



ÉLECTIONS

Le bilan de mandat

L'ESSENTIEL

■ Propagande

Depuis le 1^{er} mars 2007 est prohibée toute participation d'une personne morale à la campagne électorale d'un candidat, et notamment la prise en charge de la publication d'un bilan de mandat qui aurait un caractère de propagande électorale.

■ Promotion indirecte

Les dispositions de l'article L.52-1 (à prendre en considération depuis le 1^{er} décembre 2006 pour les élections législatives, et en vigueur à compter du 1^{er} septembre 2007 pour les élections municipales de mars 2008) interdisent la promotion indirecte d'un candidat au travers d'une présentation avantageuse de l'action de la collectivité dont il est un élu.

■ Réalisme, objectivité et absence de recherche polémique

Une énumération des principales actions entreprises par la municipalité sous la précédente mandature et dépourvue de toute polémique électorale ne peut être regardée comme une campagne de promotion publicitaire.

UNE ANALYSE DE
Jean-Louis VASSEUR, avocat à la Cour,
Aloïs RAMEL, cabinet Seban et associés

A l'approche du terme de son mandat, il peut sembler naturel à un élu de rendre public un bilan de son action depuis son élection. Une telle communication peut pourtant l'exposer à de sérieux risques contentieux dans le cas, surtout, où l'élu est candidat à sa réélection (1).

Un bilan de mandat peut emprunter les formes les plus diverses. La jurisprudence ne pose à cet égard aucune restriction particulière. Tout document, qu'il s'agisse d'une brochure (2), d'un bulletin municipal (3), d'un tract (4), d'un extrait d'éditorial du maire ou de ses adjoints, pourra constituer un bilan de mandat. En outre, un site internet dédié au candidat peut constituer le support d'un bilan de mandat (5), tout comme une émission de télévision (6).

Lorsqu'il envisage de publier un bilan de son mandat, l'élu candidat doit principalement veiller au respect de deux textes encadrant la communication des collectivités territoriales en période électorale et dont la mise en œuvre intervient à des étapes différentes : les articles L.52-8 et L.52-1 du Code électoral.

I. Pendant l'année qui précède le mois de l'élection

L'article L.52-8 du Code électoral prohibe, pendant l'année précédant le premier jour du mois d'une élection, toute participation d'une personne morale, notamment d'une collectivité territoriale, à la campagne électorale d'un candidat, sous quelque forme que ce soit : don, avantage direct ou indirect, fourniture de biens à des prix inférieurs au marché. Une collectivité ne peut donc, durant cette période (soit à compter du 1^{er} mars 2007 pour les élections municipales de 2008), prendre en charge la publication d'un document, tel qu'un bilan de mandat qui aurait un caractère de propagande électorale.

Le juge électoral estime que la publication par une collectivité, ou un établissement public qui lui est rattaché, d'un tel bilan a un caractère de propagande électorale lorsque le contenu du document vante les mérites

À NOTER

Présente le caractère de propagande le document qui vante les mérites d'un candidat, relaie les thèmes de sa campagne, contient des éléments polémiques ou se réfère aux scrutins à venir.

d'un candidat, relaie les thèmes de sa campagne, contient des éléments de polémique ou se réfère aux scrutins à venir. Le juge considère que la publication d'un tel bilan pré-

sente ce caractère lorsque les circonstances, son caractère inhabituel, son ton, font apparaître que cette publication a été inspirée par des considérations électoralistes. Il apprécie de façon large le caractère de propagande d'un bilan de mandat : dans une décision du 25 novembre 1993, le Conseil constitutionnel a ainsi décidé que constituaient une propagande électorale, dont le coût devait être réintégré dans le compte de campagne, les pages du numéro d'un journal municipal faisant le point sur les projets importants de la commune dont le maire est candidat aux élections législatives (7). Ont été considérées comme un acte de propagande en vue des élections municipales de 1995, alors que le maire sortant était candidat, la réalisation

RÉFÉRENCES

- Code électoral, articles L.52-1, L.52-8, L.118-3.
- Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique, article 23, JO du 4 janvier 2001.

DOCUMENTATION

- «Elections : la communication sous haute surveillance», «La Gazette» du 12 mars 2007, p. 28.
- «La communication des collectivités», Yvon Goutal & Juliette Viehl, «La Gazette» du 12 mars 2007, p. 8.
- «Elections locales 2008», «Guide pratique du candidat», Philippe Bluteau, «Le Courrier des maires», novembre 2006.

et la diffusion, en septembre 1994, d'un numéro du magazine municipal consacré au bilan du mandat de ce maire (8). A été apprécié comme un acte de propagande un supplément au bulletin municipal entièrement consacré à la politique sociale conduite par un candidat en sa qualité d'adjoint au maire, qui comportait un long entretien avec celui-ci sur quatre pages et de nombreuses photographies le représentant (9).

L'élu candidat qui entend présenter un bilan de mandat doit être attentif à respecter la prohibition instituée par l'article L.52-8. Les manquements aux dispositions de cet article sont susceptibles d'être lourdement sanctionnés. La publication d'un bilan de mandat qui serait appréciée comme un don prohibé d'une personne morale peut conduire au rejet du compte de campagne du candidat par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, à la saisine du juge de l'élection qui peut déclarer le candidat inéligible pendant un an, sur le fondement de l'article L.118-3 du Code électoral, et annuler l'élection.

II. Pendant les six mois qui précèdent le mois de l'élection

L'alinéa 2 de l'article L.52-1 du Code électoral (10) régit «la promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité», laquelle «ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin» à compter «du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales». Ces dispositions ont été édictées dans le but d'éviter que les élus sortants ne bénéficient des moyens institutionnels de la collectivité pour leur propre promotion, créant ainsi une inégalité entre les candidats.

Les dispositions de l'article L.52-1 (en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2006 pour les élections législatives à venir, et à compter du 1^{er} septembre 2007 pour les élections municipales de mars 2008) sont plus sévères que celles de l'article L.52-8, en ce sens que l'interdiction concerne, cette fois, la promotion indirecte d'un candidat au travers d'une présentation avantageuse de l'action de la collectivité dont il est un élu. Pour déceler une campagne de promotion derrière la publication d'un bilan de mandat, le juge électoral tiendra compte, ici aussi, du caractère habituel

ou inhabituel de l'initiative: il cherchera à savoir si elle peut ou non être justifiée par des circonstances sans rapport avec le scrutin et, s'agissant de son contenu, si elle dépasse ou non une information objective aux administrés. Il sera particulièrement porté à considérer que la publication d'un bilan de mandat est une campagne prohibée si le document présente sous un jour favorable l'action de la municipalité, s'il contient des éléments de personnalisation tels que des photographies

À NOTER

Un bilan de mandat sera d'autant plus facilement considéré comme une propagande prohibée qu'il présente la photo ou la signature de l'élu candidat.

ou des écrits signés d'un élu candidat.

Constitue, par exemple, une campagne de promotion prohibée, la diffusion d'un bulletin municipal contenant un éditorial et une photographie du maire candidat et dressant un bilan avantageux de son action. Constitue aussi une campagne de promotion, un bulletin municipal dressant un bilan avantageux de l'action menée par la municipalité, établissant une liste des projets qu'elle entendait réaliser et comportant des photographies du maire et un éditorial signé par lui. A été également appréciée comme une opération de promotion publicitaire une édition exceptionnelle du bulletin municipal comprenant un bilan, des photographies des réalisations et un mot du maire (11).

L'interdiction concerne les collectivités territoriales, mais sa méconnaissance a surtout des conséquences pour les candidats. L'élection peut, en effet, être annulée dans le cas où la campagne de promotion illégale aura été de nature à altérer la sincérité du scrutin, ce qui n'est pas le cas, par exemple, en cas d'écart de voix important entre les candidats (12). La dépense peut, éventuellement, être réintégrée dans le compte de campagne du bénéficiaire.

III. Les publications de bilan de mandat autorisées

Le candidat élu peut, naturellement, publier un bilan de mandat dans le cadre de sa campagne électorale. Mais la dépense exposée doit être réglée par son mandataire financier et intégrée dans son compte de campagne. Les dispositions de l'article L.52-1, alinéa 2, interdisant toute campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion des collectivités territoriales ne s'opposent plus, en effet, à ce que les candidats présentent, dans le cadre de leur campagne de propagande électorale, un bilan de mandat.

Un temps, ces dispositions avaient été interprétées par le Conseil d'Etat comme une interdiction pure et simple pour un candidat sortant de se prévaloir de son bilan dans les six mois précédant l'élection, qu'il soit publié par l'intermédiaire de moyens institutionnels de la collectivité ou par les moyens propres de sa campagne.

Dans son arrêt «Elections municipales de Bassens» du 2 octobre 1996 (13), le Conseil d'Etat avait considéré qu'une plaquette valorisant les réalisations de la commune constituait une campagne de promotion publicitaire au sens de l'article L.52-1 du Code électoral, «nonobstant la circonstance qu'elle n'a pas été financée par la commune de Bassens mais par les participations individuelles des élus sortants et des sympathisants». Ce qui aurait abouti à une annulation des opérations électorales si l'écart en voix constaté entre les candidats n'avait été si important. Cette jurisprudence, loin d'être isolée, fut à plusieurs reprises confirmée (14). Par conséquent, il était devenu totalement impossible pour un élu sortant de se prévaloir de son bilan moins de six mois avant une nouvelle élection, alors même que les vecteurs de communication ou les moyens financiers de la collectivité n'étaient pas utilisés. Cette situation étonnante était d'autant plus paradoxale >

(1) Une élection peut être annulée lorsqu'il est estimé que son résultat a été altéré par un bilan de mandat illégal: CE 28 juillet 1993, «Fourcade», req. n°142586, Rec., Tables p.787.

(2) CE 6 février 2002, «Elections municipales de Montségur», req. n°236264, CTI, avril 2002, n°91.

(3) CE 6 février 2002, «Durand», req. n°234903.

(4) CE, 21 décembre 2001, «Elections municipales de Kingersheim», concl. Bachelier, BJCL, mai 2002, p.51.

(5) CE 8 juillet 2002, «Elections municipales de Rodez», req. n°239220.

(6) CE 29 novembre 2002, «Elections municipales de Cluses», Dr. Adm. 2003 n° 61.

(7) Conseil cons., AN Yvelines, 5^e circ., req. n°93-1327.

(8) CE 10 juin 1996, «Elections cantonales de Metz»

III et a. req. n°162476.

(9) CE 21 août 1996, «Elections municipales de Maisons-Laffitte», req. n°177490, Rec., p.892.

(10) Issu de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990.

(11) CE 6 février 2002, «Mme Durand», req. n°234903;

CE 28 juin 1996, «Elections municipales de Perthes»,

req. n°173553; CE 10 juillet 1996, «Elections municipales de Lompref», req. n°173760.

(12) CE 6 décembre 2002, «Elections municipales d'Argeil-sur-Mer», req. n°239674

(13) CE 2 octobre 1996, «Elections municipales de Bassens», Rec. CE, p.365.

(14) CE 18 décembre 1996, «Elections municipales 16^e arrondissement des membres du Conseil de Paris et

du Conseil d'arrondissement», Rec., p.501.

■ ■ ■ que rien n'interdisait aux candidats concurrents de critiquer les réalisations et la gestion de la collectivité du mandat écoulé. Le Conseil constitutionnel, juge des élections législatives, a toujours conservé une lecture plus souple et semble-t-il plus conforme à la volonté du législateur de l'article L.52-1 alinéa 2 du Code électoral (15), en laissant la possibilité aux candidats de financer leurs bilans de mandat.

Le législateur est intervenu pour mettre fin à la solution retenue par le Conseil d'Etat. Il a ainsi été inséré, en 2001, dans la loi relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique (16) un article 23 complétant l'article L.52-1 précisant qu'un candidat a la possibilité de se prévaloir « du bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus », à la condition que les dépenses afférentes soient intégrées dans son compte de campagne, lequel doit respecter le plafond adéquat.

Le Conseil d'Etat n'a pas tardé à préciser les contours de cette liberté retrouvée. Dans un arrêt de décembre 2001, il a combiné les dispositions nouvelles de l'article L.52-1 du Code électoral avec la prohibition de diffuser des tracts pour la propagande électorale en dehors des conditions légales posées par l'article L.240 du même code (17). Il a, en effet, estimé que la diffusion d'une plaquette vantant le bilan d'un candidat quelques jours avant le premier tour d'une élection municipale n'était pas un acte interdit dès lors que la distribution n'avait pas eu lieu le jour même du scrutin, ce qui aurait été contraire à l'article L.49 du code (18).

Par ailleurs, toute publication d'un bilan de mandat par une collectivité ne saurait être appréciée systématiquement comme une campagne de promotion prohibée ou comme un acte de propagande électorale. De façon générale et pédagogique, l'arrêt « Elections municipales de Montségur » (19) énumère les critères qui distinguent la pure information municipale de la présentation d'un bi-

lan de mandat considéré comme promotionnel: sont pris en compte la présentation, le contenu et les conditions de diffusion du bilan. Une énumération des principales actions entreprises par la municipalité sous la précédente mandature et dépourvue de toute polémique électorale ne peut être regardée comme une campagne de promotion publicitaire. Le commissaire du gouvernement, Matthias Guyomar, a par la suite opéré, dans

À NOTER
Toute publication d'un bilan de mandat par une collectivité ne saurait être appréciée systématiquement comme un acte de propagande électorale.

ses conclusions sur l'affaire « Elections municipales de Nice » (20), une synthèse de la jurisprudence et apporte d'exhaustives précisions sur les critères d'identification d'une publication municipale en une campagne promotionnelle au sens de l'article L.52-1: « période de parution, diffusion sur le territoire de la collectivité intéressée, origine du financement [...] et contenu de la publication [...] ».

Pour ce dernier critère, il y aura danger de requalification en cas de « présentation avantagieuse du bilan de l'action menée, présence d'un éditorial et d'une photo [...], présentation de la gestion de l'équipe sortante sous un angle particulièrement favorable [...] ou encore caractère polémique des articles en cause ».

De même, un bilan de l'année écoulée, dressé par un maire sur une télévision municipale moins de six mois avant une élection dont il est candidat n'est pas prohibé par l'article L.52-1, son contenu dénué de toute recherche polémique n'ayant pas constitué une campagne de promotion publicitaire (21).

Toute publication d'un bilan de mandat n'est pas nécessairement susceptible, également, d'être appréciée comme une dépense électorale à intégrer dans le compte de campagne et comme un don prohibé d'une personne morale. Ne devraient être comptabilisées dans le compte de campagne du candidat sortant que les dépenses qu'une collectivité n'aurait

pas engagées sans la volonté de l'élu d'assurer sa promotion. N'ont pas été prises en compte les dépenses liées à la publication d'un bilan de mandat dans une revue régulière de la collectivité, ou la diffusion à la presse de fiche retraçant l'action d'un maire à l'occasion de la remise d'une récompense à la ville (22). Néanmoins, tant au regard des dispositions de l'article L.52-1 alinéa 2, qu'au regard des dispositions de l'article L.52-8 du Code électoral, la publication ou diffusion de tels bilans de mandat expose à des risques, d'autant plus importants qu'elles interviendraient à proximité des élections. La question se pose de savoir ce qu'il doit advenir, à compter du premier jour du sixième mois précédant le scrutin, d'un bilan susceptible d'être apprécié comme promotionnel, qui a été jusque-là diffusé par communication institutionnelle.

Le document peut-il rester à la disposition du public, sur des présentoirs municipaux ou sur un site internet, durant la période de six mois? Un arrêt du Conseil d'Etat estime, dans un considérant de principe, que la diffusion continue d'un supplément au bulletin d'informations générales de la commune « faisant le bilan de la gestion du mandat municipal [...] sur un présentoir en mairie, jusqu'à une date incluse dans la période de six mois précédant l'élection, [...] n'est pas [...] de nature à constituer une irrégularité au regard des dispositions précitées de l'article L.52-1 du Code électoral » (23). Mais cet arrêt ne se prononce pas précisément sur le caractère promotionnel du bilan pour qu'il en soit déduit qu'il serait conforme aux dispositions de l'article L.52-1 du Code électoral de maintenir à la disposition du public durant la période prohibée un tel bilan de mandat.

En revanche, une réponse écrite du ministre de l'Intérieur du 28 février 2006, précisant que les dispositions de l'article L.52-1 sont applicables aux sites internet, indique qu'« il est donc préférable d'effacer, à compter du premier jour de la période [...], toute information ayant le caractère d'une promotion de la collectivité, même si cette information a été mise en ligne antérieurement à cette date » (24). La prudence recommande, dans ces conditions, de veiller à ne pas laisser en diffusion, ou en ligne sur internet, des documents pouvant être appréciés comme promotionnels au-delà du 1^{er} jour du sixième mois précédant le mois des élections. ■

(15) Cons. Const AN Rhône, 29 janvier 1998, n°97-2251 ou Cons. Const AN Réunion, 6 février 1998, n°97-2217.

(16) Loi n°2001-2 du 3 janvier 2001, JO du 4 janvier, p. 96.

(17) « L'impression et l'utilisation, sous quelque forme que ce soit, de circulaires, tracts, affiches et bulletins de vote pour la propagande électorale en dehors des conditions fixées par les dispositions en vigueur sont interdites ».

(18) CE 21 décembre 2001, « Elections municipales de Kingersheim », concl. Bachelier, BJCL, mai 2002, p. 51.

(19) CE 6 février 2002, « Elections municipales de

Montségur », CTI 2002, n°91.

(20) CE, 9 octobre 2002, « Elections municipales de Nice », AJDA 2002, p.1232.

(21) CE 29 novembre 2002, « Elections municipales de Cluses », Dr. adm. 2003, n°61.

(22) CE 29 juillet 2002, « Elections municipales de Miribel », req. n°239142.

(23) CE 29 juillet 2002, « Elections municipales de Valbonne », req. n°240127.

(24) OE n°71399, JO AN du 28 février 2006, p.2180.