MUNIVIPALES 2020 : L'UTILISATION DES SUPPORTS DE COMMUNICATION

Par Alexandra Aderno, avocate au cabinet Seban & Associés

Un candidat élu peut-il réaliser un bilan de mandat dans le courant de l'année précédant les élections ?

Le 2e alinéa de l'article L. 52-1 du Code électoral réserve une place particulière au bilan de mandat. Cette disposition précise que l'interdiction de la campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité « ne s'applique pas à la présentation, par un candidat ou pour son compte, dans le cadre de l'organisation de sa campagne, du bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus ». Cependant, la prudence s'impose lorsque le candidat est un élu sortant et que le bilan sera réalisé avec les outils de la collectivité. Le Conseil d'État a ainsi jugé que la diffusion d'un bulletin municipal présentant, de manière particulièrement avantageuse, les réalisations de la commune et comportant un éditorial du maire prenant ouvertement parti en faveur des candidats issus de la liste municipale sortante, présente le caractère d'une campagne prohibée de promotion publicitaire (CE, 3 décembre 2014, n° 382217).

Le bulletin d'information générale peut-il évoquer les échéances électorales ?

Si la publication du bulletin d'information générale, bénéficiant d'une antériorité évidente, n'a pas à être interrompue durant la période préélectorale, certaines précautions doivent être prises. En effet, l'indice de neutralité doit conduire à éviter d'évoquer les échéances électorales et les polémiques de la campagne. Plus largement, le bulletin d'information générale ne doit pas permettre à la majorité sortante de valoriser ses actions et de mettre en avant ses thématiques de campagne. Le Conseil d'État a considéré que la diffusion d'un bulletin municipal présentant de manière avantageuse les réalisations de la commune, quand bien même le ton favorable de la présentation ne diffère pas de celui des précédents bulletins, et comportant un éditorial du maire prenant ouvertement parti en faveur des candidats de la majorité présente le caractère d'une campagne prohibée de promotion publicitaire (CE, 3 décembre 2014, n° 382217).

Le maire sortant, candidat à sa réélection, peut-il maintenir son éditorial dans le bulletin d'information générale ?

Le bulletin d'information générale peut continuer à publier un éditorial du maire même si ce dernier est candidat, à la condition que la publication d'un tel éditorial soit habituelle, que sa présentation ne change pas, et que son contenu demeure strictement informatif. De plus, si une photographie accompagne habituellement l'éditorial du maire, elle peut être maintenue. Ainsi, le Conseil d'État a considéré que ne constitue pas une campagne de promotion publicitaire l'éditorial du maire, figurant dans un supplément du bulletin municipal, dressant un bilan avantageux des réalisations et de la gestion de la commune, ne faisant aucune référence aux élections à venir, dénué de toute polémique et rédigé dans des termes comparables à ceux des précédents numéros (CE, 3 juin 2015, n° 385851).

Les élus peuvent-ils aborder des polémiques électorales dans les tribunes libres du bulletin d'information générale ?

Les « tribunes libres » sont des espaces réservés à l'expression de l'opposition au sein des bulletins d'information générale des collectivités. Cet espace n'a pas vocation à disparaître dans la période préélectorale où les élus de l'opposition doivent pouvoir continuer d'informer les administrés de leur point de vue sur les affaires locales. Pourtant, la jurisprudence du Conseil d'État a été un temps contradictoire. En effet, elle a d'abord considéré que l'utilisation par des élus de leur tribune libre pour appeler à voter pour un candidat aux élections municipales devait être appréciée comme un don prohibé (CE, 3 juillet 2009, n° 322430). Finalement, elle a retenu que le directeur de la publication ne saurait contrôler le contenu des articles publiés sous la responsabilité de leurs auteurs, sauf s'ils sont de nature à engager sa responsabilité pénale (CE, 20 mai 2016, n° 387144).

Les élus issus de la majorité, candidats à leur réélection, peuvent-ils continuer de s'exprimer dans la tribune de la majorité ?

Les tribunes de la majorité n'ont aucune existence légale. En effet, le CGCT n'impose pas de créer un espace dédié à l'expression des élus de la majorité qui ont déjà le loisir de s'exprimer dans l'intégralité du bulletin d'information générale. Par conséquent, l'existence de tribunes de la majorité est purement empirique. Partant de là, en période préélectorale où la communication institutionnelle, dont la majorité municipale est garante, doit être neutre et éviter toute évocation électoraliste, il apparaît préférable de supprimer les tribunes libres.

Le site Internet institutionnel peut-il continuer de publier des actualités en période préélectorale ?

Le site Internet institutionnel n'a pas à cesser de fonctionner durant la période préélectorale. En effet, cet outil ne constitue pas en tant que tel une campagne de promotion publicitaire et/ou un don prohibé, mais son utilisation peut être sanctionnée (CE, 2 juillet 1999 n° 201622). Ainsi, c'est au regard du contenu du site Internet que le juge déterminera s'il a un rôle électoraliste. Par conséquent, la collectivité doit prêter attention à la neutralité du contenu des articles publiés sur ce site. En outre, il faut noter une spécificité importante propre au support électronique, à savoir que le juge électoral retient non pas le jour de la mise en ligne de la publication, c'est-à-dire sa date de diffusion, mais la date à laquelle elle a pu être visionnée.
Partant de là, la collectivité peut publier des actualités en période préélectorale si elles sont purement informatives. Elle devra également vérifier la tonalité des articles qui ont été publiés avant le 1er septembre 2019.

La collectivité peut-elle diffuser des brochures, des tracts ou des plaquettes relatives aux projets en cours ?

Le juge de l'élection opère également un contrôle sur ce type de publications ponctuelles. Ainsi, si ces documents ont une visée purement informative et que leur apparition est justifiée par une nouveauté effective, ils peuvent être diffusés sans difficulté. Tel peut être le cas de plaquettes d'information relatives à la création d'une nouvelle infrastructure ou à l'élaboration d'un nouveau service pour les usagers. À cet égard, le Conseil d'État a considéré que la mise à disposition gracieuse d'une brochure qui se limite à une énumération, en des termes mesurés, des principales actions entreprises par la municipalité ces vingt dernières années, sans polémique électorale, ne peut être considérée comme une campagne de promotion publicitaire (CE, 27 juillet 2015, n° 383404).

La collectivité peut-elle initier une campagne d'affiche relative à l'environnement en période préélectorale ?

Les campagnes d'affichage de grande ampleur initiées pendant la période préélectorale sont sanctionnées par le juge électoral. En effet, le Conseil d'État a retenu, s'agissant de l'apposition massive dans les stations de métro de la région, d'affiches de 4 mètres sur 3, relatives au transport et à l'emploi, que, compte tenu de leur impact et de leur contenu valorisant, la circonstance que ces campagnes aient été précédées de campagnes similaires les années précédentes n'est pas de nature à leur retirer le caractère de promotion publicitaire prohibée (CE, 4 juillet 2011, n° 338033). Ainsi, le maniement de la campagne d'affichage impose la plus grande vigilance, compte tenu de son impact sur les électeurs et du r ecoupement avec des thèmes de campagne. ●

Indices de neutralité et d'antériorité

En principe, l'utilisation des supports de communication institutionnels traditionnels n'a pas à être interrompue en période préélectorale. Il convient néanmoins d'être plus vigilant qu'à l'accoutumée sur la tonalité des propos retranscrits, puisque l'indice de neutralité prévaudra dès lors que le caractère traditionnel du support permet d'écarter l'indice d'antériorité. Les thèmes de campagne, les polémiques électorales et la valorisation des réalisations doivent être évités.