

Projets d'urbanisme

Communiquer en période pré-électorale

Dans la perspective des élections municipales, les collectivités locales et tous les organismes publics doivent concilier la mise en œuvre des opérations d'aménagement nécessaires à leurs territoires et le respect des règles relatives à la communication pré-électorale.

LES AUTEURES

**VALENTINE
TESSIER
ET
NADIA BEN AYED,**
avocates à la cour,
cabinet Seban
et associés

La réalisation de projets d'urbanisme s'inscrit dans un calendrier qui peut s'avérer très long, entre l'annonce du lancement et son achèvement, dès lors que peuvent se succéder des périodes de concertation, obligatoire ou non, une enquête publique, dans certains cas, les actes de création et de réalisation d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), l'obtention des autorisations d'occuper le sol et, encore parfois, leur validation par le juge administratif dans les cas de recours contentieux. Toutes ces étapes sont susceptibles de faire l'objet d'opérations de communication. Or la maîtrise du calendrier se révèle souvent délicate pour les personnes publiques, notamment lorsqu'elles sont confrontées à l'augmentation des contentieux en matière d'urbanisme et à la multiplication des recours dits « abusifs » qui entraînent des retards parfois très importants dans la mise en œuvre des projets et peuvent conduire à une livraison de l'opération durant la période pré-électorale.

Dans ce cadre, il convient d'adapter sa communication et de savoir quelle place accorder aux élus candidats qui ont porté les projets au cours de leur mandat. La question n'est pas une hypothèse d'école et nombreux sont les élus qui se retrouvent, à moins d'un an des élections municipales, à seulement entamer la mise en œuvre de projets pourtant prévus en amont, pour des raisons très diverses (durée des études pré-opérationnelles plus importante que prévu, recours contentieux, etc.).

Communication institutionnelle en période pré-électorale

Le législateur n'a pas souhaité interdire toute communication institutionnelle en période pré-électorale. Il a seulement voulu mieux assurer l'égalité entre les élus candidats et les candidats ne disposant pas déjà d'un mandat. Les premiers doivent pouvoir poursuivre l'accomplissement de leur mandat jusqu'à l'élection. Ils conservent, en effet, le droit et le devoir d'informer leurs administrés sur les affaires les intéressant, sans pour autant qu'il leur soit reproché de verser dans la propagande électorale.

Depuis le 1^{er} mars 2013. L'article L.52-8 du Code électoral interdit à toute personne morale de participer au financement de la campagne d'un candidat, en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. Selon la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), un don

À NOTER

 On considère qu'il y a campagne de promotion dès lors que l'initiative de communication dépasse l'information classique, pour devenir un instrument de promotion des réalisations de la collectivité.

est un financement consenti par un tiers à titre gracieux et sans contrepartie, quelle que soit sa forme: espèces, dons, chèques, avantages en nature – ces derniers pouvant se matérialiser par des actions de communication institutionnelle. Ainsi toute valorisation, directe ou indirecte, de l'action, du bilan ou de l'image d'un élu candidat, notamment à travers la promotion de la collectivité, est prohibée. En effet, si la collectivité peut réaliser la promotion de sa gestion et de ses réalisations jusqu'au 1^{er} septembre 2013, elle ne pourra pas, pour autant, effectuer de telles opérations en mettant en valeur le rôle personnel d'un élu candidat, au risque que ces réalisations soient qualifiées de don prohibé au sens de l'article L.52-8 du Code électoral. Le non-respect de cet article peut conduire à entacher la régularité du compte de campagne du candidat, voire entraîner son rejet et le non-remboursement des dépenses électorales et, éventuellement, comporter des conséquences pénales pour la collectivité.

Dès le 1^{er} septembre 2013. L'article L.52-1 du Code électoral interdira de réaliser des campagnes de promotion publicitaire de la gestion et des réalisations de la collectivité. Seuls les candidats peuvent effectuer de telles campagnes, à leur frais, conformément à l'alinéa 3 de l'article précité. Il y a campagne de promotion dès lors que l'initiative de communication dépasse l'information classique, pour devenir un instrument de promotion des réalisations de la collectivité. Le juge retient une interprétation extensive de la notion de « collectivité » désignée par cet article. En effet, l'interdiction est applicable à toutes les collecti-

vités et pas seulement aux territoriales au sens de l'article 72 de la Constitution. Elle s'applique en effet non seulement à la collectivité intéressée par le scrutin, mais aussi à tous les organismes associés, les établissements publics où siègent les élus, les associations subventionnées par la collectivité, ainsi que les autres collectivités territoriales (1). Plusieurs acteurs de premier plan en matière d'aménagement et d'urbanisme, tels que les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les établissements publics d'aménagement et les sociétés d'économie mixte sont directement concernés.

La notion de don ou de campagne prohibée est appréciée au cas par cas, selon les caractéristiques de l'opération de communication et du contexte local, par le juge de l'élection grâce à un faisceau d'indices qui se compose de trois critères alternatifs:

- celui de l'antériorité repose sur le caractère habituel et traditionnel d'une action de communication; toutefois, l'organisation de nouvelles manifestations peut se justifier si elle relève de compétences habituelles de la collectivité et se justifie au regard d'un fait générateur;
- le critère de continuité et de l'identité du support signifie que si la collectivité peut continuer ses actions de communication, leur forme et leur fréquence ne doivent pas être tout à coup augmentées (ni le nombre de pages, ni la charte graphique, ni le budget);
- selon le critère de la neutralité et de l'objectivité du contenu de la communication, l'information ne peut contenir que des messages politiquement neutres, à caractère purement informatif. La communication sur les projets en cours doit se justifier par le devoir de fournir aux administrés une information particulière liée à un événement déterminé, en évitant toute personnalisation du message.

Communication en matière d'urbanisme en période pré-électorale

En pratique, de très nombreuses situations suscitent légitimement des interrogations au regard du cadre juridique décrit ci-avant. Ainsi en est-il de la création d'une ZAC, pour laquelle le Code de l'urbanisme impose l'organisation d'une procédure préalable de concertation (C. urb., art. L.300-2). De même, de quelles marges de manœuvre dispose une collectivité dans le cadre de l'adoption d'un plan local d'urbanisme qui intervient tardivement en raison de la longueur de la procédure, notamment lorsqu'il est question d'un PLU intercommunal? Ou encore, comment inaugurer sans risque un important équipement public lorsque son achèvement intervient pendant cette période? Comment annoncer les débuts des travaux de réalisation d'un bâtiment communal d'intérêt général (bibliothèque, centre culturel...) sans que cette communication ne soit considérée comme une opération de promotion publicitaire ou un avantage conféré à l'élu candidat?

Parmi les étapes phares d'une opération urbanistique, l'on identifie l'annonce du projet et l'adoption de ses modalités

d'organisation, la procédure de concertation, le choix du projet architectural, l'organisation d'une enquête publique, l'obtention d'un permis de construire, la validation de celui-ci par le juge administratif en cas de recours, le début des travaux de réalisation ou encore l'inauguration du bâtiment enfin achevé. Nous nous intéresserons plus spécialement à trois de ces phases, qui apparaissent particulièrement sensibles: la concertation, l'enquête publique et l'inauguration d'un projet municipal. Pour chacune de ces opérations, il est nécessaire que les élus candidats ne dépassent pas la limite existant entre l'information et la propagande électorale. En effet, l'information devant nécessairement être livrée aux citoyens, elle ne saurait donner l'occasion de mettre en avant l'action personnelle ou l'engagement d'un élu. A cet effet, la neutralité du contenu des supports de communication et le choix de supports adaptés à l'objectif poursuivi seront déterminants pour le juge électoral. En outre, la multiplication des outils de communication (flyers, affiches, mailing, nombre important de réunions publiques, etc.) constitue naturellement un indice de ce qui pourrait être qualifié de «propagande électorale». La proportionnalité des moyens de communication à l'objectif poursuivi par la collectivité (essentiellement déterminée par l'ampleur du projet) et la neutralité de leur contenu constituent deux principes qui doivent sous-tendre toute opération de communication portant sur un projet d'urbanisme ou de construction.

Concertation

Cette procédure est légalement encadrée par les dispositions de l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme qui prévoient que certaines opérations d'aménagement et procédures spécifiques (élaboration ou révision des documents d'urbanisme ou encore création d'une zone d'aménagement concerté) doivent faire l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. Bien qu'encadrée, des précautions doivent être prises lorsqu'une telle concertation est menée en période pré-électorale. Les objectifs et les modalités de cette concertation doivent «pendant une période suffisante au regard de l'importance du projet, permettre au public d'accéder aux informations relatives au projet» (C. urb., art. L.300-2). Les

À NOTER

La neutralité du contenu des supports de communication et le choix de supports adaptés à l'objectif poursuivi seront déterminants pour le juge électoral.

modalités sont fixées en amont, par délibération de la collectivité responsable du projet, et doivent être soigneusement décidées lorsque la concertation se tient pendant une période aussi sensible que les six mois précédant l'élection municipale, afin qu'il ne puisse pas être reproché à la municipalité d'avoir utilisé cette procédure pour mettre en avant ses actions. Notamment, s'il est envisagé que des élus interviennent lors de réunions publiques prévues en amont par la délibération ayant défini les modalités de la concertation (dans le seul cas où ces interventions sont justifiées au regard de leur compétence en la matière), ces (•••)

RÉFÉRENCES

- Code électoral (C. élect.), art. L.52-1, L.52-8.
- Code de l'urbanisme (C. urb.), art. L.300-2.

À LIRE

« Guide pratique du candidat. Financement, communication et organisation », de Philippe Bluteau, « Le Courrier des maires » et Territorial éditions, juin 2013.

(•••) interventions ne doivent pas être l'occasion d'exprimer leurs engagements ou de mettre en valeur leur action dans ce projet, ou d'exercer une quelconque influence sur les électeurs. Il a ainsi pu être considéré que l'organisation d'une réunion publique, tenue dans le cadre d'une concertation, réalisée en vertu de l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme pour un projet d'aménagement routier, quelques semaines avant le scrutin, n'était pas de nature à elle seule à constituer une pression sur les électeurs (2). Si une telle concertation est organisée, tant l'élu que les représentants de l'administration chargés du projet devront employer des termes neutres et les propos devront n'être qu'informatifs, dans un style descriptif, afin d'éviter toute valorisation et toute promotion de l'action de la collectivité ou de l'élu. De même que les moyens de communication devront être ceux habituellement utilisés pour une concertation sur un projet similaire.

Enquête publique

Une période de « réserve d'usage » doit être respectée par les fonctionnaires d'Etat dans l'exercice de leurs missions lors de compétitions électorales, afin de garantir la neutralité de l'Etat et de s'assurer qu'aucun d'entre eux ne fera usage de sa fonction à des fins de propagande électorale. Cette période de réserve s'applique ainsi au corps préfectoral et paraît s'imposer pendant les périodes d'élections locales (3). En vertu de ce devoir, les préfets ont ainsi la consigne de s'abstenir de toute participation à une manifestation publique, quel qu'en soit l'objet : inauguration, réunion publique, cérémonie, etc. (4). Si la question peut alors se poser de savoir si ce devoir contraint les préfets à ne pas utiliser leurs pouvoirs en matière d'ouverture d'enquêtes préalables à une déclaration d'utilité publique, la réponse doit à notre sens être négative. En effet, le devoir de réserve ne signifie pas la suspension de toutes leurs fonctions pendant cette période électorale, mais recommande de ne pas agir de telle sorte que la neutralité de l'Etat serait remise en question.

L'ouverture de l'enquête, qui est une décision objective strictement encadrée et n'exprimant aucune opinion politique, n'apparaît donc pas concernée par le devoir de réserve électorale. Toutefois, l'ouverture de l'enquête publique ne doit pas être l'occasion, pour la collectivité concernée, d'assurer une promotion de sa politique d'aménagement et d'urbanisme. Dans ce cadre, la publicité obligatoire des arrêtés d'ouverture d'enquête peut uniquement s'accompagner d'une information habituelle et descriptive aux administrés. Si la commune décidait de communiquer plus qu'habituellement sur le projet soumis à enquête, le juge administratif pourrait être alerté et considérer qu'il s'agit de propagande électorale, quelle que soit la forme de cette communication.

Inauguration

L'inauguration d'un bâtiment en période électorale n'est pas une manifestation anodine, puisqu'il est souvent la consécration d'un projet de la municipalité. Les contraintes de temps ou les recours contentieux qui durent plus longtemps qu'il ne faudrait peuvent avoir pour conséquence

que ce bâtiment ne sera achevé qu'en cette période sensible. La date de l'inauguration constitue un élément primordial dans l'appréciation du juge électoral, ce dernier étant sensible à toute modification visant à rapprocher la manifestation des élections. En effet, l'inauguration devrait logiquement intervenir, soit lors de l'achèvement des travaux, soit lors de la mise en service de l'équipement public. En effet, le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de considérer que l'inauguration d'une bibliothèque deux mois avant l'élection, mais près d'un an et demi après son ouverture au public, constitue une campagne de promotion publicitaire illégale (5). Dans cette affaire, les juges du Palais royal relèvent également que la manifestation avait été « largement portée à la connaissance du public ».

À NOTER

La publicité obligatoire des arrêtés d'ouverture d'enquête publique peut uniquement s'accompagner d'une information habituelle et descriptive aux administrés.

Il est donc primordial que l'inauguration ait lieu à une date qui soit uniquement déterminée par l'achèvement de la construction et que cette manifestation ne bénéficie pas d'une communication d'une ampleur inhabituelle. En outre, l'inauguration, si elle se tient pendant cette période des six mois précédant l'élection municipale, ne doit pas être le lieu d'une promotion des actions de la collectivité, ni de son élu sortant. S'il est d'usage d'en tenir, les discours doivent se limiter à informer la population sur l'intérêt de ce lieu et son utilité, sans qu'il soit possible d'élargir les propos sur d'autres actions ou sur la politique menée par la municipalité. Sous ces réserves, il n'est pas en principe interdit de procéder à des inaugurations de bâtiments en période pré-électorale. Il faut néanmoins veiller à ce que leur nombre ne soit pas inhabituellement élevé par rapport aux années précédentes, le juge électoral appréciant les situations d'espèce dans leur globalité.

(1) Cons. const., 4 nov. 1993, n°93-1265/1266; 14 nov. 2002, n°2002-2645; rép. min. Int. JO du Sénat, 31 mars 1992.

(2) CE, 29 juill. 2002, « Cne Porto-Vecchio », req. n°240019.

(3) Rép. min. à la question n°9178, JO du Sénat du 3 mars 2011.

(4) Rép. min. à la question n°21481, JO du Sénat du 27 août 1992.

(5) CE, 7 mai 1997, req. n°176788.

À RETENIR

➤ **Bon sens.** Le bon sens et la mesure doivent guider les initiatives de communication lorsqu'il s'agit de celle liée aux différentes phases d'une opération d'aménagement ou de construction. Aucune de ces actions ne doit pouvoir être requalifiée d'opération de propagande électorale ou de promotion de l'action de la municipalité.