



HAUT-COMMISSARIAT DE LA REPUBLIQUE  
EN POLYNESIE FRANCAISE

**Direction de l'ingénierie publique  
et des affaires communales**  
Pôle juridique et financier

Bureau juridique des communes  
Affaire suivie par Nadia YON KOUÏ (tél : 54 28 03)  
[nadia.yonkouï@polynesie-francaise.pref.gouv.fr](mailto:nadia.yonkouï@polynesie-francaise.pref.gouv.fr)

N° HC 696 /DIPAC/PJF/BJC

Papeete le 18 JUIN 2013

Le haut-commissaire de la République en Polynésie française

à

Mesdames et messieurs les maires

Messieurs les présidents des groupements de communes

s/c Madame et messieurs les chefs des subdivisions administratives

**Objet** : Dispositifs relatifs au droit d'expression des élus.

**REF** : Article L.2121-27-1 du code général des collectivités territoriales.

A l'approche des échéances électorales communales, il m'a paru nécessaire de vous rappeler que le droit d'expression des élus de l'opposition est un droit individuel qui doit pouvoir s'exercer dans toutes les publications communales d'information. Il s'agit d'une liberté fondamentale qui doit être respectée.

Aussi, cette circulaire a pour objet, de vous rappeler quels sont les supports d'information concernés (I), ce que recouvre la notion d'élus de l'opposition (II), quelles sont les conditions d'exercice y afférentes (III) et enfin, plus particulièrement, quelles sont les limites de la communication municipale en période pré-électorale (IV).

## I – Les supports d'informations concernés

L'article L.2121.27-1<sup>1</sup> du code général des collectivités territoriales confère aux conseillers municipaux des communes de plus de 3500 habitants n'appartenant pas à la majorité, le droit de s'exprimer dans les organes d'information de la commune.

Le bulletin municipal constitue un élément de communication institutionnel qui transcrit les discussions de l'équipe municipale, informe des projets et des réalisations d'une commune, donne des informations pratiques sur la commune et les services municipaux.

Un espace doit être réservé, aux élus de l'opposition, dans chaque bulletin d'information générale. Il doit être suffisant et équitablement réparti.

La notion de bulletin municipal doit être entendue largement. Sont concernées toutes les publications fournissant une information générale à destination des administrés quel que soit la périodicité de la publication. Les publications diffusées par voie électronique sont aussi bien concernées que les publications imprimées<sup>2</sup>.

Dès lors qu'il expose des informations générales sur la gestion de cette collectivité, présente ses grands projets et grandes réalisations, le site internet d'une commune est considéré comme un bulletin d'information générale, car il a vocation à s'adresser à un large public. Par conséquent, le site doit réserver un espace à l'expression des élus de l'opposition.

Le droit d'expression de l'opposition, dans les bulletins d'information d'une collectivité, permet d'assurer aux habitants une information pluraliste.

Ces dispositions sont également applicables aux établissements publics de coopération intercommunale<sup>3</sup>.

## II – La notion d'élus de l'opposition

Les élus de l'opposition participent pleinement aux travaux du conseil municipal, disposent de moyens nécessaires à leurs activités et peuvent s'adresser aux administrés.

Ils bénéficient d'un droit de proposition qui doit porter sur les affaires de la collectivité et relever de sa compétence. Ils ont aussi un droit d'amendement des délibérations examinées.

Les élus de l'opposition peuvent, s'ils le souhaitent, former un groupe au sein du conseil municipal.

---

<sup>1</sup> Article L2121-27-1 : « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur. »

<sup>2</sup> Article L2121-27-1 du code général des collectivités territoriales

<sup>3</sup> Article L.5211-1 du CGCT : « ... Pour l'application des dispositions des articles L. 2121-8, L. 2121-9, L. 2121-11, L. 2121-12, L. 2121-19 et L. 2121-22 et L2121-27-1, ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 3 500 habitants et plus s'ils comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Ils sont soumis aux règles applicables aux communes de moins de 3 500 habitants dans le cas contraire. ... »

Ces élus n'appartiennent pas à la majorité, ainsi que le précise l'article L.2121-27-1 du code général des collectivités territoriales. De ce fait les groupes composant la majorité ne sauraient se prévaloir des mêmes droits que les élus de l'opposition.

### III - Les conditions d'exercice du droit d'expression

#### 1) Les modalités d'expression encadrées par le règlement intérieur du conseil municipal

Le règlement intérieur du conseil municipal doit définir l'espace d'expression réservé aux seuls élus minoritaires.

Le règlement intérieur du conseil municipal permet d'encadrer l'espace d'expression réservé dans le bulletin municipal aux élus minoritaires au sein du conseil, en fixant par exemple le nombre de caractères d'imprimerie, les modalités de remise des textes destinés à être insérés, notamment fixer un délai minimum de dépôt avant la publication. Le règlement intérieur peut aussi déterminer les organes de publications concernés.

Il devra, par ailleurs, organiser le rythme de parution.

#### 2) Un contenu du droit d'expression étendu

Le maire disposait jusqu'au mois de mai 2012, du pouvoir de censure, dans au moins quatre cas :

a. Le caractère diffamatoire ou injurieux des articles était « *de nature à faire obstacle au droit d'expression des élus d'opposition* ». Le maire confronté à de tels écrits était fondé à demander « *aux conseillers concernés de modifier leur rédaction voire en cas de refus de leur part, ne pas publier les mentions diffamatoires ou injurieuses*<sup>4</sup> ».

b. Le sujet de tribune devait revêtir un intérêt public local, aussi un article émanant d'un conseiller d'opposition qui traiterait d'un sujet totalement étranger à la gestion communale pourrait faire l'objet d'une demande de modification par le maire, voire si les élus concernés refusent une nouvelle rédaction, d'une décision de ne pas publier l'article<sup>5</sup>.

c. Le maire pouvait s'opposer à la publication d'une tribune libre qui troublerait l'ordre public<sup>6</sup>.

d. Dans le cas où le fond du propos tenu par l'élue d'opposition revêtait le caractère d'une propagande électorale en faveur d'un candidat, la publication de cet article constituait une violation de l'article L.52-8 du code électoral<sup>7</sup>.

Le Conseil d'Etat, par son arrêt du 7 mai 2012, a jugé cependant que « *la commune ne saurait contrôler le contenu des articles publiés dans ce cadre qui n'engagent que la responsabilité de leur auteurs* »<sup>8</sup>. Ainsi, le maire n'est, désormais, plus fondé à contrôler, et donc à censurer, le texte envoyé par les conseillers d'opposition en vue de sa publication dans le bulletin de la collectivité locale. Toutefois il est déchargé de toute responsabilité en cas d'infraction.

<sup>4</sup> CAA de Versailles du 8 mars 2007 req. n°05VE02112 (Commune d'Asnières-sur-Seine)

<sup>5</sup> TA de Versailles du 27 mai 2004, req.n° 0301025

<sup>6</sup> CAA de Nancy du 14 avril 2005 req.n° 03NC00869 (Commune de Clouange)

<sup>7</sup> CE du 30 décembre 2002 req. n° 239739 (Election municipale Cahors)

<sup>8</sup> CE du 7 mai 2012 req n° 353536 (Election cantonale de Saint-Cloud)

### III – Le droit d’expression en période électorale

#### 1) La campagne de promotion publicitaire

Selon l’article L. 52-1, alinéa 2 du code électoral, « *A compter du premier jour du sixième 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* ». En d’autres termes, l’équipe municipale doit veiller en période électorale à ne pas mettre en avant tel ou tel candidat, les réalisations ou encore les projets de la collectivité.

L’article L. 52-1, alinéa 2 du code électoral n’impose pas pour autant qu’en période électorale, la communication institutionnelle doit momentanément s’arrêter. Il suffit simplement de limiter le contenu du bulletin municipal à des informations neutres ne présentant pas un caractère promotionnel. Ainsi, n’a pas été reconnu comme campagne publicitaire un bilan rédigé en des termes neutres<sup>9</sup>.

Les photographies peuvent continuer à illustrer des articles dans le bulletin municipal : elles ne confèrent pas en elles-mêmes, à ce document, un caractère de propagande électorale<sup>10</sup>. Elles doivent ainsi rendre compte de manifestations locales et ne pas revêtir le caractère de promotion publicitaire<sup>11</sup>.

#### 2) L’éditorial du maire

L’éditorial du maire n’est pas obligatoirement à proscrire en période électorale. Cependant, là encore, son contenu doit être neutre. Ainsi, a été reconnu comme non polémique un éditorial signé par le maire et publié dans un bulletin municipal de mars 2004, cet article se limitant à des considérations de politique générale et ne pouvant de ce fait être assimilé à un document de promotion publicitaire<sup>12</sup>.

La photo accompagnant parfois l’édito du maire ne pose pas de difficultés en soi à partir du moment où elle représente l’ élu dans le cadre de ses fonctions, sans mettre en valeur son action personnelle<sup>13</sup>. Toutefois, le maire doit veiller à la neutralité de son éditorial et doit par ailleurs limiter le nombre de photos le montrant afin d’éviter une personnification de la publication.

#### 3) Les quatre principes jurisprudentiels

Le juge prend en compte quatre principes pour apprécier, en période pré-électorale, le caractère informatif ou publicitaire de la communication institutionnelle.

**a. le principe d’antériorité** : aucun document de communication institutionnelle ne doit être publié dans la perspective des élections. Le juge prend en compte le fait que la publication d’un bulletin relève d’une habitude établie dans la collectivité. Une publication municipale peut être considérée comme un document de propagande « *compte tenu de son contenu et de la date de son lancement* »<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> CE, 14 nov. 2008 (Elections municipales de Vensac)

<sup>10</sup> CE, 20 mai 2005 ( Elections cantonales de Dijon V).

<sup>11</sup> CE, 16 oct. 1996 (Elections municipales de Loon-Plage).

<sup>12</sup> CE, 15 juin 2005 (Elections cantonales de Roissy-en-Brie)

<sup>13</sup> CE, 15 avril 2005 (Elections cantonales de Cilaos)

<sup>14</sup> CE, 15 janv. 1997 (Elections municipales de Villeurbanne)

b. *le principe d'identité* : le juge étudie la présentation et le contenu de la publication qui doit conserver mesure et neutralité. Une modification de la charte graphique ou encore une présentation avantageuse de l'action d'élus constitue un indice fort en faveur de la qualification de campagne de promotion publicitaire<sup>15</sup>. Le juge vérifie, en plus de la présentation et de l'aspect visuel, le nombre de destinataires (plus nombreux ou non à l'approche des élections) et l'ampleur de la communication par rapport aux années précédentes.

c. *le principe de régularité* : la périodicité du bulletin municipal doit être régulière. La municipalité ne doit pas intensifier sa communication à l'approche des élections.

d. *le principe de neutralité* : la neutralité doit conduire la communication institutionnelle à la veille d'opérations électorales. Cette obligation de neutralité commence l'année précédant les élections et s'intensifie six mois avant le scrutin.

\*\*\*\*\*

Mes services restent à votre entière disposition.

Pour le Haut-Commissaire  
par délégation,  
le Secrétaire Général  
du Haut-Commissariat

Gilles CANTAL

*Copie : Monsieur le chef du pôle de contrôle de la légalité*

<sup>15</sup> CE, 2 oct. 1996 (Elections municipales de Bassens)

