

LA COMMUNICATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN PÉRIODE PRÉ-ÉLECTORALE

L'ESSENTIEL

► **A l'approche des élections cantonales de mars 2011 et des sénatoriales de septembre 2011, les collectivités – et les candidats – doivent respecter scrupuleusement l'encadrement de la communication des collectivités en période pré-électorale fondée, pour l'essentiel, sur deux articles du Code électoral: l'article L.52-8 et l'article L.52-1.**

► **Certaines interdictions sont entrées en vigueur depuis le 1^{er} mars 2010 (aide de la collectivité au candidat), d'autres depuis le 1^{er} septembre 2010 (promotion publicitaire des réalisations de la collectivité). 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 sera interdite à partir du 1^{er} décembre 2010.**

► **La violation du Code électoral peut entraîner l'inéligibilité du candidat, l'annulation du scrutin et des sanctions financières.**

Les élections cantonales de mars 2011 seront l'occasion de soumettre à renouvellement les mandats de conseillers généraux dans la moitié des cantons des différents départements. Le Code électoral encadre la communication institutionnelle en période électorale afin de mieux assurer l'égalité entre les candidats.

I. L'aide de la collectivité au candidat est interdite

L'article L.52-8 du Code électoral dispose que: « 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 ».

Attention

L'effet de ce premier interdit a débuté douze mois avant le scrutin – soit depuis le 1^{er} mars 2010 – et il reste actif jusqu'au scrutin.

1. Les critères d'appréciation

Pour apprécier si une initiative d'une collectivité est constitutive d'un don prohibé, par exemple une publication ou une inauguration, le juge électoral examine si celle-ci intéresse directement ou non la campagne d'un candidat (*CE 8 juin 2005 El. cant. de Villeneuve-sur-Lot Nord n° 273360*). Il se sert de différents critères. Une publication sera appréciée comme un don prohibé si:

- elle fait référence aux élections à venir (*CE 13 mai 2009, El. cant. de Draguignan, n° 321879*);
- elle fait référence à une candidature (*CE 8 juin 2005, El. cant. de Villeneuve-sur-Lot Nord, n° 273360; AJDA 2005. 1590*);
- le ton employé relève de la polémique politique (*CE 20 mai 2005, El. cant. de Dijon, n° 274400, AJDA 2005. 1956*);
- la publication relaie les thèmes de campagne d'un candidat (*Conseil Constit. 21 novembre 2002 AN Oise 5^e circ. n° 2002-2672*).

Pour se prononcer, le juge tiendra aussi compte du caractère inhabituel de l'initiative (*CE 29 juil. 2002, El. cant.*

de Contes, n° 239486, AJDA 2002. 814). Il sera particulièrement attentif à sa proximité avec le scrutin (*CE 18 déc. 1996, El. membres du conseil de Paris et du conseil d'arrondissement, 16^e arr., n° 176283, AJDA 1997. 808*).

Attention

Le non-respect de cette interdiction a pour effet principal l'éventuelle inéligibilité pour une durée d'un an des candidats ayant bénéficié de dons interdits. Elle peut entraîner l'annulation de l'élection.

2. L'application de l'article L.52-8

● **Agents.** Est considérée comme un avantage prohibé au sens de l'article L.52-8 du Code électoral, la fourniture de l'assistance des services du département durant une campagne cantonale (*CE 8 nov. 1999 El. cant. de Bruz n° 201966*). L'assistance consistait, dans ce cas, en:

- la rédaction, par le chef de cabinet du président du conseil général, d'une note en vue de l'organisation d'une réunion d'organisation de la campagne électorale;
- la participation de plusieurs agents rémunérés par le département à la campagne des candidats en leur fournissant des informations sur les cantons, des conseils en matière de stratégie et de communication et un soutien matériel pour l'édition des journaux de campagne.

Attention

Des agents municipaux en congé peuvent prêter leur concours à la campagne électorale d'un maire sortant (*CE 15 juin 2009, El. munic. de Vienne n° 321873*); des feuilles de congé attestaient que ces agents étaient, au moment où ils prêtaient leur concours, en période de congé ou de récupération). L'interdiction ne concerne pas l'agent qui accompagne un candidat dans ses déplacements, dès lors qu'il bénéficie d'autorisations d'absence au titre de jours de récupération dus par la mairie (*C. constit. 30 janvier 2003 AN Réunion 1^{er} circ. n° 2002-2764*).

● **Matériel.** La fourniture de photographies détenues par la collectivité à un prix manifestement inférieur à la valeur réelle des clichés constitue une violation de l'article L.52-8 du Code électoral (*CE 11 juin 2009, El. munic. de Givors, n° 321573*).

● **Festivités, Manifestations.** Dans la mesure où elles revêtent un caractère traditionnel et ne sont pas assorties d'actions destinées à influencer les électeurs, les diverses fêtes et manifestations organisées par la mu-

nicipalité dont le maire est candidat, ne se rattachent pas à sa campagne électorale (*C. constit. 13 déc. 2007 Bouches-du-Rhône 15^e circ., M^{me} Aude Prieur*).

Ainsi, ne constituent pas un don interdit de la commune à un candidat les dépenses correspondant au repas des anciens, cette manifestation traditionnelle n'ayant pas donné lieu à des déclarations électorales et tous les élus, ainsi que l'adversaire du candidat, ayant pu y participer (*CE 17 juin 2009, El. cant. de Perthes-en-Gâtinais, n°322085*).

● **Salles.** Constitue une aide prohibée la mise à disposition d'une salle publique au profit exclusif d'un candidat (*CE 18 mars 2005 CNCCFP c/ M^{me} Hervée Marie Y*).

Attention

Ne constitue pas l'utilisation d'un moyen public le fait qu'une commune ait fait bénéficier le candidat d'un vaste abri de plein air pour tenir une réunion publique, dès lors qu'il est établi que la commune a mis gratuitement à la disposition des autres candidats des salles équipées pour recevoir le public (C. constit. 13 février 1998, AN Val-d'Oise 5^e circ.).

● **Publications.** La publication d'un bulletin d'une collectivité dressant un bilan complet et flatteur de l'action menée par l'équipe sortante et qui présentait un caractère exceptionnel tant par sa pagination que par son contenu, par rapport aux numéros précédents, et, enfin, largement diffusé durant les mois ayant précédé le scrutin, constitue une aide prohibée (*CE 22 nov. 1996, El. munic. La Teste-de-Buch, n°177469*).

Attention

Ne constituent pas un avantage prohibé la diffusion d'une revue municipale dont ni le format, ni la périodicité n'ont été modifiés pendant la période électorale, dont les articles, éditoriaux du candidat élu, ne traitent que de la situation de la commune et des réalisations de la municipalité sans excéder l'objet habituel d'une telle publication, sans faire référence aux élections cantonales (CE 10 mai 2005, El. cant. de Dijon V, n°274400).

● **Editoriaux des élus.** Constitue un acte de propagande électorale un éditorial du maire dans un bulletin municipal présenté sur « la première page de trois numéros en raison de son caractère polémique relayant des thèmes de la campagne du candidat » (*C. constit. 21 nov. 2002 AN Oise 5^e circ. n°2002-2672*).

En revanche, si le maire donne un contenu neutre à l'éditorial qu'il signe habituellement, celui-ci pourra être maintenu, de même que la photo qui l'accompagne habituellement.

● **Tribunes libres.** Le Conseil d'Etat a jugé, pour la première fois en 2009, qu'une tribune libre publiée dans la revue municipale, en vertu du droit d'expression accordé aux conseillers d'opposition par le CGCT, pouvait constituer un don interdit (*CE 3 juillet 2009, El. munic. de Montreuil-sous-Bois, n°322430*). Dans cette affaire, un groupe d'élus d'opposition avait signé, au mois de novembre 2008, une tribune invitant les habitants à se joindre à l'appel lancé par une candidate en vue des élections municipales de mars 2008.

Le maire ou le président du conseil général peut-il, pour autant, interdire la publication d'une tribune libre dont le contenu aurait un caractère de propagande électorale? Compte tenu du caractère de liberté fondamentale donné au droit d'expression des conseillers des collectivités territoriales, notamment dans l'espace leur étant réservé dans les bulletins d'information générale aux termes des articles L.2121-27-1 (communes) et L.3121-24-1 du CGCT (département), il apparaît difficile d'interdire la publication d'une telle tribune si les élus veulent la maintenir. Un tel refus de publication pourrait, en effet, être sanctionné par le juge administratif.

Celui-ci a déjà jugé que la décision du maire de supprimer, en période préélectorale, la publication des tribunes de l'opposition porte une atteinte grave et immédiate à l'exercice du mandat des conseillers de l'opposition (*TA Versailles, 9 mars 2007, M. B. Marquaille, n°0701552*).

Dans un arrêt du 5 janvier 2007, le tribunal administratif d'Orléans, a précisé, pour sa part, que l'article L.52-1 du Code électoral ne donnait pas compétence au maire pour refuser des articles de l'opposition, et que ce dernier, en tant que directeur de publication, ne détenait pas le pouvoir de s'opposer à la publication d'un article de l'opposition dans la tribune libre (*TA Orléans, 5 janvier 2007, M. Bouveur, n°0400702*).

● **Photographies des élus.** Constitue une aide prohibée l'utilisation à titre gratuit de clichés photographiques du candidat appartenant à la commune (*CE 29 janvier 1997, El. munic. de Caluire-et-Cuire*).

Attention

La circonstance qu'un article d'un bulletin municipal soit accompagné d'une photographie ne suffit pas, en elle-même, à conférer à ce document un caractère de propagande électorale (CE 20 mai 2005, El. cant. de Dijon V).

● **Affichage.** L'apposition par la collectivité en treize points de la ville, à partir de janvier 2008, d'affiches de quatre mètres sur trois faisant état d'une absence d'augmentation des taux communaux d'imposition pour la treizième année consécutive, « constitue un avantage direct ou indirect consenti (...) par une personne morale (...), dont le coût devait être réintégré dans (le) compte de campagne » (*CE 13 nov. 2009, CNCCFP c/ M. Patrick Labaune, n°325551*).

● **Fichier informatique.** Tout électeur, candidat, parti ou groupement politique peut prendre communication et copie de la liste électorale (*art. L.28 du Code électoral*). Cependant, l'utilisation d'un fichier dans le cadre d'une campagne électorale peut constituer le délit de détournement de la finalité déclarée du fichier (*art. 226-21, C. pénal*). Constitue ainsi une aide prohibée la mise à disposition du fichier des abonnés du service municipal de l'eau à des fins de communication électorale (*CE 30 sept., El. munic. de Seyssinet-Pariset, n°239882*). Constitue une aide prohibée la confection au pro- [...]

RÉFÉRENCES

- Article L.52-1 du Code électoral (interdiction d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité)
- Article L.52-8 du Code électoral (don interdit d'une personne morale à la campagne d'un candidat)

LA COMMUNICATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN PÉRIODE PRÉ-ÉLECTORALE

[...] fit d'un candidat d'un jeu d'étiquettes réalisé par le secrétariat de la mairie à partir des renseignements figurant sur la liste électorale, dès lors que le prix de la prestation n'a pas été acquitté et que les autres candidats n'ont pas été informés de cette facilité (CE 30 janv. 2001, El. munic. de Sainte-Geneviève-des-Bois, n°236583).

II. L'interdiction de toute campagne de promotion

Elle est plus restrictive que la précédente interdiction puisqu'elle exclut toute initiative de communication présentant sous un jour élogieux les réalisations d'une collectivité et l'action de ses élus. L'interdiction résulte de l'alinéa 2 de l'article L.52-2 du Code électoral : « 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 ».

Attention

L'interdiction de toute campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion des collectivités n'entre en jeu qu'à compter du 6^e mois précédant le mois du scrutin, soit à compter du 1^{er} septembre 2010 dans le cas des élections cantonales de mars 2011.

La violation de ces dispositions peut conduire le juge électoral à annuler des élections si l'écart des voix est réduit (CE 28 juillet 1993, Lavigne, El. cant. de Castelsarrasin n° 138903).

1. Les critères d'appréciation

Le juge électoral a recours, pour qualifier une initiative de campagne de promotion publicitaire, à deux critères principaux :

- il y a campagne prohibée quand le message délivré ne relève pas de l'information objective, mais constitue une présentation avantageuse de l'action des élus ;
- il y a campagne illégale lorsque la forme donnée à ce message, qu'il s'agisse de son support, de sa date, de son ampleur, ne relève pas de la pratique habituelle ou n'est pas justifiée par des motifs indépendants des élections.

Attention

Le fait que les deux critères ne soient pas réunis simultanément n'empêche pas nécessairement le juge de considérer qu'il se trouve en présence d'une campagne prohibée.

Qu'une publication bénéficie d'une antériorité (sa parution a un caractère habituel) ne suffit pas à lui éviter d'être appréciée comme une campagne de promotion

prohibée dès lors qu'elle dresse un bilan particulièrement valorisant de l'action des élus et notamment du maire (CE 19 mai 2009, El. munic. des Bordes-sur-Arize n°317249). La mise en place de panneaux annonçant la réalisation de travaux publics peut n'avoir aucun précédent, le contenu informatif de l'initiative et sa justification par l'événement générateur que constitue le début des travaux suffisent pour garantir sa légalité sur le plan du droit électoral (CE 24 janvier 2003, El. munic. des Abymes n°240544).

2. L'application de l'article L. 52-1 alinéa 2

● **Publications.** Une présentation avantageuse de l'action d'élus dans un magazine municipal est de nature à donner à la ou les pages concernées le caractère d'une campagne prohibée (CE 10 mars 2009, El. munic. de Saint-Rémy n°318443). Cependant, une collectivité peut poursuivre la diffusion de son magazine d'information dès lors que celui-ci demeure « informatif et consacré à des projets, manifestations ou événements intéressant la vie locale » (CE 29 juil. 2002, El. munic. de Chelles, n°239844) ou contient « des informations de caractère général » sur la vie de la collectivité et de ses habitants, sans « élément polémique » (CE 29 juil. 2002 El. munic. de Bastia, n°240103).

De même, ne constitue pas une campagne de promotion interdite la diffusion annuelle d'une information sur le budget communal ne comportant aucune référence à l'élection (CE 26 juin 1996, El. munic. de Pont-de-Chéruy n°176683). Pas plus qu'une lettre d'information d'un président de conseil général dès lors que cet envoi annuel était fait tous les ans à la même époque (CE 18 décembre 1992, Sulzer, n°135650/139894).

Attention

Bilan de mandat. L'article 52-1 du Code électoral n'empêche pas les élus sortants de faire valoir le bilan de leur mandat personnel. Cependant, la publication d'un tel document devra être financée par le candidat sur ses fonds propres, et non avec les moyens de la collectivité.

● **Photographies.** La présence de photographies d'un élu dans plusieurs numéros d'un magazine municipal contenant des éditoriaux du maire et dressant un bilan avantageux de l'action de la municipalité est considérée comme une campagne de promotion (CE 5 juin 1996, El. munic. de Morhange). Mais n'est pas apprécié comme une campagne de promotion le bulletin municipal dressant le bilan des réalisations culturelles et sportives de la commune pour l'année 2003 comportant de nombreuses photographies du maire, dès lors que celui-ci est présenté dans l'exercice de ses fonctions, sans mise en valeur de son action personnelle et de son programme de candidat aux élections cantonales (CE 15 avril 2005 El. cant. de Cilaos, n°270423).

● **Cartes de vœux.** Le juge électoral admet qu'une carte de vœux soit adressée à la population par les élus sortants dès lors qu'elle constitue un envoi traditionnel

À SAVOIR

Collectivités «intéressées par le scrutin».

Elles se voient appliquer l'article L.52-1. Il ne s'agit pas seulement de celles dont l'assemblée délibérante est renouvelée à l'occasion des élections. Est intéressée par le scrutin toute collectivité publique dont un membre de la majorité est candidat (y compris comme suppléant). Un établissement public de coopération intercommunale constitue une collectivité au sens de l'article L.52-1, 2^e alinéa du Code électoral (C. constit. 4 novembre 1993, AN Rhône, 2^e circ.. n°93-1254).

Sincérité du scrutin.

Le juge de l'élection peut considérer que le lancement d'une campagne de promotion publicitaire a «altéré la sincérité du scrutin», signifiant par là qu'une manœuvre a emporté la conviction d'un nombre suffisant d'électeurs pour modifier le résultat des élections.

dont le contenu se situe très directement dans le prolongement des cartes adressées les années précédentes » et qu'elle ne contient aucune allusion, ni aux réalisations de la collectivité qui l'envoie, ni aux élections à venir (CE 20 mai 2005, El. cant. de Saint-Gervais n°273749).

● **Inaugurations et visites.** L'inauguration d'une bibliothèque en présence d'un ministre deux mois avant l'élection mais plus d'un an et demi après son ouverture au public a été considérée comme une campagne de promotion illégale (CE 7 mai 1997, El. munic. d'Annonay n°176788). De même, la visite du parc quelques jours avant le scrutin à laquelle la population locale était invitée à participer par tracts édités par le département est une campagne de promotion illégale (CE 25 sept. 1995, El. cant. de Vitry-sur-Seine Ouest, n°163051).

Attention

La collectivité peut continuer d'organiser des manifestations, même nombreuses, si elles sont analogues à celles des années précédentes (C. constit. 20 janvier 2003 AN Hauts-de-Seine 5° circ. 2002-2654).

● **Réunions et cérémonies.** Ne sont pas interdites les réunions destinées à présenter la municipalité aux nouveaux arrivants dans la commune (CE 22 nov. 1995 El. cant. de Bois-Colombes n°163105).

● **Site Internet.** Le seul fait de créer et de faire fonctionner un site Internet de la collectivité durant la période électorale n'est pas, en principe, de nature à faire de cette création et de ce fonctionnement une campagne de promotion publicitaire prohibée par l'article L.52-1 du Code électoral, ni une aide interdite de la collectivité au candidat. C'est essentiellement au vu du contenu du site que le juge électoral se prononce (CE 2 juil. 1999, Commune du Portel, n°201622; Rép. min. n°43425 JOAN Q 15 mai 2000, p.3021).

La création d'un site par une collectivité est donc possible durant la période électorale, mais doit bien évidemment se faire avec d'extrêmes précautions car la communication qui en résulte ne bénéficie pas d'une antériorité. Le contenu devra à cet égard être tout spécialement maîtrisé de même que la communication sur l'ouverture du service.

Quant au site de la collectivité, déjà existant, il ne pourra être considéré comme méconnaissant les dispositions de l'article L.52-1 alinéa 2 que s'il résulte de son contenu qu'une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion collectivité est organisée (CE 8 juillet 2002, El. munic. de Rodez n°239220).

Attention

Est-il nécessaire d'effacer du site, avant l'entrée dans la période des six mois précédant le mois des élections, les pages ayant un caractère de campagne de promotion ? Si le maintien de ces pages n'est pas expressément interdit par l'article L.52-1 du Code électoral, il paraît prudent d'effacer ces pages, comme le recommande une réponse ministérielle du 28 février 2006 (JOAN Q n°71399, p.2180).

III. L'interdiction de la publicité

Aux termes de l'article L.52-1 alinéa 1^{er} : « Pendant les trois 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 ». La méconnaissance de l'interdiction a pour effet principal l'annulation du scrutin en cas de faible écart de voix.

Attention

Cette prohibition court du 1^{er} jour du troisième mois précédant le 1^{er} jour du mois de l'élection jusqu'à la date du tour de scrutin où cette élection est acquise. Elle court donc à partir du 1^{er} décembre 2010 pour les cantonales de mars 2011.

Si cette interdiction ne concerne, en principe, que les candidats et non pas les collectivités, il convient que ces dernières la conservent à l'esprit. Le Conseil d'Etat a précisé récemment que « dès lors que le référencement commercial d'un site à finalité électorale sur un moteur de recherche sur Internet a pour finalité d'attirer vers lui des internautes qui effectuent des recherches, même dépourvues de tout lien avec les élections municipales, ce référencement revêt le caractère d'un procédé de publicité commerciale, interdit par l'article L. 52-1 du Code électoral » (CE 13 fév. 2009, El. munic. de Fuveau n°317637).

IV. Précautions générales à prendre

1. Veiller à la continuité de la communication

L'élu candidat évitera de modifier sensiblement le contenu, le ton, les formes, le volume et le coût de la communication et des manifestations de la collectivité. Si des changements interviennent, ils doivent pouvoir être justifiés par des faits n'entretenant aucun rapport avec les élections à venir. Il faut éviter de créer de nouvel outil de communication en période préélectorale.

2. Veiller à la neutralité et à l'objectivité

Les supports de communication ne doivent comporter aucune référence aux élections à venir et à leurs enjeux. Il convient d'éviter toute utilisation d'un site Internet de la collectivité pour les besoins de la campagne électorale. Il faut aussi d'éviter qu'un lien soit établi à partir du site de la collectivité vers le site d'un candidat ou que le site institutionnel héberge les sites de candidats.

3. Rester informatif

Les textes des publications, brochures, tracts, pages du site Internet, affiches, doivent apporter aux administrés les informations habituelles sur les projets et travaux en cours d'accomplissement. ■

À SAVOIR

Amende. L'article L.90-1 du Code électoral punit d'une amende de 75 000 € toute infraction à l'article L.52-1 interdisant les campagnes de promotion publicitaire.

Financement de la campagne. Dans les communes et cantons de plus de 9 000 habitants, la provenance et le maniement des recettes perçues pour financer la campagne électorale sont sous surveillance de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP). On relèvera notamment l'interdiction de bénéficier d'un don ou d'un avantage de la part d'une personne morale, cette irrégularité étant susceptible d'entraîner le rejet du compte de campagne du candidat (Code électoral, articles L.52-4 à L.52-15). Lire la fiche parue dans *Le Courrier* n°201 d'avril 2007 (pp. XXII-XXIII).

SUR LE WEB

www.cnli.fr : dans sa recommandation du 5 octobre 2006, la Commission nationale de l'informatique et des libertés a précisé les règles posées par la loi pour la mise en œuvre de fichiers dans le cadre d'activités politiques.

www.foruminternet.org : le Forum des droits sur l'internet propose en ligne un « Guide pour connaître les règles et les bons usages de la web campagne ». Le Forum a publié avec *Le Courrier des maires* n°205 de septembre 2007 un « 50 questions » pour bien communiquer sur Internet en période électorale. Ce document peut être téléchargé sur le site du Forum et sur www.courrierdesmaires.fr.

www.cnccfp.fr : le site de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP).