

GAIA

G R O U P E M E N T
D ' A V O C A T S
I N T E R D I S C I P L I N A I R E S
A S S O C I E S

MUNICIPALES 2014 : COMMUNIQUER EN TOUTE SERENITE

LES LIMITES APPORTEES PAR LE DROIT ELECTORAL A LA COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE

A l'approche des élections municipales de 2014, les collectivités locales s'interrogent sur leurs possibilités de communication en période préélectorale.

Pour l'essentiel, les précautions prises il y a 6 ans demeurent valides. Il peut cependant être utile d'en retracer les grandes lignes, ne serait-ce que pour rappeler que les collectivités ne sont pas muselées pendant cette période mais qu'elles peuvent, tout à fait légitimement, continuer de s'exprimer en direction de leur population et de leurs partenaires.

Le Conseil d'Etat, par l'arrêt HUCHON, élections régionales d'Ile de France, de juillet 2011, a parachevé un édifice jurisprudentiel vieux désormais de plus de 20 ans (cf. La Lettre du cadre n°428 du 15 septembre 2011).

Nous disposons désormais de toutes les clés nécessaires pour communiquer en sécurité.

Maitriser les impératifs du code électoral, ce n'est certes pas se taire, être paralysé un an, 6 mois ou 3 mois avant les municipales.

L'objectif est de continuer à communiquer sur les actions et les projets de la collectivité sans taire le nom du maire, sans faire disparaître sa photo, sans cesser les éditoriaux, sans interrompre les tribunes des groupes politiques, bref, sans cesser d'exister.

Pour ce faire, il faut comprendre les différentes interdictions posées par le code électoral et distinguer ce qui relève du financement des campagnes électorales de ce qui a pour but d'assurer une égalité de traitement entre les candidats en « neutralisant » certains aspects de la communication institutionnelle.

Si le Législateur a rythmé en trois phases l'année électorale, c'est qu'il a distingué plusieurs situations qu'il importe de ne pas confondre, sous peine d'être paralysé ou de commettre de graves erreurs.

4, bis cité Debergue
75012 PARIS

www.cabinet-gaia.com

Tél : 01 44 85 20 20

Fax : 01 42 28 28 02

Le Code électoral interdit toute participation des collectivités territoriales au financement des campagnes électorales des candidats pendant toute l'année précédant le mois du scrutin.

La possibilité de promouvoir leurs réalisations ou leur gestion est prohibée dans les six mois précédant celui de l'élection, ainsi que l'utilisation, dans les trois mois, de procédés de publicité commerciale.

Ces règles n'entraînent cependant pas l'interdiction de la communication des collectivités en période préélectorale.

Elles ont pour seul objectif de la contrôler afin d'assurer l'égalité des candidats devant le suffrage universel. L'objectif poursuivi par le législateur et par le juge de l'élection est d'empêcher les élus en place d'utiliser de manière abusive les moyens publics mis à leur disposition, non de les museler.

Rien ne justifie de cesser de communiquer à l'approche des élections

Aussi, les collectivités peuvent poursuivre en période électorale leur mission d'information locale, mais doivent s'interdire toute immixtion dans le débat électoral.

Pour déterminer les limites de cet exercice délicat, il faut se convaincre de deux choses : Les collectivités territoriales ont le droit de faire de la politique et elles doivent tenir informée leur population de leurs actions et de leur gestion.

- Les collectivités territoriales ont le droit de faire de la politique

Dans une collectivité, singulièrement à l'approche d'élections, tout est politique et notamment de politiques publiques.

Mais tout ce qui est politique n'est pas nécessairement électoral. De surcroît, les collectivités ont le droit de faire de la politique.

L'interdiction faite aux collectivités de déborder de leur champ de compétences ne leur interdit pas de se préoccuper des conditions générales dans lesquelles elles mènent leurs actions. Leurs interventions dans le champ « politique » doivent cependant toujours présenter un lien direct suffisant avec l'intérêt local.

Ainsi, si la ville de Paris, Jacques Chirac étant maire, était en droit de mener une campagne d'opposition au projet de loi dit « PLM », c'est que celui-ci modifiait profondément le régime administratif de la capitale, ce qui assurait à cette campagne d'information un rapport direct avec l'intérêt local (CE, 23 juil. 1986, DIVIER, AJDA 1986, 585, concl. Bonichot).

A l'inverse, le territoire de Belfort, Jean Pierre Chevènement en étant président, n'était pas fondé à éditer une plaquette appelant à voter NON lors du référendum relatif au Traité de Maastricht, les relations internationales de la France ne ressortissant pas à la compétence des collectivités territoriales (CE, 25 avril 1994, Pdt du Conseil Général de Belfort, AJDA 1994, 545, concl. David Kessier).

- **Les collectivités territoriales ont l'obligation d'informer leurs habitants**

L'information locale est un droit pour les citoyens reconnu par l'article L.2141-1 du Code général des collectivités territoriales qui affirme « *le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci* ».

C'est donc une obligation pour les collectivités qui se doivent d'assurer l'information des citoyens quant à leur activité. Le Tribunal administratif d'Amiens (31 oct. 1978, AJDA 1979 n°11), a posé que l'information municipale est un service public organisé par le maire, en sa qualité de chef des services municipaux.

Le Conseil d'Etat, dans son rapport de 1994 consacré aux services publics ajoutent aux principes traditionnels de neutralité, d'égalité et de continuité des services publics, les nouveaux principes de transparence et de responsabilité de l'action publique.

Ces nouveaux principes passent nécessairement par l'information des habitants sur l'action de l'administration, y compris en période électorale.

Le droit électoral ne limite pas ce droit à information ; il l'encadre.

Le droit électoral vise à empêcher les élus, futurs candidats, d'utiliser à des fins électorales les moyens publics mis à leur disposition. Il n'a pas pour objet de faire disparaître ou de limiter l'exercice normal d'un mandat électif.

C'est dans ce but que le code électoral rythme en trois périodes l'année pré-électorale.

Ces périodes d'un an, de six puis de trois mois visent des situations différentes qu'il importe de distinguer.

I – L'interdiction faite aux collectivités de consentir un don à un candidat pendant une période d'un an.

Le Code électoral (art L.52-8) interdit aux candidats de bénéficier du soutien, sous quelque forme que ce soit, des personnes morales de droit privé ou de droit public.

Cette interdiction d'user des moyens des collectivités territoriales au soutien de candidats, que ceux-ci constituent l'exécutif de la collectivité concernée ou non, est systématique. Elle s'entend tout aussi bien des dons en nature qu'en espèces, sous quelque forme et de quelque montant que ce soit.

Pour les collectivités locales, cette interdiction vise plus précisément l'impossibilité pour un candidat d'utiliser les moyens matériels et humains de la collectivité ainsi que ses moyens de communication.

Pendant l'année précédant le mois dans lequel est organisé le scrutin, les collectivités doivent s'interdire de prendre part dans le débat électoral.

- **Soit en mettant à la disposition des candidats des moyens matériels ou humains portant atteinte à l'égalité des candidats.**

Le Conseil d'Etat (CE, 29 déc. 1995, Elec. De la Côte Radieuse) a défini très largement les dons susceptibles d'être consentis par les personnes morales au bénéfice des candidats.

Il a considéré « *que les avantages en nature consentis par une collectivité publique à un candidat doivent être considérés (...) comme des dons, et doivent (...) être inscrits d'office dans les comptes de campagne de ce candidat (...); que la circonstance qu'il ne s'agisse pas de dons en espèces est sans influence à cet égard ;* ».

Ainsi, la mise à disposition de biens matériels par une collectivité en faveur d'un candidat s'analyse comme dons d'une personne morale de droit public interdits par l'article 52-8 du Code électoral.

Il en ressort que les collectivités ne peuvent pas mettre de personnel à disposition des candidats (CE, 10 juin 1996, Elec. Cant. de Metz III).

Ainsi, le Conseil d'Etat a-t-il annulé l'élection d'un conseiller général en considération du fait que plusieurs agents d'un département avait directement participé à l'organisation des campagnes électorales des conseillers généraux de la majorité départementale en leur fournissant des informations spécifiques à leur canton et en établissant une stratégie de communication propre à ceux-ci. De plus, le département avait apporté un soutien matériel consistant en la conception et l'impression de journaux de campagne (CE, 8 nov. 1999, Elec. Cant. De Bruz).

Constituent des dons prohibés par l'article L.52-8 alinéa 2 :

- l'utilisation à des fins de propagande électorale du fichier des abonnés du service municipal de l'eau^[1] ;
- l'utilisation, pour les besoins de la campagne, du téléphone portable mis à disposition par la Commune^[2] ou des voitures de fonction^[3], à moins que le candidat ne rembourse à la collectivité les frais d'utilisation ;
- l'utilisation, sans verser les droits correspondants, des photographies appartenant à la photothèque municipale, dans la plaquette retraçant le bilan de mandat d'un candidat^[4] ;
- l'utilisation de photographies aériennes propriété de la commune sans en avoir acquitté le prix (CE, Elec. Munic. De Caluire et Cuire).

Les publications municipales ne doivent pas davantage être les vecteurs d'une campagne électorale.

^[1] CE, 30 septembre 2002, Elect. Mun. de Seyssinet-Pariset, n°239882-239883

^[2] Cons. Const., 14 octobre 1997, AN Val-de-Marne (1^{ère} circ.), n°97-2208

^[3] CE, 29 janv. 1997, Elec. Mun. Caluire et Cuire

^[4] CE, 21 décembre 2001, Elect. Mun. de Kingersheim, n°233022 ; CE, 24 juin 2002, Elect. Mun. Blanc-Mesnil n°24014 et 240331

Ainsi d'un supplément à un bulletin municipal consacré à la politique sociale d'une ville comportant un entretien avec l'adjoint au maire chargé de ce secteur et le représentant sur de nombreuses photographies, cet adjoint étant candidat (CE, 10 juin 1996, Elec. Cant. de Metz III).

En outre, un bulletin municipal ne saurait reprendre à l'identique une affiche publicitaire sauf à faire regarder le bulletin litigieux comme un document de propagande électorale (CE, 30 septembre 2009, CNCCFP c/ M. Patrick Labaune, n°325551).

Le coût des publications municipales (éditorial ou articles) s'effectue au prorata de la pagination incriminée ^[6].

Les Communes ne peuvent pas prendre à leur charge le coût de l'affranchissement de courriers électoraux (ainsi, pour trois enveloppes : CC, 18 nov. 1997, AN Haute Saône 3ème).

Les candidats ne peuvent pas non plus utiliser des téléphones portables de fonction, voire des photos appartenant à la commune (CC, 14 oct. 1997, Val de Marne 1ère) ou des voitures de fonctions (CE, 29 janv. 1997, Elec. Mun. Caluire et Cuire).

Dans un pareil cas, et pour ces seuls avantages relevant de la vie pratique, le coût de l'avantage en nature sera réintégré dans le compte de campagne du candidat, selon le coût effectif de l'avantage (CC, 19 janv. 1996, AN Bas Rhin, 4ème).

- Soit en relayant, ou en alimentant, les thèmes des campagnes des différents candidats

Dès avant les textes encadrant le financement des dépenses électorales, le Conseil d'Etat sanctionnait la rupture d'égalité entre candidats qui résultait de l'intervention dans la campagne électorale des collectivités territoriales.

Ainsi de la distribution de tracts électoraux sous des plis à en-tête d'une municipalité, (Elec. Mun. de Bron, 12 mars 1990). De même le Conseil d'Etat a-t-il considéré qu'un maire candidat, en utilisant à des fins électorales sa position vis à vis du personnel communal et les moyens mis à sa disposition pour assurer le fonctionnement du service public, avait porté atteinte à l'égalité des moyens de propagande des candidats (CE, 30 mars 1990, Elec. Mun. de St Victoret).

De la même manière, le Conseil d'Etat a annulé une élection en considérant que la campagne de promotion touristique organisée sur le territoire d'une commune peu avant l'ouverture de la campagne électorale était illicite dès lors que les thèmes de cette promotion n'étaient que la simple préfiguration de la campagne électorale menée ultérieurement par le maire sortant.

Cette interdiction de mélange de genre a bien évidemment été renforcée par l'interdiction faite aux collectivités de consentir des dons en nature aux candidats.

^[6] CE, 24 octobre 2001, M. Alaize, n°230441

Tel pourrait être le cas d'articles ou d'éditoriaux d'élus qui, publiés dans les journaux municipaux, apparaîtraient comme relevant du débat électoral et non pas de l'information municipale.

De manière très claire, le Conseil d'Etat a posé que les passages des revues municipales comprenant un éditorial, un entretien et des photographies d'un candidat mettant en valeur son action personnelle et son programme de candidat constituaient des éléments de propagande électorale (Elections cantonales Chamonix, CE, 10 juil. 1996).

Si des actions de communication des collectivités devaient être regardées comme des dépenses électorales, celles-ci devaient être, à tout le moins, intégrées dans le compte de campagne, à hauteur de la fraction du coût des revues correspondant à la place qu'occupaient les passages incriminés. S'analysant comme des dons prohibés, de telles actions peuvent également entraîner le rejet du compte de campagne.

La rigueur de ces règles et la crainte des sanctions qui y sont attachées ont conduit un certain nombre d'élus à réduire, sinon arrêter, la communication municipale dans les périodes considérées.

A l'inverse, d'autres élus n'en ont pas tenu compte au risque parfois de l'annulation des élections, voire de leur inéligibilité.

Comme en bien des domaines, la sagesse réside dans un juste milieu, le juge de l'élection s'efforçant de trouver un équilibre entre les prohibitions électorales et les besoins de l'information municipale.

II - L'interdiction de toute campagne de promotion publicitaire dans les six mois précédant le mois dans lequel est organisé le scrutin

L'article L.52-1 du Code électoral interdit la promotion des réalisations ou de la gestion des collectivités territoriales dans les six mois précédant celui où se déroule le scrutin.

Cet article vise à interdire aux collectivités de présenter un "bilan de mandat" de l'action des élus sortants dans les six mois, quand bien même ce document ne présente pas de caractère électoral.

Un bilan présentant un tour électoral serait interdit pendant toute l'année préélectorale, puisque constituant un don prohibé d'une personne morale de droit public.

Ainsi, la distribution à l'ensemble des électeurs de plusieurs numéros d'un bulletin municipal, qui contenaient un éditorial et une photographie du maire, candidat aux élections municipales et qui dressaient un bilan avantageux de l'action menée par la municipalité, doit être regardée comme ayant constitué une campagne de promotion publicitaire au sens du second alinéa de l'article L.52-1 susceptible, au regard des résultats, de vicier le scrutin (CE, 5 juin 1996, Elec. Mun. De Morhange).

Cependant, il est possible de diffuser un bilan si celui-ci "se limite à une énumération, en termes mesurés, des principales actions entreprises par la municipalité" et qui est dépourvu de toute polémique électorale (CE, 6 fév. 2002, Elec. Mun. de Montségur).

La communication doit être informative

Dans leur communication, les collectivités doivent s'abstenir de tout élément présentant un tour électoral, c'est-à-dire valorisant la personne du candidat, son image, son bilan ou son programme.

En revanche, dès lors qu'une communication institutionnelle régulièrement menée par la collectivité ne met pas en valeur le candidat, ne fait pas référence à l'élection ni à un quelconque programme, la communication est légitime et peut être menée en toute sécurité (CE, Elec. Cant. de Metz III, 1995).

Cela ne suffit cependant pas : encore faut-il que la communication de la collectivité présente un intérêt pour le lecteur, autrement dit qu'elle soit informative et non pas laudative.

C'est le désagrément qu'a rencontré le Président de la Région Ile de France (arrêt Huchon, Elec. Région. Ile de France, juillet 2011).

Fort de l'analyse opérée par le Conseil d'Etat à l'occasion des élections cantonales de Metz III, la Région avait, plusieurs années de suite, mené une campagne d'affichage sur le thème «La Région fait grandir vos transports ». Ces affiches ne parlaient pas des élections, ne mentionnaient ni le nom du président ni sa fonction, ne présentait pas sa photo et était muette sur son bilan ou son programme.

Cependant, le Conseil d'Etat a considéré que cette campagne d'affichage massif, valorisant l'action d'une collectivité territoriale et menée dans les six mois de l'élection, constituait une campagne de promotion publicitaire interdite dans la mesure où cette campagne n'apportait aucun élément d'information aux usagers et qu'elle portait, de surcroît, sur un élément, le transport en région parisienne qui était un des éléments du débat électoral.

Le coût de cette campagne a été réintégré dans le compte de campagne de M. Huchon, compte qui fut rejeté sans que l'inéligibilité du candidat tête de liste soit prononcée.

Cette décision prolonge une décision de 1993 par laquelle le Conseil Constitutionnel a considéré qu'une campagne de promotion organisée par la Communauté Urbaine de Lyon sur le thème « le Grand Lyon recycle les vieux papiers » à partir du 10 mars 1993 (les élections ayant été organisées les 21 et 28 mars) ne constituait pas une campagne de promotion prohibée dès lors que cette campagne (consistant en l'apposition d'affiches incitant les habitants à recycler leurs vieux papiers en les apportant aux déchetteries et en la distribution d'un dépliant tiré à 310.000 exemplaires reprenant l'énoncé de l'affiche) soulignant l'intérêt du recyclage des vieux papiers et désignant aux usagers les lieux d'implantation et les heures d'ouverture des centres de recyclage était un élément d'information et non pas de promotion.

Aussi, pour tenir compte de ces jurisprudences, il est important que la communication des collectivités apporte des indications et des informations aux usagers et ne se contente pas de faire la promotion de leur projet ou de leur action.

III - Dans les trois mois précédant le mois de l'élection

L'article L.50-1 du Code électoral interdit de porter à la connaissance du public un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit.

Cependant, rien n'interdit aux collectivités territoriales de continuer de mettre à disposition du public un tel service, sous forme de numéro vert, sous réserve que celui-ci ait été mis en place antérieurement, voire très antérieurement, à la période considérée.

Le Conseil d'Etat a en effet validé la mise à disposition gratuite par un Conseil Régional d'un numéro vert permettant d'informer le public et les entreprises sur les actions de formation professionnelle dans la mesure où ce système fonctionnait depuis cinq ans (CE, 30 Nov. 1998, Elec. Région. De Languedoc Roussillon, Dpt de l'Hérault).

Dans une précédente espèce, le Conseil d'Etat s'était satisfait de l'ancienneté de la mise à disposition d'un numéro de téléphone gratuit de 4 ans (CE, 9 juil. 1993, Elec. Cant. de Vitrolles).

A contrario, il est possible de mettre en place et de porter à la connaissance du public un numéro d'appel téléphonique dès lors que celui-ci serait payant (CE, 22 fév. 1995, Elec. Cant. Du François).

L'article L.52-1 du Code électoral interdit pendant les trois mois précédant le premier tour du mois d'une élection l'utilisation à des fins de propagande de tout procédé de publicité commerciale par voie de presse ou par tous moyens de communication audiovisuelle.

Le Conseil d'Etat a déjà fait application de ce texte en considérant qu'une radio, la Radio Freedom, avait, tout au long de la campagne électorale, diffusé des émissions destinées à favoriser l'élection d'un candidat.

Le Conseil d'Etat n'a cependant annulé cette élection qu'en raison du faible écart de voix. Il a également réintégré, dans le compte de campagne du candidat, le coût des émissions radiophoniques à caractère de propagande et analysé l'avantage consenti par la radio comme un don d'une personne morale à un candidat.

Le Conseil Constitutionnel (AN Loir et Cher, Maurice Leroy, déc 2012) a considéré que la publication, dans un journal d'informations locales, de publicités du Conseil Général faisant apparaître la photo et une phrase du président constituait une campagne publicitaire prohibée justifiant le rejet du compte.

En revanche, la participation d'une collectivité territoriale à des manifestations de soutien à des produits régionaux, au tourisme, à la culture, aux loisirs, à la formation professionnelle et aux entreprises, ainsi qu'une consultation organisée par un conseil régional sur l'aménagement du territoire, ne constituent pas des procédés de publicité commerciale au sens de l'article L.52-1 (CE, 30 Nov. 1998, Elec. Région. De Languedoc Roussillon Dpt de l'Hérault).

Ces trois périodes identifiées, il est possible de s'interroger sur des éléments de communication qui interviennent tout au long de l'activité municipale.

LES INAUGURATIONS

La législation électorale n'évoque pas, par elle-même, les inaugurations des équipements publics.

Toutefois, aux termes de l'article L.52-1 al. 2 du Code électoral « à compter du 1^{er} jour du 6^{ème} 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 ».

L'inauguration d'un équipement public ne constitue pas la valorisation **des** réalisations d'une collectivité. Elles sont donc possibles, y compris dans les 6 mois de l'élection. Le juge de l'élection a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la licéité des cérémonies d'inauguration au regard de l'article L.52-1 précité.

Dès lors que les inaugurations sont une activité traditionnelle de la collectivité et qu'il n'apparaît pas que le moment en soit choisi en fonction de considérations électorales, rien ne lui interdit de procéder à cette cérémonie.

Ainsi, par décision du 13 novembre 1998, (Elec. Région. De la Guadeloupe), le Conseil d'Etat a considéré que le fait que deux inaugurations de réalisations régionales aient eu lieu pendant la campagne électorale ne constituait pas, par lui-même, un abus de propagande.

Dans le même sens, l'inauguration d'un ensemble de logements sociaux réalisés par une société d'économie mixte ne constitue pas un élément d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations d'une collectivité territoriale au sens de l'article 52-1 (CC, n°93.1382, 20 oct. 1993, AN Nouvelle Calédonie, 1^{ère} circonscription, Saran c/Elec. Lafleur).

De même, le Conseil d'Etat (Elec. Région. De Languedoc Roussillon, 30 nov. 1998) a considéré que la multiplication, par le Président du Conseil Régional sortant, d'inaugurations, de visites de chantier, de poses de première pierre et de colloques organisés par la Région ne contrevenaient pas, ipso facto, aux dispositions de l'article L.52-1 du Code électoral.

Pareillement, le Conseil (Elec. Mun. De Canet en Roussillon, 6 déc. 1996) a estimé que le rythme et le nombre des inaugurations auxquelles le maire sortant avait procédé durant la campagne électorale ne constituaient pas une manœuvre de nature à altérer la sincérité du scrutin dès lors qu'elles n'avaient eu aucun caractère exceptionnel.

Reste que, bien évidemment, l'inauguration doit être réelle et correspondre à un calendrier de réalisation et d'ouverture au public, étranger aux impératifs électoraux.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat (7 mai 1997, Elec. D'Annonay) a considéré que l'inauguration, en mars 1995, d'une bibliothèque municipale ouverte au public dès le mois de décembre 1993 ainsi que celle d'une station d'épuration qui fonctionnait depuis plusieurs mois, constituaient des éléments d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations de la collectivité prohibés par l'article L.52.1 du Code électoral.

Pour éviter tout reproche de manœuvre électorale, il va de soi que les conditions matérielles d'organisation de l'inauguration doivent être identiques à la pratique habituelle de la collectivité.

Il est certain que le juge de l'élection apprécierait, le cas échéant, le coût de l'inauguration, le nombre de personnes invitées ou la publicité faite à l'événement pour réintégrer les dépenses afférentes dans le compte de campagne du candidat. Dans cette hypothèse, les frais ainsi engagés pourraient être considérés comme un don d'une personne morale de droit public, prohibé par l'article 52-8 du Code électoral.

EDITORIAUX, NOM ET PHOTOGRAPHIE DU MAIRE

A l'approche des élections, de nombreux maires s'effacent. Leur nom, leur photo disparaissent de leurs éditoriaux, lorsqu'ils en demeurent signataires.

Cependant, leur nom et fonctions électives figureront sur leur bulletin de vote !

Bien évidemment, le futur candidat peut continuer d'exercer en toute sérénité son mandat et continuer de signer de ses noms et qualités tout document d'information, y compris en poursuivant la parution d'éditoriaux. Et c'est par prudence excessive que l'on fait disparaître les élus.

Ce qui compte, c'est le contenu de l'éditorial et non pas la signature.

Une communication « anonyme », comme celle menée par la région Ile de France n'a pas empêché, en raison de son contenu, sa réintégration dans les comptes de campagne de M. Huchon, dont le nom ne figurait pas sur les affiches.

Ce n'est qu'en cas de suppression des tribunes de l'opposition que le maire doit, pour respecter l'égalité entre les candidats, supprimer ses éditoriaux (CE 30 octobre 1996, Elec. Munic. De Brétigny sur Orge)

LES TRIBUNES DE L'OPPOSITION

S'agissant des tribunes, les règles sont désormais clairement posées : l'espace d'expression des élus ne peut être légalement suspendu en période préélectorale.

Saisi d'un référé liberté contre la décision du Maire de supprimer, en période préélectorale, la publication des tribunes de l'opposition, il a été jugé que cette suppression portait une atteinte grave et immédiate à l'exercice du mandat des conseillers de l'opposition et méconnaissait les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales (TA Versailles, 9 mars 2007, M. Benoit Marquaille, req. n° 0701552).

L'arrêt « Commune de Saint Cloud » du Conseil d'Etat du 7 mai 2012 (req. n° 353536) a fixé la jurisprudence en matière de contrôle des tribunes comportant des propos :

- diffamatoires ou injurieux ;
- ne s'inscrivant pas dans le cadre des affaires locales ;
- susceptibles de créer des troubles à l'ordre public ;
- contraires à l'article L. 52-8 du code électoral, c'est-à-dire, susceptibles d'être qualifiés de propagande en faveur d'un candidat.

Le Conseil d'Etat a jugé que :

*« 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'information 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 le Maire, en tant que directeur de la publication, n'est pas fondé à censurer les articles que l'opposition souhaite voir paraître.

Le refus de publication de la tribune constitue une atteinte au libre exercice d'un mandat électoral, liberté fondamentale, qui autorise donc l'élu « censuré » à saisir le tribunal administratif d'un référé liberté qui impose au juge de statuer dans les 48 heures.

Toutefois, le Maire peut toujours alerter les élus que leur publication contient des propos diffamatoires ou injurieux susceptibles d'engager leur responsabilité pénale et leur demander le cas échéant de modifier leur rédaction.

Cette démarche sera d'autant plus efficace que le règlement intérieur organisera la possibilité pour le maire d'alerter l'auteur de la tribune litigieuse sur la difficulté rencontrée, et de lui demander, dans un délai raisonnable, de la modifier en conséquence.

En outre, le maire a tout à fait la possibilité, dans le même numéro, et sur la même page, de publier un commentaire rectificatif, ou se démarquant, des propos tenus dans la tribune.

Bien évidemment, cette possibilité de droit de réponse ne peut être systématique, sous peine d'être analysée comme un détournement des pouvoirs que le maire tire de son statut de directeur de la publication et, plus encore, de sa qualité de responsable du service public de la communication.

Ainsi, la période préélectorale ne justifie pas que la publication des tribunes libres soit supprimée, au contraire, une telle suppression serait sanctionnée par le juge administratif.

Seul un accord politique des différents groupes peut, par mesure de prudence, justifier la suppression des tribunes.

En second lieu, le Conseil d'Etat considère que la publication d'une tribune prohibée ne constitue pas un don de la collectivité, sans doute en raison du caractère obligatoire de la dépense née de la mise en œuvre de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales.

Dès lors qu'il n'y a pas de don contraire au code électoral, aucune règle de financement de la campagne électorale n'a été méconnue et le compte de campagne ne saurait donc

être rejeté sur ce seul motif. Le Conseil d'Etat, comme juge électoral, avait déjà posé cette solution de non intégration dans le compte de campagne des candidats d'une tribune manifestement électorale, compte tenu de la valeur réduite de ce don irrégulier d'une personne morale de droit public (CE, Elec. Mun. de Montreuil sous Bois, 3 juillet 2009, mentionné dans les tables du Recueil Lebon).

Au total, et sous réserve de communiquer avec bon sens et loyalement sur des sujets réels et justifiés par l'actualité de la collectivité, il n'y a pas de difficulté majeure à continuer de s'exprimer pleinement pendant la période préélectorale.

Me Jean-Louis PERU
Cabinet GAIA
4, bis Cité Debergue
75012 PARIS
Tél. : 01.44.85.20.26.
Télécopie : 01.42.28.28.02.