

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE BORDEAUX**

N° 23BX02395

M. LARRIEU et autres

Mme Frédérique Munoz-Pauziès
Présidente

Mme Lucie Cazcarra
Rapporteure

Mme Pauline Reynaud
Rapporteure publique

Audience du 26 juin 2025
Décision du 11 juillet 2025

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Bordeaux

4^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. Cédric Larrieu, M. Bernard Calès, Mme Alexandra Lux, Mme Nathalie Dufau, M. Jacques Schneider et M. Jean-Pierre Louillat ont demandé au tribunal administratif de Pau d'annuler la décision du 9 décembre 2020 par laquelle le maire de Capbreton a fait publier dans le bulletin municipal hors-série « Capbreton magazine » du mois de décembre 2020 une tribune ne correspondant pas au projet de texte proposé par l'opposition municipale.

Par un jugement n° 2002614 du 12 juillet 2023, le tribunal administratif de Pau a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 7 septembre 2023 et 23 septembre 2024, M. Cédric Larrieu, Mme Alexandra Lux, Mme Nathalie Dufau et M. Jean-Pierre Louillat, représentés par Me Bluteau, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Pau du 12 juillet 2023 ;

2°) d'annuler la décision du maire de Capbreton du 9 décembre 2020 ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Capbreton la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le jugement du tribunal administratif est entaché d'une contradiction de motifs en ce que, tout en retenant l'absence d'amendement ou de modification de la tribune d'expression du groupe « Nouveau Cap », il a relevé une différence du texte publié avec celui proposé par le groupe d'opposition municipale « Nouveau Cap » ;

- il est entaché d'erreur d'appréciation dès lors que la seule publication des coordonnées électroniques du groupe d'opposition n'est pas suffisante pour permettre aux habitants de la commune de contacter les élus d'opposition, la proportion d'habitants n'utilisant jamais internet pouvant être évaluée à 13,3 % de la population totale de Capbreton ;

- il est entaché d'erreurs de droit au regard, d'une part, de la méconnaissance par le maire de Capbreton des dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales et de l'article 23 du règlement intérieur du conseil municipal de la commune, ainsi que plus largement, de la liberté d'expression telle qu'elle est prévue par les articles 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 4 de la Constitution et, d'autre part, de la rupture d'égalité commise par le maire entre les élus de la majorité et les élus de l'opposition.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 octobre 2024, la commune de Capbreton, représentée par la SELARL Petit & Associés, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des requérants une somme de 3 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens invoqués par les requérants ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- 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 Lucie Cazcarra,
- les conclusions de Mme Pauline Reynaud, rapporteure publique,
- et les observations de Me Debaty, représentant la commune de Capbreton.

Considérant ce qui suit :

1. Le 27 novembre 2020, les élus d'opposition « Nouveau Cap » ont adressé au maire de la commune de Capbreton une tribune à publier dans un numéro spécial de « Capbreton magazine » de décembre 2020. Le 9 décembre 2020, la tribune adressée par les élus est parue. Par la présente requête, des membres de l'opposition municipale interjettent appel du jugement du 12 juillet 2023 par lequel le tribunal administratif de Pau a rejeté leur demande tendant à l'annulation de la décision du 9 décembre 2020 par laquelle le maire de Capbreton a fait publier dans le bulletin municipal hors-série une tribune ne correspondant pas au projet de texte qu'ils avaient proposé.

Sur la légalité de la décision du 9 décembre 2020 :

2. Aux termes de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression (...). / 2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».

3. L'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable, prévoit que : « 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. / Les modalités d'application du présent article sont définies par le règlement intérieur du conseil municipal ». Selon l'article 23 du règlement intérieur du conseil municipal de Capbreton publié sur le site internet de la commune, accessible tant au juge qu'aux parties : « Les conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale disposent dans chaque publication municipale d'un emplacement réservé : Caractéristiques de l'espace réservé : - un espace réparti à parts égales entre les conseillers municipaux de la majorité et les conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale, pour chaque publication municipale d'informations (bulletin, magazine, lettre, ...) / - le nombre de signes maximum, hors illustrations (photographies, visuels, ...) et titres, sera en fonction de la maquette de chaque publication. Il sera précisé à chaque conseiller n'appartenant pas à la majorité avant la parution de la publication. / Modalités de remise des textes : Chaque conseiller municipal n'appartenant pas à la majorité sera informé par courrier électronique de la parution de la publication (...) ».

4. Il résulte des dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales qu'une commune de 1 000 habitants et plus 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. 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 cet espace. Il en va toutefois autrement lorsqu'il ressort à l'évidence de son contenu qu'un tel article

présente un caractère manifestement outrageant, diffamatoire ou injurieux au regard des dispositions de la loi du 29 juillet 1881.

5. Il est constant que, lors de la publication du numéro spécial « Capbreton magazine » de décembre 2020, le texte du groupe d'opposition « Nouveau Cap » a été réduit, passant selon les requérants de 997 caractères à 847 caractères. La commune fait valoir que, lors de la mise en forme de la tribune, ses services n'ont pas repris l'intégralité des coordonnées du groupe d'opposition, conduisant ainsi à sa réduction marginale, et a conservé des informations suffisantes pour permettre aux lecteurs de contacter le groupe de l'opposition, conformément à la pratique habituelle du magazine. Il ressort toutefois de ce qui précède que, sous réserve de délits commis par voie de presse, le maire ne peut pas contrôler le contenu des articles publiés. Dans ces conditions, les appelants sont fondés à contester les modifications apportées à leur tribune par le maire lors de sa publication. La seule circonstance que ces modifications aient porté sur les coordonnées du groupe d'opposition, et plus particulièrement sur la suppression de ses coordonnées téléphoniques et de l'adresse de son site internet, est sans incidence sur la légalité de la décision attaquée.

6. Il résulte de tout ce qui précède que M. Larrieu et autres sont fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Pau a rejeté leur demande tendant à l'annulation de la décision du 9 décembre 2020 par laquelle le maire de Capbreton a autorisé la publication de leur tribune.

Sur les frais liés au litige :

7. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. Larrieu et autres, qui ne sont pas la partie perdante à la présente instance, la somme que la commune de Capbreton demande au titre des frais non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées sur ce même fondement par M. Larrieu.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le jugement n° 2002614 du tribunal administratif de Pau du 12 juillet 2023 est annulé.

Article 2 : La décision du 9 décembre 2020 par laquelle le maire de la commune de Capbreton a fait publier la tribune de l'opposition municipale « Nouveau Cap » dans « Capbreton magazine » de décembre 2020 est annulée.

Article 3 : Les conclusions de à M. Larrieu et autres tendant au bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à M. Larrieu, désigné en qualité de représentant unique des requérants en application de l'article R. 751-3 du code de justice administrative et à la commune de Capbreton.

Délibéré après l'audience du 26 juin 2025 à laquelle siégeaient :

Mme Frédérique Munoz-Pauziès, présidente,
Mme Bénédicte Martin, présidente-assesseur,
Mme Lucie Cazcarra, première conseillère,


Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 juillet 2025.

La rapporteure,




Lucie Cazcarra

La présidente,



Frédérique Munoz-Pauziès

La greffière,



Laurence Mindine

La République mande et ordonne au préfet des Landes en ce qui le concerne, et 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 du présent arrêt.

