

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 2100352

Mme Anne-Marie BRUNET et autres

M. Cyrille Bertolo
Rapporteur

M. Romain Reymond-Kellal
Rapporteur public

Audience du 2 septembre 2021
Jugement du 16 septembre 2021

135-02-01-02-03-02

C-

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, des pièces et un mémoire complémentaire, enregistrés le 15 janvier, le 3 février, et le 6 avril 2021, ainsi qu'un mémoire enregistré le 19 mai 2021 qui n'a pas été communiqué, Mme Brunet et autres demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler la délibération n° 2020-11-89 du 19 novembre 2020 par laquelle le conseil municipal de la commune de Loyettes a adopté le règlement intérieur du conseil municipal ;

2°) d'annuler la délibération n° 2021-01-14 du 21 janvier 2021 par laquelle le conseil municipal de la commune de Loyettes a modifié son règlement intérieur ;

3°) d'enjoindre à la commune de Loyettes :

A titre principal :

- de constituer une commission ad hoc avec l'ensemble des élus pour préparer une nouvelle version du règlement intérieur ;

- de modifier l'article 7 du règlement intérieur en permettant aux membres de l'opposition municipale de disposer d'au moins un siège dans les commissions municipales ;

- de réserver la totalité de l'espace dédié au sein du bulletin municipal à l'expression des conseillers municipaux minoritaires ;

- de modifier l'article 28 du règlement intérieur en garantissant la liberté d'expression des conseillers minoritaires ;

- de compléter l'article 3 du règlement intérieur en respectant le droit de proposition des élus ;

- de respecter le droit d'amendement des élus en complétant l'article 23 du règlement intérieur ;

A titre subsidiaire :

- de mettre à disposition des élus le calendrier de réunion des commissions municipales ;

- de ne pas limiter le nombre de caractères des publications des élus minoritaires sur le site internet de la commune et de permettre à ceux-ci d'utiliser des photographies et différents outils de publication ;

- de rembourser les frais de formation engagés par Mme Brunet.

Ils soutiennent que :

- la délibération contestée n'a pas respecté les dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, puisque la convocation au conseil municipal du 19 novembre 2021 n'a été envoyée que le 16 novembre ;

- la délibération contestée est illégale dès lors que les amendements proposés par les conseillers municipaux minoritaires n'ont pas été examinés par le conseil municipal ;

- l'article 3 du règlement intérieur porte atteinte au droit de proposition des élus ;

- l'article 7 du règlement intérieur est illégal dès lors qu'il ne permet pas la présence d'au moins un conseiller municipal minoritaire dans toutes les commissions municipales ;

- l'article 28 du règlement intérieur méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales ;

- le règlement intérieur est illégal dès lors qu'il n'intègre pas de dispositions s'agissant de la formation des élus ; la délibération n° 2020-09-54 du 24 septembre 2020 méconnaît l'article L. 2123-12 du code général des collectivités territoriales.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 18 mars et le 29 avril 2021, la commune de Loyettes, représentée par le cabinet CMS Francis Lefebvre Lyon (Me Delaire), conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des requérants la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la convocation au conseil municipal du 19 novembre 2020 a été faite le 16 novembre et n'a pas privé les requérants d'une garantie ;

- les requérants ont pu défendre les amendements proposés en séance du conseil municipal ;

- les autres moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par une lettre du 30 août 2021, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le jugement à intervenir est susceptible d'annuler la délibération n° 2021-01-14 du 21 janvier 2021 par laquelle le conseil municipal de la commune de Loyettes a modifié son règlement intérieur, par voie de conséquence de l'annulation de la délibération n° 2020-11-89 du 19 novembre 2020 par laquelle le conseil municipal de la commune de Loyettes a adopté son règlement intérieur.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales,

- 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, tenue avec l'assistance de Mme Schult, greffière :

- le rapport de M. Bertolo, rapporteur,
- les conclusions de M. Reymond-Kellal, rapporteur public,
- les observations de Me Royaux, représentant la commune de Loyettes.

Considérant ce qui suit :

1. Mme Brunet et autres, conseillers municipaux minoritaires de la commune de Loyettes, demandent l'annulation de la délibération n° 2020-11-89 du 19 novembre 2020 par laquelle le conseil municipal de la commune de Loyettes a adopté son règlement intérieur, ainsi que l'annulation de la délibération n° 2021-01-14 du 21 janvier 2021 par laquelle le conseil municipal de la commune de Loyettes a modifié son règlement intérieur.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 19 novembre 2020 :

2. Aux termes de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». Le droit d'amendement est inhérent au pouvoir délibérant des conseils des collectivités locales. L'exercice de ce droit suppose notamment que l'auteur d'un amendement puisse soumettre à l'ensemble de l'assemblée sa proposition de modification du texte d'une délibération mais également que cette proposition de modification soit soumise au vote de l'assemblée. S'il appartient au président de séance de préciser les modalités d'exercice de ce droit, c'est sous réserve de ne pas porter atteinte à son exercice effectif.

3. Il ressort des pièces du dossier que les requérants ont adressé le 17 novembre 2020 une proposition de modification du projet de règlement intérieur soumis au conseil municipal, qui contenait 13 amendements à ce règlement. Contrairement à ce qui est soutenu par la commune en défense, il ne ressort pas des pièces du dossier que ces amendements auraient été débattus lors de la séance du conseil municipal, le compte-rendu du conseil municipal indiquant notamment que « *Mme Brunet signale qu'elle aurait aimé lire ses amendements proposés à l'assemblée et qu'elle a bien noté que ce n'était pas possible* ». En outre, si ce compte-rendu reprend les propos du maire de la commune selon lequel « *ses amendements ont été lus par l'ensemble des conseillers* », les requérants soutiennent sans être contestés que ceux-ci ne figuraient pas dans les documents préparatoires communiqués aux élus, et qu'ils n'ont pas davantage été distribués en séance. Il en résulte que la délibération litigieuse a été prise en méconnaissance du droit d'amendement des conseillers municipaux. En l'espèce, cette irrégularité procédurale a nécessairement privé les requérants, ainsi que le conseil municipal, d'une garantie.

4. Il résulte de ce qui précède que les requérants sont fondés à demander l'annulation de la délibération n° 2020-11-89 du 19 novembre 2020 par laquelle le conseil municipal de la commune de Loyettes a adopté son règlement intérieur.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 21 janvier 2021 :

En ce qui concerne l'annulation par voie de conséquence :

5. En raison des effets qui s'y attachent, l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, emporte, lorsque le juge est saisi de conclusions recevables, l'annulation par voie de conséquence des décisions administratives consécutives qui n'auraient pu légalement être prises en l'absence de l'acte annulé ou qui sont en l'espèce intervenues en raison de l'acte annulé. Il en va ainsi, notamment, des décisions qui ont été prises en application de l'acte annulé et de celles dont l'acte annulé constitue la base légale. Il incombe au juge de l'excès de pouvoir, lorsqu'il est saisi de conclusions recevables dirigées contre de telles décisions consécutives, de prononcer leur annulation par voie de conséquence, le cas échéant en relevant d'office un tel moyen qui découle de l'autorité absolue de chose jugée qui s'attache à l'annulation du premier acte.

6. Il ressort des pièces du dossier que la délibération contestée du 21 janvier 2021 a été adoptée pour faire suite aux remarques formulées le 10 décembre 2020 par le préfet de l'Ain dans le cadre du contrôle de la légalité de la délibération du 19 novembre 2020 et se borne à apporter plusieurs modifications ponctuelles à cette dernière délibération. Il en résulte que la délibération modificative contestée du 21 janvier 2021 doit être annulée, par voie de conséquence de l'annulation de la délibération du 10 décembre 2020.

En ce qui concerne au surplus les autres moyens :

7. D'une part, aux termes de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales, applicable à la situation de la commune de Colombier-Saugnieu : « *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. / Les modalités d'application du présent article sont définies par le règlement intérieur du conseil municipal.* ».

8. D'autre part, l'article 28 du règlement intérieur issu de la délibération du 21 janvier 2021 prévoit que : « **Bulletin d'information Municipal Annuel** / : *La répartition de l'espace d'expression réservé aux conseillers n'appartenant pas à la majorité est de 1.600 caractères. / Il ne sera pas autorisé d'ajouter ou d'inclure un logo, une photographie, un schéma, un dessin, seuls les textes pourront être publiés. / Le document destiné à la publication sur le bulletin annuel sont remis au Maire par courrier ou par courriel au plus tard le 15 octobre de l'année. / Une fois transmis au directeur de publication (le Maire), les textes ne peuvent plus alors être modifiés dans leur contenu par les auteurs. / Le directeur de la publication se réserve le droit de modifier un texte qui méconnaîtrait les dispositions de la loi sur la liberté de la presse du 29 Juillet 1881 (contenu diffamatoire, outrageant, ...) et en informe les auteurs. / Tout texte comportant des risques de troubles à l'ordre, à la sécurité et à la tranquillité publiques, ayant un caractère diffamatoire, injurieux ou manifestement outrageant, ou dont le contenu porte atteinte à l'honneur et à la considération d'une personne, de nature à engager la responsabilité pénale du Maire, ne sera pas publié./ **Site Internet** : La mise en ligne sur le site internet du bulletin annuel papier, comprenant déjà la tribune des élus n'appartenant pas à la majorité, suffit à satisfaire la disposition d'expression de la minorité sur le site internet de la Mairie./ **Bulletins semestriels papier et page Facebook de la commune** : Dès lors que ces supports de*

communication ne peuvent être regardés comme constituant un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal au sens de l'article L 2121-27 du CGCT, ils ne sont donc pas de nature à ouvrir un droit d'expression à l'opposition. ».

9. Il résulte des dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales citées au point 3 qu'une commune de 1 000 habitants et plus est tenue de réserver dans son bulletin d'information municipal, lorsqu'elle diffuse un tel bulletin, un espace d'expression réservé à l'opposition municipale. Ni le conseil municipal, ni le maire de la commune ne sauraient, en principe, contrôler le contenu des articles publiés, sous la responsabilité de leurs auteurs, dans cet espace. Il en va toutefois autrement lorsqu'il ressort manifestement de son contenu qu'un tel article est de nature à engager la responsabilité pénale du directeur de la publication, notamment s'il présente un caractère outrageant, diffamatoire ou injurieux de nature à engager la responsabilité du maire, directeur de publication du bulletin municipal, sur le fondement des dispositions de la loi du 29 juillet 1881.

10. En premier lieu, les requérants font notamment grief à l'article 28 précité de ne pas permettre l'expression des conseillers minoritaires sur les bulletins semestriels papier et la page Facebook de la commune. Il ressort des pièces du dossier et des éléments produits par les requérants que ces supports d'expression diffusent des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal. L'article 28 du règlement intérieur est dès lors entaché d'illégalité en tant qu'il exclut tout espace d'expression des conseillers municipaux minoritaires sur ces supports.

11. En deuxième lieu, il ressort de l'article 28 contesté qu': *« Il ne sera pas autorisé d'ajouter ou d'inclure un logo, une photographie, un schéma, un dessin, seuls les textes pourront être publiés »*. En édictant de manière générale et absolue une telle interdiction qui porte sur des modes d'exercice de la liberté d'expression, sans en justifier les raisons et la finalité, le conseil municipal de la commune de Loyettes a porté une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression des conseillers municipaux minoritaires. Les requérants sont par suite fondés à soutenir que ces dispositions méconnaissent l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales.

12. En dernier lieu, comme il a été dit au point 9 du présent jugement, une commune ne saurait contrôler le contenu des articles publiés par l'opposition municipale dans le cadre de son espace d'expression. En prévoyant un contrôle préalable de la commune, et en particulier que *« Le directeur de la publication se réserve le droit de modifier un texte qui méconnaîtrait les dispositions de la loi sur la liberté de la presse du 29 Juillet 1881 »*, alors qu'il revient seulement au directeur de la publication de refuser la publication d'un tel texte si les dispositions pénales de la loi du 29 juillet 1881 ont été manifestement méconnues, le conseil municipal de la commune de Loyettes a porté une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression des conseillers municipaux minoritaires. Les requérants sont par suite fondés à soutenir que ces dispositions sont illégales.

13. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont fondés à demander l'annulation de la délibération du 19 novembre 2020, ainsi que par voie de conséquence la délibération du 21 janvier 2021.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

14. L'annulation prononcée par le présent jugement implique que la commune de Loyettes réexamine son règlement intérieur dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les conclusions présentées par la commune de Loyettes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que les sommes demandées par la commune de Loyettes soient mises à la charge des requérants, qui ne sont pas la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération n° 2020-11-89 du 19 novembre 2020, par laquelle le conseil municipal de la commune de Loyettes a adopté son règlement intérieur, est annulée, ainsi que par voie de conséquence la délibération n° 2021-01-14 du 21 janvier 2021.

Article 2 : Il est enjoint au conseil municipal de Loyettes de procéder au réexamen de son règlement intérieur dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Loyettes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à Mme Brunet et autres et à la commune de Loyettes.

Copie en sera adressée au cabinet CMS Francis Lefebvre Lyon.

Délibéré après l'audience du 2 septembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Stillmunkes, président,
M. Bertolo, premier conseiller,
Mme Conte, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 septembre 2021.

Le rapporteur,

Le président,

C. Bertolo

H. Stillmunkes

La greffière,

K. Schult

La République mande et ordonne à la préfète de l'Ain en ce qui la 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.

Pour expédition,
Un greffier,