

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MELUN**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N°1605943, 1605947

M. B... A...

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Renvoise
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Melun
(2^{ème} chambre)

Mme Bruston
Rapporteur public

Audience du 9 novembre 2017
Lecture du 30 novembre 2017

C+
135-02-01-02-01-01

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête et un mémoire, enregistrés sous le numéro 1605943 le 13 juillet 2016 et le 16 décembre 2016, M. B... A... doit être regardé comme demandant au tribunal :

1°) d'annuler les décisions implicites par lesquelles le maire de la commune de Lagny-sur-Marne a refusé de mettre à disposition du groupe minoritaire du conseil municipal une tribune d'expression sur le site internet et sur la page Facebook de la commune ;

2°) d'annuler les décisions implicites par lesquelles le maire de la commune de Lagny-sur-Marne a refusé de mettre à disposition du groupe minoritaire du conseil municipal des sanitaires dans le même bâtiment que le local administratif qui lui est attribué ;

3°) d'enjoindre à la commune de Lagny-sur-Marne de mettre à disposition du groupe minoritaire du conseil municipal une tribune d'expression sur le site internet, sur la page Facebook et tout autre bulletin d'information générale de la commune, ainsi que des sanitaires dans le même bâtiment que le local administratif qui lui est attribué.

Il soutient que :

- sa requête est recevable et dirigée contre les décisions implicites de refus du maire de Lagny-sur-Marne face à ses nombreuses demandes déposées depuis 2015, dont les mails du 30 janvier 2016 et du 3 avril 2016, le courrier du 12 mai 2016 et sa demande orale lors de la séance du 24 mai 2016 ;

- le maire a refusé de façon constante de reconnaître les droits d'expression de l'opposition dans les bulletins d'information générale, dont Facebook, le site internet de la commune et Twitter ;

- le site internet de la commune est un bulletin d'information générale au sens de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales ; la possibilité de télécharger sur le site internet de la commune le magazine municipal sur lequel figure la tribune de libre expression du groupe minoritaire ne suffit pas à permettre le respect des dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales ; de même, la vétusté de ce site ne dispense pas le maire de respecter l'obligation de mettre à disposition du groupe minoritaire un espace d'expression ;

- concernant Facebook, la page administrée par la commune est un bulletin d'information générale au sens de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales ; il ne demande pas à être administrateur de cette page mais à publier une tribune libre selon une périodicité à définir ;

- le local mis à la disposition du groupe minoritaire méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-27 du code général des collectivités territoriales car il ne contient pas de sanitaires.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 8 novembre 2016 et le 1^{er} juin 2017, la commune de Lagny-sur-Marne, représentée par la SCP de Nardi-Joly et Lebreton, conclut au rejet de la requête et demande de mettre à la charge de M. A... la somme de 2 500 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable car elle n'est pas dirigée contre une décision du maire ou du conseil municipal de Lagny-sur-Marne ;

- les moyens soulevés par M. A... ne sont pas fondés.

II. Par une requête et un mémoire, enregistrés sous le numéro 1605947 le 13 juillet 2016 et le 16 décembre 2016, M. B... A... doit être regardé comme demandant au tribunal :

1°) d'annuler les articles 26 et 27 du règlement intérieur du conseil municipal de la commune de Lagny-sur-Marne approuvé par sa délibération du 24 mai 2016 ;

2°) d'enjoindre à la commune de Lagny-sur-Marne de rajouter à l'article 26 du règlement intérieur du conseil municipal le terme « permanent » pour qualifier le local mis à la disposition du groupe minoritaire du conseil municipal, de mettre à la disposition du même groupe minoritaire un local administratif permanent avec accès à des sanitaires et de modifier l'article 27 du règlement intérieur du conseil municipal pour reconnaître au même groupe minoritaire le droit à une tribune d'expression sur le site internet, sur la page Facebook et tout autre bulletin d'information générale de la commune.

Il soutient que :

- sa requête est recevable car l'ensemble du règlement intérieur du conseil municipal a été modifié et voté lors de la séance du 24 mai 2016 ;

- l'article 27 du règlement intérieur du conseil municipal méconnaît l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales car il ne prévoit pas sur le site internet de la commune une tribune de libre expression du groupe minoritaire et ne prévoit pas d'autres espaces d'expression sur les autres publications qualifiables de bulletin d'information générale comme Facebook ou Twitter ;

- l'article 26 du règlement intérieur du conseil municipal méconnaît l'article L. 2121-27 du code général des collectivités territoriales car il ne précise pas que ce local doit être permanent ; en outre, le local mis à la disposition du groupe minoritaire ne contient pas de sanitaires.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 8 novembre 2016 et le 1^{er} juin 2017, la commune de Lagny-sur-Marne, représentée par la SCP de Nardi-Joly et Lebreton, conclut au rejet de la requête et demande de mettre à la charge de M. A... la somme de 2 500 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable car la délibération du 24 mai 2016 modifiant le règlement intérieur du conseil municipal n'a modifié que l'article 16 de ce règlement et M. A... ne peut ainsi utilement critiquer d'autres articles dudit règlement ;
- les moyens soulevés par M. A... ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

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 :

- le rapport de Mme Renvoise,
- les conclusions de Mme Bruston, rapporteur public,
- et les observations de Me Lebreton, représentant la commune de Lagny-sur-Marne.

1. Considérant que les requêtes n° 1605943 et 1605947 concernent les mêmes parties, présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour y statuer par un même jugement ;

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

Sur la requête n°1605943 :

2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative dans sa rédaction applicable : « *Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision (...)* » ;

3. Considérant que comme le fait valoir M. A..., conseiller municipal d'opposition de la commune de Lagny-sur-Marne, sa requête doit être regardée comme dirigée contre la décision implicite de refus du maire de la commune de Lagny-sur-Marne en réponse à la demande qu'il a formulée par un courrier du 12 mai 2016 pour obtenir, d'une part, un espace d'expression sur le site internet de la ville et sur sa page Facebook et, d'autre part, l'accès à des sanitaires depuis le local permanent prévu par l'article L. 2121-27 du code général des collectivités territoriales ; que par suite, la fin de non-recevoir tirée de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 421-1 du code de justice administrative doit être écartée ;

Sur la requête n°1605947 :

4. Considérant que si la délibération du 24 mai 2016 du conseil municipal de la commune de Lagny-sur-Marne adopte une modification de l'article 16 du règlement intérieur du conseil municipal, elle annule et remplace la délibération du 14 octobre 2014 ayant adopté le précédent règlement intérieur et précise que « le règlement intérieur ci-annexé est celui en vigueur » ; que, par suite, ladite délibération doit bien être regardée comme adoptant un nouveau règlement intérieur joint comme tel aux écritures en défense de la commune ; que, dès lors, la fin de non-recevoir opposée aux conclusions de M. A... à fin d'annulation des articles 26 et 27 du nouveau règlement intérieur du conseil municipal doit également être écartée ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

S'agissant du droit d'expression :

5. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur* » ; que, pour l'application des dispositions précitées, toute mise à disposition du public de messages d'information portant sur les réalisations et la gestion du conseil municipal doit être regardée, quelle que soit la forme qu'elle revêt, comme la diffusion d'un bulletin d'information générale ; que la circonstance que la commune publie un magazine où les élus de l'opposition municipale peuvent exercer leur droit d'expression ne l'exonère pas de l'obligation de réserver un espace à cet effet dans les autres bulletins d'information générale éventuellement diffusés à son initiative ;

6. Considérant, d'autre part, que l'article 27 du règlement intérieur du conseil municipal de la commune de Lagny-sur-Marne litigieux prévoit que : « *Conformément à l'article L. 2121-27-1 du CGCT, un espace est réservé à l'expression des groupes n'appartenant pas à la majorité municipale dans le bulletin d'informations générales sur la réalisation et la gestion de la ville diffusé par la ville et sur le site internet officiel de la ville (...) Le bulletin d'informations municipales sera mis en ligne sur le site internet officiel de la ville* » ;

7. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier et, notamment, des copies-écran produites par M. A... que le site internet de la commune de Lagny-sur-Marne comporte des informations sur les réalisations du conseil municipal telles que la subvention de la carte imaginaire et la mise en place de quatre parkings-relais gratuits avec des navettes également gratuites pour faciliter l'accès au centre-ville le week-end ; qu'ainsi, ce site internet, qui ne se borne pas à délivrer des informations pratiques aux habitants de la commune, doit être regardé comme un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal au sens des dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales ; que si la commune fait valoir qu'elle serait dans l'impossibilité de réserver un espace d'expression à l'opposition sur ce site compte tenu du caractère ancien et obsolète de celui-ci et qu'elle a lancé une consultation en vue de refondre ce site le 5 octobre 2016, elle n'établit pas l'impossibilité technique alléguée ; que si elle fait valoir également qu'il est possible de télécharger sur celui-ci le magazine municipal sur lequel figure la tribune de libre expression de l'opposition municipale, l'espace d'expression qui devait être réservé aux élus de l'opposition sur le site internet de la commune, du fait de sa nature de bulletin d'information

générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, ne saurait être confondu avec celui du magazine papier diffusé par la commune, autre support d'information au sens de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales ; que, dès lors, M. A... est fondé à soutenir que l'article 27 du règlement intérieur du conseil municipal de la commune de Lagny-sur-Marne méconnaît ces dernières dispositions faute de prévoir un espace réservé à l'expression des élus d'opposition sur le site internet ; qu'il en va de même de la décision implicite de rejet de la demande de M. A... tendant à obtenir un tel espace d'expression ;

8. Considérant, en deuxième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier et, notamment, des copies-écran produites par M. A... que la page Facebook officielle de la commune de Lagny-sur-Marne comporte de nombreux documents écrits, photographiques et vidéos retraçant, en temps réel, l'action de la majorité municipale, dont par exemple la plantation d'arbres dans un square, la rénovation d'un quai ou le nouvel aménagement d'une rue ; qu'ainsi, cette page Facebook, qui ne se borne pas à délivrer des informations pratiques aux habitants de la commune, à rapporter des événements en cours ou à annoncer des manifestations à venir, doit également être regardée comme un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal au sens des dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales ; que cette page Facebook ne peut pas plus être regardée comme permettant l'expression de l'opposition municipale au sens des mêmes dispositions ; qu'en effet, à supposer que les tiers puissent y rédiger des commentaires sous les publications officielles de la commune, voire même poster directement des messages sur cette page, ce qui ne ressort pas des pièces des dossiers, l'administrateur de la page pourrait librement les supprimer ou les bloquer et, en tout état de cause, les publications des tiers n'ont pas le même statut que celles de l'administrateur, n'apparaissant notamment sur la page que si le lecteur demande à les voir ; que de même, le fait que l'opposition municipale puisse créer une page propre ne serait pas de nature à elle seule à lui garantir un droit d'expression sur le bulletin d'information générale que constitue la page officielle de la commune, sauf à ce que l'administrateur de cette page partage cet article au même niveau que les articles de la majorité municipale ; qu'il appartenait donc au règlement intérieur du conseil municipal de prévoir les modalités d'expression des élus d'opposition sur la page Facebook officielle de la commune, en fixant une périodicité de publication réservée à l'opposition ; que, dès lors, M. A... est fondé à soutenir que le règlement intérieur du conseil municipal méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales faute de prévoir un espace réservé à l'expression des élus d'opposition sur la page Facebook officielle de la commune ; qu'il en va de même de la décision implicite de rejet de la demande de M. A... tendant à obtenir un tel espace d'expression ;

9. Considérant, en troisième lieu, que si M. A... prétend qu'il existe d'autres bulletins d'information générale pour lesquels les droits du groupe minoritaire ne seraient pas respectés, dont Twitter, des panneaux lumineux ou des newsletters, il n'apporte aucun élément au soutien de ses allégations ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'article 27 du règlement intérieur du conseil municipal de la commune de Lagny-sur-Marne et la décision implicite de rejet de la demande de M. A... tendant à obtenir un espace d'expression pour l'opposition municipale sur le site internet et la page Facebook officielle de la commune doivent être annulés ;

S'agissant du local :

11. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 2121-27 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de plus de 3 500 habitants, les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale qui en font la demande peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun. (...)* » ; qu'aux termes de l'article D. 2121-12 du même code : « *Les modalités d'aménagement et d'utilisation du local commun mis à la disposition des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale, en application de l'article L. 2121-27, sont fixées par accord entre ceux-ci et le maire. En cas de désaccord, il appartient au maire d'arrêter les conditions de cette mise à disposition. / Dans les communes de 10 000 habitants et plus, les conseillers municipaux concernés peuvent, à leur demande, disposer d'un local administratif permanent. / Dans les communes de moins de 10 000 habitants et de plus de 3 500 habitants, la mise à disposition d'un local administratif commun aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale peut être, dans la mesure compatible avec l'exécution des services publics, soit permanente, soit temporaire. Dans ce dernier cas, en l'absence d'accord entre le maire et les conseillers intéressés, la durée de mise à disposition ne peut être inférieure à quatre heures par semaine, dont deux heures au moins pendant les heures ouvrables / La répartition du temps d'occupation du local administratif mis à la disposition des conseillers minoritaires entre leurs différents groupes est fixée d'un commun accord. En l'absence d'accord, le maire procède à cette répartition en fonction de l'importance des groupes.* » ; qu'il résulte de ces dispositions que la mise à disposition d'un local administratif permanent au bénéfice des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale qui le demandent constitue, une obligation pour les communes de plus de 10 000 habitants ; que ce local doit, en outre, être aménagé de manière à permettre auxdits conseillers d'en faire un usage conforme à son affectation ;

12. Considérant, d'autre part, que l'article 26 du règlement intérieur du conseil municipal de la commune de Lagny-sur-Marne litigieux prévoit que : « (...) Conformément à l'article L. 2121-27 du CGCT, les conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale qui en font la demande, peuvent disposer, sans frais, d'un local commun. Ce local est déterminé par le maire, il peut modifier son affectation sous réserve de trouver un local de remplacement » ;

13. Considérant, en premier lieu, que l'article 26 précité du règlement intérieur du conseil municipal de la commune de Lagny-sur-Marne ne contient pas le terme « permanent » pour désigner le local attribué aux conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale qui en font la demande et est donc entaché d'illégalité dans cette mesure ;

14. Considérant, en second lieu, que si un local a été mis à disposition du groupe minoritaire du conseil municipal dans une annexe de l'hôtel de ville, équipé d'un ordinateur et d'une imprimante, il n'est pas contesté par la commune que des sanitaires ne sont pas accessibles dans l'immeuble où ce local est implanté et qu'ainsi, les sanitaires les plus proches, ceux de l'hôtel de ville, sont situés à 80 mètres de celui-ci, tandis que des sanitaires publics sont disponibles à 100 mètres ; que le défaut de sanitaires accessibles à proximité fait obstacle à ce que ce local puisse être regardé comme permettant un usage conforme à son affectation ; que, dès lors, en rejetant par la décision implicite attaquée la demande de M. A... tendant à obtenir un local disposant d'un accès à des sanitaires, le maire de la commune de Lagny-sur-Marne a méconnu les dispositions de l'article L. 2121-27 du code général des collectivités territoriales ; que ladite décision doit également être annulée dans cette mesure ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

15. Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative :
« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. » ;

16. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'enjoindre à la commune de Lagny-sur-Marne d'insérer dans le règlement intérieur du conseil municipal un nouvel article pour réserver un espace d'expression des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale dans le magazine municipal papier, ainsi que sur le site internet de la commune et la page Facebook officielle, dans le respect des conditions posées par les points n° 7 et 8 du jugement, selon une périodicité à définir ;

17. Considérant, en deuxième lieu, qu'il y a lieu d'enjoindre à la commune de modifier l'article 26 du règlement intérieur du conseil municipal pour ajouter le terme « permanent » pour désigner le local mis à disposition du groupe minoritaire ;

18. Considérant, en troisième lieu, qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'enjoindre à la commune de Lagny-sur-Marne de mettre à disposition des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale un local permanent comportant un accès à des sanitaires ;

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

19. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que, du fait de sa qualité de partie perdante, il soit fait droit à la demande présentée par la commune de Lagny-sur-Marne sur leur fondement ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'article 27 du règlement intérieur du conseil municipal de la commune de Lagny-sur-Marne et la décision implicite de rejet de la demande de M. A... tendant à obtenir un espace d'expression pour l'opposition municipale sur le site internet et la page Facebook officielle de la commune, ainsi qu'un local pour les conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale disposant d'un accès à des sanitaires sont annulés.

Article 2 : Il est enjoint à la commune de Lagny-sur-Marne de procéder à la modification de l'article 26 du règlement intérieur du conseil municipal pour ajouter le terme « permanent » pour désigner le local mis à disposition du groupe minoritaire.

Article 3 : Il est enjoint à la commune de Lagny-sur-Marne d'insérer dans le règlement intérieur du conseil municipal un nouvel article pour réserver un espace d'expression des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale dans le magazine municipal papier, ainsi que sur le site internet de la commune et la page Facebook officielle, dans le respect des conditions posées par les points n° 7 et 8 du présent jugement, selon une périodicité à définir.

Article 4 : Il est enjoint à la commune de Lagny-sur-Marne de mettre à disposition des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale un local permanent comportant un accès à des sanitaires.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 6 : Les conclusions présentées par la commune de Lagny-sur-Marne en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 7 : Le présent jugement sera notifié à M. B... A... et à la commune de Lagny-sur-Marne.