

Essentielle, l'information juridique ne doit pas être réservée aux seuls spécialistes. Cette rubrique vous propose ainsi chaque mois des décryptages clairs et compréhensibles par tous sur l'ensemble des sujets relatifs aux collectivités territoriales. Elle est réalisée en partenariat avec le cabinet Seban & Associés, premier cabinet d'avocats s'adressant à l'ensemble des acteurs publics avec une approche pluridisciplinaire.



MUNICIPALES 2020 : LA COMMUNICATION EN PÉRIODE PRÉÉLECTORALE

Par Alexandra Ademo, avocate au cabinet Seban & Associés

■ Quelles sont les interdictions en matière de communication institutionnelle en période préélectorale ?

Le Code électoral a institué deux limites à la communication institutionnelle en période préélectorale. L'alinéa 2 de son article L. 52-8 interdit aux personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, de financer la campagne électorale d'un candidat, en lui consentant des dons ou en lui fournissant des biens, services ou avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux habituellement pratiqués. Le 2^e alinéa de 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.

■ À partir de quand ces interdictions s'appliquent-elles ?

Ces deux interdictions s'appliquent dans les six mois précédant le scrutin. Par conséquent, pour les prochaines élections qui devraient se dérouler en mars 2020, sans que la date ne soit encore précisément déterminée, l'interdiction s'appliquera dès le 1^{er} septembre 2019. S'agissant des dons prohibés, le délai d'un an précédant le scrutin a finalement été ramené à six mois par la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables aux élections, qui a modifié l'article L. 52-4 du Code électoral relatif à la mission du mandataire financier de recueillir les fonds destinés au financement.

■ Qu'est-ce qu'un don prohibé ?

Selon la Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques (CNCCFP),

un don 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, une action de communication peut être appréciée comme une campagne de promotion publicitaire et, compte tenu des dépenses engagées pour ce faire par la collectivité, elle peut apparaître comme un don prohibé.

■ Qu'est-ce qu'une campagne de promotion publicitaire ?

Il y a campagne de promotion quand l'initiative de communication devient un instrument de promotion des réalisations d'une municipalité et de ses élus. Le champ d'application du 2^e alinéa de l'article L. 52-1 du Code électoral s'étend à tous les supports de communication, internes ou externes, qu'il s'agisse du bulletin municipal ou du site Internet de la collectivité, d'affiches et de photographies, de cartes de visite ou de courriers. Ainsi, le juge administratif a considéré que constitue une campagne prohibée des initiatives nombreuses et répétées mettant en valeur l'action de la collectivité, comprenant une 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, élections municipales de Briançon, n° 322070).

■ Quelles sont les personnes concernées par ces interdictions ?

S'agissant des dons prohibés, l'article L. 52-8 du Code électoral

s'applique en dehors de tout lien de rattachement entre un élu et une collectivité. Ainsi, un don prohibé peut être caractérisé entre une collectivité et un élu-candidat d'une autre collectivité (CE, 27 juin 2016, n° 395413). Les satellites locaux des collectivités, à savoir les établissements publics locaux, les syndicats intercommunaux, les offices publics de l'habitat, les sociétés d'économie mixte ou les sociétés publiques locales sont également concernés.

Il en va de même pour les campagnes de promotion publicitaire. À titre d'exemple, c'est le cas d'une commune assurant la promotion de son maire aux élections cantonales (CE, 28 juillet 1993, élections cantonales de Bordères-sur-l'Échez, n° 142586).

■ Comment le juge de l'élection apprécie ces interdictions en cas de recours ?

Les notions de campagne de promotion et de don prohibé sont appréciées au cas par cas par le juge de l'élection au regard d'un faisceau d'indices. Ainsi, une fois l'irrégularité caractérisée, il apprécie si elle a été de nature à altérer la sincérité et s'il y a un écart faible entre les

voix obtenues par les candidats (CE, 5 juin, 1996, élections municipales de Morhange, n° 173642). Si tel est le cas, le scrutin peut être annulé.

■ Quel est le faisceau d'indices utilisé par le juge de l'élection ?

Le juge de l'élection apprécie le support de communication au regard de :

- Son antériorité : la caractérisation d'une campagne de promotion ou d'un don prohibé sera d'autant plus hypothétique que l'action de communication aura un caractère habituel et traditionnel, telle que l'envoi d'un bulletin municipal périodique ou l'organisation de réunions de présentation du budget annuel (CE, 6 février 2002, élections municipales de Pont-de-Cheruy, n° 234903).
- Sa continuité : la collectivité peut continuer les actions de communication régulièrement organisées mais elle ne peut en modifier la forme et la fréquence.
- Sa neutralité : l'information délivrée dans les campagnes de communication ne doit comporter que des messages politiquement neutres, à caractère purement informatif (CE, 30 décembre 2010,

élections régionales de Midi-Pyrénées, n° 338189).

À souligner qu'il s'agit d'indices et non de critères cumulatifs, ce qui veut dire que le fait qu'ils ne soient pas réunis simultanément n'empêche pas le juge de considérer qu'il se trouve en présence d'une campagne prohibée.

■ Quelles sont les sanctions encourues en cas de méconnaissance des articles L. 52-1 et L. 52-8 du Code électoral ?

Certaines sanctions sont strictement attachées à la méconnaissance de l'article L. 52-1 ou de l'article L. 52-8 du Code électoral, tandis que d'autres peuvent être prononcées indifféremment en cas de méconnaissance de l'une ou l'autre de ces dispositions. Elles peuvent être prononcées soit à l'occasion d'un recours devant le tribunal administratif dirigé contre les élections, soit à l'occasion du rejet du compte de campagne par la CNCCFP, qui dans ce cas est amenée à saisir le tribunal administratif.

Dans le premier cas, le juge électoral peut éventuellement prononcer l'annulation des élections. En cas de méconnaissance de l'article L. 52-1 du Code électoral, l'auteur de la campagne peut être puni d'une amende de 75000 €, aux termes de l'article L. 90-1 du Code électoral.

Dans le second cas, si la réintégration du montant des dons prohibés dans le compte de campagne a pour effet d'entraîner un dépassement du plafond des dépenses électorales, la CNCCFP pourra décider de rejeter le compte de campagne et de saisir le juge de l'élection, qui pourra déclarer le candidat inéligible (article L. 118-3 du Code électoral). ●



© C. H. Bouquin, Wikimedia Commons