

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N°1701663

PREFET DE L'ISERE

M. Jean-Louis Ban
Rapporteur

M. Stéphane Morel
Rapporteur public

Audience du 3 mai 2018
Lecture du 24 mai 2018

30-01-04
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Grenoble

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 21 mars 2017, le 9 février 2018 et le 26 avril 2018, le préfet de l'Isère demande d'annuler la décision révélée de la commune de Grenoble d'instituer une procédure d'interpellation et de « votation citoyenne » ou, à titre subsidiaire, de l'annuler en tant que, d'une part, elle impose la mise en œuvre des décisions ayant recueilli 20 000 votes, et, d'autre part, qu'elle permet de passer-oltre les décisions relevant de la compétence exclusive du conseil municipal.

Il soutient que :

- aucune délibération du conseil municipal n'a adopté la procédure de votation citoyenne ni autorisé le maire à mettre celle-ci en application ; la décision instituant la procédure de votation citoyenne doit donc être regardée comme un acte nul et de nul effet, dont l'inexistence matérielle peut être contestée à tout moment ;
- la décision instituant la procédure de votation citoyenne est révélée par sa publication sur le site internet de la commune, par sa présentation lors du conseil municipal et le rejet de son recours gracieux ; la requête est donc recevable ;
- il s'agit d'une procédure décisionnelle et non d'un acte préparatoire ; en tout état de cause, un déferé préfectoral est recevable même lorsque celui-ci se limite à une simple déclaration d'intention ou revêt un caractère préparatoire ;
- le maire n'avait pas compétence pour créer cette procédure ; la décision attaquée est donc entachée d'incompétence en l'absence de vote du conseil municipal ;

- elle empiète sur les compétences de l'organe délibérant lorsque la proposition citoyenne est rejetée par lui, celle-ci peut être adoptée par 20 000 votes des habitants à la suite d'une procédure décidée par le seul maire ;
- le maire a institué une procédure juridique décisionnelle sans base légale qui vient concurrencer les procédures prévues à l'article 72-1 de la constitution ;
- l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que toute convocation est faite par le maire est méconnu dès lors que ce dernier renonce à son pouvoir d'appréciation ;
- la procédure méconnaît l'article L.1112-16 du code général des collectivités territoriales ;
- en permettant à des personnes autres que les seuls électeurs de la commune d'user du droit de pétition, notamment les habitants de la commune âgés d'au moins 16 ans, le conseil municipal a méconnu les dispositions de l'article 72-1 de la constitution ;
- la phase 2 dite de votation citoyenne, mise en œuvre en cas de rejet par le conseil municipal de la pétition et à la condition que la proposition recueille 20 000 voix majoritaire, met le maire en situation de compétence liée vis-à-vis du résultat de la consultation et méconnaît les articles LO 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ; la seule procédure permettant aux électeurs, par leur vote, de mettre en œuvre une mesure, est celle du référendum local prévue à l'article LO 1112-7 qui exclut de facto les habitants mineurs et requiert que la mesure ait reçu 50 % d'avis favorable avec une participation de 50 % des électeurs inscrits.

Par des mémoires en défense enregistrés le 20 septembre 2017 et le 19 avril 2018, la commune de Grenoble conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- le déferé préfectoral n'est pas dirigé contre une véritable décision faisant grief ;
- le dispositif d'interpellation et de votation citoyenne s'inscrit dans le cadre de la préparation des décisions du conseil municipal ou du maire et il est dépourvu d'un caractère juridique contraignant ; il s'agit d'une décision insusceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir et correspondant au seul engagement du maire; le déferé préfectoral est en conséquence irrecevable ;
- la mise en place de la votation citoyenne correspond à une compétence du maire au titre de la préparation de la politique municipale ;
- la votation citoyenne ne dessaisit pas le conseil municipal de sa compétence d'adoption des délibérations concernant les affaires générales de la commune mais elle intervient en amont de la décision municipale et de l'inscription des questions à l'ordre du jour du conseil municipal, qui relève de la compétence exécutive du maire soumise au conseil municipal ;
- en matière de préparation des actes, l'administration dispose d'une compétence générale selon les dispositions de l'article L.131-1 du code des relations entre le public et l'administration ;
- le fait d'inscrire ou non à l'ordre du jour de la séance du conseil municipal une question ayant été présentée dans le cadre de l'interpellation citoyenne ou de mettre en œuvre une mesure ayant obtenu une majorité de voix au cours d'une votation citoyenne procède d'une obligation uniquement politique et non juridique ;
- le dispositif ne prive pas le maire de son pouvoir discrétionnaire concernant les questions portées à l'ordre du jour, il y est seulement tenu par un «engagement» de nature politique ;
- d'un point de vue strictement juridique, ce dispositif ne concurrence pas les procédures existantes mais éclairent le maire sur une politique municipale.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 M. Ban,
- les conclusions de M. Morel, rapporteur public,
- et les observations de Mme Hunault, représentant le préfet de l'Isère et de Me Astre, représentant la commune de Grenoble.

Une note en délibéré présentée par le préfet de l'Isère a été enregistrée le 3 mai 2018.

1. Considérant que, dans l'objectif de renforcer la démocratie locale, la commune de Grenoble a mis en place en mars 2016 une « procédure d'interpellation et de votation citoyenne » en publiant des schémas explicatifs sur son site internet et un dossier de presse ; qu'une première pétition citoyenne demandant l'abrogation de la délibération du 20 juin 2016 instituant des tarifs de stationnement a recueilli plus de 2 000 signatures des habitants de Grenoble et a été présentée et débattue au conseil municipal lors de la séance du 26 septembre 2016 sans qu'un vote ne soit formalisé ; que cette proposition a été ensuite soumise au vote des Grenoblois sans recueillir les 20 000 voix nécessaires ;

2. Considérant que, par courrier du 17 octobre 2016, le préfet de l'Isère a demandé au maire de Grenoble, d'une part, de transmettre la décision portant création de ce dispositif et, d'autre part, de préciser sa base légale ; que, par courrier du 3 novembre 2016, le maire a indiqué se fonder sur les dispositions de l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales ; que, par courrier du 8 décembre 2016, le préfet de l'Isère a adressé un recours gracieux à la commune de Grenoble demandant le retrait de l'acte instituant la procédure de votation citoyenne ; que, par courrier du 17 janvier 2017, la commune de Grenoble a rejeté la demande de retrait du préfet de l'Isère ; qu'en vertu des dispositions de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, le préfet de l'Isère défère la décision de la commune de Grenoble instituant la procédure d'interpellation et de votation citoyenne ;

Sur la recevabilité du déferé préfectoral :

3. Considérant que la publication sur le site internet de la commune de Grenoble de schémas explicatifs de cette procédure, les articles de presse s'y rapportant, la présentation de ce dispositif lors du conseil municipal du 29 février 2016 et la mise au vote de la première pétition citoyenne relative aux tarifs de stationnement révèlent clairement la décision par laquelle la commune de Grenoble a institué une procédure d'interpellation et de votation citoyenne ;

4. Considérant qu'à supposer même que le dispositif créé ne revête pas une portée décisionnelle, le recours à cette procédure comporte, en lui-même, des effets juridiques et constitue une décision qui nécessitait le vote du conseil municipal ; qu'en outre, un déferé préfectoral est recevable même contre une simple déclaration d'intention ou une mesure

préparatoire ; que, dès lors, et en tout état de cause, la commune n'est pas fondée à soutenir que le déféré préfectoral serait dirigé contre une mesure préparatoire et non contre un acte décisoire ;

5. Considérant qu'il résulte de ce précède que le déféré du préfet de l'Isère est recevable ;

Sur le bien fondé du déféré préfectoral :

6. Considérant que l'article 34 de la Constitution dispose : « (...) *La loi détermine les principes fondamentaux : (...) - de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* » ; qu'aux termes de l'article 72-1 de la Constitution : « *La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence. Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité(...)* » ; qu'aux termes de l'article 72 de la Constitution : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.* » ;

7. Considérant que les conditions d'application des dispositions de l'article 72-1 de la Constitution ont été définies aux articles LO. 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales s'agissant du recours au référendum local et par les articles L. 1112-15 et suivants du même code s'agissant de la consultation de la population sur une décision que la collectivité territoriale envisage de prendre et de la faculté pour les électeurs de demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée ;

8. Considérant qu'en particulier l'article LO. 1112-1 du code général des collectivités territoriales dispose : « *L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité.* » ; que l'article L. 1112-16 du même code dispose que : « *Dans une commune, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un dixième des électeurs, peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée (...)* » ;

9. Considérant, par ailleurs, qu'aux termes de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics.* » ;

10. Considérant que l'exercice du droit de pétition par les habitants d'une commune et le referendum local entrant dans le champ des dispositions constitutionnelles précitées ne peuvent s'exercer que dans les conditions et selon les modalités qu'elles prévoient ; que ce cadre constitutionnel et législatif ne fait toutefois pas obstacle à ce que les collectivités territoriales mettent en place d'autres formes d'association du public à l'exercice de leurs compétences

notamment sur le fondement des dispositions de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration ;

11. Considérant que, dans l'éditorial du dossier de presse, le maire présente la procédure d'interpellation et de votation citoyenne comme étant « Des outils qui donnent la possibilité aux Grenoblois d'être à l'initiative de projets, d'intervenir au conseil municipal pour interpellier les élus sur une opinion ou des idées, et de décider directement, par la votation citoyenne, les choix budgétaires pour les réorienter au plus près de leurs besoins » ; que selon les schémas explicatifs figurant sur le site internet de la commune, l'interpellation citoyenne ouvre la faculté aux habitants de la commune de Grenoble, âgés de plus de 16 ans, de signer un projet de pétition relevant de la compétence du conseil municipal qui, s'il recueille 2 000 signatures, entraîne son inscription à l'ordre du jour du conseil municipal ; qu'au cas où le conseil municipal n'adopte pas ce projet, il est soumis, après l'organisation d'une campagne, au vote des habitants de la commune de Grenoble âgés de plus de 16 ans ; que si la proposition recueille 20 000 voix, elle sera « mise en œuvre » dans un délai de deux ans, le maire s'engageant à « suivre le résultat de la votation » ;

12. Considérant ainsi, que selon l'information délivrée au public par la commune de Grenoble, qui doit être claire et suffisante, cette procédure tend à faire inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal une affaire relevant de sa compétence à la demande d'une partie des habitants de Grenoble et fait intervenir, en cas de rejet par le conseil municipal du projet porté par la pétition, un vote des habitants de la commune pour que cette proposition soit « mise en œuvre » dans un délai de deux ans ; que, compte tenu de l'objet et de la portée de cette procédure, et malgré son originalité, la commune de Grenoble doit être regardée comme ayant réglementé la mise en place combinée d'un droit de pétition au sens du 1^{er} alinéa de l'article 72-1 de la Constitution et d'un référendum local au sens du deuxième alinéa de ce même article ; que cette procédure, qui peut se poursuivre malgré le refus du projet par le conseil municipal, ne constitue pas une simple décision d'association du public au sens des dispositions de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration destinée à éclairer la commune sur l'élaboration d'un projet ou sur une décision en préparation ; que, dès lors, en prenant une telle décision qui a pour effet d'étendre ces droits à diverses catégories de personnes n'ayant pas la qualité d'électeur au sens du code électoral, la commune de Grenoble a directement méconnu les dispositions précitées de l'article 72-1 de la Constitution qui réserve ce droit de pétition aux seuls électeurs de la collectivité territoriale ; que, d'autre part, en décidant de mettre en place une telle procédure sans respecter le cadre constitutionnel et législatif tel que défini au point 8, la commune a excédé ses pouvoirs en méconnaissance des compétences réservées au législateur et a méconnu les conditions dans lesquelles les électeurs de la commune peuvent s'exprimer par la voie du référendum et exercer un droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée ;

13. Considérant que, comme il a été dit, la procédure décidée par la commune de Grenoble entre dans le champ du cadre défini par la Constitution et par le législateur aux articles LO. 1112-1 et L. 1112-15 du code général des collectivités territoriales ; que si les dispositions de l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales reconnaissent que le droit des habitants d'une commune à être consultés sur les décisions qui les concernent est un principe essentiel de la démocratie locale, ces dispositions ont une portée générale et ne sauraient fonder légalement le dispositif décidé par la commune de Grenoble ;

14. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du déféré préfectoral, d'annuler la décision révélée de la commune de Grenoble d'instituer une procédure d'interpellation citoyenne et de votation citoyenne ;

D É C I D E :

Article 1^{er} : La décision révélée de la commune de Grenoble d'instituer une procédure d'interpellation et de votation citoyenne est annulée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié :

- au préfet de l'Isère,
- et à la commune de Grenoble.

Délibéré après l'audience du 3 mai 2018 à laquelle siégeaient :

Mme Paquet, présidente,

M. Chocheyras, premier conseiller,

M. Ban, premier conseiller.

Lu en audience publique le 24 mai 2018.

Le rapporteur,

La présidente,

J.-L Ban

D. Paquet

La greffière,

W. Chellali

La République mande et ordonne au préfet de l'Isère 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.