

REPUBLIQUE FRANCAISE  
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Tribunal Administratif de Toulon  
N° 2300264

Lecture du vendredi 20 septembre 2024

2ème chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 27 janvier 2023, M. H K, Mme D G, M. A C, Mme B L, Mme I E et Mme F J, représentés par Me Callen, demandent au tribunal :

- 1°) d'annuler la délibération n°1 en date du 28 novembre 2022 par laquelle le conseil municipal de la commune de La Garde a approuvé son règlement intérieur ;
- 2°) de mettre à la charge de la commune de La Garde une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que le règlement intérieur approuvé par la délibération contestée :

- méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-22-1 du code général des collectivités territoriales dès lors qu'il ne fixe aucune règle concernant la constitution et le fonctionnement d'une mission d'information et d'évaluation ;
- méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales dès lors que son article 2 prévoit des modalités de transmission des convocations différentes ;
- méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-15 du code général des collectivités territoriales dès lors que son article 24 ne précise pas la personne responsable de la rédaction du procès-verbal des séances et ne respecte pas ses modalités de publication ;
- méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales dès lors que son article 29 ne prévoit pas la possibilité pour les élus de l'opposition de s'exprimer sur la page Facebook de la commune, sur son site Internet, sur son magazine " hebdo " et qu'il pose une interdiction générale et absolue d'utiliser des dessins, des croquis, des photographies ou des logos dans sa revue mensuelle.

Par un mémoire en défense enregistré le 28 mars 2023, la commune de La Garde, représentée par Me Richer, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de M. K et autres la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens invoqués sont infondés.

Par une ordonnance du 11 avril 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 26 avril 2024.

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 du 6 septembre 2024 :

- le rapport de M. Quaglierini, rapporteur,
- les conclusions de Mme Faucher, rapporteure publique,
- et les observations de Me Callen pour M. K, ainsi que celles de Me Meyer, substituant Me Richer, pour la

commune de La Garde.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 28 novembre 2022, le conseil municipal de la commune de La Garde a approuvé son règlement intérieur. Les requérants, élus du groupe de l'opposition " Unis pour La Garde ", demandent par leur requête l'annulation de cette délibération.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article L. 2121-22-1 du code général des collectivités territoriales :

2. Aux termes de l'article L. 2121-22-1 du code général des collectivités territoriales : " Dans les communes de 20 000 habitants et plus, le conseil municipal, lorsqu'un sixième de ses membres le demande, délibère de la création d'une mission d'information et d'évaluation, chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public communal.() Le règlement intérieur fixe les règles de présentation et d'examen de la demande de constitution de la mission, ses modalités de fonctionnement, les modalités de sa composition dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, la durée de la mission, qui ne peut excéder six mois à compter de la date de la délibération qui l'a créée, ainsi que les conditions dans lesquelles elle remet son rapport aux membres du conseil municipal ".

3. Les requérants soutiennent que le règlement intérieur méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-22-1 du code général des collectivités territoriales précitées, dès lors qu'il ne fixe aucune règle concernant la création d'une mission d'information et d'évaluation. La commune fait valoir qu'en l'absence de création d'une telle mission, le règlement intérieur n'a pas à prévoir de telles dispositions. Toutefois, dès lors que les dispositions de l'article L. 2121-22-1 du code général des collectivités territoriales renvoient au règlement intérieur le soin de fixer les règles relatives à la présentation et à l'examen de la demande de constitution de la mission, son fonctionnement, sa composition, sa durée et les conditions dans lesquelles elle remet son rapport, ledit règlement doit nécessairement prévoir de telles dispositions, alors même qu'aucune création de mission d'information et d'évaluation n'aurait été encore approuvée par délibération du conseil municipal.

4. Il s'ensuit que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-22-1 du code général des collectivités territoriales doit être accueilli.

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales :

5. Aux termes de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales : " Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est transmise de manière dématérialisée ou, si les conseillers municipaux en font la demande, adressée par écrit à leur domicile ou à une autre adresse ".

6. Les requérants soutiennent que l'article 2 du règlement intérieur méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales dès lors qu'il ne reprend pas les mêmes modalités de transmission des convocations. Il résulte du règlement intérieur contesté que les dispositions de son article 2 prévoient que la convocation peut être réalisée soit par " écrit et à domicile (ou tout autre lieu choisi expressément par l'élu considéré) " soit " par courrier électronique ". Ainsi, si le règlement intérieur ne prévoit pas que la convocation est transmise, par défaut, de manière dématérialisée aux conseillers municipaux et, à leur demande, par écrit, il n'en demeure pas moins qu'il prévoit également ces deux modes de transmission des convocations. Il s'ensuit que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales doit être écarté comme étant infondé.

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article L. 2121-15 du code général des collectivités territoriales :

7. Aux termes de l'article L. 2121-15 du code général des collectivités territoriales : " Au début de chacune de ses séances, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire. Il peut adjoindre à ce ou ces secrétaires des auxiliaires, pris en dehors de ses membres, qui assistent aux séances mais sans participer aux délibérations. Le procès-verbal de chaque séance, rédigé par le ou les secrétaires, est arrêté au commencement de la séance suivante, et signé par le maire et le ou les secrétaires. () Dans la semaine qui suit la séance au cours de laquelle il a été arrêté, le procès-verbal est publié sous forme électronique de manière permanente et gratuite sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, et un exemplaire sur papier est mis à la disposition du public. L'exemplaire original du procès-verbal, qu'il soit établi sur papier ou sur support numérique, est conservé dans des conditions propres à en assurer la pérennité ".

8. Les requérants soutiennent que l'article 24 du règlement intérieur méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-15 du code général des collectivités territoriales dès lors qu'il n'en reprend pas les termes s'agissant de la désignation de la personne chargée de procéder à la rédaction du procès-verbal, ni de la publication de ce dernier. Toutefois, la circonstance que l'article 24 du règlement intérieur en litige ne reprenne pas expressément les termes des dispositions du code général des collectivités territoriales précitées est sans incidence sur sa légalité dès lors que les requérants n'établissent pas qu'il méconnaît lesdites dispositions. Il s'ensuit que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2121-15 du code général des collectivités territoriales doit être écarté comme étant infondé.

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales :

9. Aux termes de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales : " 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 ". Il résulte de ces dispositions qu'un espace doit être réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale dans toute publication comportant des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal, y compris sur le site internet de la commune.

10. En premier lieu, les requérants soutiennent qu'au travers de sa page Facebook, la commune de La Garde diffuse des informations nécessitant qu'un espace d'expression leur soit réservé. Ils joignent à leur requête deux publications de la commune, non datées précisément, portant, d'une part, sur la participation de la maire et son adjointe à une opération de ramassage de déchets sur le domaine public aux côtés de bénévoles, d'autre part, sur la visite de la maire accompagnée d'autres élus sur le chantier d'une école maternelle.

11. Il ressort des pièces versées au dossier que ces deux publications, qui informent de la participation d'élus à de telles manifestations, concernent des réalisations du conseil municipal, mettant sa majorité au premier plan. Ainsi, à supposer même que la page Facebook contienne principalement des informations objectives et neutres concernant des événements se déroulant dans la commune, tel que le fait valoir la défenderesse, il résulte de ces deux publications produites par les requérants que ce média n'est pas exclusivement dédié à diffuser de telles informations neutres. Ainsi, il appartient à la commune, en application des dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales précitées, de prévoir un espace réservé à l'expression des élus n'appartenant pas à la majorité municipale lorsqu'elle publie ponctuellement sur sa page Facebook des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal.

12. En deuxième lieu, les requérants soutiennent que la commune de La Garde publie sur son site Internet des

informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal. Ils joignent à leur requête des publications concernant notamment le taux de logements sociaux de la commune excédant les 20%, la réalisation d'un parc de stationnement de 600 places et le développement des pistes cyclables dans la commune. De telles publications, révélant des réalisations du conseil municipal, nécessitent par suite que le règlement intérieur fixe les modalités d'un espace réservé d'expression sur le site internet de la commune. La circonstance que ce dernier communique les liens vers d'autres sites internet, notamment de l'opposition, ne constitue pas l'espace réservé à leur expression au sens de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales.

13. En troisième lieu, les requérants soutiennent que le magazine " l'hebdo " devrait disposer d'un espace réservé d'expression dès lors que la commune de La Garde y publie les réalisations et le fonctionnement du conseil municipal. Il résulte en l'espèce des publications produites par les requérants, plus particulièrement celles faisant état du budget 2023 et celle intitulée " équilibre budgétaire et investissements structurants, les Gardéens de tous âges sont au cœur des ambitions gardéennes ", que les informations qui y sont publiées sont relatives aux réalisations et à la gestion du conseil municipal. Dès lors, le règlement intérieur contesté devait nécessairement fixer les modalités d'un espace réservé d'expression, en application de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales précité, s'agissant du magazine " l'hebdo ".

14. En quatrième et dernier lieu, ni le conseil municipal ni le maire de la commune ne sauraient, en principe, contrôler le contenu des articles, qui sont 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. Les requérants soutiennent que l'article 29 du règlement intérieur contesté est entaché d'illégalité dès lors qu'il prévoit que l'espace d'expression ne peut comporter " ni dessin, ni croquis, ni photographie, ni logo ".

15. En prévoyant une telle interdiction, sans en justifier les raisons et la finalité, en se bornant à faire valoir des contraintes techniques sans véritablement les démontrer, le conseil municipal de la commune de La Garde a porté une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression des conseillers municipaux minoritaires. Il s'ensuit que la quatrième branche du moyen doit être accueillie.

16. Il résulte de tout ce qui précède que la délibération du 28 novembre 2022 portant approbation du règlement intérieur est annulée en tant que ce dernier ne prévoit aucune disposition concernant les missions d'information et d'évaluation prévues par l'article L. 2121-22-1 du code général des collectivités territoriales et que l'article 29 dudit règlement méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du même code relatives à la liberté d'expression des élus de l'opposition.

Sur les frais liés à l'instance :

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de La Garde la somme de 2 000 euros demandée par M. K et autres au titre des frais qu'ils ont exposés et non compris dans les dépens, conformément aux dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les conclusions de la commune de La Garde au titre de ce même article sont, en revanche, rejetées.

**DECIDE :**

Article 1er : La délibération du 28 novembre 2022 portant approbation du règlement intérieur est annulée en tant que ce dernier ne prévoit aucune disposition concernant les missions d'information et d'évaluation et que

l'article 29 dudit règlement méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du même code.

Article 2 : La commune de La Garde versera la somme de 2 000 euros à M. K et autres en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la commune de La Garde présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. H K, à Mme D G, à M. A C, à Mme B L, à Mme I E, à Mme F J et à la commune de La Garde.

Copie en sera adressée pour information au préfet du Var.

Délibéré après l'audience du 6 septembre 2024 à laquelle siégeaient :

M. Sauton, président,

M. Quaglierini, premier conseiller,

Mme Martin, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 septembre 2024.

Le rapporteur,

Signé

B. Quaglierini

Le président,

Signé

J.-F. Sauton

La greffière

Signé

B. Ballestracci

La République mande et ordonne au préfet du Var en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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 conforme,

Le greffier

2