



JEAN-LOUIS VASSEUR,
avocat associé,
cabinet Seban et associés

Encadrement

La loi et la jurisprudence encadrent, depuis de longues années, la communication des collectivités locales dans le contexte du déroulement des campagnes électorales.

Equilibre

Les collectivités doivent faire en sorte que la communication institutionnelle ne devienne pas un instrument au service des candidats sortants disposant d'un réseau de relations.

Trois écueils

Par sécurité juridique, les collectivités doivent veiller à ce qu'aucune de leurs actions de communication ne puisse s'analyser comme une campagne de promotion, une aide ou de la propagande.

Elections 2017 (1/4) Gestion sécurisée de la communication locale en période électorale



Une longue période de campagne électorale s'est ouverte, en vue de l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 2017 et des élections législatives des 11 et 18 juin 2017. Cette période va soulever de nombreuses questions dans les collectivités locales, qui devront s'interroger sur la compatibilité de leurs initiatives en matière de communication avec les règles posées par le code électoral (C. élect.).

Le législateur n'a pas voulu empêcher les collectivités d'échanger avec leurs administrés. Elles ont, au contraire, le devoir de le faire, au nom du droit de ceux-ci à l'information. Mais il a souhaité faire en sorte, au nom de l'égalité entre les candidats, que la communication institutionnelle ne puisse devenir un instrument au service de la campagne des candidats sortants, des candidats disposant d'un réseau de relations. C'est ainsi que plusieurs dispositions sont venues interdire les utilisations abusives des moyens publics en période électorale.

PROHIBITION DES CAMPAGNES DE PROMOTION PUBLICITAIRES DES COLLECTIVITÉS ET DE LEUR GESTION

Le législateur a prohibé, dans l'alinéa 2 de l'article L.52-1 du code électoral, toute campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité pendant six mois, à compter du premier jour du mois de l'élection. La méconnaissance de cette disposition est de nature à entraîner l'annulation de l'élection.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

Le Conseil constitutionnel a régulièrement eu l'occasion de préciser que l'alinéa 2 de l'article L.52-1, était applicable dans le cadre des élections législatives (1). L'interdiction court à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois des élections, soit à compter du 1^{er} décembre 2016. C'est naturellement, dans le cas des élections législatives, que les collectivités locales devront faire preuve de la plus grande prudence dans leurs actions de

communication. Ces dernières pourraient aboutir beaucoup plus facilement, en effet, à l'annulation d'une élection législative qu'à celle de l'élection présidentielle.

Il leur faudra donc veiller à ne pas prendre, d'ici aux élections législatives, d'initiative offrant une image flatteuse des réalisations de la commune, du département, d'un établissement public, de la gestion de ces collectivités et surtout de leurs élus. Rien, en revanche, ne justifierait que soient considérées en soi comme des campagnes de promotion prohibées l'inauguration d'une station d'épuration, la réception d'une équipe sportive, la démolition d'un centre de loisirs dans une commune dont le candidat est maire, dès lors que ces événements interviendraient selon un calendrier prévu de longue date et ne seraient pas accompagnés d'une opération de communication anormalement forte, mettant particulièrement en valeur la personne du candidat et son action.

En période électorale, il est tout à fait possible d'informer sur les réalisations et la gestion de la collectivité, dans le cadre d'une campagne d'information (2). La règle à observer consiste à poursuivre, selon leur rythme habituel, les activités de communication ayant une antériorité réelle ou étant tout au moins justifiées par des considérations sans rapport avec les scrutins à venir. Il est préférable, par exemple, d'éviter toute inauguration qui aurait pu être faite plus tôt, de déclencher une série de poses de première pierre par un candidat à proximité des élections, de créer un nouveau média valorisant un candidat. Et il convient de veiller à ce qu'aucune allusion aux élections ne soit faite dans les documents distribués.

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

L'alinéa 2 de l'article L.52-1 est aussi applicable à l'élection présidentielle. Toutes les collectivités, quel que soit leur périmètre géographique, entrent dans le champ d'application de la loi. Tous les supports de communication sont concernés par cette interdiction: publications municipales, affiches, stands dans une exposition, achat de temps d'antenne à la radio ou à la télévision, édition de plaquettes, de brochures, achat d'espaces dans la presse écrite, sites internet, etc. Cette interdiction court depuis le 1^{er} octobre 2016.

PROHIBITION DES AIDES ET DONS AUX CANDIDATS

L'article L.52-8 a interdit à toute personne morale, de droit public ou privé, d'apporter une aide, quelle qu'en soit la forme, à la campagne d'un candidat. Toutes les personnes morales, en dehors des partis politiques, sont concernées: la communication émanant des personnes morales de droit public ou des personnes morales de droit privé qui agissent pour leur compte. Cette interdiction a un caractère permanent, puisqu'une telle aide ne correspond pas à l'intérêt local. Mais, en matière électorale, sa portée concerne une période bien déterminée parce qu'elle est combinée avec les dispositions de l'article L.52.4 du code, qui définissent la période durant laquelle le mandataire financier du candidat recueille les fonds et effectue les dépenses relatives à la campagne de son candidat. Et cette dernière période est, aux yeux du juge électoral, celle durant laquelle les collectivités ne peuvent faire de dons aux candidats, leur apporter quelque aide que ce soit dans leur campagne. Sa méconnaissance peut entraîner l'annulation de l'élection, le rejet du compte de campagne du candidat et son inéligibilité pour une durée allant jusqu'à trois ans, en cas de fraude. La communication des collectivités peut, à cet égard, présenter un risque, si son contenu paraît mis au service de la propagande d'un candidat, en présentant son programme, en développant une polémique politique, en organisant des rencontres avec la population.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

Cette prohibition est applicable dans le cas des élections législatives (3). La durée de la prohibition résultant de la combinaison de l'article L.52-4 du code électoral était, jusque-là, d'une année. La loi du 25 avril 2016 modifiant l'article L.52-4 du code électoral a réduit cette durée à six mois. Si bien que la prohibition s'applique désormais à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois des élections, soit, en l'espèce, depuis le 1^{er} décembre 2016.

RÉFÉRENCE

Code électoral (C. élect.), art. L.52-1 et L.52-8.

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

La prohibition de l'article L.52-8 est, enfin, applicable à l'élection du président de la République. C'est ce que confirme la décision du Conseil constitutionnel en date du 4 juillet 2013, soulignant que l'article L.52-8 du code électoral s'applique au cas de l'élection présidentielle (4). Comme le Conseil le précise dans sa décision, les dépenses de campagne du candidat élu «ont ainsi été financées irrégulièrement, en méconnaissance des dispositions de l'article L.52-8 du code électoral applicable à l'élection présidentielle [...] qui prohibe,

sous quelque forme que ce soit, la participation des personnes morales autres que les partis ou groupements politiques au financement de la campagne électorale d'un candidat».

C'est aussi ce qui résulte de la décision n°2002-113 PDR du 26 septembre 2002 (5). Le Conseil a relevé que «la commune de Vitrolles (Bouches-du-Rhône) a assuré l'ensemble des opérations relatives à l'expédition, en

deux envois, d'environ 62000 lettres adressées à des personnalités mentionnées au I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée, les invitant à présenter la candidature de M. Bruno Mégret; que, si, à la suite des observations de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, les achats effectués en vue de la réalisation de ces prestations ont été remboursés par l'association de financement électorale à la commune, celle-ci a conservé à sa charge les frais généraux de toute nature afférents à l'opération en cause; que, d'autre part, le candidat, dont le compte ne retrace aucune dépense de personnel, a bénéficié, entre juin 2001 et avril 2002, du concours d'un agent rémunéré par la commune de Vitrolles; qu'il ressort des pièces du dossier que la participation effective de cet agent à la campagne électorale de M. Bruno Mégret a revêtu un caractère significatif pendant

ses heures de service» et «[...] qu'il résulte de ce qui précède que le candidat a bénéficié, de la part d'une personne morale autre qu'un parti politique, d'avantages prohibés par l'article L.52-8 du code électoral».

On relèvera, enfin, que la durée de l'interdiction instituée par l'article L.52-8 du code électoral n'a pas été ramenée à six mois par la loi du 25 avril 2016. Elle reste d'une durée d'une année, courant ainsi à compter du premier jour de l'année précédant le mois de l'élection, soit, en l'espèce, depuis le 1^{er} avril 2016.

ACTIONS DE PROPAGANDE PENDANT LES SIX MOIS QUI PRÉCÈDENT UNE ÉLECTION

«Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite» (C. élect., art. L.52-1, alinéa 1). Cette interdiction s'applique à compter du 1^{er} décembre 2016 pour les élections législatives. Pour l'élection présidentielle, elle s'applique à compter du 1^{er} octobre 2016, mais il est à noter que ces dispositions concernent les seules actions qui ont un lien avec l'élection en cause. Une collectivité ne peut acheter des encarts dans un journal pour vanter un candidat, ou recourir, dans le même but, à une campagne d'appels téléphoniques. Un bulletin municipal qui ne comporte pas d'éléments constitutifs d'une campagne de promotion publicitaire ayant un lien avec l'élection présidentielle ne tombe pas sous le coup de cette interdiction.▣

(1) Cons. const., 18 janvier 2013, déc. n°2012-4592 AN.

(2) CE, 9 octobre 1996, élec. mun. de Cherbourg, req. n°176893, n°176795 et n°176824; CE, 21 décembre 2001, élec. mun. de Guerchy, req. n°234977.

(3) Cons. const., 29 novembre 2012, déc. n°2012-4603 AN: élection de Maurice Leroy des 10 et 17 juin 2012, dans la 3^e circonscription du Loir-et-Cher pour la désignation d'un député à l'Assemblée nationale.

(4) Cons. const., 4 juillet 2013, déc. n°2013-156 PDR: élections du président Sarkozy.

(5) Elections prés. de 2002: rejet du compte de campagne de M. Mégret.

SÉRIE ÉLECTIONS 2017 : À PARAÎTRE

- Les tribunes de l'opposition
- L'organisation du bureau de vote
- La tenue des scrutins



La règle consiste à poursuivre, selon leur rythme habituel, les activités de communication ayant une antériorité réelle, ou étant justifiées par des considérations sans rapport avec les scrutins à venir.