

CAA de MARSEILLE, 4ème chambre, 03/02/2026, 24MA01976, Inédit au recueil Lebon

Islamisme et Dérives radicalisées

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

Date	03/02/2026
Juridiction / Nature	Cour administrative d'appel de Marseille
Formation	4ème chambre
URL Légifrance	https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000053448513

RÉSUMÉ AUTOMATIQUE

Cette décision porte sur le litige suivant : M. E... B... a demandé au tribunal administratif de Nice d'annuler les délibérations n°s 10.4, 10.5 et 10.6 du 21 janvier 2022 par lesquelles le conseil municipal de Nice a accordé le bénéfice de la protection fonctionnelle à M. F... C..., maire de la commune.

RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

[...] terme d'une enquête journalistique, reproduit les propos tenus par un ancien djihadiste qui impute au maire de Nice d'avoir été volontairement inactif, voire complaisant, à l'égard d'un activiste islamiste [...]

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. E... B... a demandé au tribunal administratif de Nice d'annuler les délibérations n°s 10.4, 10.5 et 10.6 du 21 janvier 2022 par lesquelles le conseil municipal de Nice a accordé le bénéfice de la protection fonctionnelle à M. F... C..., maire de la commune.

Par un jugement n° 2200924 du 6 juin 2024, le tribunal administratif de Nice a annulé les délibérations n°s 10.5 et 10.6 du 21 janvier 2022 et a rejeté le surplus de la demande de M. B....

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 29 juillet 2024, la commune de Nice, représentée par Me Rey, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Nice du 6 juin 2024 en tant qu'il a annulé ces délibérations n°s 10.5 et 10.6 du 21 janvier 2022 ;

2°) de rejeter la demande de M. B... tendant à l'annulation de ces délibérations ;

3°) de mettre à la charge de M. B... la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune soutient que :

- en application de l'article L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal était tenu de faire droit aux demandes de protection fonctionnelle dès lors qu'aucun motif d'intérêt général ne s'y opposait ;

- en ce qui concerne la délibération n° 10.5 :

* les propos en cause visaient le maire à raison de ses fonctions, au cours de la campagne des élections municipales de 2020 et ont justifié la recevabilité de sa constitution de partie civile devant le juge pénal ;

* en annulant cette délibération, le tribunal a commis une erreur de fait et une erreur de droit ;

- en ce qui concerne la délibération n° 10.6 :

* les propos en cause excèdent la liberté d'expression et il ne revenait pas au conseil municipal de

vérifier le bien-fondé des poursuites pénales engagées par le maire contre leur auteur, ni la pertinence du travail journalistique dont ils procèderaient.

La requête de la commune de Nice a été communiquée à M. B... qui n'a pas produit de mémoire en défense.

Par une ordonnance du 19 juin 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 8 juillet 2025 à 12 heures.

Par une lettre du 14 novembre 2025, la cour a demandé à la commune de Nice, sur le fondement de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, de communiquer tous éléments de nature à informer le juge sur les suites réservées au pourvoi en cassation de M. C... contre l'arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence du 13 septembre 2021, mentionné dans la délibération n°10.5 du 21 janvier 2022.

Le 18 novembre 2025, la commune de Nice a produit l'arrêt de non-admission rendu par la Cour de cassation le 14 juin 2022.

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 M. Revert, rapporteur,
- les conclusions de M. Gautron, rapporteur public,
- et les observations de Me Tabarly, substituant Me Rey, représentant la commune de Nice.

Considérant ce qui suit :

1. Par deux délibérations n°s 10.5 et 10.6 du 21 janvier 2022, le conseil municipal de Nice a accordé à M. F... C..., son maire, le bénéfice de la protection fonctionnelle pour l'ensemble de la procédure judiciaire qu'il a engagée, respectivement, contre M. A... D... et contre MM. A... Thomson et Olivier Betourne. Ces mêmes délibérations décident également que la commune de Nice prendra en charge les frais d'assistance et de représentation, les frais d'avocat et les frais de

procédure engagés par son maire dans le cadre de ces deux procédures judiciaires. Par un jugement du 6 juin 2024, dont la commune de Nice relève appel, le tribunal administratif de Nice a annulé ces deux délibérations.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

Sur le bien-fondé du jugement attaqué en tant qu'il a annulé la délibération n° 10.5 du 21 janvier 2022 :

2. Aux termes de l'article L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction en vigueur à la date de la délibération en litige : " Le maire ou les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la commune conformément aux règles fixées par le code pénal, les lois spéciales et le présent code. / La commune est tenue de protéger le maire ou les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation contre les violences, menaces ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion ou du fait de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté. / (...) ". Il appartient à l'assemblée délibérante de la commune saisie par son maire d'une demande de protection fonctionnelle contre des violences, menaces ou outrages dont il s'estime la victime, d'une part de vérifier, sous le contrôle du juge et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, que les conditions légales énoncées à l'article L. 2123-35 sont remplies et qu'aucun motif d'intérêt général ne fait obstacle à ce que le bénéfice de la protection fonctionnelle soit accordé au maire et, d'autre part, de déterminer les modalités permettant d'atteindre l'objectif de protection et de réparation qu'elles énoncent. Dans l'hypothèse où la commune décide d'assister le maire dans les procédures judiciaires que celui-ci aurait décidé d'entreprendre pour sa défense, à la suite de faits dont il aurait été victime à raison de ses fonctions, en prenant en charge les frais exposés à ce titre, les dispositions législatives précitées n'ont pas pour effet de contraindre la commune à prendre à sa charge, dans tous les cas, l'intégralité de ces frais.

3. Il ressort des pièces du dossier que pour faire droit par la délibération n° 10.5 à la demande de protection fonctionnelle de M. F... C..., le conseil municipal de Nice a considéré que ce dernier avait été pris à partie par l'auteur d'un " tweet " publié

le 4 décembre 2019 sur son compte du réseau social alors dénommé " Twitter " et avait fait l'objet

à cette occasion de propos diffamatoires. Par cette même délibération, l'assemblée municipale a relevé que, sur action judiciaire du maire, cette personne avait été condamnée pour diffamation par jugement du tribunal correctionnel de Nice du 19 novembre 2020 à une amende de 5 000 euros et à réparer son préjudice moral, et que l'arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence du 13 septembre 2021 annulant ce jugement et relaxant cette personne du chef de diffamation était frappé par son exécutif d'un pourvoi en cassation.

4. Mais par ses termes mêmes, ce " tweet " publié par le président d'une association, membre d'une liste candidate aux élections municipales de 2020, qui se borne à soutenir la candidate tête de cette liste, en affirmant que celle-ci est " une femme juste pour en finir avec le clientélisme et la corruption à Nice, l'accroissement des inégalités sociales et le sacrifice de notre santé et l'environnement sur l'autel du béton et de la recherche effrénée des profits ", et qui ne vise ni personnellement ni directement le maire de Nice ou son équipe municipale, ne peut pas être regardé comme une attaque au sens des dispositions de l'article L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales. Ainsi, en décidant d'accorder à son maire, M. F... C..., le bénéfice de la protection fonctionnelle à raison de cette publication, le conseil municipal de Nice a méconnu ces dispositions, alors d'ailleurs qu'à la date de la délibération en litige, la cour d'appel d'Aix-en-Provence avait relaxé l'auteur de cette publication des fins de la poursuite pour diffamation et que, le 14 juin 2022, le pourvoi en cassation contre son arrêt n'a pas été admis. C'est donc à bon droit que les premiers juges ont annulé cette délibération au motif de la méconnaissance de ces dispositions.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué en tant qu'il a annulé la délibération n° 10.6 du 21 janvier 2022 :

5. Pour faire droit par la délibération n° 10.6 à la demande de protection fonctionnelle de M. F... C..., le conseil municipal de Nice s'est fondé sur la plainte avec constitution de partie civile déposée par ce dernier pour diffamation contre l'auteur et l'éditeur du livre " Les revenants " et a rappelé d'abord le jugement du tribunal correctionnel de Nice du 20 décembre 2018 relaxant les intéressés, puis l'arrêt rendu par la cour d'appel d'Aix-en-Provence du 29 octobre 2019 condamnant l'auteur à une peine d'amende pour diffamation de M. C... et à verser à celui-ci des dommages et intérêts, enfin la décision de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 1er

décembre 2020 cassant cet arrêt. Par cette même délibération, l'assemblée municipale a décidé que la commune prendrait en charge les frais d'assistance et de représentation en justice, les frais d'avocat, ainsi que des frais de procédure relatifs à la défense du maire pour l'ensemble de la procédure judiciaire qu'il a engagée contre l'auteur et l'éditeur de cet ouvrage.

6. Il ressort des pièces du dossier et il est d'ailleurs constant qu'aux pages 243 et 244 de l'ouvrage " Les revenants ", son auteur, au terme d'une enquête journalistique, reproduit les propos tenus par un ancien djihadiste qui impute au maire de Nice d'avoir été volontairement inactif, voire complaisant, à l'égard d'un activiste islamiste qu'il aurait laissé dans cette commune, en toute connaissance de cause, développer ses activités de propagande et de recrutement à l'égard de jeunes gens influençables. De tels écrits qui mettent en cause M. C... à raison de son comportement dans l'exercice de ses fonctions de maire de Nice, dans des termes portant atteinte à son honneur et à sa considération, constituent une attaque relevant de l'article L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que leur auteur ait été relaxé des fins de poursuite pour diffamation. Ainsi, dès lors qu'il ne résulte pas de la succession des décisions de justice judiciaire que l'action en diffamation intentée par M. C... aurait revêtu un caractère abusif, et qu'il n'est allégué aucun motif d'intérêt général de nature à dispenser le conseil municipal de ses obligations issues de l'article L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales, ce dernier pouvait légalement faire droit à la demande de protection fonctionnelle de son maire à raison de ces faits, aucune disposition législative ou réglementaire, ni aucun principe n'interdisant aux élus municipaux de demander la prise en charge par la commune de frais liés à une procédure, postérieurement au jugement ayant clos cette procédure. La commune de Nice est donc fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nice a annulé sa délibération n° 10.6 du 21 janvier 2022 pour méconnaissance des dispositions de l'article L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales.

7. Néanmoins, il appartient à la cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens développés par M. B... devant le tribunal à l'encontre cette délibération.

8. Il résulte des dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales

que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, la convocation aux réunions du conseil municipal doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse portant sur chacun des points de l'ordre du jour. Le défaut d'envoi de cette note ou son insuffisance entache d'irrégularité les délibérations prises, à moins que le maire n'ait fait parvenir aux membres du conseil municipal, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat. Cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions. Elle n'impose pas de joindre à la convocation adressée aux intéressés, à qui il est au demeurant loisible de solliciter des précisions ou explications, conformément à l'article L. 2121-13 du même code, une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises. L'information adéquate de l'ensemble des membres d'une assemblée délibérante, afin qu'ils puissent exercer utilement leur mandat, constitue, en principe, une garantie pour les intéressés.

9. Il ressort des pièces du dossier que les conseillers municipaux ont été convoqués à la séance du conseil municipal du 21 janvier 2022 par une lettre du 14 janvier 2022 qui leur indiquait que l'ordre du jour de cette séance, la note explicative de synthèse, les projets de délibération et leurs annexes étaient consultables sur une adresse électronique fonctionnelle dont M. B... ne soutient pas qu'elle n'aurait pas été opérationnelle. Par cette convocation les conseillers municipaux ont été rendus destinataires d'un projet de délibération n° 10.6 qui mentionnait l'essentiel des faits à raison desquels M. C... demandait le bénéfice de la protection fonctionnelle ainsi que les décisions de justice rendues sur son action judiciaire en diffamation. Néanmoins il est constant qu'aucun des documents mis à la disposition des élus ainsi convoqués, pas même les décisions rendues par le tribunal correctionnel, la cour d'appel et la chambre criminelle de la Cour de cassation, ne précisait le montant des frais de procédure effectivement exposés par M. C... qu'il était proposé au conseil municipal de faire prendre en charge par la commune. En l'absence d'une telle information, que la commune ne livre d'ailleurs ni en première instance ni en appel, les membres de l'assemblée municipale n'ont pu appréhender les implications financières de leur décision d'accorder à M. C... le bénéfice de la protection fonctionnelle pour l'ensemble de la procédure judiciaire engagée contre l'auteur et l'éditeur de l'ouvrage le mettant en cause, et ont été de la sorte privés du bénéfice effectif de la garantie attachée aux dispositions législatives citées au point 8, sans qu'y

fasse obstacle la circonstance qu'aucun de ces élus, pas même M. B..., n'a sollicité des précisions ou des explications à ce sujet. La délibération n° 10.6 en litige, pour l'adoption de laquelle le conseil municipal n'était pas en situation de compétence liée, a donc été prise au terme d'une procédure irrégulière et doit être annulée pour ce motif.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Nice n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nice a annulé ses délibérations n° 10. 5 et n° 10. 6 du 21 janvier 2022 accordant M. F... C... le bénéfice de la protection fonctionnelle.

Sur les frais liés au litige :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de M. B..., qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, au titre des frais exposés par la commune de Nice et non compris dans les dépens. Les conclusions présentées à ce titre par la commune de Nice doivent donc être rejetées.

D É C I D E :

Article 1er : La requête de la commune de Nice est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Nice et à M. E... B....

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Délibéré après l'audience du 20 janvier 2026 à laquelle siégeaient :

- Mme Karine Jorda-Lecroq, présidente,
- M. Michaël Revert, président assesseur,
- M. Laurent Lombart, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 février 2026.

N° 24MA01976 2

RÉFÉRENCE

Cour administrative d'appel de Marseille, 4ème chambre, 3 février 2026. Base open data des décisions de la juridiction administrative, tenue par le Conseil d'État. Diffusée via Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000053448513>. Données sous Licence Ouverte 2.0. Dernière mise à jour de cette fiche le 3 septembre 2026.

Reproduction non opposable : seule la décision notifiée par la juridiction fait foi.