



Myriam MARTIN  
Jean-Christophe SELLIN  
Guilhem SERIEYS  
Conseillers régionaux  
22, boulevard du Maréchal Juin, 31400 Toulouse

Toulouse, le 7 décembre 2020

Madame Carole DELGA, président du Conseil régional Occitanie  
Monsieur Gérard ONESTA, président du bureau de l'Assemblée  
Monsieur Didier CODORNIU et Sylvia PINEL, co-président-e-s du groupe des Radicaux,  
Messieurs Romain PAGNOUX et Nicolas COSSANGE, co-présidents du groupe Nouveau Monde  
Monsieur Christian AAASAF, président du groupe Socialiste, Républicain et Citoyen  
Monsieur Christophe RIVENQ, président du groupe Union des élus de la Droite et du Centre  
Monsieur Julien SANCHEZ, président du groupe Rassemblement National

Madame la Présidente, monsieur le président, madame et messieurs les présidents de groupes,

nous avons pris connaissance des modalités d'organisation de l'Assemblée Plénière du Conseil régional Occitanie du 17 décembre 2020 qui ont été définies par la « Conférence de présidents de groupe » dont vous êtes membres et qui s'est réunie le 2 décembre dernier concernant notamment des temps de parole et des délais de dépôt des amendements, vœux et questions orales.

Tout d'abord, nous tenons à vous faire savoir que le fait de tenir notre Assemblée du 17 décembre prochain, consacrée au vote du Budget Primitif 2021, sur une unique demi-journée, ne correspond pas à l'idée que nous nous faisons de la vie démocratique d'une Assemblée comme la notre. Il s'agit d'une atteinte au pouvoir délibérant de notre assemblée plénière. Celle-ci est en effet appelée à délibérer sur un budget de 3,5 milliards d'euros. La nécessité de pouvoir discuter des choix politiques de ces inscriptions budgétaires est rendue d'autant plus nécessaire par la situation du pays qui appelle plus que jamais à des interventions publiques pour faire face aux crises sociales, sanitaires, écologiques et démocratiques.

Par ailleurs, nous exprimons par la présente notre plus complet désaccord sur les temps de parole que vous avez définis ainsi que sur les délais de dépôt des amendements, vœux et questions orales. Au demeurant, il s'agit de décisions irrégulières. Aussi, nous vous prions de bien vouloir les modifier pour permettre à notre Assemblée Plénière de délibérer dans des conditions respectueuses des droits des élu-e-s et conformes au droit en vigueur.

Concernant les temps de parole, vous attribuez à chacun des trois élu-e-s que nous sommes une unique minute de temps de parole alors qu'il s'agit de délibérer sur huit rapports inscrits à l'ordre du

jour, dont l'adoption du budget primitif 2021. Cette décision ne permet pas à notre assemblée de délibérer dans des conditions démocratiques acceptables. Aucune assemblée délibérante de notre pays ne fixe un temps de parole aussi limité à des élu-e-s, et pour cause, c'est une limite irrégulière. Nous vous prions de bien vouloir revenir sur cette décision qui est irrégulière puisque reposant sur le fondement de l'article 12 du Règlement Intérieur de notre Assemblée, lui-même irrégulier. Sur le caractère irrégulier de l'article 12 du RI, nous vous renvoyons à l'annexe 1 jointe à ce courrier.

Concernant les dates limites de dépôt des amendements, vœux et questions orales, vous proposez de « repousser les délais de dépôt des amendements au vendredi 11/12 au lieu du jeudi 10/12 en raison des réunions des Commissions Sectorielles le 10 décembre ». Vous n'êtes pas sans savoir qu'une Commission Permanente se déroule le 11 décembre. 14 000 pages de délibérations sont inscrites à l'ordre du jour de cette Commission Permanente. Il est impossible de pouvoir exercer dans de bonnes conditions notre droit d'amendement inhérent au droit d'initiative des conseillers régionaux alors que nous devons préparer une telle commission permanente qui se réunit le jour où nous sommes censés déposer les amendements au projet de budget 2021 du Conseil Régional.

De plus, la commission sectorielle chargée d'examiner et d'émettre un avis sur le Budget primitif 2021 se réunit jeudi 10 décembre. Selon le calendrier proposé, les élus auraient donc uniquement 24 h pour préparer et déposer des amendements budgétaires. Ce n'est pas respectueux des prérogatives des membres de notre Assemblée délibérante.

Par ailleurs, nous soulignons encore ici aussi le caractère irrégulier de cette décision qui se fonde sur l'article 14 du règlement intérieur, lui-même irrégulier. Sur le caractère irrégulier de l'article 14, nous vous renvoyons à l'annexe 2 jointe à ce courrier.

Nous vous prions en conséquence de bien vouloir reporter, au minimum au mardi 15 décembre, la date limite de dépôt des vœux, amendements et questions orales.

Madame la Présidente, madame et messieurs les présidents, nous vous remercions de bien vouloir donner suite à notre demande et vous prions de recevoir nos salutations les plus républicaines..

Myriam Martin, Jean-Christophe Sellin et Guilhem Serieys

## **Annexe 1**

### *Article 12 du Règlement Intérieur du Conseil régional Occitanie*

#### *- Prise de parole en Assemblée Plénière*

*a) Au delà du temps - non limité – de présentation et d'animation des débats dont dispose l'Exécutif, le temps de parole global d'une Assemblée plénière est décomposé comme suit :*

*[...]*

*b) Le temps de parole réservé aux groupes politiques et aux élus/es non-inscrits/es leur permet d'intervenir en répartissant leur temps d'expression sur les divers rapports inscrits à l'ordre du jour, notamment sur les dossiers désignés comme « modules » - à cause de leur importance ou parce qu'ils ont été regroupés en une discussion commune – et définis comme tels par la Conférence des Présidents de groupes politiques sur proposition du/de la Président/e du Conseil Régional.*

*c) Sur proposition du/de la Président/e du Conseil régional, la Conférence des Présidents de groupes politiques, évalue – sur la base de l'importance relative des différents rapports inscrits à l'ordre du jour- le temps d'expression global nécessaire qui sera réservé sur la durée de la Plénière à l'expression des groupes politiques et des membres non- inscrit/es. Le nombre de minutes ainsi défini est ensuite réparti comme suit :*

- 30% de ce temps est réparti de façon égale entre les divers groupes politiques*
- 70% de ce temps est réparti de façon proportionnelle entre les groupes politiques en fonction du nombre de leurs membres, chaque élu/e non inscrit/e recevant un temps d'expression égal au 1/158ème de cette part proportionnelle.*

*Après ce calcul, les temps additionnés affectés à chaque groupe et à chaque non inscrit/e sont arrondis à la minute supérieur.*

*d) Chaque groupe politique et chaque membre non inscrit/e répartit son temps de parole (qui lui a été attribué en vertu de l'alinéa c) du présent article) entre les différents rapports portés à l'ordre du jour, et ce en respectant strictement les limites suivantes :*

- Chaque groupe politique doit inscrire un/e ou plusieurs orateurs/trices sur chaque module pour un temps global minimum, temps qui sera alors automatiquement décompté du quota qui lui a été attribué, et ce même si le groupe omettait de se conformer à cette obligation*
- Nul ne peut s'inscrire pour intervenir sur un module pour un temps de parole inférieur à une minutes ou supérieur à 10 minutes.*
- En séance plénière, le temps d'expression qui n'aurait pas été utilisé par un/e orateur/trice n'est pas reportable sur un autre élu/e, ni ne peut être affecté à un autre moment de l'ordre du jour.*

*e) Le temps de présentation d'éventuels amendements ou d'intervention en réponse sur ceux-ci est inclus dans le temps de parole défini à l'alinéa c) du présent article.*

*[...]*

*i) Le temps réservé aux explications de vote pour les groupes politiques est de deux minutes par explication de vote, dans la limite de trois explications de vote par groupe et par séance. Le temps réservé aux explications de vote individuelles est d'une minute par explication de vote, dans la limite de trois explication des vote par conseiller/e régional/e et par séance. La séquence des explications de vote se déroule en fin de réunion, quand la Commission permanente a épuisé les autres points inscrits à son ordre du jour.*

*[...].*

Cet article 12 institue des règles irrégulières relatives à la prise de parole et au temps de parole des conseillers. Celle-ci sont excessivement limitatives, et notamment discriminatoires vis à vis des élus non membres de groupes politiques. Cet article porte donc atteinte au droit d'expression dont les conseillers doivent nécessairement bénéficier dans leur rôle de membres de l'assemblée délibérante.

Les élus non inscrits sont en effet pénalisés dans le calcul de leur temps de parole puisque 30% du temps de parole en Assemblée plénière, hors temps de parole des membres de l'exécutif, est réservé

aux membres des groupes politiques. En pratique, et depuis l'application de cette règle, cela revient à attribuer aux élus non inscrits un temps de parole d'une minute et ce pour la durée de la discussion de la totalité des rapports inscrits à l'ordre du jour d'une Assemblée plénière du Conseil régional. Il résulte de cette décision que chaque élu non inscrit ne peut intervenir qu'une seule et unique fois sur l'ensemble des rapport en discussion, en vertu de l'alinéa c) qui prévoit que nul ne peut intervenir sur un module pour un temps de parole inférieur à une minute. Cela revient à interdire à l'élu non inscrit la possibilité d'intervenir sur plusieurs rapports inscrits à l'ordre du jour.

Notons par ailleurs que l'alinéa i) exclu la possibilité pour les conseillers de prendre la parole pour prononcer une explication de vote en fin de discussion d'une délibération portée à l'ordre du jour et avant le vote de celle-ci. C'est pourtant une pratique habituelle, courante et reconnue dans les Assemblées délibérantes. Reléguer d'éventuelles explications de vote en fin de séance, une fois épuisés les points à l'ordre du jour, revient dans les faits à priver les élus de ce droit, pourtant nécessaire à la compréhension des débats. L'explication de vote a en effet du sens à être prononcée avant le vote afin pour l'élu d'expliquer son choix de vote, qui peut avoir évolué en raison des débats tenus.

Enfin, il résulte de l'alinéa e) qu'aucun temps de parole spécifique n'est permis pour la présentation et la discussion des éventuels amendements.

D'une part, rappelons que les droits d'un élu, notamment d'expression, ne peuvent être conditionnés à l'appartenance à un groupe ». Qu'il s'agisse des Communes de plus de 100 000 habitants ou non, le règlement intérieur ne peut imposer aux élus de se constituer en groupe, ni conditionner les droits d'un élu, notamment d'expression, à l'appartenance à un groupe : Cour administrative d'Appel de Nancy, 4 juin 1998, Ville de Metz; Tribunal Administratif de Cergy, 17 février 2003, Commune d'Aulnay sous Bois; Cour Administrative d'Appel de Paris, 22 novembre 2005, Commune d'Issy Les Moulineaux.

L'appartenance à un groupe d'élus a pourtant pour objet essentiel l'attribution de moyens de fonctionnement et non de droits spécifiques aux élus membres de groupes politiques : « La constitution des groupes politiques ayant pour but essentiel d'allocation de moyens de fonctionnement » (L. Benoit, à propos de la légalité du règlement intérieur d'un conseil municipal, AJDA 1998, p.885).

Dans le même sens, le juge administratif a pu relever (CAA de Marseille, 6 juillet 2004, 00MAO1374) que le seul fait pour un conseiller régional de ne plus avoir la qualité d'élu appartenant à un groupe d'élus ne doit pas impliquer d'atteinte à ses prérogatives individuelles en tant que Conseiller régional : « Considérant (...) que l'exigence d'un seuil minimum pour la constitution d'un groupe d'élus ne porte, par elle-même, atteinte ni à la liberté d'information et d'expression, ni aux droits et prérogatives particulières qu'à titre individuel les élus qui ne font pas partie d'un groupe tiennent de leur qualité de membres de l'assemblée régionale ; que les seules circonstances que le président du conseil régional ait en charge la police des débats de ladite assemblée et qu'en vertu du règlement intérieur du Conseil régional de PACA, la conférence des présidents (de groupes d'élus) dispose d'un certain pouvoir d'organisation des débats, n'impliquent pas, par elle-même, que les élus n'appartenant pas à un groupe d'élus, soient défavorisés ».

Dans l'article 12 du Règlement intérieur du Conseil régional Occitanie discuté ici, les élus n'appartenant pas à un groupe d'élus sont clairement défavorisés en matière de droit d'expression en Assemblée Plénière.

D'autre part, si le règlement intérieur d'un conseil peut prévoir une disposition fixant un temps de parole pour l'intervention des conseillers au cours des débats portant sur les affaires inscrites à l'ordre du jour des séances du conseil, pour autant cette disposition ne doit pas porter atteinte au droit d'expression des conseillers.

Il a ainsi été jugé qu'un règlement intérieur limitant les interventions des conseillers à trois minutes portait atteinte au droit d'expression des conseillers municipaux (TA Grenoble, 15 septembre 1999,

req n. 950317).

De même, la Cour administrative d'appel de Versailles, dans sa décision du 30 décembre 2004, a jugé que, en approuvant une disposition du règlement intérieur interdisant à un conseiller de parler plus de deux fois sur la même question avec une limite de temps de parole total de six minutes, le conseil municipal avait méconnu le droit à l'expression des conseillers municipaux. Par ailleurs, des dispositions imprécises prévoyant que le maire pouvait interrompre un orateur « au-delà d'un certain temps d'intervention » ont été considérées comme portant atteinte à la liberté de parole des conseillers municipaux (TA Montreuil n. 0901259).

Il a également été jugé que les dispositions d'un règlement intérieur limitant par avance à une intervention par groupe d'élus la discussion d'une délibération et interdisant à l'un des membres du conseil déjà intervenu de reprendre la parole porte atteinte au principe selon lequel le conseil municipal règle les affaires de la commune (CAA Paris 22 novembre 2005, Commune d'Issy les Moulineaux).

La jurisprudence est donc constante quant à la nécessité de concilier la police du conseil municipal, exercée par le maire au titre de l'article L.2121-16 du CGCT, et la liberté de parole des conseillers municipaux, qui ont droit à l'expression pour les affaires inscrites à l'ordre du jour du conseil municipal en vertu de l'article L. 2121-19 du même code.

En conséquence de quoi, il convient de ne pas appliquer l'article 12 du règlement intérieur du conseil régional Occitanie en ce qu'il conditionne des droits d'expression des élus à l'appartenance à un groupe d'élus, en ce qu'il méconnaît le droit d'expression des conseillers régionaux et porte atteinte à leur liberté de parole sur les affaires inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée plénière. Il conviendrait également par conséquence d'abroger cet article 12, comme demande en a déjà été formulée auprès de Madame la présidente du Conseil régional.

## **Annexe 2**

### *Article 14 du Règlement Intérieur du Conseil régional Occitanie*

#### *- Présentation d'amendements en Assemblée plénière*

*a) Tout/e conseiller/e peut présenter des amendements aux projets de délibérations de l'Assemblée plénière.*

*b) Pour être présenté en plénière un amendement doit :*

*[...] Être déposé auprès du/de la Président/e du Conseil régional, et pour cela être communiqué au service administratif en charge de la séance plénière au plus tard à quinze heures durant le cinquième jour ouvré avant la date de l'Assemblée plénière.*

*[...]*

*Rappel : article 12-e) Le temps de présentation d'éventuels amendements ou d'intervention en réponse sur ceux-ci est inclus dans le temps de parole défini à l'alinéa c) de l'article 12*

L'article 14 est irrégulier en ce qu'il conditionne le droit effectif d'amendement au dépôt des amendements 5 jours ouvrés avant l'Assemblée plénière ou la commission permanente (article 43), ce qui constitue une atteinte au pouvoir délibérant de l'assemblée ou de la commission permanente. Ce délai ne permet notamment pas aux conseillers de bénéficier du temps nécessaire à un examen de qualité des rapports présentés par l'exécutif, contribuer à leur amélioration ou apporter de nouvelles propositions ou modifications en discussion.

Par ailleurs, l'impossibilité de fait de présenter et expliquer les amendements à l'oral en séance prive les conseillers de leur rôle délibérant puisque le vote des amendements s'effectue sans débat sur le contenu de ceux-ci. En effet, le temps de parole de présentation et de discussion des amendements est intégré au temps de parole général, lequel était par exemple d'une minute sur un unique rapport de l'ordre du jour pour un élu non inscrit lors de l'assemblée plénière du 22 juin 2018, ce qui rend impossible pour celui-ci la présentation d'amendements, à fortiori sur plusieurs rapports.

Or, les Conseillers régionaux, de la même manière que les parlementaires et les autres élus locaux, peuvent faire usage de leur droit de proposer des amendements aux projets de textes soumis à leur approbation : « Considérant qu'aux termes de l'article 23 de la loi du 2 mars 1982 susvisé : Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département ; considérant que le droit d'amendement est inhérent au pouvoir délibérant des conseils généraux ; que s'il appartient au conseil général de réglementer ce droit, c'est sous réserve, de ne pas porter atteinte à son droit effectif » (CAA Paris, formation plénière, 12 février 1998, n. 96PA01170).

Il ressort des conclusions du commissaire du gouvernement Christian Lambert sur cet arrêt que le droit d'amendement reconnu aux membres d'une assemblée territoriale délibérante sur les textes préparés et présentés au vote par l'Exécutif constitue un principe général du droit : « Tirant les conséquences de ce qui précède, nous vous proposons, tout simplement, d'opérer la même démarche et d'avoir le même raisonnement au niveau des collectivités territoriales que le Conseil constitutionnel en matière parlementaire et de reconnaître un droit d'amendement qui serait le corollaire de l'initiative des délibérations, droit incontestable des membres de l'assemblée délibérante et dont, par conséquent, chaque conseiller général pourrait se prévaloir. Ce principe général du droit s'applique naturellement aux délibérations des assemblées territoriales et donc à leur règlement intérieur ».

La doctrine confirme s'il en était besoin que cette jurisprudence est parfaitement transposable aux conseillers régionaux : « Il a été jugé, à propos du département (mais ceci est transposable à la région), que le droit d'amendement est inhérent au pouvoir délibérant des conseils généraux et que s'il appartient au conseil général de réglementer ce droit, c'est sous réserve de ne pas porter atteinte à son exercice effectif, et qu'il y a ainsi lieu d'annuler des dispositions du règlement intérieur

subordonnant son dépôt préalable en commission (CAA Paris, 12 février 1998, Tavernier, req n. 94PA01170, Lebon 566 ; Dr adm 1998, no 153 ; AJDA 1998. 724, concl. C. Lambert) ».

Le commissaire au gouvernement Lambert, toujours sous le même arrêt, critique-t-il une disposition d'un règlement intérieur qui interdirait le dépôt d'un amendement en séance : « Concernant ensuite l'efficacité et la crédibilité des travaux d'une assemblée délibérante : d'une part, on ne peut pas soutenir sérieusement qu'un conseil général, compte tenu du petit nombre de ses membres, 42 au Conseil général de l'Essonne, ne pourrait pas fonctionner aussi bien que l'Assemblée nationale et le Sénat et aurait besoin d'une plus grande rigidité de procédure qu'une assemblée de 600 parlementaires ; d'autre part le procédé du dépôt d'amendement en commission prive l'assemblée d'une possibilité d'amélioration de ses textes jusqu'au dernier moment, c'est à dire jusqu'au vote de la délibération ».

Un règlement ne peut donc pas porter atteinte au droit des élus de formuler des amendements pendant les débats.

Tel était précisément le cas d'un règlement qui imposait à l' élu proposant l' amendement de remettre au maire, 24 heures avant la séance, un projet alternatif et écrit de délibération.

A la requête d'élus de l'opposition, le Tribunal Administratif de STRASBOURG a annulé par un jugement du 19 décembre 2003 cette décision au motif qu'elle « rend irrecevable tout amendement soumis directement au Conseil Municipal par un conseiller lors du débat sur un projet de délibération » .

En conséquence de quoi, la règle fixée par l'article 14 du règlement intérieur du Conseil régional Occitanie, fixant à 5 jours ouvrés avant l'assemblée la limite pour déposer des amendements est très largement excessive et constitue une atteinte au pouvoir délibérant de l'assemblée ou de la commission permanente. Il convient de ne pas appliquer cet article et en conséquence de l'abroger, comme la demande a déjà été formulée auprès de Madame la présidente du Conseil régional.