



NADIA BENAYED,
avocate senior référente
au cabinet Seban et associés



JEAN-LOUIS VASSEUR,
avocat associé
au cabinet Seban et associés

Droit d'expression
La loi « démocratie de proximité » a donné naissance, avec la reconnaissance du droit à un espace d'expression pour les élus de l'opposition, à une liberté fondamentale.

Contrôle restreint
Cette liberté fondamentale ne laisse aux maires, présidents d'EPCI, de conseils départementaux et régionaux, qu'un pouvoir de contrôle très restreint du contenu des tribunes libres.

Publication
L'exécutif, en tant que directeur de publication, peut faire obstacle à la parution d'une tribune revêtant un caractère outrageant, diffamatoire ou injurieux manifeste.

Elections (2/4) Les tribunes des élus d'opposition en période électorale



Voici quinze ans que la loi « démocratie de proximité » du 27 février 2002 a organisé, au profit des élus d'opposition, un droit d'expression dans les supports d'information des collectivités territoriales, des communes, des départements et des régions. Ces collectivités mettent ces dispositions en œuvre dans le cadre d'une jurisprudence qui n'a cessé d'en modifier l'interprétation. En période pré-électorale, ces mesures peuvent être, parfois, une occasion à saisir pour s'exprimer dans un registre électoral. Quelle attitude peuvent adopter les collectivités, et notamment les maires, les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou de conseils départementaux et régionaux ? Sont-ils en mesure de refuser de publier le texte des élus d'opposition ?

UNE LIBERTÉ FONDAMENTALE

L'article L.2121-27-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour les communes et les EPCI, l'article L.3121-24-1

du CGCT pour les départements et l'article L.4132-23-1 du CGCT pour les régions ont instauré un droit d'expression nouveau pour les élus d'opposition, à la défense duquel les juridictions administratives se sont montrées extrêmement attachées, en en faisant une véritable liberté fondamentale.

LE NOUVEAU DROIT D'EXPRESSION DES ÉLUS DE L'OPPOSITION

Depuis la loi du 27 février 2002, dans les communes de 3500 habitants et plus (et, à partir de 2020, dans les communes de 1000 habitants et plus, en vertu de la loi « Notre » du 7 août 2015), lorsqu'il est diffusé un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, quelle qu'en soit sa forme, un espace doit être réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Les modalités d'application de ces dispositions doivent être définies par le règlement intérieur du conseil municipal.

Le droit à l'expression des conseillers s'exerce sur tous les supports d'information

de la collectivité fournissant une information générale aux administrés: bulletin municipal, magazine – quelle qu'en soit la périodicité et quel qu'en soit le nombre –, site internet de la collectivité (1). Comme l'a énoncé la cour administrative d'appel de Versailles (2), «[...] toute mise à disposition du public de messages d'information portant sur les réalisations et la gestion du conseil municipal doit être regardée, quelle que soit la forme qu'elle revêt, comme la diffusion d'un bulletin d'information générale».

Le règlement intérieur doit prévoir des dispositions suffisamment souples pour assurer à un conseiller municipal qui changerait de groupe d'élus de bénéficier d'un espace, car il s'agit d'un droit individuel.

TRIBUNE AU SEIN DU BULLETIN D'INFORMATION

Ce droit à l'expression écrite dans une tribune d'un bulletin d'information générale d'une collectivité est considéré par les juridictions administratives comme une véritable liberté fondamentale. L'expression minoritaire s'inscrit dans le droit général de la population à l'information et le devoir des collectivités à informer leurs administrés. Elle y ajoute l'information des habitants par les minorités locales. La jurisprudence administrative a rapidement considéré, de ce fait, que ce droit s'analysait comme une liberté fondamentale (3).

La conséquence de cette reconnaissance a été une restriction importante de la possibilité, pour les maires et les présidents de départements et de régions, de faire obstacle à la publication des tribunes qui leur sont proposées par les élus ou groupes d'élus.

CONTRÔLE DU CONTENU DES TRIBUNES LIBRES DE L'OPPOSITION

La liberté fondamentale ainsi reconnue a considérablement restreint le pouvoir du maire ou du président de conseil départemental ou régional en matière de contrôle du contenu des tribunes libres de l'opposition.

Jusqu'à une période récente, les maires et les présidents de conseils départementaux et régionaux disposaient d'un pouvoir assez large dans ce domaine. Le caractère diffamatoire ou injurieux des textes

proposés par les élus de l'opposition était un motif leur permettant de demander aux auteurs de modifier leur rédaction et de refuser de publier les tribunes concernées.

Ils pouvaient également décider de ne pas publier un texte de l'opposition qui traitait d'un sujet totalement étranger à la gestion communale, départementale ou régionale, le sujet de toute tribune devant revêtir un intérêt public local – ces billets constituant en effet une dimension de l'information due aux administrés par les collectivités territoriales, information qui devait elle-même être liée aux affaires locales.

Enfin, ils étaient en mesure de refuser un texte de tribune si le fond du propos tenu par l' élu d'opposition revêtait le caractère d'une propagande électorale en faveur d'un candidat. La publication d'un tel article présentait en effet une violation de l'article L.52-8 du code électoral, prohibant l'octroi d'un avantage à un candidat par une personne morale – en l'espèce, la collectivité éditrice du bulletin (4).

Dans l'arrêt en date du 3 juillet 2009 « élections municipales de Montreuil-sous-Bois » (5), le Conseil d'Etat, saisi d'une protestation électorale, avait jugé que la commune avait intégré, dans l'espace d'expression des élus d'opposition du magazine municipal, une tribune contenant un appel en faveur d'un candidat et que, de ce fait, l'article L.52-8 du code électoral avait été violé. Il avait, dans le même temps, reconnu au maire, implicitement mais clairement, le droit de censurer un texte contenant de la propagande électorale en faveur d'un candidat, celle-ci présentant un caractère d'avantage interdit.

Mais ce pouvoir a été considérablement réduit par la jurisprudence intervenue depuis 2012.

L'arrêt du Conseil d'Etat en date du 7 mai 2012, « élections cantonales de Saint-Cloud » (6), marque une évolution très nette: « Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L.2121-27-1 du code général des collectivités territoriales que la commune est tenue de réserver dans son bulletin d'in-

RÉFÉRENCES

- Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L.2121-27-1, L.3121-24-1 et L.4132-23-1.
- Code électoral (C. élect), art. L.52-8.

formation municipale, lorsqu'elle diffuse un tel bulletin, un espace d'expression réservé à l'opposition municipale; que la commune ne saurait contrôler le contenu des articles publiés dans ce cadre, qui n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs; que dans ces conditions, si de tels articles sont susceptibles d'être regardés, en fonction de leur contenu et de leur date de parution, comme des éléments de propagande électorale de leurs auteurs, ils ne sauraient être assimilés à des dons émanant de la commune, personne morale, au sens des dispositions de l'article L.52-8 du code électoral. » Ainsi, pour le Conseil d'Etat,

le maire n'a pas à contrôler le contenu des supports; celui-ci n'engage que la responsabilité de leurs auteurs. Si de telles opinions sont considérées comme des éléments de propagande (et, par conséquent, leur coût intégré dans les comptes de campagnes des candidats), leur publication ne saurait être appréciée comme un don prohibé puisque la commune ne pouvait les censurer.

A ce stade, il pouvait en être conclu que les maires, les présidents d'EPCI et de conseils départementaux et régionaux avaient perdu tout contrôle sur l'espace d'expression de l'opposition dans les différents supports d'information générale.

Mais un arrêt du Conseil d'Etat du 20 mai 2016 (7) est venu tempérer cette évolution jurisprudentielle. La haute juridiction y indique en effet: « Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L.2121-27-1 du code général des collectivités territoriales qu'une commune de 3500 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; que 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; qu'il en va toutefois autrement lorsqu'il ressort à l'évidence de son contenu qu'un tel article est de nature à engager la responsabilité pénale du directeur de la publication, notamment s'il présente un caractère manifestement outrageant, diffamatoire ou injurieux de nature à engager la responsabilité du maire, directeur de publication du bulletin municipal, sur le fondement des dispositions précitées de la loi du 29 juillet 1881. »

Le principe de l'interdiction du contrôle du contenu des tribunes de l'opposition est confirmé. Mais le maire retrouve son droit de faire obstacle à la publication d'une tribune de l'opposition lorsque cette dernière revêt un caractère manifestement outrageant, diffamatoire ou injurieux, de nature à engager sa responsabilité en tant que directeur de la publication. ▣

(1) S'agissant des comptes Twitter, lire « Le compte Twitter d'une collectivité, un bulletin d'information générale? » « La Gazette » du 27 février 2016, p. 52-53.

(2) CAA de Versailles, 17 avril 2009, req. n° 06VE00222.

(3) TA de Besançon, ord. du 21 février 2003, M. C. / CC de Poligny, n° 03-218, BJCL n° 5/03, p. 327 - TA de Versailles, ord. réf., 9 mars 2007, Le Plessis-Robinson, n° 070152.

(4) CE, 3 juillet 2009, élect. mun. de Montreuil-sous-Bois, req. n° 322430.

(5) préc.

(6) CE, 7 mai 2012, élect. cant. de Saint-Cloud, req. n° 353536.

(7) CE, 20 mai 2016, req. n° 387144.

DÉJÀ PARU

- « Gestion sécurisée de la communication locale en période électorale », « La Gazette » du 6 mars 2017, p. 64-65.

À PARAÎTRE

- L'organisation du bureau de vote
- La tenue des scrutins



Le droit à l'expression des conseillers s'exerce sur tous les supports d'information fournissant une information générale: bulletin municipal, magazine, quels qu'en soient la périodicité, le nombre et le support.