

Mme B... A... et M. C..., tous deux conseillers municipaux de la commune de Villeneuve-Saint-Georges, vous demandent la délibération du 1<sup>er</sup> décembre 2016 du conseil municipal de cette commune portant blâme de M. D... C....

La présente requête ne posant pas de problème de recevabilité, nous en viendrons directement au fond.

\*\*\*

1. Le premier moyen devra retenir particulièrement votre attention. Il s'agit d'un moyen tiré de l'incompétence.

Dans une décision du 16 avril 1886 *Bobillon*, n°65647, au recueil p.341, le Conseil d'Etat a jugé que si la police des séances du conseil municipal appartient au maire, le conseil municipal peut néanmoins prêter son appui à son président (aujourd'hui son maire), en exprimant un blâme contre un conseiller municipal qui trouble la séance : en prenant cette décision, il ne prend pas une délibération étrangère à ses attributions.

Ce pouvoir a été reconnu également s'agissant de l'ancien maire, en le rattachant à un pouvoir dévolu au conseil municipal par la loi, ici l'article 90 de la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale : voyez CE 21 mars 1902, *Colas*, au recueil, concernant un ancien maire qui avait détruit du mobilier communal. Il a été reconnu que le maire en exercice peut faire l'objet d'un tel blâme : voyez CE 29 juillet 1994, *Commune de Saint-Mandrier*, n°126383 au recueil. Sur ce point le Conseil rattache également le pouvoir du conseil municipal de blâmer son maire au pouvoir de contrôle de l'assemblée sur l'activité du maire (ancien L. 122-19 du code des communes). Notons que ce fondement est toujours valable ; l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales reprend cette notion de contrôle du conseil municipal du maire.

Dans ces deux cas, la possibilité de blâmer le maire ou l'ancien maire se rattache à un pouvoir existant de l'assemblée communale, reconnu par la loi, qui est le pouvoir de contrôle du maire par l'assemblée communale.

S'agissant des conseillers municipaux, le lien textuel est moins évident. Par la décision *Bobillon*, la haute juridiction indique que « *Si la police des séances du conseil municipal appartient au maire, le conseil municipal peut néanmoins prêter son appui à son président, en exprimant un blâme contre un conseiller municipal qui trouble la séance (...)* ». Ce pouvoir est donc relié de manière très distendue au pouvoir de police de l'assemblée qui est dévolu au maire.

Par la suite, le Conseil d'Etat a pu quelque peu préciser les contours de ce pouvoir reconnu de façon prétorienne au conseil municipal. Dans la décision du 4 août 1905, *Commune de Saint-Sauveur-le-Vicomte*, n°19845, au recueil p. 743, le Conseil d'Etat étend ce pouvoir aux agissements d'un conseiller municipal hors d'une séance dudit conseil, qui peuvent être rattachés aux fonctions de conseiller municipal. Le rattachement aux fonctions de conseiller est donc un critère essentiel. En l'espèce, le conseiller blâmé par l'assemblée avait envoyé au préfet une dénonciation injurieuse dans le but de faire obstacle à l'approbation d'une délibération du conseil municipal. Dans l'affaire du *Sieur Delarablée*, jugée le 11 février 1927, au recueil p. 179, le Conseil juge que les faits commis par ce conseiller municipal qui, à l'insu de ses collègues, avait apposé des annotations sur le registre des délibérations propres à infirmer la validité desdites délibérations, sont des circonstances qui

touchent à l'exercice des fonctions communales, et valide ainsi la délibération du conseil exprimant un blâme. Citons encore la décision *Sieur Guernet*, du 14 mars 1934, au recueil p. 336. Dans cette affaire, le conseiller municipal blâmé avait demandé qu'il soit procédé au branchement sur le compteur municipal de deux lampes placées pour l'éclairage d'un nouveau lotissement sans autorisation du conseil. Le Conseil d'Etat évoque ici une ingérence abusive du conseiller, qui lui permet de conclure que le conseil municipal, en blâmant le sieur Guernet, n'était pas sorti de ses attributions. Citons enfin une décision beaucoup plus récente, il s'agit de la décision du Conseil d'Etat du 27 octobre 1982, *Commune de Parigny-les-Vaux*, au recueil : le Conseil d'Etat a retenu que le conseil municipal sortait des limites de ses attributions s'il décidait de blâmer un conseiller à raison d'un comportement ne se rattachant pas à l'exercice de ses fonctions.

Malgré son grand âge, la jurisprudence *Bobillon* et ses suites est donc toujours vivante et nous ne voyons pas de raison pour l'abandonner ; notamment, aucune disposition du code général des collectivités territoriales actuel n'y fait obstacle. Vous êtes donc en présence d'un pouvoir ouvert au conseil municipal de façon purement prétorienne voilà plus d'un siècle. Au travers des décisions que nous venons de citer, vous voyez que cette jurisprudence n'a pas été remise en cause dans son principe et qu'elle a été précisée.

Le blâme n'est que l'expression d'une opinion du conseil municipal, comme l'est un vœu. Ce n'est ni un jugement, ni une sanction disciplinaire. En effet, le pouvoir de prononcer une sanction disciplinaire implique un lien hiérarchique entre l'autorité qui sanctionne et le « sanctionné », une procédure, et des sanctions légalement définies en application du principe de légalité des délits et peines. Ce n'est pas possible dans cette configuration.

Et la reconnaissance de la possibilité pour le conseil municipal de prononcer un blâme, qui n'a finalement qu'une valeur morale, ne saurait avoir pour effet de déposséder le maire de son pouvoir de police de l'audience – qui ne lui permet d'ailleurs pas plus d'exercer un pouvoir disciplinaire sur les conseillers municipaux –. La mise en œuvre de ce pouvoir n'a, en conséquence, pas pour effet de méconnaître la séparation des pouvoirs, la présomption d'innocence ou encore l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le conseil municipal a donc bien compétence pour prononcer un tel blâme. Vous pourrez écarter le premier moyen.

2. Les requérants se prévalent, par un deuxième moyen, de l'absence de preuve du respect du délai de convocation de 5 jours francs de certains conseillers municipaux prévu à l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales.

Le compte-rendu de séance mentionne bien que les conseillers ont tous été convoqués le 24 novembre 2016, soit plus de 5 jours francs avant la séance. En application de la jurisprudence du Conseil d'Etat *Mme Gannay et Mme Motti* du 8 juin 2016, n°388754, au recueil, ces mentions font en foi jusqu'à preuve du contraire. Les requérants n'apportent aucun élément circonstancié au soutien de leur moyen, qui pourra donc être écarté.

3. Les requérants se plaignent, en troisième lieu, de ce que l'ordre du jour initial et celui remis en séance indiquaient que le blâme à M. C... faisait l'objet d'un « point préalable », alors que le compte rendu de séance indique cette question a fait l'objet d'une délibération n°1.

Nous ne voyons aucune irrégularité là-dedans. Vous pourrez rapidement écarter le moyen.

4. Les requérants soutiennent, en quatrième lieu, que c'est à tort que le registre des délibérations mentionne à tort que certains conseillers se sont abstenus de voter.

Si nous comprenons la nuance politique entre l'abstention et le refus de participer au vote, pour autant, juridiquement, le fait de mentionner l'un à la place de l'autre ne nous paraît contraire à aucun principe ni aucun texte. L'article L. 2121-20 du code général des collectivités territoriales impose seulement que les délibérations soient adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés, ce qui n'est pas contesté ici. Les articles R. 2121-9 et -10 du même code, relatifs à la forme des délibérations, ne mentionnent rien à ce sujet. Les requérants ne se prévalent par ailleurs pas d'une méconnaissance sur ce point du règlement intérieur.

Vous pourrez donc écarter le moyen.

5. Venons-en au moyen tiré de l'erreur de fait.

La délibération attaquée ne mentionne que le vote du blâme à l'encontre de M. C.... Vous en trouvez néanmoins les motifs sont précisés dans la note de présentation remise en séance, évoquant ses « comportements violents » lors de la séance du 29 septembre 2016 à savoir :

- une attitude véhémement et agressive tout au long du conseil
- des invectives à l'encontre des responsables de l'association culturelle turque présents dans la salle
- et un crachat sur M. E..., conseiller municipal.

Rappelons, afin d'avoir pleinement connaissance du contexte, que les incidents ici en débat ont eu lieu pendant et après un débat relatif à la cession d'un terrain à l'association Belle Etoile, qui fait partie de la fédération des centres culturels turcs. Notons que des membres de l'association étaient présents lors de la séance.

M. C... et Mme B... A... soutiennent que les motifs retenus sont entachés d'inexactitude.

Le compte rendu des débats comprend quelques éléments. Il indique page 14 que « M. C... parle de façon très virulente en arrière-plan et hors micro ». Les propos retranscrits sont « les étrangers ! » Ce à quoi la maire répond : « après de tels propos, le débat est clos ».

Vous disposez ensuite de trois plaintes et de témoignages de conseillers municipaux et d'autres personnes présentes.

La maire a déposé une plainte le 14 octobre à 8 heures 45. Elle évoque un climat de tension apparente. Elle indique que M. C... et deux autres conseillers ont pris la parole sans qu'elle la leur donne. Elle ajoute avoir entendu que M. C... avait dit qu'on avait vendu l'Algérie à la France. Elle rapporte ensuite des propos attribués à M. C... qu'elle n'a pas entendus : que le conseil municipal serait un conseil d'étrangers, qu'il aurait demandé aux français de lever la main, qu'il a demandé à la communauté turque présente « et vous vous êtes français ? » Elle ajoute qu'il s'est placé devant M. E... et qu'il lui a craché dessus. Elle indique enfin avoir du couper les micros face aux interventions non autorisées de ce fait certains propos n'ont pas été bien entendus.

M. E... a également déposé une plainte le 30 septembre. Il indique que M. C... a demandé à la communauté turque s'ils étaient français. Il rapporte également les propos suivants « dans deux mois c'est Daesh qui va sortir de là, il va y avoir une mosquée avec des salafistes ». Il confirme les propos demandant aux français de lever la main de façon agressive. Le vice-président et le président de l'association Belle Etoile le confirment. M. E... indique que M. C... a tenu plusieurs propos racistes

dirigés notamment contre la communauté turque. Il aurait également dit à M. E... qu'il n'était qu'un étranger. Il confirme que l'intéressé lui a craché dessus. Il évoque également une attitude menaçante.

M. F..., un autre conseiller, indique que c'est M. E... qui s'est montré agressif et qu'il a fallu le maîtriser. Il ajoute qu'il a entendu une voix de femme crier « il a craché ». Il ne mentionne pas de coup porté par M. E... à M. C....

M. C..., qui a pu nier les faits reprochés lors de son audition par les services de police, a de son côté plainte pour diffamation par courrier du 4 décembre 2016. Il indique avoir été agressé physiquement par M. E... et avoir fait l'objet d'une ITT de 2 jours le 3 octobre 2016, mais ne produit aucune pièce en ce sens alors en outre que ce point est relevé en défense. Mme B... A... témoigne également de ce que c'est bien M. E... qui a agressé M. C... et qu'il n'y a pas eu de crachat, même si elle aussi a entendu une femme crier « il a craché ! ».

Nous proposons d'écarter les témoignages largement postérieurs aux faits produits pour les besoins de la cause, qu'ils émanent des requérants ou de la défense.

Nous devons avouer que nous déplorons d'avoir à statuer sur la réalité de tels faits imputés qui plus est des élus, qu'il s'agisse des coups prétendument reçus par M. C... ou du crachat qu'il aurait commis.

Au regard de tout ce qui vient d'être dit, vous ne pouvez ni retenir les faits relatifs au crachat ni ceux relatifs à l'agression qu'aurait subie M. C..., qui ne sont pas suffisamment établis en l'état du dossier ; vous n'êtes en effet qu'en possession de témoignages radicalement opposés.

Le motif tiré de l'attitude véhémement et agressive tout au long du conseil ne nous semble pas établi par les pièces du dossier, et notamment pas par le compte rendu de séance.

Mais nous vous proposons de juger que les propos à connotation racistes tenus par M. C... à l'endroit des membres de l'association présents, et uniquement ceux-là, qui ne sont pas réellement remis en cause par les attestations produites en sa faveur, sont établis. Les membres de l'association en ont attesté, et les attestations produites par les requérants ne contredisent pas sérieusement cet état de fait. Cela est corroboré par les mentions, certes succinctes, du procès-verbal de séance dont nous avons fait état plus tôt.

La délibération est donc entachée de deux erreurs de fait. Nous vous proposons de neutraliser ces deux motifs erronés en application de la jurisprudence *Dame Perrot* (CE, Ass. 12 janvier 1968, n°70951, au recueil), puisqu'il nous apparaît que le conseil municipal aurait pris la même délibération s'il n'avait retenu que les propos tenus par M. C..., qui dépassent le cadre de la polémique politique et citoyenne.

\*\*\*

En dernier lieu, il vous reste à vous prononcer sur les moyens tirés de l'erreur de droit et du détournement de pouvoir, qui ont tous deux un lien, dans l'argumentation des requérants, avec le pouvoir de police de l'assemblée dévolue au maire.

Ainsi que nous l'avons rappelé, le pouvoir conféré au conseil municipal en vertu de la jurisprudence *Bobillon* est *sui generis*. Ce n'est pas une sanction disciplinaire ; ce n'est pas un vœu, ce n'est pas non plus l'exercice d'un pouvoir de police.

Les faits ici en cause se rattachent bien à l'exercice des fonctions de conseiller municipal. Aussi le conseil municipal pouvait prononcer un blâme en vertu de la jurisprudence précitée, et ce, sans détourner le pouvoir de police de l'assemblée dévolu au maire.

Le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-16 du code de général des collectivités territoriales relatif au pouvoir de police de l'assemblée dévolu au maire, qu'il soit soulevé sous l'angle de l'erreur de droit ou du détournement de pouvoir, doit donc être écarté.

\*\*\*

Aucun moyen n'étant susceptible de prospérer, vous rejetterez les conclusions à fin d'annulation.

S'agissant des conclusions accessoires, vous rejetterez les conclusions à fin d'injonction ainsi que celles présentées par les requérants tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Nous vous proposons de ne pas faire droit aux conclusions présentées sur ce fondement par la commune.

Tel est le sens de nos conclusions.