

La communication en période préélectorale

Christophe ROBERT

*Rédacteur en chef du Journal des Maires
Enseignant en droit public (CNAM Paris)*

2007

Plan

I - Le calendrier de la communication

1. L'année précédant la campagne
2. Les 6 mois précédant le scrutin
3. Les 3 mois précédant le scrutin
4. Le mois précédant l'élection
5. Les 15 jours précédant le scrutin
6. La veille et le jour du scrutin

II – Les règles applicables à toutes les communes

1. Les règles prévues par les textes
 - A) Le financement de la campagne électorale
 - B) Les agents territoriaux
 - C) L'égalité de traitement entre les candidats
 - D) L'utilisation des fichiers informatiques
 - E) Les campagnes de promotion publicitaire
2. Les règles pratiques à respecter en matière de communication institutionnelle
 - A) Distinguer la communication de la collectivité de celle du candidat
 - B) L'antériorité
 - C) L'identité
 - D) La régularité
 - E) La neutralité
3. Les sanctions applicables
 - A) Les peines prévues par la loi
 - B) Les critères pris en compte par le juge

III – Exemples et conseils pratiques

1. Les bulletins municipaux
2. Les bilans de mandat
3. Les sites Internet
4. Les cartes de vœux
5. Les manifestations et les inaugurations

En matières d'élections locales, la loi encadre strictement les règles du jeu. Pour la plupart, ces règles figurent au sein du Code électoral, leur portée étant régulièrement précisée par la jurisprudence.

La loi du 15 janvier 1990 est ainsi venue poser un premier principe clair : l'interdiction de tout don ou avantage direct ou indirect d'une personne morale de droit public au profit des candidats. Dans ce cadre, le législateur a souhaité mettre un terme à l'utilisation des facilités offertes par la collectivité au profit des élus en place pour renouveler leur mandat (« prime au sortant »).

Dans un second temps, la loi du 19 janvier 1995 a étendu cette interdiction à toutes les personnes morales de droit privé. Etaient alors en ligne de mire les aides dont tendaient à bénéficier certains candidats de la part d'entreprises ou d'associations non habilitées.

Enfin, le législateur est venu clarifier ces règles, préalablement aux élections municipales de 2001. Désormais, le Code électoral permet aux candidats, sous certaines conditions, de présenter un bilan de leur mandat.

Dans les faits pourtant, les élections locales de 2001 (municipales et cantonales) auraient donné lieu à 4500 contentieux électoraux selon le ministre de la Justice (*Rép. Min. à la QE n° 17294 de Joël Bourdin, JO Sénat (Q) du 28/04/2005 - page 1185*). Certains de ces recours ont entraîné, selon les cas, le rejet du compte de campagne du candidat, l'invalidation du scrutin ou encore l'inéligibilité et la démission d'office de quelques élus.

Quelles sont donc les règles du jeu à respecter en matière de communication en période préélectorale ? Quelles précautions prendre en pratique pour que la communication institutionnelle puisse continuer normalement sans être assimilée à de la propagande électorale ? Si la réponse à ces questions repose en grande partie sur la mesure et le bon sens, il reste néanmoins nécessaire de connaître le cadre juridique applicable en ce domaine.

I. LE CALENDRIER DE LA COMMUNICATION

Les dispositions du Code électoral permettent d'établir un calendrier définissant les règles régissant la communication en période préélectorale. A ces dispositions s'ajoutent d'autres mesures spécifiques, notamment issues du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Ainsi, jusqu'à l'intervention de la loi du 13 août 2004, l'article L. 2142-6 du CGCT disposait : « *Aucune consultation ne peut avoir lieu à partir du 1^{er} janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement général des conseils municipaux ...* ». Cette interdiction ne concerne toutefois pas les consultations rendues obligatoires par d'autres dispositions légales. Tel est, par exemple, le cas pour les enquêtes publiques prévues en matière d'urbanisme (*TA Orléans, 20 octobre 1992, M. Reneaud*). Aujourd'hui, aucun référendum local ne peut être organisé dans les 6 mois précédant le renouvellement général des membres des assemblées délibérantes (article LO 1112-6 du CGCT).

Dans le cadre de la préparation des prochaines élections municipales de mars 2008, le Code électoral détermine un calendrier à plusieurs niveaux.

1. L'ANNEE PRECEDANT LA CAMPAGNE

L'article L. 52-8 du Code électoral prohibe les aides et avantages effectuées par les personnes morales au profit des candidats et des élus. En pratique, cet article interdit aux candidats de percevoir des dons ou avantages directs ou indirects en provenance de personnes morales, de droit public comme de droit privé.

Ce cadre juridique concerne, de manière encore plus stricte, les candidats dans les circonscriptions de plus de 9000 habitants. Dans ces dernières, en effet, les candidats sont tenus de désigner un mandataire financier, à compter du 1^{er} mars 2007, et d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique destiné à assurer le financement de leur campagne (*articles L. 52-4 à L. 52-7 du Code électoral*).

En vertu de ce régime, les dépenses et les recettes des candidats doivent être comptabilisées. Les dépenses des collectivités locales - ou de toute autre personne - profitant à un candidat pourront être réintégréées, au risque (notamment en cas de dépassement de certains plafonds) d'entraîner diverses sanctions (électorales, financières, voire pénales).

2. DANS LES 6 MOIS QUI PRECEDENT LE MOIS DE L'ELECTION

Le deuxième alinéa de l'article L. 52-1 du Code électoral interdit pour sa part les campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité. Cette prohibition s'étend sur une période de 6 mois à compter du premier jour précédant des élections générales.

Le Conseil d'Etat a précisé que cette interdiction s'applique dès le premier jour du sixième mois qui précède celui au cours duquel la première élection générale doit avoir lieu (*CE, 5 juin 1996, Elections municipales de Morhange*).

Autrement dit, l'application de l'article L. 52-1 alinéa 2 aboutit à interdire, à compter du 1^{er} septembre 2007, « *toute campagne, toute promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité [...] sur le territoire des collectivités intéressées par les*

scrutins ». Seul le candidat peut réaliser de telles campagnes à ses frais, la prohibition ne touchant par ailleurs, depuis la loi du 3 janvier 2001, que les collectivités intéressées par le scrutin.

| RECAPITULATIF DES INTERDICTIONS | | |
|--|--|--|
| Période | A compter de mars 2007 (art. L. 52-8) | A compter de septembre 2007 (art. L. 52-1 al. 2) |
| Interdictions | - Dons directs - Dons indirects | - Campagnes de promotion publicitaire de la gestion ou des réalisations de la collectivité |
| | - Avantages directs - Avantages indirects | |
| Personnes visées | - Personnes morales de droit public | - Personnes morales de droit public |
| | - Personnes morales de droit privé | - Personnes morales de droit privé |
| | | - Exception : les candidats |

3. DANS LES 3 MOIS PRECEDANT LE MOIS DE L'ELECTION

A l'approche de la date du scrutin, les marges de manœuvre des candidats en termes de communication se restreignent encore. Dans les 3 mois précédant le mois de l'élection, c'est-à-dire à compter du 1^{er} décembre 2007, 3 nouvelles restrictions s'appliquent :

- interdiction d'utiliser à des fins de propagande électorale tout procédé de publicité commerciale par voie de presse (publi-reportage...) ou par tout moyen de communication audiovisuel (spots TV et radio...) (*article L. 52-1 alinéa 1 du Code électoral*) ;
- interdiction de porter à la connaissance du public des numéros verts (*article L. 50-1 du Code électoral*) ;
- interdiction de pratiquer l'affichage sauvage en dehors des panneaux publicitaires (*article L. 51 du Code électoral*).

4. LE MOIS PRECEDANT L'ELECTION

Lors du mois qui précède l'élection viennent les formalités relatives à l'édition des documents de campagne et aux déclarations de candidature. Pour les élections municipales, la déclaration de candidature s'effectue, pour le 1^{er} tour, au plus tard le 2^e vendredi précédant

le jour du scrutin à 24 heures.

S'il y a lieu à un second tour la déclaration s'effectue au plus tard le mardi suivant le 1^{er} tour.

5. DANS LES 15 JOURS PRECEDANT LE SCRUTIN

Dans les 15 jours qui précèdent l'élection le candidat entre dans la période de la campagne officielle. Les règles de communication lui imposent d'utiliser les emplacements spéciaux mis à sa disposition par la commune pour l'affichage.

Par ailleurs, dans le cadre de la campagne officielle, la loi pose une nouvelle limite :

- interdiction de toute impression et 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.

Dans la semaine qui précède l'élection, deux nouvelles interdictions méritent d'être rappelées :

- interdiction de diffuser des arguments nouveaux si les adversaires n'ont pas la possibilité d'y répondre ;

- interdiction de publier, diffuser ou commenter les résultats de sondage avant et pendant chaque tour de scrutin (*article 11 de la loi du 19 juillet 1977*). Ce délai d'une semaine a été réduit pour passer à la veille du scrutin avec la loi n° 2002-214 du 20 février 2002.

6. LA VEILLE ET LE JOUR DU SCRUTIN

La veille et le jour de l'élection sont marqués par 4 règles strictes :

- interdiction de diffuser tout message de propagande par tract ou moyen de communication audiovisuel (article 49) ;

- interdiction de coller des affiches ;

- interdiction d'organiser des réunions électorales ;

- interdiction d'opérer des manœuvres de nature à faire pression sur les électeurs.

II – LES REGLES APPLICABLES A TOUTES LES COMMUNES

1. LES REGLES PREVUES PAR LES TEXTES

D'une manière générale, les personnes morales à l'exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des campagnes électorales des candidats ni en leur consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. Cette interdiction est absolue et n'est pas limitée aux périodes préélectorales (*Rép. Min. à la QE n° 106412 de Marie-Jo Zimmermann, JO AN (Q) du 21/11/2006 page 12218*).

En ce qui concerne les candidats bénéficiant d'une prise en charge de leurs dépenses électorales par l'Etat, le non-respect de cette interdiction, au cours de la période commençant à compter du premier jour du douzième mois précédant le premier tour de scrutin, peut entraîner le non remboursement de leurs dépenses électorales.

Le Code électoral pose ainsi en principe absolu l'interdiction non seulement de toute donation par toute personne morale, de droit privé ou de droit public, à l'un des candidats en vu de soutenir sa campagne électorale, mais encore de tout avantage qui n'aurait pas été rémunéré au prix normal du marché.

A. Le financement de la campagne électorale

Le cadre général applicable en matière de financement de la campagne électorale résulte de l'article L. 52-8 du Code électoral.

Ce que dit la loi

« 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. »

Source : article L. 52-8 du Code électoral

a) Champ d'application

Les règles de financement de la campagne électorale s'appliquent durant toute l'année précédant le scrutin. Cette réglementation est valable pour tous les candidats, et dans toutes les communes. La jurisprudence a en effet précisé que l'ensemble de ces règles sont applicables quelle que l'importance démographique de la collectivité (*CE, 10 juin 1996, Elections municipales de Ballainvilliers*).

b) Conséquences pratiques

L'article L. 52-8 encadre les conditions dans lesquelles des dons peuvent être effectués au profit des candidats. Il en résulte 2 conséquences pratiques :

1) Les dons et les avantages consentis sont limités quant à leur origine

Seuls sont autorisés :

- les dons consentis par des personnes physiques (sympathisants, militants...);
- les dons effectués par les partis politiques ;
- les dépenses engagées personnellement par le candidat.

Les dons en espèces, en chèque, les avances de trésorerie, les avantages en nature (remises, prestations gratuites...), effectués par des personnes morales, sont en revanche strictement interdits.

Ainsi, depuis mars 2007, c'est à l'origine du financement qu'il importe de s'intéresser. Il s'agit en pratique de veiller à ce que tous les avantages ou dons effectués au profit d'un candidat n'émanent ni d'une personne morale de droit public (commune, établissement public de coopération intercommunale...) ni d'une personne morale de droit privée (entreprise, association...).

2) Les dons et les avantages sont limités quant à leur montant

Les dons consentis par une personne physique pour le financement de la campagne d'un ou plusieurs candidats lors des mêmes élections ne peuvent excéder la somme de 4 600 euros (anciennement 30 000 francs).

Par ailleurs, tout don de plus de 150 euros (anciennement 1000 francs), consenti à un candidat en vue de sa campagne, doit être versé par chèque, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire.

Enfin, 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 (*article L. 52-11 du Code électoral*).

| TABLEAU RECAPITULATIF DES FINANCEMENTS | |
|---|---|
| Origine | Montant |
| Personne morale (collectivité, entreprise, association...) | Interdiction absolue |
| Personne physique | - Peut être versé en espèces en dessous de 150 euros - Versé par chèque au-dessus de 150 euros - Plafonnement à 4600 euros par donateur |

c) Sanctions prévues

Toute infraction aux règles édictées par l'article L. 52-8 du Code électoral est passible de sévères sanctions pénales (3 750 euros d'amende et emprisonnement d'un an).

En pratique, le bénéficiaire est autant visé que le donateur en application de l'article L. 113-1 du Code électoral.

Ce que dit la loi

« I. - 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 (...) :

2° Aura accepté des fonds en violation des dispositions de l'article L. 52-8 ou L. 308-1 »

« II. - 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, quiconque aura, en vue d'une campagne électorale, accordé un don en violation des dispositions de l'article L. 52-8. »

Source : article L. 113-1 du Code électoral

d) Les aides prohibées

Le Code électoral prohibe « la fourniture de biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués ». Que faut-il entendre concrètement par avantage direct ou indirect ?

La jurisprudence fourmille d'exemples de ce qu'il faut entendre par une aide prohibée. Ces exemples concernent les aides et avantages consentis par la collectivité, par une association ou par une entreprise.

Aides illégales consenties par une collectivité :

- mise à disposition d'une **ligne téléphonique de la mairie** (TA Pau, 15 septembre 1998, Elections cantonales de Jurançon) ;

- utilisation pour la campagne d'un **téléphone portable mis à disposition** par la commune (Cons. Const., 14 octobre 1997, AN Val de Marne, 1er circ., n°97-2208) ;

- **utilisation d'un véhicule** mis à disposition par la collectivité dans le cadre de la campagne électorale (CE, Sect, 7 janvier 1994, Elections cantonales de Saint-André ; Cons. Const., 27 mars 2003, AN Ariège, 2e circ., n°2002-3061) ;

- mise à disposition d'une **salle publique au profit exclusif d'un candidat** (CE, 18 mars 2005, CNCCFP c/ Mme Hervée Marie Y) ;

- impression et diffusion par la commune d'une **lettre de propagande électorale** (CE, 24 octobre 2001, M. Alaize, n°230441) ;

- impression de **plaquettes retraçant le bilan de mandat** d'un candidat (CE, 21 décembre 2001, Election municipale de Kingersheim, n°233022) ;

- publication par la collectivité d'un **bulletin dressant une action avantageuse** de l'action menée par le candidat sortant (CE, 6 février 2002, *Elections municipales de Pont-de-Chéruy*, n° 234903) ;
- utilisation à titre gratuit de **clichés photographiques** du candidat appartenant à la commune (CE, 29 janvier 1997, *Elections municipales de Caluire-et-Cuire*) ;
- utilisation par le candidat de **lettres à en tête de la commune** dans le cadre de sa campagne (TA Lyon, 30 novembre 1995, *Elections municipales de Roanne* ; Cons.constit., 7 novembre 2002, AN Corse du Sud, 2^e circonscription).

Aides illégales consenties par une entreprise :

- **versement d'un don** de 1000 euros (Cons.constit., 6 février 2003, AN Guyane, 2^e circonscription, n° 2002-3024) ;
- **abandon d'une créance** au profit d'un candidat (CE, 26 juillet 1996, *Elections municipales de Sainte-Marie*) ;
- **mise à disposition d'une automobile** par une société commerciale au profit du candidat (Cons.constit., 27 mars 2003, AN Ariège, 2^e circonscription, n° 2002-3061) ;
- **rédaction gratuite d'un tract** (CE, 10 juin 1996, *Elections municipales de Ballainvilliers*) ;
- mise à disposition d'un **droit d'antenne exclusif** par une radio locale privée au profit d'une liste (CE, 7 mai 1993, *Elections régionales de La Réunion*).

En pratique, il est fort risqué pour un candidat d'accepter de la part d'un prestataire, même habituel, une « ristourne », comme une remise consentie par un imprimeur sur l'édition de tracts, par exemple. Ce type de rabais peut également s'avérer risqué pour le prestataire, puisque ce dernier est également passible de sanctions pénales.

Aides illégales consenties par une association :

- **dons en espèces** versés par une association paramunicipale (CE, 10 juin 1996, *Elections cantonales de Toulon*) ;
- **impression et distribution de tracts** en faveur d'une liste (CE, 29 juillet 2002, *Elections municipales de Saint-Ouen*, n° 239984 et 240169) ;
- **organisation d'un dîner-débat public** par une association permettant au candidat de présenter l'un de ses projets (CE, 30 décembre 1998, *Elections régionales d'Auvergne*) ;
- **mise à disposition de locaux** pour les besoins de la campagne (CE, 18 septembre 1996, *Elections municipales de Marchiennes*) ;
- utilisation gratuite par un candidat de la **plateforme en ligne sur le réseau Internet** d'une association (CE, 27 juillet 2005, *Elections Cantonales de Bourg-Les-Valence*).

e) Que faire en cas de financement illégal ?

En cas de financement illégal, pas de panique. Il reste toujours possible au candidat de régulariser sa situation. Cette régularisation consiste à payer la contrepartie de l'avantage reçu, à condition d'en payer le juste prix. En pratique, il peut s'agir d'un chèque versé à l'entreprise, voire au percepteur, l'argent pouvant également être bloqué sur un compte.

Il a ainsi été jugé qu'il pouvait y avoir régularisation en procédant au remboursement des frais engagés par une association pour l'impression de documents de propagande (CE, 25 octobre 2002, *Elections municipales de La Trinité*, n° 239595). Il en est de même lorsque le candidat reverse à la collectivité le montant des droits d'utilisation d'une photographie appartenant à cette dernière et utilisée dans le cadre de la campagne (CE, 9 octobre 2002, *Elections municipales de Nice*, n° 240166).

Pour le calcul du montant à acquitter, il s'agit pour le candidat de vérifier que le prix total payé pour l'avantage consenti correspond bien aux prix du marché. Dans ce cadre, la réalisation de devis peut se révéler utile.

B. Les agents territoriaux

Le recours aux services des agents municipaux dans le cadre d'une campagne électorale présente de réels risques sur le plan juridique. Cette pratique se révèle en effet contraire à 2 règles essentielles. Elle est ainsi statutairement prohibée et peut constituer une aide illégale.

a) Une interdiction statutaire

Les agents territoriaux sont rémunérés par la collectivité pour travailler, durant leur temps de travail, pour cette dernière et non pour le compte de tel ou tel candidat.

Ce que dit la loi

« Il est interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats ».

Source : article L. 50 du Code électoral

En pratique, les directeurs de cabinet et les responsables de la communication notamment sont ainsi présumés travailler pour la municipalité dans le cadre du mandat en cours et non au profit d'un candidat. Mais cette interdiction concerne de manière plus générale tous les agents territoriaux.

b) Un avantage prohibé

La participation d'un agent territorial à la campagne électorale d'un candidat peut être assimilée à une aide prohibée de la collectivité (*article L. 52-8 du Code électoral*).

Il a ainsi été jugé qu'un candidat ne pouvait valablement recourir aux services des agents communaux durant leur temps de travail pour l'aider dans sa campagne (CE, 10 juin 1996, *Elections municipales de Metz III*). De même, constitue un don prohibé la participation d'un chef de cabinet à la campagne électorale au travers de la rédaction de notes destinées aux seuls conseillers majoritaires (CE, Sect, 8 novembre 1999, *Elections cantonales de Bruz*),

Cette restriction n'interdit cependant pas pour autant aux fonctionnaires territoriaux de participer à une campagne électorale sur leur temps de loisirs ou sur leurs jours de congés (*TA Saint-Denis de la Réunion*, 28 septembre 1998, *Elections cantonales de Saint-Denis*). Ainsi, l'interdiction ne concerne pas, par exemple, l'agent qui accompagne un candidat dans ses déplacements, dès lors qu'il bénéficie d'autorisations d'absence au titre de jours de récupération dus par la mairie (*Cons. constit.*, 30 janvier 2003, *AN Réunion*, 1^{ère} circonscription, n° 2002-2764).

Par ailleurs, une circulaire du 10 février 1998 (FP n°1918) a précisé le cadre juridique applicable aux fonctionnaires candidats à une fonction électorale.

C. L'égalité de traitement entre les candidats

D'une manière générale, les communes ne sauraient mettre des moyens humains ou matériels à la disposition des candidats dans le cadre de leur campagne électorale.

Pour le juge administratif, la mise à disposition d'une salle communale semble toutefois constituer l'une des rares exceptions à cette interdiction, à condition de respecter certaines conditions. Cette question a été tranchée à plusieurs reprises par la jurisprudence (*CE, 30 décembre 1996, Elections municipales de Roubaix* ; *CE, 17 janvier 1997, Elections municipales d'Annecy-le-Vieux*).

Il résulte de ces décisions 4 conséquences pratiques :

- a) Les **communes peuvent valablement mettre une salle à disposition** des candidats à condition de strictement respecter un principe d'égalité de traitement entre chacun. Cette possibilité doit être par conséquent ouverte à tous les candidats ou à aucun.
- b) **Côté tarification**, l'égalité de traitement entre les candidats implique que la mise à disposition s'effectue selon les mêmes conditions financières pour chaque demandeur. Ainsi, si le choix de la gratuité de la mise à disposition a été décidé, il doit être appliqué pour tous. Si la mise à disposition est payante, elle doit l'être dans les mêmes conditions tarifaires pour chacun.
- c) Les **conditions de demande de mise à disposition** doivent obéir à une seule et même procédure, quelle que soit la qualité du demandeur. Il s'agit ici de veiller à une stricte égalité de traitement s'agissant des délais dans lesquels doit être formulée la demande, des dates de mise à disposition proposées ou encore de la durée de l'occupation de la salle.
- d) Enfin, le juge administratif considère que « *les candidats n'ont pas à évaluer le coût relatif à la mise à disposition gratuite par la municipalité si toutes les autres listes ont pu bénéficier de la même facilité* ». Dans cette hypothèse, il n'est donc **pas nécessaire d'estimer le coût de la mise à disposition** pour le candidat et de le réintégrer dans son compte de campagne s'il est soumis à cette obligation.

La jurisprudence a enfin précisé que la mise à disposition gratuite d'une salle au profit d'une liste ne constitue pas une aide irrégulière dès lors qu'il n'est pas démontré que la collectivité a refusé la mise à disposition gratuite aux autres listes (*CE, 6 décembre 2002, Elections municipales de Canet-en-Roussillon, n° 240539 et 240763*). Autrement dit, pour respecter le principe d'égalité de traitement des candidats, il suffit que toutes les listes puissent être en mesure de bénéficier de la mise à disposition, quand bien même elles n'en feraient pas la demande (*CE, 30 décembre 1993, Elections municipales de Roubaix, n° 177179*).

D. L'utilisation des fichiers informatiques

Si les fichiers informatiques constituent à première vue un outil privilégié de communication électorale, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) reste toutefois très vigilante quant à leur utilisation.

Dans une recommandation en date du 3 décembre 1996, la CNIL rappelait ainsi que « *les fichiers publics ne peuvent servir à faire de la prospection politique ni être utilisés à des fins de communication personnelle par les élus membres d'une collectivité publique* ».

Les dernières recommandations de la CNIL figurent dans sa délibération n° 2006-228 du 5 octobre 2006.

a) Un double risque

L'utilisation d'un fichier informatique peut présenter un double risque pour les candidats :

- **Sur le plan électoral**, l'utilisation d'un fichier informatique risque de constituer une aide irrégulière dès lors qu'elle consiste en la mise à disposition d'un moyen de la collectivité au profit d'un candidat. Une telle mise à disposition pourrait de ce fait être assimilée à une aide prohibée au sens de l'article L. 52-8 du Code électoral.

A titre d'exemples, constituent ainsi une aide prohibée :

- l'utilisation du **fichier des abonnés de service municipal de l'eau** à des fins de communication électorale (*CE, 30 septembre 2002, Elections municipales de Seyssinet-Pariset, n° 239882 et 239883*).

- la confection, au profit d'un candidat, d'un **jeu d'étiquettes réalisé par le secrétariat** de la mairie à partir des renseignements figurant sur la liste électorale, dès lors que le prix de la prestation n'a pas été acquitté et que les autres candidats n'ont pas été informés de l'existence de cette facilité (*CE, 30 janvier 2002, Elections municipales de Sainte-Geneviève-des-Bois, n° 236583*).

- **Sur le plan pénal**, l'utilisation d'un fichier dans le cadre d'une campagne électorale peut constituer le délit de « *détournement de la finalité déclarée du fichier* ». Défini l'article 226-21 du Code pénal, ce délit est passible de 5 ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende.

b) La voie autorisée par le Code électoral

L'article L. 28 du Code électoral permet à tout électeur, tout candidat, tout parti ou groupement politique de prendre communication et copie de la liste électorale.

Ce que dit la loi

« *Les listes électorales sont réunies en un registre et conservées dans les archives de la commune. Tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peut prendre communication et copie de la liste électorale.* »

Source : article L. 28 du Code électoral

Le demandeur doit toutefois de s'engager à ne pas en faire de la copie de la liste un usage purement commercial.

Ce que dit la loi

« Tout électeur peut prendre communication et copie de la liste électorale et des tableaux rectificatifs à la mairie, ou à la préfecture pour l'ensemble des communes du département à la condition de s'engager à ne pas en faire un usage purement commercial ».

Source : article R. 16 du Code électoral

Formellement, cet engagement peut consister en la remise en mairie d'un formulaire ou d'une déclaration écrite signée par le demandeur. L'utilisation des listes électorales à des fins de communication politique, y compris en dehors des périodes électorales, est donc possible. Mais sont interdits les traitements consistant à opérer des tris sur la consonance des noms, susceptibles de faire apparaître les origines raciales ou les appartenances religieuses des intéressés, qu'elles soient réelles ou supposées.

E. Les campagnes de promotion publicitaire

Le législateur a posé comme principe l'interdiction des campagnes de promotion publicitaires dans les 6 mois précédant le scrutin.

Ce que dit la loi

« 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. »

Source : article L. 52-1 alinéa 2 du Code électoral

Que vise exactement cette interdiction ? L'idée est assez simple. Il s'agit là encore d'éviter que les élus sortants, par ailleurs candidats, se trouvent en situation privilégiée par rapport à leurs adversaires en utilisant les moyens de communication de la collectivité. Cette interdiction encadre en réalité la communication institutionnelle, c'est-à-dire celle émanant de la collectivité. Elle prohibe non seulement la promotion du candidat, mais également la promotion de la ville au travers de ses réalisations ou de sa gestion, qu'elle soit financée par la collectivité elle-même ou par d'autres personnes (*CE, 2 octobre 1996, Bassens*).

Toutes les collectivités locales, quelle que soit leur importance démographique, sont concernées par cette interdiction. Sont visées les collectivités dont les élus sont candidats (régions, département, communes), mais également leurs établissements publics (CCAS, OPHLM, etc.), ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale (communautés de communes, syndicats intercommunaux...).

Pour simplifier, seule l'information telle qu'elle est habituellement pratiquée par la collectivité est autorisée. La promotion des élus ou de leurs réalisations devient quant à elle strictement prohibées. L'idée est que la communication municipale ne doit pas être le vecteur d'une campagne promotionnelle.

Le juge interprète pour sa part très largement cette notion de « *campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité* ». En pratique, il examine la présentation, le contenu et la tonalité du document (CE, 11 février 2002, M. Beuillard) pour apprécier si une action de communication de la collectivité peut être assimilée à une campagne de promotion publicitaire. Pour mieux comprendre ce que recouvre cette notion, le tableau suivant présente quelques exemples d'affaires jugées.

| CAMPAGNE PROHIBEE | CAMPAGNE AUTORISEE |
|---|--|
| La diffusion d'un bulletin municipal ayant présenté sous un jour favorable l'action de la municipalité et celle du maire, candidat à l'élection (CE, 5 juin 1996, <i>Elections municipales de Morhange</i>) | Une publication neutre et non polémique de la collectivité en raison de son caractère habituel et de son contenu informatif (CE, 24 janvier 1994, <i>Elections cantonales de Pointe-à-Pitre</i>) |
| Une plaquette intitulée « <i>un maire, une équipe, une majorité, un bilan</i> » portant le logo de la ville et présentant l'action du maire et de ses adjoints (CE, 18 décembre 1996, <i>Elections des conseillers d'arrondissement de Paris XVIe</i>) | Une campagne d'affichage pour la promotion du centre d'animation, de la culture et des loisirs effectuée comme tous les ans (CE, 7 juillet 1993, <i>Elections cantonales de Nice</i>) |
| Un magazine comportant un bilan avantageux de l'action menée par la municipalité du maire, accompagné d'un éditorial et de la photo du maire (CE, 21 février 1997, <i>Elections municipales de Longuyon</i>) | La diffusion de dépliants annonçant une opération de rénovation de halles (CE, 6 mars 2002, <i>Elections municipales de Bagnères-de-Luchon, n° 235950</i>) |
| La publication d'un bulletin, moins de 6 mois avant le scrutin, dressant un bilan avantageux de l'action menée par la collectivité (CE, 6 février 2002, <i>Elections municipales de Pont-de-Chéry, n° 234903</i>) | L'affichage de panneaux sensibilisant la population à des préoccupations d'intérêt général (Cons.constit., 4 novembre 1993, AN Rhône 2 ^{ème} circonscription, n° 93-1262) |
| L'impression d'une plaquette présentant sous un jour favorable l'action de la municipalité (CE, 2 octobre 1996, <i>élections municipales de Bassens</i>) | La présentation du budget de la commune dans le bulletin municipal (CE, 13 novembre 2002, <i>Elections municipales de Forbach, n° 239547</i>) |
| La publication d'une lettre mensuelle 15 mois avant le scrutin financée par la commune, compte tenu de son contenu (CE, 15 janvier 1997, <i>Elections municipales de Villeurbanne, n° 76828</i>) | La diffusion d'un bulletin municipal 3 mois avant les élections, dès lors que son contenu est comparable aux numéros précédents (CE, 8 août 2002, <i>Elections municipales de Saint-Jean-de-Vedas, n° 236294</i>) |
| La diffusion d'un supplément au bulletin municipal de la commune consacré à la politique sociale conduite par une candidate (CE, 10 juin 1996, n° 162476) | Un document payé et diffusé par le candidat mettant en valeur son rôle personnel au sein de la collectivité (CE, 22 février 1995, <i>Artiste</i>) |
| Une campagne de promotion d'un syndicat intercommunal des eaux, présidé par le maire à l'occasion de laquelle sont organisés des spots radio et des distributions de T-shirts et de pin's (Tribunal correctionnel de Grenoble, 11 janvier 1994) | La mise en place de panneaux annonçant la réalisation de travaux publics (CE, 24 janvier 2003, <i>Elections municipales des Abymes, n° 240544</i>) |

2. LES REGLES PRATIQUES A RESPECTER EN MATIERE DE COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE

Le respect des dispositions du Code électoral invite les collectivités à mettre en œuvre quelques règles pratiques, de manière à ce que la communication institutionnelle de la collectivité ne soit pas assimilée à de la propagande électorale par le juge.

A. Distinguer la communication de la collectivité de celle du candidat

La première mesure de prudence consiste à distinguer formellement, d'une part, la communication institutionnelle (c'est-à-dire celle de la collectivité) et, d'autre part, la communication électorale du candidat. Il ne saurait y avoir en ce domaine mélange des rôles et des responsabilités. En effet, la communication de la commune revêt un intérêt général pour la collectivité alors que la communication électorale présente un intérêt personnel pour le candidat.

Sur un plan pratique, il peut être conseillé d'opérer une séparation stricte entre ces deux types de communication par la mise en place de règles simples :

- renoncer, pour la collectivité (et à plus forte raison pour le maire), à communiquer sur les thèmes développés par les candidats dans le cadre de leur campagne électorale ;
- opérer un changement de style rédactionnel et de forme dans les supports de communication utilisés, d'une part, par le maire et la ville et, d'autre part par le maire-candidat (proscrire l'utilisation du logo de la ville, du papier à en-tête, etc).
- centraliser la diffusion de l'information au sein de la collectivité pour toute action de communication de la collectivité ou de ses satellites.

B. Le principe d'antériorité

Le principe d'antériorité implique qu'aucun acte de communication ne doit être organisé dans la perspective des opérations électorales. Il s'agit, dans ce cadre, de veiller à ce qu'un candidat sortant ne puisse pas tirer profit d'un acte de communication réalisé par la collectivité.

Le Code électoral et la jurisprudence n'interdisent toutefois pas aux collectivités locales de maintenir leurs actions de communication habituelles, même dans l'année qui précède un scrutin. Ainsi, pour vérifier si un support constitue un outil de communication institutionnelle ou de la propagande électorale, le juge examine si le support (bulletin, plaquette...) ou l'événement en cause (festivité...) existait ou non avant la campagne électorale.

Pour résumer, aux yeux du juge, la nouveauté en période électorale est souvent suspecte.

En cas de nouveau support, plusieurs questions doivent être posées :

- la collectivité peut-elle justifier la nouveauté du support ?
- le support est-il lié à un objet déterminé totalement étranger à la perspective du scrutin ?
- le support peut-il être justifié par un événement particulier (commémoration historique...).

C. Le principe d'identité

Une fois établie l'antériorité de l'acte ou du support de communication, le juge peut être

conduit à examiner si celui-ci a évolué dans sa forme ou dans sa présentation à l'approche des élections.

Dans ce cadre, peuvent être vérifiés :

- les coûts de réalisation et de diffusion (tirage, pagination...) ;
- le nombre de destinataires visés et l'ampleur de la communication (en comparaison avec les années antérieures) ;
- l'existence de modifications concernant l'aspect visuel et extérieur destinées à rendre le support plus attrayant (charte graphique, qualité du papier, passage d'une version noir et blanc à une version couleur, illustrations...).

D. Le principe de régularité

La communication de la collectivité, au travers de ses divers supports, peut se poursuivre en période électorale en application d'un principe de continuité de l'action municipale. Mais ce principe de continuité implique que la communication ne se trouve pas intensifiée à l'approche des élections.

Pourront ainsi être analysés la régularité des manifestations habituelles ou encore le maintien de la périodicité d'un bulletin municipal (*CE, 29 juillet 2002, Elections municipales de Champs-sur-Marne, n° 239846*). Difficile, par exemple, de pouvoir justifier le passage d'un trimestriel en bulletin mensuel en période préélectorale.

E. Le principe de neutralité

Le principe de neutralité (ou de sobriété) est sans doute le plus délicat à manier. Il représente pourtant la plus importante des règles à respecter en matière de communication institutionnelle car il concerne directement le contenu même de cette dernière.

Ce principe de neutralité signifie que le contenu de l'information institutionnelle doit rester politiquement neutre et strictement informatif.

En pratique, l'obligation de neutralité de la communication de la collectivité court dès l'année précédant le scrutin (sous peine de constituer un avantage prohibé au profit du candidat). Cette obligation se trouve renforcée dans les 6 mois précédant le scrutin, durant lesquels la promotion des réalisations ou de la gestion de la collectivité est interdite.

L'appréciation de ce principe s'effectue donc au cas par cas, en fonction de la nature de l'acte ou du support de communication (bulletin municipal, manifestation, carte de vœux..).

3. LES SANCTIONS APPLICABLES EN CAS DE NON RESPECT DU CODE ELECTORAL

Sévères et dissuasives, les sanctions prévues par le législateur en cas de non-respect des règles du jeu électoral, peuvent être appliquées par le juge en fonction de certains critères.

A. Les peines prévues par la loi

Les sanctions prévues par la loi vont du simple rejet du compte de campagne (pour les candidats soumis à cette obligation), à l'emprisonnement dans les cas les plus graves, en passant par l'annulation du scrutin.

Pour plus de clarté, ces sanctions sont présentées dans le tableau suivant :

| SANCTION | EXEMPLES |
|---|---|
| Rejet à bon droit du compte de campagne | Dépassement du plafond des dépenses autorisées (L. 52-11) |
| Inéligibilité d'un an et démission d'office du candidat | Absence de dépôt du compte de campagne (art. L. 52-2) Financement irrégulier (CE, 15.01.97, Chabroux) |
| 3750 euros d'amende et 1 an d'emprisonnement | Acceptation d'un don d'une personne morale (L.113-1) Accord d'un don prohibé (L.113-1) Organisation d'une campagne de promotion publicitaire (art. L.113-3) |
| 9 000 euros d'amende | Utilisation du panneau d'affichage à des fins étrangères aux élections (L.90) Cession d'un emplacement d'affichage à un tiers (L.90) Affichage sauvage (L.90) |
| 15 000 euros d'amende et 1 an d'emprisonnement | Diffusion de fausses nouvelles de nature à influencer les suffrages (L.97) |
| 15 000 euros d'amende et 2 ans d'emprisonnement | Achat de voix ou promesses de libéralités (L.106) |
| 75 000 euros d'amende | Publicité par voie de presse (L.52-8 et L.113-1) Campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la collectivité |

B. Les critères pris en considération par le juge

Saisi d'un litige, le juge de l'élection examine plusieurs critères afin de déterminer si derrière une apparente communication ne se cache pas en réalité de la propagande électorale. Dans ce cadre, il vérifie en pratique le respect des critères d'antériorité, de régularité, d'identité et de neutralité. La sanction qui peut en découler dépend, elle aussi, de plusieurs critères.

a) L'écart de voix entre les listes

Lorsqu'une irrégularité est constatée, le juge s'attache, de manière quasi-systématique, à examiner l'écart de voix entre les listes après le scrutin pour apprécier la validité de ce dernier. En d'autres termes, la jurisprudence aurait tendance à ne sanctionner que l'«*irrégularité de nature à altérer la sincérité du scrutin*», et ce «*compte tenu de l'écart des voix séparant les candidats*». Ces formules se retrouvent d'ailleurs souvent dans les décisions des juridictions administratives concernant les questions de communication en période électorale.

b) Le respect du principe d'égalité entre les candidats

L'encadrement de la communication institutionnelle en période électorale vise à éviter que les élus candidats sortants se trouvent favorisés. C'est pourquoi le juge vérifie en pratique si les avantages consentis aux sortants ont également pu bénéficier aux autres candidats dans les mêmes conditions. Tel peut être, par exemple, le cas pour la mise à disposition d'une salle communale, ou encore s'agissant des pages réservées à l'expression de l'opposition dans un magazine municipal. Sur ce dernier point toutefois, la plus grande prudence s'impose, dès lors que les espaces réservés à l'opposition ne concernent, par définition, que des élus en place (et non des candidats non élus).

c) Le coût de la communication

Les coûts d'opérations de communication supportés par la collectivité font l'objet d'un examen particulièrement attentif pour les candidats soumis aux formalités des comptes de campagne. En effet, pour ces candidats, le dépassement des plafonds autorisés fait l'objet de sanctions particulières (rejet du compte de campagne, inéligibilité...).

Pour les autres communes, certaines décisions de jurisprudence pourraient parfois laisser penser que le juge administratif peut être plus tolérant en présence d'une somme litigieuse marginale. Mais ici encore, tout est question de cas d'espèces et la prudence s'impose.

d) Le degré de propagande

Le degré de propagande d'une action de communication litigieuse est très délicat à contrôler.

En pratique, il s'agit pour le juge de vérifier plusieurs points :

- Quel est le degré de polémique de l'information diffusée ?
- Quelle a été l'ampleur de l'opération de communication ?
- A-t-elle été menée envers des électeurs de la commune ?
- Combien de destinataires a-t-elle pu toucher ?

e) La bonne foi du candidat

Dans certains cas, la bonne foi du candidat a pu être prise en compte par le juge, notamment lorsque le candidat n'était manifestement pas informé d'une opération de communication litigieuse. Toutefois, la bonne foi ne reste prise en compte que de manière exceptionnelle par le juge. Ce dernier peut se contenter de relever l'existence d'une infraction au Code électoral pour sanctionner (*CE, Sect, 8 novembre 1999, Elections cantonales de Bruz*).

III – EXEMPLES PRATIQUES ET PRECAUTIONS A PRENDRE

1. LES BULLETINS MUNICIPAUX

Outils de communication privilégiés répandus dans de nombreuses communes, les bulletins municipaux méritent une attention toute particulière en période électorale.

Leur contenu ne saurait en effet mettre en valeur la personne ou les actions du candidat, sous peine de constituer une aide prohibée (CE, 6 février 2002, *Elections municipales de Pont-de-Chéruy*). Les bulletins municipaux ne peuvent par ailleurs vanter les réalisations ou la gestion de la collectivité sous peine d'être assimilés à une campagne de promotion publicitaire (CE, 5 juin 1996, *Elections municipales de Morhange*).

| RISQUE | REFERENCE | EXEMPLE |
|--|--------------|---|
| Mise en valeur du candidat => Aide prohibée | L. 52-8 | CE, 6 février 2002, Elections municipales de Pont-de-Chéruy |
| Mise en valeur des réalisations ou de la gestion de la collectivité => Campagne de promotion publicitaire prohibée | L. 52-1 al 2 | CE, 5 juin 1996, Elections municipales de Morhange |

A. L'application des 4 principes traditionnels

Pour éviter que le bulletin municipal ne soit assimilé à un instrument de propagande électorale, les 4 principes traditionnels doivent être respectés :

a) Antériorité

- la publication municipale ne doit pas avoir été créée en vue de l'élection et à l'approche du scrutin.

- éviter la création injustifiée de tout nouveau support (numéro spécial ou hors série par exemple). La nouveauté étant par définition suspecte en période électorale, il s'agit pour la collectivité d'être en mesure de pouvoir, le cas échéant, apporter la preuve de l'utilité (de la nécessité ?) communale de la création d'un nouveau support.

Une publication municipale peut ainsi être considérée comme un document de propagande « *compte tenu de son contenu et de la date de son lancement* » (CE, 15 janvier 1997, *Elections municipales de Villeurbanne, n° 176828*).

b) Identité

- ne pas modifier la pagination du support ;

- éviter de changer de charte graphique ;

- ne pas augmenter le tirage et la diffusion du bulletin.

c) Régularité

- ne pas modifier la périodicité de la publication en période préélectorale en cherchant à rapprocher ses dates de parution (trimestriel à mensuel, mensuel à bimensuel...).

d) Neutralité

La neutralité implique une prudence toute particulière s'agissant de la rédaction et du style employé, mais également s'agissant de certaines rubriques susceptibles d'être litigieuses (éditorial, tribunes d'opposition...).

En pratique, il s'agit par exemple de :

- proscrire les formules et commentaires emphatiques en parlant de l'action municipale ;
- préférer des mentions du type « la ville » et « le conseil municipal » plutôt que « le maire » ou « la municipalité ». Dans ce cadre, l'idée est de dépersonnaliser le plus possible le contenu du bulletin.

B. L'éditorial du maire

Aucun texte n'interdit formellement le maintien de l'éditorial du maire dans un bulletin municipal en période électorale. Le juge vérifie toutefois que l'éditorial ne fait aucune allusion aux élections ou aux thèmes abordés dans la campagne (*CE, 20 mai 2005, Elections cantonales de Saint-Gervais*).

Le maire peut donc continuer à signer et écrire un éditorial, à condition d'être prudent quant à son contenu. A ainsi été considéré comme un acte de propagande électorale un éditorial présenté sur « *la première page de trois numéros en raison de son caractère polémique relayant des thèmes de la campagne du candidat* » (*Cons.constit., 21 novembre 2002, AN Oise, 5^e circ, n° 2002-2672*).

Dans ce cadre une alternative se présente au maire candidat :

- soit réduire la portée de son éditorial en pesant chaque mot ;
- soit suspendre l'éditorial en le remplaçant par une formule de type :
« *Par mesure de précaution et afin de respecter les règles édictées par le Code électoral, l'éditorial du maire sera suspendu jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal* ».

C. Les photos de l'élu

La présence de photos de l'élu dans un magazine municipal peut être considérée par la jurisprudence comme contraire aux règles du droit électoral (*CE, 5 juin 1996, Elections municipales de Morhange, CE, 21 février 1997, Elections municipales de Longuyon, n° 171993*). Mais généralement, cet élément ne suffit pas pour remettre en cause le scrutin (*CE, 21 décembre 2001, Elections municipales de Chasse-sur-Rhône*). Ici encore, tout est question de dosage et de prudence. Ainsi, la circonstance qu'un article d'un bulletin municipal soit accompagné d'une photographie ne suffit pas en elle-même à conférer à ce document un caractère de propagande électorale (*CE, 20 mai 2005, Elections cantonales de Dijon V*).

Néanmoins, pour être régulière, cette photographie doit rendre compte de manifestations locales et ne pas revêtir le caractère de propagande électorale (CE, 16 octobre 2006, *Elections municipales de Loon-Plage*).

D. Les tribunes d'opposition

Le Code général des collectivités territoriale prévoit que « *dans les communes de 3 500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale* » (article L. 2121-27-1 du CGCT).

Insérée par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, la mention « *sous quelque forme que ce soit* » vise les sites Internet. Le droit de disposer d'un espace d'expression reconnu au profit des opposants concerne ainsi également les sites Internet communaux.

Si la prudence extrême conduirait à suspendre ces espaces en période électorale, tout comme l'éditorial du maire, la suspension de l'une des rubriques doit conduire à la suspension de l'autre, sous peine de porter atteinte à l'égalité de traitement des candidats.

Mais en réalité, tout reste souvent question de mesure et de bon sens. A titre d'exemples, ont été considérés par la jurisprudence comme ne portant pas atteinte aux règles de la communication en période préélectorale :

- les numéros d'un bulletin « *comportant seulement des informations de caractère général sur la vie de la commune et de ses habitants* » (CE, 20 mai 2005, *Elections cantonales de Saint-Gervais*) ;
- un bulletin municipal qui diffuse « *exclusivement ou principalement une simple information aux administrés* » (CE, 21 décembre 2001, *Elections de Chasse-sur-Rhône*) ;
- un mensuel d'information municipales « *édité selon une périodicité régulière et dont le contenu ne diffère pas de celui des bulletins des mois précédents* » (CE, 15 mars 2002, *Elections municipales de Valence-d'Agen*).

En cas de non-respect des règles posées par l'article L. 52-8 du Code électoral, le ministre de l'Intérieur a rappelé que « *le juge de l'élection pourrait requalifier le coût des pages correspondantes en financement de la campagne d'un candidat par la commune, prononcer l'annulation de l'élection en cause et l'inéligibilité du candidat concerné pour un an* » (Rép. Mi à la QE n° 108882 de Marie-Jo Zimmermann, JO AN (Q) du 6 février 2007, p. 1383).

2. LES BILANS DE MANDAT

Le danger concernant la diffusion d'un bilan de mandat résulte de l'interdiction des campagnes de promotion dans les 6 mois précédant le scrutin.

Mais, l'article L. 52-1 alinéa 2, qui prohibe ces campagnes a été modifié par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 en lui ajoutant une nouveauté essentielle. Il est désormais précisé que l'interdiction de la promotion des réalisations ou de la gestion « *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.* »

Cette modification entraîne 4 conséquences pratiques :

1) Les candidats, par ailleurs élus, peuvent désormais réaliser un bilan écrit (fascicule, bulletin, plaquette...) des réalisations effectuées sous leur mandature, y compris dans les 6 mois précédant le scrutin.

2) Le contenu de ce bilan peut dépasser le cadre de la collectivité visée, dès lors que le Code électoral évoque le « *bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus* ». A titre d'exemple, rien n'empêche un parlementaire (député ou sénateur), un conseiller régional ou un conseiller général de mettre en valeur le bilan de ses autres mandats dans le cadre d'une campagne aux élections municipales.

3) Les financements par une personne morale restent prohibés en vertu de l'article L. 52-8 du Code électoral. Il demeure donc interdit de faire financer l'édition et la diffusion du bilan de mandat par la collectivité, par une entreprise ou par une association non habilitée.

4) Le coût de la réalisation et de la diffusion du bilan de mandat doit impérativement être pris en charge par le candidat ou ses colistiers. Il en outre figurer sur le compte de campagne si le candidat y est soumis.

En pratique, la prudence invite à ce que le bilan de mandat émane clairement du candidat et non de la collectivité. Autrement dit, il s'agit d'éviter, quel que soit le support utilisé (brochure, site Internet ...), que le bilan de mandat présente une ambiguïté susceptible de le confondre avec une publication de la collectivité (mise en forme, apparence...).

3. LES SITES INTERNET

Aucun texte particulier ne définit la place des sites Internet sur le plan juridique dans le cadre de la campagne électorale. Diverses réponses ministérielles et quelques décisions de jurisprudence permettent toutefois aujourd'hui de mesurer les précautions à prendre en ce domaine.

A. Le site Web de la collectivité

Selon le ministère de l'Intérieur, la jurisprudence relative aux journaux d'information et aux bulletins municipaux est parfaitement transposable à la création, à l'installation ou à la mise à jour des sites Internet des collectivités (*Rép. Min. à la QE n° 7196 de Pierre-André Wiltzer, JOAN(Q) du 29 décembre 1997, p. 4919*).

a) Ouverture d'un site à compter du 1^{er} mars

La mise en ligne d'un nouveau site Internet à compter du 1^{er} mars risque d'être assimilée par le juge, en fonction de son contenu, à un avantage indirect consenti au candidat sortant par la collectivité.

La jurisprudence a toutefois précisé que la création d'un site Internet par une commune comportant une « *présentation générale de la commune* » ne constituait pas automatiquement une campagne de promotion publicitaire (*CE, 2 juillet 1999, Elections cantonales du Portel, n° 201622*). C'est donc essentiellement au regard du contenu du site que le juge va se prononcer.

b) Mise à jour du site dans l'année précédant le scrutin

Il reste bien entendu possible de procéder à la mise à jour du site Internet de la collectivité dans l'année qui précède le scrutin. Mais ici encore, il s'agit de respecter les 4 principes dégagés par la jurisprudence :

- Antériorité : pas de mise à jour spécifiquement réalisée dans la perspective des élections ;

- Régularité : éviter les mises à jour inhabituelles ou particulièrement répétitives à l'approche des scrutins ;

- Identité : proscrire les modifications avantageuses de l'aspect du site, de sa charte graphique, des rubriques présentées... ;

- Neutralité : critère essentiel, il s'agit ici de veiller à ce que le site Internet de la collectivité ne contienne que des informations politiquement neutres et à caractère purement informatif.

c) Mise à jour du site dans les 6 mois précédant le scrutin

A compter du 1^{er} septembre 2007, le contenu du site devra s'affranchir de toute promotion des réalisations de la collectivité et, bien entendu, de toute mise en valeur de la gestion municipale.

B. Les blogs des candidats

Le phénomène des blogs fait aujourd'hui irruption dans les campagnes électorales. Simple, peu onéreux et susceptible de susciter un nombre important de visites, ce nouvel outil de communication n'en demeure pas moins placé sous l'étroite surveillance du juge.

La loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique a précisé que l'élément de « publicité » peut être caractérisé par l'usage de tout moyen de communication au public par voie électronique. Sur ce fondement, le Tribunal de grande instance de Paris a récemment indiqué que les blogs sont soumis à la même réglementation que les sites Internet (*TGI Paris, 17 mars 2006, Commune de Puteaux c/ Christophe G, affaire dite de « monputeaux.com »*). Les blogs sont donc soumis au respect des dispositions relatives à la diffamation prévues par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881 (article 29). Pour mémoire, la diffamation est définie comme « *toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé* ».

Le ministre de l'Intérieur a apporté trois précisions concernant le cadre juridique applicable aux blogs en campagne électorale (*Rép. Min. à la QE n° 24224 de Jean-Louis Masson, JO S (Q), 28 septembre 2006, page 2498*) :

a) lorsqu'un blog est utilisé à des fins de propagande électorale, l'ensemble des dépenses liées à cet outil doit figurer dans le compte de campagne du candidat.

a) par ailleurs, l'article L. 52-8 du Code électoral interdisant la participation des personnes morales au financement de la campagne électorale d'un candidat est applicable en ce domaine. En pratique, le ministre recommande d'éviter que les sites des candidats affichent des messages publicitaires.

c) enfin, s'agissant du coût lié à l'hébergement d'un blog, le Conseil d'Etat considère que l'utilisation d'un service gratuit d'hébergement, avec bandeau ou fenêtres publicitaires sur les sites hébergés, ne méconnaît pas les dispositions de l'article L. 52-8 du Code électoral, « *dès lors que la gratuité de l'hébergement du site Internet de la liste en contrepartie de la diffusion de message publicitaire ne constitue pas un avantage spécifique à la liste ou au candidat* » (*CE, 18 octobre 2002, Elections municipales de Lons*).

4. LES CARTES DE VŒUX

Pratique courante, l'envoi de cartes de vœux par la municipalité aux habitants a fait l'objet de quelques précisions par la jurisprudence.

A. Ce que dit la jurisprudence

Pour la jurisprudence, l'envoi de cartes de vœux au début de l'année, soit 3 mois avant le scrutin, ne constitue pas, en tant que tel, de la propagande électorale (*CE, 29 décembre 1995, Elections cantonales de La Côte radiouse*). Mais là encore, quelques conditions doivent être respectées :

- l'envoi doit s'inscrire dans le cadre de la **politique de communication habituelle de la ville** (*TA Grenoble, Elections cantonales de mars 1992, Montélimar 2*) ;

- les cartes de vœux ne doivent contenir **aucune allusion aux élections** (*TA, 19 décembre 1995, Elections municipales de juin 1995, Roquebrune Cap Martin*).

B. Conseils pratiques

Le respect des 4 principes traditionnels permet de dégager quelques conseils pratiques dans le cadre de la préparation des cartes de vœux :

- envoyer les cartes dans les mêmes conditions que les années précédentes (autant de destinataires, mêmes catégories de population, tarifs comparables...) ;

- ne pas oublier qu'il s'agit de communication institutionnelle, et que c'est par conséquent la ville qui communique et non le candidat ;

- pour dépersonnaliser le message, préférer des formules telles que « l'ensemble du conseil municipal » ou « la ville » plutôt que « le maire » ou « l'équipe municipale ».

5. LES MANIFESTATIONS ET LES INAUGURATIONS

L'événementiel constitue une occasion d'échanges privilégiés entre les élus et les habitants. Qu'il s'agisse de manifestations ou d'inaugurations, il s'agit là encore d'éviter la confusion entre communication institutionnelle habituelle et propagande électorale. D'autant que le risque pèse autant sur l'événement en lui-même que sur la communication qui en sera faite autour.

Ainsi :

- les **inaugurations** doivent être impérativement **justifiées par le calendrier des travaux** ;

- les **manifestations** doivent respecter le **principe de la continuité municipale**.

A. Exemples à ne pas suivre

1) Le respect du calendrier des travaux implique, par exemple, de ne pas inaugurer une bibliothèque municipale ouverte depuis un an, ou encore une station d'épuration fonctionnant depuis plusieurs mois. Dans ce cas, le juge pourrait considérer qu'il s'agit d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations de la collectivité (*CE, 7 mai 1997, Elections municipales d'Annonay*).

2) Une ville organisait depuis plusieurs années une « fête du cheval ». Juste avant les élections municipales de 1995, une ampleur particulière fut donnée à cette fête en organisant pour la première fois un « défilé de cavaliers » dans la ville, ainsi qu'une distribution de bouteilles de vins offertes par la collectivité... En dépit du caractère sans doute très convivial de l'événement, le juge a considéré qu'il s'agissait d'une « *manœuvre de nature à avoir exercé une influence sur le scrutin* » (CE, 13 janvier 1997, *Elections municipales de Gignac*).

B. Conseils pratiques

- éviter l'organisation de manifestations nouvelles, sauf justifications particulières ;
- coller à l'événement qui doit présenter un intérêt justifié ;
- prendre garde à la mise en valeur des candidats (discours en tribune, évocation de projets d'avenir...)
- proscrire la mise en valeur des réalisations ou de la gestion de la collectivité à compter de septembre.

En conclusion, les actions classiques habituellement organisées par la collectivité ne sont pas constitutives d'une aide illégale si elles restent totalement étrangères à la campagne électorale.

Ont ainsi été admises :

- l'organisation habituelle d'une soirée dansante (CE, 10 juin 1996, *Elections cantonales de Vals-les-Bains*, n° 162439) ;
- la tenue d'une manifestation habituelle, dès lors qu'elle est organisée dans des conditions identiques aux années précédentes (CE, 11 mars 2002, *Mme Todoravic*, n° 236542).

| CARTONS D'INVITATION : 5 CONSEILS |
|---|
| 1. Rédiger l'invitation de manière neutre |
| 2. Associer l'ensemble du conseil municipal à l'événement |
| 3. Ne pas augmenter le nombre de destinataires |
| 4. Inviter la presse dans les mêmes conditions que d'habitude |
| 5. Veiller à ne pas dépasser le budget habituel |

| COMPTE RENDU DE L'ÉVÉNEMENT : 5 CONSEILS |
|---|
| 1. Présenter la réalisation comme étant celle de la commune |
| 2. Rédiger un texte purement informatif (date, lieu...) |
| 3. Proscrire les termes excessifs (« magnifique stade », etc) |
| 4. Éviter les photos inutiles d'élus |
| 5. Ne pas diffuser plus de communiqués de presse que de coutume |