

N° anonymat :

N° 8 3 8

SESSION : 2020

ÉPREUVE : Note administrative

Nombre total d'intercalaires :
(Ne pas compter cette copie)

2

Note sur 20 :

Coefficient :

Note définitive :

Mairie d'Hauvoiville

Hauvoiville, le 10 septembre 2019

Direction des affaires juridiques

Affaire suivie par : X

Note à l'attention de M. le maire

Objet : Règles à respecter en matière de publication d'un bulletin municipal.
Référence : Note saisine de ce jour

Pièce jointe : ① Annexe portant sur le droit de publier un bilan favorable à l'issue de la mandature municipale dans la perspective d'une réélection.

② Délibération du 30 mars 2015 du conseil municipal de la commune d'Hauvoiville portant approbation de son règlement intérieur (extraits)

③ Code électoral (extraits)

④ Code général des collectivités territoriales (extraits)

Monsieur le maire vous avez saisi mes services d'une demande portant sur les règles applicables en matière de bulletin municipal.

Avant tout, il convient de relever que le notion de bulletin municipal est entendue largement par la jurisprudence administrative comme par les textes. L'article L. 2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) définit le bulletin

municipal comme "un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal". Le juge a ainsi pu considérer que "un bulletin municipal pouvait prendre une forme papier comme électronique et que la notion s'appliquait à toutes les publications de la commune visant à "mettre à disposition du public des messages d'information portant sur les réalisations et la gestion du conseil municipal" (CAA Versailles, 17 avril 2009, Ville de Versailles).

En tant que "représentant légal" de la commune vous en êtes le directeur de publication (au sens de l'article 6 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse). Si vous exercez, en plus de votre mandat de maire, un mandat politique vous accordant l'immunité parlementaire, il est impératif qu'un co-directeur de publication soit nommé (dans un délai d'un mois à partir du jour où vous bénéficiez de cette immunité - article 6 loi sur la liberté de la presse). Le statut de directeur de publication engage votre responsabilité pénale du fait du contenu du bulletin municipal le cas échéant.

Les précédenes établis, il convient, pour répondre à votre demande, de distinguer des règles applicables à la publication d'un bulletin municipal en période "normale" et en période électorale.

1. Les règles encadrant la publication d'un bulletin municipal en période normale : garanties de la pluralité démocratique et de la liberté d'expression

Les règles applicables à la publication en période "normale", c'est-à-dire hors période électorale, sont d'ordre formel et matériel. Leur respect est par ailleurs contrôlé par le juge administratif.

1.1 Les règles formelles de publication au service de la pluralité démocratique et de la liberté d'expression

Le principe guidant la publication du bulletin municipal est celui de la représentativité politique des différents courants politiques composant le conseil municipal.

Ainsi l'article L.2121-27-1 du CGCT dispose qu'un espace doit être réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Les modalités précisées de l'application de cet article doivent être définies dans le règlement intérieur du conseil municipal, approuvé par le conseil lui-même. L'article 42 du règlement intérieur du conseil municipal de votre commune prévoit ainsi que tous les groupes politiques doivent avoir un espace réservé dans le tribune de bulletin municipal papier de la commune ("L'Hauriennais") et sur le site internet de celle-ci. Notre règlement intérieur accorde une tribune non seulement au groupe de l'opposition, mais également au groupe majoritaire. Cette circonstance n'est pas contraire à la disposition législative citée, bien que celle-ci ne se prononce pas sur les droits de la majorité (CAA Marseille, 16 décembre 2010, Montpellier). Il suffit toutefois que l'espace accordé à l'opposition soit suffisant et équitablement réparti entre les groupes (CAA Douai, 2 novembre 2017, Grande-Synthe). Tel est le cas pour votre commune puisque un espace équivalent est garanti à chaque groupe (2800 signes) et à chaque individu (700 signes).

Outre l'espace dédié à l'opposition, le bulletin municipal doit autoriser le droit de réponse à ses lecteurs et publier celles-ci (article 13 de la loi sur la liberté de la presse). Il s'agit là d'une garantie du droit d'expression des habitants de la commune.

A ces règles formelles s'ajoutent des règles matérielles qui

poursuivent les mêmes objectifs.

1.2 Les règles matérielles de publication guidées par le respect de la pluralité démocratique et de la liberté d'expression

Le contenu des publications n'engage en principe que la responsabilité de leurs auteurs. Cependant la responsabilité pénale du maire peut être engagée en cas de diffamation. La publication directe ou par voie de reproduction d'une allégation ou d'une imputation qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé, c'est-à-dire d'une diffamation, même si elle est faite sous forme dubitative ou si elle vise une personne ou un corps non expressément nommés, mais dont l'identification est rendue possible et certaine. Toute injure (expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait) l'est également. Diffamatoire et injure sont susceptibles d'engager la responsabilité du maire en tant que directeur de publication (articles 29 et 42 de la loi sur la liberté de la presse). Par conséquent le maire est autorisé à contrôler le contenu des textes publiés dans le bulletin municipal, mais ce contrôle est strictement encadré.

Ainsi, la censure d'une tribune contenant des considérations nationales et non locales n'est pas autorisée. Il ne s'agit pas d'un motif pouvant légalement justifier l'opposition du maire à la publication (CE, 20 mai 2016, Chartres), quand bien même l'article L. 2121-27-1 du CGCT dispose que le bulletin municipal concerne la réalisation et la gestion du conseil municipal. En revanche le maire peut s'opposer à une publication à caractère injurieux (CE, 27 juin 2018, M^{me} C. et l'époux la publication le concernant). Le juge analyse strictement la notion d'injure, ainsi une mise en cause personnelle ne présente pas nécessairement un caractère outrageant, diffamatoire ou injurieux (CAA Paris, 4 juillet 2018, L'Hajj-les-Roux).

Le contrôle de la publication du bulletin municipal est en conditions

en effet assuré par le juge administratif de façon stricte. Le juge assure un contrôle normal de l'action du maire en vérifiant dans le détail le contenu des publications. Il contrôle également le contenu des règlements intérieurs pour vérifier leur respect de la représentativité démocratique et de la liberté d'expression.

A ce régime normal s'ajoute un régime exceptionnel encadrant les règles de publication des bulletins municipaux en période électorale.

2. Les règles encadrant la publication d'un bulletin municipal en période électorale : l'encadrement renforcé de l'action de la majorité municipale.

La période électorale s'étend à une année avant le premier jour des élections pour ce qui concerne le financement de la campagne et à six mois avant le premier jour du mois de l'élection pour ce qui est de la propagande électorale (articles L.52-4 et L.52-1 du code électoral). Un ensemble de règles encadrent tant le financement électoral que la propagande électorale, qui sont strictement contrôlés non seulement par le juge mais également par une autorité administrative : la commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques.

2.1 L'interdiction d'utiliser le bulletin municipal à des fins de propagande électorale

L'article L.52-1 du code électoral l'énonce clairement, il est interdit pendant les six mois qui précèdent le

mais d'une élection d'utiliser à des fins de propagande électorale tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle.

Ainsi un maire ne pourra utiliser le bulletin municipal à des fins de campagne électorale. Il ne pourra donc pas inciter les administrés à voter pour l'équipe sortante (CE, 3 décembre 2014, Élections municipales de La Croix-Saint-Loup). Il ne pourra pas non plus formellement le faire en publiant un numéro spécial du bulletin municipal, qui par sa pagination et son éditorial élogieux soulignera le bilan de l'équipe sortante (CE, 10 juin 2015, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques).

En revanche la publication du bulletin municipal n'a pas à être suspendue. Une publication normale, au contenu purement informatif, n'est pas contraire à l'art de L.52-1 du code électoral (CE, 17 juin 2015, élections municipales de Bron). En période électorale par ailleurs la décision de suspendre pendant six mois la publication des trébuchets de tous les partis politiques, y compris la majorité, n'est pas contraire à la liberté d'expression et au principe de représentativité démocratique (même arrêt).

Outre cette interdiction de propagande électorale, la période électorale interdit le financement de la campagne électorale au moyen des équipements municipaux.

2.2 L'interdiction de financer sa campagne électorale au moyen des équipements municipaux

Si l'article L.52-1 du code électoral interdit la propagande électorale par voie de presse et notamment du bulletin municipal, il n'interdit pas toute propagande électorale. Le candidat peut dans le cadre de l'organisation de sa campagne électorale promouvoir son bilan. Il ne peut cependant pas le

faire grâce aux moyens municipaux. L'article L. 52-8 du code électoral dispose en effet que les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat ni en lui consentant des dons, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.

Or l'utilisation du bulletin municipal pour faire campagne serait pour un candidat si obtenu une somme de la part de la commune, interdit par l'article L. 52-8 du code électoral (CE, 10 juin 2015, CNCCFP). Cependant toute publication du maire dans le bulletin municipal n'est pas susceptible de tomber sous le coup de cette disposition. La propagande électorale doit être caractérisée (CE, 20 mai 2005 Élections cantonales de Dijon).

Le contrôle des comptes de campagne est strict et ^{il} est assuré à la fois par le juge et par une autorité administrative ad hoc : la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

2.3 Le contrôle renforcé des modalités de publication du bulletin municipal pendant le période électorale

Le contrôle de la publication du bulletin municipal est lié au contrôle du financement de la campagne électorale. L'article 52-4 du code électoral impose aux candidats de déclarer tous les fonds reçus dans le but de financer leur campagne électorale. Il est en effet institué un plafond de dépenses électorales déterminé en fonction du nombre d'habitants de la circonscription (article L. 52-11 du code électoral). Chaque candidat doit à cette fin établir un compte de campagne dès lors qu'il obtient plus de 1% des suffrages ou si il reçoit des dons de personnes physiques. Le compte de campagne doit

retracer l'origine de l'ensemble des recettes perçues (article L.52-12 du code électoral).

Les comptes de campagnes sont soumis à l'examen de la CNCCFP qui en vérifie la régularité (art. L52-12 code électoral)

Si la CNCCFP relève des irrégularités de nature pénale elle transmet le dossier au parquet.

Si la CNCCFP relève des irrégularités liées au dépassement des comptes de campagnes ou à la non-inscription de certaines dépenses, elle saisit le juge électoral.

Une particularité doit être soulignée concernant le juge électoral. Seul tribunal administratif du ressort territorial est toujours compétent en premier ressort pour les élections municipales, l'appel se fait directement devant le Conseil d'Etat.

Ainsi, le contrôle exercé sur le bulletin municipal est double dès lors qu'il peut être considéré comme une source de financement de la campagne électorale de l'équipe municipale sortante.

Le risque encouru pour les candidats méconnaissant les règles du code électoral sont en outre importants.

Ils encourent en effet une inéligibilité temporaire, de maximum 3 ans. En dehors des hypothèses de fraude, le

juge électoral ne prononce l'inéligibilité d'un candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit par la

CNCCFP que s'il constate toutefois un manquement d'une

particulière grave aux règles de financement des campagnes électorales et si ce manquement présente un caractère

délibéré. Le juge tient en outre compte de l'importance de l'avantage ou du don irrégulièrement consenti et recherche

si il a été susceptible de porter atteinte, de manière sensible, à l'égalité des candidats (CE, 10 juin 2015 CNCCFP)

Mes services se tiennent à votre disposition pour toute
information supplémentaire.

M. X

ANNEXE 1

Objet : Avez-vous le droit de faire publier sous forme de tract électoral ou dans un prochain numéro du bulletin municipal un document présentant sous un jour favorable votre bilan de maire sortant ?

Comme vous avez pu le lire dans la note la réponse à votre question dépend, pour ce qui concerne la publication au bulletin municipal, de la période dans laquelle vous vous situez. En période électorale, c'est-à-dire un an avant la tenue des élections, un bilan favorable présentant clairement un caractère de propagande électorale pourra être sanctionné au titre de l'article L.52-8 du code électoral. Six mois avant le mois des élections il pourra en outre être sanctionné sur le fondement de l'article L.52-1 du code électoral.

En revanche en dehors de toute période électorale cette publication ne saurait être sanctionnée. Elle devra en revanche donner ^{lieu à} un droit de réponse aux administrés en désaccord ou à l'opposition (article 13 de la loi sur la liberté de la presse).

Pour ce qui concerne la publication d'un tract électoral, dès lors que celle-ci est faite à vos frais, si vous soumettez en période électorale, et que vous avez déclaré l'origine des fonds sur votre compte de campagne, aucun article ne s'oppose à cette publication.