

## Elections municipales 2014

# Communiquer sans promouvoir les candidats

Les candidats disposant d'un mandat doivent pouvoir poursuivre l'accomplissement de leur mandat jusqu'à l'élection. Toutefois, ils ne doivent prendre, à compter du 1<sup>er</sup> mars 2013, aucune initiative susceptible d'être appréciée comme de nature à promouvoir leur candidature.

### L'AUTEUR



**JEAN-LOUIS VASSEUR,**  
avocat associé  
SCP Seban et associés

Jusqu'à 1988, seule la propagande électorale était soumise au juge de l'élection qui en sanctionnait les abus selon l'écart de voix entre les candidats. Le financement des campagnes et la communication des collectivités territoriales étaient libres. Les choses ont bien changé: une série de lois est venue encadrer le financement des campagnes à compter de 1988 (lois n°88-226 et 88-227 et du 11 mars 1988), encadrer la communication des collectivités locales et compléter les règles s'appliquant déjà aux candidats, à compter de 1990 (loi n°90-55 du 15 janvier 1990).

Le législateur n'a pas souhaité interdire toute communication institutionnelle en période préélectorale. Il a seulement voulu mieux assurer l'égalité entre les candidats, qu'ils disposent d'un mandat ou qu'ils n'en disposent pas. Les candidats disposant d'un mandat doivent pouvoir poursuivre l'accomplissement de leur mandat jusqu'à l'élection. Ils conservent, en effet, le droit et le devoir d'informer leurs administrés sur les affaires les intéressant, sans pour autant verser dans la requalification en «propagande électorale». C'est la préoccupation qu'ils devront avoir en prévision des élections municipales de mars 2014 et, dans une moindre mesure, des élections européennes de juin 2014 et sénatoriales de 2014, ou des élections départementales et régionales de 2015.

### Les limites à la communication en période préélectorale

Il est conforme aux besoins des administrés d'être tenus informés des initiatives de leur municipalité, de l'ouverture de nouveaux bâtiments publics, des actions engagées par la ville pour développer l'accueil de telle ou telle partie de la population, pour doter un quartier d'un nouvel espace vert, etc. A cet effet, il est tout à fait admis que les communes utilisent des termes qui ne présentent pas leurs réalisations de façon médiocre. Comme il est normal que les élus, et le maire en premier lieu, veuillent expliquer leurs réalisations que ce soit en 2012, 2013 ou 2014. Cependant, comment distinguer si la communication ainsi engagée en période préé-

lectorale, n'obéit qu'à un souci d'information et ne peut être appréciée, déjà, comme un discours inspiré par des considérations électoralistes? Quelques grands principes permettent, en général, de s'orienter à ce propos. Les limites, posées par le Code électoral, entrent en vigueur selon un calendrier étalé sur une année et constituent deux périodes.

### 1<sup>er</sup> mars 2013: interdiction de toute aide ou don d'une collectivité à un candidat durant une période d'un an avant les élections

Un an avant le mois des élections, soit à partir du 1<sup>er</sup> mars 2013 pour les élections municipales de mars 2014, l'article L.52-8 du Code électoral interdit, depuis la loi n°95-65 du 19 janvier 1995, à toute personne morale de droit public ou privé d'apporter son concours à la campagne électorale d'un candidat. Elle ne peut «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».

#### ● Portée de l'interdiction

L'interdiction court durant l'année précédant les élections dans la mesure où cela correspond à la période durant laquelle le mandataire financier peut recueillir les fonds et les dons destinés au financement de la campagne aux termes de l'article L.52-4. L'interdiction vise toutes les personnes morales, sauf les partis ou groupements politiques (1).

Elle vise les communes, les départements et régions, mais aussi leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale et les sociétés d'économie mixte. Elle concerne les entreprises ou les associations loi 1901. Elle vise toutes les formes de dons: dons en espèces, avantages en nature, réductions de prix par rapport au marché pour un bien ou une prestation équivalente. On peut mentionner, parmi les exemples de dons prohibés: – l'utilisation par un élu candidat – sans le payer – d'un cliché photographique appartenant à la mairie (2); – la publication d'un mensuel financé par la commune durant toute l'année précédant l'élection et comportant des éléments de propagande électorale (3);

– l'utilisation d'un véhicule de fonction de société (4);  
– l'utilisation du personnel municipal au cours du service pour apporter son concours à la campagne électorale d'un élu (5) ou la mise à disposition massive des compétences et des services d'un nombre élevé de salariés de la collectivité. Une question se posant fréquemment, en début de période préélectorale, est de savoir à partir de quelle date exactement une activité de communication au caractère très électoraliste, serait susceptible d'être appréciée comme une dépense de campagne électorale en faveur d'un candidat. L'article L.52-8 du Code électoral ne s'applique qu'à partir du premier jour du douzième mois précédant le mois des élections, soit à compter du 1<sup>er</sup> mars 2013 pour le cas des futures élections municipales. Le juge électoral semble s'en tenir à cette date, puisqu'il a jugé qu'un sondage d'opinion effectué, et dont la dépense correspondante a été engagée avant l'ouverture du délai d'un an, n'avait pas à figurer sur le compte de campagne et qu'il ne constituait pas un don prohibé (6).

### ● Sanctions

Les sanctions de la méconnaissance de l'article L.52-8 pour le candidat sont multiples:

- rejet éventuel du compte, en cas de dépassement notamment;
- l'inéligibilité éventuelle (de 1 à 3 ans pour tous les nouveaux mandats). En effet, depuis la loi n°2011-412 du 14 avril 2011, l'inéligibilité peut atteindre 3 ans et tous les mandats futurs;
- l'annulation éventuelle de l'élection du candidat;
- le non remboursement des dépenses électorales;
- le versement au Trésor d'une somme égale au montant du dépassement du plafond (C. élect., art. 52-15).

Toutefois, le fait d'avoir bénéficié d'un don ou avantage en violation de cet article n'implique pas «le rejet du compte de campagne au seul motif que le candidat a bénéficié d'un avantage au sens de ces dispositions; [...] il y a lieu d'apprécier, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, notamment de la nature de l'avantage, de son montant et des conditions dans lesquelles il a été consenti, si le bénéfice de cet avantage doit entraîner le rejet du compte» (7). Mais comme le Conseil d'Etat l'affirme en faisant application de la loi n°2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du Code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, «le juge prononce également l'inéligibilité du candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales».

Pour déterminer si un manquement est d'une particulière gravité, «il incombe au juge de l'élection d'apprécier, d'une part, s'il s'agit d'un manquement caractérisé à une règle substantielle relative au financement des campagnes électorales, d'autre part, s'il présente un caractère délibéré» et enfin, «il incombe, en outre, au juge de tenir compte de l'importance de l'avantage ou du don irrégulièrement consenti et de rechercher si, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, il a été susceptible de porter atteinte, de manière sensible, à l'égalité entre les candidats».

La méconnaissance de l'article L.52-8 du Code électoral entraîne, le cas échéant, des sanctions pénales. Pour le candidat et l'auteur du don (dont les dirigeants de droit et de fait des personnes morales), l'article L.113-1 du Code électoral prévoit une amende pouvant aller jusqu'à 3750 euros et/ou 1 an de prison.

### 1<sup>er</sup> septembre 2013: interdiction de toute campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion des collectivités durant une période de six mois

Les collectivités doivent s'abstenir d'engager de telles campagnes à compter de six mois avant le mois des élections, soit à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2013 dans le cas des élections municipales prochaines. L'article L.52-1 alinéa 2 du Code électoral interdit aux collectivités sur le territoire desquelles se déroulent des élections générales, leurs regroupements et leurs établissements publics, d'organiser des campagnes de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion de ces collectivités.

Il y a campagne de promotion dès lors que l'initiative de communication dépasse l'information classique pour devenir un instrument de promotion des réalisations d'une municipalité et de ses élus. L'interdiction concerne également les campagnes organisées par les collectivités, les communes, départements, régions, établissements publics locaux, établissements publics de coopération intercommunale, non directement concernés par l'élection, mais intéressés par elle. C'est le cas notamment:

- d'une commune qui assure la promotion de son maire aux élections cantonales (8);
- d'un établissement public de coopération intercommunale assurant la promotion de son président candidat aux élections législatives (9), aux élections régionales (10).

### À NOTER

 Il y a campagne de promotion dès lors que l'initiative de communication dépasse l'information classique pour devenir un instrument de promotion des réalisations d'une municipalité et de ses élus.

La jurisprudence offre de nombreux exemples de cas de méconnaissance de l'article L.52-1.

Constitue ainsi une campagne prohibée la diffusion, peu avant le scrutin, d'un bulletin municipal vantant les réalisations de la commune dont le maire est candidat aux cantonales, en raison de la périodicité incertaine du bulletin et de l'éditorial du maire exposant son action, ses résultats, ses projets pour la ville (11).

Constitue également une campagne prohibée des initiatives nombreuses et répétées mettant en valeur l'action de la collectivité: intensité accrue de la publication du magazine municipal, quatre numéros spéciaux consacrés à mettre en valeur l'action municipale, dont le bilan de la municipalité, des inaugurations réitérées (12).

La sanction de la méconnaissance de l'article L.52-1 alinéa 2 est l'éventuelle annulation des élections en cas d'écart faible entre les voix des candidats (13). Des sanctions pénales sont possibles.

Pour l'auteur de la campagne, l'article 90-1 du Code électoral prévoit que: «Toute infraction aux dispositions de (•••)

### RÉFÉRENCES

Code électoral, art. L.50, L.51-1, L.52-1, L.52-8, L.52-15, L.90-1, L.113-1.

### À CONSULTER

**Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP):**

<http://www.cnccfp.fr/>

(•••) l'article L.52-1 sera punie d'une amende de 75000 euros». En ce qui concerne le candidat, l'article L.113-1 du Code électoral prévoit une sanction de 3750 € et 1 an d'emprisonnement, mais cela ne semble concerner surtout que l'interdiction de toute publicité commerciale (C. élect., art. L.52-1 al 1) (14).

La communication du candidat rencontre certaines limites qui concernent d'une façon générale les seuls candidats. Mais elles peuvent, dans certaines circonstances, également concerner les collectivités. La loi du 14 avril 2011 en a modifié certaines durées.

– Six mois avant le 1<sup>er</sup> jour du mois des élections, il est interdit d'utiliser à des fins de propagande électorale, tout procédé de publicité commerciale par voie de presse ou tout moyen de communication audiovisuelle (C. élect., art. L.52-1 al. 1). Un candidat ne peut recourir aux placards publicitaires dans des journaux, aux publiereportages, à une page de publicité dans une radio ou télévision, ni payer pour que son site électoral soit mieux référencé. Attention à ce que le contenu d'une page de publiereportage de la commune dans la presse ne soit pas qualifié de propagande électorale.

– Six mois avant le 1<sup>er</sup> jour du mois des élections, l'affichage sauvage est interdit hors des panneaux prévus pour

la campagne ou des panneaux de libre expression (C. élect., art. L.51).

– Six mois avant le 1<sup>er</sup> jour du mois des élections, il est interdit d'utiliser des numéros d'appels téléphonique ou téléphonique gratuit (téléphone vert) à des fins de propagande (C. élect., art. L.50-1).

– La veille du jour du scrutin et le jour du scrutin, la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage d'opinion en rapport avec les élections sont interdits.

– La veille du scrutin à 0 heure, il est interdit de procéder à l'appel téléphonique en série des électeurs pour les inciter à voter pour un candidat (C. élect., art. L.49-1), de distribuer des bulletins, circulaires et autres documents (C. élect., art. L.49), de diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique, tout message de propagande électorale (C. élect., art. L.49).

### Grands principes et précautions

Qu'il s'agisse d'éviter qu'une initiative de communication puisse être appréciée comme un don prohibé à la campagne électorale d'un candidat ou comme une campagne de pro-



Les meilleures expertises  
fondent les bonnes décisions.

Chaque jour, il y a des choix à faire, des projets à conduire, et des gens à convaincre. Chaque jour, informations, directives et documentation arrivent en quantité au risque de s'y perdre. Chaque jour, Premium finances, c'est une somme d'expertises et de services, pour décider et agir, disponible sur un nouvel espace :

[www.lagazette.fr/club-finances](http://www.lagazette.fr/club-finances)

Inscrivez-vous !

la Gazette.fr

motion publicitaire des réalisations et de la gestion d'une collectivité intéressée, quatre principes, d'application alternative et non cumulative, doivent être observés.

### ● Principe d'antériorité

Ce principe exige que l'initiative de communication envisagée ait déjà été prise, qu'elle soit habituelle. La collectivité peut continuer de communiquer avec ses outils de communication, à organiser des manifestations, dès lors que ces initiatives ont un caractère habituel, traditionnel et ne sont pas assorties d'actions destinées à influencer les électeurs (15).

### ● Principe de régularité

Le principe de régularité exige que la périodicité d'une initiative de communication ne soit pas modifiée. Le juge électoral, s'il est saisi, vérifie que la publication d'un bulletin municipal est régulière et qu'à l'approche des élections, l'écart entre chaque numéro ne se réduit pas. L'élu qui se présente aux élections futures peut continuer de signer des éditoriaux s'il le fait régulièrement et que le contenu de l'éditorial n'est pas électoraliste.

### ● Principe d'identité

Le principe d'identité suppose qu'il ne soit pas apporté de changement dans la forme de la communication. A l'approche des élections, les différents moyens de communication ne doivent pas connaître de modifications avantageuses de leur aspect : dans une publication la présentation doit être la même, les rubriques, la pagination doivent être semblables.

### ● Principe de neutralité

Le principe de neutralité des moyens ou initiatives relevant de la communication est sans aucun doute le plus important d'entre tous. La communication mise en œuvre ne doit pas faire référence aux élections à venir (sauf et uniquement pour en préciser les dates) ou mettre en avant l'action du candidat sortant. Elle doit s'efforcer d'être informative. C'est évidemment le principe qui domine tous les autres. Une publication municipale a beau être habituelle, avoir la même présentation, paraître régulièrement, si elle contient un programme électoral en vue des municipales, elle sera appréciée comme une aide à la campagne d'un candidat. En définitive, il s'agit de veiller à communiquer « normalement », comme s'il n'y avait pas d'élections en perspective. Ce qui ne veut pas dire non plus qu'on ne puisse pas du tout innover. Par exemple, le fait de créer un site internet institutionnel durant cette période ne suffit pas à faire de cette initiative une campagne de promotion publicitaire

ou un avantage prohibé pour le maire et candidat (16). Il est normal que les outils de communication se perfectionnent à condition que ce soit pour mieux informer les administrés. Mais une innovation est facteur de risque.

C'est au regard de son contenu qu'il sera apprécié s'il s'agit d'une initiative électoraliste, mais aussi de l'ampleur donnée à son lancement et de la communication mise en œuvre.

### ● Précautions utiles

Outre le respect de ces principes, plusieurs précautions peuvent être utilement prises. Il est nécessaire, en effet, de mettre sur pied une organisation qui permette de sécuriser les actions de communication. Plusieurs solutions sont à envisager, le plus souvent de façon concomitante.

La plus importante paraît être de désigner une personne unique, ou une petite cellule de quelques personnes, chargées de valider l'ensemble des opérations de communication au regard des règles spécifiques applicables en période préélectorale. L'intérêt de cette formule est qu'elle permet d'installer un dispositif concentrant la connaissance des critères à vérifier, concentrant les textes, affiches, initiatives de communication (pour éviter qu'elles échappent à la vigilance et afin d'en avoir une vue d'ensemble). Celle-ci est nécessaire pour mieux se rendre compte des effets que peuvent avoir des multiplications d'inaugurations, de poses de première pierre... La vue d'ensemble sera également améliorée par la mise sur pied, durant l'année préélectorale, d'un plan de communication.

Bien sûr, il peut être aussi opportun de former l'ensemble des personnes susceptibles de réaliser des opérations de communication aux règles spécifiques applicables en période préélectorale. Il est enfin conseillé de sensibiliser les élus locaux aux règles spécifiques applicables en période préélectorale. Il peut paraître parfois nécessaire de se faire assister d'un conseil externe.

## À RETENIR

> **1<sup>er</sup> mars 2013.** Le Code électoral interdit, à compter de cette date, à toute personne morale de droit public ou privé d'apporter son concours à la campagne électorale d'un candidat.

> **1<sup>er</sup> septembre 2013.** La communication, à compter de cette date, oblige à ne pas modifier les habitudes de communication.

(1) Si l'association de financement du parti ou groupement politique a été agréée par la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP) avant qu'elle ne se prononce sur la régularité du compte de campagne (Cons. constit. déc. n°2002-3333 AN, 27 févr. 2003 AN Martinique 3e circ.)  
(2) CE 29 janv. 1997, Elect. mun. Caluire-et-Cuire, req. n°176796 (valeur: 25000 francs).  
(3) CE 15 janv. 1997, Elect. mun. Villeurbanne, req. n°176828.  
(4) Cons. constit., déc. n°2002-3061 AN 27 mars 2003, Ariège 2<sup>e</sup> circ.  
(5) CE 8 nov. 1999, Elect. cant. Bruz, req. n°201966.  
(6) CE 31 janv. 1997, Elect. mun. Mende, req. n°179300.  
(7) CE Ass., 4 juill. 2011, Elect. Ile-de-France, req. n°338033.  
(8) CE 28 juill. 1993, Elect. cant. Bordères-sur-l'Echez, req. n°142586.

(9) Cons. constit., déc. n°93-1265/1266 AN, 4 nov. 1993 Rhône 2<sup>e</sup> circ.  
(10) CE 11 déc. 1998 Elect. régionales Rhône-Alpes, req. n°195160.  
(11) CE 28 juill. 1993, Elect. cant. Bordères-sur-l'Echez, req. n°142586.  
(12) CE 10 juill. 2009, Elect. mun. Briançon, req. n°322070.  
(13) CE 5 juin 1996, Elect. mun. Morhange (écart faible, annulation), req. n°173642; CE 10 juin 1996, Elect. cant. Metz III, req. n°162476 et 162981 (écart grand, pas annulation).  
(14) TGI Grenoble, 11 janv. 1994, Bertrand et Lambert : sanction du candidat et de son conseil en communication.  
(15) Cons. constit., déc. n°2007-3844 AN 13 déc. 2007, Bouches-du-Rhône 1<sup>ère</sup> circ.  
(16) CE 2 juill. 1999, Cne Portel, req. n°201622.