Publié le 30 août 2019

Quelles sont les principales restrictions apportées par le droit électoral dans les six mois précédant les élections ?

Le code électoral prévoit un certain nombre de restrictions en matière de communication préélectorale, qui visent à garantir l'égalité entre les candidats aux élections. Le but étant d'éviter que les élus sortants ne profitent de leur position dans le cadre de leur propagande électorale. Les Epl sont concernées du fait de l'implication des élus dans la gestion de leur activité.

La communication institutionnelle est soumise à deux dispositions essentielles du code électoral en période préélectorale et électorale : celles des articles L. 52-1 et L. 52-8

Trois types d'interdictions sont applicables six mois avant l'élection, soit à compter du 1er septembre 2019 pour les élections municipales de mars 2020 :

– une interdiction pour une Epl de participer au financement de la campagne électorale d'un candidat ;

– une Interdiction de la publicité commerciale ;

– et une interdiction des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une commune ou d'un EPCI par l'Epl.

Financement de la campagne

Pour les élections dans toutes les collectivités, quelle que soit leur niveau de population, l'article L. 52-8 du code électoral interdit au candidat de recevoir des dons de personnes morales, sauf des partis politiques, en vue du financement de la campagne électorale.

L'article L. 52-8 du code électoral précise : « *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. Les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ne peuvent ni consentir des prêts à un candidat ni apporter leur garantie aux prêts octroyés aux partis et groupements politiques.* »

Quelles sont les personnes morales concernées par cette interdiction ? :

– toutes les entreprises constituées en société (hormis les entreprises individuelles) telles que les Sem et leurs filiales, les Spla, les Spl et les SemOp ;

– les sociétés civiles ;

– toutes les associations type loi 1901, etc.

Qu'est-ce qu'un don prohibé ?

Le don ne se réduit pas au versement d'une somme d'argent au bénéfice du candidat. La définition s'étend à tout avantage consenti à un candidat par une personne morale, comme les Epl.

Ainsi, une action de communication institutionnelle relayant la propagande d'un candidat est de nature à constituer, non seulement une campagne de promotion publicitaire prohibée, mais aussi un avantage en nature consenti par la collectivité en violation de l'article L.52-8.

A titre d'exemple, des éléments caractérisent le don prohibé :

– il doit y avoir eu don, c'est-à-dire que le candidat doit avoir reçu un avantage ;

– ce don doit avoir été consenti par une personne morale (Epl), par des collectivités, des associations, etc. ;

– il doit avoir été utilisé pour la campagne du candidat ;

– il doit avoir été versé avec l'accord du candidat.

Ont ainsi été considérés comme des dons prohibés :

– la mise à disposition gratuite de locaux ;

Exemple: constitue une aide prohibée la mise à disposition d'une salle publique au profit exclusif d'un candidat (CE 18 mars 2005 CNCCFP c/ Mme Hervé Marie Y).

– la mise à disposition de matériels et de personnels sauf si le candidat rembourse les frais d'utilisation ;

Exemple: est considérée comme un avantage prohibé la participation d'agents rétribués par le département à l'organisation de la campagne (fourniture d'informations spécifiques sur les cantons, mise au point d'une stratégie de communication, suivi de candidatures, soutien matériel à la conception et à l'impression de leur journal de campagne, coordination des actions de campagne), l'utilisation pour les besoins de la campagne du téléphone portable mis à disposition par la commune ou de voitures de fonction.

– l'utilisation à des fins de propagande électorale du fichier des abonnés du service municipal de l'eau ;

– l'impression et la diffusion financées par la Commune d'une lettre présentant le caractère d'un document de propagande électorale ;

– la fourniture de prestations et de services à des prix inférieurs à ceux habituellement pratiqués.

Toute prestation qui serait sous-facturée ou toute mise à disposition gratuite de la part d'une personne morale constitue un motif de rejet de compte de campagne, car elles constitueraient un don illégal même si la prise en compte de leur valeur n'entraîne pas un dépassement du plafond.

Interdiction de la publicité commerciale dans les 6 mois précédant le scrutin

Principe

Le Code électoral (article L.52-1, alinéa 1) prévoit, pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du 1er tour de scrutin, que 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.

Cette interdiction concerne la diffusion de tout message de propagande électorale ayant un support publicitaire (encart publicitaire dans la presse, temps d'antenne à la radio ou à la télévision, etc.), même effectuée gratuitement. Elle vaut donc pour la publicité effectuée par un candidat ou pour son compte et pour toute publicité émanant d'une personne physique ou morale, comme une Epl par exemple. La presse reste néanmoins libre de rendre compte comme elle l'entend d'une campagne électorale.

Sanctions

La violation de cette interdiction entraîne l’annulation du scrutin en cas de faible écart de voix.

Toutefois, le Code électoral précise que toute infraction aux dispositions de l’article L.52-1, alinéa 1er sera punie d’une amende de 75 000 € (article L.90-1 du Code électoral). En outre, sera puni d’une amende de 3 750 € et d’un emprisonnement d’un an, ou de l’une de ces deux peines seulement, tout candidat en cas de scrutin uninominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste qui aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, de publicité commerciale ne respectant pas les dispositions de l’article précité (article L.113-1, 6°, du Code électoral).

Exemples

La réalisation et l’utilisation d’un site Internet ne revêtent pas le caractère d’une publicité commerciale si le site n’est accessible qu’aux électeurs se connectant volontairement ;

– Est interdit le référencement commercial d’un site à finalité électorale sur un moteur de recherche sur Internet, qui a pour finalité d’attirer vers lui des internautes qui effectuent des recherches, même dépourvues de tout lien avec les élections municipales, ce référencement revêt le caractère d’un procédé de publicité commerciale ;

– Est interdite la mise à la disposition d’un candidat, par une radio locale ou une TV locale, d’un temps d’antenne quotidien au cours duquel ont été diffusées des émissions destinées à favoriser l’élection de la liste qu’il animait, eu égard au contenu desdites émissions.

Interdiction des campagnes de promotion publicitaire dans les 6 mois précédant le scrutin

Principe

Le Code électoral dispose (article L.52-1, alinéa 2) qu’à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin.

Deux critères ont été dégagés par les juges électoraux pour permettre d’écarter le risque de qualification de l’initiative en « communication de campagne de promotion publicitaire » :

– La forme du message : pendant les six derniers mois précédant l’élection, il faut éviter tout changement dans la forme des supports de communication de la collectivité ou de l’Epl. Cela peut en effet trahir la volonté de l’élu d’améliorer l’image de l’action de son équipe. La notion de « campagne de promotion publicitaire » ne se limite donc pas au lancement d’une campagne publicitaire radicalement nouvelle. Les supports récurrents de communication doivent demeurer identiques à ce qu’ils étaient auparavant. Cette poursuite de la pratique traditionnelle doit être respectée sous de multiples aspects, quantitatifs et qualitatifs (cf. distinguer la communication électorale de la communication institutionnelle.

– Le fond du message : la communication publique doit toujours être guidée par le seul souci d'informer objectivement les habitants, de façon utile et non partisane. L'information publique locale doit donc être « froide », neutre, sévère, « sèche », administrative, dépouillée.

Toutes les formes d'expression publique sont susceptibles d'être qualifiées de « campagne de promotion publicitaire » interdite par le juge : bulletins périodiques, plaquettes, brochures exceptionnelles, sites Internet, blogs, cartons d'invitation à des manifestations, cartes de vœux, insertions dans la presse, discours prononcés, sans oublier les classiques affiches « 4 par 3 » ou, de manière plus originale, les DVD de présentation de la collectivité ou les reportages diffusés par une radio publique locale ou une TV locale…

Sanctions

Toute infraction aux dispositions de l'article L.52-1 alinéa 2 sera punie d'une amende de 75 000 € (cf. art. L.90-1 du Code électoral).

Exemples

Constituent une violation des dispositions de l'article L.52-1 alinéa 2 du Code électoral :

– une édition exceptionnelle, et non régulière, du bulletin comportant un bilan, des photos des réalisations et un mot du maire ;

– l'inauguration d'une bibliothèque municipale en présence d'un ministre, deux mois avant l'élection et plus d'un an et demi après son ouverture au public ;

– un bulletin municipal vantant les réalisations de la commune et dressant les divers projets que la municipalité souhaite mettre en place ;

– la diffusion d'un bulletin ayant présenté sous un jour favorable l'action de la municipalité et celle du maire, candidat à l'élection ;

– 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 ;

– l'impression d'une plaquette, financée par des sympathisants et valorisant la gestion de la commune ;

– une plaquette, même non financée par la ville, intitulée « un maire, une équipe, une majorité, un bilan » portant le logo de la ville et présentant l'action du maire et de ses adjoints.

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

– des lettres d'information de la communauté de communes donnant une image valorisante des réalisations de cette collectivité dont le contenu et la tonalité n'excèdent pas l'objet habituel d'une

telle publication. La périodicité de diffusion de ces lettres d'information, qui ne font d'ailleurs aucune référence aux élections cantonales à venir, n'a pas été modifiée pendant la période électorale et le format n'a pas augmenté de manière significative par rapport à l'évolution constatée pour les numéros précédents. Ces lettres ne sauraient dès lors être regardées comme participant d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion de la communauté de communes alors même que plusieurs thèmes qu'elles mentionnent ont été repris par le président de la communauté dans ses documents de campagne en vue des élections cantonales ;

– la diffusion d'un bulletin intitulé « Spécial Bilan », d'une présentation et d'un contenu proches des bulletins municipaux habituellement distribués sur le territoire de la commune, qui présentait, dans des termes mesurés, l'action de la municipalité sortante, et était dépourvue de toute polémique électorale ;

– la diffusion d'une publication de quatre pages qui se borne à faire le point sur l'activité économique ;

– des actions de communication sur les travaux de construction d'un tramway ou sur l'organisation de la coupe du monde de football, sans dresser de bilan avantageux de la collectivité mais se contentant d'informer ;

– un bulletin présentant de manière positive l'action municipale mais comportant une large part d'information factuelle sur la vie de la commune.

Conseils pour les Epl

Par sécurité juridique, les Epl doivent veiller à ce qu'aucune de leurs actions de communication ne puisse s'analyser comme une campagne de promotion, une aide ou de la propagande.

Au cours de la période pré-électorale, la communication des Epl ne doit pas constituer un acte de propagande au profit d'un candidat ou d'un élu. Pour déterminer si l'information en cause a pu avoir une influence sur le choix des électeurs ou si elle n'a servi qu'à informer les administrés sur les affaires locales, le juge de l'élection propose quatre critères cumulatifs :

– *La neutralité*

La communication utilisée doit être informative. Elle doit livrer des informations sur la vie locale et non sur les élections à venir ou mettre en avant l'action du candidat sortant. L'information délivrée dans les campagnes de communication ne doit comporter que des messages politiquement neutres, à caractère purement informatif.

– *L'antériorité*

Pour ne pas tomber sous le coup des sanctions du code électoral, le juge pose pour principe que la communication (manifestations, bulletins municipaux…) doit avoir un caractère habituel et ne doit pas être assortie d'actions destinées à influencer les électeurs. (CC, 13 décembre 2007, « Bouches

du Rhône, 1er circ.. »). La caractérisation d'une campagne de promotion ou d'un don prohibé sera d'autant plus hypothétique que l'action de communication aura un caractère habituel et traditionnel, telle que l'envoi d'un bulletin municipal périodique ou l'organisation de réunions de présentation du budget annuel.

– *La régularité*

Le juge exige que la périodicité d'une communication ne soit pas modifiée en raison des élections. Par exemple, le juge peut être amené à vérifier si 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'identité*

Le juge électoral s'attache à vérifier si les différents moyens de communication ne sont pas modifiés de manière avantageuse en ce qui concerne l'aspect, la présentation ou les rubriques présentées.

En conclusion, la distinction à conserver en tête est la suivante : « il est permis de faire savoir, il est interdit de faire valoir ». En pratique, il importe ici de veiller à ce que la communication de l'Epl s'abstienne de mettre en valeur les candidats, leurs réalisations ou encore leurs projets, sauf à s'apparenter alors à un moyen de propagande. La communication doit être purement informative. De même, la forme du message doit être identique à celle employée jusqu'à présent, quant à son support ou encore son ampleur.

Les élections sont autant d'enjeux pour la gouvernance de l'Epl comme pour son développement stratégique

C'est la raison pour laquelle la Fédération propose aux dirigeants des Epl une journée d'information sur le thème : « Comment se préparer à l'avant et à l'après élections ? ».

Prochaines dates :

PARIS – 12 septembre

- Programme et inscription

MARSEILLE – 13 septembre

- Programme et inscription

Pour toutes les dates suivantes :

- Programme et Inscription

LILLE – 1er octobre

PARIS – 7 octobre (réservé aux Epl Outre-mer)

NANTES – 18 octobre

LYON – 23 octobre

ROUEN – 21 novembre

DOLE– 26 novembre

STRASBOURG – 6 décembre

Dernière réunion à PARIS – 13 décembre