



## MUNICIPALES 2014

# La communication institutionnelle en période préélectorale

- Les collectivités, les EPCI et leurs élus ne doivent prendre aucune initiative susceptible d'être motivée par des considérations électoralistes (ou appréciée comme telle).
- Un an avant le mois des élections, soit depuis le 1<sup>er</sup> mars 2013 pour les élections municipales de mars 2014, le Code électoral prohibe toute aide des collectivités à la campagne d'un candidat.
- Six mois avant le mois d'un scrutin, soit à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2013, il exclut toute campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion des collectivités intéressées par le scrutin.

La prudence est, naturellement, de mise dans une période préélectorale, mais le législateur, en encadrant la communication institutionnelle, n'a pas souhaité l'entraver pour autant. Les candidats sortants doivent pouvoir poursuivre l'accomplissement de leur mandat jusqu'à l'élection. Ils conservent en effet jusqu'à ce jour, le droit et même le devoir d'informer leurs administrés sur les affaires les intéressant. Cependant, les collectivités, EPCI et leurs élus ne doivent prendre aucune initiative susceptible d'être appréciée comme inspirée par des considérations électoralistes. La communication de la collectivité doit donc être clairement distinguée de celle du candidat.

Il existe plusieurs grandes dispositions dans le Code électoral limitant la communication institutionnelle en période préélectorale. En particulier, l'article L.52-8 prohibe toute aide des collectivités aux campagnes des candidats durant l'année précédant les élections, et les dispositions de l'article L.52-1 alinéa 2 excluent toute campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion des collectivités intéressées par des élections générales durant les six mois précédant le mois d'un scrutin.

## I. Les principes généraux

La jurisprudence a dégagé, à partir du Code électoral, plusieurs principes qui guident le juge électoral pour déterminer si une activité de communication de la collectivité a servi à rassembler des suffrages autour d'un candidat ou si, au contraire, elle n'a servi qu'à informer les administrés sur les affaires locales, sur des événements les intéressant, sur des initiatives de la collectivité prises en raison de faits sans rapport avec les scrutins. Ces principes s'appliquent de manière alternative et non cumulative.

### Antériorité

Pour ne pas être appréciée comme un acte électoraliste, de propagande directe pour un candidat, comme une cam-

pagne de promotion publicitaire des réalisations de la collectivité, une initiative de communication doit pouvoir justifier de son caractère habituel, de l'existence de précédents. La diffusion d'une publication ne doit pas avoir un caractère nouveau, la publication doit avoir été déjà diffusée précédemment.

Pour le juge électoral, la collectivité peut continuer à communiquer avec ses outils de communication, à organiser des manifestations, dès lors que ces initiatives ont un caractère habituel, traditionnel et ne sont pas assorties d'actions destinées à influencer les électeurs (*CC 13 décembre 2007, AN Bouches-du-Rhône 1<sup>er</sup> circ.*).

### Régularité

Le juge électoral exige que la périodicité d'une initiative de communication institutionnelle ne soit pas modifiée. Il vérifie que la publication d'un bulletin municipal est régulière et qu'à l'approche des élections, l'écart entre chaque numéro ne se réduit pas. L'élu qui se présente aux élections futures peut continuer de signer des éditoriaux s'il le fait régulièrement et que le contenu de l'éditorial n'est pas électoraliste.

### Identité

Ce principe suppose qu'il ne soit pas apporté de changement dans la forme de la communication. A l'approche des élections, les différents moyens de communication ne doivent pas connaître de modifications avantageuses de leur aspect: dans une publication, la présentation doit être la même, les rubriques, la pagination doivent être semblables.

### Neutralité

La communication mise en œuvre ne doit pas faire référence aux élections à venir ou mettre en avant l'action du candidat sortant. Elle doit s'efforcer d'être informative. Le principe de neutralité prime sur tous les autres. Une publication municipale a beau être habituelle, avoir la même présentation, paraître régulièrement, si [...]

## RÉFÉRENCES

### Code électoral

- Article L.52-8 prohibant toute aide des collectivités aux campagnes des candidats durant l'année précédant les élections.
- Article L.52-1 alinéa 2 excluant toute campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion des collectivités intéressées par des élections générales durant les six mois précédant le mois d'un scrutin.
- Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du Code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique (JO du 19 avril 2011, p. 6831).

## Municipales 2014: la communication institutionnelle en période préélectorale

(...) elle contient un programme électoral en vue des municipales, elle sera appréciée comme une aide à la campagne d'un candidat.

### À NOTER

**En définitive, la communication en période préélectorale suppose surtout de ne pas modifier les habitudes générales de la communication en temps normal. Il ne s'agit pas de s'abstenir de communiquer, mais de le faire normalement, comme s'il n'y avait pas d'élections en perspective.**

Ce qui ne veut pas dire qu'on ne puisse pas du tout innover. Par exemple, le fait de créer un site internet institutionnel durant cette période ne suffit pas à faire de cette initiative une campagne de promotion publicitaire ou un avantage prohibé pour le maire et candidat (*CE 2 juillet 1999, Commune du Portel*). Mais une innovation reste facteur de risque. C'est au regard de son contenu qu'il sera jugé qu'une innovation répond à des visées électorales. Au regard de son contenu, mais aussi de l'ampleur donnée à son lancement et de la communication mise en œuvre.

## II. Les principales règles juridiques

### Interdiction d'apporter une aide directe ou indirecte au candidat

● **Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2013.** A partir du premier jour du douzième mois précédant le mois des élections, soit à partir du 1<sup>er</sup> mars 2013 pour les élections municipales de mars 2014, l'article L.52-8 du Code électoral interdit à toute personne morale de droit public ou privé d'apporter son concours à la campagne électorale d'un candidat. Elle ne peut « participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects, à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués ».

L'interdiction court durant l'année précédant les élections dans la mesure où cela correspond à la période durant laquelle le mandataire financier du candidat peut recueillir les fonds, les dons, destinés au financement de la campagne aux termes de l'article L.52-4.

### À NOTER

**Une aide prohibée d'une collectivité à un candidat qui aurait été apportée avant cette date ne devrait pas être considérée comme une aide prohibée au sens de l'article L.52-8. Le juge électoral semble bien s'en tenir à cette date, puisqu'il a jugé qu'un sondage d'opinion effectué et dont la dépense correspondante a été engagée avant l'ouverture du délai d'un an, n'avait pas à figurer sur le compte de campagne et qu'il ne constituait pas un don prohibé (CE 31 janv. 1997, n° 179300).**

● **Les personnes concernées.** L'interdiction vise toutes les personnes morales, sauf les partis ou groupements politiques à la condition que l'association de financement

du parti ou groupement politique ait été agréée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), avant que cette dernière ne se prononce sur la régularité du compte de campagne (*CC 27 février 2003, AN Martinique 3<sup>e</sup> circ.*).

Elle vise, naturellement, les établissements publics locaux, les EPCI, les sociétés d'économie mixtes locales. Elle vise bien évidemment aussi les entreprises, les associations loi de 1901.

● **Les aides prohibées.** L'interdiction vise toute forme de don: don en espèces, avantage en nature, réduction de prix par rapport au marché pour un bien ou une prestation équivalente.

– Il a été jugé que constitue un don prohibé l'utilisation par un élu candidat – sans le payer – d'un cliché photographique appartenant à la mairie, valeur 25000 francs (*CE 29 janv. 1997, El. mun. Calluire et Cuire*), de même que la publication d'un mensuel financé par la commune durant toute l'année précédant l'élection et comportant des éléments de propagande électorale (*CE 15 janv. 1997, El. mun. de Villeurbanne*), ou l'utilisation d'un véhicule de fonction de société (*CC 27 mars 2003, AN Ariège 2<sup>e</sup> circ.*).

– Constitue aussi un don prohibé l'utilisation du personnel municipal au cours du service pour apporter son concours à la campagne électorale d'un élu (*CE 8 nov. 1999, El. cant. de Bruz*) ou la mise à disposition massive des compétences et des services d'un nombre élevé de salariés de la collectivité.

– Constitue une aide prohibée d'une personne morale de droit public la mise à disposition gratuite d'une salle publique au profit exclusif d'un candidat (*CE 18 mars 2005, CNCCFP/M<sup>me</sup> Hervée Marie Y. n° 273946*). Mais ne constitue pas une aide prohibée le fait qu'un candidat ait bénéficié de la part d'une commune d'un vaste abri de plein air pour tenir une réunion publique, dès lors qu'il est établi que la commune a mis gratuitement à la disposition des autres candidats des salles équipées pour recevoir le public (*Cons. Const. 13 fév. 1998, AN Val-d'Oise 5<sup>e</sup> circ.*).

### À NOTER

**Concernant les tribunes libres réservées à l'opposition dans les bulletins d'information générale des collectivités, le Conseil d'Etat a jugé récemment que, le maire n'ayant aucun droit de contrôle sur leur contenu, un contenu à caractère de propagande électorale, s'il peut être analysé comme une dépense électorale, ne constitue pas un don prohibé de la collectivité (CE 7 mai 2012, El. cant. de Saint-Cloud n° 353536). En revanche, la tribune de la majorité et l'éditorial du maire doivent rester neutres ce qui n'est pas sans créer une rupture d'égalité entre les candidats.**

● **Les sanctions.** La méconnaissance de l'article L.52-8 entraîne des sanctions sévères. Pour le candidat, c'est le rejet éventuel du compte, en cas de dépassement notamment, l'inéligibilité éventuelle (de 1 à 3 ans pour tous les nouveaux mandats depuis la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011), l'annulation éventuelle de l'élection du candidat, le non-remboursement des dépenses électorales, le ver-

### SUR LE WEB

[www.cnccfp.fr](http://www.cnccfp.fr)

Le site de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

sement au Trésor d'une somme égale au montant du dépassement du plafond (*art. 52 du Code électoral*).

La méconnaissance de l'article L.52-8 du Code électoral entraîne, le cas échéant, des sanctions pénales. Pour le candidat et l'auteur du don (dont les dirigeants de droit et de fait des personnes morales), l'article L.113-1 du Code électoral prévoit une amende pouvant aller jusqu'à 3 750 euros et/ou 1 an prison.

● **L'appréciation du juge.** Le fait d'avoir bénéficié d'un don ou avantage en violation de cet article n'implique pas « le rejet du compte de campagne au seul motif que le candidat a bénéficié d'un avantage au sens de ces dispositions; (...) il y a lieu d'apprécier, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, notamment de la nature de l'avantage, de son montant et des conditions dans lesquelles il a été consenti, si le bénéfice de cet avantage doit entraîner le rejet du compte » (*CE 4 juil. 2011 n°338033*). Mais comme le Conseil d'Etat l'affirme en faisant application de la loi n°2011-412 du 14 avril 2011, « le juge prononce également l'inéligibilité du candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales ».

Pour déterminer si un manquement est d'une particulière gravité, « il incombe au juge de l'élection d'apprécier, d'une part, s'il s'agit d'un manquement caractérisé à une règle substantielle relative au financement des campagnes électorales, d'autre part, s'il présente un caractère délibéré ». Enfin, « il incombe, en outre, au juge de tenir compte de l'importance de l'avantage ou du don irrégulièrement consenti et de rechercher si, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, il a été susceptible de porter atteinte, de manière sensible, à l'égalité entre les candidats ».

### Interdiction de toute campagne de promotion publicitaire

● **A partir du 1<sup>er</sup> septembre 2013.** A compter du premier jour du sixième mois précédant le mois des élections, soit à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2013 dans le cas des élections municipales de mars 2014, les collectivités intéressées par des élections générales doivent s'abstenir d'engager toute campagne de promotion publicitaire de leurs réalisations et de leur gestion (*art. L.52-1 alinéa 2 du Code électoral*).

● **La portée de l'interdiction.** Il y a campagne de promotion publicitaire dès lors que l'initiative de communication dépasse l'information classique pour devenir un instrument de promotion des réalisations d'une municipalité et de ses élus.

#### À NOTER

**L'interdiction a une large portée: elle concerne également les campagnes organisées par les collectivités, établissements publics locaux ou EPCI non directement concernés par l'élection, mais intéressés par elle.**

C'est le cas notamment, d'une commune qui assure la promotion de son maire aux élections cantonales (*CE 28 juil. 1993, Fourcade*), d'un établissement public de coopération intercommunale assurant la promotion de son président candidat aux élections législatives (*Cons. Const. 4 nov. 1993, AN Rhône 2<sup>e</sup> circ.*) ou aux élections régionales (*CE 11 déc. 1998, El. rég. Rhône-Alpes*).

● **Les aides prohibées.** Constitue une campagne prohibée la diffusion, peu avant le scrutin, d'un bulletin municipal vantant les réalisations de la commune dont le maire est candidat aux cantonales, en raison de la périodicité incertaine du bulletin et de l'éditorial du maire exposant son action, ses résultats, ses projets pour la ville (*CE 28 juillet 1993, El. cant. Bordères-sur-l'Echez*).

– Constitue une campagne prohibée des initiatives nombreuses et répétées mettant en valeur l'action de la collectivité: intensité accrue de la publication du magazine municipal, quatre numéros spéciaux consacrés à mettre en valeur l'action municipale, dont le bilan de la municipalité, des inaugurations réitérées (*CE, 10 juillet 2009, El. mun. de Briançon*).

– Constitue une violation des dispositions de l'article L.52-1 alinéa 2 l'inauguration d'une bibliothèque municipale en présence d'un ministre deux mois avant le scrutin, mais aussi plus d'un an et demi après son ouverture au public (*CE 7 mai 1997, El. mun. d'Annonay*).

– La visite d'un parc quelques jours avant le scrutin à laquelle la population locale est invitée à participer par tracts édités par le département est une campagne de promotion illégale (*CE 25 septembre 1995, El. cant. de Vitry-sur-Seine Ouest n°163051*).

#### À NOTER

**Une collectivité peut continuer à organiser des manifestations nombreuses si elles sont analogues à celles des années précédentes (Cons. Const. 20 janvier 2003, AN Hauts-de-Seine 5<sup>e</sup> circ. 2002-2654). Ne sont pas interdites non plus les réunions destinées à présenter la municipalité aux nouveaux habitants arrivant dans la commune (CE 22 nov. 1995, Elections cantonales Bois-Colombes n°163105).**

● **Les sanctions.** La méconnaissance de l'article L.52-1 alinéa 2 entraîne également des sanctions sévères puisqu'elle peut se traduire par l'annulation des élections en cas d'écart faible entre des voix des candidats (*CE, 5 juin 1996, El. mun. Morhange – écart faible, annulation; CE 10 juin 1996, El. cant. Metz III – écart grand, pas d'annulation*). Elle peut, le cas échéant, entraîner pour l'auteur de la campagne, une amende pénale: l'article 90-1 du Code électoral prévoit en effet que « toute infraction aux dispositions de l'article L.52-1 sera punie d'une amende de 75 000 euros ».

En ce qui concerne le candidat, l'article L.113-1 du Code électoral prévoit une sanction de 3 750 euros et 1 an d'emprisonnement, mais cela ne semble concerner surtout que l'interdiction de toute publicité commerciale (*art. L.52-1 al 1 du Code électoral*) (*TGI Grenoble, 11 janvier 1994 Bertrand et Lambert – sanction du candidat et de son conseil en communication*). ■

### À SAVOIR

**Réglementation.** Les principes et les règles encadrant la communication institutionnelle en période préélectorale s'appliquent à tous les supports (écrits et dématérialisés) et à toutes les formes de communication (bulletin municipal, manifestation, campagne d'affichage...).

#### Cellule de communication.

Il est recommandé aux collectivités de mettre sur pied une organisation qui permette de sécuriser les actions de communication dans les périodes préélectorales, notamment en désignant une personne unique ou une petite cellule de quelques personnes, chargée de valider l'ensemble des opérations de communication au regard des règles spécifiques applicables en période préélectorale. La mise sur pied, durant l'année préélectorale, d'un plan de communication permettrait d'avoir plus aisément cette vue d'ensemble sur l'activité de communication.