



Mise à jour le 26/05/2021

## FICHE n°04 : LE DROIT D'EXPRESSION DES ÉLUS

### I. Le droit de participer aux débats :

Le principe est le **droit d'expression des conseillers municipaux au cours des séances sur les questions portées à l'ordre du jour et mises en discussion** (CE 25 mai 1988, *Tête c/ Commune de Caluire-et-Cuire*, n°56575). Ce droit s'exerce sous le contrôle du maire. Il assure la direction des débats.

Le **temps de parole** doit être :

- raisonnablement apprécié par le président de la séance,
- ou fixé par le règlement intérieur (CAA Versailles 30 décembre 2004, *Commune de Taverny*, n°02VE02420).



Le règlement intérieur ne doit pas restreindre de manière excessive le droit d'expression.

Par exemple, est une atteinte au droit d'expression des conseillers municipaux un règlement intérieur limitant leurs interventions à 6 minutes (CAA Versailles 30 décembre 2004, *Commune de Taverny*, n°02VE02420).

Le respect ou la méconnaissance de ce droit sont appréciés par le juge administratif **en fonction des circonstances propres à chaque intervention** (CE 25 mai 1988, *Tête c/ Commune de Caluire-et-Cuire*, n°56575).

### II. Les questions orales (article L. 2121-19 du CGCT)

: « *Les conseillers municipaux ont le droit d'exposer en séance du conseil des questions orales ayant trait aux affaires de la commune. Dans les communes de 1000 habitants et plus, le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions. A défaut de règlement intérieur, celles-ci sont fixées par délibération du conseil municipal* ».

Les questions orales sont limitées aux **affaires d'intérêt strictement communal**.

Le cadre est fixé par le conseil municipal :

- **communes de 3 500 habitants et plus** : le **règlement intérieur** fixe les modalités pratiques de ces questions (fréquence, présentation, examen).

- **à défaut de règlement**, ces modalités sont fixées par **délibération** du conseil municipal.

La mise en œuvre de ce droit d'expression peut être limitée pour tenir compte notamment de la nature et du nombre de questions inscrites à l'ordre du jour. Les réponses du maire (orales ou écrites) ne constituent pas des décisions. Elles n'ont pas à être transmises au représentant de l'État (JOAN, n° 44364, 16 décembre 1996).

### III. Le droit de proposition :

Les conseillers municipaux ont le **droit de demander** :

- la **mise en discussion de toute proposition** rentrant dans les attributions du conseil municipal,
- un **vote** sur celle-ci (CE 22 juillet 1927, *Bailleul*).

La proposition doit être faite **avant la tenue du conseil municipal**, afin d'être inscrite à l'ordre du jour. Le maire est **maître de l'ordre du jour**. Lui seul apprécie l'opportunité de l'inscription de l'affaire souhaitée par le conseiller.

Une proposition faite en cours de séance sera **renvoyée** à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.

Toutefois, une proposition formulée en cours de séance et relative à la procédure de cette séance (débat, votes) devra être prise en compte lors de cette réunion.

### IV. Le droit d'amendement :

Ce droit est **inhérent au pouvoir de délibérer** :

- il appartient donc à chaque élu local,
- il ne s'exerce qu'**à l'égard des délibérations portées à l'ordre du jour**.

Le conseil municipal réglemente ce droit, dans son **règlement intérieur**, sous réserve de ne pas porter atteinte à son exercice effectif (CAA Paris, 12 février 1998, *Tavernier*, n°96PA01170).

#### **Modalités d'exercice :**

- Dépôt des amendements **avant la séance ou en séance** (CAA Nancy, 4 juin 1998, *Ville Metz c/Jean-Louis Masson*). Par exemple, un règlement intérieur ne peut imposer un dépôt préalable en commission. Il rendrait en effet irrecevable tout amendement ou sous-amendement, soumis directement au conseil lors d'une séance (JO AN n°31367 p.9990).
- Dépôt éventuel de sous-amendements.
- **Exposé oral du contenu** des amendements et de leurs justifications **avant le vote** sur le projet de délibération concerné.
- **Mise en discussion des amendements**.

Le président de séance ne peut refuser de mettre un amendement en discussion, avant qu'il ne soit procédé au vote de l'ensemble de la délibération.

Le conseil municipal a **l'obligation d'examiner tout amendement** concernant un projet de délibération inscrit à l'ordre du jour. **Chaque amendement ne doit pas nécessairement faire l'objet d'un vote distinct** (CE 29 juillet 1994, *Tête*, n°138778).

## V. Le droit d'expression dans les publications municipales :

### 1. Le bulletin d'information municipal (article L.2121-27-1 du CGCT)

« Dans les communes de 1000 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. »

Le bulletin d'information municipal rend compte de l'action politique et des projets municipaux. Il peut être accessible sous format papier et/ou internet.

Il est un élément de communication institutionnelle et ne peut être un élément de propagande électorale au profit du maire.

Un espace doit être réservé aux élus de l'opposition. Toutefois, une place peut être réservée pour l'expression des élus de la majorité sous réserve de respecter une égalité de traitement (rythme de parution, pagination).

### 2. Les autres supports (article L.2121-27-1 du CGCT)

Les dispositions relatives au bulletin d'information municipal s'appliquent aux nouvelles technologies d'information et de communication :

- mise en ligne du bulletin d'information générale sur le site Internet de la commune,
- reprise de l'ensemble des informations contenues dans le bulletin d'information générale dans une rubrique de ce site.



Seules sont concernées les **publications qui rendent compte des réalisations du conseil municipal** (CAA Versailles 8 mars 2007, n°04VE03177 ; CAA Marseille 2 juin 2006, n°04MA02045 ; CE 28 janvier 2004, n°256544) et ne se limitent pas à des renseignements pratiques sur la commune.

### 3. La direction de la publication :

Le maire est le directeur de publication. Il peut déléguer par arrêté sa fonction de directeur de publication (JO Sénat 26 août 2010, n°12741).

Par conséquent, il est **pénalement responsable (article 42 de la loi du 29 juillet 1881)** en tant qu'auteur principal de tous les délits commis par la voie de la publication qu'il dirige. Les auteurs des articles ne sont responsables que par défaut. Le maire a un **devoir de vérification et de surveillance** des données qu'il publie (Cass, 22 octobre 2002).

Si le maire jouit de l'immunité parlementaire (**article 6 de la loi du 29 juillet 1881**), il est nécessaire de nommer un codirecteur de la publication.



Lorsque la publication d'un article est la **conséquence d'une obligation légale** (par exemple une annonce légale) à laquelle le maire ne peut se soustraire, ce dernier est **dégage de sa responsabilité** en tant qu'auteur principal (Cass, 17 octobre 1995).

## VI. Les propos diffamatoires :

### 1. Définition de la diffamation publique :

L'**article 29 de la loi du 29 juillet 1881** définit la diffamation publique comme : « *Toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé est une diffamation. La publication directe ou par voie de reproduction de cette allégation ou de cette imputation est punissable, 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 par les termes des discours, cris, menaces, écrits ou imprimés, placards ou affiches incriminés. Toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait est une injure.* »

### Éléments constitutifs de la diffamation :

- allégation d'un fait précis,
- mise en cause d'une personne déterminée qui, même si elle n'est pas expressément nommée, peut être clairement identifiée,
- atteinte à l'honneur ou à la considération (même sous forme déguisée ou par voie d'insinuation (Crim., 22 octobre 2013, n°12-85971),
- caractère public de la diffamation.

L'auteur doit avoir eu l'**intention de nuire** (CA Rouen, 18 février 2009, n°08/01064) ou être de **mauvaise foi** (a contrario, Crim., 11 juin 2013, n°12-83.487).

### 2. Dans la presse :

La diffusion d'allégations diffamatoires dans un organe de presse engage la **responsabilité pénale du directeur de publication**. Sa responsabilité est engagée en qualité d'auteur principal, même s'il n'est pas l'auteur des propos incriminés ( Cass, Crim. 6 juillet 1993).

### 3. Recours possibles :

La **victime** de propos diffamatoires doit porter plainte avant d'engager elle-même les poursuites.

La **commune**, s'estimant victime d'injure ou de diffamation, peut se constituer partie civile et demander réparation du préjudice subi devant les juridictions civiles (Décision du Conseil constitutionnel du 25 octobre 2013, n°2013-350).

Le conseil municipal doit préciser dans sa délibération « *avec une précision suffisante les faits qu'elle entend dénoncer, et mentionner la nature des poursuites qu'elle requiert* (Crim., 25 juin 2013, n°12-84.696 ) ».