

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE ROUEN**

N° 2604782

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme G... C...
M. E... K...
Mme L... A...
M. J... I...
Mme F... B...
Mme D... H...
M. Bruno DEVAUX

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés,

M. Banvillet
Juge des référés

Audience du 10 septembre 2026
Ordonnance du 18 septembre 2026

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 25 août 2026, Mme G... C..., M. E... K..., Mme L... A..., M. J... I..., Mme F... B..., Mme D... H... et M. Bruno Devaux, représentés par Me Bovis, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de la délibération n° 62 du conseil municipal de Rouen du 25 juin 2026 en tant qu'elle adopte l'article 8 du règlement intérieur du conseil municipal, jusqu'à ce qu'il soit statué sur la requête au fond ;

2°) à titre subsidiaire, d'ordonner la suspension de l'exécution de cette délibération en tant qu'elle adopte les alinéas 1^{er}, 2, 6 et 7 de l'article 8 dudit règlement intérieur ;

3°) d'ordonner à la commune de Rouen, en application de l'article R. 611-10 du code de justice administrative, de produire le texte du règlement intérieur effectivement annexé à la délibération n° 62 telle que publiée et transmise au représentant de l'Etat, ainsi que le procès-verbal de la séance du conseil municipal du 25 juin 2026 ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Rouen la somme de 5 000 euros à leur verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la condition tenant à l'urgence est remplie dès lors que l'article 8 du règlement intérieur adopté par la délibération attaquée, en ce qu'il limite le droit d'expression des groupes d'élus constitués au sein du conseil municipal, porte atteinte à l'exercice de leur mandat de conseiller municipal ainsi qu'à l'exercice de leur droit d'initiative qu'ils tiennent de leur statut d'élus et que ce règlement intérieur sera appliqué dès la prochaine séance du conseil municipal prévue le 8 octobre 2026, séance pour laquelle le calendrier prévisionnel prévoyant les modalités d'exercice du droit d'initiative sera défini lors de la conférence des présidents du 1^{er} octobre 2026 ;
- la condition tenant à l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la délibération attaquée est remplie dès lors que :
 - la délibération attaquée est irrégulière en ce que le règlement intérieur mis en ligne par la commune, qui lui est annexé, n'est pas conforme à celui ayant été adopté lors de la séance du 25 juin 2026 dès lors qu'il mentionne en son article 8 alinéa 3 « deux thèmes » pouvant être débattus par séance, ce qui représente une incohérence avec le vote de « trois thèmes » en séance et empêche les conseillers municipaux de connaître la règle qui leur est opposable ;
 - elle est entachée d'un vice de procédure dès lors qu'elle a été adoptée sans que l'amendement présenté par les requérants n'ait été soumis au vote en méconnaissance de l'article 5 du règlement intérieur du conseil municipal alors applicable ;
 - elle est entachée d'un vice de procédure dès lors qu'elle a été adoptée dans sa version amendée, sans toutefois que cet amendement n'ait été soumis au vote « à bulletin secret », en dépit de la demande formulée en ce sens par Mme A... ;
 - elle est entachée d'un vice de procédure, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales dès lors que la convocation à la séance du 25 juin 2026 a été adressée aux conseillers municipaux sans le projet de règlement intérieur soumis à délibération y soit joint, celui-ci n'ayant été mis à disposition que le 19 juin 2026 sans qu'aucun message n'en informe les élus ; en outre, le rapport soumis aux membres du conseil municipal se borne à rappeler les matières que le règlement intérieur doit obligatoirement traiter et à préciser que son contenu est déterminé librement par le conseil sans exposer ni la portée ni les motifs des modifications apportées à l'article 8 dudit règlement ;
 - l'article 8 du règlement intérieur qu'elle adopte méconnaît le droit d'initiative et de proposition des groupes d'élus en limitant l'exercice de ce droit à une séance sur deux pour chaque groupe alors qu'il s'agit pourtant de la seule voie qu'il leur est ouverte pour porter un sujet devant l'assemblée délibérante et sans qu'une telle restriction soit justifiée par des contraintes d'organisation de la séance du conseil municipal ;
 - il méconnaît le droit, ouvert à l'article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales, de proposition et d'initiative du conseiller municipal qui n'appartient à aucun groupe dès lors que son article 8 réserve ce droit aux seuls groupes ;
 - l'article 8 du règlement intérieur adopté par la délibération litigieuse ne procède pas à une définition de critères d'examen de la recevabilité par la conférence des présidents des propositions de thèmes présentées par les groupes plaçant ainsi les conseillers municipaux dans une situation d'incertitude quant aux modalités d'exercice des droits qu'ils détiennent de leur mandat, notamment de leur droit d'initiative ;
 - il porte atteinte au principe d'égalité entre les membres du conseil municipal en ce qu'il réserve à certains d'entre eux, au détriment des autres, la possibilité de porter devant l'assemblée un sujet de leur choix et institue ainsi une différence de traitement injustifiée ;
 - il porte atteinte au droit que les membres élus du conseil municipal tiennent de leur mandat en ce qu'il procède à la suppression de tout vote et de tout amendement à

l'issue du débat, lesquels concourent à caractériser l'atteinte portée aux droits qu'ils tiennent de leur mandat.

Par un mémoire en défense enregistré le 7 septembre 2026, la commune de Rouen, représentée par Me Verilhac conclut, à titre principal, au rejet de la requête et, à titre subsidiaire à ce que la délibération n° 62 ne soit suspendue qu'en tant qu'elle adopte les alinéas 1, 2, 6 et 7 de l'article 8 du règlement intérieur. Elle conclut également à ce que soit mise à la charge des requérants la somme de 3 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors que :

○ l'article 8 de la délibération litigieuse ne porte pas atteinte au droit d'expression des conseillers municipaux ; en effet cet article offre, comme le précédent règlement intérieur dont il modifie les conditions d'exercice, un droit d'initiative supplémentaire aux groupes politiques en leur offrant la possibilité de proposer des sujets de débats distincts de ceux mis à l'ordre du jour et ne remet nullement en cause le droit ouvert aux conseillers municipaux par les dispositions de l'article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales, d'émettre des vœux, de poser des questions orales sur les affaires de la commune ou, lorsqu'au moins un dixième des membres en fait la demande, d'organiser un débat sur la politique générale de la commune ; de même, l'article litigieux du règlement intérieur ne fait pas obstacle à l'exercice d'expression des conseillers élus sur une liste autre que celle ayant obtenu le plus de voix lors du dernier renouvellement du conseil municipal ou ayant déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale prévu par l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales ;

○ en outre, la seule perspective de la tenue d'une conférence des présidents le 1^{er} octobre prochain en prévision du conseil municipal du 8 octobre 2026 ne saurait faire obstacle à ce que chaque groupe d'élus entame dès à présent une réflexion sur les thèmes qu'il entend proposer ;

○ enfin, le maire a indiqué, au cours de la séance du 25 juin 2026, qu'il serait possible de revenir sur le texte du règlement intérieur adopté lors d'une autre séance dans l'hypothèse où cela s'avèrerait nécessaire ;

- aucun des moyens de la requête n'est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la délibération attaquée.

Vu :

- la requête, enregistrée le 25 août 2026 sous le n° 2604779 par laquelle Mme C... et autres demandent l'annulation de la décision attaquée ;

- les autres pièces du dossier et notamment celles produites pour les requérants, enregistrées le 28 août 2026 et le 4 septembre 2026.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales

- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Banvillet, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience du 10 septembre 2026 à 10h00 en présence de Mme Dupont, greffière d'audience :

- le rapport de M. Banvillet, juge des référés ;
- les observations de Me Bovis, qui conclut aux mêmes fins que ses écritures par les mêmes moyens et indique notamment que l'article 8 du règlement intérieur publié et transmis au contrôle de légalité n'est pas conforme à ce qui a été adopté en séance dès lors qu'il fait référence à deux thèmes au lieu de trois thèmes, que cet article en sa nouvelle rédaction fait obstacle à ce que soit mené un vrai débat démocratique, qu'il ne définit pas les critères selon lesquels les propositions de thèmes seront appréciées par la conférence des Présidents ;
- les observations de Me Leprince pour la commune de Rouen qui fait valoir qu'aucune atteinte aux droits des élus locaux n'est portée par l'article 8 qui concerne les modalités d'expression des groupes et non celles des conseillers municipaux à titre individuel, si bien que la condition d'urgence ne saurait être regardée comme satisfaite. Elle indique en réponse aux questions du juge des référés que l'incohérence du nombre de thèmes pouvant être abordés figurant à l'article 8 du règlement intérieur adopté par la délibération litigieuse procède d'une erreur de plume.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Une note en délibéré a été présentée pour la commune de Rouen le 11 septembre 2026.

Considérant ce qui suit :

1. Mme G... C..., M. E... K..., Mme L... A..., M. J... I..., Mme F... B..., Mme D... H... et M. Bruno Devaux, conseillers municipaux de la commune de Rouen composant le groupe politique « Réussir Rouen », demandent au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de la délibération n° 62 adoptée par le conseil municipal lors de la séance du 25 juin 2026, à titre principal, en tant qu'elle adopte l'article 8 du règlement intérieur du conseil municipal et, à titre subsidiaire, en tant qu'elle adopte les 1^{er}, 2, 6 et 7^{èmes} alinéas de ce même article 8.

Sur les conclusions tendant à ce que le tribunal mette en œuvre ses pouvoirs d'instruction :

2. Aux termes de l'article R. 611-10 du code de justice administrative : « *Sous l'autorité du président de la chambre à laquelle il appartient et avec le concours du greffier de cette chambre, le rapporteur fixe, eu égard aux circonstances de l'affaire, le délai accordé aux parties pour produire leurs mémoires. Il peut demander aux parties, pour être jointes à la procédure contradictoire, toutes pièces ou tous documents utiles à la solution du litige. (...)* ».

3. Il résulte des dispositions précitées qu'il n'appartient qu'au juge de décider de faire usage de ses pouvoirs d'instruction. Il résulte en tout état de cause de l'instruction que le règlement intérieur annexé à la délibération n° 62 ayant été publié et transmis au contrôle de légalité tout comme le procès-verbal de la séance du conseil municipal du 25 juin 2026 ont été versés aux débats postérieurement à l'enregistrement de la requête. Par suite, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions des requérants présentées sur le fondement de l'article R. 611-10 du code de justice administrative.

Sur les conclusions aux fins de suspension :

4. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* ».

5. Aux termes de l'article 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 1 000 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. / A la demande d'un dixième au moins des membres du conseil municipal, un débat portant sur la politique générale de la commune est organisé lors de la réunion suivante du conseil municipal. / L'application du deuxième alinéa ne peut donner lieu à l'organisation de plus d'un débat par an.* » Aux termes de l'article L. 2121-27-1 du même code : « *Dans les communes de 1 000 habitants et plus, lorsque des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal sont diffusées par la commune, un espace est réservé à l'expression des conseillers élus sur une liste autre que celle ayant obtenu le plus de voix lors du dernier renouvellement du conseil municipal ou ayant déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale.* »

6. Aux termes de l'article 8 du règlement intérieur du conseil municipal annexé à la délibération n° 62 du conseil municipal de Rouen du 25 juin 2026 relatif au débat de politique municipale et vœux : « *Un débat de politique municipale a lieu lors des réunions ordinaires du Conseil municipal, autour de trois thèmes au maximum par séance. Ce débat n'a pas lieu lors des réunions extraordinaires. / Pour chaque séance ordinaire du Conseil municipal, trois groupes politiques peuvent proposer, à tour de rôle, trois thèmes de débat sur des sujets d'intérêt local. Le tour de rôle est fixé par la conférence des présidents qui suit l'adoption du règlement intérieur. / Le débat sur ces deux thèmes ne peut excéder 1h au total à chaque séance, répartis de façon égale entre tous les groupes politiques. Chaque groupe peut utiliser son temps à sa guise pour intervenir sur l'un ou l'autre des thèmes de débat. / Si un orateur dépasse ces limites temporelles destinées à assurer l'égalité des temps de parole, le Maire exerce un rappel aux dispositions du présent article du règlement intérieur et invite l'orateur à conclure. / Pour figurer à l'ordre du jour d'une séance publique, toute proposition de thème de débat doit être signée et déposée auprès du ou de la Maire ou de son ou de sa représentant-e au plus tard la veille de la Conférence des Président-es, afin de pouvoir être transmise à l'ensemble des Présidences de groupes. / La recevabilité de la proposition est appréciée en Conférence des Président-es, sur la base des critères définis au premier alinéa du présent article. Le ou la Maire rend compte en Conseil municipal des propositions qui n'ont pas été jugées recevables au regard de ces critères, le cas échéant. / Aucun vote ni amendement ne sont organisés à l'issue de ces échanges. / Tout groupe d'élus a la faculté d'émettre un vœu sur tous les objets relevant de la compétence du Conseil Municipal ou ayant un intérêt local. Le nombre de textes présentés est limité à un vœu par séance et par groupe. / Les vœux peuvent être déposés jusqu'au jour du Conseil Municipal, et ce, au moins trois heures avant la séance si le groupe qui le dépose souhaite qu'ils soient reprographiés. Ils ne donnent pas lieu à débat ni vote et sont présentés pour une durée maximale de trois minutes par vœu, en fin de séance ou le cas échéant dans le temps imparti pour le débat*

de politique municipale si l'heure dédiée n'a pas été pleinement utilisée. Les vœux n'engageant que le groupe dont ils émanent, ils doivent être rédigés en des termes sans ambiguïté à cet égard. »

En ce qui concerne l'urgence :

7. Il appartient au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative d'une demande tendant à la suspension d'une décision administrative, d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de cette décision sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence, qui doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, justifie la suspension de l'exécution d'un acte administratif lorsque celle-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. L'office du juge des référés, saisi de conclusions à fin de suspension, le conduit à porter sur l'urgence une appréciation objective, concrète et globale, au vu de l'ensemble des intérêts en présence, afin de déterminer si, dans les circonstances particulières de chaque affaire, il y a lieu d'ordonner une mesure conservatoire à effet provisoire dans l'attente du jugement au fond de la requête à fin d'annulation de la décision contestée.

8. Pour établir que la condition d'urgence est remplie, les requérants soutiennent que l'article 8 du règlement intérieur adopté par la délibération attaquée, en ce qu'il limite le droit d'expression des groupes d'élus constitué au sein du conseil municipal, porte une atteinte grave et immédiate à l'exercice de leur mandat de conseiller municipal ainsi qu'à l'exercice de leur droit d'initiative qu'ils tiennent de leur statut d'élus. Si la possibilité ouverte par l'article 8 du règlement intérieur pour un groupe d'élus de proposer plusieurs thèmes de débat constitue, comme le soutient à juste titre en défense la commune de Rouen, un droit d'initiative et d'expression supplémentaire offerts aux groupes politiques, il n'en demeure pas moins que chaque groupe d'élus ne dispose pas de la possibilité de l'exercer à chaque séance du conseil municipal. La faculté donnée par l'article 8 du règlement intérieur à tout un groupe d'élus de présenter des vœux en séance ne saurait, dès lors qu'ils ne donnent pas lieu à débat ou à vote, pallier les limitations aux possibilités de débat de politique municipale ainsi opérées pas plus que le droit à un débat portant sur la politique générale de la commune qui ne peut, selon les termes mêmes de l'article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales, être organisé qu'une fois par an. Par ailleurs, si l'article 6 du règlement intérieur prévoit que tout membre du conseil municipal peut saisir le maire de questions ne figurant pas à l'ordre du jour et précise que l'inscription de cette question à l'ordre du jour est appréciée par la conférence des présidents, l'article 9 du règlement intérieur relatif à la « Conférence des Présidents-es » indique, quant à lui, que cette conférence « enregistre les amendements et questions orales sollicitées par les groupes ». Par suite, compte tenu de la discordance entre les articles 6 et 9 du règlement intérieur et des incertitudes dans leur mise en œuvre effective qui en découlent, la commune de Rouen ne saurait, pour établir que la condition d'urgence n'est pas remplie, se prévaloir du droit ouvert aux conseillers municipaux par les dispositions de l'article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales, de poser des questions orales sur les affaires de la commune. En outre, la commune ne saurait davantage, s'agissant de modalités d'expression en dehors de la séance du conseil municipal, soutenir que tout membre élu du conseil municipal n'appartenant pas à la majorité dispose d'un droit d'expression dans les supports d'information municipale pour établir l'absence d'urgence à suspendre la délibération litigieuse en tant qu'elle adopte l'article 8 du règlement intérieur. Enfin, en admettant même que le maire ait pris, au cours de la séance, l'engagement de revenir sur le texte du règlement intérieur adopté lors d'une autre séance dans l'hypothèse où cela s'avérerait nécessaire, il est constant qu'un tel engagement n'est, d'après le procès-verbal analytique de la séance versé aux débats, en tout état de cause susceptible d'intervenir que dans un an. Il suit de là que, eu égard à l'intérêt public qui s'attache à ce que le

droit d'expression des conseillers municipaux, consacré par la loi, soit respecté et compte tenu de l'intérêt des requérants, membres de l'opposition municipale, de pouvoir effectivement et pleinement exercer ce droit au cours des séances du conseil municipal, la condition tenant à l'urgence doit être regardée comme étant satisfaite.

En ce qui concerne la condition tenant à l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée :

9. En l'état de l'instruction, les moyens tirés, d'une part, de ce que la délibération attaquée est irrégulière en ce que le règlement intérieur, qui lui est annexé, n'est pas conforme à celui ayant été adopté lors de la séance du 25 juin 2026 dès lors qu'il mentionne en son article 8 alinéa 3 « deux thèmes » pouvant être débattus par séance, ce qui représente une incohérence avec le vote de « trois thèmes » adopté en séance et mentionné au 2^{ème} alinéa de ce même article 8 et empêche les conseillers municipaux de connaître la règle qui leur est opposable et, d'autre part, de ce que l'article 8 du règlement intérieur adopté par la délibération litigieuse ne procède pas à une définition de critères d'examen de la recevabilité par la conférence des présidents des propositions de thèmes émises par les groupes plaçant ainsi les conseillers municipaux dans une situation d'incertitude quant aux modalités d'exercice de leur droit d'initiative sont, en l'état de l'instruction, propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

10. Compte tenu de la nature des moyens susceptibles de créer, en l'état de l'instruction un doute sérieux quant à la légalité de la délibération n° 62 du conseil municipal de Rouen du 25 juin 2026, les requérants ne sont fondés à en demander la suspension qu'en tant qu'elle adopte les 2^{ème}, 3^{ème} et 6^{ème} alinéas de l'article 8 du règlement intérieur du conseil municipal qui sont divisibles du reste des autres alinéas de cet article.

Sur les frais d'instance :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge des requérants, qui ne sont pas partie perdante, la somme que la commune de Rouen demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Rouen la somme que les requérants demandent sur le fondement de ces mêmes dispositions.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'exécution de la délibération n°62 du conseil municipal de Rouen du 25 juin 2026 est suspendue en tant qu'elle adopte les 2^{ème}, 3^{ème} et 6^{ème} alinéas de l'article 8 du règlement intérieur du conseil municipal.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative par la commune de Rouen sont rejetées

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à Mme G... C..., première dénommée, pour l'ensemble des requérants et à la commune de Rouen.

Copie en sera adressée pour information au préfet de la Seine-Maritime.

Fait à Rouen, le 18 septembre 2026.

Le juge des référés,

Signé

M. BANVILLET

La greffière,

Signé

C. DUPONT

La République mande et ordonne au préfet de la Seine-Maritime en ce qui le concerne et à tous commissaires 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,

Signé

C. Dupont