

RAPPORT D'INFORMATION DU PRESIDENT
DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

RAPORTU D'INFURMAZIONE DI U
PRESIDENTE DI U CUNSIGLIU ESECUTIVU
DI CORSICA

L'encadrement de la communication institutionnelle en période préélectorale

Des dispositions législatives et jurisprudentielles encadrent la communication institutionnelle de la Collectivité de Corse intéressée par le scrutin des élections territoriales de mars 2021.

La loi (articles 52 alinéa 1, 4 et 8 du code électoral) et la jurisprudence encadrent la communication des collectivités territoriales dans le contexte des campagnes électorales sur les points suivants :

- 1/ l'interdiction de la publicité commerciale à des fins de propagande six mois pleins avant les élections ¹ (soit à compter du 1^{er} septembre 2020 pour les élections territoriales de mars 2021) ;
- 2/ l'interdiction des campagnes de promotion des réalisations ou de la gestion de la collectivité six mois avant les élections précitées ² ;
- 3/ l'interdiction des participations au financement d'un candidat par les personnes morales de droit public ou privé six mois avant les élections précitées (art. 52-8);
- 4/ l'interdiction de communiquer à la fin de chaque campagne électorale la veille du scrutin à zéro heure.

A titre liminaire, il convient de préciser qu'en période électorale, l'encadrement de la communication s'applique à toute collectivité qui est intéressée par le scrutin, dès lors qu'un de ses élus est candidat à une élection générale se déroulant sur son territoire. La CdC est ainsi intéressée par le scrutin territorial de mars 2021.

¹ art. 52-1 alinéa 1^{er} : « Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite ».

² article 52-1 al 2 : « A 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 contenues au chapitre V bis du présent titre. »

1/ Dans le cadre de l'interdiction de la publicité commerciale

L'interdiction générale édictée par l'article 52-1-al. 1 concerne la diffusion de tout message de propagande électorale ayant un support publicitaire (insertion d'annonces dans un périodique, insertion de pages de publi-informations ou temps d'antenne au sein des médias radio ou télévisuel vantant les réalisations de la collectivité...), que celle-ci soit effectuée avec ou sans contrepartie financière.

2/ L'interdiction des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité

La notion de campagne de promotion publicitaire n'a pas été définie par le législateur. Une réponse ministérielle du 18 avril 1991 indique ainsi que « *l'honorable parlementaire souligne que le champ d'application respectif de la communication institutionnelle et de la communication politique est particulièrement difficile à délimiter. Le gouvernement ne saurait définir plus précisément les campagnes de promotion publicitaire prohibées, tant les situations de fait sont complexes, hétérogènes, variant chaque fois par leur contenu, leur contexte et leurs effets concrets* »³.

Toute action de communication portant sur les réalisations, les actions ou la gestion d'une collectivité intéressée n'est pas une campagne de promotion publicitaire au sens de l'article L. 52-1 alinéa 2 du code électoral. Ainsi, le Conseil constitutionnel a interprété la notion de « *campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité* » dans le sens de « *campagne promotionnelle engagée à des fins de propagande électorale* »⁴.

De manière générale, une campagne de communication devra être regardée comme prohibée lorsqu'il apparaît qu'elle a pour effet direct ou indirect de valoriser les succès d'élus briguant un nouveau mandat électoral, de présenter sous un jour favorable l'action d'une collectivité et de son maire candidat⁵, de dresser un bilan avantageux de l'action menée par la Collectivité⁶, ou de présenter les réalisations ou la gestion de l'équipe sortante sous un angle particulièrement favorable⁷. On peut donc considérer qu'une campagne de promotion publicitaire est celle engagée à des fins de propagande électorale et qui dépasse le cadre de la stricte information.

La collectivité doit donc veiller à ce qu'aucune de ses actions de communication institutionnelle ne puisse s'analyser comme une campagne de promotion, une aide ou de la propagande en faveur d'un candidat sortant, mettant particulièrement en valeur la personne du candidat et son action de nature à influencer sur le vote des électeurs.

Aussi, la communication devra être purement informative et ne revêtir aucun caractère promotionnel. De même, la forme du message doit être identique à celle employée antérieurement, quant à son support ou encore son ampleur.

En effet, cet encadrement de la communication institutionnelle ne doit pas contrevenir au droit à l'information institutionnelle, qui répond à un intérêt général (celui qu'ont les administrés d'être informés des affaires de la collectivité), et qui se poursuit pendant la période électorale. Il est donc possible d'informer les administrés sur les réalisations et la gestion de la collectivité, dans le cadre d'une campagne d'information.

Il faudra ainsi veiller à ne pas prendre, d'ici aux élections, d'initiative offrant une image flatteuse des réalisations de la CdC, de sa gestion et surtout de ses élus.

A noter que les campagnes d'information, de sensibilisation ou de promotion commerciale, touristique et économique ne relèvent pas de la prohibition édictée par le 2nd

³ Rép. min. n° 14137, JO Sénat Q du 18/04/1991, p. 817

⁴ Cons. const., n° 2007-3964, 29 nov. 2007, A.N., Loir-et-Cher 3ème circ.

⁵ CE, 28 juill. 1993, Fourcade : Rec. CE T., p. 787

⁶ CE, 5 juin 1996, Élections municipales de Morhange : Rec. CE, p. 196 – CE, 21 févr. 1997, Mersch, Élections municipales de Longuyon, req. n° 171993

⁷ CE Ass., 18 déc. 1996, Élections dans le 16e arrondissement des membres du Conseil de Paris et du Conseil d'arrondissement : Rec. CE, p. 501.

alinéa de l'article L. 52-1 et restent autorisées durant la période électorale⁸. Le caractère touristique, économique ou commercial d'une campagne est toutefois directement lié aux destinataires de l'action de communication : ce sont la nature et l'objet de l'action qui la rendent licite.

Dans la distinction entre campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité et une campagne de communication institutionnelle, le juge de l'élection appréciera in concreto, cas par cas, sur l'application de la méthode du faisceau d'indices, la régularité de l'opération de communication. Les actions de communication institutionnelle et les risques encourus ne doivent donc pas être appréciés individuellement mais dans leur globalité, en fonction de quatre grands principes jurisprudentiels.

- **Récurrence, antériorité, identité et neutralité des actions de communication**

La règle à observer consiste à poursuivre, selon leur rythme habituel et récurrent, les activités de communication ayant une antériorité réelle ou étant tout au moins justifiées par des considérations sans rapport avec les scrutins à venir. La jurisprudence retient les 4 principes d'antériorité, de régularité, d'identité et de neutralité⁹ (critère essentiel). Ainsi sont autorisées des manifestations publiques et des publications afférentes à l'activité de la collectivité – ou d'un candidat dans l'exercice de ses fonctions de responsable élu de la collectivité –, lorsqu'elles sont sans rapport avec l'élection, qu'elles résultent d'activités régulières et traditionnelles, qu'elles s'inscrivent selon un calendrier prévu de longue date et validées par l'organe délibérant, qu'elle ne sont pas accompagnées d'une opération de communication anormalement amplifiée (le caractère ample a été reprendre le format des manifestations précédentes). Toute intensification de la politique de communication de la collectivité et toute multiplication des actions organisées par celle-ci ou avec sa participation, est de nature à être interprétée comme étant constitutive d'une manœuvre électorale. La modification de la périodicité (intensification) d'une action et le caractère ample ont été soulignés par le conseil d'Etat car étant de nature à constituer un indice de son caractère électoraliste¹⁰.

Le principe de la continuité matérielle de la politique de communication est complémentaire du précédent. Le respect du principe d'identité implique que les actions soient calquées, dans l'ensemble de leurs modalités d'organisation, sur les précédentes manifestations organisées par la collectivité.

Sur l'application du principe d'antériorité, la CdC doit pouvoir établir qu'il s'agit d'une opération publique avérée ou décidée antérieurement à cette période et dont la réalisation a nécessité une mise en œuvre du projet, ou que sa création ou sa modification est justifiée par des circonstances particulières. La création ou l'organisation en période électorale d'actions de communication devront nécessairement être des actions découlant de ce projet, suivant le même rythme (ex : inauguration d'une infrastructure à programmer dans le même temps que sa mise en service) et être menées avec prudence et rigueur.

Enfin, le principe de neutralité constitue un critère essentiel. Il importe que le contenu des actions de communication institutionnelle soit neutre et dénué de caractères polémiques et partisans. Lorsque le site Internet de la collectivité se borne à diffuser une information générale sur son action, l'actualité locale, ou à fournir des renseignements administratifs, et qu'il ne comporte aucun élément de polémique électorale, il ne peut être

⁸ CE, 9 oct. 1996, Élections municipales de Cherbourg, req. n° 176893, 176795 et 176824 - CE, 21 déc. 2001, Élections municipales de Guerchy, req. n° 234977, CE, 7 juill. 1993, Roustain, req. n° 142798 - CE, 6 mars 2002, Elections municipales de Bagnères-de-Luchon, req. n° 235950.

⁹ Le critère de la neutralité du contenu prime sur ceux de l'antériorité et de la régularité... donc privilégier l'information pure. Jurisprudence du cas Huchon sur les transports publics en Ile de France (CE, 4 juillet 2011, élections régionales d'Ile-de-France, n° 338033 et 338199).

¹⁰ CE, 10 juillet 2009, élec. De Briançon, req. n° 320070 et CE, 4 juillet 2011, conseil régional Ile-de-France, req. n° 330833.

suspecté d'abriter une campagne de promotion publicitaire au sens de l'article L. 52-1 du Code électoral¹¹.

Tous les moyens et supports et moyens de communication employés par la Collectivité de Corse pour ses besoins d'information, qu'ils soient ou non financés par la CdC, sont a priori concernés par le Code électoral (art 52-1). Citons par exemple les affiches, annonces, bilans de mandat, cartes de vœux, lettres, tracts, publications, livres, la communication audiovisuelle, les relations presse, les informations du site internet www.isula.corsica et sa 40aine de sites/blogs associés, les réseaux sociaux, la publicité par voie de presse, les manifestations, réceptions, réunions publiques, inaugurations, etc.

Il faut également être attentif à ce que la communication des établissements relevant de la CdC (office et agences, Assemblée de Corse, CESEC, Chambre des Territoires...) applique la même vigilance.

3/ L'interdiction des participations au financement d'un candidat par les personnes morales de droit public ou privé

L'article L. 52-8¹² du Code électoral prohibe tout financement de campagne électorale par une personne morale. Il s'applique à la communication institutionnelle, bien de service public.

Ainsi, aucun moyen de la CdC ne doit être mis à disposition du candidat dans le cadre de sa campagne électorale (photos, véhicules de fonction, personnels, locaux, etc.), mais une vigilance particulière doit également s'appliquer dans le cadre des fonctions de l'élu en campagne électorale. L'action de l'élu doit justifier l'utilisation de moyens mis à disposition (déplacement dans le cadre de ses fonctions pour des actions relevant de la CdC), mais ne doit pas être l'occasion de servir également son engagement électoral.

4/ L'interdiction de communiquer à la fin de chaque campagne électorale la veille du scrutin à zéro heure

L'interdiction des messages ayant le caractère de propagande et de communication, diffusion ou commentaire de sondage d'opinion, s'applique la veille du scrutin à partir de zéro heure, c'est-à-dire dès le vendredi soir précédant chaque tour de scrutin. L'article L.49 du code électoral interdit la diffusion des messages à caractère électoral la veille du scrutin. Le juge a fait application très large de cette règle, qui concerne tant les sites internet, les blogs que les réseaux sociaux (donc Facebook mais également Twitter). La vigilance doit être particulièrement de mise s'agissant de ce dernier réseau, où un message peut très vite avoir une audience très importante, de nature à potentiellement altérer le scrutin¹³.

¹¹ CE 15 avril 2016 n°394257 Élections départementales de Tarn-et Garonne ; CE 3 déc. 2010, n° 338189, AJCT 2011. 138, CE 7ème / 2ème SSR, 03/12/2014, 382217

¹² « Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. » La jurisprudence a permis de dégager plusieurs exemples de tels dons :

- l'utilisation par un élu candidat – sans le payer – d'un cliché photographique appartenant à la mairie (CE 29 janv. 1997, Elect. mun. Caluire-et-Cuire, req. n° 176796) ;
- la publication d'un mensuel financé par la commune durant toute l'année précédant l'élection et comportant des éléments de propagande électoral (CE 15 janv.1997, Elect. mun. Villeurbanne, req. n° 176828) ;
- l'utilisation d'un véhicule de fonction de société (Cons constit., déc. n° 2002-3061 AN 27 mars 2003, Ariège 2e circ.) ;
- l'utilisation du personnel municipal au cours du service pour apporter son concours à la campagne électorale d'un élu ou la mise à disposition massive des compétences et des services d'un nombre élevé de salariés de la collectivité. (CE 8 nov. 1999, Elect. cant. Bruzn, req. n° 201966.)

¹³ Le tribunal administratif de Strasbourg a ainsi été saisi à la suite des élections municipales de 2014 d'un cas de « selfisoloir », où un sympathisant d'un candidat a publié une photographie de son bulletin de vote dans l'isoloir le jour du vote. Le TA a cherché à savoir si, en l'espèce, la publication de la photographie en question avait été de nature à influencer sur l'issue du scrutin.