

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE RENNES**

**N<sup>os</sup> 2106425, 2106431, 2106437, 2106438**

\_\_\_\_\_

Mme G. et autres

\_\_\_\_\_

Mme Marie Thalabard  
Rapporteure

\_\_\_\_\_

M. Fabrice Met  
Rapporteur public

\_\_\_\_\_

Audience du 5 octobre 2023  
Décision du 19 octobre 2023

\_\_\_\_\_

135-01-015-02-01  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Rennes,

(3<sup>ème</sup> chambre)

Vu les procédures suivantes :

I - Par une requête n° 2106425 et des mémoires, enregistrés les 16 décembre 2021, 1<sup>er</sup> mars et 20 avril 2022, Mme G. demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 28 octobre 2021 par laquelle le conseil communautaire du B. a décidé de tenir sa séance à huis clos ;

2°) d'annuler toutes les délibérations adoptées au cours de la séance du 28 octobre 2021 du conseil communautaire du B. ;

3°) de condamner la communauté de communes du B. à lui verser une somme de 5 000 euros au titre du préjudice matériel et moral subi, du fait de son expulsion illégale de la séance du 28 octobre 2021 du conseil communautaire.

Elle soutient que :

- les conclusions de sa requête sont recevables tant en ce qu'elles concernent la décision du conseil communautaire de siéger à huis clos, qui n'a pas de caractère préparatoire puisque figurant au sein des actes faisant l'objet du contrôle de légalité soumis à la préfecture, qu'en ce qu'elles portent sur sa demande d'indemnisation, qui fait partie intégrante de sa requête et qui n'avait donc pas à être précédée d'une demande préalable auprès de la communauté de communes ;

- le président de la communauté de communes du B. a décidé de faire voter le huis clos de la séance du conseil communautaire du 28 octobre 2021, en se fondant sur un motif matériellement inexact pour la contraindre à quitter la salle ;

- si la décision de huis clos pouvait intervenir sans débat, elle n'en demeure pas moins injustifiée ;
- la décision critiquée du conseil communautaire est entachée d'une erreur de droit, en ce qu'elle se fonde sur la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 pour instaurer le huis clos de la séance ;
- le préfet d... avait expressément exclu, dans l'arrêté du 25 octobre 2021, les conseils municipaux et communautaires de l'obligation de port du masque ;
- la décision de tenir la séance du conseil communautaire du 28 octobre 2021 à huis clos est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, la seule agitation constatée de la salle, qui ne saurait justifier de faire sortir le public, résultant de l'attitude même du président de la communauté de communes ;
- aucun trouble à l'ordre public ne justifiait une décision de huis clos ;
- le président de la communauté de communes a abusé de son pouvoir en faisant voter une décision discriminante, humiliante et outrageante pour le public présent, sans aucune base légale et après avoir lui-même organisé l'agitation en faisant illégalement et de manière précipitée, injustifiée et abusive, venir les gendarmes ;
- le public ayant été écarté, l'ordre du jour du conseil communautaire a été examiné avec rapidité puisque 21 délibérations ont été adoptées en 54 minutes ;
- les délibérations adoptées au cours de ce conseil communautaire sont viciées puisqu'elles sont intervenues selon une décision de huis clos illégale et qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une rediffusion audiovisuelle, accessible depuis internet.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 1<sup>er</sup> février et 23 mars 2022, la communauté de communes du B., représentée par le cabinet d'avocats M., conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge de Mme G. et autres au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les conclusions à fin d'annulation de la décision par laquelle le conseil communautaire a décidé de siéger à huis clos sont irrecevables, en ce qu'une telle décision constitue une mesure préparatoire insusceptible de recours ;
- les conclusions à fin d'indemnisation sont irrecevables, en ce qu'elles n'ont été précédées d'aucune demande préalable indemnitaire ;
- le conseil communautaire a pu légalement décider de tenir sa séance à huis clos en se fondant sur les dispositions de l'article L. 5211-11 du code général des collectivités territoriales ;
- la mention des dispositions de l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales, applicables aux conseils municipaux, dans la décision litigieuse procède d'une simple erreur de plume, pouvant, en tout état de cause, faire l'objet d'une substitution de base légale ;
- le port du masque était obligatoire dans la salle dans laquelle se tenait la séance du conseil communautaire, le 28 octobre 2021 ;
- la décision de huis clos litigieuse est motivée tant par le refus des personnes présentes dans le public de porter leur masque que par l'agitation créée par ces personnes en raison de ce refus, ce qui constituait bien un trouble manifeste à l'ordre public susceptible de gêner la sérénité des débats ;
- la décision contestée est exempte de tout détournement de pouvoir ;
- saisie d'une plainte des élus s'agissant des menaces adressées par l'une des membres du collectif « xxx », la procureure de la République du tribunal judiciaire (...) a engagé des poursuites et l'intéressée a été condamnée par le tribunal correctionnel à une amende de 500 euros et au versement d'une somme de 300 euros en réparation des préjudices subis par les

parties civiles ;

- la requérante se méprend sur l'applicabilité des dispositions relatives à la vidéo-retransmission des réunions des organes délibérants telle que prévue par la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020, dès lors que le président du conseil communautaire entendait bien tenir la séance du 28 octobre 2021 en présence du public et que la décision de huis clos est intervenue, non en raison d'un motif sanitaire, mais en raison d'un motif d'ordre public.

II - Par une requête n° 2106431 et des mémoires, enregistrés les 16 décembre 2021, 1<sup>er</sup> mars et 20 avril 2022, M. F. demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 28 octobre 2021 par laquelle le conseil communautaire du B. a décidé de tenir sa séance à huis clos ;

2°) d'annuler toutes les délibérations adoptées au cours de la séance du 28 octobre 2021 du conseil communautaire du B. ;

3°) de condamner la communauté de communes du B. à lui verser une somme de 5 000 euros au titre du préjudice matériel et moral subi, du fait de son expulsion illégale de la séance du 28 octobre 2021 du conseil communautaire.

Il présente des moyens identiques à ceux dont Mme G. et autres se prévaut dans le cadre de l'instance n° 2106425.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 1<sup>er</sup> février et 23 mars 2022, la communauté de communes du B., représentée par le cabinet d'avocats M., conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge de M. F. au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les conclusions à fin d'annulation de la décision par laquelle le conseil communautaire a décidé de siéger à huis clos sont irrecevables, en ce qu'une telle décision constitue une mesure préparatoire insusceptible de recours ;

- les conclusions à fin d'indemnisation sont irrecevables, en ce qu'elles n'ont été précédées d'aucune demande préalable indemnitaire ;

- aucun des moyens soulevés par M. F. n'est fondé.

III - Par une requête n° 2106437 et des mémoires, enregistrés les 15 décembre 2021, 2 mars et 20 avril 2022, Mme H. demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 28 octobre 2021 par laquelle le conseil communautaire du B. a décidé de tenir sa séance à huis clos ;

2°) d'annuler toutes les délibérations adoptées au cours de la séance du 28 octobre 2021 du conseil communautaire du B. ;

3°) de condamner la communauté de communes du B. à lui verser une somme de 5 000 euros au titre du préjudice matériel et moral subi, du fait de son expulsion illégale de la séance du 28 octobre 2021 du conseil communautaire.

Elle présente des moyens identiques à ceux dont Mme G. et autres se prévaut dans le cadre de l'instance n° 2106425.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 1<sup>er</sup> février et 23 mars 2022, la communauté de communes du B., représentée par le cabinet d'avocats M., conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge de Mme H. au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les conclusions à fin d'annulation de la décision par laquelle le conseil communautaire a décidé de siéger à huis clos sont irrecevables, en ce qu'une telle décision constitue une mesure préparatoire insusceptible de recours ;
- les conclusions à fin d'indemnisation sont irrecevables, en ce qu'elles n'ont été précédées d'aucune demande préalable indemnitaire ;
- aucun des moyens soulevés par Mme H. n'est fondé.

IV - Par une requête n° 2106438 et des mémoires, enregistrés les 15 décembre 2021, 1<sup>er</sup> mars et 21 avril 2022, Mme T. demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 28 octobre 2021 par laquelle le conseil communautaire du B. a décidé de tenir sa séance à huis clos ;

2°) d'annuler toutes les délibérations adoptées au cours de la séance du 28 octobre 2021 du conseil communautaire du B. ;

3°) de condamner la communauté de communes du B. à lui verser une somme de 5 000 euros au titre du préjudice matériel et moral subi, du fait de son expulsion illégale de la séance du 28 octobre 2021 du conseil communautaire.

Elle présente des moyens identiques à ceux dont Mme G. et autres se prévaut dans le cadre de l'instance n° 2106425.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 1<sup>er</sup> février et 23 mars 2022, la communauté de communes du B., représentée par le cabinet d'avocats M., conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge de Mme T. au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les conclusions à fin d'annulation de la décision par laquelle le conseil communautaire a décidé de siéger à huis clos sont irrecevables, en ce qu'une telle décision constitue une mesure préparatoire insusceptible de recours ;
- les conclusions à fin d'indemnisation sont irrecevables, en ce qu'elles n'ont été précédées d'aucune demande préalable indemnitaire ;
- aucun des moyens soulevés par Mme T. n'est fondé.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire ;
- la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire ;
- 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 Thalabard,
- les conclusions de M. Met, rapporteur public,
- et les observations de Mme G. et autres (...)

Considérant ce qui suit :

1. Mme G. et autres demandent l'annulation de la décision du 28 octobre 2021 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes du B. a décidé de tenir sa séance du même jour à huis clos, ainsi que des délibérations qui ont été votées au cours de cette séance. Ils demandent également que la communauté de communes soit condamnée à leur verser à chacun une somme de 5 000 euros en réparation du préjudice matériel et moral résultant de leur éviction de la salle du conseil communautaire. Ces requêtes comportant des conclusions et des moyens identiques dirigés contre la même décision du conseil communautaire du B. et les délibérations adoptées le 28 octobre 2021, il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les conclusions dirigées la décision du conseil communautaire de siéger à huis clos :

2. Aux termes de l'article L. 5211-11 du code général des collectivités territoriales : « *L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale se réunit au moins une fois par trimestre ou, pour les syndicats formés en vue d'une seule œuvre ou d'un seul service d'intérêt intercommunal, une fois par semestre. A cette fin, le président convoque les membres de l'organe délibérant. L'organe délibérant se réunit au siège de l'établissement public de coopération intercommunale ou dans un lieu choisi par l'organe délibérant dans l'une des communes membres. / Sur la demande de cinq membres ou du président, l'organe délibérant peut décider, sans débat, à la majorité absolue de ses membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos.* ».

3. Ainsi que le fait valoir la communauté de communes du B., la décision par laquelle l'organe délibérant d'une communauté de communes recourt au huis clos pour tout ou partie d'une séance, en application des dispositions précitées de l'article L. 5211-11 du code général des collectivités territoriales, est un acte préparatoire de la ou des délibérations adoptée(s) à l'issue de cette séance, qui n'est pas susceptible d'être déféré directement au juge de l'excès de pouvoir. Par suite, les conclusions présentées par les requérants tendant à l'annulation de la décision par laquelle le conseil communautaire a décidé de se réunir à huis clos lors de sa séance du 28 octobre 2021 sont irrecevables.

4. Il appartient, en revanche, au juge de l'excès de pouvoir, saisi d'une requête tendant à l'annulation d'une délibération adoptée par le conseil communautaire à l'issue d'une séance à huis clos, de contrôler que la décision de recourir au huis clos, autorisée par les dispositions précitées de l'article L. 5211-11 du code général des collectivités territoriales, ne repose pas sur un motif matériellement inexact et n'est pas entachée d'erreur de droit, d'erreur manifeste d'appréciation ou de détournement de pouvoir. Par suite, les conclusions à fin d'annulation présentées par les requérants sont uniquement recevables en ce qu'elles sont dirigées contre l'ensemble des délibérations adoptées par le conseil communautaire du B. lors de sa séance du 28 octobre 2021.

En ce qui concerne les conclusions dirigées contre les délibérations du conseil communautaire adoptées le 28 octobre 2021 :

5. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier, et notamment du procès-verbal de la réunion du conseil communautaire du 28 octobre 2021, lequel fait foi jusqu'à preuve du contraire, que la décision de huis clos a été prise à l'ouverture de la séance, à la demande expresse des vices présidents, sur proposition du président de la communauté de communes, et a été adoptée par 36 voix sur les 37 conseillers communautaires présents. Cette décision est motivée par la présence de public refusant le port du masque, par l'intervention vaine des gendarmes pour faire appliquer la réglementation relative au port du masque et par l'agitation de la salle, troublant l'ordre public et la quiétude nécessaire à la tenue du conseil communautaire. Si par suite d'une erreur de plume, la décision litigieuse vise les dispositions de l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales qui permettent au conseil municipal de décider, dans des conditions similaires à celles fixées par l'article L. 5211-11 du code général des collectivités territoriales, de se réunir à huis clos, il y a lieu de faire droit à la demande de substitution de base légale de la communauté de communes. Par suite, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la décision du conseil communautaire du B. de se réunir à huis clos, qui ne trouve pas son fondement dans la loi du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire mais dans l'article L. 5211-11 du code général des collectivités territoriales, n'est pas dépourvue de base légale.

6. En deuxième lieu, il est constant que plusieurs des membres du collectif «xxx », dont certains requérants, qui avaient décidé d'assister à la séance du conseil communautaire du 28 octobre 2021, ont refusé de porter un masque sanitaire malgré la demande qui leur en a été faite par le président de la communauté de communes, puis par les gendarmes sollicités à cet effet. Contrairement à ce que les requérants soutiennent, l'arrêté préfectoral du 25 octobre 2021 prescrivant les mesures nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le département d... prescrivait pourtant le port du masque pour toutes personnes de onze ans et plus au sein des établissements recevant du public, lorsque le passe sanitaire n'est pas exigé. Il ressort des pièces du dossier que le conseil communautaire se tenait dans un tel établissement. En tout état de cause, il n'est pas sérieusement contesté que l'agitation suscitée par la présence d'un public récalcitrant aux exigences sanitaires alors en vigueur, sans qu'il ne soit davantage démontré qu'il se serait astreint à des règles de distanciation sociale, ne permettait pas au conseil communautaire de disposer du calme et de la sérénité nécessaires à ses débats. Dans ce contexte, le président de la communauté de communes, chargé de la police de l'assemblée, était fondé à soumettre la proposition de débattre à huis clos aux membres de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Ainsi, la décision du conseil communautaire de faire application des dispositions de l'article L. 5211-11 du code général des collectivités territoriales ne procède ni d'une erreur de droit, ni d'une erreur manifeste d'appréciation. Le détournement de pouvoir allégué n'est pas davantage établi.

7. En troisième lieu, la circonstance que l'article 6 de la loi du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire ait autorisé le président de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale à adapter les conditions de publicité des séances, au moyen d'outils de retransmission audiovisuelle, ne faisait pas obstacle à ce que le conseil communautaire du B. fasse application des dispositions du droit commun résultant de l'article L. 5211-11 du code général des collectivités territoriales. Les requérants ne sont, dès lors, pas fondés à soutenir que les conditions de publicité de la séance, telle que prévue par la loi du 14 novembre 2020, auraient été méconnues.

8. En dernier lieu, en se bornant à faire valoir que le conseil communautaire a adopté 21 délibérations en 54 minutes, les requérants n'établissent pas davantage que les conditions de tenue de cette séance auraient porté atteinte à une garantie ou seraient illégales.

9. Il résulte de tout de ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les délibérations adoptées lors de la séance du 28 octobre 2021 du conseil communautaire du B. seraient entachées d'un vice de procédure résultant d'un huis clos irrégulier. Par suite, leurs conclusions à fin d'annulation de ces délibérations doivent être rejetées.

En ce qui concerne les conclusions indemnitaires :

10. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, dans sa rédaction applicable au litige : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. / Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle. (...)* ».

11. Les requérants demandent la condamnation de la communauté de communes du B. au versement à chacun d'eux d'une somme de 5 000 euros en réparation du préjudice matériel et moral résultant de leur éviction de la séance du conseil communautaire du 28 octobre 2021. Toutefois, l'établissement public de coopération intercommunale mis en cause fait valoir en défense, sans être utilement contesté, qu'aucun des requérants n'a formulé de demande préalable indemnitaire, de sorte que leurs conclusions tendant au versement d'une somme d'argent en réparation des préjudices qu'ils estiment avoir subis sont irrecevables. Par ailleurs, il ne ressort pas des pièces du dossier que les intéressés auraient, depuis, adressé une telle demande à la communauté de communes à fin de régularisation. Ainsi, en l'absence, à la date du présent jugement, de décision expresse ou implicite de l'administration rejetant une demande préalable indemnitaire formée devant elle, la fin de non-recevoir opposée en défense doit être accueillie. Les conclusions présentées par Mme G. et autres à fin d'indemnisation, sont, en conséquence, irrecevables et doivent, en tout état de cause, être rejetées.

Sur les frais liés aux litiges :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de rejeter les conclusions présentées par la communauté de communes du B. au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**D É C I D E :**

Article 1<sup>er</sup> : Les requêtes n°s 2106425, 2106431, 2106437 et 2106438 présentées par Mme G. et autres sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions présentées par la communauté de communes du B. au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme G. et autres et à la communauté de communes du B..

Délibéré après l'audience du 5 octobre 2023, à laquelle siégeaient :

- Mme Grenier, présidente,
- Mme Thalabard, première conseillère,
- Mme Pellerin, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 octobre 2023.

La rapporteure,

*signé*

M. Thalabard

La présidente,

*signé*

C. Grenier

La greffière,

*signé*

I. Le Vaillant

La République mande et ordonne au préfet d... en ce qui le concerne ou 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.