

ÉLECTIONS DE MARS 2020

L'exigeante communication institutionnelle en période préélectorale

Le 1^{er} septembre 2019 débutera, en toute hypothèse, la période préélectorale, dès lors que les élections municipales se tiendront vraisemblablement en mars 2020. Seront alors appliquées les règles de communication institutionnelle propres à cette période. Le point sur l'encadrement, les sanctions possibles, ainsi que les modalités de sécurisation de la communication lors de cette période.

1 ÉLU OU CANDIDAT ? LES ENJEUX

La communication institutionnelle est celle effectuée par les administrations publiques afin d'informer les administrés des initiatives et des réalisations de la collectivité. Le législateur n'a pas voulu interdire toute communication institutionnelle en période préélectorale, mais a souhaité mieux assurer l'égalité entre les candidats, qu'ils disposent déjà d'un mandat ou non. D'un côté, les candidats-élus doivent accomplir leur mandat jusqu'à la fin, en conservant le droit, et même le devoir, d'informer leurs administrés sur les affaires les intéressant. De l'autre, ils ne doivent pouvoir prendre aucune initiative susceptible d'être appréciée comme étant de nature à promouvoir leur action et leur personne.

Maire ou candidat, distinction malaisée

Il n'est pas toujours aisé de distinguer la communication personnelle de l' élu sortant, se présentant de nouveau au suffrage, de la communication purement institutionnelle de la collectivité dès lors que, dans

ce cadre, il peut sembler légitime que les élus présentent leurs actions dans des termes avantageux.

Le législateur a institué des limites qui entrent en vigueur six mois avant le premier jour du mois durant lequel auront lieu les élections concernées, soit, pour les prochaines municipales, qui devraient avoir lieu en mars 2020, à compter du 1^{er} septembre 2019.

2 L'ENCADREMENT, DE LA LOI À LA JURISPRUDENCE

La communication, un « don » prohibé ?

Le code électoral interdit la participation des personnes morales – dont celles de droit public –, à l'exception des partis ou groupements politiques, au financement de la campagne électorale d'un candidat, sous quelque forme que ce soit (1). Or des actions de communication institutionnelle en faveur d'un candidat peuvent constituer des dons à son égard. Dès lors, toute valorisation, directe ou indirecte, du bilan, de l'action ou de l'image d'un élu candidat, notamment à travers la

promotion de l'institution, est prohibée dans les six mois qui précèdent les élections (2). En effet, cette interdiction s'applique désormais six mois avant les élections et non plus dans le délai d'un an précédant le scrutin (3).

Une collectivité est, en revanche, avant le début de la période préélectorale (4), libre de déterminer les modalités de sa communication. Par exemple, un sondage d'opinion commandé par un élu sortant et financé par la collectivité avant l'ouverture du délai légal ne constitue pas un don prohibé (5). Cette interdiction s'applique aussi en dehors de tout lien de rattachement entre un élu et une collectivité : un don prohibé peut être caractérisé entre une collectivité et un élu-candidat d'une autre collectivité (6).

Les campagnes publicitaires interdites

Le code électoral interdit les campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité, par celles qui sont intéressées par le scrutin, dans les six mois précédant les élections (7). On peut considérer 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 d'une municipalité et de ses élus, comme la multiplication, à l'approche des élections, des publications et événements locaux (8) ou la distribution massive du bulletin d'information générale, la veille et avant-veille du scrutin (9). À l'inverse, ne constitue pas une campagne de promotion, l'organisation de manifestations liées à des événements particuliers, ne bénéficiant pas d'une couverture médiatique particulière et ne contribuant pas à la promotion des réalisations et de la gestion de la commune (10). Le champ d'application de cette interdiction s'étend à tous les supports de communication, qu'ils soient internes ou externes (bulle-

tin d'information, site internet, affiches, photographies, cartes de visite, courriers, etc.).

En outre, le juge électoral applique ces dispositions aux campagnes organisées par les collectivités non directement concernées par l'élection à venir, mais intéressées par elle, comme la commune assurant la promotion de son maire aux élections cantonales (11). En somme, seuls les candidats peuvent effectuer de telles campagnes, à leurs frais.

Jurisprudence : le « faisceau » d'indices

La caractérisation d'un don prohibé ou d'une campagne de promotion publicitaire est réalisée au cas par cas par le juge de l'élection au regard d'un faisceau d'indices qui se compose de trois critères principaux :

– l'antériorité : l'action de communication ne doit pas avoir été créée spécifiquement en vue des élections (12).

– la continuité et l'identité du support : la collectivité peut continuer les actions de communication régulièrement organisées mais ne peut en modifier la forme et la fréquence.

– la neutralité du contenu : l'information délivrée dans les campagnes de communication ne doit comporter que des messages politiquement neutres et à caractère strictement informatif (13).

A noter que ces critères ne sont pas cumulatifs (14).

3 LES SANCTIONS ENCOURUES

Certaines sanctions sont strictement attachées à la méconnaissance de l'article L. 52-1 du code électoral ou L. 52-8, tandis que d'autres peuvent être prononcées indifféremment en cas de méconnaissance de l'une ou l'autre de ces dispositions. A l'occasion d'un recours devant le tribunal administratif dirigé contre les élections, le candidat risque :

– l'annulation de son élection, au cas où il en aurait été le candidat victorieux, si l'irrégularité a pu être de nature à en fausser le résultat ;

– 75 000 euros d'amende (15), en cas de méconnaissance de l'article L. 52-1 du code électoral

De lourdes sanctions financières et électorales...

En cas de méconnaissance des règles de financement de campagne, le candidat risque :

– la réduction du montant du remboursement forfaitaire de ses frais de campagne ;

– le rejet de son compte de campagne et le non-remboursement forfaitaire de ses frais, étant toutefois précisé que cela suppose une appréciation au cas par cas (16) ;

– l'inéligibilité pour un à trois ans qui peut atteindre tous les nouveaux mandats (17), en cas de volonté de fraude ou de manquement particulièrement grave aux règles de financement des campagnes électorales ;

– le versement au Trésor public d'une somme égale au montant du dépassement du plafond, dans les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales est constaté par une décision définitive (18) ;

– trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende, en cas d'intention frauduleuse.

... et pénales, du moins hypothétiques

Les sanctions encourues sont donc très lourdes. Il convient néanmoins de préciser que celles-ci n'ont, à ce jour, jamais été appliquées.

4 SÉCURISER L'USAGE DES OUTILS DE COM'

Les supports papier traditionnels à surveiller

Il n'est pas question d'interrompre la publication du bulletin d'information générale durant la période

précédant les élections municipales. Il convient, cependant, d'éviter tout changement significatif dans la présentation, le volume, le contenu ou le ton du bulletin (sauf à le rendre plus neutre). Exemple : l'envoi d'un bulletin municipal dépourvu de toute polémique électorale et qui se limite, en des termes mesurés, à dresser le bilan de la mandature, et à annoncer, dans l'éditorial, que l'équipe municipale, se présentera à nouveau ne constitue pas une campagne de promotion publicitaire (20).

En revanche, 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 (21).

Tribunes libres de l'opposition et bilan de mandat restent acceptés

De la même manière, les tribunes libres (22), assurant la liberté d'expression de l'opposition municipale, n'ont pas vocation à disparaître avant les élections. Quand bien même, il convient d'être particulièrement vigilant quant à leur contenu afin d'éviter la publication de propos diffamatoires, injurieux ou outrageants (23).

En outre, une place particulière est faite au bilan de mandat puisque la loi affirme que la réalisation d'un tel bilan par l'élu sortant n'est pas en soi directement contraire aux dispositions des art. L. 52-1 et L. 52-8 du code électoral (24).

Le caractère « habituel » et le rythme des événements, critères centraux

Ce sont non seulement la tenue des événements qui doit être encadrée, mais aussi la communication qui les accompagne. En effet, les inaugurations, visites et poses de première pierre attirent le soup- ●●●

RÉFÉRENCES

- Loi n°2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections
- Code électoral, livre 1^{er}, titre 1^{er}, chap V (propagande), V bis (financement et plafonnement des dépenses électorales), VII (dispositions pénales) et VIII (contentieux)

●●● çon du juge électoral lorsque ces événements interviennent à un rythme plus intense qu'à la normale durant la période préélectorale, si ces manifestations n'ont pas un caractère habituel et ne sont pas justifiées par un fait générateur sans rapport avec le scrutin. A ce titre, le juge administratif a retenu que constitue une violation de l'alinéa 2 de l'article L. 52-1 du code électoral l'inauguration d'une bibliothèque municipale, en présence d'un ministre, deux mois avant le scrutin, mais aussi plus d'un an et demi après son ouverture au public (25). En revanche, il est admis que la participation du maire sortant à des inaugurations, vernissage, remises de médailles, compétitions, spectacles scolaires et à une foire-exposition, quelques semaines avant le scrutin, fait partie des activités normales d'un maire en cours de mandat. Il ne s'agit donc pas de support à des actions de promotion du candidat ou du programme électoral de sa liste (26).

Récemment, le Conseil d'Etat a retenu que ni les visites de terrain, qui étaient habituellement réalisées, ni la visite du chantier de construction d'un lycée, réalisé au début des travaux, ni la conférence de

presse annonçant le déploiement d'un réseau wifi gratuit, dont la date s'explique par la reprise des travaux, ne peuvent être regardées comme des campagnes de promotion publicitaire (27).

Site internet et réseaux sociaux : les usages seront scrutés

Le juge administratif a estimé que le seul fait de créer un site institutionnel dans les six mois précédant l'élection ne constituait pas une campagne de promotion (28), mais c'est bien son utilisation qui pouvait contrevenir aux dispositions du code électoral. Spécificité importante propre au support électronique : le juge électoral pourrait retenir 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. A cet égard, une réponse ministérielle recommande de retirer, à compter du premier jour du sixième mois précédant le scrutin, les contenus promotionnels qui seraient encore présents sur le site (29).

Néanmoins, certaines précautions doivent être respectées. En effet, la page Facebook d'une collectivité a récemment été assimilée à un bulletin d'information générale (30),

Par analogie, les mêmes précautions que pour ce support papier doivent être appliquées. Au contraire, Twitter peut sembler plus souple en période préélectorale dès lors que la collectivité se contente de relayer des infos disponibles sur d'autres médias (31).

En outre, le juge administratif a opéré une analyse poussée de l'utilisation des réseaux sociaux, au regard du caractère instantané de l'outil et de ses paramètres de réglage. En effet, le Conseil d'Etat a considéré que l'utilisation d'une page Facebook au nom de la mairie par le maire sortant a constitué une manœuvre de nature à altérer la sincérité du scrutin dès lors qu'elle mélangeait des informations institutionnelles et des éléments de propagande de nature à créer une confusion dans l'esprit des électeurs (32). A ce titre, la désignation d'un « community manager » pour gérer les réseaux sociaux des municipalités est fortement recommandée en vue des prochaines élections.

Par Agathe Delescluse et Alexandra Aderno, avocates au cabinet Seban & Associés

(1) Art. L. 52-8.

(2) Art. L. 52-4 du code électoral.

(3) Loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections.

(4) Etant précisé que l'identification d'un don prohibé n'est pas fonction du jour d'engagement des éventuelles dépenses lui étant attachées, mais dépend exclusivement du jour auquel il est considéré que le candidat en a bénéficié.

(5) CE, 31 janvier 1997, élections municipales de Mende, n° 179300.

(6) CE, 13 novembre 2009, élections municipales de Valence, n° 325551 ; CE, 10 juillet 2009, Elections municipales de Briançon, n° 322070.

(7) Art. L. 52-1, 2^e alinéa.

(8) CE, 10 juillet 2009, élections municipales de Briançon, n° 322070.

(9) CE, 16 mars 2016, élections cantonales de Niort 3, n° 394533.

(10) CE, 17 avril 2015, élections municipales d'Audenge, n° 382194.

(11) CE, 28 juillet 1993, élections cantonales de Bordères-sur-L'Echez, n° 142586.

(12) La caractérisation d'un don prohibé ou d'une campagne de promotion publicitaire sera d'autant plus hypothétique que l'action de communication aura un caractère habituel et traditionnel, tel que l'envoi d'une lettre d'information périodique ou l'organisation d'une commémoration annuelle (CE, 6 février 2002, Elections municipales de Pont-de-Chéruy, n° 234903 ; CE, 20 mai 2005, élections cantonales de Dijon, n° 274400).

(13) CE, 30 décembre 2010, élections régionales de Midi-Pyrénées, n° 338189 ; TA Versailles, 14 octobre 2010, élections municipales de Clamart, n° 0802755.

(14) Le fait qu'une publication bénéficie

du critère d'antériorité ne suffit pas à lui éviter d'être qualifiée de campagne prohibée dès lors qu'elle dresse un bilan particulièrement favorable de l'action des élus ou encore qu'elle modifie substantiellement la pagination habituelle (CE, 6 mai 2015, élections municipales d'Ailly-sur-Noye, n° 383305).

(15) Art. L. 90-1 du code électoral.

(16) CE, 4 juillet 2011, élections régionales d'Ile-de-France, n° 338033.

(17) Art. L. 118-3 du code électoral.

(18) Art. L. 52-15 du code électoral.

(19) 2^e du I de l'art. L. 113-1 du code pénal.

(20) CE, 14 novembre 2008, élections municipales de Vensac, n° 317316.

(21) CE, 3 décembre 2014, n° 382217.

(22) Art. L. 2121-27-1 du CGCT.

(23) CE, 3 juillet 2009, élections municipi-

pales de Montreuil-sous-Bois, n° 322430 ; CE, 7 mai 2012, élections cantonales de Saint-Cloud, n° 353536 ; CE, 20 mai 2016, n° 387144.

(24) Art. L. 52-1 du code électoral, alinéa 2.

(25) CE, 7 mai 1997, élections municipales d'Annonay, n° 176788.

(26) TA Rouen, 4 janvier 1996, élections municipales de Gisors.

(27) CE, 17 juin 2016, n° 395481.

(28) CE, 2 juillet 1999, commune du Portel, n° 201622.

(29) JOAN, QE n° 71399 du 28 février 2006.

(30) TA Montreuil, 2 juin 2015, n° 1407830.

(31) CAA Lyon, 26 juin 2018, n° 16LY04102.

(32) CE, 22 octobre 2014, n° 382441 ; CE, 6 mai 2015, n° 382518.