

Paris, le 11 février 2010

Bulletins municipaux et droit d'expression

Le bulletin municipal constitue un élément de communication institutionnel qui transcrit la parole officielle de l'équipe municipale, informe des projets et des réalisations d'une collectivité, donne des informations pratiques sur la commune et les services municipaux.

« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur » (article L. 2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales).

Le règlement intérieur du conseil municipal permet donc d'encadrer l'espace d'expression réservé dans le bulletin municipal aux élus minoritaires au sein du conseil, en fixant par exemple le nombre de caractères d'imprimerie.

→ Ces dispositions sont également applicables aux établissements publics de coopération intercommunale (cf, art. L.5211-1 du CGCT).

Le maire : directeur de la publication

Le maire, en sa qualité de chef de l'administration communale, est directeur de la publication du bulletin municipal. A ce titre, il demeure pénalement responsable des délits de presse commis via l'organe dont il a la charge (cf. art. 42 de la loi du 29 juillet 1881). Il est donc en droit, dans certains cas, de s'opposer à la parution d'un article.

La fonction de directeur de la publication peut être déléguée, par arrêté du maire, à un adjoint ou à un conseiller municipal.

Le droit d'expression dans le bulletin municipal s'effectue dans les limites des affaires communales qui relèvent de la compétence du conseil municipal. Dès lors, lorsque l'opposition propose un article relatif à un sujet qui ne relève pas de la gestion communale, le maire, en sa qualité de directeur de la publication, peut lui demander une modification de l'article. Il peut également ne pas publier l'article, si l'opposition refuse une nouvelle rédaction.

Le Tribunal administratif de Versailles a ainsi reconnu qu'un article émanant de conseillers d'opposition, qui traiterait d'un sujet totalement étranger à la gestion communale pourrait faire l'objet d'une demande de modification par le maire, voire, si les élus concernés refusent

une nouvelle rédaction, d'une décision de ne pas publier l'article dont la teneur ne respecterait pas les termes de la loi, quand bien même ces écrits n'auraient pas de caractère injurieux ou diffamatoire (TA Versailles, 27 mai 2004, req. n°0301025).

Le droit d'expression de l'opposition

Le droit d'expression de l'opposition, dans les bulletins d'information d'une collectivité, permet d'assurer aux habitants une information pluraliste.

L'article L. 2121-27-1 du CGCT mentionne qu'ont droit à une tribune « *les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale* » alors que pour les conseils généraux et régionaux, les textes précisent qu'un espace est réservé à l'expression « *des groupes d'élus* ».

Dès lors, nul besoin d'appartenir à un groupe politique pour bénéficier d'un espace d'expression, dans les bulletins municipaux. Ce droit a, par ailleurs, été reconnu à un conseiller qui n'appartenait plus à la majorité municipale en cours de mandat (CAA Versailles, 13 déc. 2007, *Bellebeau*).

Ces dispositions, rédigées en termes généraux, sont également applicables pour tous les supports d'information tels que les suppléments du bulletin municipal, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, reprenant les actions menées par la municipalité ainsi que ses projets.

Le droit d'expression en période électorale

- la campagne de promotion publicitaire :

Selon l'article L. 52-1, alinéa 2 du Code électoral, « *A compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin* ». En d'autres termes, l'équipe municipale doit veiller en période électorale à ne pas mettre en avant tel ou tel candidat, les réalisations ou encore les projets de la collectivité.

La commissaire du gouvernement Mme Denis-Linton précise qu'« un maire doit certainement pouvoir continuer, en dépit de sa candidature à une élection cantonale, à faire état des actions entreprises dans sa commune dans le bulletin municipal, mais encore faut-il que ces supports ne servent pas à assurer, à travers la gestion de la collectivité municipale, sa promotion personnelle en qualité de candidat » (CE, sect. 10 juill. 1996, *Elections cantonales Chamonix Mont-Blanc*).

L'article L. 52-1, al. 2 du Code électoral ne mentionne donc pas pour autant qu'en période électorale, la communication institutionnelle doit momentanément s'arrêter. Il suffit simplement de limiter le contenu du bulletin municipal à de strictes informations et cela de manière neutre. Ainsi n'a pas été reconnu comme campagne de promotion publicitaire un bilan rédigé en des termes neutres (CE, 14 nov. 2008, *Elections municipales de Vensac*).

Les photographies peuvent continuer à illustrer des articles dans le bulletin municipal. Elles ne confèrent pas en elles-mêmes, à ce document, un caractère de propagande électorale (CE, 20 mai 2005, *élections cantonales de Dijon V*). Elles doivent ainsi rendre compte de manifestations locales et ne pas revêtir le caractère de promotion publicitaire (CE, 16 oct. 1996, *élections municipales de Loon-Plage*).

- **l'éditorial du maire** :

L'éditorial du maire n'est pas obligatoirement à proscrire en période électorale. Cependant, là encore, son contenu doit être neutre. Ainsi, a été reconnu comme non polémique un éditorial signé par le maire et publié dans un bulletin municipal de mars 2004, cet article se limitant à des considérations de politique générale et ne pouvant de ce fait être assimilé à un document de promotion publicitaire (CE, 15 juin 2005, *Elections cantonales de Roissy-en-Brie*).

La photo accompagnant parfois l'édito du maire ne pose pas de difficultés en soi à partir du moment où elle représente l'élu dans le cadre de ses fonctions, sans mettre en valeur son action personnelle (CE, 15 avril 2005, *Elections cantonales de Cilaos*). Toutefois, le maire doit veiller à la neutralité de son éditorial et doit par ailleurs limiter le nombre de photos le montrant afin d'éviter une personnification de la publication.

- **les quatre principes jurisprudentiels** :

Le juge prend en compte quatre principes pour apprécier, en période pré-électorale, le caractère informatif ou publicitaire de la communication institutionnelle.

1. le principe d'antériorité : aucun document de communication institutionnelle ne doit être publié dans la perspective des élections. Le juge prend en compte le fait que la publication d'un bulletin relève d'une habitude établie dans la collectivité. Une publication municipale peut être considérée comme un document de propagande « compte tenu de son contenu et de la date de son lancement » (CE, 15 janv. 1997, *Elections municipales de Villeurbanne*).
2. le principe d'identité : le juge étudie la présentation et le contenu de la publication qui doit conserver mesure et neutralité (CE, 20 mars 2009, *Elections municipales de Gillette*). Une modification de la charte graphique ou encore une présentation avantageuse de l'action d'élus constitue un indice fort en faveur de la qualification de campagne de promotion publicitaire (CE, 2 oct. 1996, *Elections municipales de Bassens*). Le juge vérifie, en plus de la présentation et de l'aspect visuel, le nombre de destinataires (plus nombreux ou non à l'approche des élections) et l'ampleur de la communication par rapport aux années précédentes.
3. le principe de régularité : la périodicité du bulletin municipal doit être régulière. La municipalité ne doit pas intensifier sa communication à l'approche des élections.
4. le principe de neutralité : la neutralité constitue le maître mot pour la communication institutionnelle, à la veille d'opérations électorales. Cette obligation de neutralité commence l'année précédant les élections et s'intensifie six mois avant le scrutin. Il est alors conseillé d'employer les termes « la commune », « le conseil municipal » plutôt que « le maire » ou « l'équipe municipale ».

→ Dès lors, en la matière, à la veille d'élections, seules la mesure et la prudence doivent primer.