

Gervaise DUBOURG

Avocat à la Cour – spécialiste en droit public

LA COMMUNICATION EN PERIODE PRE-ELECTORALE

Régime général

Les récentes élections présidentielles ont confirmé l'importance de la communication dans le jeu électoral.

L'exercice serein de la démocratie suppose néanmoins que les différents candidats à une élection soient traités de manière égale et équitable, que ce soit au niveau national ou au niveau local.

Il en résulte l'impossibilité pour un candidat déjà en possession d'un mandat d'user des facilités que celui-ci lui apporterait, dans le cadre de sa campagne électorale.

Les articles L 47 et suivants du code électoral régissent la communication en période pré-électorale.

S'agissant plus particulièrement des élections locales, les textes distinguent selon la taille des collectivités (plus ou moins de 9000 habitants), mais surtout en fonction du calendrier électoral.

Plusieurs périodes doivent en effet être envisagées (exemple des élections municipales de 2008).

I – A COMPTER DU 1^{er} MARS 2007. (période de financement de la campagne)

Article L 52-8 du code électoral : Les dons consentis par une personne physique dûment identifiée pour le financement de la campagne d'un ou plusieurs candidats lors des mêmes élections ne peuvent excéder 4 600 euros.

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.

Tout don de plus de 150 euros consenti à un candidat en vue de sa campagne doit être versé par chèque, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire.

Le montant global des dons en espèces faits au candidat ne peut excéder 20 % du montant des dépenses autorisées lorsque ce montant est égal ou supérieur à 15 000 euros en application de l'article L. 52-11.

Aucun candidat ne peut recevoir, directement ou indirectement, pour quelque dépense que ce soit, des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger.

Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 52-1, les candidats ou les listes de candidats peuvent recourir à la publicité par voie de presse pour solliciter les dons autorisés par le présent article. La publicité ne peut contenir d'autres mentions que celles propres à permettre le versement du don.

Il résulte de cet article que :

- une personne morale autre qu'un groupement politique ne peut pas participer au financement de la campagne d'un candidat ;
- outre le financement, sont interdits, les dons sous quelque forme que ce soit, ainsi que la fourniture de biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.

Quelles sont les personnes morales concernées ?

- Les collectivités locales, mais aussi les EPCI et autres groupements de collectivités locales (quel que soit leur importance démographique) ;
- Les personnes morales de droit privé, comme les associations ou des entreprises privées.

Exemples : tract rédigé par le président-directeur général de la société REOSC et imprimé sur des papiers portant l'en-tête de cette **entreprise** et fournis par la société aux candidats de la liste "Ballainvilliers Demain" qui en ont assuré la diffusion ; ce tract a alors constitué un **don** d'une personne morale prohibé par les dispositions précitées de l'article L. 52-8 du code électoral (CE – 10 juin 1996 – EM DE Ballainvilliers) ; a contrario, les frais d'impression des neuf bulletins d'information de l'**association** "Chassieu Oxygène" édités entre mars 2000 et mars 2001, qui annonçaient la candidature aux élections municipales de M. Y..., président de cette association, ainsi que de membres de celle-ci, et apportaient leur appui à cette liste, ont été **pris en charge par ce candidat**, les dépenses correspondantes figurant à son compte de campagne ; que l'utilisation par lui sur ses tracts du nom de l'association ne peut être regardée comme un don ou un avantage qui lui aurait été accordé par celle-ci, en méconnaissance de l'article L. 52-8 précité du code électoral (CE – 29 juillet 2002 – 239383)

Que doit-on entendre par dépenses électorales ?

Il s'agit des dépenses engagées en vue de l'élection par le candidat ou pour son compte, avec son accord (même tacite), et qui sont utiles, par leur objet ou leurs effets, au candidat.

Mais sont également prohibés les dons, qui peuvent prendre la forme d'un bien, d'un service ou de tout autre avantage direct ou indirect.

Quelques exemples de ‘dons’ prohibés :

- mise à disposition de la ligne téléphonique de la mairie au profit d'un candidat aux cantonales (TA Pau, 15 sept. 1998, EC de Jurançon) ; Mais le juge considère aussi que, si le numéro de téléphone du candidat au conseil général était mentionné sur ses documents de propagande électorale, cette circonstance, à elle seule, ne permettait pas d'établir que des moyens et des personnels du département auraient été mis à sa disposition pour répondre aux appels (CE – 27 juillet 2005 – 273644) ;
- utilisation par un candidat du véhicule de fonction de la collectivité (CE, 7 janvier 1994, EC de SAINT-ANDRE) ;
- utilisation du papier à en-tête de la commune (TA Lyon, 30 novembre 1995)
- utilisation des agents publics.

Sont par contre autorisés :

- les biens acquis de la collectivités à un prix habituellement pratiqué : M. Y... a utilisé, pour sa campagne électorale, des clichés photographiques appartenant à la ville de Nice, qu'il a payés à la ville au prix unitaire de 500 F et dont il a fait figurer la dépense dans son compte de campagne (CE – 9 octobre 2002 – 240166) ; l'association Droit de cité a hébergé le site internet de M. X, et cette prestation a donné lieu à une facturation à l'intéressé (CE – 27 juillet 2005 – 273644) ;
- les documents de gestion normale de la collectivité, qui n'englobent pas de propagande électorale.

Exemples : la présentation dans le n° 50 de la revue "Sud Magazine" de l'extension du Palais des Congrès sous la forme d'un bref entretien avec le maire accompagné de photos, numéro de février 2001 de Nice-Magazine, qui se borne à relater la réunion du conseil municipal du 9 février 2001 ou qui présente le programme de 114 actions à réaliser pour améliorer la qualité de vie et protéger les richesses de la commune (CE – 9 octobre 2002 – 240166) ; diffusion, pendant la campagne électorale, de deux articles publiés dans le journal "La Provence", d'un document relatant l'action des sapeurs-pompiers de la commune, d'un "livre de l'année 2000" et de cartes de vœux pour l'année 2001, accompagnées d'une invitation à un buffet et à deux spectacles (ces publications et invitations relevaient du fonctionnement normal de la vie municipale) CE – EM de Saint-Mitre-les-Remparts – 11 février 2002 (234 810).

Par contre : la publication "Le journal du maire" paru dans les semaines qui ont précédé la tenue des élections, comportait cinq pages qui, par leur contenu, constituaient un document de propagande électorale en faveur du candidat ; CE - 18 décembre 1996 - EM de Paris (176283)

- L'hébergement gratuit de sites internet a également été validé par le juge.
Exemples : l'association "Chassieu Oxygène" a mis à la disposition du public, sur son site Internet, le texte des bulletins d'information et des tracts électoraux de M. Y..., sans contrepartie financière de celui-ci, il résulte de l'instruction que ce site, qui

bénéficie d'un hébergement gratuit, a été conçu et est entretenu bénévolement par un colistier de M. Y... et que l'association "Chassieu Oxygène" n'a exposé à cette occasion aucune dépense en faveur de la liste conduite par ce dernier ; (CE – 29 juillet 2002 – 239383)

Considérant que l'utilisation par la liste conduite par M. Y... du service gratuit d'hébergement de sites Internet, ne méconnaît pas les dispositions précitées dès lors qu'il résulte de l'instruction que la gratuité de l'hébergement du site Internet ouvert par M. Y... en contrepartie de la diffusion de messages publicitaires n'a pas constitué un avantage spécifique au candidat et ne saurait par suite être regardée comme un don d'une personne morale au sens de l'article L. 52-8 du code électoral ;

Il en résulte donc que le candidat ne peut utiliser que les moyens mis à sa dispositions par l'intermédiaire de son compte de campagne, à l'exclusion de toute aide en provenance d'une personne morale(hors parti politique), sauf si celle-ci intervient dans les conditions du marché (à manier avec prudence).

Pour autant, le maire, même candidat, peut continuer à utiliser les moyens de la collectivité, dès lors qu'il s'agit de la gestion habituelle de celle-ci.

II- A COMPTER DU 1^{er} SEPTEMBRE 2007.

Article L 52-1 al. 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.

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.

1. Les campagnes de promotion publicitaire sont interdites.

Les collectivités territoriales doivent veiller à ne pas mettre en valeur un des candidats à l'élection, mais aussi les réalisation et la gestion de la collectivité..

Sont concernées les collectivités locales, mais aussi les EPCI et autres regroupements de communes.

Quelques exemples :

⇒ **les bulletins municipaux**

- sanctionné : le supplément au bulletin municipal "Vivre à Metz" du mois de novembre 1993, édité par la ville de Metz, est entièrement consacré à la politique sociale conduite par Mme Griesbeck en sa qualité d'adjoint au maire de cette ville, chargé des affaires sociales ; ce supplément comporte un entretien avec Mme Griesbeck sur quatre pages ainsi que de nombreuses photographies la représentant, tant en illustration de l'entretien que dans la deuxième partie du supplément, consacré aux "élus sur le terrain" ; (CE – Cantonales de METZ – 10 juin 1996 - 162476)

- sanctionné : le bulletin municipal n° 2 de la commune de Bordères-sur-l'Echez a été diffusé à l'ensemble des électeurs de la commune de Bordères-sur-l'Echez. Ce bulletin dressait un bilan avantageux de l'action menée par la municipalité et établissait une liste des divers projets que la municipalité entendait réaliser. Il comportait diverses photos et un éditorial du maire, candidat à l'élection cantonale du mois de mars 1992 (CE – 28 Juillet 1993 – Fourcade / Commune de Bordères-sur-l'Echez -142586)

- autorisé : dans le cadre d'un contrat de promotion publicitaire passé entre la ville de Metz et le journal "le Républicain Lorrain", une page de publicité portant sur les missions du centre communal d'action sociale ainsi que sur les actions de la municipalité en matière sociale a été publiée le 10 novembre 1993, cette publicité ne peut être regardée comme valorisant la personne de Mme Griesbeck, en l'absence de toute mention de son nom ou de ses fonctions de vice-présidente de ce centre ou encore de photographie la représentant ; si dans la partie consacrée aux "élus sur le terrain" des suppléments au bulletin municipal "Vivre à Metz" des mois de septembre et décembre 1993 et février 1994, Mme Griesbeck apparaît, en compagnie d'autres élus ou personnalités, sur de nombreuses photographies, son nom n'est pas cité dans la légende de ces photographies, ni à aucun autre endroit ; que ces suppléments ne peuvent, dans ces circonstances, être considérés comme faisant la promotion personnelle de Mme Griesbeck (CE – Cantonales de METZ – 10 juin 1996- 162476) ;

- autorisé : la mairie de Saint-Mitre-les-Remparts a fait diffuser à 2 500 exemplaires, au mois de février 2001, la revue municipale annuelle intitulée "Saint-Mitre-les-Remparts", qui contenait des informations sur l'actualité municipale et présentait diverses réalisations de la commune, cette publication ne saurait, ni par sa présentation, par son contenu, ou par la tonalité retenue être regardée comme une campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion de la commune au sens des dispositions précitées de l'article L. 52-1 du code électoral, alors même que plusieurs thèmes évoqués dans cette revue ont été repris dans les documents de campagne du maire sortant, à nouveau candidat (CE – EM de Saint-Mitre-les-Remparts – 11 février 2002 - 234 810).

Il faut garder à l'esprit les 4 principes suivants :

- L'antériorité : il ne faut pas créer la publication avant l'élection.
- La régularité : il ne faut pas augmenter la périodicité avant l'élection
- L'identité des informations : il ne faut modifier ni la nature ni l'importance des informations
- La neutralité : il faut rester dans le cadre des informations relatives à la collectivité et ne pas aller vers la propagande.

Ces principes s'appliquent également aux [sites internet](#) :

- autorisé : la création en 1997 d'un site Internet par la communauté d'agglomération du grand Rodez, dont le candidat préside le conseil, qui contient des informations générales sur la région concernée (CE – EM de Rodez – 8 juillet 2002 - 239220).

- autorisé : la page du site Internet de la ville de Nice consacrée à la présentation du maire, sur un total de plusieurs milliers de pages, ne peut être regardée comme une campagne de promotion publicitaire au sens de l'article L. 52-1 (CE – 9 octobre 2002 – 240166).

Serait au contraire interdit la création d'un site vantant les mérites du maire-candidat ou la gestion communale et/ou créé juste avant les élections (sauf s'il reste strictement informatif sur la collectivité).

Quid enfin des « tribunes » ouvertes à l'opposition dans les publications locales (tribunes obligatoires depuis la loi du 27 février 2002) ?

Il n'y a aucune raison pour que ces tribunes soient supprimées, à la condition toutefois qu'elles ne servent pas à la promotion d'un candidat. Dans ce cas, le maire (l'exécutif) doit s'opposer à la parution de l'article.

⇒ **Les inaugurations et cérémonies diverses**

- sanctionné : la municipalité sortante a inauguré, le 10 mars 1995, une bibliothèque municipale qui avait été ouverte au public dès le mois de décembre 1993, puis, le 22 mars 1995, une station d'épuration qui fonctionnait depuis plusieurs mois ; que, dans ces conditions et dans les circonstances de l'espèce, ces deux manifestations, largement portées à la connaissance du public, constituent des éléments d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations de la collectivité d'Annonay, prohibée par l'article L. 52-1 du code électoral (CE – 7 mai 1997 – élections d'Annonay - 176788)

Le principe est de conserver les cérémonies habituelles ou qui sont justifiées par le calendrier. Pas de problème pour les vœux s'ils sont organisés tous les ans (à condition que le discours ne soit pas un discours électoral). Pas de problème non plus pour les inaugurations qui sont justifiées par le calendrier des travaux (même précaution pour les discours).

En résumé, la vie et la communication de la collectivité n'est pas suspendue, dès lors que cette communication ne se fait que sur les réalisations de la collectivité, et non sur l'aspect électoral.

L'information locale est possible. Pas la propagande.

Il faut être très prudent, en particulier en ce qui concerne les sites internet.

2. Le bilan de gestion est néanmoins autorisé

Le candidat élu sortant peut parfaitement éditer un bilan élogieux de son mandat (loi du 3 janvier 2001), ou en faire état dans un discours.

Il ne doit toutefois n'y avoir aucune ambiguïté sur le fait que l'émetteur du discours ou du bilan écrit est le candidat et non l'élu.

Il faut pour cela respecter un certain nombre de conditions :

- le bilan doit être financé par le candidat sur ses fonds propres et inclus dans les comptes de campagne ;
- il ne doit pas faire apparaître de signes rappelant la collectivité dont il est l'élu (logo, par exemple) ;
- s'il s'agit d'un discours, il ne doit pas être prononcé dans le cadre d'une manifestation municipale (inauguration, remise de médaille, vœux, etc.)

Il faut donc que ce soit clairement un document de campagne, qui ne saurait être confondu de quelque manière que ce soit avec un document émanant de la collectivité.

Il ne doit pas y avoir d'ambiguïté de contenu ou de forme avec un document ou un discours communal.

III – A COMPTER DU 1^{er} DECEMBRE 2007.

Les interdictions se multiplient.

1. Interdiction de la publicité commerciale.

Article L 52-1 du code électoral : 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.

A la différence de la période précédente, cette interdiction ne s'applique plus seulement aux collectivités, mais également aux candidats.

Elle concerne la diffusion de message de propagande électorale sur tout support publicitaire, avec ou sans contrepartie financière.

Il peut s'agir d'annonces dans un journal ou une publication quelconque.

Quelques exemples :

- les nombreux articles consacrés aux élections régionales et, notamment, à la candidature de Mme AXAW par la presse locale et nationale ne sauraient être regardés comme constituant un procédé de publicité commerciale au sens des dispositions précitées, l'achat d'espaces pour la diffusion sur Radio Caraïbes, par les listes conduites par Mme AXAW et M. AWARAGULC de, respectivement, 32 et 160 messages, annonçant les dates et lieux de leurs réunions électorales, constitue, en revanche, un tel procédé prohibé de publicité commerciale par voie de communication audiovisuelle (CE – 12 janvier 2005 – 266252)

- la publication, dans l'édition du 30 juin 2003 du quotidien Corse Matin, d'un encart publicitaire de l'Association pour la défense des droits de la Corse dans la République, intitulé Consultation du 6 juillet : les raisons de dire non, doit être regardée comme une publicité commerciale prohibée par les dispositions du premier alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral (CE – 17 octobre 2003 – 258487)

- les organes de presse sont libres de rendre compte de la campagne des différents candidats et de prendre position en faveur de l'un ou l'autre d'entre eux ; par suite, les articles publiés par un journal et soutenant une candidature constituent des prises de position politiques du journal et ne peuvent être regardés comme des procédés de publicité commerciale au sens de l'article L. 52-1.

En revanche, les encarts publiés dans les numéros 2930 et 2931 du journal, diffusés en janvier et février 2001, et relatifs respectivement à l'invitation faite aux habitants de Saint-Gaudens de visiter la permanence du candidat et à l'annonce de la venue de la personnalité politique nationale soutenant ce dernier, doivent être regardés comme relevant de la publicité commerciale prohibée et non de l'expression de positions politiques du journal ; (CE – 29 juillet 2002 – 239927)

- si la presse locale a dans les derniers jours précédant le 11 mars 2001 rendu compte, dans le quart de page traditionnellement consacré à la commune, de diverses manifestations sportives et culturelles organisées par la municipalité de Sainte-Maxime, de telles informations ne peuvent être regardées comme constituant une campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion de la commune au sens des dispositions précitées de l'article L. 52-1 du code électoral (CE – 29 juillet 2002 – 239718)

2. Interdiction de l'affichage sauvage.

Article L 51 du code électoral : Pendant la durée de la période électorale, dans chaque commune, des emplacements spéciaux sont réservés par l'autorité municipale pour l'apposition des affiches électorales.

Dans chacun de ces emplacements, une surface égale est attribuée à chaque candidat ou à chaque liste de candidats.

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, tout affichage relatif à l'élection, même par affiches timbrées, est interdit en dehors de cet emplacement ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats.

Il faut utiliser exclusivement les emplacements spéciaux pour apposer des affiches électorales, et les emplacements spéciaux doivent être exclusivement réservés aux affiches électorales (et non aux affiches à autre but).

Les affiches ne doivent pas être bleu/blanc/rouge.

3. Interdiction des appels téléphoniques ou télématiques gratuits.

Article L 50-1 du code électoral : 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, aucun numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit ne peut être porté à la connaissance du public par un candidat, une liste de candidats ou à leur profit.

Un site internet n'est pas considéré par le juge comme équivalant à un numéro d'appel téléphonique ou télématique (CE, 8 juillet 2002, EM de Rodez - 239220) :

Le numéro d'appel de la collectivité (même si c'est un numéro vert) peut être maintenu, à la condition que les informations données concernent exclusivement la collectivité, et non le candidat.

IV – A COMPTER DE LA VEILLE DU SCRUTIN 0 HEURE

Article L 49 al. 2 du code électoral : A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale.

Pour autant, le juge n'a pas sanctionné le maintien d'un site internet comportant des éléments de propagande électorale, dès lors qu'aucune modification qui s'analyserait en nouveaux messages n'a été opérée dans les jours précédant le scrutin (CE – EM de Rodez – 8 juillet 2002 - 239220).

De la même manière, une fermeture tardive (la veille du scrutin à 16 heures) n'a pas été sanctionnée, dès lors qu'il n'y a eu que 22 connexions dans la journée (TA Paris, 3 octobre 2001, EM de Suresnes). Mais difficile à maîtriser.

La prudence conseille toutefois d'éviter de diffuser tout message.

L'interdiction vaut également pour les sondages d'opinion.

V – LE JOUR DU SCRUTIN

1. Interdiction de distribuer des bulletins, circulaires et autres documents

Article L 49 al. 1 du code électoral : Il est interdit de distribuer ou faire distribuer, le jour du scrutin, des bulletins, circulaires et autres documents.

- De quels documents s'agit-il ?

Il semble qu'il s'agisse de « nouveaux » documents.

En effet, le juge a considéré que le maintien sur un site Internet, le jour du scrutin, d'éléments de propagande électorale n'était pas assimilable à la distribution de documents de propagande électorale au sens des dispositions précitées du premier alinéa de l'article L. 49 ;
(CE – EM de Rodez – 8 juillet 2002 - 239220)

De la même manière, le contenu de la " lettre du maire " parue en septembre 2000, qui se trouvait encore accessible sur le site Internet de la commune le 11 mars 2001(jour du scrutin) ne constitue pas une méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 49 du code électoral (CE – 6 mars – 2002 – 235950).

- Il faut également que les documents en question soient relatifs à l'élection, et qu'ils aient été destinés aux personnes allant voter :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, si des exemplaires du bulletin municipal intitulé La lettre du maire étaient présents sur un comptoir de la mairie de Rombas le jour du scrutin, ces bulletins, et notamment le dernier, en date de février-mars 2004, étaient dépourvus de toute mention de la candidature de M. B et n'ont pas été diffusés auprès des personnes venant voter ;
(CE – 10 août 2005 – 274129)

2. Interdiction de dévoiler les résultats avant la fermeture du dernier bureau de vote.

Article L 52-2 du code électoral : En cas d'élections générales, aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par la voie de la presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain. Il en est de même dans les départements d'outre-mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements concernés.

En cas d'élections partielles, les mêmes dispositions s'appliquent jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote de la circonscription territoriale intéressée.

En conclusion et en résumé :

Il faut faire œuvre de bon sens, et ne pas confondre candidat et élu sortant.

Les obligations vont crescendo à mesure que l'on s'approche du jour du scrutin :

- pendant toute la période de financement, il faut veiller à ce qu'aucune collectivité publique (ou personne morale de droit privé, hormis un parti politique) ne puisse être considéré, directement ou indirectement, comme ayant fourni au candidat un avantage ou une aide qui n'apparaîtrait pas dans les comptes de campagne ;
- 6 mois avant le scrutin, s'ajoute l'interdiction de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion de la collectivité dont un élu est candidat ;
- 3 mois avant le scrutin, la publicité commerciale est prohibée, l'affichage est réglementé et les n° de tél. gratuits sont à proscrire ;
- à partir de la veille du scrutin, on ne fait plus rien !

Pour autant, la vie de la collectivité ne doit pas s'interrompre.

Il faut continuer à faire ce qui aurait été normalement fait s'il n'y avait pas eu d'élection.