



Communication en période préélectorale : Quelles précautions prendre?

A quelques mois des prochaines élections municipales, la communication institutionnelle est strictement réglementée par le Code électoral. Les équipes sortantes doivent notamment veiller à ne pas confondre communication habituelle de la commune et propagande électorale. Comment s'y prendre en pratique ?

En matière de communication en période préélectorale, quelques dispositions essentielles trouvent à s'appliquer, et ce quelle que soit l'importance démographique de la collectivité (1). La première résulte de l'article L. 52-8 du Code électoral. Elle prohibe, depuis le 1^{er} mars 2007, les dons et les aides directes ou indirectes d'une personne morale (entreprise, association, collectivité, établissement public de coopération intercommunale...) au profit d'un candidat. La seconde résulte de l'article L. 52-1 alinéa 2 du même code. Elle s'appliquera dès le 1^{er} septembre et interdit toute campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité.

Cinq principes simples à respecter

Pour éviter que la communication de la collectivité soit assimilée par le juge à de la propagande électorale, quelques principes simples doivent être respectés.



Le principe de séparation

Il s'agit de distinguer formellement la communication de la collectivité de celle du candidat. Sur un plan pratique, cela revient à :

- renoncer, pour la collectivité, à communiquer sur les thèmes développés par les candidats dans le cadre de leur campagne électorale ;
- opérer un changement de style rédactionnel et de forme dans les supports de communication utilisés, d'une part, par le maire et la ville et, d'autre part par le maire-candidat (proscrire l'utilisation du logo de la ville, du papier à en-tête, etc).

Le principe d'antériorité

La jurisprudence veille à ce que les candidats sortants ne tirent pas profit des actes de communication financés par la collectivité. Dans ce cadre, la nouveauté en période préélectorale apparaît suspecte aux yeux du juge. Le principe d'antériorité implique donc qu'aucun acte de communication ne soit organisé dans la perspective des opérations électorales. En pratique, le juge pourra notamment examiner si le support (bulletin,

plaquette...) ou l'événement en cause (manifestation, festivité...) existait ou non avant la date du 1^{er} mars 2007.

Le principe d'identité

Le juge peut examiner si l'acte (ou le support de communication) a évolué dans sa forme ou dans sa présentation à l'approche des élections. Il vérifiera ainsi les coûts de réalisation et de diffusion (tirage, pagination...), le nombre de destinataires visés et l'ampleur de la communication (en comparaison avec les années antérieures). Il peut également examiner si la collectivité a procédé à des modifications de l'aspect visuel ou extérieur destinées à rendre le support plus attrayant (charte graphique, qualité du papier, passage d'une version en noir et blanc à une version couleur, illustrations...).

Le principe de régularité

Le principe de continuité de l'action municipale permet à la collectivité de poursuivre sa communication habituelle. Il ne lui permet pas pour autant d'intensifier sa communication à l'approche des élections. Dans ce cadre, il est essentiel de veiller au caractère régulier des manifestations habituelles ainsi qu'au maintien de la périodicité du bulletin municipal (2).

Le principe de neutralité

Ce principe, sans doute le plus important, signifie que le contenu de l'information municipale doit rester politiquement neutre et strictement informatif. L'obligation de neutralité court dès l'année précédant le scrutin (sous peine de constituer un avantage prohibé au profit du candidat). Cette obligation se trouve renforcée dans les 6 mois précédant le scrutin, durant lesquels la promotion des réalisations ou de la gestion de la collectivité est interdite.

Les bulletins municipaux

Le bulletin municipal ne doit pas mettre en valeur la personne ou les actions du candidat, sous peine de constituer une aide prohibée (3). Il ne doit pas non plus vanter les réalisations ou la gestion de la collectivité, sous peine d'être assimilé à une campagne de promotion publicitaire (4). Pour éviter tout risque, il suffit de respecter les principes traditionnels.



S'agissant de l'antériorité, la publication municipale ne doit pas avoir été créée en vue de l'élection et à l'approche du scrutin. Il convient également d'éviter la création injustifiée de tout nouveau support (numéro spécial, hors série...). Une publication municipale peut en effet être considérée par le juge comme un document de propagande « *compte tenu de son contenu et de la date de son lancement* » (5).

Le principe d'identité invite, pour sa part, à ne pas modifier la pagination du support, éviter de changer de charte graphique et ne pas augmenter le tirage et la diffusion du bulletin. La régularité interdit de modifier la périodicité de la publication en période préélectorale en cherchant à rapprocher ses dates de parution (passage de trimestriel à mensuel, mensuel à bimensuel...).

Enfin, la neutralité, nécessite de surveiller de près la rédaction et le style employé. Il s'agit notamment de proscrire les commentaires emphatiques en parlant de l'action municipale. Il est également conseillé d'utiliser des formules du type « la ville » ou « le conseil municipal » plutôt que « le maire » ou « la municipalité ». L'idée est de dépersonnaliser le plus possible le contenu du bulletin en période préélectorale.

S'agissant de l'éditorial du maire, aucun texte n'interdit formellement son maintien en période préélectorale. Le juge vérifie toutefois que son contenu ne fait aucune allusion aux élections ou aux thèmes abordés durant la campagne (6). Le maire peut donc continuer à signer et écrire un éditorial, à condition d'être extrêmement prudent quant à son contenu. Dans ce cadre une alternative se présente : soit réduire la portée de l'éditorial, en pesant chaque mot, soit le suspendre en le remplaçant par une formule du type « *par mesure de précaution et afin de respecter les règles édictées par le Code électoral, l'éditorial du maire sera suspendu jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal* ».

La présence de photos de l' élu dans un magazine municipal peut également être considérée par la jurisprudence comme contraire aux règles du droit électoral, même si cet élément ne suffit pas, à lui seul, à remettre en cause un scrutin (7). Ici encore, tout est question de mesure et de prudence. Néanmoins, pour être régulières, les photographies publiées doivent seulement rendre compte des manifestations locales et ne pas revêtir le caractère de propagande électorale (8).

Enfin, s'agissant des tribunes d'opposition, la prudence extrême conduirait à les suspendre en période électorale, tout comme l'éditorial du maire. Pas de problème particulier concernant les communes de moins de 3500 habitants, où la présence de ces tribunes reste facultative. Mais attention, la suspension de l'une des rubriques doit conduire à la suspension de l'autre, sous peine de porter atteinte à l'égalité de traitement entre les candidats ! Au-delà de ce seuil démographique, les élus d'opposition pourraient invoquer une atteinte à leur droit d'expression. Plusieurs affaires sont d'ailleurs déjà en cours devant les tribunaux à ce sujet.

Les bilans de mandat

Un maire peut-il présenter le bilan de son mandat en période préélectorale ? Depuis 2001, la réponse à cette question est oui, mais à condition que ce bilan soit intégralement financé par le candidat. En pratique, le bilan de mandat doit clairement émaner du candidat et non de la collectivité. Il s'agit donc d'éviter, quel que soit le support utilisé (brochure, site Internet ...), que ce bilan ne présente aucune ambiguïté susceptible de le confondre avec une publication de la collectivité (mise en forme, apparence...).

Les sites Internet

Le droit applicable aux bulletins municipaux est transposable à la création, à l'installation et à la mise à jour des sites Internet des collectivités (9). Ainsi, la mise en ligne d'un nouveau site Internet à compter du 1^{er} mars risque d'être assimilée par le juge, en fonction de son contenu, à un avantage indirect consenti au candidat sortant par la collectivité. Toutefois, la création d'un site Internet par une commune comportant simplement une « *présentation générale de la commune* » ne constitue pas automatiquement une campagne de promotion publicitaire (10). C'est avant tout au regard du contenu du site que le juge va se prononcer. Par ailleurs, à compter de septembre 2007, le contenu du site devra s'affranchir de toute promotion des réalisations de la collectivité et, bien entendu, de toute mise en valeur de la gestion municipale.

Les cartes de vœux

L'envoi de cartes de vœux en début d'année ne constitue pas, en tant que tel, de la propagande électorale (11). Mais là encore, quelques conditions de bon sens doivent être respectées. Tout d'abord, leur envoi doit s'inscrire dans le cadre de la politique de communication habituelle de la ville (12). Ensuite, les cartes de vœux ne doivent contenir aucune allusion aux élections (13). En pratique, quelques prescriptions peuvent être utilement suivies. Il s'agit tout d'abord d'envoyer les cartes de vœux dans les mêmes

conditions que les années précédentes (autant de destinataires, mêmes catégories de population, tarifs comparables...). Ensuite, pour dépersonnaliser le message, préférer des formules telles que « l'ensemble du conseil municipal » ou « la ville » plutôt que « le maire » ou « l'équipe municipale ».

Les manifestations et les inaugurations



Qu'il s'agisse de manifestations ou d'inaugurations, il importe, là encore, d'éviter la confusion entre communication institutionnelle habituelle et propagande électorale. Ainsi, les inaugurations doivent être impérativement justifiées par le calendrier des travaux. Quant aux manifestations, elles doivent respecter le principe de la continuité municipale.

Le respect du calendrier des travaux implique, par exemple, de ne pas inaugurer une bibliothèque municipale ouverte depuis un an, ou encore une station d'épuration fonctionnant depuis plusieurs mois. Sinon, le juge pourrait considérer qu'il s'agit d'une campagne de promotion publicitaire vantant les réalisations de la collectivité (14).

En pratique, quelques précautions doivent être prises : prendre garde à la mise en valeur des candidats (discours en tribune, évocation de projets d'avenir...) et proscrire la mise en valeur des réalisations ou de la gestion de la collectivité (dès le mois de septembre). Dans ce cadre, ont été admises l'organisation habituelle d'une soirée dansante (15) ou encore la tenue d'une manifestation habituelle, organisée dans des conditions identiques aux années précédentes.

En conclusion, la commune peut continuer à communiquer en période préélectorale, à condition de respecter mesure et bon sens. Quant aux maires candidats, prudence et surtout bonne chance !

Christophe Robert

Rédacteur en chef du *Journal des Maires*
Enseignant en droit public au CNAM (Paris)

Notes :

- (1) Conseil d'Etat, 10 juin 1996, Elections municipales de Ballainvilliers
- (2) CE, 29 juillet 2002, Elections municipales de Champs-sur-Marne
- (3) CE, 6 février 2002, Elections municipales de Pont-de-Chéruy
- (4) CE, 5 juin 1996, Elections municipales de Morhange
- (5) CE, 15 janvier 1997, Elections municipales de Villeurbanne
- (6) CE, 20 mai 2005, Elections cantonales de Saint-Gervais
- (7) CE, 5 juin 1996, Elections municipales de Morhange ; CE, 21 février 1997, Elections municipales de Longuyon ; CE, 21 décembre 2001, Elections municipales de Chasse-sur-Rhône ; CE, 20 mai 2005, Elections cantonales de Dijon V
- (8) CE, 16 octobre 2006, Elections municipales de Loon-Plage
- (9) Réponse du ministre de l'Intérieur à la Question écrite n° 7196 de Pierre-André Wiltzer, JOAN(Q) du 29 décembre 1997, p. 4919
- (10) CE, 2 juillet 1999, Elections cantonales du Portel
- (11) CE, 29 décembre 1995, Elections cantonales de La Côte radiieuse
- (12) TA Grenoble, Elections cantonales de mars 1992, Montélimar 2
- (13) TA Nice, 19 décembre 1995, Elections municipales de juin 1995, Roquebrune Cap Martin
- (14) CE, 7 mai 1997, Elections municipales d'Annonay
- (15) CE, 10 juin 1996, Elections cantonales de Vals-les-Bains ; CE, 11 mars 2002, Mme Todoravic