

N° 385204
Elections municipales de Bron
(Mme H...)

3^e et 8^e sous-sections réunies
Séance du 1^{er} juin 2015
Lecture du 17 juin 2015

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

La commune de Bron, dans le Rhône, compte environ 40 000 habitants. Lors du second tour du scrutin municipal des 23 et 30 mars 2014, quatre listes y étaient en compétition. La liste conduite par Mme G..., maire sortante, l'a emporté avec un peu plus de 36 % des suffrages exprimés, devant la liste conduite par M. D... (un peu plus de 34 % des voix), la liste conduite par Mme H... (près de 19 %), et la liste conduite par M. A... (un peu plus de 10 %). Mme H... a introduit une protestation contre les opérations électorales, qui a été rejetée par le tribunal administratif de Lyon. Elle fait appel de son jugement.

L'argumentation de Mme H... tourne autour de l'idée centrale que Mme G... et sa liste ont exploité de manière abusive, avant le scrutin, la position de l'équipe municipale sortante, de telle sorte que l'égalité entre les candidats s'en serait trouvée rompue. Elle reprend à partir de là une partie des griefs qu'elle avait formulés en première instance. L'un de ces griefs présente un intérêt qui justifie la présentation de cette affaire à votre formation de jugement. Nous l'examinerons en dernier.

1. Les autres griefs repris en appel, de facture tout à fait classique, ne vous retiendront pas. Mme H... se plaint de plusieurs méconnaissances des dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral.

1.1. Elle fait valoir tout d'abord que la municipalité sortante, au travers du bulletin municipal, « Bron magazine », a organisé une campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion de la commune. Toutefois, le contenu des bulletins parus au cours des six mois précédant l'élection n'excède pas la tonalité habituelle de ce genre de publications. Rappelons que, telles qu'interprétées par votre jurisprudence, les dispositions de l'article L. 52-1 n'interdisent pas la poursuite de la publication des bulletins municipaux, lesquels tendent forcément, par leur objet même, à valoriser les réalisations de la municipalité. Vous n'assimilez ces publications à des

vecteurs d'une campagne de promotion publicitaire prohibée par les dispositions de l'article L. 52-1 que lorsqu'il est possible de les regarder comme des éléments de propagande électorale. Ce sera le cas par exemple lorsque, par leur ton ou leur contenu, elles revêtent un caractère outrageusement laudatif ou lorsque s'y introduisent des éléments de polémique électorale (voyez pour un exemple récent CE 3 décembre 2014, Elections municipales de La Croix Saint-Leufroy, n° 382217, aux tables du Recueil). Mais ce n'est pas le cas en l'espèce. Et si Mme H... insiste sur la circonstance que les numéros du bulletin municipal précédant les élections traitaient de thèmes en rapport avec la campagne électorale, comme la réouverture de la médiathèque après rénovation ou les perspectives d'aménagement du quartier Raby, cela est difficilement évitable et vous avez déjà jugé cette circonstance sans incidence (voyez par exemple CE 17 avril 2015, Elections municipales d'Audenge, n° 382194, inédite au Recueil, point 7 ; CE 11 février 2002, Elections municipales de Saint-Mitre-les-Remparts, n° 234810 234905, inédite au Recueil).

1.2. Mme H... invoque ensuite le même grief à propos des suppléments au bulletin municipal intitulés « Bron quartier » et « Bron Seniors ». Toutefois, contrairement à ce qu'elle soutient, il résulte de l'instruction que la périodicité de ces suppléments n'a pas été modifiée à l'approche des élections : il s'agit de suppléments trimestriels qui avaient déjà été distribués aux habitants, les années précédentes, au mois de mars. En outre, là non plus la teneur de ces publications municipales ne nous paraît pas critiquable.

1.3. Mme H... développe enfin un grief similaire à propos de la communication organisée par la municipalité autour de l'ouverture de la nouvelle médiathèque municipale. Elle se plaint notamment de la diffusion d'une plaquette de présentation de cet équipement municipal, du dossier qui lui a été consacré dans la livraison du bulletin municipal de janvier 2014, de la cérémonie officielle d'inauguration du nouveau bâtiment et, enfin, de son illumination, avant comme après l'achèvement des travaux. Mais tout cela, en soi, n'est pas critiquable au regard des dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral : les diverses inaugurations, réunions, cérémonies et annonces de travaux font partie de la vie locale et votre jurisprudence montre que vous n'entendez pas la paralyser, par une application maximaliste de ces dispositions, pendant les six mois précédant l'élection (voyez pour une illustration récente CE 17 avril 2015, Elections municipales d'Audenge, n° 382194, inédite au Recueil, points 4 et 5). Il faudrait là aussi, pour que les circonstances dont se plaint Mme H... puissent révéler une campagne de promotion des réalisations ou de la gestion de la commune, qu'il en résulte un basculement de la communication institutionnelle dans la propagande électorale. Et là non plus, nous ne décelons rien de tel.

2. Le grief sur lequel il faut s'attarder un peu plus est tiré de ce que l'équipe municipale sortante a illégalement supprimé, avant le scrutin, les tribunes libres réservées aux élus d'opposition dans le bulletin municipal.

Aucune disposition n'impose aux communes de publier un bulletin d'information municipale. Toutefois, les dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales prévoient depuis 2002¹ que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, lorsque la commune fait le choix de diffuser un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace doit être réservé à l'expression des conseillers qui n'appartiennent pas à la majorité municipale. Ces mêmes dispositions renvoient la définition de leurs modalités d'application au règlement intérieur du conseil municipal.

2.1. Vous avez déjà appliqué ces dispositions législatives dans le cadre du contentieux électoral : voyez CE 7 mai 2012, Elections cantonales de Saint-Cloud, n° 353536, au Recueil.

Dans ce précédent, le protestataire faisait valoir que les tribunes libres réservées à l'opposition municipale dans le bulletin d'information de la commune de Saint-Cloud avaient été utilisées à des fins de propagande électorale. Il en déduisait que la mise à disposition à titre gratuit de ces espaces d'expression avait constitué des dons consentis par la commune à certains des candidats, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral. Pour répondre à ce grief, vous avez jugé tout d'abord « 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'information municipale, lorsqu'elle diffuse un tel bulletin, un espace d'expression réservé à l'opposition municipale » (nous soulignons). Vous avez ensuite ajouté que « la commune ne saurait contrôler le contenu des articles publiés dans ce cadre, qui n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs ». Vous avez conclu 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 ». Notons que, sur ce dernier point, vous êtes revenu sur la solution diamétralement opposée que vous aviez retenue trois ans plus tôt, consistant au contraire à assimiler la mise à disposition d'une tribune libre dans le bulletin municipal à un don en nature provenant d'une personne morale, lorsque le contenu de cette tribune conduit à la regarder comme un élément de propagande électorale (CE 3 mars 2009, Elections municipales de Montreuil-sous-Bois, n° 322430, aux tables du Recueil).

2.2. Les choses se présentent différemment dans le contentieux dont vous êtes saisi.

A Bron, le règlement intérieur du conseil municipal prévoit que le bulletin municipal comprend une page réservée à l'expression des élus. Toutefois, lorsque l'un

1

¹ Elles ont été introduites par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

d'entre eux est candidat à une élection, le règlement intérieur prévoit la suspension, six mois avant cette élection, de son droit d'expression dans les publications municipales. Entendant se conformer à ces dispositions, la maire de Bron a suspendu, pendant les six mois précédant les élections de mars 2014, la publication des tribunes libres réservées aux élus du conseil municipal – aussi bien celles des élus d'opposition que celles des élus soutenant l'équipe municipale – tout en s'abstenant également de publier des éditoriaux sous sa signature pendant la même période. Mme H... fait valoir que la suppression des tribunes libres de l'opposition a constitué une méconnaissance de l'article L. 2121-27-1 du CGCT qui a porté atteinte à l'égalité entre les candidats, en privant les adversaires de la maire sortante, candidate à sa réélection, d'un canal d'expression par le biais duquel ils pouvaient critiquer la gestion de la municipalité.

Pour répondre à ce grief, le tribunal administratif de Lyon a commencé par citer les dispositions du 3^e alinéa de l'article 4 de la Constitution et celles de l'article L. 2121-27-1 du CGCT. Puis, s'appuyant sur le considérant de principe de votre décision *Elections cantonales de Saint-Cloud*, il a jugé que la décision de suspendre la publication des tribunes libres avait été prise en méconnaissance de ces dispositions. Toutefois, il a ensuite relevé, d'une part, que l'éditorial du maire avait été concomitamment supprimé, de sorte qu'il n'avait pas été porté atteinte à l'égalité entre les candidats, d'autre part, que les tribunes réservées à l'opposition dans le bulletin municipal n'ont pas vocation à accueillir la propagande électorale des candidats. Il en a conclu que la suppression des tribunes libres, bien qu'illégale, n'avait pas altéré la sincérité du scrutin – tout en relevant au passage que le caractère de manœuvre de cette suppression n'était pas établi.

2.3. Nous vous proposons de confirmer en substance cette réponse du tribunal administratif.

Observons que pour cela il n'est pas nécessaire, à notre avis, d'appeler en renfort le 3^e alinéa de l'article 4 de la Constitution – selon lequel « la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation ». L'illégalité de la suppression des tribunes réservées à l'opposition dans le bulletin municipal se déduit plus facilement et plus directement du simple constat de la violation des dispositions de l'article L. 2121-27-1 du CGCT. Et cette violation ne fait pas de doute puisque, comme vous l'avez jugé dans l'affaire *Elections cantonales de Saint-Cloud*, une commune de 3 500 habitants ou plus comme celle de Bron est tenue en vertu de ces dispositions, dès lors qu'elle publie un bulletin municipal, de réserver un espace d'expression à l'opposition.

Relevons que sont sans incidence à cet égard les dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral, que met en avant Mme G... en défense. On ne peut exclure, certes, qu'un élu d'opposition mette à profit abusivement l'espace d'expression qui lui est offert en utilisant sa tribune comme support d'un procédé de publicité commerciale, en méconnaissance du premier alinéa de cet article. Mais comme vous l'avez jugé dans le précédent *Elections cantonales de Saint-Cloud*, cela relève de la seule responsabilité de l'auteur de l'article publié, sur le contenu duquel la municipalité ne peut prétendre

exercer aucun contrôle. Un tel risque ne peut donc, *a fortiori*, justifier une mesure telle que la suspension générale, pendant les six mois précédant l'élection et à titre « préventif » en quelque sorte, de l'espace réservé dans le bulletin municipal à l'expression de l'opposition.

Pour le reste, la réponse du tribunal administratif ne nous paraît guère faire de doute : l'illégalité dont se plaint Mme H... est regrettable mais tout ce qui importe au juge de l'élection, c'est de déterminer si elle a pu avoir un retentissement sur les résultats du suffrage ; or à cet égard, l'argumentation de Mme H... n'en convainc pas.

Bien sûr, la conjonction de la suppression des tribunes réservées aux différents groupes politiques du conseil municipal et de la poursuite de la publication du bulletin municipal a résulté en un « bruit de fond » médiatique favorable à la municipalité sortante. Ce bulletin a en effet continué de rendre compte, nous l'avons dit, pendant les six mois précédant l'élection, des réalisations de l'équipe municipale, en les présentant naturellement, comme c'est de règle dans ce genre de publication, d'une manière valorisante. Et cette présentation n'était même plus troublée, au sein du bulletin municipal, par les voix discordantes exprimées par les élus d'opposition – puisque les tribunes libres étaient suspendues.

Cela suffit-il, cependant, pour emporter le constat d'une rupture d'égalité entre les candidats ? Il nous semble que non, essentiellement pour deux raisons. D'abord parce que le bulletin municipal n'est en principe pas le lieu du débat électoral. Celui-ci a sa place sur les marchés, dans les permanences électorales, dans la presse locale. Il prend la forme d'affichage, de distributions de tracts, de déclarations des candidats, de réunions de campagne. Mais il n'est nullement censé s'inviter dans les pages du bulletin municipal. Ensuite parce que le débat électoral, s'il se déroule normalement, couvre par son ton et son ampleur le ronronnement médiatique résultant des publications municipales. C'est bien pour cela que vous veillez, dans l'application des dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral, à ce que ces publications restent dans le domaine qui est le leur de la communication institutionnelle et n'empiètent pas sur celui de la propagande électorale. Au débat électoral sont réservées la polémique, la virulence, l'hyperbole, les promesses alléchantes, les phrases-choc... autant d'ingrédients bannis des publications municipales.

Pour ces raisons nous ne souscrivons pas à l'argumentation de Mme H.... L'illégalité résultant de la suppression des tribunes libres réservées à l'opposition municipale n'a ni amputé le débat électoral d'une partie de sa substance, ni offert à la majorité sortante un avantage sensible dans ce débat – et par ailleurs rien ne permet de la qualifier de manœuvre. Nous ne croyons donc pas qu'elle ait été susceptible d'altérer les résultats du scrutin – et d'autant moins que l'écart de voix entre la liste de la maire sortante, arrivée en tête, et les suivantes, est net (324 voix soit 2,55 % des suffrages exprimés).

Notre position serait peut-être différente s'il résultait de l'instruction que l'équipe municipale sortante avait utilisé le bulletin municipal comme un instrument de

propagande électorale, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral. La suppression des tribunes libres réservées à l'opposition constituerait alors, en quelque sorte, un facteur aggravant. Et de la conjonction de ces deux circonstances pourrait peut-être se déduire une rupture d'égalité entre les candidats. Mais ce n'est pas le cas dans cette affaire : nous vous avons dit tout à l'heure que le bulletin municipal était resté dans les limites de la communication institutionnelle.

Par ces motifs nous concluons au rejet de la requête et, selon votre habitude, des sommes demandées en défense au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.