

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE

N°1801012

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. [REDACTED]

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Samy Hamdouch
Rapporteur

Le tribunal administratif de Grenoble

M. Jean-Louis Ban
Rapporteur public

(1ère Chambre)

Audience du 1^{er} avril 2021
Décision du 15 avril 2021

135-02-01-02-01-03
135-02-01-03
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires complémentaires, enregistrés le 8 février 2018, le 27 décembre 2018 et le 12 juin 2019, M. [REDACTED], Mme [REDACTED], Mme [REDACTED] M. [REDACTED], demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler la délibération en date du 4 décembre 2017 par laquelle le conseil municipal de la commune de [REDACTED] a demandé le classement de la commune dans le Parc naturel régional [REDACTED], a approuvé l'adhésion de la commune au syndicat mixte de gestion du Parc et a autorisé le maire à signer tous les actes afférents à cette adhésion ;

2°) de rejeter les conclusions de la commune de [REDACTED] présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils produisent la délibération attaquée ;
- la requête n'est pas tardive dès lors que, d'une part, la commune ne justifie pas de la date de publicité de la délibération contestée et que, d'autre part, le délai de recours contentieux a été interrompu par la demande de déferé qu'ils ont adressée au préfet de la Savoie le 9 janvier 2018 ;
- la délibération attaquée méconnaît la Constitution ;
- elle a été adoptée au terme d'une procédure de consultation irrégulière au regard des articles L. 1112-15 et suivants du code général des collectivités territoriales ;

- à supposer que l'on admette que la commune de [REDACTED] ait entendu s'inscrire dans le cadre de la procédure de consultation ouverte au public prévue à l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration, il lui appartenait de déterminer les règles d'organisation de la consultation dans le respect des principes d'égalité et d'impartialité pour en assurer la sincérité et de veiller au bon déroulement de la consultation dans le respect des modalités qu'elle avait elles-mêmes fixées ; les critères de participation à la consultation n'ont pas été préalablement déterminés ; les opérations de vote et de dépouillement des bulletins de la consultation en mairie n'ont pas été accomplis dans le respect du principe d'impartialité ;

- elle a été adoptée au terme d'une procédure de consultation irrégulière au regard du principe du secret du vote consacré par l'article 3 de la Constitution et par l'article L. 59 du code électoral ;

- elle a été adoptée au terme d'une procédure de consultation irrégulière en ce que la possibilité d'un « vote enfant » a été expressément prévue alors que le droit de vote n'est légalement reconnu qu'aux personnes majeurs inscrites sur les listes électorales ;

- elle a été adoptée au terme d'une procédure irrégulière en ce que la consultation locale a donné lieu à une collecte, un traitement et une conservation de données et coordonnées personnelles sans respecter les principes définis par la loi « informatique et liberté ».

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 22 juin 2018 et le 7 mai 2019, la commune de [REDACTED] représentée par Me Lacroix, conclut au rejet de la requête et, en outre, à ce que soit mis *in solidum* à la charge des requérants le versement de la somme de 4000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable pour tardiveté et en ce que les requérants ne produisent pas la délibération attaquée ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code électoral ;
- la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 ;
- le décret n°2020-1406 du 18 novembre 2020 ;
- 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 M. Hamdouch,
- les conclusions de M. Ban, rapporteur public,
- les observations de [REDACTED],
- les observations de Me Plénet, représentant la commune de [REDACTED]

Considérant ce qui suit :

1. M. [REDACTED], M. [REDACTED]r, Mme [REDACTED] et Mme [REDACTED] demandent l'annulation de la délibération du 4 décembre 2017 par laquelle le conseil municipal de la commune de [REDACTED] a

demandé le classement de la commune dans le Parc naturel régional du massif [REDACTED], a approuvé l'adhésion de la commune au syndicat mixte de gestion du Parc et a autorisé le maire à signer tous les actes afférents à cette adhésion.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, d'une part, l'article L. 1112-15 du code général des collectivités territoriales dispose que : « *Les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci. La consultation peut être limitée aux électeurs d'une partie du ressort de la collectivité, pour les affaires intéressant spécialement cette partie de la collectivité.* ». L'article L. 1112-17 du même code dispose que : « *L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale arrête le principe et les modalités d'organisation de la consultation. Sa délibération indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis. Elle fixe le jour du scrutin et convoque les électeurs. Elle est transmise deux mois au moins avant la date du scrutin au représentant de l'Etat. (...)* ». L'article L. 1112-20 de ce code dispose que : « *Les électeurs font connaître par oui ou par non s'ils approuvent le projet de délibération ou d'acte qui leur est présenté. Après avoir pris connaissance du résultat de la consultation, l'autorité compétente de la collectivité territoriale arrête sa décision sur l'affaire qui en a fait l'objet.* ». En vertu du second alinéa de l'article L. 1112-21 de ce code : « *Pendant le délai d'un an à compter de la tenue d'un référendum local ou d'une consultation des électeurs à l'initiative d'une collectivité territoriale, celle-ci ne peut organiser une autre consultation portant sur le même objet.* ». L'article L. 1112-22 de ce code dispose que : « *Les dispositions de l'article LO 1112-11 sont applicables à la consultation des électeurs.* ». Enfin, l'article LO 1112-11 de ce code énonce que : « *Seuls peuvent participer au scrutin les électeurs de nationalité française inscrits, dans les conditions prévues par les articles L. 30 à L. 40 du code électoral, sur les listes électorales de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum et, pour un référendum local décidé par une commune, les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne inscrits, dans les conditions prévues aux articles LO 227-1 à LO 227-5 du même code, sur les listes électorales complémentaires établies pour les élections municipales.* ».

3. D'autre part, l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration, dispose que : « *Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics.* ». Aux termes de l'article L. 100-2 du même code, l'administration « *se conforme au principe d'égalité et garantit à chacun un traitement impartial* ». Aux termes de l'article L. 100-3 de ce code : « *Au sens du présent code et sauf disposition contraire de celui-ci, on entend par : 1° Administration : les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs (...); 2° Public : a) Toute personne physique ; b) Toute personne morale de droit privé (...)* ».

4. Il résulte de ces dispositions que les autorités administratives ont la faculté, pour concevoir une réforme ou élaborer un projet ou un acte qui relèvent de leur compétence, de procéder à la consultation du public, notamment sur un site internet. Lorsqu'une autorité administrative organise, sans y être tenue, une telle consultation, elle doit y procéder dans des conditions régulières.

5. Il incombe en particulier à l'autorité administrative qui organise une consultation dans les cas qui relèvent de l'article L. 131-1 du code des relations du public et de l'administration d'en déterminer les règles d'organisation conformément aux dispositions de cet article et dans le respect des principes d'égalité et d'impartialité, dont il découle que la consultation doit être sincère. L'autorité administrative doit notamment mettre à disposition des personnes concernées une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation et ses modalités afin de leur permettre de donner utilement leur opinion, leur laisser un délai raisonnable pour y participer et veiller à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics. La régularité de la consultation implique également, d'une part, que la définition du périmètre du public consulté soit pertinente au regard de son objet, et, d'autre part, qu'afin d'assurer sa sincérité, l'autorité administrative prenne, en fonction de cet objet et du périmètre du public consulté, toute mesure relative à son organisation de nature à empêcher que son résultat soit vicié par des avis multiples émanant d'une même personne ou par des avis émis par des personnes extérieures au périmètre délimité. Il incombe enfin à l'autorité administrative de veiller au bon déroulement de la consultation dans le respect des modalités qu'elle a elle-même fixées.

6. Pour soutenir que la Constitution et les dispositions des articles L. 1112-15 et suivants du code général des collectivités territoriales ont été méconnues, les requérants font valoir que la démarche initiée par le maire de [REDACTED] relevait, selon eux, du statut juridique de la « consultation locale » définie par ces dispositions et que le conseil municipal n'a pas préalablement adopté de délibération pour arrêter le principe et les modalités d'organisation de la consultation en indiquant expressément qu'elle n'est qu'une demande d'avis, en fixant le jour du scrutin avec la convocation des électeurs, en indiquant que la commune ne peut, pendant le délai d'un an à compter de la tenue d'une consultation des électeurs, organiser une autre consultation sur le même objet, cette délibération devant être transmise, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce, deux mois au moins avant la date du scrutin au représentant de l'Etat. En outre, ils soutiennent qu'à supposer même que la commune de [REDACTED] ait entendu organiser la consultation dans le cadre des dispositions précitées de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration, elle n'aurait pas respecté les principes dégagés par la jurisprudence administrative dès lors qu'elle n'a pas préalablement défini les règles d'organisation de la consultation dans le respect des principes d'égalité et d'impartialité pour en assurer la sincérité.

7. Le moyen tiré de la méconnaissance de la Constitution par la tenue d'une consultation ouverte facultative, qui n'est assorti d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé dès lors qu'aucune disposition précise n'est invoquée, ne peut qu'être écarté.

8. En définissant le périmètre des personnes consultées incluant les habitants de la commune âgés de douze ans et plus, la commune de [REDACTED] a déterminé le régime juridique qu'elle entendait respecter dès lors qu'en ouvrant la consultation à des personnes qui n'avaient pas la qualité d'électeurs, elle doit être regardée comme ayant entendu organiser une consultation ouverte facultative au sens de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration. Il s'ensuit que les requérants ne peuvent utilement invoquer la méconnaissance des dispositions des articles L. 1112-15 et suivants du code général des collectivités territoriales.

9. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier, et notamment du procès-verbal de la séance du conseil municipal du 6 novembre 2017, qu'à cette occasion, il a été exposé aux élus que le parc naturel régional du massif [REDACTED] avait contacté la commune pour une éventuelle intégration dans le parc compte tenu de son potentiel patrimonial, ce classement étant rendu possible jusqu'au 6 décembre 2017 pour les communes du périmètre d'étude initial depuis l'entrée en vigueur du décret d'application de la loi biodiversité du 8 août 2016, sans attendre la

révision de la charte du parc. Le maire de [REDACTED] a exposé, au cours de cette séance, les avantages qu'une adhésion au PNR pouvait présenter pour la commune, en contrepartie desquels celle-ci devrait verser chaque année au parc deux euros par habitant. Le procès-verbal de ce conseil municipal indiquait ensuite qu'« (a)fin que les [REDACTED] puissent être acteurs de cette décision, madame le maire a demandé aux responsables du parc de venir expliquer leur démarche » lors d'une réunion publique qui aurait lieu le lundi 20 novembre à 20 h à la salle des fêtes, après laquelle les [REDACTED] auraient 10 jours pour exprimer leur avis en déposant en mairie un bulletin qui serait distribué dans chaque boîte aux lettres, la consultation devant être suivie par la décision qui serait prise lors du conseil municipal du 4 décembre 2017. En outre, il est constant que l'information relative à la tenue, en salle des fêtes, d'une réunion publique d'information sur le Parc [REDACTED] le 20 novembre à 20 h a été affichée sur le panneau d'information de la mairie du 9 au 20 novembre 2017, sur les quatorze panneaux situés sur le territoire communal, sur le panneau électronique de la commune et a été indiquée sur le site internet de celle-ci. Il est tout aussi constant qu'après la tenue de la réunion publique le 20 novembre 2017 pour exposer les avantages de l'adhésion de la commune au PNR [REDACTED] et répondre aux interrogations du public, les habitants de [REDACTED] ont reçu dans leur boîte aux lettres des bulletins de vote, également disponibles en mairie et sur le site internet de la commune, accompagnés d'une lettre d'information dans laquelle le maire, qui indiquait consulter les habitants, y expliquait le rôle et les soutiens que le PNR pourrait apporter à certains projets communaux. Les résultats de la consultation ont été rendu publics à l'occasion de la séance du conseil municipal du 4 décembre 2017. Enfin, si les requérants produisent le mail d'une éléctrice de [REDACTED] adressé à des élus municipaux exprimant ses doutes et qui fait état, sans aucune preuve, d'une collecte des avis en mairie totalement désordonnée et sujette à polémique avec des cartons vides posés sur le comptoir et ouverts à tout vent sans personne pour les contrôler, tandis que le maire aurait déclaré nuls les bulletins ne comportant pas les mentions nominatives exigées, la commune soutient, sans être sérieusement contredite par le seul mail précité, que les avis n'ont à aucun moment été rendu public et indique qu'une boîte en carton avait été mise à la disposition des habitants de la commune souhaitant déposer leur avis à l'accueil de la mairie afin que son accès soit aisé et surveillé et que le dépouillement s'est fait chaque soir par un agent municipal en présence d'un élu du conseil municipal sans confusion.

10. En deuxième lieu, aux termes de l'article 3 de la Constitution : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. / Aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. / Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret. / Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques. (...)* ». Ces dispositions ne concernant que les votes qui manifestent l'expression de la souveraineté nationale et non les consultations des habitations d'une commune, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 3 de la Constitution est inopérant. En outre, les requérants ne peuvent utilement soulever un moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 59 du code électoral qui dispose que « *Le scrutin est secret* » dès lors qu'il figure au livre I^{er} de la partie législative de ce code qui ne concerne que l'élection des députés, des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, à l'exclusion donc notamment des consultations du public. Au surplus, si, à l'occasion de la consultation ayant précédé l'adoption de la délibération attaquée, les habitants de [REDACTED] adultes et enfants entre 12 et 18 ans, ont dû inscrire sur le bulletin leurs noms, prénoms, adresse complète, numéro de téléphone et, le cas échéant, le numéro de la carte d'électeur, une telle modalité de contrôle était proportionnée au regard de l'objet de la consultation et de la délimitation du public consulté.

11. En troisième lieu, si les requérants font valoir que la possibilité d'un « vote enfant », qui a été expressément prévue à l'occasion de la consultation, n'était pas conforme à la loi dès lors que le droit de vote est lié à la qualité d'électeur qui est conditionnée par la majorité civile et l'inscription sur les listes électorales, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 100-3 du code des relations entre le public et l'administration que toute personne physique peut participer à une consultation ouverte facultative en tant que membre du « public », de sorte que la commune de [REDACTED] a pu légalement inclure dans le périmètre des personnes consultées des habitants de la commune âgés de 12 à 18 ans.

12. En dernier lieu, si les requérants font valoir que la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978 qui définit strictement les principes à respecter lors de la collecte de données personnelles, pour leur traitement et leur conservation, n'a pas été respectée lors de la consultation en exigeant des participants qu'ils déclinent et mentionnent sur le bulletin de vote leurs noms, prénoms, adresses personnelles et numéros de téléphone, sans que les garanties légales n'aient été respectées, un tel moyen, dépourvu des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé, ne peut être accueilli.

13. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées en défense, que MM. [REDACTED] et [REDACTED] et Mmes [REDACTED] et [REDACTED] ne sont pas fondés à demander l'annulation de la délibération qu'ils attaquent.

Sur les frais liés au litige :

14. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des requérants la somme que la commune de [REDACTED] demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. [REDACTED], M. [REDACTED], Mme [REDACTED] et Mme [REDACTED] est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de [REDACTED] présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. [REDACTED] [REDACTED] en application de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, et à Me Lacroix en application de l'article 6 du décret n°2020-1406 du 18 novembre 2020.

Délibéré après l'audience du 1^{er} avril 2021, à laquelle siégeaient :
Mme Paquet, présidente,
M. Hamdouch, premier conseiller,
Mme Le Mestric, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 avril 2021.

Le rapporteur,

La présidente,

S. Hamdouch

D. Paquet

La greffière,

A. Giroix

La République mande et ordonne au préfet de [REDACTED] en ce qui le concerne et 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.