

Les obligations du maire en tant que directeur de publication

Les bulletins municipaux de la commune sont soumis au droit commun de la presse. Le maire, en tant que directeur de la publication, a des devoirs et des responsabilités.

Le bulletin municipal est un périodique de communication institutionnelle destiné à informer les administrés sur la vie de la commune. Il est soumis au droit commun de la presse régi par la loi du 29 juillet 1881. À ce titre, il obéit à un certain nombre de dispositions particulières, notamment en ce qui concerne la désignation d'un directeur de publication (en l'occurrence, le maire, qui est le « représentant légal de l'entreprise éditrice ») et s'agissant de l'exercice du droit de réponse dans un média (sujet traité dans *Maires de France*, juin 2014, p. 62).

RESPONSABILITÉ DU MAIRE POUR LES DÉLITS PAR VOIE DE PRESSE

Le maire est pénalement responsable des délits par voie de presse commis *via* l'organe d'information dont il a la charge. La loi de 1881 désigne en effet le directeur de publication comme auteur principal de ce délit.

Pour éviter d'être mis en cause, le maire est en droit de s'opposer à la parution d'un article dans quatre cas :

- propos à caractère diffamatoire ou injurieux, apologie des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ;
- propos dépassant le cadre communal ;
- risques de troubles à l'ordre public ;
- propos revêtant le caractère d'une propagande électorale en faveur d'un candidat, dont la publication constitue une violation de l'article L. 52-8 du Code électoral.

Cette dernière disposition interdit aux personnes morales de participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, sous forme de dons, de

fourniture de biens, de services ou d'autres avantages. Partant de là, tout propos à caractère promotionnel en faveur d'un candidat publié dans un bulletin municipal peut être interprété comme l'octroi d'un avantage, constitutif d'un financement illégal de campagne par une personne morale (la collectivité éditrice de la publication). La jurisprudence estime que les actions de communication institutionnelle des collectivités ne constituent pas une violation de cette disposition, tant qu'elles sont dépourvues de toute polémique électorale locale : publications ne faisant aucune référence à la candidature de l'élu (Conseil d'État, 8 juin 2005, élections cantonales de Villeneuve-sur-Lot), dont le contenu est neutre (Conseil constitutionnel, 30 janvier 2003, AN Seine-Saint-Denis), relatives à la neutralisation de stocks d'obus s'inscrivant dans le contexte d'un débat national et ne comportant aucune référence aux élections à

Le maire, en tant que directeur de la publication, a un devoir de vérification et de surveillance des propos diffusés dans le média.

venir (Conseil constitutionnel, 20 janvier 2003, AN Moselle)...

En revanche, pour des propos ayant un caractère électoral, faisant référence à l'élection, à un candidat, à des slogans de la campagne, la responsabilité du directeur de la publication peut être engagée.

LE DROIT D'EXPRESSION DES ÉLUS DE L'OPPOSITION

En matière de publication municipale, il existe une disposition spécifique, prévue par l'article 9 de la loi du 27 février 2002, codifiée à l'article L. 2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), qui prévoit que dans les communes de 3 500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, quelle que 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 cette disposition sont définies par le règlement intérieur du conseil municipal.

Ce droit à l'expression des conseillers de l'opposition municipale s'exerce dans tous les supports d'information de la collectivité fournissant une information générale à destination des administrés : pas seulement le bulletin municipal, mais tous les supports d'information réguliers, quelle que soit la périodicité, qu'ils soit imprimés ou pas (y compris sites internet, émissions diffusées par la télévision locale en régie...).

Si la commune diffuse plusieurs publications d'information générale, elle est tenue de garantir aux élus d'opposition un espace d'expression dans chacune d'entre elles. Ce droit est individuel, donc

Bulletin municipal et commande publique

Lorsque la commune décide de confier la réalisation de son bulletin d'information à un prestataire privé, le maire doit veiller au respect des règles de la commande publique. En effet, un contrat qui est conclu entre une commune et son éditeur en vue de la gestion et de l'impression

du bulletin municipal s'analyse eu égard à son objet en un marché public de services, soumis aux obligations de mise en concurrence. Le mode de publicité choisi doit ainsi assurer le respect des principes fondamentaux de la commande publique.

Quelle différence entre diffamation et injure ?

La publication de propos à caractère diffamatoire ou injurieux figure parmi les délits par voie de presse les plus graves. Mais encore faut-il bien savoir les distinguer car, en cas d'erreur dans la qualification, un recours peut être frappé de nullité. La diffamation est l'allégation ou l'imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne auquel il est imputé. L'injure correspond à une expression outrageante, un terme de mépris ou une invective ne renfermant l'imputation d'aucun fait. Par exemple, une accusation de favoritisme dans le cadre d'une procédure de délégation de service public pourra constituer une diffamation (Cour de Cassation, 14 novembre 2006), alors que le terme de « salaud » pourra être défini comme une injure.

À noter que le délai de prescription de ces infractions est court et qu'un certain nombre d'éléments peuvent exonérer de responsabilité la personne visée par la plainte (excuse de vérité, bonne foi...). Par ailleurs, il faut souligner que les juges font souvent preuve d'indulgence quant aux critiques adressées au détenteur d'un mandat. Pour la Cour européenne des droits de l'homme, une condamnation pour diffamation n'est justifiée que si c'est la dignité d'un élu, et non pas ses choix politiques, qui sont en cause. Au nom de la liberté d'expression, elle considère que la tolérance doit être plus grande lorsque la personne visée par les propos est un responsable politique, lorsque les auteurs sont des élus, ou lorsque les propos tenus « contribuent à un débat d'intérêt général ».

son exercice n'est pas subordonné à la constitution d'un groupe. De plus, un conseiller n'appartenant plus à la majorité municipale en cours de mandat peut bénéficier de ce droit, même s'il a été élu à l'origine sur « la liste du maire ».

DES RESTRICTIONS QUI DOIVENT ÊTRE LIMITÉES

Ce droit d'expression des élus de l'opposition est une véritable « liberté fondamentale » qui ne peut recevoir que des restrictions limitées. Le maire ne saurait supprimer, par principe, pour quelque motif que ce soit, l'existence même de l'espace réservé. Cette règle est valable même dans le cas particulier où le maire, candidat à sa propre réélection, s'impose à lui-même en période pré-électorale une suspension de publication de son éditorial dans le bulletin municipal. Les modalités d'exercice de ce droit sont fixées par le règlement intérieur du conseil municipal. Il s'agit en fait surtout d'encadrer les aspects pratiques : cela ne doit pas avoir pour effet de restreindre exagérément le droit d'expression. Le règlement intérieur peut ainsi définir un dimensionnement, en nombre de pages ou de signes typographiques, des conditions de remise des textes, formats de documents, délais, etc. Le règlement intérieur peut aller jusqu'à

fixer, en période préélectorale, des règles applicables à l'expression des élus qu'ils appartiennent ou non à la majorité, dans le but de soustraire des bulletins d'information tout ce qui pourrait nourrir la mise en valeur de candidats à l'élection.

UN DROIT DE REGARD DU DIRECTEUR DE LA PUBLICATION AU CAS PAR CAS

Le maire est dans une position délicate par rapport à la libre expression des élus de l'opposition : il ne peut pas se permettre de laisser passer un texte qui engagerait sa responsabilité, mais il prend des risques s'il censure sans raison valable. La question de son droit de regard, pour ne pas dire de son « droit de censure », sur les tribunes des élus d'opposition, a fait l'objet d'une jurisprudence abondante et, jusqu'à récemment, concordante.

Ainsi, dans des arrêts du 8 juillet 1986, 27 novembre 2001, 22 octobre 2002, la Cour de cassation considère que le maire, en tant que directeur de publication, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, un devoir de vérification et de surveillance des propos insérés ou diffusés dans le média. La jurisprudence judiciaire reconnaît sans détour que le maire peut censurer la tribune d'un conseiller d'op-

position, si les propos risquent d'engager sa responsabilité pénale.

La position du Conseil d'État était, dans un premier temps, comparable à celle de la Cour de cassation. Dans un arrêt du 3 juillet 2009 (élections municipales de Montreuil-sous-Bois), le Conseil d'État a 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 davantage interdit. En l'espèce, dans la tribune destinée à cet espace réservé dans le bulletin municipal, les élus de l'opposition invitaient les habitants à se joindre à l'appel d'une candidate.

Le Conseil d'État a, depuis, opéré un revirement assumé. Sa décision du 7 mai 2012 (élections cantonales de Saint-Cloud) adopte une position radicalement inverse : les tribunes politiques des élus de l'opposition « n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs » et ne sauraient être « contrôlées par la commune ».

Au passage, cette décision introduit un second renversement juridique, en considérant que les tribunes libres, en période préélectorale, ne sauraient être assimilées à des dons émanant de la commune : pour la haute juridiction administrative, les dispositions de l'article L.52-8 n'ont pas à s'appliquer aux tribunes des conseillers municipaux d'opposition, dont elles n'ont pas pour objet de restreindre le droit.

Ces positions nouvelles du Conseil d'État ont semé le trouble : des questions se posent sur leur portée et sur leurs incidences. Dans une réponse à la question écrite d'une députée, le ministère de l'Intérieur indique que la question « doit être appréciée à l'aune de la jurisprudence administrative, mais également de la jurisprudence judiciaire » et précise que « cette décision [du Conseil d'État], concernant un contentieux électoral, ne peut être interprétée comme remettant en cause la possibilité pour le maire, en sa qualité de directeur de la publication, de s'opposer à la parution de propos susceptibles d'engager sa responsabilité pénale. »

Fabienne Nedey

Références

- Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse
- Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
- Arrêt du Conseil d'État du 7 mai 2012, req. n° 353536
- Réponse ministérielle à la question écrite de Marie-Jo Zimmermann, n° 5129, du 25 septembre 2012.