

Le droit à l'expression des élus dans les publications municipales. Par Tom Riou, Avocat.

Parution : vendredi 14 décembre 2018

Adresse de l'article original :

<https://www.village-justice.com/articles/droit-expression-des-elus-dans-les-publications-municipales,30235.html>

Reproduction interdite sans autorisation de l'auteur.

Le bulletin municipal est l'un des principaux outils de la communication communale.

Diffusé à l'ensemble des habitants, il permet aux élus, de la majorité comme de l'opposition, de promouvoir leurs actions.

Eu égard à l'importance de cette publication stratégique, il arrive parfois que l'exécutif local cherche à entraver les publications de certains conseillers municipaux.

Les élus bénéficient, pourtant, de droits et de devoirs, qu'ils peuvent faire valoir pour défendre leur liberté d'expression, dans le journal municipal.

Si les élus locaux bénéficient d'une liberté d'expression renforcée concernant les affaires de la Commune, il convient de distinguer, s'agissant de leur expression au sein des publications de leurs collectivités, selon qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition municipale.

En effet, si le droit d'expression des élus de la majorité est rarement limité, il arrive souvent qu'un Maire cherche, en sa qualité de directeur de la publication, à restreindre l'expression des conseillers d'opposition.

Se pose, également, la question plus particulière, de la liberté d'expression des conseillers élus sur la liste de la majorité municipale, mais passés, en cours de mandat, dans les rangs de l'opposition.

1. La situation des élus de la majorité.

La question du droit d'expression des élus de la majorité municipale se pose avec moins d'acuité que concernant leurs homologues de l'opposition.

Il convient, tout de même, de noter que la jurisprudence a expressément admis que les pages de libre expression des publications municipales soient ouvertes aux conseillers de la majorité.

Ainsi, ces pages ne sont pas réservées aux seuls élus de l'opposition.

Une réponse ministérielle a, d'ailleurs, précisé que l'espace réservé, au sein du journal municipal, aux élus de la majorité peut être supérieur à celui réservé aux élus d'opposition (le Ministre en question estimait que « *les bulletins d'information municipale ayant pour vocation de promouvoir l'action de la majorité municipale, rien ne régleme à proprement parler la taille de l'espace d'expression qui lui revient. Dès lors il n'y a pas d'illégalité à ce que le maire accorde aux conseillers de sa majorité un espace deux fois plus important que celui attribué aux autres élus* »).

Le Maire devra, toutefois, en sa qualité de directeur de la publication, veiller à ce que l'expression des conseillers de la majorité municipale ne soit pas démesurément disproportionnée par rapport à celle des conseillers d'opposition.

2. La situation des élus d'opposition.

Si la liberté d'expression des élus de la majorité au sein du bulletin municipal va souvent de soi, il n'en est pas toujours pareil s'agissant des élus de l'opposition, pour lesquels il arrive parfois que l'exécutif territorial, afin de limiter l'expression de voix dissonantes susceptibles de remettre en cause sa gestion de la Collectivité, refuse de leur accorder un espace réservé, dans le magazine municipal.

Cette pratique est strictement prohibée par le code général des collectivités territoriales, qui fait obligation aux différentes collectivités (communes, département, régions, EPCI) de réserver, dans leurs magazines, un espace destiné à assurer l'expression des élus de l'opposition.

Cela étant, le Maire pourrait être tenté de limiter l'espace réservé à l'opposition, notamment en subordonnant le droit d'expression des élus à leur appartenance à un groupe politique ou en limitant matériellement l'espace réservé à l'expression des élus minoritaires.

A cet égard, les élus visés par de telles manœuvres pourront faire valoir que le code général des collectivités territoriales consacre, à leur bénéfice, un droit individuel d'expression dans le journal de la collectivité, de sorte que l'exécutif local ne peut pas subordonner ce droit à l'adhésion du conseiller à un groupe politique.

Il n'est, ainsi, en principe pas possible d'organiser l'expression des élus n'appartenant pas à la majorité à partir des groupes d'élus constitués au sein du conseil municipal.

Néanmoins, aucun texte n'interdit que le règlement intérieur de la collectivité puisse prévoir que la répartition de l'espace d'expression s'effectue à partir des groupes d'élus, à condition qu'un conseiller minoritaire non rattaché à un tel groupe ne puisse pas se voir refuser la publication d'un article au motif qu'il n'appartient pas à un groupe déterminé.

Si l'ensemble des élus bénéficie du même droit d'expression dans le bulletin municipal, la taille des publications proposées peut être sujette à débat, chacun souhaitant, légitimement, pouvoir s'exprimer pleinement.

Sur cette question, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que l'espace accordé aux groupes d'élus soit proportionnel à leur représentation au sein du conseil.

La Cour administrative d'appel de Marseille a, ainsi, considéré que « *si les espaces alloués aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale par [le] règlement intérieur ne représentent qu'une faible partie de ces publications, les dispositions précitées ne prescrivent pas que ces espaces soient proportionnels au pourcentage de voix obtenu par les groupes d'opposition lors des élections ou au nombre de leurs élus dans l'assemblée municipale* ».

Néanmoins, chaque élu ou groupe d'élus doit bénéficier de la place suffisante pour exprimer ses opinions, une décision du Maire limitant manifestement cette expression pouvant être contestée devant les juridictions administratives.

Il convient de noter que ces règles s'appliquent à l'ensemble des publications de la collectivité, quel que soit leur support, papier ou électronique.

Ainsi, le droit d'expression des élus d'opposition dans les bulletins municipaux ne se limite pas aux publications éditées sur un support papier, mais s'étend à ceux diffusés sur internet

La commune est, dès lors, tenue de réserver un espace à l'expression des conseillers minoritaires au sein de telles publications.

La question a, également, pu se poser de la nécessité de laisser un espace réservé aux élus d'opposition sur les réseaux sociaux officiels de la commune et, notamment, sur la page « Facebook » de la commune.

A cet égard, le Tribunal administratif de Montreuil a estimé que, dans la mesure où une telle page « Facebook » aurait un statut « public », permettant à chacun de s'exprimer librement, par la publication de « post », il n'est pas nécessaire d'y réserver un espace dédié à l'expression des conseillers d'opposition.

Dans le cas de figure inverse, d'un groupe privé sur lequel les conseillers d'opposition ne pourraient pas librement faire valoir leurs opinions, il peut être imaginé que le juge administratif pourra enjoindre à la commune d'assurer l'expression libre de ces élus, un réseau social pouvant constituer un bulletin d'information générale de la collectivité.

Par ailleurs, si le droit d'expression des élus minoritaires s'applique à l'ensemble des publications d'information générale, il ne s'applique qu'à celles-ci.

Ainsi, les élus n'appartenant pas à la majorité n'auront pas la possibilité de s'exprimer dans les documents présentant, de manière spécifique, telle ou telle action municipale.

A titre d'exemple, l'exécutif local pourra refuser d'accorder un espace réservé à l'expression des élus d'opposition dans les documents purement informatifs ou ceux, plus ponctuels, tels que les « Lettres du Maire » ou la présentation des programmes de la saison culturelle, qui ne correspondent pas à des bulletins « d'information générale ».

S'agissant des bilans municipaux, il a été jugé qu'ils constituent des bulletins d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, même s'il ne s'agit pas de publications périodiques.

La liberté d'expression des élus d'opposition est, ainsi, garantie sur un large champ de supports.

Cette liberté est, également, garantie tout au long du mandat électif.

En effet, il arrive parfois que les Maires soient tentés de limiter l'expression des élus d'opposition, dans les mois précédents une élection.

A cet égard et pour éviter un tel « musèlement » de la parole d'opposition, durant ces périodes préélectorales et garantir la liberté d'expression à tout moment, le Conseil d'Etat a jugé que ni le conseil municipal, ni le Maire ne sauraient, sans méconnaître les règles issues du code général des collectivités territoriales, décider de suspendre, pendant une période préélectorale, la publication des tribunes réservées à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale.

De même, l'exécutif local ne peut pas, durant cette période, refuser la publication d'articles qui revêtiraient un caractère électoral.

Le Conseil d'Etat a, d'ailleurs, posé le principe de non intégration, dans les comptes de campagne des candidats, d'une tribune manifestement électorale, compte tenu de la valeur réduite de ce don irrégulier.

La liberté d'expression des conseillers municipaux d'opposition apparaît ainsi garantie, à chaque instant de la vie communale, dans des conditions particulièrement larges.

3. La situation des élus passés dans l'opposition.

Concernant le cas, plus particulier, des conseillers élus sur la liste de la majorité municipale qui, en cours de mandat, décident ou subissent (quelle qu'en soit la raison) de ne plus faire partie de la majorité municipale, la jurisprudence administrative a jugé qu'ils bénéficient également d'un droit d'expression dans le journal municipal.

Ces élus bénéficient, ainsi, des mêmes droits que les élus de l'opposition, qu'ils soient ou non affiliés à un groupe d'élus.

4. Les recours ouverts en cas de limitation de la liberté d'expression des élus.

Quelle qu'en soit la motivation, le refus de publier une tribune au sein du journal municipal constitue une décision administrative faisant grief qui, à ce titre, est susceptible de recours gracieux ou contentieux, le cas échéant assorti d'une procédure de référé-suspension.

Ainsi saisi, le juge administratif pourra enjoindre à la collectivité de publier la tribune litigieuse et, de la sorte, assurer le respect du droit de l'élu territorial à s'exprimer dans les publications de sa collectivité.

Tom Riou, Avocat au Barreau de Paris tomriou.avocat@gmail.com [-><https://www.tomriou-avocat.com/>]

Comentaires:

Si les élus ne souhaitent pas s'exprimer, Christophe LEMOINE, 17 avril 2019

Bonjour Maître

Article très intéressant.

Question toute bête : si, sur une publication papier, les élus ne souhaitent pas, ponctuellement s'entend, s'exprimer... ils n'ont pas matière ou bien, ils n'auraient pas transmis leur billet dans les délais fixés, quid de l'espace réservé ? Doit-il rester blanc ou bien peut-on l'utiliser pour un autre article ?

Merci.

Sans titre, Henry Jérôme, 6 juin 2020

Bonjour Maître,

La publication d'un article, écrit par un élu de l'opposition, dans le journal municipal distribué aux habitants de la commune, est différée par le Maire (nouvellement élu) sous prétexte que le règlement intérieur du conseil municipal de la commune (nouvellement au dessus des 3500 habitants) n'a pas encore été mis en place. Ce motif est-il juridiquement valable. Merci d'avance pour votre analyse.

Publication facebook, Grégory pinatel, 24 juillet 2020

Bonjour Maitre,

en tant que conseiller municipal (de l'opposition) ai je le droit de diffuser le compte rendu du conseil municipale sur une page facebook public et un groupe privé, une fois ce dernier affiché en mairie et sur le site de la commune ?

Le maire refuse et me l'a fait retirer sous prétexte que si les habitants souhaitent le voir, ils doivent se rendre sur le panneau d'affichage de la mairie ou sur le site mais qu'en aucun cas j'ai le droit de le publier sur facebook ou autres.

Par avance merci de votre retour,

Sans titre, Emilien DUPORT, 28 août 2020

Bonjour Maître,

Depuis l'élection du 15 mars 2020, en tant qu'élus de listes minoritaires, nous avons été invités à nous exprimer dans le bulletin municipal à deux reprises. Nous avons adopté hier le PV de la réunion du conseil du 19 juin dernier au cours de laquelle un règlement intérieur a été adopté.

Dans ce règlement intérieur, un article 53 stipule que "Le journal municipal mensuel réservera un espace d'une page aux groupes minoritaires du conseil municipal trois fois par an aux mois d'avril, juillet et octobre, ainsi que dans le bulletin annuel."

Une nouvelle rédaction de l'article L. 2121-27-1 du CGCT issue de l'article 83 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République est entrée en vigueur depuis le renouvellement général des conseils municipaux. L'article dispose alors que "dans les communes de 1 000 habitants et plus, lorsque des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal sont diffusées par la commune, un espace est réservé à l'expression des conseillers élus sur une liste autre que celle ayant obtenu le plus de voix lors du dernier renouvellement du conseil municipal ou ayant déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale".

Peut-on exiger une modification du règlement intérieur afin que l'expression des groupes d'opposition soit également diffusée selon la même périodicité que celle de la majorité municipale, c'est à dire, dans chaque bulletin municipal mensuel et, de façon plus générale, toutes les fois que des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal sont diffusées par la commune ?