

Elections municipales

Utilisation des moyens institutionnels par les élus

En période pré-électorale, l'utilisation des ressources de la collectivité par un élu peut poser problème lorsqu'il se trouve par ailleurs candidat. Il est d'importance capitale de distinguer ce qui relève de l'exercice normal des fonctions de l'élu de ce qui relève de sa campagne.

L'AUTEUR

ALOÏS RAMEL,
avocat à la cour,
SCP Seban et associés

Les prescriptions posées par le Code électoral n'ont pas pour objectif d'empêcher toute action de la municipalité sortante ni de lui interdire toute forme de communication, mais d'assurer l'équité entre les candidats. L'exercice du juge électoral consiste donc à trouver un point d'équilibre entre les impératifs de fonctionnement d'une collectivité en période pré-électorale et la prohibition du soutien, même déguisé, apporté par une personne morale à la campagne d'un candidat.

Les principes fondamentaux encadrant le financement de la campagne

L'article L.52-8 du Code électoral prohibe la participation des personnes morales au financement de la campagne électorale d'un candidat. Cette interdiction concerne aussi bien les dons que la fourniture de « biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués ». Selon la Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques (CNCCFP), un don est un financement consenti par un tiers à titre gracieux et sans contrepartie, quelle que soit sa forme, espèce, dons manuels, chèques, avantages en nature, ces derniers pouvant se matérialiser par des actions de communication institutionnelle. Cette prohibition vise toutes les personnes morales, sauf les partis ou groupements politiques. Ainsi, l'interdiction concerne tant les collectivités au sens strict que leurs établissements publics locaux, les districts, les associations subventionnées, etc.

Mandataire financier


Cette interdiction, qui court durant l'année précédant les élections, en l'occurrence depuis le 1^{er} mars 2013 pour les élections municipales de mars 2014, est corrélative à l'obligation de désigner un mandataire financier unique (une personne physique ou une association de financement électoral agréée par la CNCCFP), posée par l'article L.52-4 du même code. Ce mandataire peut seul recueillir les fonds et les dons destinés au financement de la campagne ou engager les dépenses pour son accomplissement. Il doit donc établir un

compte retraçant ces opérations. Bien entendu, cette obligation de désigner un mandataire n'existe que pour autant que le candidat se soit déjà déclaré. Celui-ci peut même ne procéder à cette désignation qu'au moment où sa candidature est officiellement enregistrée. Néanmoins, le moment de la désignation du mandataire ne saurait avoir aucun effet sur les dépenses et les recettes devant être enregistrées au compte de campagne. Toutes les opérations ayant servi la campagne du candidat dans l'année précédant l'élection, qu'il ait été déclaré ou non comme tel au moment de leur survenance, devront faire l'objet d'une évaluation financière et être rétrospectivement comptabilisées.

Ce compte de campagne, qui peut différer sensiblement du compte du mandataire en ce qu'il doit également retracer les opérations non effectuées par celui-ci (cas d'une dépense prise en charge par une formation politique apportant son soutien au candidat, par exemple), doit être établi conformément à l'article L.52-12 du Code électoral. Il est soumis à un plafonnement, défini par l'article L.52-11 du même code, qui varie en fonction de la nature des élections et de la taille de la circonscription.

La CNCCFP contrôle la régularité du compte de campagne, en particulier, son équilibre, sa sincérité, son exhaustivité et le respect de son plafond. Doivent être produits les justificatifs des dépenses et des recettes afférentes.

À NOTER

 Le rejet définitif du compte peut conduire le juge à prononcer également l'inéligibilité du candidat et à annuler le scrutin.

Lorsque la CNCCFP constate que le compte de campagne doit être rejeté ou qu'il fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses, la commission saisit le juge de l'élection (C. élect., art. L.52-15).

Le rejet définitif du compte peut le conduire à prononcer également l'inéligibilité du candidat et à annuler le scrutin si les irrégularités commises ont été de nature à en altérer la sincérité (ce sera le cas surtout si l'écart de voix entre les candidats est particulièrement faible).

La méconnaissance des dispositions encadrant le financement d'une campagne électorale peut également conduire au non remboursement des dépenses électorales. En effet, aux termes de l'article L.52-11-1 du Code électoral, les dépenses électorales font l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'Etat égal à 47,5% de leur plafond de

dépenses, mais ce remboursement n'est pas attribué aux candidats dont le compte de campagne a été rejeté (C. élect., art. L.52-15). En outre, dans le cas d'une telle méconnaissance, le candidat doit s'acquitter auprès du Trésor public d'une somme égale au montant du dépassement du plafond, fixée par la CNCCFP (C. élect., art. L.52-15). Cette situation fait encourir au candidat une sanction pénale (amende de 3750 € et un an de prison, C. élect., art. L.113-1), qui semble n'avoir jamais été appliquée.

Précautions à respecter pour l' élu candidat en période pré-électorale

La confusion entre les ressources de la collectivité et celles de l' élu candidat peut apparaître soit à l' occasion d' une opération de communication institutionnelle, qui servirait en réalité la campagne de l' équipe sortante, soit à l' occasion de l' utilisation d' un matériel de la collectivité, soit à l' occasion de l' utilisation de membres du personnel de la collectivité par le candidat pour mener sa campagne.

Utilisation des moyens de communication de la collectivité

Une collectivité ne peut et ne doit s'arrêter de communiquer et d' informer ses administrés en période pré-électorale. Toutefois, il convient, pour celle-ci comme pour l' élu concerné, d' observer la plus grande vigilance à ne pas servir la campagne d' un candidat à l' occasion des opérations de communication menées à moins d' un an du scrutin.

• Les supports de communication classiques

Les différentes communications de la collectivité en période pré-électorale doivent en principe satisfaire les trois critères de l' antériorité (préexistence du support), de l' identité (absence de modification en profondeur du support et respect de sa régularité habituelle), et de la neutralité (contenu strictement informatif, dépourvu d' éléments laudatifs à l' égard d' un candidat ou de l' équipe majoritaire sortante). C' est le cas en particulier pour le bulletin d' information générale de la commune, dans lequel il convient de veiller à ce que le contenu soit dépourvu de tout élément de polémique ou de propagande, à ce qu' il ne fasse aucune référence aux échéances électorales à venir, à ce que les photographies des élus candidats ne concernent que des événements où ils apparaissent dans l' exercice de leur mandat et à ce que les légendes ne revêtent pas un caractère laudatif à leur endroit. Un éditorial du maire peut continuer à être publié même si ce dernier est candidat, à la condition que ceci soit habituel, que sa présentation ne change pas, et que son contenu demeure strictement informatif (1).

Le juge électoral a considéré que 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 » (2). Le bulletin doit impérativement éviter de faire figurer un bilan de mandat

de l' équipe sortante qui serait un tant soit peu positif (3). Néanmoins, par exception, il a pu être jugé que ne constitue pas un don prohibé la publication dans le bulletin municipal d' un bilan particulièrement neutre, qui justifiait d' une antériorité et d' une neutralité certaines (4). Il faut noter que le Conseil d' Etat retient à présent (5), après en avoir jugé autrement peu de temps auparavant (6), que les tribunes libres de l' opposition ne peuvent constituer un don prohibé de la collectivité, dans la mesure où elles résultent d' une obligation légale et qu' il ne saurait être opéré aucun contrôle de leur contenu. Si cette décision peut paraître logique, elle n' en aboutit pas moins à un paradoxe, les élus candidats de l' opposition étant désormais admis à mener leur propagande au sein du bulletin d' information générale, qui doit par ailleurs rester totalement neutre.

En ce qui concerne les publications exceptionnelles, le risque est accru compte tenu de leur absence d' antériorité. Néanmoins, le juge électoral a retenu qu' une brochure concernant l' application de contrats d' objectifs entre une ville et le ministère de l' Education nationale, qui a été réa-

À NOTER

Les campagnes d' affichage institutionnelles constituent un danger important pour les élus candidats.

lisée par l' imprimerie municipale et diffusée auprès des familles des élèves de la commune quelques jours avant les élections ne présente pas, au regard du contenu de ce document et de son coût d' impression, le caractère d' une dé-

pense exposée directement en faveur de la candidature du maire à l' élection législative et ne constitue donc pas un concours en nature émanant de la collectivité (7).

Les campagnes d' affichage institutionnelles constituent un danger important pour les élus candidats. En effet, compte tenu de leur très fort impact auprès des électeurs, le juge électoral a tendance à identifier facilement un don au candidat de l' équipe sortante, sans tenir compte de leur caractère récurrent, pour peu que les thèmes de campagne soient mis en évidence et que le message délivré ne soit pas strictement informatif. La décision rendue par le Conseil d' Etat à propos des élections régionales d' Ile-de-France de 2010 (8) incite en particulier à la plus grande prudence. Même une campagne informative peut être perçue comme un don prohibé dès lors qu' elle ne saurait être rattachée à aucune actualité justifiant son organisation et qu' elle véhicule un élément favorable pour l' équipe sortante (9). Les frais liés à l' organisation d' une manifestation par une collectivité sont également susceptibles d' être réintégrés (en tout ou partie) au compte de campagne de l' élu candidat si elle constitue un prétexte pour servir sa campagne. Cela dépendra du contenu de cette manifestation (tonalité des discours prononcés, allusions aux échéances électorales) et de la nécessité de l' organisation de la manifestation au regard de l' actualité de la collectivité. A cet égard, une collectivité n' est pas tenue de suspendre les cérémonies qu' elle a l' habitude d' organiser (10): vœux, repas des anciens (11), accueil des nouveaux habitants (12), ni de reporter des inaugurations d' équipements dès lors que le moment choisi coïncide effectivement avec leur date d' ouverture ou d' achèvement (13) sans avoir cherché à ralentir ou accélérer les travaux. Même une (••)

RÉFÉRENCES

Code électoral (C. élect.), art. L.52-4, L.52-8, L.52-11, L.52-12, L.52-15, L.113-1.

À LIRE

Pour une étude exhaustive sur la communication institutionnelle en période pré-électorale, lire l'article « Elections municipales: communiquer sans promouvoir les candidats », Jean-Louis Vasseur, « La Gazette » du 25 février 2013, p. 46.

(•••) manifestation extraordinaire telle qu'un anniversaire particulier n'est pas en soi interdite, dès lors qu'elle n'est pas rattachable à la campagne d'un candidat et qu'elle paraît justifiée (14). Dans toutes les hypothèses, la collectivité doit veiller à inviter des élus de toutes tendances aux manifestations qu'elle organise en période pré-électorale. L'élu candidat pourra également continuer à envoyer des cartes de vœux aux administrés si telle était son habitude les années précédentes. Encore une fois, il importe que les messages délivrés à cette occasion ne soient pas qualifiables de propagande électorale (15).

• Les communications électroniques

A partir de la période d'application de l'article L.52-8 du Code électoral, les différents sites ou blogs d'élus doivent cesser d'être hébergés par le site institutionnel de la collectivité, même si les coûts correspondants sont faibles, et il est fortement déconseillé de prévoir des liens hypertextes renvoyant du site institutionnel vers les sites des élus candidats.

À NOTER

En matière de communication électronique, la date à laquelle le support a pu être visionné sera prise en considération et non la date de première publication.

Surtout, il doit être procédé à un tri dans le contenu du site: tous les éléments susceptibles de mettre en valeur l'élu candidat doivent être supprimés. Il faut porter une attention particulière aux anciens bulletins d'information mis en ligne. Il est probable, en effet, qu'en matière de communication électronique, ce soit la date à laquelle le support a pu être visionné qui soit prise en considération et non la date de première publication (16). Le juge appréciera très concrètement si les pages en cause ont pu servir effectivement la campagne de l'élu candidat: il n'en sera pas ainsi s'il ne s'agit que de quelques pages noyées dans un ensemble particulièrement dense (17) ou si elles ne sont restées en ligne que très peu de temps (18).

L'utilisation des moyens matériels et humains de la collectivité

Il est courant que l'élu se serve de la base de données photographiques de la collectivité pour illustrer ses propres documents de campagne. Cette utilisation n'est légale que si elle est onéreuse. En effet, selon le juge électoral, leur mise à disposition gracieuse constitue un avantage indirect au sens de l'article L.52-8 du Code électoral et doit donc être sanctionnée au regard de l'importance de cet avantage et notamment du coût qu'il aurait représenté pour le candidat (19). De même, le Conseil d'Etat a retenu que la fourniture de photographies détenues par la collectivité à un prix manifestement inférieur à la valeur réelle des clichés constitue une violation de ces dispositions (20). A contrario, le juge de l'élection a pu estimer que l'acquisition, par le maire sortant pour un montant d'un euro pièce, de photographies anciennes, représentant des paysages ou quartiers de la ville, prises par des agents communaux dans le cadre normal de leur activité, ne constitue pas un avantage prohibé d'une personne morale dès lors que, même si le coût marginal des clichés est supérieur, il en résulte une diffé-

rence minime, eu égard à leur objet et aux circonstances de leur réalisation (21).

La plus grande vigilance s'impose en ce qui concerne l'utilisation par l'élu candidat des sondages payés par la collectivité. Cette utilisation constituera en effet un don prohibé dès lors que ce sondage a été commandé par un candidat, ou pour son compte, et que ce sondage a soit servi à l'orientation de sa campagne, soit été exploité à des fins de propagande électorale (22). D'une façon générale, il faut retenir que l'élu candidat est libre d'utiliser les moyens matériels de la collectivité à condition que cette utilisation soit facturée conformément aux prix habituellement pratiqués et que cette possibilité soit ouverte à tous les autres candidats. Il peut s'agir, indifféremment, des lignes téléphoniques, des télécopies, du papier, d'une boîte postale, d'une machine à timbrer, d'un véhicule, etc. (23).

L'élu candidat est souvent tenté d'utiliser les agents de la collectivité ou les membres de son cabinet pour l'aider à préparer et mener sa campagne électorale. Ces personnels ne peuvent être employés par l'élu candidat que pour autant qu'ils sont en congés de leurs fonctions au sein de la collectivité ou qu'ils concluent avec celle-ci un contrat pour un travail à temps partiel. Dans toutes les hypothèses, un contrat de travail doit être conclu avec le candidat, qui assumera tout ou partie de leur rémunération, en fonction de la répartition de leur activité.

- (1) Cons. const. 9 déc. 1997, n°2160; Cons. const. 15 janv. 1998, AN Alpes-Maritimes 2^e circ.
- (2) Cons. const. 21 nov. 2002, AN Oise, 5^e circ., n°2002-2672.
- (3) CE 22 nov. 1996, Cne La Teste-de-Buch, req. n°177469.
- (4) CE 29 juill. 2002, Elect. mun. Miribel, req. n°239142.
- (5) CE 7 mai 2012, Elect. cantonales Saint-Cloud, req. n°353536.
- (6) CE 3 juill. 2009, Elect. mun. Montreuil-sous-Bois, req. n°322430.
- (7) Cons. const. 30 janv. 2003, n°2002-2651/2655/2887, AN Seine-Saint-Denis, 7^e circ.
- (8) CE Ass., 4 juill. 2011, Elect. régionales d'Ile-de-France, req. n°338033.
- (9) CE 13 nov. 2009, Elect. mun. Valence, req. n°325551.
- (10) Cons. const. 20 janv. 2003, AN Hauts-de-Seine 5^e circ., 2002-2654; Cons. const. 13 déc. 2007, Bouches-du-Rhône, 15^e circ., Mme Aude Prieur.
- (11) CE 17 juin 2009, Elect. cantonales Perthes-en-Gâtinais, req. n°322085.
- (12) CE 22 nov. 1995, Elect. cantonales Bois-Colombes, req. n°163105.
- (13) CE 7 mai 1997, Elections municipales Annonay, req. n°176788.
- (14) CE 20 mai 2005, Elect. cantonales Saint-Gervais, req. n°273749.
- (15) CE 10 juill. 2002, Elect. mun. Redon, req. n°240182.
- (16) QE n°71399, JOAN 28 févr. 2006 p. 2180.
- (17) CE 9 oct. 2002, Elect. mun. Nice, req. n°240166.
- (18) CE 1^{er} déc. 2010, Elect. régionales Pays de la Loire, req. n°337945.
- (19) CE, 29 janv. 1997, Elect. mun. Caluire-et-Cuire, req. n°176796.
- (20) CE 11 juin 2009, Elect. mun. Givors, req. n°321573.
- (21) CE 31 juill. 2009, Elect. mun. Bernay, req. n°321836.
- (22) Cons. const. 31 juill. 1991, Paris 13^e circ.
- (23) Voir notamment Cons. const. 19 janv. 1996, AN Bas-Rhin, 4^e circ., n°95-2055 AN.

À RETENIR

➤ **Confusion coûteuse.** L'utilisation des ressources de la collectivité par l'élu candidat peut apparaître à l'occasion d'une opération de communication institutionnelle, cela peut conduire à la réintégration des sommes correspondant aux services rendus dans le compte de campagne du candidat, donc à son rejet.