

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 16 mars 2022
Décision du 14 avril 2022

A paraître aux Tables

CONCLUSIONS

Mme Marie-Gabrielle MERLOZ, Rapporteur publique

1. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité¹ a entendu améliorer le statut des élus locaux, en particulier en leur conférant de nouveaux droits. Son article 9 consacre en ce sens le droit d'expression des élus d'opposition dans les publications des collectivités territoriales. L'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui en est issu, énonce que « *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* », renvoyant au règlement intérieur le soin d'en définir les modalités d'application. Vous en avez déduit que « *la commune est tenue de réserver dans son bulletin d'information municipale, lorsqu'elle diffuse un tel bulletin, un espace d'expression réservé à l'opposition municipale* » (CE, 7 mai 2012, *Elections cantonales de Saint-Cloud*, n° 353536, au Rec.). Des dispositions équivalentes sont prévues pour les départements (article L. 3121-24-1) et les régions (art. L. 4132-23-1).

Ces dispositions relativement récentes n'ont été modifiées qu'à une seule reprise, par l'article 83 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République², dite loi NOTRe, afin d'en étendre l'application aux communes de 1 000 habitants et plus, en cohérence avec le seuil d'application du scrutin municipal proportionnel³. Le texte a en outre été reformulé sur deux points. Il indique désormais que ce droit d'expression s'applique « *lorsque des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal sont diffusées par la commune* » et définit plus précisément la notion de « *conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale* » en visant explicitement « *les conseillers élus sur une liste autre que celle*

¹ N° 2002-276

² N° 2015-991

³ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

ayant obtenu le plus de voix lors du dernier renouvellement du conseil municipal ou ayant déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale ». Cette nouvelle version est entrée en vigueur à compter du 1^{er} mars 2020.

Ces dispositions restent, pour le surplus, toujours aussi vagues, laissant aux communes une large latitude pour leur mise en œuvre. Le corollaire de cette souplesse voulue par le législateur est le développement d'un contentieux particulièrement nourri face aux difficultés rencontrées pour circonscrire l'étendue du droit ainsi proclamé. Ces litiges ne sont toutefois que très rarement remontés jusqu'à vous. Les deux affaires qui viennent d'être appelées, bien que le cadre dans lequel vous êtes saisis ne se prête habituellement guère à dégager des solutions de principe, vous offrent l'occasion de vous prononcer pour la première fois sur le caractère exclusif de ce droit d'expression « réservé » par le législateur à l'opposition, sur ses limites matérielles, en particulier sur la taille et la périodicité de la tribune d'opposition, et, plus indirectement, sur la nature des supports de communication concernés. Ces questions délicates ont parfois divisé les juges du fond et éveillé le vif intérêt de la doctrine. Autant dire que vos décisions sont attendues.

2. La première affaire concerne la commune de Thouaré-sur-Loire, commune urbaine de quelque 10 000 habitants située aux portes de l'agglomération nantaise. Le règlement intérieur adopté en décembre 2014 prévoyait, en son article 31, intitulé « *Espace réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale* », que les « *groupes d'opposition ont chacun un espace identique dans le magazine municipal* », correspondant « *à un tiers d'un format A4* », limité à « *1 600 caractères (mots et ponctuation), sans visuel, titre ou signature compris* » ou 1 450 caractères « *en cas d'insertion d'un logo ou d'une photographie portrait correspondant à une place réservée dans la colonne concernée (maximum 3 x 3cm)* ».

Le litige est né lorsque le conseil municipal nouvellement élu a décidé, par une délibération du 30 novembre 2020, de se doter d'un nouveau règlement intérieur dont l'article 32 régit désormais l'espace réservé à l'expression des groupes. Il prévoit notamment que « *chaque groupe dispose d'un espace d'expression au sein du magazine municipal, l'Echo ou tout autre support d'information générale à destination des habitants (papier, vidéo, site internet, Facebook)* » et que cet espace, qui correspond toujours à « *un tiers d'un format A4* », est limité à « *1 520 caractères (mots, ponctuation et espaces compris), avec un visuel de 48 x 56 mm, titre et signature compris* » ou « *1 660 caractères (mots, ponctuation et espaces compris), avec un visuel de 30 x 56 mm, titre et signature compris* ».

Mme Grousseau ainsi que les sept autres membres de l'opposition municipale ont saisi le tribunal administratif de Nantes d'une demande tendant à l'annulation de cette délibération en tant qu'elle a approuvé ce nouvel article et ont parallèlement saisi le juge des référés de ce même tribunal sur le fondement de l'article L. 521-1 du CJA. Par une ordonnance du 4 janvier 2021, contre laquelle la commune se pourvoit en cassation, ce dernier a suspendu l'exécution de cette délibération « *en tant qu'elle a*

approuvé, à l'article 32 du nouveau règlement intérieur, la réduction de l'ordre de la moitié de l'espace d'expression ayant été précédemment accordé, au sein du magazine municipal, à l'ensemble des conseillers n'appartenant pas à la majorité ».

Pour votre parfaite information, précisons que le juge des référés a, par une ordonnance du 2 mars 2021, enjoint à la commune de mettre à la disposition de l'ensemble des membres du conseil municipal ayant été élus sur une liste autre que celle ayant recueilli le plus de voix, le même espace d'expression que celui précédemment reconnu à l'ensemble des élus n'ayant pas fait partie de la majorité municipale, lequel peut notamment être constitué, au sein du magazine municipal, d'un espace de 3 200 caractères, et cela dès la prochaine parution techniquement possible de ce magazine, appréciée au regard de la date butoir de la signature d'un bon à tirer.

3. Pour juger que les moyens tirés d'une méconnaissance de l'article L. 2121-27-1 du CGCT et d'une erreur manifeste d'appréciation étaient de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité des dispositions de l'article 32 du nouveau règlement intérieur, le juge des référés a relevé, d'une part, que les élus appartenant à la majorité municipale constituent un groupe au sens et pour l'application de ces dispositions, et, d'autre part, qu'elles ont eu pour effet *« par le biais d'une référence indistincte à une telle notion de groupe, laquelle ne figure pas dans les dispositions précitées du [CGCT], de diminuer de l'ordre de la moitié l'espace globalement réservé à l'expression des élus n'appartenant pas à la majorité municipale, alors, par ailleurs, que le format du magazine (16 pages A4), de même que sa conception générale, n'ont pas évolué »*. Le pourvoi y voit, à notre avis à raison, une double erreur de droit.

La première lui reproche de s'être fondé sur la circonstance que l'article 32 réserve une tribune d'expression à chaque groupe, y compris au groupe de la majorité municipale.

Compte tenu de l'ambiguïté de l'ordonnance attaquée sur ce point (qui condamne la référence à la notion de groupe d'élus sans en tirer de conclusion explicite), vous pourriez hésiter à identifier l'erreur de droit invoquée. La neutralisation de ce motif ne nous paraît toutefois pas évidente : d'une part, le juge des référés ne s'en est pas tenu au moyen d'erreur manifeste d'appréciation mais a également retenu celui tiré d'une méconnaissance de l'article L. 2121-27-1 du CGCT et, d'autre part, ce motif doit être replacé dans un contexte de divergences de jurisprudence - nous allons y revenir. Une telle neutralisation ne serait en outre guère opportune car, précisément, elle vous offre l'occasion de trancher une question qui reste inédite dans votre jurisprudence et discutée par la doctrine⁴.

⁴ Voir notamment : Encyclopédie des collectivités locales, Folio n° 260, F-P. Benoît et J. Benoît, n° 304 ; *L'espace accordé à l'opposition dans le bulletin d'information municipal lui est-il exclusivement réservé ?* J-M. Maillot, AJDA 2009 p. 316 ; *La majorité a-t-elle sa place dans l'espace réservé à l'opposition ?* M-C. de Montecler, AJDA 2011 p. 336 ; *Y-a-t-il des mesures efficaces pour assurer la place des élus d'opposition dans les bulletins municipaux ?* G. Bricker, JCP A, 2013, n° 26, comm. 2189 ; *Encadrement des droits des élus par le*

Les juges du fond se sont divisés sur cette question. Certains tribunaux ont jugé que l'espace consacré à l'expression des conseillers municipaux doit être réservé spécifiquement ou exclusivement à ceux qui n'appartiennent pas à la majorité, condamnant ainsi la pratique consistant à ouvrir dans les bulletins d'information municipale un espace de libre expression accessible à chaque liste composant le conseil municipal⁵. Cette solution s'appuie sur la lettre du texte, qui renvoie à un espace « *réservé* » à la seule expression des conseillers de l'opposition et ne se réfère pas, contrairement aux dispositions applicables aux départements et aux régions, à l'expression « *des groupes d'élus* », ainsi que sur les travaux parlementaires qui ont précédé son adoption, manifestant clairement la volonté du législateur de ne consacrer ce droit d'expression que pour les élus minoritaires.

D'autres tribunaux ont en revanche jugé, convergeant avec la position exprimée dans des réponses ministérielles⁶, que la loi n'interdit pas pour autant que les publications communales soient également ouvertes aux élus de la majorité municipale⁷. La cour administrative d'appel de Marseille a fait sienne cette analyse par un arrêt du 16 décembre 2010, *Commune de Montpellier* (n° 08MA05127), fiché en R sur ce point, à laquelle s'est ensuite ralliée la cour administrative d'appel de Paris⁸. Cette ligne jurisprudentielle nous paraît devoir être confirmée.

L'objet de ces dispositions est de garantir le respect du pluralisme dans l'expression des tendances politiques représentées au sein du conseil municipal. Il s'agit de préserver à la minorité municipale un espace minimal d'expression dans des supports de communication qui, s'ils ont pour vocation première d'informer les habitants de la commune, valorisent en pratique souvent l'action de l'équipe municipale en place. Si le législateur a refusé de consacrer ce droit d'expression pour tous les conseillers municipaux, ce n'est pas tant parce qu'il a entendu interdire l'expression des conseillers de la majorité que parce qu'il n'a pas jugé nécessaire de leur garantir ce droit. Comme l'a relevé Olivier Couvert-Castéra dans une étude de 2004⁹, on peut légitimement penser que « *le législateur part du présupposé que l'opinion des conseillers municipaux appartenant à la majorité est déjà reflétée par les informations générales données par le journal municipal dans ses différentes rubriques sur les réalisations et la gestion du conseil municipal* ». Nous ne décelons pour notre part aucune idée d'exclusivité dans la lettre du texte. Si l'expression d'espace réservé peut paraître ambiguë, elle renvoie seulement à nos yeux à l'idée d'un espace particulier,

règlement intérieur du conseil municipal, R. Reymond-Kellal ; AJDA 2022 p.495.

⁵ Voyez par exemple : TA Rouen, 24 mars 2005, *Poilve*, n°0202255 et TA Montpellier, 4 novembre 2008, *Dumont*, n°0605594.

⁶ Réponse ministérielle du 9 mars 2005 à M. Yves Détraigne, sénateur, JO Sénat, n° 0657S, p. 1338 ; réponse ministérielle du 14 avril 2009 à Mme Françoise Branget, députée, n° 40329, JOAN p. 3614.

⁷ Voyez notamment : TA Dijon, 27 juin 2003, *Lendzwa ea*, n° 021277, TA Lyon, 22 décembre 2004, *Pradel*, n° 0203646), TA Bordeaux, 29 mars 2011, *Buhr*, n°1001901, TA Montreuil 2 juin 2015, *Lefebvre*, n° 1407830.

⁸ CAA Paris, 4 juillet 2018, *Cne de l'Hay-les-Roses*, n°17PA01019,17PA01022.

⁹ *Le droit d'expression des élus locaux dans les bulletins d'information (à travers la jurisprudence du tribunal administratif de Versailles)*, AJDA 2004, p. 1801.

identifié et identifiable en tant que tel. La référence à des élus à titre individuel et non, comme dans les dispositions applicables aux conseils départementaux et régionaux, à des groupes d'élus ne nous paraît pas non plus déterminante car cette dernière notion correspond davantage au fonctionnement de ces assemblées¹⁰ et n'est introduite que pour les communes de plus de 100 000 habitants¹¹. Les travaux préparatoires ne nous paraissent pas davantage plaider en ce sens.

Nous pensons donc que l'article L. 2121-27-1 du CGCT ne fait pas obstacle à ce que les élus de la majorité puissent bénéficier d'un espace dans les bulletins d'information municipaux. Mais il ne s'agit là que d'une simple possibilité et non, comme pour les élus de l'opposition, d'une obligation. Sa mise en œuvre doit en outre faire l'objet d'une attention particulière pour éviter tout risque de dilution de l'expression des conseillers minoritaires contraire à l'esprit de ces dispositions et qu'il soit porté atteinte à la substance même du droit consacré par le législateur. Tout dépend en définitive des modalités concrètes de délimitation de cet espace, et notamment de son étendu, par rapport à celui reconnu à l'opposition.

4. Si vous ne nous suiviez pas sur ce terrain, l'ordonnance attaquée n'échapperait pas pour autant à votre censure. La commune reproche au juge des référés d'avoir commis une seconde erreur de droit en déduisant le caractère insuffisant de l'espace réservé aux élus de l'opposition de la circonstance que cet espace aurait été réduit par rapport à 2014, alors que ce motif était inopérant.

En retenant une approche que l'on pourrait qualifier de dynamique, le juge des référés nous paraît bien avoir commis l'erreur de droit qui lui est reprochée. Il lui appartenait en effet seulement de se prononcer sur le caractère suffisant et équitablement réparti eu égard aux caractéristiques du magazine municipal, selon la grille de lecture habituellement mobilisée par les juges du fond et que vous pourriez reprendre à votre compte. Cette grille de lecture est à la fois suffisamment plastique pour s'appliquer aux circonstances propres à chaque espèce et suffisamment distanciée pour se conformer à la volonté du législateur de ménager aux communes une large marge d'appréciation.

Bien que ce ne soit guère l'usage, nous vous invitons, eu égard à l'intérêt jurisprudentiel que présentent ces deux questions, à retenir ce double motif de cassation.

5. Vous réglerez ensuite l'affaire au titre de la procédure de référé engagée.

Pour les motifs que nous venons d'exposer, le moyen tiré de ce que la modification des règles prévues par le nouveau règlement intérieur pour garantir l'expression des élus de l'opposition méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du CGCT, en ce

¹⁰ Les articles L. 3121-24-1 et L. 4132-23-1 du CGCT sont, à la différence de l'article L. 2121-27-1, insérés dans une sous-section consacrée au « fonctionnement des groupes d'élus ».

¹¹ Cf art. L. 2121-18 du CGCT.

qu'il a réduit l'espace qui leur est dévolu et l'a ouvert aux élus appartenant à la majorité municipale, n'est pas de nature, en l'état de l'instruction, à faire naître un doute sérieux quant à la légalité des dispositions contestées.

Le moyen tiré de ce qu'elles sont entachées d'une erreur manifeste d'appréciation ne l'est pas davantage. Le caractère suffisant de l'espace consacré à l'expression de l'opposition relève d'une appréciation casuistique qui paraît bien relever du contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation, comme c'est généralement le cas lorsque la règle applicable laisse, par les termes employés et l'imprécision des critères à mettre en œuvre, une large marge d'appréciation à l'administration. Vous ne l'avez pas jugé explicitement mais François Sénors s'était exprimé en ce sens dans ses conclusions sur la décision du 28 janvier 2004, *Commune de Pertuis* (n° 256544, inédite au Rec.), soulignant que le législateur a entendu laisser les communes apprécier au cas par cas l'importance des espaces à réserver. Eu égard à la dimension purement factuelle de cette appréciation, vous avez retenu un contrôle de dénaturation au stade de la cassation.

A la lumière de cette décision et d'une abondante jurisprudence des juges du fond, les dispositions litigieuses qui, rappelons-le, prévoient un nombre maximal de caractères compris entre 1520 et 1660 selon le contenu de la tribune pour un magazine municipal mensuel comportant 15 pages, ne peuvent être regardées comme réservant à l'opposition un espace d'expression manifestement insuffisant (voyez, par exemple, pour la validation d'un espace d'une demi-page ou d'un tiers de page ou environ 1 600 caractères : CAA Versailles, 8 mars 2007, *Commune du Vésinet*, n°04VE03177 ; CAA Douai, 2 novembre 2017, *Commune de Grande-Synthe*, n° 15DA01811 ; pour des illustrations inverses dans le cas d'un espace limité à un environ un quart ou un huitième de page : CAA de Versailles, 15 septembre 2016, *Commune de Soisy-sous-Montmorency*, n°15VE01267 ; CAA Versailles, 18 octobre 2018, *Commune de Crosne*, n° 17VE02810).

4. **La seconde affaire** nous transporte dans le département du Nord, aux frontières de la Belgique. La commune de Willems, qui compte un peu plus de 3 000 habitants, s'est dotée d'un nouveau règlement intérieur afin de tirer les conséquences de l'abaissement du seuil de population prévu à l'article L. 2121-27-1 du CGCT par la loi NOTRe. Le débat contentieux s'est cristallisé non, comme dans la précédente affaire, sur l'exclusivité et la taille de la tribune consacrée à l'expression de l'opposition mais sur sa périodicité.

Dans sa rédaction issue d'une délibération du 24 mai 2020, l'article 15, intitulé « *Modalités du droit à l'expression des groupes dans la lettre mensuelle* », prévoyait notamment que « *les groupes représentatifs au sein du conseil municipal pourront au moins une fois par an dans le bulletin d'information « Le Willemois », faire paraître leurs articles sur une demi-page, les textes étant à fournir avant le 1^{er} du mois précédent la parution. (...)* ». Par un courrier reçu en mairie le 29 septembre 2020, les quatre élus de l'opposition ont sollicité l'abrogation, entre autres, de ces dispositions

en tant qu'elles ne réservent pas un espace d'expression suffisant aux conseillers de l'opposition. Ils pointaient plus particulièrement trois points : d'une part, la référence au droit d'expression de groupes représentatifs et non de conseillers municipaux, d'autre part, la limitation de l'espace d'expression à une publication par an, dans le « Willemois », alors que la commune publie un bulletin mensuel, le « Willems info », et qu'elle est dotée d'un site Internet, et enfin, le caractère insuffisant de l'espace qui lui était réservé par rapport à celui reconnu à la majorité. Ce qui est présenté comme un refus d'abrogation s'apparente donc plutôt à un refus de modification du règlement intérieur.

Une nouvelle délibération a été adoptée le 30 septembre 2020 afin de modifier cet article. Le conseil municipal a décidé de supprimer la référence à la notion de groupes représentatifs et de préciser l'espace accordé à l'opposition. L'article 15 qui en est issu, désormais intitulé « *Modalités du droit d'expression des conseillers municipaux dans le bulletin d'information* », énonce en particulier que « *les conseillers municipaux qui n'appartiennent pas à la majorité municipale disposent d'un espace dans le bulletin municipal d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal pour s'exprimer sur les affaires communales* », que « *les élus appartenant à la majorité municipale disposent évidemment du même droit* » et que « *la répartition des espaces entre les élus de l'opposition et ceux de la majorité doit se faire sur une base équitable de représentativité* ».

Tout en formant un recours en annulation contre ces dispositions, les quatre conseillers municipaux d'opposition ont saisi le juge des référés du tribunal administratif de Lille d'une demande de suspension portant, d'une part, sur le refus d'abroger, notamment, l'article 15 du règlement intérieur, dans sa rédaction issue de la délibération du 24 mai 2020, et, d'autre part, sur la délibération du 30 septembre 2020 en tant qu'elle modifiait cet article 15. Le juge des référés a fait partiellement droit à leur demande en suspendant « *l'exécution de la décision implicite du maire ... de refus d'abrogation de l'article 15 du règlement intérieur du conseil municipal ... s'agissant de la disposition excluant un espace réservé aux élus n'appartenant pas à la majorité dans le bulletin d'information municipal paraissant mensuellement* ». C'est l'ordonnance attaquée par la commune de Willems. Les dispositions des articles 3 et 6 de ce règlement intérieur, qui étaient également contestées par M. d'Hulst et autres, ne sont plus en litige devant vous.

5. La commune requérante ne revient pas les motifs par lesquels le juge des référés a écarté ses fins de non-recevoir tirée de la tardiveté de la demande mais lui reproche, sous l'angle de l'erreur de droit ou, à tout le moins, de la dénaturation, de ne pas avoir relevé, fût-ce d'office, que cette demande était irrecevable, ou à tout le moins privée d'objet. Elle lui reproche plus précisément de ne pas avoir pris en compte le fait que la délibération du 30 septembre 2020 a abrogé implicitement l'article 15 du règlement intérieur, tel qu'il résultait de la première délibération du 24 mai 2020, qui seul était visé par la demande d'abrogation des requérants, et d'avoir estimé que le litige portait également sur un refus d'abroger l'article 15 du règlement intérieur dans sa rédaction

issue de la délibération du 30 septembre 2020. Autrement dit, ce moyen conteste l'interprétation des conclusions à laquelle s'est livrée le juge des référés.

Le chemin qu'il a emprunté peut prêter à discussion. La demande d'abrogation ne concerne effectivement que la version initiale du règlement intérieur, laquelle a été remplacée par celle résultant de la délibération du 30 septembre 2020 avant même la saisine du juge. La requalification des conclusions à laquelle il a procédé s'éloigne des écritures dont il était formellement saisi, sans que nous soyons pleinement convaincue qu'elle s'imposait pour leur donner une portée utile. Le juge des référés semble avoir été gêné par la fin de non-recevoir opposée en défense. Les conclusions à fin de suspension dirigées directement contre la délibération du 30 septembre 2020 n'étaient toutefois, à notre avis, pas tardives. Les requérants soutenaient, sans être contestés, que cette délibération n'avait pas été publiée et, de fait, rien au dossier ne permet d'établir qu'elle a fait l'objet des mesures de publicité prescrites par l'article L. 2131-1 du CGCT. Si la commune a objecté qu'ils siégeaient au conseil municipal lors de son adoption, il résulte d'une jurisprudence constante qu'il ne peut y avoir de connaissance acquise à l'égard des actes réglementaires et que seule leur publication est de nature à faire courir le délai de recours contentieux (CE, 19 février 1993, *Nainfa*, n° 106792, aux T. ; CE, 7 juillet 1993, n° 101415, *Syndicat CGT du personnel de l'hôpital Dupuytren*, aux T. ; CE, 15 novembre 1996, *Magnan*, n° 139573, au Rec.).

Nous vous invitons néanmoins, au nom du pragmatisme et du réalisme, à écarter ce premier moyen, dès lors que, contrairement à ce qui est soutenu, la délibération modificative du 30 septembre 2020 n'avait en l'espèce ni pour objet ni pour effet de faire droit à la demande de modification des élus de l'opposition. La nouvelle rédaction est suffisamment ambiguë pour autoriser une lecture conforme à cette demande. Mais la lecture de l'exposé des motifs et du compte-rendu du conseil municipal convainc que telle n'a jamais été l'intention du conseil municipal. Elle a fait suite aux observations de la préfecture au titre du contrôle de légalité et avait pour objet de supprimer la référence aux groupes politiques. Si la question de l'élargissement du droit d'expression de l'opposition au bulletin municipal mensuel a été posée au cours de la séance, le maire s'y est opposé, au motif que « *le Willems Infos n'est pas un organe politique mais un bulletin d'informations factuelles sur la vie de la commune et des associations* » et que « *traditionnellement le Willemois dont la parution est annuelle est le support d'une communication politique ...* ». Vous avez du reste au dossier, notamment, un exemplaire du « Willems Infos » de juillet/août 2021, qui comporte un édito critique du maire sur l'ordonnance attaquée et ne réserve aucun espace à l'expression des élus d'opposition, ainsi qu'un courrier du 12 août 2021 du préfet du Nord indiquant avoir invité le maire à régulariser la situation, ce qu'il n'a toujours pas fait.

6. Les deux moyens suivants vont vous donner l'occasion d'apporter des précisions inédites sur la manière dont il convient d'apprécier l'urgence dans de telles affaires.

Vous n'avez, à notre connaissance, jamais retenu de présomption d'urgence en ce domaine. Le juge des référés doit donc procéder à une appréciation objective et concrète des conséquences qu'emportent les dispositions d'un règlement intérieur ainsi qu'une balance des intérêts en présence, conformément au raisonnement issu des décisions de Section *Confédération nationale des radios libres* (19 janvier 2001, n° 228815, au Rec.) et *Préfet des Alpes-Maritimes* (28 février 2001, n°s 229562, 229563, au Rec.). Vous l'avez clairement jugé à propos de la mise à disposition d'un local aux élus de l'opposition en application de l'article L. 2121-27 du CGCT (CE, 28 janvier 2004, *Commune de Pertuis*, n° 256544, inédite au Rec. ; CE, 18 octobre 2006, *Commune de Houilles*, n° 291804, inédite au Rec.) ou du droit d'expression des élus (CE, 10 avril 2009, *Commune de Vif*, n° 319971, inédite au Rec.).

Pour autant, votre jurisprudence ne ferme pas la voie à une conception assez souple de l'urgence, sauf à priver d'effet utile les droits consacrés par la loi, à tout le moins pour le référé-suspension puisque, comme vous le savez, l'appréciation de l'urgence est plus rigoureuse en matière de référé-liberté (voyez sur ce point : JRCE, 28 février 2003, *Commune de Pertuis*, n° 254411, au Rec. ; CE, 16 juin 2003, *Hug-Kalinkova et autres*, n° 253290, aux T. jugeant que la circonstance que la condition d'urgence au sens de l'article L. 521-1 du CJA soit remplie ne suffit pas, en l'absence de circonstances particulières, à caractériser une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du même code).

Pour juger en l'espèce la condition d'urgence remplie, le juge des référés s'est fondé sur « *l'intérêt public qui s'attache à ce que le droit d'expression des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale, consacré par la loi, soit respecté* » et sur « *l'intérêt des requérants, membres de l'opposition municipale, de pouvoir effectivement et pleinement exercer ce droit* ». Il est ainsi resté fidèle au cadre général tracé par votre jurisprudence, sans commettre l'erreur de droit qui lui est reprochée, ni dénaturé les faits qui lui étaient soumis.

7. Il est enfin reproché au juge des référés, sous l'angle de l'erreur de droit et de la dénaturation, d'avoir estimé que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2121-27-1 du CGCT était de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité des dispositions contestées de l'article 15 du règlement intérieur en tant qu'elles réservent un espace d'expression aux élus de l'opposition municipale dans le seul bulletin d'information publié annuellement. Si vous nous avez suivie jusque-là et admettez que ces dispositions, y compris dans leur rédaction issue de la délibération du 30 septembre 2020, privaient effectivement les élus de l'opposition de l'exercice de leur droit d'expression à chaque publication mensuelle du magazine d'information municipale « Willems Infos », ce dernier moyen suivra le même sort que les précédents.

Compte tenu de la formulation retenue par la commune, et bien que ce ne soit pas directement dans le débat contentieux, nous ne verrions que des avantages à ce que vous précisiez, à cette occasion, que le droit d'expression reconnu à l'opposition par le

législateur doit être garanti dans tous les supports de communication existants de la commune (c'est implicite dans votre décision du 28 janvier 2004, *Commune de Pertuis* déjà mentionnée), y compris, en particulier, aux informations diffusées sur son site Internet répondant aux conditions fixées par le législateur (c'est-à-dire générales et portant sur les réalisations et la gestion du conseil municipal). L'article L. 2121-27-1 insistait, dans sa rédaction initiale, sur le fait que le bulletin d'information générale peut être diffusé « *sous quelque forme que ce soit* » et les travaux préparatoires du projet de loi relatif à la démocratie de proximité confirment que le législateur avait déjà en tête l'évolution des modes de communication, spécifiquement les sites Internet des communes¹². La nouvelle formulation adoptée en 2015, qui a supprimé la référence à « *un bulletin d'information générale* » pour cibler le contenu de l'information, traduit encore plus explicitement l'intention du législateur d'élargir la possibilité d'expression des élus de l'opposition à tous les moyens de communication utilisés par une commune. Les travaux parlementaires sont également clairement en ce sens¹³.

Les juges du fond ne s'y sont pas trompés. Il se dégage sur ce point un large consensus dans la jurisprudence des tribunaux et des cours (voyez en particulier : CAA Versailles, Plén., 17 avril 2009, *Ville de Versailles*, n° 06VE00222, fiché en R, concl. B. Jarreau, AJDA 2009, n° 31, pp. 1712 jugeant que le site Internet de la commune, qui présente notamment les actions accomplies ou futures et la gestion de celle-ci, doit être regardé, eu égard à son contenu, comme constituant un bulletin d'information générale au sens de l'article L. 2121-27-1 ; CAA de Lyon, 26 juin 2018, *Commune de Migennes*, n° 16LY04102, concl. S. Deliancourt JCP A, 2018, n° 46, comm. 2311 se prononçant en outre sur les comptes « Facebook » et « Twitter » d'une commune).

PCMNC :

- **Sous le n° 448912 : à l'annulation de l'ordonnance attaquée, au rejet de la demande présentée par Mme Grousseau et autres devant le juge des référés du tribunal administratif de Nantes et au rejet des conclusions présentées par la commune de Thouaré-sur-Loire au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**

- **Sous le n° 451097 : au rejet du pourvoi et à ce que la commune de Willems verse à la SCP Gatineau, Fattaccini, Rebeyrol, avocat de M. d'Hulst, la somme de 3 000 euros en application de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, sous réserve que cette société renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat.**

¹² Voyez notamment l'exposé des motifs du projet de loi n° 3089, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 mai 2001 et le rapport n° 3113 de B. Derosier, député, déposé le 6 juin 2001 (art. 11). Voyez également la réponse à la question écrite n° 469 de M. Godefroy, JO Sénat Q, 5 septembre 2002, p. 1960.

¹³ Voyez en particulier le rapport n° 2553 d'O. Dusspot, député, déposé le 5 février 2015, Tome 1 (art. 22 quater).