

MASTER 2 – Communication politique et institutionnelle

2016

Droit des élections, droit du financement de la communication politique

Mail : stephane.cottin@gmail.com

Site du cours : <http://www.electoral.fr>

1. **Le contentieux électoral non financier : la procédure devant les juges concernés et actualités de la jurisprudence.**

**Contentieux des élections municipales de 2014 – Guillaume Odinet – Louis Dutheillet de Lamothe – AJDA 2015. 1846**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|

|  |
| --- |
|  |
| Guillaume Odinet, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, responsable du centre de recherches et de diffusion juridiquesLouis Dutheillet de Lamothe, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, responsable du centre de recherches et de diffusion juridiques |
|  |
| *L'essentiel**Depuis février 1978, le centre de documentation du Conseil d'Etat, renommé depuis centre de recherches et de diffusion juridiques, retrace l'ensemble du contentieux auquel donne lieu tous les six ans le renouvellement des conseils municipaux. Fidèle à cet usage, la présente chronique tentera de donner un aperçu des principaux arrêts rendus à l'occasion des litiges relatifs aux élections municipales des 23 et 30 mars 2014, que celles-ci aient donné lieu à une publication au Lebon ou à ses tables, ou bien que, sans être publiées, elles illustrent un courant particulier de jurisprudence.* |
| *Cette « campagne contentieuse » s'est déroulée dans un contexte législatif en partie renouvelé : les lois n° 2011-412 du 14 avril 2011 et n° 2013-403 du 17 mai 2013 ont en effet modifié les modalités de désignation des conseillers municipaux ou communautaires et enrichi l'office du juge, notamment s'agissant du jugement des comptes de campagne et des éventuelles sanctions d'inéligibilité.* ***Dans ce contexte, la jurisprudence fait pourtant preuve d'une remarquable stabilité dans ses principes et ses raisonnements.*** |

 |

Extrait : **Propagande**

Le déroulement de la campagne électorale peut également fausser le scrutin, en influençant le vote d'une partie des électeurs d'une façon irrégulière ou trompeuse. La jurisprudence a depuis longtemps dégagé les principes qui régissent ce contrôle : d'une part, comme toujours en contentieux électoral, toute irrégularité n'entraîne pas l'annulation des élections, mais seulement celle qui, dans les circonstances de l'espèce et au vu des suffrages exprimés, a été « de nature à altérer la sincérité du scrutin » ; d'autre part, le juge admet que des pratiques ne contrevenant à aucune règle puissent fausser le scrutin dès lors, notamment, qu'elles créent une confusion dans l'esprit des électeurs ou rompent l'égalité des candidats dans la campagne.

Les questions relatives à la campagne électorale concernent soit les supports de la propagande électorale (affiches, tracts, ...), soit le déroulement de la campagne elle-même. Le juge procède à une appréciation globale, qui repose sur quatre critères principaux : le contenu de la propagande, qui peut être diffamatoire, violent, ambigu,... ; la date de l'événement en cause, qui conditionne la possibilité pour les autres candidats d'y répondre ou non ; l'attitude des autres candidats, qui ont pu exciter des écarts par leurs propres comportements, dans le contexte d'un débat électoral virulent ; enfin, l'écart des voix entre les listes, qui permet d'apprécier si l'irrégularité a pu changer l'issue du scrutin et dans quelle mesure. Ces différents aspects sont maniés par le juge différemment en fonction de la question qui lui est posée.

S'agissant des supports de propagande, le contentieux des élections municipales de 2014 s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence, qui est adaptée aux nouveaux modes de communication que sont les réseaux sociaux (tel Facebook), les « publi-reportages » ou les microblogues (tel Twitter). Le juge administratif rencontre ces questions à travers deux offices : comme juge de l'élection, il se demande si des moyens de propagande interdits ou déloyaux remettent en cause le résultat de l'élection ; comme juge du compte de campagne, ces instruments de propagande correspondent à des dépenses qui doivent toutes figurer dans le compte de campagne et qui peuvent être, au surplus, irrégulières.

Le contentieux des dernières élections municipales donne de nouveaux exemples des débats habituels sur la frontière entre les « campagnes de promotion publicitaire » des réalisations de la collectivité par l'équipe sortante, interdites durant les six mois précédant l'élection, et la vie normale de la commune qui peut continuer sans qu'on soit tenu d'annuler les cérémonies de voeux (CE 8 juin 2015, n° 385721, *El. mun. de Saint-Raphaël*), les inaugurations (CE 17 juin 2015, n° 385204, *El. mun. de Bron*, Lebon T. ; AJDA 2015. 1242), et autres réunions d'information (CE 17 avr. 2015, n° 382194, *El. mun. d'Audenge*). Le juge réaffirme les critères de sa jurisprudence : le caractère habituel de ces événements, le ton mesuré des discours, l'absence d'allusion aux élections à venir sont les indices de manifestations normales de la vie communale tandis que le caractère exceptionnel de la cérémonie ou des moyens qui y sont consacrés, ainsi qu'un ton témoignant de la volonté de promouvoir l'équipe du maire en place ou entrant dans la polémique électorale feront tomber du côté de la « promotion publicitaire ». Et par là même constitueront aussi un don prohibé d'une personne morale puisque c'est toujours la commune qui finance l'événement.

La même jurisprudence s'applique *mutatis mutandis* aux bulletins municipaux d'information, qui peuvent continuer à paraître durant la campagne selon leur rythme et format habituels, mais dont le contenu doit se borner à être informatif (CE 17 juin 2015, *El. mun. de Bron*, préc.) et témoigner de la retenue nécessaire au contexte électoral. Un numéro exceptionnel (CE 21 janv. 2015, n° 382824, *El. mun. de Montcy-Notre-Dame*, AJDA 2015. 906 ; CE 10 juin 2015, n° 387896, *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques [CNCCFP]*, Lebon T.) adoptant un ton particulièrement laudatif sur les réalisations de la commune (CE 10 juin 2015, *CNCCFP c/ Perraud*, préc.), voire au soutien des candidats de l'équipe municipale sortante (CE 3 déc. 2014, n° 382217, *El. mun. de La Croix-Saint-Leuffroy*, Lebon ; AJDA 2014. 2392), parfois illustré de nombreuses photographies du maire en place (CE 8 juin 2015, *El. mun. de Saint-Raphaël*, préc. ; CE 21 janv. 2015, *El. mun. de Montcy-Notre-Dame,* préc.), lequel aura ouvert le bulletin par un éditorial engagé (CE 10 juin 2015, *CNCCFP c/ Perraud*, préc.), n'est en revanche pas admissible au regard des prescriptions légales. Le contentieux des élections de Saint-Raphaël a été l'occasion de rappeler que les organes de presse indépendants des candidats publient librement durant la période précédant l'élection et qu'un journaliste peut, s'il le souhaite, écrire un article prenant le parti d'un candidat. Tel n'est pas le cas d'un « publi-reportage », c'est-à-dire d'une méthode de publicité se présentant sous la forme d'un reportage. C'est la première fois que le Conseil d'Etat est confronté à cette nouvelle pratique des communes : un publi-reportage qui valorise l'action du maire, avec sa photographie, et s'accompagne d'une politique de diffusion du journal en question par la mairie constitue une « promotion publicitaire » interdite, même si l'article ne fait pas explicitement référence aux élections (CE 6 mai 2015, n° 385865, *Barèges*, Lebon T. ; AJDA 2015. 957). En revanche, il n'est pas interdit par principe à la commune de recourir à cette méthode d'information des électeurs durant les six mois précédant l'élection (CE 17 avr. 2015, n° 386091, *El. mun. de Metz,* préc.).

S'agissant du contenu des tracts et affiches, le contrôle porte principalement sur leur ambiguïté et sur leur caractère trop agressif, lorsque leur violence excède ce qui est admissible dans le contexte d'une campagne électorale ou revêt un caractère diffamatoire (CE 14 nov. 2014, n° 382316, *El. mun. de Salles,* Lebon T. ; AJDA 2014. 2220). La jurisprudence reste également stricte sur la prise en compte des affiches ou bulletins qui, sans contenir aucun élément inexact, créent une ambiguïté qui peut tromper l'électeur, par exemple en laissant croire qu'une liste a obtenu l'investiture d'un parti alors que ce n'est pas le cas (CE 11 mai 2015, n° 386018, *El. mun. de Clichy*, Lebon ; AJDA 2015. 1014 ; CE 3 déc. 2014, n° 383240, *El. mun. du Pin*, AJDA 2015. 590, note B. Maligner). Les candidats doivent éviter le mélange des genres : l'utilisation d'une page Facebook personnelle au candidat est licite mais ne doit pas, si le candidat appartient à l'équipe sortante, mélanger la propagande électorale à la reprise d'informations institutionnelles de la mairie de sorte que l'électeur puisse avoir l'impression que l'ensemble relève de la communication officielle de la mairie (CE 6 mai 2015, n° 382518, *Pagny*, Lebon T. ; AJDA 2015. 957).

Au-delà des seuls supports de la propagande, le juge contrôle le déroulement de la campagne électorale. Il est attentif au respect des diverses dispositions du code interdisant d'introduire au dernier moment des éléments de polémique électorale nouveaux auxquels il n'est pas possible de répondre. Cette jurisprudence traditionnelle est désormais codifiée à l'article L. 48-2 du code électoral, dont le juge électoral a fait, pour la première fois, application. Quoique cet article ne concerne que les éléments de propagande introduits par les candidats eux-mêmes, le Conseil d'Etat a jugé qu'il devait continuer à prendre en compte l'incidence de tout élément de dernière minute sur la campagne, y compris lorsque la diffusion de ces éléments n'est pas imputable à l'un des candidats (CE 17 avr. 2015, n° 385764, *El. mun. de Thionville*, Lebon). L'office du juge de l'élection est d'abord d'apprécier la sincérité du scrutin et non d'imputer les manquements.

Il ne suffit pas d'un nouveau « slogan » pour qu'il y ait nouvelle polémique (CE 10 juin 2015, n° 386062, *El. mun. et communautaires de Chilly-Mazarin*, Lebon T.). Et si un élément nouveau apparaît le vendredi au matin, le juge peut estimer que le candidat visé dispose d'un temps suffisant pour y répondre (CE 17 avr. 2015, *El. mun. de Paris 4e* , n° 385496). En revanche, la large diffusion d'un tract le vendredi soir contenant un nouvel engagement du candidat peut entraîner l'annulation de l'élection (CE 25 févr. 2015, n° 385686, *El. mun. de Voisins-le-Bretonneux*, Lebon T. ; AJDA 2015. 423). Ajoutons que, si la campagne électorale s'achève le samedi soir à minuit, ce qui interdit les réunions électorales le jour des élections, le Conseil d'Etat confirme qu'est licite une réunion organisée à 19 heures par un candidat qui invite ses sympathisants et les électeurs à le rejoindre pour prendre connaissance des résultats (CE 10 juin 2015, *El. mun. de Chilly-Mazarin*, préc.). En revanche, le déploiement d'une banderole le jour même du scrutin, en dehors des emplacements réservés aux affiches électorales (C. élect., art. L. 51) peut entraîner l'annulation du scrutin (CE 10 juin 2015, n° 383585, *El. mun. de Michelbach-le-Bas*, Lebon T.). Cette jurisprudence sur les derniers moments de la campagne a également été l'occasion pour le juge d'appliquer sa jurisprudence à l'utilisation de Twitter et de contrôler l'influence sur le scrutin de messages diffusés par Twitter la veille de l'élection, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 49 du code électoral (CE 17 juin 2015, n° 385859, préc.).

**Extrait de CE 17 juin 2015, n° 385859, *El. mun. de Montreuil*, Lebon T. ; AJDA 2015. 1241**

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 48-2 du code électoral : " Il est interdit à tout candidat de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne électorale " ; que, selon l'article L. 49 du même code : " A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de distribuer ou de faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents. / A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est également 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 " ;

7. Considérant **qu'il résulte de l'instruction** que Mme I..., maire sortante, a diffusé le 29 mars 2014 sur le réseau social Twitter un message électronique critiquant l'évaluation qui aurait été faite par Mme K..., tête de la liste " Pacte citoyen pour Montreuil ", du coût de la réalisation d'un équipement public décidé par la municipalité sortante ; que M.J..., député de la Seine-Saint-Denis, qui conduisait au premier tour de scrutin la liste " Montreuil en mouvement, le choix d'avenir ", laquelle a " fusionné " avec la liste conduite au premier tour par M. D..., a également diffusé, le 29 mars 2014, sur le réseau social Twitter, deux messages appelant ses destinataires à voter le lendemain en faveur de la liste conduite par M. D... ; **que, eu égard à la nature des messages en cause, à leur contenu, exempt de tout élément nouveau de polémique électorale, ainsi qu'à l'écart de voix séparant les deux listes arrivées en tête au second tour, cette diffusion n'a pas été de nature, dans les circonstances de l'espèce, à altérer les résultats du scrutin** ; qu'il en va de même pour un article publié dans le quotidien " Libération " daté du 28 mars 2014 qu'un candidat figurant sur la liste " Unir Montreuil " a diffusé par voie électronique ;

**Extrait de CE 27 juin 2016, n° 395413    Conseil régional de Normandie**

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 49 du code électoral : " A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents. A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est également 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 " ;

4. Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. E...a diffusé le vendredi 11 décembre 2015 sur son compte ouvert pour la campagne des élections régionales sur le réseau social Twitter un message appelant à voter pour la liste " Normandie Conquérante " ; que ce compte avait 1 099 abonnés ; que ce message a été rediffusé ce même jour au moins par six autres personnes, candidates de cette liste ou sympathisants, ayant au total 16 545 abonnés ; que, dans la matinée du samedi 12 décembre 2015, un utilisateur du réseau social Twitter, sous le pseudonyme de " Greg LaPomme ", a diffusé en réponse au message original de M. E...une reproduction d'un tract du candidat tête de la liste " Au service de tous les Normands ", dont il a souligné certaines énonciations et qu'il a accompagnée de la légende " Cherchez l'erreur sur le flyer. Ne soyons pas aveugles dans la contradiction du discours " ; que si cette réponse était accessible depuis la page Twitter de M. E...et celle des personnes qui avaient rediffusé son message initial, elle n'a pas été de nature à altérer la sincérité du scrutin, eu égard à son contenu qui n'apportait aucun élément nouveau au débat électoral ;

5. Considérant qu'il résulte de l'instruction que Mme H..., candidate tête de la liste " Normandie Conquérante " en Seine-Maritime, M. Lepinteur, conseiller départemental de l'Eure, neuf élus de communes ou d'établissements publics de coopération intercommunale de la région Normandie, deux membres de l'équipe de campagne de la liste " Normandie Conquérante ", deux personnalités politiques, M. B...et M.L..., et trente-six autres personnes ont également émis, le samedi 12 décembre 2015, des messages de propagande électorale sur les réseaux sociaux Facebook et Twitter ; que si M. S...invoque à leur égard les dispositions précitées de l'article L. 49 du code électoral, ces messages étaient constitués, pour près de trente d'entre eux, des appels " Le 13 décembre Votez Normandie Conquérante avec HervéE... " et " 2nd tour Je vote Hervé E..." et, pour le reste, du spot de campagne de l'entre-deux-tours de M.E..., de photographies diverses de la campagne et d'infographies déjà diffusées au cours de celle-ci ; qu'en outre, les élus à l'origine des messages de soutien avaient déjà fait part de leur appui à la liste " Normandie Conquérante " au cours de la campagne ; **que, dès lors, ces messages n'apportaient aucun élément nouveau au débat électoral ; que si M. S...estime la diffusion de tels messages à plus de 28 000 personnes, un tel chiffre, qui résulte de la somme des abonnés de chaque émetteur, ne permet pas d'apprécier l'impact véritable des éléments litigieux ; qu'enfin, M. E...établit, même s'il n'indique pas le nombre d'abonnés des émetteurs, que des appels équivalents ont été diffusés en faveur de la liste " Au service de tous les Normands ", notamment par trois de ses candidats, Mme V..., M. J... et MmeG..., le samedi 12 décembre 2015 ; que, dès lors, l'irrégularité qu'a constitué la diffusion des messages invoqués par M. S... n'a pas été de nature, malgré le faible écart de voix, à altérer la sincérité du scrutin** ;

CE 11 mai 2015, n°**386018** Elections municipales de Clichy (Hauts-de Seine)

1. Considérant que M. AC...et les autres requérants demandent l'annulation du jugement du 27 octobre 2014 par lequel le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé les opérations électorales qui se sont déroulées les 23 et 30 mars 2014 dans la commune de Clichy (Hauts-de-Seine), à l'issue desquelles la liste " Clichy solide et solidaire avec Gilles AC...liste de la gauche rassemblée ", conduite par M. P...AC..., a obtenu 5 706 voix, soit 32,67 % des suffrages exprimés, la liste " Oxygène ", conduite par M. D...V..., a recueilli 5 434 voix, soit 31,12 % des suffrages exprimés et la liste " Agir pour tous ", conduite par M. N...AT..., a recueilli 4 323 voix, soit 24,75 % des suffrages exprimés;

2. Considérant que si **le juge administratif n'est pas compétent pour vérifier la régularité de l'investiture des candidats au regard des statuts et des règles de fonctionnement des partis politiques**, il lui appartient, en revanche, d'apprécier les faits révélant des manoeuvres ou des irrégularités susceptibles d'avoir altéré la sincérité du scrutin ; qu'en l'espèce, le fait, pour la liste conduite par M.AT..., d'avoir porté sur ses affiches et bulletins de vote la mention " UMP - UDI - MoDem " en caractères de grande taille, à la suite de la mention, écrite en petits caractères : " Soutenue par le groupe municipal d'opposition ", a été de nature à faire croire aux électeurs que cette liste bénéficiait de l'investiture de l'Union pour un mouvement populaire (UMP) et du Mouvement démocrate (MoDem), alors qu'il résulte de l'instruction que le soutien de ces partis avait été accordé à la liste conduite par M. V...; que cette présentation des affiches et bulletins de vote de la liste " Agir pour tous ", **alors même qu'elle ne comportait aucune indication erronée ou mensongère, a constitué une manoeuvre susceptible, en l'absence de modification des documents électoraux avant le second tour de ce scrutin, d'induire en erreur les électeurs** souhaitant apporter leur soutien à la liste investie par l'Union pour un mouvement populaire et le Mouvement démocrate ; **que compte tenu du faible écart de voix** entre la liste arrivée en tête du second tour et la liste " Oxygène " conduite par M.V..., officiellement soutenue par ces deux partis politiques, ainsi que des incidences possibles de cette manoeuvre sur la répartition des sièges entre l'ensemble des listes, **cette manoeuvre a été de nature, dans les circonstances de l'espèce, à altérer la sincérité du scrutin et les résultats de l'élection** à laquelle il a été procédé les 23 et 30 mars 2014 dans la commune de Clichy ; qu'il résulte de ce qui précède que M. AC...et les autres requérants ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé les opérations électorales qui se sont déroulées dans la commune de Clichy les 23 et 30 mars 2014