

7 Le bulletin municipal en période pré-électorale

Cyrille BARDON,

avocat associé, Cabinet Bardon & de Fay

CONTEXTE

Dans l'année qui précède une élection, la municipalité sortante ne doit pas profiter des moyens de communication de la ville pour faire sa propagande. Le bulletin municipal concentre alors l'attention des requérants et de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Depuis le 1^{er} mars 2013, l'article L. 52-8 du Code électoral interdit à la ville de financer un acte de propagande, c'est-à-dire une action de communication qui, sous couvert d'être institutionnelle, bénéficie en réalité directement à un ou plusieurs élus-candidats. Dans ce cas, les dépenses correspondantes devraient être réintégréées dans le compte de campagne : en tant que dons interdits, elles pourront entraîner le rejet du compte.

En outre, à partir du 1^{er} septembre, l'article L. 52-1 alinéa 2 du même code interdit les actes de communication qui promeuvent les réalisations et la gestion de la commune, car de tels actes bénéficient, même si c'est indirectement, aux élus de la majorité sortante. Le risque n'est autre que l'annulation du scrutin si le juge électoral considère que la ou les actions illicites en altèrent la sincérité, ce qui s'apprécie surtout au regard de l'intensité de la diffusion illicite et de l'écart de voix entre les candidats.

Le Conseil d'État ayant jugé qu'un même acte de communication pouvait révéler une violation simultanée des deux textes (*CE, ass., 4 juill. 2011, n° 338033, Élect. rég. d'Ile-de-France : JurisData n° 2011-013697*), l'attention doit être redoublée.

Pour opérer son contrôle, le juge utilise un faisceau d'indices autour de trois critères : l'antériorité, la régularité et le contenu de la publication (A). Au cas précis du bulletin municipal, la jurisprudence est riche (B).

COMMENTAIRES

A. - Le respect des critères d'antériorité, de régularité et du contenu

La méthode du faisceau d'indices n'est pas mécanique : elle consiste à peser, en fonction des circonstances de chaque espèce, les critères de l'antériorité, de la régularité et du contenu de l'opération en cause.

Un support de communication mis en œuvre par la ville doit jouir d'une certaine antériorité pour pouvoir être maintenu dans l'année pré-électorale. Le Conseil d'État est sensible aux efforts réalisés par une collectivité pour neutraliser sa communication dans les mois précédant l'élection (*CE, 8 juill. 2009, n° 322417, Élect. mun. Andrézieux-Bouthéon : JurisData n° 2009-075805*). En tout état de cause, un support qui existe depuis plusieurs années peut demeurer dès lors que ni sa forme ni son contenu n'évoluent (*CE, 8 août 2002, n° 236294, Élect. mun. Saint-Jean-de-Védas*).

S'agissant d'un support écrit, la régularité concerne la périodicité et le tirage de la publication mais également la pagination et la charte graphique. De même, le nombre de photographies des élus ne doit pas évoluer à la hausse durant la campagne. Enfin, la diffusion d'éditions spéciales ou de numéros hors série doit être limitée à ce qui se faisait auparavant, à défaut de quoi le critère de la régularité n'est pas satisfait (*CE, 10 juill. 2009, n° 322070, Élect. mun. Briançon : JurisData n° 2009-005142*).

Le critère du contenu rassemble deux aspects : la neutralité du ton et la densité informative. Concrètement, cela impose de ne pas faire référence aux prochaines élections, de ne pas mettre en avant un élu sortant (depuis mars) ou de faire la promotion des réalisations ou de la gestion de la collectivité (à partir de septembre). Le juge recherche en faits si l'acte de communication n'est pas un prétexte. Ainsi, le supplément

d'un bulletin municipal mettant en avant le rôle du maire pendant les années de son mandat est un avantage prohibé par l'article L. 52-8 (*CE, 6 oct. 1999, n° 201807, Élect. mun. Perpignan : JurisData n° 1999-050925*). Il en va de même des articles valorisant directement le maire sortant à propos de ses réalisations (*CE, 13 janv. 1997, n° 177174, Élect. mun. Woippy*).

B. - L'application particulière de ces règles au bulletin municipal

L'éditorial du bulletin peut non seulement être maintenu mais le maire peut aussi continuer de le signer et d'y apposer sa photographie, sous réserve qu'il en était ainsi jusque là. Simplement, l'éditorial ne doit pas développer un thème de campagne du candidat, ni prendre un ton polémique, ni valoriser l'action des élus sortants. À partir de septembre, il convient en plus d'éviter toute valorisation de la collectivité.

Ces règles prudentielles valent évidemment pour le corps du magazine qui doit seulement apporter une information utile aux administrés. En effet, les articles précités du Code électoral n'ont pas pour objet d'interdire aux communes de poursuivre leurs actions habituelles d'information (et non de promotion).

Il peut ainsi être relaté les événements quotidiens, les inaugurations ou manifestations (*CE, 29 juill. 2002, n° 239844, Élect. mun. Chelles : JurisData n° 2002-064518*), les travaux en cours et les projets s'ils sont votés, ou encore la présentation du budget (*CE, 24 janv. 1994, n° 138173, Élect. cant. Pointe-à-Pitre*). De même, ne pose pas de problème le bulletin municipal dont le contenu est dépourvu de polémique et se limite à énumérer en termes mesurés les principales actions entreprises dans un domaine (*CE, 11 févr. 2009, n° 317913, Élect. mun. Bois-le-Roy : JurisData n° 2009-074990*), mais le bilan de mandat est prohibé.

Il est en outre important de ne pas manipuler le calendrier pour parler d'un événement en fonction de la date du scrutin. Une nouvelle école s'inaugure à la date de la réception des travaux ou à la rentrée de septembre. Mais il est toutefois admis qu'un bulletin puisse réaliser un reportage sur l'inauguration d'un équipement public qui s'est tenue quatre mois plus tôt, dès lors que le choix de la date s'explique par la périodicité et les délais usuels de fabrication du magazine (CE, 21 déc. 2001, n° 234827, *Élect. mun. Chasse-sur-Rhône* : *JurisData* n° 2001-063390).

Enfin, la tribune libre offerte à l'opposition, et prévue par l'article L. 2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), doit en toute hypothèse être maintenue pendant toute la campagne. En outre, le directeur de la publication du bulletin municipal n'a aucun droit de regard sur les textes à publier, qui ne peuvent d'ailleurs pas être assimilés, même s'ils valorisent directement les élus de l'opposition candidats aux prochaines élections, à des dons interdits (CE, 7 mai 2012, n° 353536, *Élect. cant. Saint Cloud* : *JurisData* n° 2012-009579).

RECOMMANDATIONS

Jusqu'au scrutin de mars 2014, les maires sortants et leur équipe ne doivent pas s'interdire d'utiliser le bulletin municipal pour informer leurs administrés. Celui-ci doit simplement être objectivisé quant à son contenu et rester, en toute circonstance, fidèle à ce qu'il était jusque-là.

Le juge au total fait preuve d'un grand pragmatisme, en se plaçant à la place du « lecteur-administré-électeur ». La sanction sera prononcée lorsque son analyse le conduira à conclure que l'information, toujours légitime, a été modifiée en raison des prochaines échéances.

Plus que tout, il faut s'attacher à la globalité de la publication, moins qu'aux détails. Dans certaines décisions d'espèce, le

Conseil d'État a même pu juger que la présentation avantageuse du maire et de la municipalité procédant d'une démarche habituelle quelle que soit leur date de parution au regard des échéances électorales, ne pouvait s'analyser comme des éléments de promotion publicitaire poursuivant une stratégie électorale (CE, 8 juill. 2009, n° 322417, *Élect. mun. Andrézieux-Bouthéon* : *JurisData* n° 2009-075805).

Mots-Clés : Élections - Campagne électorale - Bulletin municipal

JurisClasseur : Administratif, Fasc. 80, 1470

Pour aller plus loin

TEXTES

- C. élect., art. L. 52-1 et L. 52-8
- CGCT, art. L. 2121-27-1

JURISPRUDENCE

- CE, 24 janv. 1994, n° 138173, *Élect. cant. Pointe-à-Pitre*
- CE, 13 janv. 1997, n° 177174, *Élect. mun. Woippy*
- CE, 6 oct. 1999, n° 201807, *Élect. mun. Perpignan*
- CE, 21 déc. 2001, n° 234827, *Élect. mun. Chasse-sur-Rhône*
- CE, 29 juill. 2002, n° 239844, *Élect. mun. Chelles*
- CE, 8 août 2002, n° 236294, *Élect. mun. Saint-Jean-de-Vedas*
- CE, 11 févr. 2009, n° 317913, *Élect. mun. Bois-le-Roy*
- CE, 8 juill. 2009, n° 322417, *Élect. mun. Andrézieux-Bouthéon*
- CE, 10 juill. 2009, n° 322070, *Élect. mun. Briançon*
- CE, ass., 4 juill. 2011, n° 338033, *Élect. rég. d'Île-de-France*
- CE, 7 mai 2012, n° 353536, *Élect. cant. Saint Cloud*

BIBLIOGRAPHIE

- C. Bardon et P. de Faÿ, *Droit des élections locales* : Gaz. cnes, sept. 2003
- J.-P. Courtejaire, *Comment communiquer en période électorale ?* : JCP A 2013, 2188
- P. Lingibé, *Le point sur le bilan de mandat : savoir bien communiquer et éviter les faux-pas* : AJCT 2013, p. 276
- M.-A. Maigne, *La communication des collectivités territoriales en période pré-électorale* : ADJA 2009, p. 1932
- H. Manciaux, *Propagande électorale et bulletin municipal* : Dr. adm. 2005, comm. 17
- J.-L. Pissaloux, *Bulletin municipal et propagande électorale* : Dr. adm. 2012, comm. 81
- M. Yazı-Roman, *Les tribunes de l'opposition à l'épreuve de la campagne électorale* : AJCT 2013, p. 280