

# L'exercice difficile du bilan de mandat en période électorale

Depuis le 1<sup>er</sup> septembre, la France est officiellement en période électorale. À cette aube de l'automne, il y a lieu pour les équipes municipales de communiquer dorénavant avec mesure. Rappel des principales règles du bilan de mandat en cette période d'avant élections.



Par M<sup>e</sup> Marion Millet, avocat au Barreau de Grenoble.

Aux termes de l'article L. 52-1 du Code électoral, tout commence « à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections ». S'agissant des municipales de mars 2020, la période électorale a ainsi débuté depuis le 1<sup>er</sup> septembre dernier.

Depuis cette date, et « jusqu'à la date du tour de scrutin où » l'élection est acquise, le Code électoral interdit l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par voie de presse, ou de tout moyen de communication audiovisuelle. Surtout, plus aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la collectivité ne peut être organisée sur le territoire de la commune. Le Code électoral réserve néanmoins le cas du « bilan de la gestion des mandats détenus ».

Promouvoir ou faire le bilan, la nuance apparaît pour le moins ténue. Rappel des principales règles de communication du bilan de mandat, en cette période d'avant élections.

## LIBRE CHAMP AUX BILANS DE MANDAT INDIVIDUELS

Si toute campagne de promotion publicitaire de la gestion de la commune est interdite, le Code autorise néanmoins les « bilans de gestion des mandats détenus ». Plus précisément, sont autorisés les bilans de mandat faits par les candidats eux-mêmes, ou pour leur compte, dans le cadre de leur campagne. Les candidats sont ainsi libres de vanter la gestion de leurs mandats précédents ou actuels ; cette promotion se fait néanmoins alors à leur charge, les dépenses y afférentes relevant des comptes de campagne.

Si cette promotion est libre, les moyens employés sont encadrés. Dans un arrêt récent, le Conseil d'État rappelait en effet que cette autorisation des bilans de mandat ne permet pas de déroger à l'autre interdiction prévue par l'article L. 52-1 du Code électoral, relative à l'utilisation de la presse ou des moyens de communication audiovisuelle à des fins de propagande électorale. Ainsi, en période électorale, un candidat ne peut pas présenter le bilan de ses

mandats via un journal (CE, 6 juin 2018, n° 415318). Il ne saurait être davantage question d'utiliser des moyens de communication institutionnels pour faire la promotion des candidats, et le juge s'attache, en conséquence, à faire la chasse aux campagnes électorales déguisées dans les supports municipaux.

## PRUDENCE POUR LES BILANS DE MANDAT INSTITUTIONNELS

Six mois avant les élections, les supports municipaux ne peuvent plus servir à la promotion des réalisations municipales, sans devenir des instruments de campagne au profit de l'équipe sortante. Néanmoins, au cours de ce semestre, le besoin d'information des citoyens demeure, comme leur soif d'une certaine transparence dans l'utilisation des deniers publics. Pour assurer cette continuité de l'information, sans rompre l'égalité des candidats, le Code électoral n'a pas interdit toute forme de communication institutionnelle en période électorale ; les bilans de mandat institutionnels ne sont pas eux-mêmes expressément proscrits. Littéralement, seule la promotion publicitaire de la gestion de la collectivité est interdite à compter du 1<sup>er</sup> septembre, ce qui aboutit toutefois à rendre l'exercice du bilan de mandat délicat.

Il n'existe pas un, mais plusieurs critères, qui conduisent le juge à retenir qu'un bilan de mandat relève en réalité d'une promotion publicitaire interdite. Ce contrôle s'organise autour d'un faisceau de trois principaux indices.

## FAIRE COMME D'HABITUDE

La jurisprudence se montre sensible aux changements d'habitude de publication. Une parution nouvelle, ou spéciale, une modification des jours de parution habituels, apparaîtront suspectes en période électorale (CE Ass., 18 déc. 1996, n° 176283 ; CE, 16 mars 2016, n° 394533).

Néanmoins, le changement d'habitude ne suffit pas à emporter, à lui seul, la qualification de propagande. Une parution inhabituelle pourra tout à fait ne pas relever de la promotion publicitaire, si le ton, par exemple, demeure neutre ; à l'inverse, des campagnes

*Mieux vaut s'abstenir de dresser un bilan tardif, ou se borner à une présentation synthétique des réalisations communales, notamment lors de la prochaine cérémonie des vœux !*

d'affichage, pourtant récurrentes, pourront être taxées de campagne de promotion publicitaire, compte tenu de leur nature, de leur ampleur ou de leur ton (CE, 21 déc. 2001, n° 234977 ; CE Ass., 4 juill. 2011, n° 338033).

Pour ne pas se tromper, en période électorale, mieux vaut suivre de près les habitudes de forme que l'on observe le reste de l'année : si l'on veut communiquer sur les dernières réalisations municipales, on évite les numéros spéciaux, les changements de fréquence ou de date de parution, les variations de support ou de l'ampleur de diffusion.

## SE BORNER À INFORMER

Au titre du Code électoral, il n'est interdit à la commune que de faire la « promotion publicitaire » des réalisations municipales. Ainsi, les supports institutionnels peuvent tout à fait perdurer à informer des derniers travaux communaux, nonobstant la période électorale.

En ce cas, le contenu des publications municipales doit rester strictement « informatif » : malgré la proximité de l'élection, on peut bien sûr toujours faire la description des projets en cours ou à venir, apporter des éléments d'information sur la vie de la commune et de ses habitants, dresser le bilan financier ou partager l'inauguration d'un projet terminé (CE, 15 mars 2002, n° 236247 ; CE, 29 juill. 2002, n° 240103 ; CE, 21 déc. 2001, n° 234977-234827). Aux termes de la jurisprudence, on peut même se prêter à un réel bilan de la mandature. Le tout est alors de ne pas basculer dans la « polémique électorale ». Au-delà du contenu, le ton employé va peser beaucoup dans l'appréciation.

## RESTER (RELATIVEMENT) NEUTRE

La jurisprudence abonde de bilans de mandat, censurés à titre de promotion publicitaire interdite. Ce n'est pas que l'exercice soit interdit en soi, on l'a vu. Tout est néanmoins question de tonalité. Il est évidemment difficile de faire soi-même le bilan de sa mandature, tout en restant objectif. Nombreux sont ainsi les supports censurés en tant qu'ils présentent un bilan « avantageux » des réalisations municipales (CE, 21 févr. 1997, n° 171993 ; CE, 5 juin 1996, n° 173642). Difficile n'est pas impossible, et certains bilans, dressés en « termes mesurés », échappent à l'appréciation d'une présentation trop flatteuse (CE, 14 nov. 2008, n° 317316 ; CE, 10 juill. 1996,



n° 162564 ; CE, 6 fév. 2002, n° 236264).

Le jeu en vaut-il néanmoins la chandelle, lorsqu'on sait que la méconnaissance de l'interdiction de promotion publicitaire est passible d'une amende de 75 000 euros (article 90-1 du Code électoral) et qu'elle est susceptible d'emporter l'annulation du scrutin, sauf écart de voix important, dont on ne peut raisonnablement préjuger à ce stade ?

Dans le doute, on préférera s'abstenir de dresser un bilan de mandat tardif, ou se borner, en cas de nécessité, à une présentation objective et synthétique des réalisations communales. On pense notamment à la prochaine cérémonie des vœux, passage obligé mais éminemment délicat, à quelques mois de l'élection... ●