



Bureau de la légalité et de l'intercommunalité

FICHE n°2 – LE DROIT D'EXPRESSION DES ÉLUS

Date de mise à jour : le 12 octobre 2023.

SOMMAIRE

| | |
|--|----------|
| Propos introductifs..... | 2 |
| I) Le droit d'expression des élus pendant le conseil municipal..... | 2 |
| A) Participation aux débats..... | 2 |
| B) Les questions orales..... | 2 |
| C) Le droit de proposition..... | 2 |
| D) Le droit d'amendement..... | 3 |
| II. Le droit d'expression dans les publications municipales des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale..... | 3 |
| A) Le bulletin d'information municipal..... | 4 |
| B) Les autres supports..... | 4 |
| III. Les modalités d'encadrement de l'expression des élus..... | 4 |
| A) Le respect des règles légales et du règlement intérieur du conseil municipal..... | 4 |
| B) Les limites à l'expression dans le cadre des pouvoirs de police de l'assemblée et des fonctions de directeur de publication du maire..... | 5 |
| 1) Police de l'assemblée..... | 5 |
| 2) Direction de la publication..... | 5 |

Propos introductifs

« La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi » ([article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789](#)).

À ce titre, la liberté d'expression a été reconnue comme une liberté fondamentale par le juge constitutionnel ([Conseil constitutionnel, 10 et 11 octobre 1984, n°84-181 DC, Entreprises](#)).

Protégé par la constitution, ce droit s'applique également aux élus locaux à l'occasion de leur mandat.

I) Le droit d'expression des élus pendant le conseil municipal

A) Participation 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 ([Conseil d'État, 25 mai 1988, commune de Caluire-et-Cuire, n°56575](#)).

Ce droit s'exerce sous le contrôle du pouvoir de police de l'assemblée du maire.

Le temps de parole doit être :

– apprécié raisonnablement par le président de la séance pendant la réunion du conseil ;

OU

– fixé par le règlement intérieur, sans restreindre toutefois de manière excessive le droit d'expression (ainsi, par exemple, le juge a considéré qu'un règlement intérieur limitant les interventions des conseillers à 6 minutes, méconnaissait le droit à l'expression des conseillers municipaux – [CAA Versailles, 30 décembre 2004, Commune de Taverny, n°02VE02420](#)).

B) Les questions orales

Conformément à [l'article L.2121-19 du code général des collectivités territoriales \(CGCT\)](#), les conseillers municipaux ont le droit d'exposer en séance du conseil des questions orales. Celles-ci sont néanmoins limitées aux questions ayant trait aux affaires de la commune.

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, le règlement intérieur fixe les modalités pratiques de ces questions (fréquence, règles de présentation et d'examen des questions).

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. À ce titre, elles n'ont pas à être transmises au représentant de l'État ([réponse ministérielle n°44364 au député THIEN AH KOON, publiée au JOAN, le 16 décembre 1996](#)).

C) Le droit de proposition

La convocation du conseil municipal est faite par le maire et doit être accompagnée d'un ordre du jour qu'il détermine, en application de [l'article L.2121-10 du CGCT](#).

Néanmoins, la jurisprudence administrative a reconnu aux conseillers municipaux le droit de proposer au conseil municipal l'examen de toute affaire entrant dans les compétences

de celui-ci (Conseil d'État, 22 juillet 1927, BAILLEUL ; Conseil d'État, 10 février 1954, CRISTOLFE, cités dans la [réponse ministérielle au Sénateur MASSON, publiée au JO Sénat le 7 janvier 2010 sous le n°09457](#)). Ce droit doit, en tout état de cause, s'exercer dans le respect du délai de convocation.

Si le choix des questions portées à l'ordre du jour des séances du conseil municipal relève d'un pouvoir discrétionnaire du maire, l'exercice discrétionnaire de sa compétence ne doit pas porter une atteinte excessive au droit de proposition des conseillers municipaux. Ainsi, le juge peut exercer un contrôle des motifs du refus opposé par le maire à la demande d'inscription d'une affaire à l'ordre du jour.

Par exemple, la cour ayant constaté que les questions concernées, qui portaient sur des modifications du règlement intérieur, ne présentaient pas un caractère dilatoire ou abusif, la décision de refus d'inscription à l'ordre du jour a été regardée comme ayant porté atteinte de manière excessive aux droits que l'intéressé tenait de son mandat de conseiller municipal de la commune ([CAA de Marseille, commune d'Orange, 24 novembre 2008, n°07MA02744](#)).

D) Le droit d'amendement

Ce droit, consistant en la possibilité de proposer des modifications aux délibérations du conseil, 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 peut réglementer ce droit, dans son règlement intérieur, sous réserve de ne pas porter atteinte à son exercice effectif ([CAA Nancy, 4 juin 1998, Ville de Metz](#)).

La jurisprudence a précisé les modalités d'exercice du droit d'amendement :

- dépôt des amendements avant la séance ou en séance (il n'est pas possible de mettre en place un dispositif renvoyant à l'examen par une commission d'un amendement soumis directement au conseil municipal lors d'une séance, [CAA Nancy, 4 juin 1998, Ville de Metz, n°97NC02102](#)) ;
- présentation orale et justification des amendements par leurs auteurs ([CAA Paris, 12 janv. 2012, Ville de Paris, n°10PA06066](#)) ;
- dépôt éventuel de sous-amendements ([CAA Paris 12 févr. 1998, Conseil général de l'Essonne, n°96PA01170](#)) ;
- examen des amendements avant le vote sur le projet de délibération concerné ([CAA Nancy, 4 juin 1998, Ville de Metz](#), précitée).

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 ([Conseil d'État, 29 juillet 1994, communauté urbaine de Lyon, n°138778](#)).

II. Le droit d'expression dans les publications municipales des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale

[L'article L. 2121-27-1 du CGCT](#) prévoit que « **dans les communes de 1 000 habitants et plus, lorsque des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal sont diffusées par la commune, un espace est réservé à l'expression des conseillers élus sur une liste autre que celle ayant obtenu le plus de voix lors du dernier renouvellement du conseil municipal ou ayant déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale. Les modalités d'application du présent article sont définies par le règlement intérieur du conseil municipal.** »

La jurisprudence considère que ces règles s'appliquent, quel que soit le support de communication communale, dès lors qu'y sont diffusées des informations générales

sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal. Cela concerne tant le bulletin d'information municipal sous format papier ou numérique que toute communication sur le site internet de la commune ou sur les comptes communaux sur les réseaux sociaux (Facebook, Twitter et autres).

A) Le bulletin d'information municipal

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 pas être utilisé comme un élément de propagande électorale au profit du maire. Ainsi, un espace doit être réservé aux élus de l'opposition.

Seules sont concernées les publications qui rendent compte des réalisations du conseil municipal ([CAA Versailles, 8 mars 2007, commune du Vésinet, n°04VE03177](#)) et ne se limitent pas à des renseignements pratiques sur la commune.

Il n'existe pas de règles précises sur l'importance de l'espace réservé. Néanmoins, la jurisprudence indique que ce dernier doit être suffisant, c'est-à-dire proportionnel au support et équitablement répartie entre les différentes tendances de l'opposition (TA Nice, ordonnance des référés, ville de Menton, 15 décembre 2008).

B) Les autres supports

La commune peut utiliser d'autres supports que le bulletin municipal pour diffuser des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal (site internet, réseaux sociaux).

Le règlement intérieur doit également définir les modalités d'expression adaptées aux nouveaux supports de communication.

Par exemple : le juge administratif a rappelé que la page Facebook d'une commune pouvait constituer un outil de diffusion des réalisations et de la gestion du conseil municipal, compte tenu des publications produites (TA de Lyon, 16 septembre 2021, n°2100763).

Il est à noter que cette décision s'inscrit dans la lignée de la jurisprudence du Conseil d'État, lequel a notamment jugé récemment que la loi imposait également qu'un espace soit réservé aux élus minoritaires sur les publications du site internet de la commune lorsqu'y sont diffusées des informations générales sur les réalisations et la gestion du conseil ([Conseil d'État, 14 avril 2022, commune de Willems, n°451097](#)).

III. Les modalités d'encadrement de l'expression des élus

A) Le respect des règles légales et du règlement intérieur du conseil municipal

L'expression sur les affaires communales doit être exercée par leurs titulaires dans le respect des règles fixées par le code électoral (notamment l'article [L.52-1 du code électoral](#) qui interdit, dans les six mois précédant une élection générale, toute campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin), par la [loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse](#) (voir notamment le [chapitre IV](#) relatif aux infractions en la matière), mais aussi par le règlement intérieur du conseil municipal (**obligatoire dans les communes de 1 000 habitants et plus** – [article L.2121-8 du CGCT](#)).

B) Les limites à l'expression dans le cadre des pouvoirs de police de l'assemblée et des fonctions de directeur de publication du maire

1) Police de l'assemblée

Au titre de la police de l'assemblée, le maire peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre, y compris par ses propos. Si les propos injurieux ou diffamatoires sont constitutifs d'un crime ou d'un délit, il en dresse un procès-verbal et le procureur de la République en est immédiatement saisi ([article L.2121-16 du CGCT](#)).

Dans le cadre de la police de l'assemblée, le maire est également responsable de la sérénité des débats et du bon fonctionnement de l'assemblée, à ce titre, il peut, par exemple, faire cesser un discours qui dépasse les limites de temps fixées par le règlement intérieur ou une prise de parole sans rapport avec les affaires en débat ou retirer la parole à un conseiller qui abuserait de la liberté d'expression ([Conseil d'État, 22 mai 1987, Commune de Caluire-et-Cuire, n°70085](#)).

Comme tout pouvoir de police, il convient qu'il soit exercé avec discernement et proportionné au trouble qu'il est destiné à faire cesser. À ce titre, en cas de recours, le juge administratif s'assurerait de la bonne conciliation entre la police du conseil municipal et la liberté de parole des conseillers municipaux.

2) Direction de la publication

Le maire a un devoir de vérification et de surveillance des propos insérés ou diffusés dans un média (quel qu'en soit le support) dont il est directeur de la publication ([Cass. Crim., 22 octobre 2002, n°01-86908](#) ; [Cass. Crim., 27 novembre 2001, n°01-81390](#) ; [Cass. Crim., 8 juillet 1986, n°85-94458](#)).

Une action préventive du maire, directeur de la publication, par une demande de modification des propos litigieux ou un refus de les publier, peut toujours être envisagée s'il estime que ces propos sont de nature à constituer, notamment, une provocation aux crimes et délits, un délit contre la chose publique ou des personnes tels que punis par les dispositions du chapitre IV de la loi du 29 juillet 1881 ([réponse du ministre de l'Intérieur à la question écrite du sénateur Hervé Maurey, n°01290, publiée dans le JO Sénat du 25/04/2013 – page 1354](#)).