

Le dossier relève du gag kafkaïen...

Le droit d'expression dans les bulletins municipaux

Résumé du feuilleton dont les épisodes sont diffusés sans périodicité établie : dans les bulletins d'information tant des conseils régionaux que des conseils généraux, les groupes d'élus, de la majorité comme de l'opposition, disposent d'une tribune où ils peuvent librement s'exprimer. On serait tenté de pratiquer de la même façon pour les bulletins municipaux dans les communes de plus de 3 500 habitants, sauf que le législateur a prévu des règles différentes.

Dans les derniers épisodes en date, il y a une question écrite de Joseph Kergueris, sénateur centriste du Morbihan, au ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, sur « *le régime juridique de l'espace consacré dans le bulletin municipal d'information à l'expression des élus municipaux* » (*Journal officiel du Sénat*, 9 juillet 2009, page 1746).

Les juges administratifs interprètent différemment la loi

Comme le rappelle Joseph Kergueris, dans une décision récente, le juge administratif (Tribunal administratif de Montpellier, 4 novembre 2008, Christian Dumont c/ ville de Montpellier) a estimé que « *l'espace consacré à l'expression des conseillers municipaux doit être uniquement réservé à ceux qui n'appartiennent pas à la majorité* ». Il rappelle qu'aux termes de l'article L.2121-27-1 du code général des collectivités territoriales (CGCL), introduit par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité : « *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 ces dispositions sont définies par le règlement intérieur* ».

La décision est très claire. Faut-il penser, pour autant, que les élus de la majorité n'ont pas le droit de s'exprimer ? C'est qu'ils ont tout leur bulletin pour cela... La rédaction du CGCL est néanmoins ambiguë, comme le souligne Joseph Kergueris, ce qui nous vaut des décisions contradictoires. Pour certaines juridictions administratives, l'espace consacré à l'expression des conseillers municipaux doit être réservé à ceux qui n'appartiennent pas à la majorité (Tribunal administratif de Rouen, 24 mars 2005, Alain Polie c/ commune de Saint-Valéry-en-Caux). À l'inverse, pour d'autres juridic-

tions, le CGCL n'a pas pour objet d'exclure toute expression des conseillers municipaux appartenant à la majorité (Tribunal administratif de Lyon, 22 décembre 2004, M. Pradet et autres c/ commune de Saint-Priest-en-Jarez).

Un « espace d'expression consacré aux seuls élus minoritaires »

Le sénateur ajoute que les réponses ministérielles sont « *toutes sans équivoque et consacrent pleinement l'expression des élus majoritaires dans les bulletins municipaux d'information* ». À une question parlementaire à propos de l'article L. 2121-27-1, le ministre délégué à l'Intérieur expliquait, en 2005, que « *cette mesure, qui garantit le caractère pluraliste des opinions émises dans ces supports d'information, n'a ni pour objet ni pour effet de priver les élus majoritaires de leur droit d'expression sur les affaires communales dont le bulletin se fait l'écho. (...) L'opposition n'est donc pas fondée à contester ce droit à la majorité* » (cf. *Journal officiel du Sénat* du 9 mars 2005 ou *Journal officiel de l'Assemblée nationale* du 15 mai 2007).

Pour « *lever toute ambiguïté* », Joseph Kergueris attendait donc une nouvelle réponse gouvernementale. Il aura attendu près d'un an et demi. Voici cette réponse, publiée au *Journal officiel du Sénat* du 2 décembre 2010 (page 3165) :

« *Les bulletins d'information diffusés par les collectivités territoriales ont pour objet, de façon générale, de rendre compte aux administrés des actions entreprises par l'exécutif et la majorité de l'assemblée délibérante qui ont toute possibilité de s'exprimer dans les publications dont ils ont en principe le contrôle. Afin d'assurer aux administrés une information pluraliste, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a introduit dans le code général des collectivités territoriales, par son article 9, des dispositions prévoyant qu'un espace d'expression est réservé, dans les bulletins d'information*

générale diffusés par la commune, " aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale ", alors que, dans les bulletins diffusés par le département et la région, un espace est réservé à l'expression " des groupes d'élus ". Ainsi, la notion de " groupes d'élus ", qui englobe les élus de la majorité comme ceux de l'opposition, n'a pas été adoptée par le législateur en ce qui concerne les bulletins municipaux. Il en résulte, en application des dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales issu de cette loi, que le règlement intérieur du conseil municipal doit définir l'espace d'expression consacré aux seuls élus minoritaires au sein du conseil. Certains tribunaux administratifs ont à cet égard fait une interprétation rigoureuse de la loi. Pour éviter les contentieux, le directeur de publication doit donc veiller à ce que la tribune politique dont les conseillers municipaux minoritaires doivent disposer apparaisse comme telle ».

Ainsi, conclut le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, dans les communes de 3 500 habitants ou 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 seuls conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale.

On pouvait penser que le dossier était définitivement clos. Eh bien non ! Rappelons que la ré-

ponse ministérielle ne faisait que suivre le jugement du 4 novembre 2008 par lequel le Tribunal administratif de Montpellier donnait raison à un conseiller municipal contre la ville de Montpellier : la demi-page consacrée à l'expression des élus de la majorité devait bel et bien être supprimée du journal municipal.

Mais la ville de Montpellier a déposé une requête auprès de la Cour administrative d'appel de Marseille pour faire annuler le jugement du 4 novembre 2008. Et celle-ci a considéré, le 16 décembre 2010, que ce n'est pas parce que la loi prévoit un espace d'expression pour les élus minoritaires qu'elle interdit un tel espace aux élus majoritaires.

Ainsi, la justice et le gouvernement ne sont pas d'accord sur l'interprétation d'un article du Code général des collectivités territoriales. Les décisions de la justice sont elles-mêmes contradictoires.

Suggestion : pour mettre fin à une situation qui devient kafkaïenne, ne serait-il pas possible de préciser la loi ? Simplifier le droit, ce n'est pas seulement supprimer des textes caducs... Certes, à court terme, cette ambiguïté juridique donne du travail à la justice et aux cabinets d'avocats. Mais leur temps à tous ne pourrait-il pas être plus utilement utilisé ?

Dans cette attente d'une clarification législative, seules des procédures administratives, au cas par cas, peuvent trancher des litiges... L'affaire de Montpellier a débuté en 2006 et a été jugée en appel en 2010 : il faut être motivé !