

COMMUNICATION EN PÉRIODE PRÉÉLECTORALE : LES RÈGLES DE VIGILANCE APPLICABLES DEPUIS LE 1^{er} SEPTEMBRE 2019

LES RÈGLES DE COMMUNICATION EN PÉRIODE PRÉÉLECTORALE IMPOSENT UNE CERTAINE VIGILANCE RELATIVE TANT AUX INFORMATIONS DIFFUSÉES QU'AUX SUPPORTS UTILISÉS POUR LE FAIRE. À CET ÉGARD, IL EST OPPORTUN DE BIEN DISTINGUER LA COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE DE LA COLLECTIVITÉ, D'UNE PART, DE LA PROMOTION OU PROPAGANDE ÉLECTORALE, D'AUTRE PART, AFIN D'ÉVITER TOUT RISQUE DE CONDAMNATION PAR LE JUGE DE L'ÉLECTION.

Le 1^{er} septembre 2019 s'est ouverte la période durant laquelle les collectivités et les candidats aux élections locales de 2020 (communales et intercommunales) doivent rester vigilants quant à la communication qu'ils diffusent.

Aux termes de l'article L. 52-1 du Code électoral, « À compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin. Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, cette interdiction 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. Les dépenses afférentes sont soumises aux dispositions relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales (...) ».

Si des précautions doivent être observées, elles ne sont ni générales ni absolues. Elles ont un champ d'application limité que le juge a été amené à préciser à l'aune d'un faisceau d'indices qu'il examine en cas de contentieux.

Le champ d'application des règles et restrictions en matière de communication durant la période préélectorale

Champ d'application temporel

Les règles et restrictions en matière de communication durant la période préélectorale s'appliquent durant les six mois précédant le premier jour du mois du scrutin et jusqu'à la date du tour de scrutin où l'élection est acquise¹.

Champ d'application organique et territorial

L'article L. 52-1 du Code électoral dispose qu'aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée « sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin ».

La doctrine administrative a défini la notion de « collectivité intéressée par le scrutin » en considérant que « toutes les collectivités, quelle que soit leur nature, sont (...) concernées, conformément aux buts poursuivis par le législateur, et pas seulement les « collectivités territoriales » au sens de l'article 72 de la Constitution »².

Le juge constitutionnel en fait une lecture analogue, appliquant l'article L. 52-1 du Code électoral aux intercommunalités³.

À titre d'exemple, la promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité peut être réalisée en gare de Paris-Est pour une collectivité située en région Grand-Est car cette gare ne se situe pas dans le Grand-Est.

Champ d'application matériel

Le juge de l'élection a eu l'occasion de rappeler que ces dispositions législatives ne s'appliquent qu'à l'occasion d'un renouvellement général et ne sauraient s'appliquer à l'occasion d'élections partielles⁴.

Il convient d'indiquer que tout support de communication quel qu'il soit (matériel ou immatériel – réseaux sociaux compris –) sont inclus dans le champ d'application de cette disposition.

Les limites posées par la loi n'interdisent pas toute communication durant cette période. Au contraire, la communication institutionnelle des collectivités doit se poursuivre dans la mesure où les habitants ont « le droit d'être informés » des affaires de la collectivité⁵.

1. Code électoral, art. L. 52-1.

2. Rép. min., QEn° 4784, JOAN du 17 novembre 1997, p. 4089.

3. CC, 4 novembre 1993, AN Rhône, n° 93-1265 DC.

4. CE, 23 mars 1994, n° 152086.

5. CGCT, art. L. 2141-1.

Aussi convient-il de distinguer les actions de communication institutionnelle de la collectivité ou de l'élu en tant que représentant de cette dernière, de ce qui relève par ailleurs des actions de « promotion » ou de la « propagande électorale »⁶.

À cet égard, le candidat doit veiller à bien isoler sa communication propre, en tant que candidat. Ceci afin qu'il n'existe aucune confusion possible dans l'esprit des électeurs quant au caractère informatif (communication institutionnelle) ou promotionnel (propagande électorale) du support utilisé⁷.

Par ailleurs, l'article L. 52-1 du Code électoral ne vise pas à interdire de manière absolue la pratique des bilans de mandat par un candidat. Toutefois, lorsqu'il est réalisé, les dépenses afférentes à ce bilan ne peuvent être financées par les moyens institutionnels de la collectivité (site internet, réseaux sociaux, publication de tracts ou de numéros spéciaux) : il doit être publié par les propres moyens du candidat et dans le respect des règles relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales.

Pour analyser les différentes situations, une grille est venue systématiser des critères d'appréciation examinés par le juge s'agissant de la régularité des actions de communication institutionnelle de la collectivité.

Critères jurisprudentiels de régularité des actions de communication institutionnelle

Afin de ne pas influencer sur le comportement des électeurs, l'information transmise doit veiller au respect de quatre principes traditionnels, vérifiés par le juge de l'élection en cas de litige :

→ **La neutralité** : la communication institutionnelle doit avoir un caractère purement informatif et ne doit pas revêtir un caractère partisan ou s'inscrire dans la

polémique électorale⁸. Elle ne doit notamment pas faire référence à l'élection à venir ou à la présentation des projets qu'il est envisagé de mener après l'élection. Ce critère est essentiel.

→ **L'antériorité** : l'initiative de l'action de communication doit avoir un caractère habituel ou relever d'un usage établi. S'il s'agit d'une nouvelle action, elle doit avoir un caractère légitime, c'est-à-dire pouvoir se justifier au regard d'éléments d'intérêt local et être étrangère au contexte électoral. En tout état de cause l'action ne doit pas avoir été lancée spécifiquement en vue des élections ou pour soutenir un candidat⁹.

→ **La régularité** : l'action – le plus souvent une publication ou une manifestation – doit s'inscrire dans la périodicité habituelle. En d'autres termes, l'action ne doit pas avoir été anticipée, retardée ou répétée de façon rapprochée en vue d'influencer le vote des électeurs. À ce titre, l'inauguration d'une bibliothèque municipale ouverte depuis un an et d'une station d'épuration en fonctionnement depuis quelques mois constitue une violation de ce principe¹⁰.

→ **L'identité** : la forme du support de communication ne doit pas être modifiée à l'approche des élections (ampleur de la diffusion, qualité du support...).

À défaut de respecter ces critères, le juge électoral apprécie concrètement s'il convient ou non d'annuler l'élection. Tel n'est pas le cas, par exemple, lorsque l'écart de voix est tel qu'il n'est pas de nature à altérer le résultat du scrutin¹¹. ●

« Les bilans de mandat par un candidat ne sont pas interdits de manière absolue »

⁶. CE, 27 juillet 2015, n° 386219.

⁷. CE, 6 mai 2015, n° 382518.

⁸. CE, 29 juillet 2002, n° 240103.

⁹. CE, 15 janvier 1997, *Élections municipales de Villeurbanne*, n° 176828.

¹⁰. CE, 7 mai 1997, *Élections municipales d'Annonay*, n° 176788.

¹¹. CE, 6 février 2002, *Élections municipales de Pont-de-Cheruy*, n° 234903.

RAPHAËL MEYER