmise de manière dématérialisée.* ». Aux termes de l'article L. 2121-12 de ce code : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. / (...) / Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc. (...)* ». Un requérant qui soutient que les délais légaux d'envoi des convocations à un conseil municipal n'ont pas été respectés alors que, selon les mentions du registre des délibérations du conseil municipal, ces délais auraient été respectés doit apporter des éléments circonstanciés au soutien de son moyen. En l'absence de tels éléments, ses allégations ne sauraient conduire à remettre en cause les mentions factuelles précises du registre des délibérations qui, au demeurant, font foi jusqu'à preuve du contraire.

4. Il ressort des mentions du registre des délibérations du conseil municipal de la commune de Villeneuve-Saint-Georges que les conseillers municipaux ont été convoqués le 24 novembre 2016, soit plus de cinq jours francs avant la date de la séance du conseil municipal du 1<sup>er</sup> décembre suivant. En se bornant à soutenir, sans en justifier, que certains conseillers municipaux n'auraient pas reçu leur convocation dans le délai légal prévu à l'article L. 2121-12 du code précité, et à critiquer le constat de distribution desdites convocations produit en défense du fait de l'absence de signature d'un agent assermenté de la police municipale, les requérants n'apportent aucun élément circonstancié de nature à remettre en cause les mentions factuelles précises du registre des délibérations qui font foi jusqu'à preuve du contraire. Dès lors, le moyen tiré du non respect du délai légal de convocation du conseil municipal doit également être écarté.

5. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 2121-23 du code général des collectivités territoriales : « *Les délibérations sont inscrites par ordre de date. / Elles sont signées par tous les*

*membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer. ».* Aux termes de de l'article L. 2121-24 du même code : « (...) *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le dispositif des délibérations à caractère réglementaire est publié dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. (...) ».* En vertu de l'article L. 2121-25 de ce code : « *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. ».* Le défaut de mention, dans les convocations aux séances du conseil municipal, de l'ordre du jour, tel que prévue à l'article L. 2121-10 du code précité, de même que le défaut ou le caractère erroné des mesures de publicité des délibérations prévues aux articles L. 2121-23 à 25 du même code, n'entachent pas d'illégalité ses délibérations. En tout état de cause, il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire ni d'aucun principe général du droit l'obligation pour le conseil municipal de respecter strictement l'ordre d'examen des points prévus à l'ordre du jour tel qu'il aurait été mentionné initialement dans les convocations, voire dans l'ordre du jour remis en début de séance. Par suite, les requérants ne peuvent utilement soutenir que la délibération exprimant un blâme à l'encontre de M. E... serait illégale du fait qu'elle figure au registre des délibérations du conseil municipal en point n° 1 de ladite séance alors que l'ordre du jour initial prévoyait son examen en « point préalable ».

6. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 2121-20 du code général des collectivités territoriales : « (...) *Les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés. (...) ».* Si les requérants font valoir que le registre des délibérations du conseil municipal ne retranscrit pas avec exactitude le vote de certains élus pour lesquels elle mentionne une abstention alors qu'ils ont manifesté leur intention de ne pas prendre part au vote, qui se distingue de celle-ci, aucune disposition législative ou réglementaire ou aucun principe général du droit n'impose de mentionner une telle distinction, et il n'est ni établi, ni même allégué que le règlement intérieur du conseil municipal contiendrait une telle obligation. En tout état de cause, il n'est pas contesté que la délibération contestée, approuvée par 29 conseillers municipaux, a été adoptée à la majorité absolue des suffrages exprimés telle que prévue à l'article L. 2121-20 du code précité. Par suite, M. E... et Mme B... I... ne peuvent utilement soutenir que la délibération du 1<sup>er</sup> décembre 2016 serait, pour ce motif, entachée d'irrégularité.

7. En cinquième lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 2 que la décision du conseil municipal de blâmer le comportement d'un conseiller municipal pour des faits se rattachant à l'exercice de ses fonctions, qui constitue une forme d'avertissement et de sanction morale à l'égard de celui-ci eu égard à l'importance et au caractère notoire de ses fonctions vis-à-vis de la population, ne relève pas du régime des sanctions administratives ou pénales. Dès lors, les requérants ne peuvent utilement soutenir que la délibération contestée méconnaîtrait le principe de séparation des pouvoirs, le droit de M. E... d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial dans le cadre d'un procès équitable garanti par l'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que le principe de la présomption d'innocence.

8. En sixième lieu, il ressort des pièces du dossier, et notamment du procès-verbal de la séance du 29 septembre 2016 du conseil municipal de la commune de Villeneuve-Saint-Georges, que l'examen en fin de séance du point n° 3 relatif au projet de cession de terrains au profit de la fédération des centres culturels turcs s'est déroulé dans une ambiance de grande tension. A plusieurs reprises, la maire a dû couper les micros des élus prenant la parole sans y avoir été invités, en particulier M. E... qui parlait de « façon virulente en arrière plan et hors micro » évoquant « les étrangers ! ». Si les propos de celui-ci n'ont pas pu être retranscrits dans leur intégralité audit procès-verbal du fait des coupures de micros, il ressort des dépôts de plainte de M. H... et de la maire des 30 septembre et 4 octobre 2016, ainsi que d'attestations du président et

du vice-président de l'association culturelle turque Belle étoile, présents dans le public ce jour-là, qu'en fin de séance, alors que les élus sortaient de la salle, M. E... se serait dirigé vers les deux représentants de cette association pour leur demander de manière agressive : « et vous, vous êtes français ? ». Si les requérants produisent trois témoignages de conseillers municipaux également présents ce jour-là, relatant un autre incident survenu avec M. H..., ces éléments ne sont pas de nature à contredire les faits évoqués plus hauts et confirmés par les témoignages des personnes présentes dans le public. Les propos virulents à connotation raciste ou à tout le moins stigmatisant tenus par M. E... à l'endroit des membres de l'association culturelle turque Belle étoile présents doivent, ainsi, être regardés comme suffisamment établis. Il résulte, par ailleurs, de l'instruction que le conseil municipal aurait pris la même décision s'il s'était fondé sur ce seul motif eu égard au caractère agressif et déplacé du comportement et des propos ainsi tenus par l'intéressé à l'égard des personnes présentes dans le public au cours de cette séance, lesquels étaient susceptibles d'entacher l'image du conseil municipal.

9. En septième lieu, si les requérants font valoir que la délibération attaquée méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 2121-16 du code général des collectivités territoriales relatives à l'exercice du pouvoir de police de l'assemblée du maire qui n'a vocation à s'exercer qu'au cours des séances du conseil municipal alors que les faits reprochés se sont déroulés à l'issue de la séance, et qu'elle serait, pour le même motif, entachée d'un détournement de pouvoir, il résulte de ce qui a été dit aux points 2 et 7 que la délibération attaquée, qui repose sur des faits se rattachant à l'exercice des fonctions de conseiller municipal de M. E..., et qui constitue un simple avertissement ou une sanction morale, n'a pas été prise dans le cadre des pouvoirs de police de l'assemblée prévu à l'article L. 2121-16 du code précité. Par ailleurs, la seule circonstance qu'un autre élu, de la majorité politique de la maire, n'aurait pas été lui-même sanctionné pour son implication dans une altercation avec M. E... à l'issue de cette séance, au demeurant non établie de manière certaine au vu des seuls témoignages contradictoires versés au dossier, n'est pas de nature à établir que la délibération attaquée serait également pour ce motif entachée d'un détournement de pouvoir. Dès lors, les moyens tirés de ce que cette délibération serait entachée d'une erreur de droit et d'un détournement de pouvoir ne peuvent qu'être écartés.

10. Il résulte de tout ce qui précède que M. E... et Mme B... I... ne sont pas fondés à demander l'annulation de la délibération du 1<sup>er</sup> décembre 2016 du conseil municipal de la commune de Villeneuve-Saint-Georges exprimant un blâme à l'encontre de M. E.... Leur requête doit ainsi être rejetée, y compris leurs conclusions à fin d'injonction et celles présentées sur le fondement des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas non plus lieu de faire droit aux conclusions de la commune de Villeneuve-Saint-Georges présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

## D É C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de M. E... et Mme B... I... est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Villeneuve-Saint-Georges présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. G... E..., Mme F... B... I... et à la commune de Villeneuve-Saint-Georges.

Délibéré après l'audience du 2 novembre 2018, à laquelle siégeaient :

M. Antoine Jarrige, président,  
Mme Nathalie Vaiter-Romain, première conseillère,  
Mme Sophie Vosgien, conseillère.

Lu en audience publique le 22 novembre 2018.

La rapporteure,

Le président,

S. Vosgien

A. Jarrige

La greffière,

C. Mahieu

La République mande et ordonne au préfet du Val-de-Marne en ce qui le concerne et 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,  
La greffière,

C. Mahieu