



601 2012-29

**Arrêt du 29 janvier 2013**

**I<sup>e</sup> COUR ADMINISTRATIVE**

COMPOSITION      Présidente:                      Marianne Jungo  
                                 Juges:                              Christian Pfammatter, Gabrielle Multone  
                                 Greffier-stagiaire:              Alain Monnerat

PARTIES              **A. \_\_\_\_\_, recourant,** représenté par Me Bruno Charrière, avocat  
  
                                 contre  
  
                                 **PRÉFECTURE DU DISTRICT DE LA GRUYÈRE, autorité intimée**

OBJET                      Affaires communales  
  
                                 Recours du 16 mars 2012 contre la décision du 14 février 2012

**a t t e n d u**

que A.\_\_\_\_\_ est associé-gérant, avec signature individuelle, de la société B.\_\_\_\_\_ qui a son siège à C.\_\_\_\_\_ et dont le but est l'exploitation de chalets de vacances, de résidences de vacances, de colonies et toutes activités dans le domaine de l'audiovisuel;

que A.\_\_\_\_\_ et B.\_\_\_\_\_ sont en litige avec la Commune de C.\_\_\_\_\_ en relation avec la construction d'une route donnant accès au chalet du même nom;

que, dans ce cadre, la société a créé et gère un site internet sous le nom de domaine "www.D.\_\_\_\_\_.eu" qui présente sa version des faits et se montre extrêmement critique envers sa partie adverse, n'hésitant pas à s'en prendre nommément aux personnes qu'il vise;

que, suite à l'entrée en vigueur de la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf; RSF 17.5), A.\_\_\_\_\_ a annoncé au Syndic de C.\_\_\_\_\_ qu'il avait l'intention d'enregistrer les débats de l'assemblée communale du 13 décembre 2011 au moyen d'une caméra vidéo et de les diffuser en différé sur son site internet afin, selon lui, de permettre à tous les citoyens ou non de C.\_\_\_\_\_ de se faire une opinion claire et ainsi mieux comprendre le fonctionnement de la commune;

que, lors de l'assemblée communale, le syndic a informé les participants de la démarche de A.\_\_\_\_\_ et a fait savoir à ceux qui s'opposaient à apparaître qu'ils pouvaient quitter l'assemblée. Un des citoyens présents a alors saisi la caméra pour l'entreposer hors de la salle. Suite à cet incident, l'assemblée communale n'a pas eu lieu, le syndic l'ayant annulée en raison du départ des nombreux citoyens qui refusaient d'être filmés;

qu'une nouvelle assemblée a été convoquée pour le 31 janvier 2012 et A.\_\_\_\_\_ a annoncé à nouveau son intention d'assister aux débats et de les filmer au moyen d'une caméra vidéo;

que, lors de cette assemblée à laquelle participait le Préfet du district de la Gruyère averti des difficultés rencontrées précédemment, de nombreux citoyens se sont opposés à l'enregistrement annoncé des débats;

que, consulté par le syndic qui avait suspendu la séance, le préfet a interdit à A.\_\_\_\_\_ d'enregistrer les débats de l'assemblée communale, puis, face au refus de l'intéressé de s'exécuter, a ordonné à la police de séquestrer le matériel d'enregistrement jusqu'à la fin de l'assemblée;

que, sur demande de l'intéressé, le préfet a confirmé, par décision du 14 février 2012, celle qu'il lui avait signifiée oralement le 31 janvier 2012;

que le préfet a motivé sa décision en estimant que l'enregistrement vidéo prévu constituait une perturbation de nature à mettre en péril l'exercice des droits politiques des citoyens, notamment au moment de voter le budget 2012, puisque de nombreuses personnes présentes auraient renoncé à participer aux discussions sachant qu'elles étaient filmées. Dans la mesure où il avait proposé, sans succès, de limiter

l'enregistrement à la prise de son, il a jugé que l'intérêt des membres de l'assemblée communale à pouvoir s'exprimer sans crainte sur l'utilisation qui serait faite de leur image était prépondérant par rapport à l'intérêt privé de A. \_\_\_\_\_ à filmer la séance;

qu'agissant le 16 mars 2012, A. \_\_\_\_\_ a contesté devant le Tribunal cantonal la décision préfectorale du 14 février 2012 dont il demande l'annulation, sous suite de frais et dépens. Il requiert qu'il soit constaté que l'ordre donné à la force publique par le préfet de séquestrer le matériel d'enregistrement vidéo jusqu'à la fin de l'assemblée communale du 31 janvier 2012 était nul et contraire au droit;

qu'à l'appui de ses conclusions, le recourant se plaint tout d'abord du fait que le préfet n'avait pas à intervenir pour maintenir l'ordre, cette tâche incombant au Président de l'assemblée communale, soit au syndic. Sous l'angle du droit matériel, le recourant invoque une violation du principe de publicité dès lors que l'art. 3 du règlement d'exécution de la loi sur les communes (ReCo; RSf 140.11) prévoit à son alinéa 3 que "toute prise de son ou d'image, y compris celle qui est effectuée à titre privé, doit préalablement être annoncée à l'assemblée", de sorte qu'ayant rempli cette condition, il avait le droit d'enregistrer les débats. De plus, le recourant estime que le statut de média au sens des art. 17 à 18 LInf doit, cas échéant, lui être reconnu dès lors que, selon le registre du commerce, sa société a pour but, entre autres, toute activité dans le domaine de l'audiovisuel. A son avis, la notion de média ne recouvre pas les seuls journalistes ou médias qualifiés de réguliers tels les journaux, chaînes de télévision ou de radio. Un média est, à son avis, une institution ou un moyen impersonnel permettant la diffusion large et collective d'informations ou d'opinion quel qu'en soit le support. Le réseau internet doit être considéré comme tel lorsqu'il est utilisé en vue de la création de sites d'information ou de propagande. Par ailleurs, le recourant s'appuie sur la notion de média telle qu'elle est généralement acceptée en matière de protection de la personnalité pour affirmer que les règles en la matière s'appliquent également à la technologie d'internet et que par conséquent son site doit être considéré comme un média. Il peut donc, à ce titre, effectuer les enregistrements des séances publiques et assurer leur retransmission sur son site (art. 19 al. 2 LInf). Enfin, le recourant se plaint d'une violation des règles sur le maintien de l'ordre lors de l'assemblée communale. Dès l'instant où il n'a fait qu'utiliser ses droits à l'information, on ne saurait lui reprocher d'avoir voulu perturber l'assemblée. En réalité, ce sont les citoyens qui menaçaient de boycotter l'assemblée qui ont exercé une pression inadmissible. En ayant cédé à cette pression, le préfet a violé la loi;

que, dans ses observations du 15 mai 2012, le préfet conclut au rejet du recours, dans la mesure où il est recevable;

que, le 20 juin 2012, la commune a conclu de même, sous suite de frais et dépens;

que, le 23 août 2012, le recourant a produit ses contre-observations sur la prise de position de la commune en maintenant ses conclusions. Il a indiqué que la situation à l'origine du recours s'était présentée à nouveau lors de l'assemblée communale du 8 mai 2012, qu'il avait à nouveau été privé de la possibilité de filmer les débats et qu'il avait été arrêté par la police. On ne saurait dès lors lui dénier la qualité pour recourir pour défaut d'intérêt digne de protection. Il souligne que le site "www.D. \_\_\_\_\_ .eu" n'est pas né quatre jours avant l'assemblée communale du 31 janvier 2012, mais existe depuis le 12 décembre 2007 et s'appelait alors "www.E. \_\_\_\_\_ .com". Quoi qu'il en soit la date de création du site n'a, à son avis, aucune influence sur son caractère de média au sens de la loi sur l'information. Il estime, par ailleurs, que l'affirmation selon laquelle

seuls les médias "au sens usuel du terme" soumis à la surveillance du Conseil suisse de la presse pourraient bénéficier des droits conférés par les art. 17 à 19 LInf ne trouve aucun appui dans le texte légal, ni dans les travaux préparatoires. Il affirme qu'il convient dans ce domaine d'appliquer les mêmes principes qu'en matière de protection des données. Pour le surplus, le recourant a repris les critiques déjà mentionnées dans son recours;

que, le même jour, il a déposé des contre-observations sur la détermination du préfet;

que le recourant et la commune ont plaidé lors de débats publics organisés le 18 décembre 2012;

que, par ordonnance du 21 août 2012 modifiant le ReCo, le Conseil d'Etat, considérant qu'il convenait de soumettre à l'approbation de l'assemblée communale l'enregistrement des débats à des fins privées afin d'éviter la perturbation de cette assemblée, a modifié comme suit l'art. 3 ReCO:

*<sup>3</sup>Les prises de son ou d'images par des personnes privées ainsi que leur retransmission sont soumises à l'autorisation de l'assemblée.*

*<sup>4</sup>Toute prise de son ou d'images doit préalablement être annoncée à l'assemblée.*

que cette modification légale est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2012;

## **c o n s i d é r a n t**

que, selon l'art. 76 let. a du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée;

que, pour être reconnu digne de protection, l'intérêt au recours doit, notamment, être actuel (en droit fédéral: ATF 137 I 23 consid. 1.3.1 p. 24 s. et la jurisprudence citée). Il est fait exceptionnellement abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel, lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (ATF 137 I 23 consid. 1.3.1 p. 25 et la jurisprudence citée);

qu'en l'occurrence, le recourant n'a, à l'évidence, aucun intérêt actuel à recourir contre l'interdiction qui lui a été signifiée de filmer l'assemblée communale du 31 janvier 2012, puisque celle-ci a eu lieu et qu'une décision administrative ne peut rien changer à cet état de fait;

que, certes, il peut être fait abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel au recours aux conditions mentionnées ci-dessus;

que, toutefois, suite à la modification de l'ancien art. 3 al. 3 ReCo, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2012, il n'est plus possible à l'avenir pour le recourant de filmer, à titre privé, les débats de l'assemblée communale sans autorisation;

que, sous cet angle, aucun motif ne justifie de déroger à l'exigence d'un intérêt actuel au recours puisque, de toute manière, la contestation ne peut plus se reproduire;

que le recours est donc irrecevable en tant que le recourant veut faire constater qu'il avait un droit absolu de filmer à titre privé les débats d'une assemblée communale;

qu'il n'a pas non plus d'intérêt actuel digne de protection à faire constater que le préfet aurait outrepassé ses compétences en intervenant le 31 janvier 2012 dès lors que les effets de l'action du préfet s'inscrivent exclusivement dans le passé et qu'il n'est pas possible de corriger une éventuelle erreur;

que dès l'instant où aucun indice ne laisse penser que cette situation exceptionnelle puisse se reproduire à l'avenir, il ne se justifie pas de renoncer à l'exigence d'un intérêt actuel au recours;

que, quoi qu'il en soit, il est évident qu'en l'espèce, le préfet avait été informé en tant qu'autorité de surveillance de la difficulté rencontrée par la commune et que son intervention s'est clairement inscrite dans son activité de surveillance fondée sur les art. 151 al. 2 et 151c de la loi sur les communes (RSF 140.1), l'appel à la force publique – qui dépend de lui – ayant été nécessaire pour permettre à l'assemblée communale de se dérouler sans perturbation;

qu'en fin de compte, le seul grief qu'il se justifie d'examiner concerne la violation alléguée de l'art. 19 al. 2 LInf, qui prévoit que, lors de séances publiques, les médias peuvent, sauf disposition légale contraire, effectuer des prises de son ou d'images et assurer leur retransmission (...), le recourant prétendant être un média au sens de cette disposition et avoir droit à procéder à l'enregistrement litigieux;

qu'en effet, nonobstant l'absence actuel d'intérêt au recours, il apparaît que la contestation relative à l'interprétation de l'art. 19 LInf peut se reproduire à l'avenir, qu'il ne sera pas possible en principe de trancher la question avant qu'elle ne perde son actualité et qu'il existe un intérêt public à ce qu'une solution soit donnée au problème posé;

que, cela étant, la lecture des art. 17 à 19 LInf montre clairement que la notion de "médias" retenue par le législateur ne concerne en rien les particuliers. Il ne suffit pas de se construire un site internet ou blog pour acquérir la qualité de médias. La proximité qu'établit la loi entre journalisme et médias n'est pas fortuite. En réalité, même si la notion est difficile à définir, et si l'on cherche en vain une explication dans les travaux préparatoires, il ne fait pas de doute qu'en édictant le sous-chapitre consacré aux médias, le législateur entendait prendre en considération les différentes facettes du journalisme actuel. Il ne visait pas le vecteur technique de l'information - qui peut être multiple et varié - mais l'acteur assimilable à un journaliste. Contrairement à ce que prétend le recourant, cette approche ne se limite pas seulement aux journaux, à la radio et à la télévision. Elle englobe également les nouveaux médias qui s'appuient sur internet, pour autant que leur activité reste liée au journalisme. Confronté au problème de délimitation de la même notion de médias, le Conseil suisse de la presse a posé des critères que l'on peut reprendre s'agissant des art. 17 à 19 LInf. En effet, le législateur lui-même s'est expressément référé au Conseil suisse de la presse à l'art. 18 al. 4 LInf, démontrant ainsi le lien étroit qu'il y a lieu d'établir entre la notion de médias au sens de ces dispositions et celle de journalisme. Or, pour être considéré comme un média soumis au Conseil de la presse, il est nécessaire, selon cette autorité, de diffuser des contenus

qui ont été triés et traités selon les critères professionnels du journalisme afin d'être portés à la connaissance du public. Entrent dans cette définition les médias offline (journaux, revues, agences d'informations, station de radio et TV, etc.) qui se manifestent aussi online, les offres journalistiques online spéciales (magazines, journaux, agences online), les bureaux de médias online et les contenus publiés sur ces sites du web (cf. prise de position du Conseil de la presse 29/2011 du 11 mai 2011, voir aussi la prise de position 36/2000 du 18 août 2000). Il saute aux yeux que le site web du recourant ne relève pas des catégories décrites ci-dessus. Il ne se distingue en rien d'un simple blog, destiné à défendre ses intérêts personnels. Si, dans certains cas, il peut s'avérer difficile de distinguer entre un média online s'adressant à un public limité et le blog d'un particulier éclairé, tel n'est pas le cas dans la présente affaire. Le site du recourant ne relève manifestement pas du journalisme, de sorte que l'intéressé ne peut pas se prévaloir de l'art. 19 LInf pour procéder, en qualité de média, à un enregistrement des séances publiques de la commune;

qu'au demeurant, c'est en vain que, pour définir largement la notion de médias, le recourant invoque la doctrine développée dans le cadre de la protection des droits de la personnalité ou en matière de protection des données;

qu'il perd de vue qu'à la différence des exemples qu'il cite, les art. 17 à 19 LInf accordent un droit préférentiel aux médias en matière d'accès à l'information et ne se contentent pas d'interdire ou de sanctionner des atteintes aux droits des personnes;

que, dans cette perspective, le média n'est pas conçu comme un simple support (comme en protection de la personnalité ou en protection des données), mais est défini par son contenu journalistique au sens décrit précédemment;

qu'enfin et à l'évidence, il ne suffit pas de créer une société qui a pour but accessoire des activités dans le domaine de l'audiovisuel pour se voir reconnaître la qualité de média;

qu'entièrement mal fondé, le recours doit être rejeté;

qu'il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA;

qu'il n'y a pas lieu de réduire les frais mis à sa charge en raison de la modification intervenue en cours de procédure de l'art. 3 al. 3 ReCo;

qu'en effet, statuant *prima facie*, il faut constater que, même si cette modification n'était pas intervenue, le recours aurait vraisemblablement été rejeté. Contrairement aux affirmations du recourant, la faculté qui était reconnue à un privé de filmer les débats de l'assemblée communale n'était pas absolue et il ne fait aucun doute qu'il était possible de la limiter si des motifs sérieux l'imposaient. En l'occurrence, le comportement très agressif du recourant sur son blog, qui ne se prive pas de citer les noms des personnes qu'il vise, pouvait raisonnablement soulever des craintes auprès des participants de l'assemblée communale sur le traitement futur des images prises et les empêcher de s'exprimer librement. Face à cette situation, la pondération des intérêts en présence effectuée par le préfet ne prête pas à discussion, surtout si l'on considère qu'il a proposé, sans succès, au recourant de se limiter à l'enregistrement des sons et que, ce faisant, le principe de la proportionnalité a été pleinement respecté;

qu'il appartient aussi au recourant de verser une indemnité de partie à la Commune de C.\_\_\_\_\_ qui, n'ayant pas de service juridique, a dû faire appel à un mandataire professionnel pour défendre ses intérêts dans le procès (art. 139 CPJA);

**l a C o u r a r r ê t e :**

- I. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
- II. Les frais de procédure sont mis par 1'000 francs à la charge du recourant. Ils sont compensés à concurrence de 600 francs avec l'avance de frais effectuée, de sorte qu'un montant de 400 francs reste dû.
- III. Un montant de 7'938 fr.75 à verser à Me Dominique Morard à titre d'indemnité de partie est mis à la charge du recourant.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation du montant des frais de procédure ou de l'indemnité de partie peut faire l'objet dans les 30 jours dès sa notification d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Givisiez, le 29 janvier 2013/cpf

Le Greffier-stagiaire:

La Présidente: