

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
de CERGY-PONTOISE**

N° 1611384

M. X

M...
Rapporteur

M...
Rapporteur public

Audience du 29 novembre 2018
Lecture du 13 décembre 2018

Code PCJA : 17-03-01-02 ; 135-02-01-02-03
Code de publication : C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise,

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 5 décembre 2016 et 4 septembre 2017, M. X demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les décisions suivantes contenues dans la lettre du maire de Fontenay-aux-Roses du 10 novembre 2016 :

- la décision rejetant sa demande tendant à l'octroi d'un droit de réponse, à la suite de la distribution aux habitants de la commune d'une lettre du 15 septembre précédent ;
- celle refusant un espace d'expression pour les élus n'appartenant pas à la majorité dans ce même courrier ;
- les décisions tendant à l'octroi d'un tel espace sur le site internet, la page Facebook et le compte Twitter de la commune.

2°) d'enjoindre au maire de Fontenay-aux-Roses d'accorder aux élus n'appartenant pas à la majorité municipale un espace d'expression dans la plus prochaine édition de la « Lettre du maire » ainsi qu'un droit de réponse à la lettre du 15 septembre 2016 ;

3°) d'enjoindre au maire, lors de la plus prochaine séance du conseil municipal, de modifier l'article 34 du règlement intérieur de ce conseil en vue de le mettre en conformité avec les illégalités constatées par le tribunal ;

4°) d'assortir ces injonctions « soit d'une astreinte, soit d'une indemnité pour préjudice qui peut être d'un euro symbolique si une astreinte est décidée ».

Il soutient que :

- la lettre publiée le 15 septembre 2016 constitue un bulletin d'information générale au sens de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales et qu'un espace d'expression aurait dû être réservé aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale ;
- il en va de même de la page Facebook et du compte Twitter de la commune ;
- le règlement intérieur du conseil municipal dans sa version du 10 février 2015 méconnaît l'autorité de la chose jugée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 juillet 2017, la commune de Fontenay-aux-Roses représentée par Me Cabanes, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de M. X au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Fontenay-aux-Roses fait valoir que :

- le juge administratif n'est pas compétent pour connaître d'une demande d'octroi d'un droit de réponse relevant de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;
- la demande d'injonction d'octroi d'un droit de réponse est dépourvue d'objet ;
- les conclusions aux fins d'injonction sont irrecevables faute d'être nécessaires à l'exécution du présent jugement ;
- les conclusions indemnitaires sont irrecevables faute d'avoir été précédées d'une demande préalable et d'être chiffrées ;
- aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;
- le code général des collectivités territoriales, notamment son article L. 2121-27-1 ;
- 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..., conseiller ;
- les conclusions de M..., rapporteur public ;
- et les observations de Me Couette, avocat de la commune de Fontenay-aux-Roses.

Considérant ce qui suit :

1. M. X, conseiller municipal de Fontenay-aux-Roses, a par un courrier du 21 septembre 2016 sollicité du maire diverses mesures relatives essentiellement au droit d'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Par la présente requête, il demande l'annulation des refus qui lui ont été opposés et présente diverses conclusions aux fins d'injonction ainsi que des conclusions indemnitaires.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

En ce qui concerne le refus d'accorder un droit de réponse :

2. M. X soutient qu'en raison du caractère mensonger du courrier diffusé aux habitants le 15 septembre 2016 mettant en cause la gestion communale lors de la précédente mandature durant laquelle il a exercé la fonction de maire, il était en droit de bénéficier du droit de réponse régi par l'article 13 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de presse.

3. Toutefois, le juge administratif n'est pas compétent pour statuer sur de telles conclusions. Il y a lieu, par suite, d'accueillir l'exception opposée par la commune de Fontenay-aux-Roses et de rejeter comme portées devant un ordre de juridiction incompétent les conclusions de M. X tendant à l'octroi d'un droit de réponse.

En ce qui concerne le refus d'accorder un espace d'expression aux élus n'appartenant pas à la majorité municipale dans la lettre du maire du 15 septembre 2016 :

4. L'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales, applicable aux communes de 3 500 habitants et plus, dispose dans sa version applicable jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la promulgation de la loi du 7 août 2015 que : « (...) 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 ». Pour l'application de cet article, 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.

5. La commune de Fontenay-aux-Roses fait valoir que le courrier du maire du 15 septembre 2016 est une notice technique explicative qui ne relève pas des dispositions citées au point précédent. Toutefois, il ressort de la lecture de cette lettre que le maire en exercice a souhaité, après environ deux années de mandat, s'adresser aux administrés pour dresser un bilan de son action et s'exprimer sur l'augmentation, votée en conseil municipal, de la fiscalité locale. A cette occasion, il a présenté des projets d'intérêt communal portés par la majorité relatifs notamment à l'organisation et au fonctionnement des services municipaux, critiqué la « baisse des dotations » de l'Etat mais aussi mis en cause la précédente équipe municipale, évoquant « une ville délaissée et déclinante » au budget d'une « rigidité anormale ». En raison de son contenu et bien qu'elle ne constitue pas une publication régulière, cette lettre doit 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.

6. En outre, si la commune défenderesse fait valoir qu'il était matériellement impossible d'accorder aux élus n'appartenant pas à la majorité un espace d'expression dans ce courrier, il ressort de l'examen dudit document qu'un espace suffisant pouvait être consacré à l'expression des élus d'opposition.

7. Il s'ensuit qu'en refusant de réserver un espace d'expression aux conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale dans le courrier du 15 septembre 2016, le maire de Fontenay-aux-Roses a méconnu ces dispositions. Sa décision doit, par suite, être annulée.

En ce qui concerne les modalités d'expression des élus n'appartenant pas à la majorité municipale sur le site internet de la commune :

8. Sollicité en ce sens par le requérant, le maire de Fontenay-aux-Roses a rappelé le contenu de l'article 34 du règlement intérieur du conseil municipal de Fontenay-aux-Roses dans sa version adoptée lors de la séance du 10 février 2015, qui met en œuvre les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales et précise, dans son dernier alinéa, que « *Les publications visées peuvent se présenter sur papier ou sur support numérique, tels que les sites internet* ». Il a également précisé dans sa réponse que « le site internet prévoit la mise en ligne des tribunes des élus ».

9. Si M. X soutient que c'est illégalement que le maire a refusé d'accorder aux conseillers municipaux un espace supplémentaire d'expression sur le site internet de la commune, il n'allègue pas même que le site internet de la commune constituerait un bulletin d'information générale au sens de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales. La commune produit une capture d'écran du site internet dont il résulte que les tribunes de l'opposition sont, comme celles de la majorité, mises en ligne dans une rubrique dédiée. Dans ces conditions, le maire de Fontenay-aux-Roses n'a pas méconnu les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales. Les conclusions analysées ci-dessus doivent être rejetées.

En ce qui concerne le refus d'accorder un espace d'expression aux élus n'appartenant pas à la majorité municipale sur la page Facebook de la commune :

10. Il est constant que la commune de Fontenay-aux-Roses possède une page Facebook. Il ressort en outre des pièces du dossier et notamment des captures d'écran produites par le requérant que la commune diffuse sur ce support des informations sur les réalisations et la gestion du conseil municipal et notamment la mise en œuvre des projets portés par le maire et les élus de la majorité. Par suite, ce média doit être qualifié de bulletin d'information générale au sens de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales et c'est en méconnaissance de cette disposition que le maire de Fontenay-aux-Roses a refusé d'octroyer aux conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité un espace d'expression. A cet égard contrairement à ce que soutient la commune, il n'est pas établi que les caractéristiques techniques de ce réseau social rendraient impossible la création d'un espace dédié à l'expression de ces élus.

11. Il résulte de ce qui précède que la décision du maire refusant d'accorder aux élus un espace d'expression sur la page Facebook de la commune doit être annulée.

En ce qui concerne le refus d'accorder un espace d'expression aux élus n'appartenant pas à la majorité municipale sur le compte Twitter de la commune :

12. A supposer même que le compte Twitter de la commune puisse être regardé comme un bulletin d'information générale au sens de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales, ses caractéristiques techniques font obstacle à ce qu'y soit réservé aux conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité un espace propre d'expression. Dans ces conditions, le maire a pu sans méconnaître le texte mentionné ci-dessus rejeter la demande du requérant.

13. Il résulte de ce qui précède que M. X est seulement fondé à demander l'annulation des décisions du maire de Fontenay-aux-Roses refusant d'accorder aux élus n'appartenant pas à la majorité municipale un espace d'expression dans son courrier du 15 novembre 2016 et sur la page Facebook de la commune.

Sur les conclusions indemnitaires :

14. L'article R. 421-1 du code de justice administrative dispose que lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle.

15. M. X n'a pas, avant d'introduire son recours, présenté à la commune une demande tendant à l'octroi d'une indemnité. Le contentieux n'étant dès lors pas lié, les conclusions indemnitaires de la requête sont irrecevables et doivent être rejetées.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

En ce qui concerne les mesures nécessaires à l'exécution du jugement, à l'exclusion de celles relatives au règlement intérieur :

16. L'article L. 911-1 du code de justice administrative dispose que « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public (...) prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution* ».

17. Compte tenu des annulations prononcées aux points 7 et 11 ci-dessus, le présent jugement implique nécessairement qu'il soit enjoint au maire de Fontenay-aux-Roses de prévoir, en premier lieu, des modalités adaptées d'expression des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité au courrier du 15 novembre 2016 adressé aux habitants, qui conserve un objet au jour de la présence décision et, en second lieu, qu'il prenne toute mesure de nature à permettre de créer sur la page Facebook de la commune un espace d'expression réservé aux conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité. L'astreinte n'apparaît pas nécessaire.

18. Les autres demandes d'injonction présentées par le requérant ne sont pas rendues nécessaires par le présent jugement et doivent être rejetées.

En ce qui concerne le règlement intérieur du conseil municipal :

19. En dehors des cas expressément prévus par des dispositions particulières, il n'appartient pas au tribunal administratif d'adresser des injonctions à l'administration.

20. M. X demande au tribunal d'enjoindre au maire de Fontenay-aux-Roses de mettre le règlement intérieur du conseil municipal en conformité avec le jugement du tribunal de céans du 28 mai 2015 annulant partiellement la délibération du 1^{er} octobre 2014 approuvant le règlement intérieur du conseil municipal. Toutefois et ainsi que le fait valoir la commune en défense, le requérant n'a pas présenté dans le présent recours de conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 10 février 2015 modifiant le règlement intérieur ni à l'annulation d'une décision refusant d'abroger cette délibération. Il n'a pas non plus mis en œuvre les procédures d'exécution prévues au livre IX du code de justice administrative. Ses conclusions doivent être regardées comme tendant à titre principal au prononcé d'une injonction.

21. Faute de répondre aux prévisions des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative, ces conclusions doivent être rejetées.

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

22. A supposer même que M. X puisse être regardé comme la partie principalement perdante au sens de l'article L. 761-1 du code de justice administrative il n'y a pas lieu de mettre à sa charge la somme demandée par la commune de Fontenay-aux-Roses au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les conclusions de M. X tendant à l'octroi d'un droit de réponse sont rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Article 2 : La décision du maire de Fontenay-aux-Roses refusant d'accorder aux élus n'appartenant pas à la majorité municipale un espace d'expression dans le courrier du 15 septembre 2016 est annulée.

Article 3 : La décision du maire de Fontenay-aux-Roses refusant d'accorder aux élus n'appartenant pas à la majorité municipale un espace d'expression sur la page « Facebook » de la commune est annulée.

Article 4 : Il est enjoint au maire de Fontenay-aux-Roses de prévoir, en premier lieu, des modalités adaptées d'expression des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité au courrier du 15 novembre 2016 adressé aux habitants et, en second lieu, de prendre toute mesure de nature à permettre de créer sur la page Facebook de la commune un espace d'expression réservé aux conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité.

Article 5 : Les conclusions de la requête sont rejetées pour le surplus.

Article 6 : Les conclusions de la commune de Fontenay-aux-Roses présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 7 : Le présent jugement sera notifié à M. X et à la commune de Fontenay-aux-Roses.