

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON**

N°1402816

M. A

M. Blacher
Rapporteur

M. Robbe-Grillet
Rapporteur public

Audience du 9 septembre 2016
Lecture du 29 septembre 2016

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

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Dijon

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 22 août 2014 et un mémoire enregistré le 29 janvier 2015, M. A demande au Tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la délibération n°2014-85 adoptée le 25 juin 2014 par le conseil municipal de Migennes (89400) en tant qu'elle approuve l'article 34 du règlement intérieur du conseil municipal ;

2°) d'interpréter et, éventuellement, d'annuler l'article 36 de ce même règlement ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Migennes la somme de 700 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- sa requête est recevable au regard de l'article R. 412-1 du code de justice administrative, dès lors qu'il a produit à la fois le compte-rendu de la séance du conseil municipal du 25 juin 2014, lors de laquelle le règlement intérieur a été adopté, ainsi que le règlement intérieur lui-même ;

- l'article 34 du règlement intérieur n'évoque que le bulletin municipal au format papier, sans définir aucune règle d'expression de l'opposition dans le journal de communication interne « *Migennews* », ni sur le site internet, la page Facebook et le compte Twitter de la ville ;

- l'espace de 300 signes accordée dans le bulletin municipal à la liste « *Migennes pour mieux vivre ensemble* » qu'il représente est insuffisant ;

- les modalités de répartition des espaces réservés à l'expression de l'opposition dans le bulletin municipal sont illégales en ce qu'elles sont établies en fonction des listes ayant obtenues des élus lors des dernières élections municipales ;

- les critères fixés pour autoriser le directeur de la publication à refuser les textes

proposés par les élus de l'opposition sont trop imprécis, généraux et lacunaires ;

- l'article 36 prévoyant que le règlement intérieur est applicable dès son approbation mais sous réserve de l'absence de recours devant la juridiction administrative, le présent recours rendrait inapplicable le règlement intérieur adopté le 25 juin 2014.

Par des mémoires enregistrés les 22 décembre 2014 et 29 juin 2015, la commune de Migennes, prise en la personne de son maire et représentée par Me Corneloup, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de M. A au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable, dès lors que la délibération attaquée du 25 juin 2014 n'est pas jointe au recours ;

- les conclusions en interprétation de l'article 36 du règlement intérieur sont irrecevables dès lors que le juge administratif saisi d'un recours pour excès de pouvoir ne dispose pas du pouvoir de procéder, dans l'absolu, à l'interprétation d'actes administratifs ; en tout état de cause, aucune interprétation de cet article n'est nécessaire dès lors que le règlement intérieur est applicable en l'absence de caractère suspensif d'un recours pour excès de pouvoir ;

- le journal interne « *Migennews* », destiné au personnel de la mairie et aux élus et non à la population, ne relève pas des dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales ;

- eu égard à la diversité de supports de communication dématérialisés, il était impossible de définir par avance les modalités de la communication municipale sur internet ; le site internet de la commune se borne à fournir des informations pratiques relatives à la commune et aux différents services mis à la disposition des Migennois ; la nature même des réseaux sociaux facebook et twitter empêche d'aménager un espace aux listes d'opposition, ces plateformes permettant à la commune de publier un certain nombre de messages en son nom uniquement ; il appartient aux groupes d'opposition de créer leur propres comptes et d'intervenir sur ces plateformes en leur nom, le requérant étant d'ailleurs titulaire d'un blog, d'une page Facebook et d'un compte Twitter ; la lettre bimensuelle du maire ne constitue pas un second bulletin municipal soumis aux dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales ;

- le conseil municipal, en application de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales, a décidé à vingt-huit voix contre une de fixer le nombre de caractères en fonction de la représentativité de chaque liste, ce qui favorise M. A, seul représentant de sa liste et disposant de 300 caractères contre 1 400 caractères pour les cinq représentants de l'autre liste d'opposition ;

- en application de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse, le règlement peut légalement prévoir que le maire puisse refuser la parution de textes susceptibles d'engager sa responsabilité pénale en sa qualité de directeur de publication.

Par une ordonnance du 7 juillet 2015, la clôture de l'instruction a été fixée au 7 août 2015 à 12 H.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales,

- la loi du 21 juillet 1881 sur la liberté de la presse,

- la décision du Conseil d'Etat du 20 mai 2016 n° 387144,

- l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Versailles du 17 avril 2009 n° 06VE00222,

- 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. Blacher,
- les conclusions de M. Robbe-Grillet, rapporteur public,
- les observations de Me Rothdiener, représentant la commune de Migennes.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

1. Considérant que, par délibération adoptée lors de sa séance du 25 juin 2014, le conseil municipal de Migennes a, conformément aux dispositions de l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales, approuvé son règlement intérieur ; que M. A, élu d'opposition au sein du conseil municipal, demande au Tribunal l'annulation de cette délibération en tant qu'elle a approuvé l'article 34 dudit règlement intérieur, intitulé « *Bulletin municipal – Internet* », ainsi que l'interprétation et, le cas échéant, l'annulation de l'article 36 de ce même règlement ;

En ce qui concerne la recevabilité de la requête :

2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 412-1 du code de justice administrative : « *La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de la décision attaquée (...)* » ;

3. Considérant que la requête de M. A, qui est accompagnée de la délibération du 25 juin 2014, du compte-rendu de la séance du conseil municipal du même jour ainsi que du règlement intérieur adopté lors de cette séance, remplit les conditions requises par l'article R. 412-1 du code de justice administrative ; qu'ainsi, la fin de non-recevoir opposée en défense et tirée de l'absence de production de la délibération attaquée ne peut être accueillie ;

En ce qui concerne la légalité de l'article 34 du règlement intérieur :

S'agissant des supports de communication dématérialisés :

Quant au contenu et à la portée de la disposition législative applicable :

4. Considérant 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.* » ;

5. Considérant que, pour l'application des dispositions précitées de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales, 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 ;

Quant au site internet et à la page facebook :

La qualification de bulletin d'information générale :

6. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le site internet de la ville de Migennes ne se borne pas à délivrer des informations pratiques aux habitants de la commune mais comporte notamment un onglet libellé « *Les projets* » faisant un état commenté des différents chantiers menés par la majorité municipale ; que, de même, la page Facebook officielle de la ville de Migennes comporte de nombreux documents écrits, photographiques et vidéos retraçant, en temps réel, l'action de la majorité municipale ; qu'en outre, un lien hypertexte invite les internautes consultant le site internet de la ville de Migennes à suivre l'actualité de la ville sur sa page Facebook, créant ainsi un lien permanent entre ces deux outils de communication ;

7. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, ces deux supports dématérialisés doivent être regardés comme constituant un bulletin d'information générale au sens des dispositions précitées de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il appartenait au règlement intérieur du conseil municipal de prévoir un espace réservé à l'expression des élus d'opposition sur le site internet et sur la page facebook officielle de la commune et d'en fixer les modalités pratiques d'utilisation ;

La réservation d'un espace à l'opposition par le règlement intérieur :

9. Considérant qu'aux termes de l'article 34 du règlement intérieur du conseil municipal de Migennes, tel qu'approuvé par la délibération attaquée du 25 juin 2014 : « *Bulletin municipal – Internet / Un bulletin d'information sur la vie locale, les projets et les réalisations du Conseil Municipal est diffusé périodiquement. / 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 (article L. 2121-27-1), soit : / - 2 400 signes pour la liste majoritaire / - 1 400 signes pour la liste "Migennes citoyenne" / - 300 signes pour la liste "Migennes, mieux vivre ensemble". / Les textes à insérer, signés nommément de leur auteur, sont à remettre à l'attention du Maire, aux échéances définies périodiquement. / Dans ces pages, les élus doivent s'y exprimer conformément aux règles en la matière en proscrivant tout ce qui est contraire à la loi, aux bonnes mœurs, à l'intérêt légitime des tiers, à l'ordre public. Si les textes proposés dérogent à ces règles, le Directeur de la publication peut en refuser la diffusion. » ;*

10. Considérant que, malgré son intitulé, l'article 34 du règlement intérieur du conseil municipal de Migennes ne traite ainsi aucunement des modalités d'expression de la majorité municipale ni, *a fortiori*, de celles de l'opposition, sur les différents supports de communication numériques ;

11. Considérant que les circonstances, d'une part, que le requérant serait titulaire d'un blog et d'une page facebook personnelle, d'autre part, qu'une version numérique du bulletin municipal soit publiée sur le site internet de la ville et, enfin, que les élus d'opposition, comme n'importe quelle autre personne intéressée, pourraient publier directement des messages d'information sur le « *mur* » de la page Facebook de la commune, ne permettent pas de regarder

le conseil municipal de Migennes comme respectant les objectifs fixés par la loi ;

Quant à l'application twitter :

12. Considérant qu'il résulte de la définition même et du mode de fonctionnement d'un compte Twitter, lequel constitue un outil de microblogage personnalisé, limité en nombre de caractères et fonctionnant en temps réel, que ce support dématérialisé ne peut pas être regardé comme constituant un bulletin d'information générale au sens des dispositions précitées de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales ;

S'agissant des supports de communication au format papier :

Quant au journal interne « Migennews » :

13. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le magazine intitulé « Migennews » constitue, nonobstant l'éditorial personnel du maire, un journal d'information interne de la commune à destination des seuls élus et agents administratifs ; qu'il ne peut, dès lors, être regardé comme constituant un bulletin d'information générale soumis aux dispositions précitées de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales ;

Quant au bulletin municipal « Migennes, Ma Ville » :

S'agissant de la répartition de l'espace réservé aux conseillers municipaux :

14. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales qu'il appartient au conseil municipal de déterminer les conditions de mise en œuvre du droit d'expression des conseillers municipaux d'opposition dans les bulletins d'information générale portant sur les réalisations et la gestion du conseil municipal ; que l'espace réservé aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale doit, sous le contrôle de juge, présenter un caractère suffisant et être équitablement réparti ;

15. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'article 34 du règlement intérieur que la liste de la majorité municipale dispose de 2 400 caractères dans le bulletin municipal, la liste d'opposition « Migennes citoyenne » composée de cinq représentants de 1 400 caractères et M. A, seul représentant de la liste d'opposition « Migennes, mieux vivre ensemble », de 300 caractères ; que, dans ces conditions, le requérant ne démontre pas que l'espace réservé à sa propre expression dans le bulletin municipal, lequel paraît cinq fois par an et comporte vingt pages, présenterait un caractère insuffisant ;

16. Considérant, en deuxième lieu, que M. A n'établit pas qu'en décidant d'attribuer le droit d'expression, dans le journal municipal, des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale en fonction de leur appartenance aux listes ayant obtenu des élus lors des dernières élections municipales et de leur représentation au sein du conseil municipal, le conseil municipal de Migennes aurait retenu des modalités d'accès au journal municipal présentant un caractère inéquitable ; qu'à supposer même que des évolutions interviennent en cours de mandat dans la répartition des élus entre majorité et opposition au sein du conseil municipal, l'article 35 du règlement intérieur prévoit lui-même la possibilité de procéder à des modifications ;

S'agissant du contenu des articles publiés :

17. Considérant que l'article 29 de la loi du 29 juillet 1881 susvisée dispose : « Toute

allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé est une diffamation. La publication directe ou par voie de reproduction de cette allégation ou de cette imputation est punissable, même si elle est faite sous forme dubitative ou si elle vise une personne ou un corps non expressément nommés, mais dont l'identification est rendue possible par les termes des discours, cris, menaces, écrits ou imprimés, placards ou affiches incriminés. / Toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait est une injure » ; que l'article 42 de cette loi dispose : « Seront passibles, comme auteurs principaux des peines qui constituent la répression des crimes et délits commis par la voie de la presse, dans l'ordre ci-après, savoir : / 1° Les directeurs de publications ou éditeurs, quelles que soient leurs professions ou leurs dénominations (...) / 2° A leur défaut, les auteurs ; (...) » ;

18. Considérant qu'en application des dispositions précitées de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales, 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 l'espace d'expression réservé à l'opposition municipale ; qu'il en va toutefois autrement lorsqu'il ressort à l'évidence 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 manifestement outrageant, diffamatoire ou injurieux de nature à engager la responsabilité du maire, directeur de publication du bulletin municipal, sur le fondement des dispositions précitées de la loi du 29 juillet 1881 ;

19. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le conseil municipal de Migennes, en prévoyant à l'article 34 de son règlement intérieur que le maire puisse refuser les textes proposés par les élus de l'opposition qu'il estimerait contraires « à la loi, aux bonnes mœurs, à l'intérêt légitime des tiers, à l'ordre public » n'a pas excédé les pouvoirs qu'il pouvait confier au directeur de la publication en application des dispositions précitées de la loi du 29 juillet 1881 ;

20. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. A est fondé à demander l'annulation de la délibération du 25 juin 2014 seulement en tant que l'article 34 du règlement intérieur du conseil municipal adopté n'ouvre pas aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale un espace d'expression réservé sur le site internet et la page facebook de la commune ;

En ce qui concerne la légalité de l'article 36 du règlement intérieur :

21. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 4 du code de justice administrative : « *Sauf dispositions législatives spéciales, les requêtes n'ont pas d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné par la juridiction.* » ;

22. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. / Le règlement intérieur peut être déféré au tribunal administratif.* » ;

23. Considérant qu'en indiquant, à l'article 36 du règlement intérieur, que « *Le présent règlement est applicable dès son approbation par le Conseil Municipal sous réserve de l'absence d'un recours devant la juridiction administrative compétente par le représentant de l'Etat ou toute personne ayant un intérêt à le faire* », alors qu'un tel recours n'a pas, en vertu de l'article L. 4 précité du code de justice administrative, de caractère suspensif, le conseil municipal de Migennes a entaché la délibération attaquée du 25 juin 2014 d'une erreur de droit ;

24. Considérant qu'il suit de là que M. A est fondé à soutenir que l'article 36 du règlement intérieur approuvé par la délibération du 25 juin 2014 est illégal en tant qu'il attribue un caractère suspensif à l'éventuel recours dirigé contre ce règlement ;

Sur les frais non compris dans les dépens :

25. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :
« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. » ;

26. Considérant, d'une part, que les dispositions ci-dessus font obstacle à ce que la somme demandée par la commune de Migennes soit mise à la charge de M. A qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

27. Considérant, d'autre part, qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Migennes la somme demandée par M. A au titre de ces mêmes dispositions ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération n°2014-85 du 25 juin 2014 est annulée en tant que, d'une part, l'article 34 du règlement intérieur du conseil municipal de Migennes n'a pas ouvert aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale un espace d'expression réservé sur le site internet et la page facebook de la commune et en tant que, d'autre part, l'article 36 du même règlement a attribué un caractère suspensif à l'éventuel recours dirigé contre le règlement intérieur.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête et les conclusions de la commune de Migennes présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. A et à la commune de Migennes.

Copie, pour information, en sera adressée au préfet de l'Yonne.

Délibéré après l'audience du 9 septembre 2016, à laquelle siégeaient :

M. Heinis, président,
M. Blacher, premier conseiller,
Mme Ach, premier conseiller.

Lu en audience publique le 29 septembre 2016.

Le rapporteur,

Le président,

M. BLACHER

M. HEINIS

Le greffier,

M. TESTORI

La République mande et ordonne au préfet de l'Yonne en ce qui le 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,
Le greffier,