

REVUE GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Octobre - Novembre - Décembre 2007
PRIX AU NUMÉRO 19 €

RGCT

n°42

..... trimestriel



DANS CE NUMÉRO

- ✓ Droit électoral et technologies de l'information et de la communication
- ✓ La responsabilité de la commune
- ✓ Emploi fonctionnel et contrat

La communication des candidats pendant la campagne électorale : tout un art ! ...

Sébastien Nivault

Avocat

Les règles tendant à la transparence de la vie politique et à garantir la sincérité des scrutins encadrent strictement les campagnes électorales. Leur application par le juge révèle un équilibre délicat entre la communication permise et la communication interdite qui contraint les candidats à un exercice difficile pour éviter la sanction de l'annulation de l'élection.

Contrairement aux idées reçues, il peut s'avérer plus difficile pour un candidat à une élection municipale de respecter les exigences du code électoral que de faire face à la ténacité de ses adversaires ou bien encore de convaincre les électeurs de ses idées.

En effet, régulièrement modifié pour accroître la transparence de la vie politique, le code dicte à chaque candidat, sous forme de restrictions et sous peine de sanctions, sa conduite à tenir pendant la campagne électorale.

La publication récente du décret du 15 octobre 2007 fixant aux 9 et 16 mars 2008 les premier et second tours des élections municipales est l'occasion de rappeler ces exigences, et particulièrement les obligations régissant la com-

munication des candidats pendant la période électorale.

Aux termes de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la communication des pensées et des opinions est libre. Le candidat à une élection politique locale n'échappe pas à cette règle. En principe, la communication électorale est donc libre...

Cependant, lorsque la communication d'un candidat porte atteinte à la sincérité du scrutin, elle peut être sanctionnée par l'annulation des élections.

A cet effet, le législateur a institué le cadre juridique de la communication électorale des candidats autour des deux grandes règles suivantes :

Institutions et autorités locales

- durant les 6 derniers mois précédant l'élection, les candidats ne doivent pas profiter de leur statut d'élu pour communiquer et faire de la propagande à travers la collectivité qu'ils représentent ou dont ils sont membres,

- pendant les 3 mois précédant l'élection, aucun des candidats à l'élection ne peut utiliser des moyens de promotion publicitaire pour faire campagne.

1.- L'interdiction des collectivités locales de communiquer au profit d'un candidat à une élection municipale

L'article L. 52-1 alinéa 2 du code électoral dispose que :

«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».

Le but de cet article est d'interdire l'utilisation des moyens des collectivités locales à des fins électorales. En interdisant aux collectivités territoriales d'assurer directement ou indirectement la propagande électorale de leurs élus, la mise en valeur de leur image pendant la campagne électorale, et la prise en charge par leur budget de leurs dépenses électorales, le code tend à préserver l'égalité des candidats entre ceux qui exercent déjà des mandats électifs et ceux qui aspirent à en exercer.

L'interdiction s'applique dès le premier jour du sixième mois précédant celui au cours duquel l'élection doit être organisée et elle dure jusqu'à la clôture du scrutin. Dans le cas des élections municipales 2008, l'interdiction court à compter du 1^{er} septembre 2007. Elle s'applique non seulement à toutes les collectivités

territoriales (conseils régionaux et généraux, communes) mais également à leurs établissements publics (communautés de communes, districts, syndicats intercommunaux, communautés urbaines...).

Le principe est donc le suivant : aucune disposition n'interdit aux collectivités locales d'informer les citoyens lors de la période électorale dès lors qu'il ne s'agit que d'informations. En pratique, lorsqu'une collectivité «communique», la difficulté réside dans la distinction entre l'information proprement dite, qui reste permise pendant la campagne électorale, et la propagande indirecte qui seule est sanctionnée.

L'information générale, étrangère à toute polémique électorale et dépourvue de toute allusion aux élections, est autorisée (CE, 24 janvier 1994, élections cantonales de Pointe-à-Pitre, req. n° 138 178).

En revanche, la présentation avantageuse de l'action menée par la collectivité est interdite, surtout si elle s'accompagne d'éléments de personnalisation comme un éditorial et des photographies de l'élu (CE, 28 juillet 1993, M. Fourcade, n° 142 586).

Peu importe donc la forme du message. Le juge s'attache avant tout à son contenu et à l'association entre les réalisations ou la gestion de la collectivité et les élus candidats. L'appréciation à laquelle se livre le juge n'est pas exempte de subjectivité; il apprécie au cas par cas.

De manière constante, le juge de l'élection utilise un faisceau d'indices pour déterminer le caractère informatif ou promotionnel d'un moyen de communication mis en œuvre par une collectivité. Pour ce faire, il examine ainsi :

- la première date de parution ou de mise en œuvre du moyen de communication,
- la régularité du moyen ou de la parution,
- la neutralité du support de communication; le contenu de l'information doit être politiquement neutre et doit avoir un rôle purement informatif. Le meilleur moyen d'éviter tout risque de requalification en dépense électorale est de renoncer à communiquer sur les thèmes choisis par le candidat,
- l'importance des quantités imprimées.

A titre d'exemple, apparaît donc licite une campagne qui tendrait à promouvoir l'image de la collectivité, à vanter son environnement, sa manière de vivre, son patrimoine historique ou culturel, à modifier le comportement de certains usagers.

Concrètement, pour chacun des supports de communication électorale suivants, il a été jugé :

* *Journaux, newsletter et publications (le domaine de loin le plus sensible)*

Ne constituent pas une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité au sens de l'article L. 52-1 alinéa 2 du code électoral :

- la diffusion d'un bulletin municipal intitulé «*Spécial bilan*», d'une présentation et d'un contenu proches des bulletins municipaux habituellement distribués sur le territoire de la commune, qui présentait, dans des termes mesurés, l'action de la municipalité sortante, et était dépourvue de toute polémique électorale (CE, 15 avril 1996, Elections municipales de Dammartin-en-Goële, req. n° 173 985); même solution pour un document, diffusé un mois avant le premier tour, se limitant à une énumération, en termes mesurés, des principales actions entreprises par la municipalité au cours de la mandature sur le point de s'achever et dépourvu de toute polémique électorale (CE, 6 février 2002, Elections municipales de Montségur, rec. CE, p.732);

- la diffusion d'une publication de quatre pages qui se borne à faire le point sur l'activité économique (CE, 20 novembre 1996, Elections municipales de Noyelles-sous-Lens, req. n° 173 659);

- des actions de communication sur les travaux de construction d'un tramway ou sur l'organisation de la coupe du monde de football, sans dresser de bilan avantageux de la collectivité mais se contentant d'informer (CE, 30 novembre 1998, Elections régionales de Languedoc-Roussillon dans le Département de l'Hérault, req. n° 195 223);

- la diffusion du bulletin n° 9 de mars 1995 de la communauté urbaine de Cherbourg, qui présentait sur sa couverture des photographies de quartiers de Cherbourg et, dans ses pages intérieures, des informations avisant la population de travaux d'aménagement et de cons-

truction antérieurement décidés; il en est de même de la page d'entretien accordée par un chargé de mission à la communauté urbaine de Cherbourg, par ailleurs candidat élu conseiller municipal de la ville de Cherbourg, dans le magazine paroissial mensuel du mois de mai 1995 qui se bornait à définir le rôle d'une communauté urbaine et à présenter aux lecteurs du magazine les missions générales de ladite communauté depuis sa création (CE, 9 octobre 1996, Elections municipales de Cherbourg, req. n° 176 783, 176 795 et 176 824);

- un bulletin municipal présentant de manière positive l'action municipale mais comportant une large part d'information factuelle sur la vie de la commune (CE, 24 mai 1996, Elections municipales de Noidans-les-Vesoul, req. n° 173 672);

- un bulletin résumant favorablement les actions de la commune mais ne comportant ni éditorial ni référence à l'élection (CE, 21 octobre 1996, Elections municipales de Port-Saint-Louis du Rhône, req. n° 173 838)...

En revanche, constituent une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité au sens de l'article L. 52-1 alinéa 2 du code électoral :

- la diffusion d'un bulletin municipal d'une des plus importantes communes du canton dans lequel s'est déroulée l'élection cantonale contestée, présentant sous un jour favorable l'action de la municipalité et de son maire, candidat à cette élection; compte tenu du faible écart de voix (30) séparant l'élu de son adversaire, cette circonstance doit être regardée comme ayant altéré les résultats du scrutin (CE, 28 juillet 1993, Elections cantonales de Borderes sur l'Echez, Rec. CE, Tables 787);

- la diffusion, après le 1^{er} décembre 1994, à l'ensemble des électeurs de la commune de M., de plusieurs numéros du bulletin «*Vivre à M*» qui contenaient un éditorial et une photographie du maire, candidat aux élections municipales, et dressaient un bilan avantageux de l'action menée par la municipalité; cette diffusion doit être regardée comme ayant constitué une campagne de promotion publicitaire qui, eu égard au faible écart de voix obtenues par les candidats en présence (15 suffrages), a été de nature à vicier les résultats du scrutin (CE,

Institutions et autorités locales

5 juin 1996, Elections municipales de Morhange, rec. CE p. 196);

- une édition exceptionnelle, et non régulière, du bulletin municipal comportant un bilan, des photos des réalisations et un mot du maire (CE, 10 juillet 1996, Elections municipales de Lompret, req. n° 173 760).

* *Affichage* : les décisions font clairement apparaître la volonté du juge de ne pas s'arrêter au simple critère du support et de se fonder sur le contenu du message diffusé.

Ainsi, ne sont pas des opérations de promotion publicitaire :

- un affichage informant le public de la prochaine mise en œuvre de travaux d'aménagement d'un quartier, décidés antérieurement (Cons. constit., 6 octobre 1993, n° 93-1255, AN Lot);

- l'apposition de nombreux panneaux annonçant la réalisation de travaux publics et comportant la mention «*vostra municipalité travaille pour vous*» (CE, 24 janvier 2003, Elections municipales des Abymes, req. n° 240 544).

La bienveillance apparente de ce début de jurisprudence ne doit en aucun cas amener à conclure que l'affichage ferait l'objet d'un traitement particulier de la part du juge. Il s'agit à chaque fois de cas d'espèce ne permettant pas de dégager des règles générales.

La prudence quant à l'utilisation de ce type de support doit être de mise, d'autant plus que le juge pénal a considéré, à propos d'un affichage sur 250 panneaux, pendant 15 jours, relatif à un syndicat intercommunal dont le candidat était le président, qu'il constituait une opération de promotion publicitaire (TGI Grenoble, 11 janvier 1994, req. n° 98/94, Bertrand et Lambert).

* *mise à disposition de prospectus dans les lieux publics* : la seule décision rendue dans ce domaine précise que, eu égard à leur présentation, à leur contenu et aux conditions de leur diffusion, diverses publications de la commune de V. et de la communauté de communes, ayant pour objet de dresser le bilan de l'action menée par les collectivités intéressées et de présenter les projets en cours diffusés dans le canton, dont l'une mise à la disposition des habitants de la commune de V. dans les lieux publics dans les six mois précédant l'élec-

tion et dressant un bilan de trente mois d'activité de la municipalité de V. à laquelle appartient le candidat élu en qualité d'adjoint au maire, et dont d'autres ont comporté des commentaires critiques sur l'action du conseil général, ne sauraient être regardées comme une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité au sens de l'article L. 52-1 alinéa 2 du code électoral (CE, 8 juin 2005, Elections cantonales de Villeneuve-sur-Lot Nord, req. n° 273 360).

* *réunions et manifestations publiques* : comme pour l'affichage, la jurisprudence est encore très limitée.

Ne sont pas des campagnes de promotion :

- la cérémonie d'inauguration d'un ensemble de logements sociaux réalisés par une société d'économie mixte, relatée par la presse locale (Cons. const., 20 octobre 1993, AN Nouvelle-Calédonie (1^{re} circ.));

- des inaugurations, visites de chantiers, poses de première pierre et colloques, même si l'on peut en relever l'accroissement à l'approche des élections (CE, 30 novembre 1998, Elections régionales Languedoc-Roussillon, req. n° 195 223);

- la cérémonie de présentation des vœux à la population au cours de laquelle le maire sortant, candidat tête de liste, a dressé un bilan de la gestion de son mandat et présenté des projets dont la réalisation devait intervenir en 2001 (CE, 29 juillet 2002, Elections municipales de Tautavel, req. n° 236 392).

En revanche, constitue une campagne de promotion illégale : l'inauguration d'une bibliothèque municipale en présence d'un ministre, trois mois avant l'élection mais plus d'un an et demi après son ouverture au public (CE, 7 mai 1997, Elections municipales d'Annonay, req. n° 176 788).

Les collectivités peuvent donc organiser toutes les manifestations et réunions publiques qui leur sont habituelles, dans la mesure où ces dernières ne se transforment pas en réunions électorales.

* *site internet* : le seul fait pour une collectivité de mettre en ligne un site d'information pendant les six derniers mois ne constitue pas, en soi, une campagne de promotion (CE, 8 juillet

2002, Elections municipales de Rodez, req. n° 239 220).

Il en va de même pour les sites préexistants. Ils sont licites et peuvent être modifiés durant la période critique si ces modifications n'ont pas pour but d'assurer la promotion des élus et encore moins d'exposer le bilan de fin de mandats de ses élus.

Le respect de cette première règle est d'observation stricte. Toute collectivité territoriale qui communique aux fins d'assurer la propagande d'un élu candidat à une élection locale encourt des risques de sanctions.

En effet, en cas de violation des règles fixées à l'article L. 52-1 alinéa 2 du code électoral, la communication jugée comme une campagne de promotion est susceptible d'être sanctionnée sur le plan pénal. Ainsi l'article L. 90-1 du code électoral prévoit : «*toute infraction aux dispositions de l'article L. 52-1 sera punie d'une amende de 75 000 euros*». L'article L. 113-1 du même code précise : «*Sera puni d'une amende de 3 750 euros et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, tout candidat en cas de scrutin uninominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste, qui (...) aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, d'affichages ou de publicité commerciale ne respectant pas les dispositions des articles L. 51 et L. 52-1*».

Mais c'est sur le plan électoral que les sanctions restent les plus sévères. Elles sont de trois ordres :

- la violation de l'article L. 52-1 du code précité est susceptible d'entraîner l'annulation de l'élection : cependant, le juge de l'élection, lorsqu'il est saisi, apprécie toujours l'impact qu'est susceptible d'avoir eu la campagne de promotion publicitaire sur le résultat du scrutin, avant de prononcer l'annulation. Les résultats seront ainsi validés en présence d'un écart de voix significatif (CC, 6 octobre 1993, AN Lot 1^{re}, déc. n° 93-1255). A l'inverse, a été annulée l'élection cantonale au motif que le bulletin municipal comportait un bilan avantageux de la municipalité avec un éditorial élogieux du maire, alors que seulement 30 voix séparaient le candidat élu et son adversaire (CE, 28 juillet 1993, Fourcade, précité).

- l'imputation du coût de la campagne prohibée au compte de campagne du candidat : le juge de l'élection a la possibilité de requalifier l'action de communication d'une collectivité en une action de propagande et, par voie de conséquence, intégrer son coût dans le compte de campagne du candidat concerné. Cette mesure peut dès lors entraîner un dépassement du plafond des dépenses et entraîner de facto l'annulation de l'élection en application de l'article L. 118-3 du code électoral.

- enfin, la requalification d'une action de communication d'une collectivité en une action de propagande peut de même entraîner l'annulation de l'élection en application de l'article L. 52-8 du code électoral. En effet cet article 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 (...)*». Dès lors, dans l'hypothèse où le juge de l'élection considère que le moyen de communication utilisé par la collectivité doit être analysé comme un acte de propagande, le financement de ce moyen équivaut à un avantage indirect d'une personne morale de droit public en faveur de l'élu candidat et ce, en méconnaissance des règles édictées par l'article L. 52-8 du code électoral.

2.- L'interdiction pour les candidats d'utiliser des moyens de promotion publicitaire pour faire campagne

Chacun des candidats à une élection municipale est libre, par définition, de communiquer autant de fois et comme il le souhaite (hormis l'interdiction pour un élu de s'appuyer sur la collectivité territoriale dont il est membre pour faire sa propre propagande électorale).

Cependant, à partir des trois derniers mois qui précèdent le premier tour de l'élection, le législateur a limité les moyens de propagande des candidats à une élection municipale.

Il a institué quatre interdictions qui restreignent les moyens de communication dont tout candidat peut disposer. Ainsi, les candidats ne pourront pas :

* *mettre à la disposition des électeurs des numéros d'appel téléphoniques ou télématiques gratuits (art. L. 50-1 du code électoral) : cette*

Institutions et autorités locales

interdiction ne concerne que la mise en place d'un numéro vert. Le démarchage téléphonique reste toujours autorisé. En toute hypothèse, il constitue une action de propagande électorale dont le coût doit figurer dans le compte de campagne. La mise en ligne d'un site internet dédié au candidat n'est pas considérée comme un numéro d'appel télématique gratuit (CE, 8 juillet 2002, Elections municipales de Rodez, req. n° 239 220).

* *faire procéder à des affichages sauvages (art. L. 51 du code précité)* : le code interdit le recours à l'affichage publicitaire. Cela vise avant tout l'apposition d'affiches sur des panneaux publicitaires loués à cet effet et, dans une moindre mesure, l'affichage militant. L'affichage électoral en dehors des panneaux et des délais officiels (affichage militant) fait l'objet de la plus grande indulgence de la part du juge électoral qui, fidèle à une jurisprudence ancienne, continue à considérer que l'affichage illégal ne saurait être un élément susceptible d'altérer la sincérité du scrutin (CE, 14 décembre 1992, Mlle Caillot, req. n° 135 860).

* *acheter des espaces publicitaires dans la presse écrite (art. L. 52-1 du code précité)* : l'interdiction ne porte que sur l'achat d'espace publicitaire et non sur le rédactionnel, c'est-à-dire sur les articles et interviews que la rédaction du journal est libre d'accepter ou de refuser au nom de la liberté de l'information.

Concrètement, chaque candidat aura toujours le droit de proposer des tribunes libres, de publier des communiqués ou d'organiser des conférences de presse dont la publication est laissée à l'appréciation du ou des journaux locaux. Mais il n'a pas le droit de s'acheter un espace pour publier le texte qu'il désire.

A ce titre, constitue un procédé illicite de publicité commerciale par voie de presse, la publication d'un encart publicitaire destiné à annoncer une réunion électorale (CE, 28 décembre 1992, Perna, req. n° 135 973). Cependant, en l'espèce, le juge a considéré que cette irrégularité ne constituait pas une manœuvre susceptible d'entraîner l'annulation de l'élection.

L'insertion dans des quotidiens régionaux d'encarts publicitaires vantant à la fois les mérites d'une société commerciale et ceux de son PDG, candidat à une élection, relève de l'interdiction de l'article L. 52-1 et constitue une

fraude électorale passible de sanctions pénales (TGI Avignon, 5 novembre 1992, Giraud).

* *faire de la propagande par tout moyen audiovisuel* : cette interdiction est absolue et ne court pas seulement les trois derniers mois précédant l'élection. L'interdiction de toute publicité politique par un média audiovisuel implique qu'aucun candidat, ni aucun parti, ne peut acheter des espaces publicitaires diffusés par des radios ou des télévisions.

A l'inverse, tout moyen de communication qui n'est pas visé par les précédentes interdictions peut donc être régulièrement utilisé par les candidats aux municipales.

Ainsi, chaque candidat peut tenir le nombre de réunions publiques qu'il lui plaira.

Ou bien encore, chaque candidat peut communiquer au travers du site internet qu'il aura créé pour sa campagne électorale. En effet, il a été jugé que la création d'un site internet par un candidat pour sa campagne n'est pas un recours à un moyen de publicité (CE, 8 juillet 2002, Elections municipales de Rodez, req. n° 239 220; Cons. const., 27 février 2003, AN Puy de Dôme, 1^{re} et 3^e circ. n° 2005-2937/2958). Cette classification a deux conséquences : d'une part, la publication du site n'entre pas dans le champ de l'interdiction permanente du recours à des moyens de publicité audiovisuels et d'autre part, elle n'est pas non plus concernée par l'interdiction de recourir à des moyens de promotion publicitaire dans les trois derniers mois.

Comme pour les collectivités locales, le respect de cette seconde règle est d'observation stricte. Chaque candidat qui enfreint les interdictions exposées ci avant s'expose à des sanctions pénales (les mêmes que celles encourues par les collectivités territoriales, en plus de celle prévue à l'article L. 90 du code électoral en matière d'affichage sauvage), mais aussi à des sanctions électorales (les mêmes que celles prévues pour les collectivités territoriales).

En résumé, si la communication électorale est donc bien un «*art*», celui de la proportion et de la rigueur, la multiplication croissante des recours en manquement par les candidats battus contre le candidat élu, fait du juge électoral un «*commissaire priseur*» de plus en plus sévère et pragmatique. Gageons que l'année électorale à venir ne fera pas monter les enchères...