



Dossiers thématiques

Aménagement du territoire

Culture

Développement économique

Environnement

Finances et fiscalité

Habitat et logement

Institutions et pouvoirs locaux

Administration et ressources humaines

Santé et action sociale

Transports et mobilités

Urbanisme

Numérique et communication



Intercommunalité et communication en période pré-électorale : le point juridique en 5 questions/réponses.

08/03/2013

En Accès Réservé adhérents - Avec les élections au suffrage direct des délégués communautaires en mars 2014, les communautés sont pleinement soumises aux règles encadrant la communication institutionnelle depuis le 1er mars 2013. Quelles sont ces règles, quelles possibilités d'informations sur les changements de périmètres, de compétences, sur une nouvelle répartition des sièges, ? L'AdCF propose à ses adhérents un éclairage juridique grâce à la contribution du Cabinet SEBAN et associés.

COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE EN PERIODE PRE-ELECTORALE ET INTERCOMMUNALITE

1/ Les EPCI sont-ils soumis aux règles encadrant la communication institutionnelle en période pré-électorale ?

La communication institutionnelle est limitée par deux catégories d'interdictions, qui s'étalent sur deux périodes précédant l'organisation du scrutin :

- Un an avant le mois de l'élection, l'article L. 52-8 du code électoral interdit aux collectivités de participer au financement de la campagne électorale 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. Ainsi, toute valorisation, directe ou indirecte, du bilan ou de l'image d'un élu candidat, notamment à travers la promotion de la collectivité, est prohibée. Le non-respect de cet article peut notamment entacher la régularité du compte de campagne du candidat, ce qui peut entraîner son inéligibilité.
- Six mois avant le mois de l'élection, l'article L. 52-1 du code électoral interdit aux collectivités de réaliser des campagnes de promotion publicitaire de leur gestion et de leurs réalisations.

Le juge retient une interprétation extensive de la notion de « collectivité ». En effet, l'interdiction est applicable à tous les organismes associés, notamment les établissements publics où siègent les élus, ainsi que les autres collectivités territoriales. Par conséquent, les restrictions posées à l'article L. 52-1 précité s'appliquent aussi aux EPCI, s'agissant de leurs propres réalisations et de leur gestion (CC 14 novembre 2002, n° 2002-2645 AN). Les notions de campagne de promotion et de don prohibé sont appréciées au cas par cas par le juge de l'élection au regard des trois indices suivants :

- l'antériorité (caractère habituel et traditionnel d'une action de communication)
- la régularité (continuité, périodicité et identité du support)
- la neutralité du contenu (caractère purement informatif du message ou, au contraire, présence d'éléments promotionnels).

2/ Les EPCI pourraient-ils informer leur population de la réforme du mode de désignation des représentants des communes en période pré-électorale ?

Un projet de loi adopté en première lecture par le Sénat, discuté en séance publique par l'Assemblée nationale en février et actuellement en deuxième lecture au Sénat prévoit que les candidats au mandat de délégué communautaire seront élus en même temps que les conseillers municipaux, les premiers de la liste ayant vocation à siéger au conseil municipal et, mécaniquement, au conseil communautaire. Il n'existe pas d'interdiction de principe à ce que les EPCI informent leur population de ces nouvelles modalités d'ici les prochaines élections. En effet, ce type d'information ne paraît pas de nature à constituer une campagne de promotion d'un candidat. Il semble au contraire de la responsabilité des communes membres et des EPCI de délivrer une telle information aux électeurs.

3/ Qu'en est-il s'agissant de la nouvelle répartition des sièges au sein du conseil communautaire, induite par la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) ?

Depuis la loi RCT, la répartition des sièges au sein du conseil communautaire est plus strictement encadrée. Soit les communes membres se mettent d'accord avant le 30 juin 2013 sur un mode de répartition des sièges en fonction de leurs populations soit, à défaut, le Préfet prendra un arrêté pour mettre en œuvre les dispositions légales plus contraignantes. Cette nouvelle répartition des sièges peut naturellement faire l'objet d'une information auprès des administrés, en particulier au moment de son entrée en vigueur (le plus souvent en mars 2014, avant pour les collectivités qui l'auront anticipée), à condition toutefois qu'elle ne soit

pas le prétexte d'une valorisation de l'action d'une équipe municipale, qui pourrait par exemple se vanter d'avoir obtenu un accord profitable à la ville.

4/ Les EPCI peuvent-ils informer en période pré-électorale leur population d'une modification de leur périmètre sous l'effet de la loi RCT ?

En prévoyant l'adoption et la mise en œuvre de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), la loi RCT entraîne de nombreuses modifications des périmètres des EPCI par extension/réduction, création ou fusion des structures. Et certaines de ces modifications n'entreront en vigueur qu'en janvier 2014. Il paraît légitime que les populations concernées soient tenues informées de ces modifications importantes, y compris en période pré-électorale. La communication devra néanmoins être limitée dans le temps (il faut qu'elle soit justifiée par l'actualité, de sorte que l'information faite à l'automne 2013 sur une modification effective en janvier 2013 pourrait, sans être automatiquement sanctionnée, à tout le moins attirer l'attention du juge) et en volume (n'informer que la population réellement concernée par les modifications de périmètre, éviter une campagne de communication trop massive).

5/ Comment communiquer en période pré-électorale autour de la redéfinition d'un projet induite par la modification des compétences d'un EPCI ?

L'adhésion ou le retrait d'une commune peut avoir des incidences tant sur l'identité de l'autorité compétente pour conduire un projet que sur sa consistance (transfert voire élaboration d'un projet d'édification d'un équipement sportif ou culturel par exemple ou encore suivi d'une politique économique, sociale...). Il en va de même en cas de création d'un EPCI. Les fusions de communautés vont quant à elles conduire les élus à s'interroger sur le maintien ou le retour de certaines compétences (optionnelles, facultatives, sans compter la redéfinition de l'intérêt communautaire) et ce dans un délai de trois mois à deux ans. En bref, la loi RCT peut donc entraîner des bouleversements importants en matière de pilotage de projets de toutes sortes. Or, en période pré-électorale, il est toujours délicat de communiquer sur les réalisations d'une collectivité. L'article L. 52-8 précité prohibe la valorisation personnelle d'un candidat à travers une communication institutionnelle faisant état d'un projet en cours et l'article L. 52-1 interdit même à la collectivité (ou EPCI) de communiquer de façon promotionnelle sur ses réalisations. Pour autant, l'information des administrés doit continuer à être délivrée lorsqu'elle apparaît nécessaire. Toute la difficulté consiste dès lors à distinguer ce qui relève de l'information légitime de la population sur un projet qui la concerne de ce qui constitue de la propagande électorale à travers la présentation d'un projet. A titre d'illustration, la stricte information sur la construction d'une piscine sur le territoire communal à la suite du transfert de la compétence « équipements sportifs » à une communauté peut être délivrée à la population, y compris dans le délai de six mois avant l'élection, à condition qu'elle soit justifiée par l'actualité (le projet a une réalité sur laquelle il convient de communiquer au moment où l'information est donnée), qu'elle ne fasse pas l'objet d'une diffusion exagérément importante, qu'elle ne contienne pas d'élément de personnalisation d'un élu (photographie, éditorial signé, emploi de la première personne) et que sa tonalité soit totalement neutre. Pour être complet, on indiquera enfin que l'apposition du logo et du nom de la collectivité ou établissement compétent n'est par principe pas proscrite.

Aloïs RAMEL

Avocat à la Cour
SCP SEBAN & Associés

Solenne DAUCÉ

Avocat à la Cour
SCP SEBAN & Associés

L'AdCF remercie le Cabinet SEBAN et Associés pour sa contribution et son accord pour la mise à disposition exceptionnelle de ces informations juridiques.

Retrouver cet article dans le prochain n° d'Intercommunalités daté mars 2013 en ligne mi-mars

Visualiser en ligne les interventions didactiques du Cabinet SEBAN et Associés sur ce sujet : Quelle communication pour les collectivités territoriales et acteurs publics en période électorale ?

Contacts SCP SEBAN et Associés :

Solenne DAUCÉ : sdauce@seban-associes.avocat.fr ;

Aloïs RAMEL : aramel@seban-associes.avocat.fr

Contact AdCF : s.guirado@adcf.asso.fr