

N° anonymat :

N° 8 4 0

SESSION : 2019
ÉPREUVE : Note administrative

Nombre total d'intercalaires : 2
(Ne pas compter cette copie)

Note sur 20 :

Coefficient :

Note définitive :

Commune d'Hauriouville.

Direction des affaires juridiques.

Le directeur

Note à l'attention du maire
sous couvert du directeur général des services

Objet : Régime juridique applicable à la publication
d'un Bulletin municipal.

Annexe : Publication du bilan de mandat

Références : votre demande de ce jour.

Copie : cabinet du maire
direction de la communication.

Si par nature un Bulletin municipal participe
à l'information des habitants de la commune
dans un esprit démocratique de transparence
sur les réalisations et la gestion du conseil
municipal, il revêt également un fort enjeu
politique.

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Cet aspect est renforcé en période pré-électorale. Celle-ci, définie, tant pour les comptes de campagne que les actions de propagande, par le code général des collectivités territoriales (CGCT) en référence au mois précédant le premier jour du mois de l'élection, est ouverte depuis le 1^{er} septembre 2019.

La perspective des élections municipales de mars 2020 nécessite une attention particulière en ce qui concerne les règles de publication du Bulletin Municipal.

Le Bulletin Municipal est en effet un organe de presse au sens du droit commun qui fait néanmoins une spécificité d'expression politique (1). Il s'ensuit que les périodes électorales imposent une vigilance accrue sur une telle publication (2). Vous trouverez en annexe une analyse sur la publication du Bilan de mandat.

1. Les règles de publication du Bulletin Municipal s'inscrivent dans le régime général applicable à la presse en réservant toutefois une place particulière à l'expression politique.

Ainsi, le bulletin municipal est un organe de presse à part entière contraint au respect de la pluralité politique.

1.1. La loi de 1881 sur la liberté de la presse s'applique pleinement au bulletin municipal

L'article 6 de la loi de 1881 instaure l'obligation de désigner un directeur de publication, représentant légal de celle-ci. S'agissant du bulletin municipal et de cette responsabilité de l'administration (2012-18 CGCT), cette responsabilité vous incombe.

Il s'agit d'éviter les travers de l'anonymat en tant que des délits de diffamation et d'injure peuvent être commis par voie de presse (article 29) - Le directeur de publication en endosse la responsabilité finale de premier rang (article 42)

Ainsi, au regard d'une telle responsabilité et afin de décharger votre éventuelle responsabilité finale, vous êtes en mesure d'interdire la publication de propos diffamatoires ou injurieux, même émanant des groupes d'opposition (CE, 2016, Commune de Chartres).

Afin de ne pas prêter le flanc à des abus consistant à limiter l'expression de l'opposition, il convient de mettre en œuvre une telle prérogative lorsque le marquage est manifeste (CE, 2018, 17^{me} C) et ne se contente pas de simplement citer un nom (CAA Paris, 2018, Comm. de d'Hay-les-Rois).

1.2. Le bulletin municipal doit respecter la pluralité des expressions politiques.

L'article L2121-27-1 CGCT en fait une obligation et renvoie pour ce faire au règlement intérieur du conseil municipal. (L2121-8 CGCT).

En l'espèce, le règlement intérieur de notre commune dispose bien en son article 42 les règles relatives à l'expression des différents groupes siégeant au conseil municipal.

Aucun risque contentieux particulier ne semble en ressortir. La jurisprudence est ici particulièrement dans ses lignes la plus mesurée tant en terme d'expression sur le site internet (CAA Versailles, 2009, Ville de Versailles), que d'accès en forme de la majorité et de l'opposition (CAA Paris, 2010, Commune de Pantjellien) au que de proportion juste quant aux espaces disponibles (CAA Douai, 2017, Commune de Grande-Synthe).

Reste que l'application de l'article 13 de la loi de 1881 fait ressortir une dimension particulière dans le cadre de communications entre groupes politiques antagonistes exerçant un droit de réponse.

Les règles générales ainsi évoquées doivent être complétées par des règles spécifiques propres à ces périodes pré-électorales comme c'est le cas en l'espèce.

N° 8 4 0

2. Des règles spécifiques aux périodes pré-électorales s'imposent au bulletin municipal.

Si la différence entre information et propagande politique fait être difficile à saisir, la sanction de la propagande est automatique.

2.1. Information municipale et propagande politique sont séparées par une fine ligne de crête.

L'article L52-1 du code électoral exprime cette difficulté de différenciation. S'il interdit nettement la propagande électorale par voie de presse, la sanction des actions réalisées est soumise à une certaine ambiguïté.

Est interdite la formation des réalisations ou de la gestion de la commune mais est autorisée la présentation par un candidat du bilan de son mandat.

Intervenant en tant que juge de plein contentieux en matière électorale, l'appréciation du juge administratif fait office de départ entre les deux notions est déterminante.

Ainsi, le juge se réfère-t-il au bulletin municipal en appréciant le ton, la forme, l'objet habituel ou encore le caractère technique des informations comme ne

procédant pas de la notion de propagande électorale. (CE, 2005, Elections cantonales de Dijon).

Le contenu informatif ressort comme déterminant dans l'analyse du juge pour écarter la qualification de propagande (CE, 2015, Elections municipales de Bron).

A contrario, un bilan présenté de manière avantageuse couplé à un appel au vote sera qualifié de promotion publicitaire telle que prohibée par le code électoral (CE, 2014, Elections municipales de La Croix Saint-Leu-hog).

2.2. La sanction de la propagande: la réintégration dans les comptes de campagne avec un risque d'annulation des élections.

La tenue d'un compte de campagne est une obligation fixée par l'article L52-12 du code électoral, fait comme la désignation d'un mandataire financier (L52-4).

Hormis les partis et groupements politiques, aucune personne morale ne peut contribuer à ce compte (L52-8).

Ainsi, un Bulletin municipal émanant de la propagande, peut être considéré comme un don en nature, au sens de l'article L52-12, venant de la commune. Ordonnée, un tel affat est réintégré au compte de campagne avec le risque de dépassement du plafond de dépense institué au L52-11.

En un tel cas, la Commission des comptes de campagne doit saisir le juge administratif en tant que juge de l'élection afin de statuer sur l'éligibilité du candidat (L52-15 et L118-3).

Ainsi, dans l'affaire précitée de 2014 (point 2.1) le magistrat constate a-t-il « abstrait » si l'annulation des élections est susceptible d'avoir exercé une influence décisive au regard du faible nombre de voix séparant les candidats.

Si la réintégration au compte de campagne est une sanction automatique, l'annulation des élections ne l'est pas. Même en cas de rejet pour dépassement du plafond, le juge apprécie l'ensemble des circonstances, telle la gravité du manquement et la bonne foi du candidat (CE, 2015, Commission nationale des comptes de campagne).

Malgré tout, en regard au niveau de risque, la plus grande circonscription doit être affaiblie dans les futures publications.

Je vous prie de bien vouloir faire de ces chaque maquette des prochains numéros du Bulletin municipal jusqu'au second tour des élections.

Signature.

ANNEXEPublication du bilan de la mandature écoulée.

Notre interrogation quant à une telle publication appelle deux solutions alternatives suivant la forme que vous souhaitez afférer à ce bilan.

1. La publication via le bulletin municipal.

L'exclusion de propagande précédemment exposée interdit une formulation favorable trop évidente.

L'appel au vote est exclu et la neutralité technique doit prévaloir dans la forme.

Il importe de conserver les habitudes de publication sans mettre par exemple en exergue le bilan sous la forme d'une "édition spéciale" du bulletin, laquelle serait susceptible d'être appréciée comme un indice de propagande (CE, JMS, Commission nationale des comptes de campagnes électorales).

Il convient de rappeler que l'exposé du bilan de mandat constitue une opération susceptible d'être faite par l'association devant la commission des comptes de campagnes et le juge administratif.

2. La publication via tract.

Celle-ci se prévaut de la forme classique de la propagande électorale et fait sentir

librement des canons de neutralité afférés au bulletin municipal. Elle se défend contre la forme "institutionnelle" que confère le bulletin.

3. Préconisations.

Le support de publication de votre mandat de carte défend étroitement du choix que vous entendez opérer sur la forme de ce bilan.

Si vous souhaitez privilégier la forme institutionnalisée du bulletin municipal, la présentation sur un jour favorable est exclue.

Si vous entendez ainsi sur une forme qui a vocation à recueillir des suffrages, le choix du tract doit prévaloir.

En l'état actuel du droit, le cumul de ces deux formes ne saurait s'exercer sans un risque de réintégration au compte de campagne et d'annulation de l'élection.