

11

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NÎMES**

N° 1402687

Mme HAUTANT et autres

Mme Caroline Poullain
Rapporteur

Mme Aurore Fougères
Rapporteur public

Audience du 9 mai 2016
Lecture du 24 mai 2016

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

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nîmes

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 22 août et 15 décembre 2014, 21 décembre 2015 et 4 février 2016, Mme Anne-Marie Hautant, Mme Christine Badinier et M. Alexandre Houpert, représentés par Me Adjedj, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1) d'annuler la délibération en date du 27 juin 2014 par laquelle le conseil municipal d'Orange a adopté un avenant à son règlement intérieur, relatif aux moyens mis à la disposition des élus de l'opposition et au déroulement des séances du conseil ;

2) d'enjoindre au conseil municipal d'Orange d'adopter, dans un délai de deux mois à compter du jugement à intervenir et sous astreinte de 3 000 euros par semaine de retard, un nouveau règlement intérieur conforme aux droits des conseillers municipaux ;

3) d'enjoindre à la commune d'Orange de publier une tribune libre d'opposition sur ses médias Internet et dans la prochaine revue municipale ;

4) de mettre à la charge de la commune d'Orange une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- il ne saurait leur être opposé la non-production de la délibération attaquée lors de l'introduction de la requête, dès lors que l'accès au recueil des actes administratifs leur avait été refusé ; la production tardive régularise l'action ;

- le délai de convocation du conseil municipal fixé par l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales n'a pas été respecté ;
- les procès-verbaux de séance ne sont ni établis, ni approuvés ; en l'espèce il est entaché d'erreur dès lors qu'il mentionne six abstentions au lieu de six votes contre ;
- les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales et leurs droits d'expression sont méconnus ; en premier lieu, il est prévu que la majorité municipale soit intégrée dans l'espace réservé à l'opposition sur le bulletin municipal, que le calcul de l'espace dévolu à chaque élu prend en compte le nombre d'élus de la majorité ; l'espace dévolu à l'opposition en application de ce calcul, fonction du nombre d'élus, est insuffisant et disproportionné au regard de celui attribué à la majorité ; en deuxième lieu, le délai qui leur est imposé pour la fourniture de leur contribution est trop long ; il ne permet pas de fournir des interventions actuelles ; en troisième lieu, aucun calendrier n'est prédéterminé et aucun délai de prévenance quant à la date à laquelle ils doivent fournir leur contribution n'est fixé ;
- en l'espèce, leurs contributions ne sont pas parues dans les trois dernières revues de 2014 ; ils n'ont pas été informés de la parution de la revue n° 94 ; les publications sont faites dans une typographie plus petite et mal positionnées ;
- les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales sont également méconnues du fait de l'absence de possibilité, pour les élus de l'opposition, de s'exprimer sur les médias Internet et notamment le site de la commune et sa page Facebook ; ces supports constituent des bulletins d'information générale ;
- en prévoyant que le maire peut interrompre un conseiller municipal dont l'intervention serait trop longue ou s'écarterait de la question traitée, la délibération méconnaît l'article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales ; le champ d'intervention des élus, qui doivent pouvoir s'exprimer sur toute affaire intéressant la commune, est restreint illégalement ; la mesure, qui proscriit les paroles trop larges ou trop longues, ne vise pas à prévenir un trouble et fait appel à des notions trop subjectives ;
- en ce qu'elle vise à permettre l'interruption d'attaques personnelles, la délibération est trop floue ; elle est inutile compte-tenu de l'interdiction législative des injures et diffamations ; elle peut conduire à interdire toute remise en cause du travail de l'équipe municipale majoritaire, qui ne constitue pas nécessairement un trouble ; elle méconnaît à cet égard le droit d'expression des élus ;
- l'interruption de parole envisagée constitue une sanction disproportionnée et non prévue par le code général des collectivités territoriales, et particulièrement son article L. 2121-16 ;
- la possibilité pour le maire d'ajouter, à l'ouverture du conseil, des points à l'ordre du jour, méconnaît les dispositions des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, d'autant que ces dispositions prévoient, en cas d'urgence, un délai minimum de convocation d'un jour franc ; le caractère urgent des points dont l'ajout est rendu possible est d'ailleurs peu compatible avec l'exigence selon laquelle ils ne doivent pas revêtir une importance capitale.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 25 novembre 2015, 15 janvier 2016 et 23 février 2016, la commune d'Orange, représentée par Me Sindres, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge des requérants sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable faute de production de la délibération attaquée ;

- les conclusions de la requête relatives aux dispositions de l'article 26 du règlement intérieur, portant sur l'ajout de questions à l'ordre du jour, qui n'a pas été modifié par la délibération attaquée, sont irrecevables ; le délai pour contester ces dispositions est échu ;
- la requête est non fondée dans les moyens qu'elle soulève.

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 :

- le rapport de Mme Poullain,
- les conclusions de Mme Fougères, rapporteur public,
- et les observations de Me Korkus, représentant Mme Hautant, Mme Badinier et M. Houpert, et de Me Harutyunyan, représentant la commune d'Orange.

1. Considérant que par une délibération du 27 juin 2014, le conseil municipal d'Orange a adopté un avenant à son règlement intérieur, portant modification des articles 6 et 26 de ce règlement, respectivement relatifs aux moyens mis à la disposition des élus de l'opposition et à l'examen des questions portées à l'ordre du jour ; que Mme Hautant, Mme Badinier et M. Houpert, conseillers municipaux d'opposition, sollicitent l'annulation de cette délibération ;

Sur la fin de non-recevoir :

2. Considérant que si, 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 (...)* », la délibération contestée a été produite par les requérants en annexe à leur mémoire enregistré le 21 décembre 2015 ; que leur requête a ainsi, en tout état de cause, été régularisée ; que la fin de non-recevoir opposée en défense doit dès lors être rejetée, sans qu'il soit besoin d'examiner si les requérants ont effectivement, ainsi qu'ils le soutiennent, été empêchés de produire cette délibération antérieurement ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité externe :

3. Considérant, qu'en application de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, le maire doit adresser la convocation aux membres du conseil municipal au moins cinq jours francs avant celui de la réunion ; qu'en l'espèce, alors que le conseil municipal s'est réuni le 27 juin 2014, il est justifié à l'instance de ce que ses membres ont été convoqués par plis déposés auprès des services postaux le 20 juin précédent ; que le délai de convocation de 5 jours francs a été respecté ;

4. Considérant que la circonstance que le procès-verbal de la séance du 27 juin 2014 contiendrait des inexactitudes est en tout état de cause sans influence sur la régularité de la délibération attaquée, dont il n'est pas contesté que la retranscription au registre est conforme

aux votes émis par chacun des membres du conseil ; qu'a fortiori, les requérants ne sauraient se prévaloir utilement de ce que les procès-verbaux de réunions postérieures, sans rapport avec la délibération présentement contestée, n'auraient pas été établis ou approuvés ;

En ce qui concerne l'article 6 du règlement intérieur modifié :

5. Considérant qu'aux termes de l'article 6 du règlement intérieur du conseil municipal d'Orange tel que modifié par la délibération contestée, dans sa partie relative au bulletin municipal : *« Les élus de l'opposition, ... pourront bénéficier au prorata de leur nombre d'élus d'un nombre de signes dans l'espace d'expression. / L'espace réservé à l'expression des élus correspond à 2 500 signes. / Calcul pour la répartition des signes : / Liste conduite par M. Jacques Bompard – 29 sièges : 2072 signes / Liste conduite par Mme Anne-Marie Hautant – 3 sièges : 214 signes / Liste conduite par M. Jean-Philippe Maton-Weismann – 2 sièges : 143 signes / Liste conduit par Mme Fabienne Haloui – 1 siège : 71 signes. / La parution du bulletin a lieu tous les deux mois, en moyenne. Les textes devront être adressés au service communication 3 semaines avant la date de l'envoi sous presse ; date qui sera communiquée systématiquement aux élus concernés. »* ;

Quant au bulletin municipal :

6. 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. »* ;

7. Considérant, d'une part, que l'obligation impartie aux élus par l'article 6 du règlement intérieur modifié, d'adresser leur contribution trois semaines avant la date d'envoi sous presse, ne les empêche pas, contrairement à ce que soutiennent les requérants, de fournir aux habitants de la commune des informations actuelles ; que, d'autre part, alors que la parution du journal, selon le rythme régulier mentionné dans le règlement, tel qu'il résulte d'ailleurs des exemplaires produits à l'instance, permet aux élus d'anticiper cette date de publication, il appartient au maire, malgré l'absence de précision en ce sens dans le texte adopté, de prévenir les élus de la date à laquelle ils devront fournir leur texte dans un délai leur permettant de le préparer utilement ; qu'ainsi, et alors que les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales n'encadrent pas leurs modalités d'application, la libre expression des élus n'est méconnue ni par l'obligation qui leur est faite de transmettre trois semaines avant la date de publication le texte de leur communication ni par la circonstance que le règlement intérieur ne précise pas sous quel délai ils doivent être informés de cette date ;

8. Considérant que les conditions dans lesquelles les dispositions du règlement intérieur sont mises en œuvre sont sans influence sur leur légalité et ne peuvent être invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir ; qu'ainsi, les requérants ne sauraient se prévaloir, pour contester la délibération en litige, de ce qu'ils n'auraient pas été prévenus d'une publication au cours de l'année 2014 et de ce que le texte qu'ils ont transmis n'aurait, à plusieurs reprises, pas été publié ;

9. Considérant, en revanche, que si les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales ne prohibent pas qu'un espace d'expression des élus de la majorité jouxte celui dévolu aux élus minoritaires et ne fixent pas les modalités de répartition de

ces espaces, elles imposent que l'espace réservé à ces derniers conseillers présente un caractère suffisant ; qu'en l'espèce, le journal d'informations municipales comporte, à chacune de ses parutions versées aux débats, plus de 20 pages en format A4 de présentation générale des activités de la municipalité, parfois agrémentées de commentaires peu amènes envers les élus de l'opposition, précédées d'un éditorial du maire ; que dans ces circonstances, la délibération contestée, en n'accordant à l'ensemble des six élus d'opposition répartis en trois groupes qu'un espace d'expression de 428 signes, espace compris, représentant moins que le nombre de signes constituant le point 8 ci-dessus de la présente décision, empêche l'expression des élus minoritaires ; qu'elle est dès lors entachée d'une erreur manifeste d'appréciation en tant qu'elle fixe le nombre de signes alloués à ces élus et doit sur ce point être annulée ;

10. Considérant que pour les mêmes raisons que celles exposées au point 8, les requérants ne sauraient en revanche se prévaloir, pour contester la délibération en litige, de ce que les publications des communications de l'opposition ont, dans certains numéros du bulletin, été faites dans une police et un format de publication différent du reste du journal, les rendant peu visibles ;

Quant aux moyens de communication dématérialisés :

11. Considérant que, pour l'application des dispositions 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 ; que si la commune d'Orange soutient que son site Internet se borne à fournir à ses administrés des informations pratiques, ainsi que l'illustre l'éditorial du maire, il n'est pas sérieusement contesté qu'y figurent, au-delà de telles informations, des réponses du maire à la presse ou des communiqués de celui-ci relatifs à sa gestion ; que, notamment, le communiqué du 5 janvier 2014, produit par les requérants, vise à mettre en exergue sa bonne gestion financière de la commune ; que ce site doit dès lors être regardé, eu égard à son contenu, comme constituant un bulletin d'information générale au sens des dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales ; que la commune était ainsi tenue, en application de ces dispositions, d'y réserver un espace à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale ; que, par suite, c'est en méconnaissance de ces dispositions que le conseil municipal a, par la délibération contestée, approuvé l'article 6 de son règlement intérieur sans que soit prévu de créer, sur le site Internet de la commune, un espace réservé au droit d'expression des élus n'appartenant pas à la majorité municipale ;

12. Considérant que les requérants ne fournissent aucune précision quant au contenu de la page Facebook de la commune ou des autres outils de communication dématérialisés qui seraient utilisés par la collectivité ; que ceux-ci ne peuvent dès lors, en l'état de l'instruction, être regardés comme constituant des bulletins d'information générale au sens des dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales ;

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la délibération du conseil municipal d'Orange du 27 juin 2014, approuvant l'avenant au règlement intérieur du conseil, doit être annulée seulement en ce que l'article 6 du règlement ainsi modifié fixe le nombre de signes alloués à l'expression des élus d'opposition sur le bulletin municipal et en ce qu'il ne leur ouvre pas un espace d'expression réservé sur le site Internet de la commune ;

En ce qui concerne l'article 26 du règlement intérieur modifié :

14. Considérant qu'aux termes de l'article 26 du règlement intérieur du conseil municipal d'Orange tel que modifié par la délibération contestée : « *Avant de passer à l'examen des affaires inscrites à l'ordre du jour, le président de séance peut soumettre à l'approbation du conseil municipal les points urgents (au nombre de deux maximum) qui ne revêtent pas une importance capitale et qu'il propose d'ajouter à l'ordre du jour. / (...) / Afin de conserver aux débats une bonne tenue et d'éviter tout abus, le président de séance pourra mettre fin aux interventions d'un conseiller municipal qui les prolongeraient inutilement. / Par ailleurs, lorsqu'un membre du conseil municipal s'écarte de la question traitée ou qu'il trouble le bon déroulement de la séance par des interruptions ou des attaques personnelles, la parole peut lui être retirée par le président de séance (cf. article 29 – police des débats).* » ;

Quant à l'adjonction de points urgents à l'ordre du jour :

15. Considérant que si les requérants demandent au tribunal d'annuler la délibération contestée en tant qu'elle permet l'ajout de points à l'ordre du jour d'une séance du conseil municipal à l'ouverture de cette séance, l'avenant au règlement intérieur se borne sur ce point à reprendre la rédaction antérieure du règlement, dans sa version adoptée le 10 avril 2014 ; que les requérants, qui étaient présents lors de la séance du conseil du 10 avril 2014, sont dès lors tardifs dans leur demande ; qu'il leur appartient seulement, s'ils s'y croient fondés, de solliciter l'abrogation de ces dispositions du règlement intérieur, puis, le cas échéant, de présenter un recours pour excès de pouvoir contre le refus d'accueillir cette demande ;

Quant à la police des débats :

16. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2121-16 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire a seul la police de l'assemblée. / (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 2121-29 de ce code : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* » ; que son article L. 2121-19 précise : « *Les conseillers municipaux ont le droit d'exposer en séance du conseil des questions orales ayant trait aux affaires de la commune. / (...)* » ;

17. Considérant que s'il résulte de ces dispositions que les conseillers municipaux tiennent de leur qualité de membres de l'assemblée municipale appelés à délibérer sur les affaires de la commune, le droit de s'exprimer sur tout ce qui touche à ses affaires dans des conditions leur permettant de remplir pleinement leur mandat, le maire de la commune doit néanmoins veiller au bon fonctionnement du conseil municipal et détient à cet effet le pouvoir de police de l'assemblée ; qu'il peut, en vertu de ce pouvoir de police, et quand bien même cela n'est pas expressément prévu par l'article L. 2121-16 du code général des collectivités territoriales, retirer la parole à un conseiller dont l'intervention troublerait le bon ordre de la séance ; que les dispositions de l'article 26 du règlement intérieur modifié, en prévoyant que le maire peut interrompre un conseiller qui s'écarterait de la question traitée, n'empêchent pas les élus d'exposer en séance des questions orales sur toute affaire de la commune, selon les modalités précisées par l'article 28 du même règlement, dont la légalité n'est pas en cause dans la présente instance ; que la circonstance que le droit pénal réprime les attaques personnelles auxquelles pourrait se livrer un élu n'est pas de nature à proscrire au maire de les interrompre ; que si le maire de la commune d'Orange faisait un usage trop extensif de ces dispositions, qui sont, contrairement à ce qui est allégué, dépourvues d'ambiguïté, il appartiendrait aux requérants de contester la légalité des mesures de police ainsi prises ; qu'ainsi, alors que le bon ordre des séances du conseil municipal commande qu'aucune intervention ne se prolonge inutilement,

s'écarte de la question traitée ou consiste en une attaque personnelle, le conseil municipal d'Orange n'a pas méconnu le droit d'expression des conseillers municipaux en adoptant les dispositions contestées ;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions de la requête tendant à l'annulation de la délibération du conseil municipal d'Orange du 27 juin 2014, approuvant l'avenant au règlement intérieur du conseil doivent, en ce qu'elles concernent l'article 26 de ce règlement, être rejetées ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

19. 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, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. »* ;

20. Considérant que la présente décision annule seulement la délibération du conseil municipal d'Orange du 27 juin 2014, approuvant l'avenant au règlement intérieur du conseil, en ce que l'article 6 du règlement ainsi modifié fixe le nombre de signes alloués à l'expression des élus d'opposition sur le bulletin municipal et en ce qu'il ne leur ouvre pas un espace d'expression réservé sur le site Internet de la commune ; qu'elle n'implique pas, alors qu'aucun refus de publication n'était contesté, qu'il soit enjoint à la commune de publier une tribune libre d'opposition sur ses médias Internet et dans la prochaine revue municipale ; qu'en revanche, l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales oblige le conseil municipal à définir les modalités de son application dans son règlement intérieur ; que la version du règlement intérieur adopté le 10 avril 2014 ne prévoit aucune publication d'opposition sur le site Internet de la commune et ne définit pas l'espace d'expression des conseillers municipaux d'opposition ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que le contenu des médias concernés ait évolué ; qu'il y a dès lors lieu d'enjoindre au maire d'inscrire à l'ordre du jour du prochain conseil municipal à convoquer une modification du règlement intérieur sur ces points, afin de le mettre en conformité avec les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales ; qu'il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

Sur les conclusions à fin d'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

21. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des requérants qui ne sont pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la commune d'Orange demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche de faire application de ces dispositions et, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune d'Orange une somme globale de 1 200 euros au titre des frais exposés par Mme Hautant, Mme Badinier et M. Houpert et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération du conseil municipal d'Orange du 27 juin 2014, approuvant l'avenant au règlement intérieur du conseil, est annulée en ce qu'elle fixe, à l'article 6 du règlement modifié, le nombre de signes alloués à l'expression des élus d'opposition sur le bulletin municipal et en ce qu'elle ne leur ouvre pas, au même article, un espace d'expression réservé sur le site Internet de la commune.

Article 2 : Il est enjoint au maire d'Orange d'inscrire à l'ordre du jour du prochain conseil municipal à convoquer une modification du règlement intérieur définissant l'espace réservé à l'expression des élus d'opposition sur le bulletin municipal et leur ouvrant un tel espace sur le site Internet de la commune, conformément aux dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales.

Article 3 : La commune d'Orange versera à Mme Hautant, Mme Badinier et M. Houpert la somme globale de 1 200 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à Mme Anne-Marie Hautant, à Mme Christine Badinier, à M. Alexandre Houpert et à la commune d'Orange.

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

M. Peretti, président,
M. Parisien, premier conseiller,
Mme Poullain, premier conseiller,

Lu en audience publique le 24 mai 2016.

Le rapporteur,

Le président,

Signé

Signé

C. POULLAIN

P. PERETTI

Le greffier,

Signé

E. NIVARD

La République mande et ordonne au préfet de Vaucluse en ce qui le concerne et à tous huissiers 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

Elisabeth

