

REQUETE AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF de LYON

Vénissieux le 10 mai 2016

POUR :

Monsieur Lotfi Ben Khelifa, Conseiller municipal d'opposition,
président du groupe minoritaire "Ensemble pour Vénissieux"

CONTRE :

la décision de Madame le maire de Vénissieux en date du 11 avril 2016 de refuser d'ouvrir dans le journal Expressions et dans le site internet de la mairie un un espace réservé à l'expression des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale.

EXPOSE

Par un courrier en date du 12 Février 2016, Monsieur Lotfi Ben Khelifa a écrit à Madame le maire de Vénissieux pour lui demander de bien vouloir ouvrir un espace d'expression aux conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale dans le site internet de la mairie comme dans le journal Expressions conformément à l'article L.2121-27-1 du CGCT. (pièce n° 1)

Dans sa réponse en date du 11 avril 2016 (pièce n° 2), Madame le maire de Vénissieux refuse de faire droit à cette demande arguant du fait que ni le site de la mairie ni le journal Expressions ne seraient des supports "*d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal*".

Monsieur Lotfi Ben Khelifa estime au contraire que ces deux supports, financés et pilotés par la municipalité, constituent bien des supports d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal et que c'est à tort que la mairie de Vénissieux refuse d'y ouvrir un espace à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale

DISCUSSION

Concernant le site internet ville-vénissieux.fr

Le juge administratif a déterminé ce qu'il fallait entendre par «*information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal* ». Cette notion exige la réunion de deux conditions :

- D'une part, il faut que la publication soit à destination des habitants de la commune considérée et soit «*générale*».
- D'autre part, la publication doit comporter une part d'appréciation qualitative des réalisations ou de la gestion de la municipalité. Les informations ne doivent pas par exemple se limiter à la publication factuelle des délibérations et des arrêtés du maire. C'est ainsi par exemple qu'une publication se bornant à rendre compte des travaux du conseil municipal, en mentionnant les décisions prises et les positions qui se sont exprimées, y compris celles des élus de l'opposition n'a pas à prévoir un espace d'expression pour ces derniers.

Dans sa réponse du 11 avril 2016, la maire de Vénissieux soutient que le site internet de la mairie, s'il est bien accessible à toutes les personnes bénéficiant d'un accès à l'internet, ne peut pas être considéré comme une publication d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal.

D'après Madame le maire, le site ne comporte "*que des informations purement administratives et techniques et donc par nature objectives*"

Si l'on s'abstiendra ici de discuter de la nature "*objective*" des informations "*purement administratives et techniques*", il est en revanche utile de citer quelques phrases relevées sur différentes pages du site de mairie au 19 avril 2016 (pièces n°3)

"VIVRE LA NATURE DANS LA VILLE : La nature tient toute sa place dans Vénissieux !"

"LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE : Aujourd'hui, les premières avancées du travail mené avec les habitants, les élus, les services de la ville et nos partenaires peuvent être présentées. Des actions concrètes sont conduites. Elles modifient déjà le quotidien de la population"

"CONSEIL MUNICIPAL D'ENFANTS : L'objectif est de permettre aux enfants un apprentissage concret, adapté à leurs âges, de gestion de projets, de propositions pour un mieux vivre ensemble. Ils sont accompagnés par des enseignants, des animateurs, des élus"

La lecture de ces lignes tend à démontrer qu'il est bien question ici "*d'appréciation qualitative des réalisations ou de la gestion de la municipalité*", et ce d'autant plus

qu'il s'agit dans la plupart des cas d'initiatives qui dépassent les compétences de base d'une municipalité.

Par ailleurs, le site internet de la mairie de Vénissieux propose différents hyperliens qui pointent vers des sous domaines informatiques a priori aussi administrés par les services municipaux.

<http://www.ville-venissieux.fr/fetescales>
http://www.ville-venissieux.fr/arts_plastiques
<http://www.theatre-venissieux.fr/>
http://www.ville-venissieux.fr/ecole_musique
<http://www.ville-venissieux.fr/cinema>

On retrouvera aussi dans ces différents sous-sites internet des expressions témoignant à l'évidence d'une *"appréciation qualitative des réalisations ou de la gestion de la municipalité"*

"Depuis 1970, la collection de la ville de Vénissieux s'est constituée tant par les achats faits aux artistes exposés, que par d'autres acquisitions."

"Pendant une semaine, de nombreux concerts et animations gratuites vous sont proposés à l'Ecole de musique Jean-Wiener, à la Médiathèque Lucie-Aubrac et à Bizarre."

"Ce cinéma plus moderne, adapté aux mutations de l'exploitation cinématographique est désormais doté de 3 salles. Toutes ces salles sont climatisées, accessibles aux personnes à mobilité réduite et équipées de boucles magnétiques à l'attention des malentendants."

Un nouveau cinéma pour : augmenter et diversifier l'offre des films au public, proposer des horaires de projection plus réguliers, maintenir les films plus longtemps à l'affiche, développer le label Art et Essai, Jeune Public et Patrimoine."

Il découle de ce qui précède que c'est à tort que Madame le maire estime que le site internet de la mairie ne comporte *"que des informations purement administratives et technique et donc par nature objectives"*.

Aussi, c'est à juste droit que Monsieur Lotfi Ben Khelifa a demandé au maire de bien vouloir ouvrir un espace d'expression pour les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale dans le site internet de la mairie.

La décision de refus du maire à cette demande doit donc être annulée.

Concernant le journal Expressions

La mairie de Vénissieux édite un magazine municipal intitulé “*Vénissieux singulier pluriel*” qu’elle diffuse dans toutes les boîtes aux lettres de la ville. (pièce n°4)

Un espace consacré à l’expression des conseillers n’appartenant pas à la majorité municipale est bien réservé dans ce magazine. (pièce n°5)

On notera cependant que, contrairement à la jurisprudence en la matière, les élus de la majorité disposent aussi d’un espace d’expression politique dans ces mêmes colonnes. (TA Montpellier 4/11/08 n°0605594 et TA Rouen du 24/03/05 n°050202255)

La parution de ce magazine est incertaine. Depuis mars 2014, un seul numéro a été réalisé et diffusé. Les conseillers n’appartenant pas à la majorité municipale n’ont donc pu s’exprimer qu’une seule fois depuis le début du mandat.

Parallèlement à ce journal édité en régie directe, la mairie de Vénissieux a créé en 1990 une régie autonome dont l’objet est de produire un journal bimensuel de 16 pages tiré à 32 500 exemplaires et diffusé lui aussi gratuitement dans toutes les boîtes aux lettres de la ville un mercredi sur deux.

Selon sa présentation, le journal *Expressions* “*rend compte de l’actualité sociale, politique, économique, sportive et culturelle de la 3e commune de la Métropole de Lyon (62 000 habitants).*” (pièce n°10)

C’est dans ce journal à la diffusion importante et à la parution régulière que les élus du groupe ensemble pour Vénissieux souhaitent pouvoir disposer, à l’instar des autres conseillers n’appartenant pas à la majorité municipale, d’un espace d’expression politique.

Dans sa réponse du 11 avril 2016, la maire de Vénissieux soutient qu’il n’y a pas lieu d’ouvrir un espace consacré à l’expression des conseillers n’appartenant pas à la majorité municipale dans le journal *Expressions* au prétexte qu’il ne peut être considéré comme un bulletin général sur les réalisations et la gestions du conseil municipal au sens des dispositions de l’article L2121-27-1 du CGCT.

Pour tenir cette affirmation, le maire développe trois arguments.

D’une part le contenu d’*Expressions* serait essentiellement informatif et aucun élu ne publierait d’article.

D’autre part, le fait qu’*Expressions* soit édité par une régie autonome personnalisée serait la garantie de l’indépendance de ce support de communication vis à vis de la municipalité.

Enfin, le fait que les statuts de la régie précisent que “*le rédacteur en chef assure la ligne rédactionnelle du journal dans le respect de la déontologie professionnelle et de la mission d’information des vénissiens qui est celle du journal Expressions*” d’une part et que, d’autre part, la direction de ce journal est assurée par des journalistes professionnels, garantiraient l’indépendance éditoriale de ce journal.

Une analyse de contenu permet d’affirmer au contraire que la ligne éditoriale d’*Expression* n’est nullement neutre et qu’elle contribue bien au contraire à mettre en avant la politique municipale.

Depuis le début du mandat de mars 2014, 48 numéros du journal *Expressions* ont été publiés à ce jour (sans compter les numéros spéciaux).

L’ensemble de ces journaux est accessible sur internet sous forme électronique. Il a donc été aisé de se livrer à un décompte des mots qui pourraient témoigner de l’orientation de cette publication.

Dans ces 48 numéros, il a pu être relevé 701 fois le nom de madame le maire “Picard”. (pièce n°6)

Inversement, on ne pourra trouver que 104 fois le nom de Monsieur Ben Khelifa et 183 fois le nom du leader de droite, Monsieur Girard.

Le mot “maire” apparaît quant à lui 856 fois durant la même période.

De la même manière, durant la période de mai 2015 à mai 2016, (*Expressions* n°580 à 602), on a pu dénombrer 95 photos de Madame le maire, des adjoints et des conseillers municipaux de la majorité.

Seules 3 photos d’élus de l’opposition divers droite apparaissent au numéro 587.

Aucune photo des élus du groupe “*Ensemble pour Vénissieux*” que Monsieur Lotfi Ben Khelifa anime n’est identifiable sur cette période.

Il n’est pas anormal qu’un journal couvrant l’actualité d’une commune cite à de nombreuses reprises les initiatives prises par la municipalité.

Mais le fait que le nom du maire apparaisse sept fois plus souvent que celui de ses opposants témoigne à l’évidence de la volonté de mettre en avant les réalisations et la gestion de la municipalité.

A l'exception du numéro n° 593 de décembre 2015 qui n'en comporte aucune, tous les 22 autres parutions du journal *Expressions* mettent en scène des photo d'élus de la majorité.

Il est par ailleurs tout a fait contestable que ce différentiel de citation et de photo soit si important dans un support édité par une régie autonome personnalisée financée quasiment exclusivement par la municipalité et en méconnaissance totale de l'article L.2121-27-1 du CGCT.

Les collectivités territoriales et leurs groupements disposent de la liberté du choix du mode de gestion pour exploiter leurs services publics.

Cette liberté de choix du mode de gestion découle du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales peuvent alors décider soit de gérer directement le service soit d'en confier la gestion à un tiers par le biais d'une convention de délégation de service public.

Le site internet www.collectivites-locales.gouv.fr précise qu'un des modes de gestion direct d'un service peut être réalisé par le biais d'une régie autonome personnalisée.

“Par gestion directe, on entend un mode de gestion par lequel la collectivité locale gère directement le service. Cela se matérialise par le recours à une régie. Depuis le décret n° 2001-184 du 23 février 2001 relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public, décret qui a profondément modifié les dispositions applicables aux régies, les collectivités n'ont la possibilité que de créer deux catégories de régie

- *soit une régie dotée de l'autonomie financière ;*
- *soit une régie dotée de l'autonomie financière mais également de la personnalité morale”*

Le fait que le journal *Expressions* soit édité par une régie autonome personnalisée ne signifie donc aucunement une quelconque indépendance de cette publication vis à vis de la municipalité, bien au contraire.

Le code général des collectivités territoriales précise d'ailleurs les conditions de création et de fonctionnement des régies autonomes personnalisées.

- La création est décidée par délibération du conseil municipal.
- La délibération arrête les statuts et fixe le montant de la dotation initiale de la régie.
- La régie est administrée par un conseil d'administration, son président et un directeur désignés par le conseil municipal sur proposition du maire (article L. 2221-10 du CGCT).
- Les élus du conseil municipal y détiennent la majorité

- Le conseil d'administration délibère sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie.

Aussi, c'est sur proposition de l'actuel maire qu'a été désigné le nouveau directeur d'Expressions lors du conseil municipal du 14 mars 2016.

De même, c'est le conseil municipal qui a désigné les membres du conseil d'administration de la régie personnalisée.

S'agissant d'un mode de gestion directe de la municipalité, il n'est pas anormal que seuls les élus municipaux de la majorité municipale siègent au conseil d'administration de cette régie autonome personnalisée.

- Yolande peytavin, adjointe, Présidente de la régie autonome *Expressions*
- Idir Boumertit, adjoint
- Véronique Callut, adjoint
- Gilles Roustan, conseiller municipal
- Pierre Mateo, conseiller municipal
- Jean Louis Pied Decossa, conseiller municipal

En revanche, on pourra s'étonner que les représentants de la société civile désignés par le conseil municipal soient aussi pour la plupart liés à la municipalité ou d'ardents soutiens à la liste conduite par Madame Picard en 2014. (pièce 7

- Sylvie Bourdeleau, membre du comité de soutien de Madame Picard
- Christiane Brundu, membre du comité de soutien de Madame Picard
- Patrick Damet, agent municipal
- Olivier Grand-Reynaud, directeur de la communication de la mairie
- Dephine Peyre.

Le fait que les status de la régie autonome personnalisée précisent que "*le rédacteur en chef assure la ligne rédactionnelle du journal dans le respect de la déontologie professionnelle et de la mission d'information des vénissiens qui est celle du journal Expressions*" et que la direction de ce journal soit assurée par des journalistes professionnels ne sont en rien une garantie de l'indépendance éditoriale du journal Expression et donc une raison suffisante pour s'exonérer de l'application de l'article L.2121-27-1 du CGCT.

En effet, la qualité de journaliste professionnel ne peut se résumer en la seule possession de la carte de presse.

Si dans un arrêt du 25 septembre 2013, la Cour de cassation estime que "*dans le cas où l'employeur n'est pas une entreprise de presse ou une agence de presse, la qualité de journaliste professionnel peut être retenue*". Une condition à cette reconnaissance est toutefois posée par la Cour de cassation puisqu'elle précise que cette qualité de journaliste professionnel peut être reconnue si la personne exerce son activité "*dans une publication de presse disposant d'une indépendance éditoriale*".

Cette indépendance éditoriale s'analyse comme la possibilité pour une rédaction de travailler sans interférence du propriétaire de cette publication (les actionnaires de l'entreprise de presse ou les membres du conseil d'administration d'une régie autonome personnalisée) ou de tiers (annonceurs, groupes de pression...) dans le contenu des articles.

La notion d'indépendance de la rédaction répond aux questions de déontologie et de crédibilité qui menacent un organe de presse quand son contenu est victime d'un conflit d'intérêts avec une autorité supérieure, qu'il s'agisse des pouvoirs publics ou du propriétaire du journal.

L'indépendance de la rédaction peut s'illustrer par la désignation d'un responsable éditorial approuvé par les journalistes, ou bien, dans une formule plus modeste, par la désignation d'un responsable par le propriétaire, qui présente son projet éditorial mais qui doit se soumettre à un droit de veto de la rédaction, par le biais d'un scrutin à bulletin secret.

C'est cette formule qu'on proposé en 2007 les syndicats de journalistes, SNJ, Syndicat national des journalistes CGT, Union syndicale des journalistes CFDT, Syndicat général des journalistes FO et SJ-CFTC.

Aucune de des procédures n'est en place au sein du journal Expressions.

Il est donc légitime de se poser la question de la réelle indépendance éditoriale de ce journal.

Si le droit d'expression des conseillers d'opposition est bien respecté s'agissant du magazine "*Vénissieux singulier pluriel*", il importe de souligner ici que la fréquence de publication de ce magazine municipal est tout a fait aléatoire.

Comme il a été exposé précédemment, le magazine *Vénissieux singulier pluriel* n'a été diffusée qu'a une seule reprise dans les boites aux lettre vénissiennes depuis le début du mandat.

Durant la même période, les habitants de la commune ont pu être destinataires de pas moins de 48 numéros du journal Expressions.

Aussi, le respect de l'obligation du droit d'expression des conseillers d'opposition dans le magazine "*Vénissieux singulier pluriel*" cache en fait une profonde inégalité d'exposition.

D'un coté le journal Expressions qui paraît deux fois par mois et qui présente sous un jour favorable les initiatives de la municipalité sans ouvrir un espace à l'expression des conseillers municipaux de l'opposition, de l'autre coté un magazine municipal "*Vénissieux singulier pluriel*" à la parution plus d'irrégulière mais qui répond bien aux obligations de l'article L.2121-27-1 du CGCT.

Il serait facile de penser que cette organisation répond à un objectif de maximiser la communication municipale tout en limitant l'expression des conseillers municipaux d'opposition.

Or le juge administratif a pu souligner qu'il importait qu'une collectivité ne multiplie pas les publications sectorielles de façon artificielle dans le seul but de priver les élus minoritaires de toute possibilité d'expression (TA, Amiens, 30 novembre 2010, n° 0803472, commune de Gauchy, AJDA, 2011, p. 580)

L'argumentaire de la maire de Vénissieux dans sa réponse du 11 avril 2016 pour refuser d'ouvrir un espace consacré à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale dans le journal Expressions est par ailleurs tout à fait circonstanciel.

En effet, il est paradoxal de refuser aujourd'hui un tel espace d'expression politique alors même que le journal Expression a régulièrement publié, de janvier 1990 à décembre 1993 l'expression des groupes politiques. (pièce n°8)

La page 11 du numéros zéro indiquait d'ailleurs : "*cette surface sera réservée à l'expression des groupes politiques représentés au conseil municipal à l'exception du Front National.*" (pièce n°9)

Durant 3 ans, le journal Expressions a donc appliqué - à l'exception du Front national près - l'esprit de l'article L.2121-27-1 du CGCT qui ne sera introduit par la loi n° 96-142 qu'en février 1996

Cette expression politique a disparu à l'occasion d'une nouvelle maquette en janvier 1994 sans qu'une explication ne soit fournie aux lecteurs.

Initialement publié par l'association "Communiquer à Vénissieux", le journal Expressions est édité et géré par une régie autonome personnalisée à compter du 1er janvier 1997.

Les raisons de de changements ne sont pas non plus explicité dans le numéro présentant ces modifications.

Expressions apparaît donc comme un support de communication orienté, dirigé par l'intermédiaire d'une régie autonome personnalisée émanant directement de la municipalité, bénéficiant d'une subvention municipale annuelle de 610 000 euros en 2015 et couvrant près de 100% de ses dépenses et ne garantissant aucunement son indépendance éditoriale.

C'est donc à tort que le maire de Vénissieux affirme que ce journal ne serait pas un support d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal.

C'est donc à tort qu'elle refuse d'ouvrir dans les colonnes de ce journal un espace d'expression politique pour les conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité.

Le Tribunal administratif d'Amiens (31 oct. 1978, AJDA 1979 n°11) a posé que l'information municipale est un service public organisé par le maire, en sa qualité de chef des services municipaux. Comme pour tout service public, il se doit de l'organiser en conformité avec les textes applicables.

Ainsi, pour le Tribunal administratif de Besançon (M. COLLIN, Req. n°030218) « *la manifestation publique de leurs opinions est, pour les élus, une garantie consubstantielle de leur statut ; qu'en outre, le droit d'expression des élus est une condition essentielle du débat démocratique; que par suite, la liberté d'expression constitue une liberté fondamentale* » et ce par application de l'article 10 de la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, ainsi que par l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.

Ce droit est tellement impérieux qu'il aurait pu justifier la saisine du juge administratif par voie de référé liberté, tel que prévu par l'article L.521-2 du Code de justice administrative.

Mais le demandeur n'a pas souhaité s'engager dans une telle procédure alors même que celle ci présente la particularité d'autoriser le juge à enjoindre l'administration de respecter telle modalité d'organisation décidée par le juge.

L'auteur de ce recours est convaincu que le Tribunal Administratif saura retenir dans des délais raisonnables et compatible avec la nécessité de permettre à tous les élus de s'exprimer les arguments développés et qu'il donnera raison à sa requête.

Sur la requête :

Lotfi Ben Khelifa conclut qu'il plaise au Tribunal Administratif de Lyon

- de déclarer illégal la décision de madame le maire de refuser aux groupes d'élus minoritaires de pouvoir s'exprimer dans un espace d'expression politique dans le journal "Expressions" et dans le site internet de la mairie.
- d'enjoindre la mairie de Vénissieux à ouvrir un espace d'expression politique pour les groupes d'élus n'appartenant pas à la majorité municipale dans le site internet ville-vénissieux.fr
- d'enjoindre la mairie de Vénissieux et sa régie autonome personnalisée en charge de la publication du journal Expressions de réserver un espace d'expression politique pour les groupes d'élus n'appartenant pas à la majorité municipale
- De condamner la ville de Vénissieux à verser à Monsieur Lotfi Ben Khelifa la somme de 1500 € au titre de l'article L. 761-1 du CJA.