

MASTER 2 – Communication politique et institutionnelle

2018

Droit des élections, droit du financement de la communication politique

<https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/guide_cnil_et_csa.pdf>



<https://www.cnil.fr/sites/default/files/typo/document/CNIL_Politique.pdf>

Communication politique : obligations légales et bonnes pratiques

Les guides de la CNIL,

**Code électoral**

* Article L.52-8 prohibant toute aide des collectivités aux campagnes des candidats durant l'année précédant les élections.
* Article L.52-1 alinéa 2 excluant toute campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion des collectivités intéressées par des élections générales durant les six mois précédant le mois d'un scrutin.

[Loi n°2011-412 du 14 avril 2011](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877131&dateTexte=&categorieLien=id) portant simplification de dispositions du Code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique (JO du 19 avril 2011, p. 6831).

Le [site web de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques](http://www.cnccfp.fr) (CNCCFP) <http://www.cnccfp.fr/>

Voir aussi sur le site de la CNIL : <https://www.cnil.fr/sites/default/files/typo/document/CDM272_50QuestionsCNILpolitique.pdf> la reprise du numéro spécial du Courrier des Maires et des élus locaux n° 272 octobre 2013 sur l'utilisation des fichiers à des fins politiques



# Municipales 2014 -La communication institutionnelle en période préélectorale -Analyse

<http://www.courrierdesmaires.fr/8755/municipales-2014-la-communication-institutionnelle-en-periode-preelectorale-analyse/>

Les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et leurs élus ne doivent prendre aucune initiative susceptible d'être motivée par des considérations électoralistes, ou appréciée comme telle.

**Par Jean-Louis Vasseur, avocat associé, SCP Seban & associés**

Un an avant le mois des élections, soit depuis le 1er mars 2013 pour les municipales de mars 2014, le Code électoral prohibe toute aide des collectivités territoriales à la campagne d’un candidat. Six mois avant le mois d’un scrutin, soit à compter du 1er septembre 2013, il exclut toute campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion des collectivités intéressées par le scrutin.

La prudence est de mise dans une période préélectorale. Mais le législateur, en encadrant la communication institutionnelle, n’a pas souhaité l’entraver pour autant. Les candidats sortants doivent pouvoir poursuivre l’accomplissement de leur mandat jusqu’à l’élection. Ils conservent jusqu’à ce jour, le droit et même le devoir d’informer leurs administrés sur les affaires les intéressant.

Cependant, les collectivités, EPCI et leurs élus ne doivent prendre aucune initiative susceptible d’être appréciée comme inspirée par des considérations électoralistes. La communication de la collectivité doit donc être clairement distinguée de celle du candidat.

Il existe plusieurs grandes dispositions dans le Code électoral limitant la communication institutionnelle en période préélectorale.

En particulier, l’article L52-8 prohibe toute aide des collectivités aux campagnes des candidats durant l’année précédant les élections, et les dispositions de l’article L52-1 alinéa 2 excluent toute campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion des collectivités intéressées par des élections générales durant les six mois précédant le mois d’un scrutin.

## I. Les principes généraux

**La jurisprudence a dégagé, à partir du Code électoral, plusieurs principes qui guident le juge électoral pour déterminer si une activité de communication de la collectivité a servi à rassembler des suffrages autour d’un candidat ou si, au contraire, elle n’a servi qu’à informer les administrés sur les affaires locales, sur des événements les intéressant, sur des initiatives de la collectivité prises en raison de faits sans rapport avec les scrutins.**

Ces principes s’appliquent de manière alternative et non cumulative.

**Antériorité**

Pour ne pas être appréciée comme un acte électoraliste, de propagande directe pour un candidat, comme une campagne de promotion publicitaire des réalisations de la collectivité, une initiative de communication doit pouvoir justifier de son caractère habituel, de l’existence de précédents. La diffusion d’une publication ne doit pas avoir un caractère nouveau, la publication doit avoir été déjà diffusée précédemment.

Pour le juge électoral, la collectivité peut continuer à communiquer avec ses outils de communication, à organiser des manifestations, dès lors que ces initiatives ont un caractère habituel, traditionnel et ne sont pas assorties d’actions destinées à influencer les électeurs (CC 13 décembre 2007, AN Bouches-du-Rhône 1re circ.).

**Régularité**

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

**Identité**

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

**Neutralité**

La communication ne doit pas faire référence aux élections à venir ou mettre en avant l’action du candidat sortant. Elle doit s’efforcer d’être informative. Le principe de neutralité prime tous les autres. Une publication municipale a beau être habituelle, avoir la même présentation, paraître régulièrement, si elle contient un programme électoral en vue des municipales, elle sera appréciée comme une aide à la campagne d’un candidat.

A noter – En définitive, la communication en période préélectorale suppose surtout de ne pas modifier les habitudes générales de la communication en temps normal. Il ne s’agit pas de s’abstenir de communiquer, mais de le faire normalement, comme s’il n’y avait pas d’élections en perspective.

Ce qui ne veut pas dire qu’on ne puisse pas du tout innover. Par exemple, le fait de créer un site internet institutionnel durant cette période ne suffit pas à faire de cette initiative une campagne de promotion publicitaire ou un avantage prohibé pour le maire et candidat (CE 2 juillet 1999, Commune du Portel). Mais une innovation reste facteur de risque. C’est au regard de son contenu qu’il sera jugé qu’une innovation répond à des visées électorales. Non seulement au regard de son contenu, mais aussi de l’ampleur donnée à son lancement et de la communication mise en œuvre.

## II. Les principales règles juridiques

**Interdiction d’apporter une aide directe ou indirecte au candidat**

Depuis le 1er mars 2013. A partir du premier jour du douzième mois précédant le mois des élections, soit à partir du 1er mars 2013 pour les élections municipales de mars 2014, l’article L.52-8 du Code électoral interdit à toute personne morale de droit public ou privé d’apporter son concours à la campagne électorale d’un candidat. Elle ne peut « participer au financement de la campagne électorale d’un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects, à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués ».

L’interdiction court durant l’année précédant les élections dans la mesure où cela correspond à la période durant laquelle le mandataire financier du candidat peut recueillir les fonds, les dons, destinés au financement de la campagne aux termes de l’article L.52-4.

**A noter -** **Une aide prohibée d’une collectivité à un candidat qui aurait été apportée avant cette date ne devrait pas être considérée comme une aide prohibée au sens de l’article L.52-8. Le juge électoral semble bien s’en tenir à cette date, puisqu’il a jugé qu’un sondage d’opinion effectué et dont la dépense correspondante a été engagée avant l’ouverture du délai d’un an, n’avait pas à figurer sur le compte de campagne et qu’il ne constituait pas un don prohibé (CE 31 janv. 1997, n°179300).**

**Les personnes concernées**

L’interdiction vise toutes les personnes morales, sauf les partis ou groupements politiques à la condition que l’association de financement du parti ou groupement politique ait été agréée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), avant que cette dernière ne se prononce sur la régularité du compte de campagne (CC 27 février 2003, AN Martinique 3e circ).

Elle vise les établissements publics locaux, les EPCI, les sociétés d’économie mixtes locales. Elle vise aussi les entreprises, les associations loi de 1901.

Les aides prohibées. L’interdiction vise toute forme de don : don en espèces, avantage en nature, réduction de prix par rapport au marché pour un bien ou une prestation équivalente.

* Il a été jugé que constitue un don prohibé l’utilisation par un élu candidat – sans le payer – d’un cliché photographique appartenant à la mairie, valeur 25 000 francs (CE 29 janv. 1997, El. mun. Calluire et Cuire), de même que la publication d’un mensuel financé par la commune durant toute l’année précédant l’élection et comportant des éléments de propagande électorale (CE 15 janv. 1997, El. mun. de Villeurbanne), ou l’utilisation d’un véhicule de fonction de société (CC 27 mars 2003, AN Ariège 2e circ.).
* Constitue aussi un don prohibé l’utilisation du personnel municipal au cours du service pour apporter son concours à la campagne électorale d’un élu (CE 8 nov. 1999, El. cant. de Bruz) ou la mise à disposition massive des compétences et des services d’un nombre élevé de salariés de la collectivité.
* Constitue une aide prohibée d’une personne morale de droit public la mise à disposition gratuite d’une salle publique au profit exclusif d’un candidat (CE 18 mars 2005, CNCCFP/Mme Hervée Marie Y. n°273946). Mais ne constitue pas une aide prohibée le fait qu’un candidat ait bénéficié de la part d’une commune d’un vaste abri de plein air pour tenir une réunion publique, dès lors qu’il est établi que la commune a mis gratuitement à la disposition des autres candidats des salles équipées pour recevoir le public (Cons. Const. 13 fév. 1998, AN Val-d’Oise 5e circ.).

**A noter – Concernant les tribunes libres réservées à l’opposition dans les bulletins d’information générale des collectivités, le Conseil d’Etat a jugé récemment que, le maire n’ayant aucun droit de contrôle sur leur contenu, un contenu à caractère de propagande électorale, s’il peut être analysé comme une dépense électorale, ne constitue pas un don prohibé de la collectivité (CE 7 mai 2012, El. cant. de Saint-Cloud n°353536). En revanche, la tribune de la majorité et l’éditorial du maire doivent rester neutres ce qui n’est pas sans créer une rupture d’égalité entre les candidats.**

**Les sanctions**

La méconnaissance de l’article L.52-8 entraîne des sanctions sévères. Pour le candidat, c’est le rejet éventuel du compte, en cas de dépassement notamment, l’inéligibilité éventuelle (de 1 à trois ans pour tous les nouveaux mandats depuis la loi n°2011-412 du 14 avril 2011), l’annulation éventuelle de l’élection du candidat, le non-remboursement des dépenses électorales, le versement au Trésor d’une somme égale au montant du dépassement du plafond (art. 52 du Code électoral).

La méconnaissance de l’article L.52-8 du Code électoral entraîne, le cas échéant, des sanctions pénales. Pour le candidat et l’auteur du don (dont les dirigeants de droit et de fait des personnes morales), l’article L.113-1 du Code électoral prévoit une amende pouvant aller jusqu’à 3 750 euros et/ou 1 an prison.

**L’appréciation du juge**

Le fait d’avoir bénéficié d’un don ou avantage en violation de cet article n’implique pas « le rejet du compte de campagne au seul motif que le candidat a bénéficié d’un avantage au sens de ces dispositions ; (…) il y a lieu d’apprécier, compte tenu de l’ensemble des circonstances de l’espèce, notamment de la nature de l’avantage, de son montant et des conditions dans lesquelles il a été consenti, si le bénéfice de cet avantage doit entraîner le rejet du compte » (CE 4 juil. 2011 n°338033).

Mais comme le Conseil d’Etat l’affirme en faisant application de la loi n°2011-412 du 14 avril 2011, « le juge prononce également l’inéligibilité du candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d’une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales ».

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

**Interdiction de toute campagne de promotion publicitaire**

A partir du 1er septembre 2013. A compter du premier jour du sixième mois précédant le mois des élections, soit à compter du 1er septembre 2013 dans le cas des élections municipales de mars 2014, les collectivités intéressées par des élections générales doivent s’abstenir d’engager toute campagne de promotion publicitaire de leurs réalisations et de leur gestion (art. L.52-1 alinéa 2 du Code électoral).

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

**A noter -** **L’interdiction a une large portée : elle concerne également les campagnes organisées par les collectivités, établissements publics locaux ou EPCI non directement concernés par l’élection, mais intéressés par elle.**

C’est le cas notamment, d’une commune qui assure la promotion de son maire aux élections cantonales (CE 28 juil. 1993, Fourcade), d’un établissement public de coopération intercommunale assurant la promotion de son président candidat aux élections législatives (Cons. Const. 4 nov. 1993, AN Rhône 2e circ.) ou aux élections régionales (CE 11 déc. 1998, El. rég. Rhône-Alpes).

Les aides prohibées. Constitue une campagne prohibée la diffusion, peu avant le scrutin, d’un bulletin municipal vantant les réalisations de la commune dont le maire est candidat aux cantonales, en raison de la périodicité incertaine du bulletin et de l’éditorial du maire exposant son action, ses résultats, ses projets pour la ville (CE 28 juillet 1993, El. cant. Bordères-sur-l’Echez).

* Constituent une campagne prohibée des initiatives nombreuses et répétées mettant en valeur l’action de la collectivité : intensité accrue de la publication du magazine municipal, quatre numéros spéciaux consacrés à mettre en valeur l’action municipale, dont le bilan de la municipalité, des inaugurations réitérées (CE, 10 juillet 2009, El. mun. de Briançon).
* Constitue une violation des dispositions de l’article L.52-1 alinéa 2 l’inauguration d’une bibliothèque municipale en présence d’un ministre deux mois avant le scrutin, mais aussi plus d’un an et demi après son ouverture au public (CE 7 mai 1997, El. mun. d’Annonay).
* La visite d’un parc quelques jours avant le scrutin à laquelle la population locale est invitée à participer par tracts édités par le département est une campagne de promotion illégale (CE 25 septembre 1995, El. cant. de Vitry-sur-Seine Ouest n°163051).

**A noter -** **Une collectivité peut continuer à organiser des manifestations nombreuses si elles sont analogues à celles des années précédentes (Cons. Const. 20 janvier 2003, AN Hauts-de-Seine 5e circ. 2002-2654). Ne sont pas interdites non plus les réunions destinées à présenter la municipalité aux nouveaux habitants arrivant dans la commune (CE 22 nov. 1995, Elections cantonales Bois-Colombes n°163105).**

**Les sanctions**

La méconnaissance de l’article L.52-1 alinéa 2 entraîne également des sanctions sévères puisqu’elle peut se traduire par l’annulation des élections en cas d’écart faible entre des voix des candidats (CE, 5 juin 1996 ,El. mun. Morhange – écart faible, annulation ; CE 10 juin 1996, El. cant. Metz III – écart grand, pas d’annulation). Elle peut, le cas échéant, entraîner pour l’auteur de la campagne, une amende pénale : l’article 90-1 du Code électoral prévoit en effet que « toute infraction aux dispositions de l’article L.52-1 sera punie d’une amende de 75 000 euros ».

Pour le candidat, l’article L.113-1 du Code électoral prévoit une sanction de 3 750 euros et 1 an d’emprisonnement, mais cela ne semble concerner surtout que l’interdiction de toute publicité commerciale (art. L.52-1 al 1du Code électoral) (TGI Grenoble, 11 janvier 1994 Bertrand et Lambert – sanction du candidat et de son conseil en communication).

**A SAVOIR**

**Réglementation.** Les principes et les règles encadrant la communication institutionnelle en période préélectorale s’appliquent à tous les supports (écrits et dématérialisés) et à toutes les formes de communication (bulletin municipal, manifestation, campagne d’affichage…).

**Cellule de communication.** Il est recommandé aux collectivités de mettre sur pied une organisation qui permette de sécuriser les actions de communication dans les périodes préélectorales, notamment en désignant une personne unique ou une petite cellule de quelques personnes, chargée de valider l’ensemble des opérations de communication au regard des règles spécifiques applicables en période préélectorale. La mise sur pied, durant l’année préélectorale, d’un plan de communication permettrait d’avoir plus aisément cette vue d’ensemble sur l’activité de communication.

© Le Courrier des maires, n°0266, du 7 mars 2013

## Communication et campagne électorale : un cadre contraint

le 19 11 2013 <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/municipales-2014-election/communication-campagne-electorale-cadre-contraint.html>

**Les règles progressivement mises en place par les pouvoirs publics et le législateur définissent des obligations et des interdits pour l’utilisation des moyens de communication et de propagande électorale. Pour les élections municipales, des règles spécifiques sont également édictées pour la communication municipale en période pré-électorale pour l’année qui précède l’élection.**

* [Sur la toile publique](http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/municipales-2014-election/communication-campagne-electorale-cadre-contraint.html#onglet3)

Les conseillers municipaux seront élus les 23 et 30 mars 2014.

Dès le 1er mars 2013, la communication municipale est soumise à des règles spécifiques.

La [campagne électorale](http://www.vie-publique.fr/th/glossaire/campagne-electorale.html) officielle débute le 10 mars 2014, elle s’achève le 22 mars 2014 à minuit. Pour le second tour, elle s’ouvre le 24 mars 2014 et se termine le 29 mars 2014 à minuit. C’est durant cette période que les moyens de propagande sont le plus strictement réglementés.

### La communication municipale en période pré-électorale

Dès l’année qui précède l’élection municipale, soit depuis le 1er mars 2013 pour les élections de mars 2014, les collectivités territoriales doivent respecter certaines règles pour leur communication en raison de l’interdiction qui leur est faite de contribuer au financement de la campagne électorale d’un candidat. Une commune n’a pas le droit de financer une action de communication qui ferait campagne pour un candidat. Cette interdiction est très large et concerne également les actions de promotion des actions réalisées ou toutes communications sur la gestion locale qui pourraient avoir un impact électoral. Pour les candidats sortants, cela concerne aussi l’utilisation des moyens matériels de la commune pour la campagne électorale (voiture de fonction, téléphone, etc.) ainsi que le recours au personnel municipal. En outre, il est interdit à un candidat sortant de signer une tribune politique dans le bulletin municipal.

A compter du premier jour du sixième mois précédant les élections, soit depuis le 1er septembre 2013, les collectivités territoriales intéressées ne doivent pas engager une campagne de promotion publicitaire sur le bilan ou la gestion de l’équipe municipale en place. Tous les supports sont concernés : bulletin municipal, sites internet, brochures mais aussi cartes de vœux, discours. Par exemple, il est possible au maire de présenter un bilan de son action mais celui-ci doit être objectif. S’il souhaite promouvoir ce bilan, il doit intégrer les frais de publication ou de diffusion dans son compte de campagne.

Les actions de communication mises en place par les collectivités locales peuvent néanmoins se poursuivre en évitant d’apparaître comme des éléments de propagande en faveur de listes particulières.

Les bulletins municipaux peuvent poursuivre leur parution, les cérémonies diverses (vœux, inaugurations, fêtes locales, etc.) peuvent toujours être organisées mais doivent conserver un contenu purement informatif sans référence à l’élection à venir, notamment à la candidature d’un élu local, à ses réalisations ou à ses projets. L’évènement doit par ailleurs avoir lieu conformément à sa périodicité habituelle et dans les conditions habituelles (ni avancé, ni retardé, ni particulièrement amplifié).

Les sites internet des collectivités ne doivent pas participer à la campagne électorale, ils sont tenus à la neutralité. Ils ne peuvent pas, dans les 6 mois précédant l’élection, être utilisés comme support pour vanter les réalisations de la municipalité sortante. Ils ne peuvent ni servir explicitement la propagande d’une liste ni établir de lien vers le site d’une liste.

### Les moyens classiques de propagande

* les réunions : toutes les réunions publiques sont autorisées et peuvent se tenir sans demandes d’autorisation préalable jusqu’à la veille du scrutin.
* l’affichage : les listes se voient attribuer des emplacements d’affichage dès l’ouverture de la campagne officielle et tout affichage relatif à l’élection est interdit en dehors de ces panneaux mis en place par les mairies (interdiction de "l’affichage sauvage"). Les affiches imprimées sur papier blanc sont interdites (sauf si elles sont recouvertes de caractères ou d’illustrations de couleur). Les affiches ne doivent pas non plus comprendre une combinaison des couleurs bleu, blanc, rouge à l’exception de la reproduction de l’emblème d’un [parti politique](http://www.vie-publique.fr/th/glossaire/parti-politique.html).
* les tracts : leur distribution n’est plus interdite pendant la période électorale depuis la loi du 14 avril 2011.
* les "circulaires" adressées aux électeurs : une seule circulaire pour l’ensemble de la [circonscription électorale](http://www.vie-publique.fr/th/glossaire/circonscription-electorale.html), le même format de papier pour toutes les listes, une feuille recto-verso au maximum. Comme pour les affiches, la combinaison des trois couleurs bleu, blanc, rouge est interdite.

En outre, la loi du 14 avril 2011 interdit de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale juste avant l’organisation du scrutin sans donner la possibilité aux adversaires électoraux d’y répondre avant la fin de la campagne. Comme dans toute communication, les propos injurieux ou diffamatoires sont répréhensibles pénalement. Le Code électoral prévoit une [infraction](http://www.vie-publique.fr/th/glossaire/infraction.html) spécifique lorsque des suffrages ont pu être détournés par des fausses nouvelles ou des calomnies. Le candidat [victime](http://www.vie-publique.fr/th/glossaire/victime.html) de ces propos peut former un recours en annulation de l’élection.

### Les radios et télévisions

Les moyens audiovisuels, notamment la télévision, ont aujourd’hui acquis une place considérée comme prééminente dans la communication politique.

C’est le Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA) qui est chargé de veiller à la régulation de la communication et de la propagande à des fins électorales sur les chaînes de télévisions et les radios. L’accès à l’antenne des médias audiovisuels des candidats aux élections municipales relève des règles particulières fixées par le CSA dans sa délibération du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique en période électorale.

Elles prévoient notamment qu’au cours des six semaines précédant le scrutin, les services de radio et de télévision veillent à ce que les candidats et leurs soutiens bénéficient d’une présentation et d’un accès équitables à l’antenne. Pour les élections municipales 2014, ces règles s’appliquent à compter du 10 février 2014.

Les chaînes de télévision et les radios doivent veiller, lorsqu’il est traité d’une circonscription électorale déterminée, à ce que les listes de candidats et leurs soutiens bénéficient d’une "présentation et d’un accès équitables à l’antenne".

Pour les programmes locaux, la couverture de l’actualité locale doit prendre en compte les équilibres politiques locaux.

D’autres règles concernent l’interdiction des publicités ayant un caractère électoral ou contenant des références à des candidats ou aux enjeux du scrutin.

De même, la veille et le jour du scrutin, la diffusion ou le commentaire de sondages d’opinion en rapport avec l’élection ainsi que la diffusion de propos à caractère électoral sont interdits.

Hors période électorale, c’est-à-dire jusqu’au 9 février 2014, les interventions des candidats aux municipales sont prises en compte au regard des règles fixées par la délibération du CSA du 21 juillet 2009 relative au principe de pluralisme politique. Celle-ci demande aux éditeurs de services de radio et de télévision de respecter le pluralisme en prenant en compte les interventions du président de la République quand elles relèvent du débat politique national, les interventions des personnalités appartenant à la majorité parlementaire ou au [Gouvernement](http://www.vie-publique.fr/th/glossaire/gouvernement.html), les collaborateurs du président de la République. Le temps de parole de l’opposition parlementaire ne peut pas être inférieur à la moitié du total des interventions de la majorité.

### Internet

Les candidats ont la possibilité d’ouvrir des sites internet spécifiques pour la campagne électorale, ils peuvent également utiliser leurs sites personnels dans un but de propagande électorale. Les sites interactifs (les blogs) sont assimilés, en l’état actuel de la jurisprudence, à des sites internet ordinaires.

Si la publicité commerciale est interdite à des fins de propagande, l’utilisation d’un site internet n’est pas en elle-même considérée comme une publicité commerciale. En revanche, certains procédés couramment utilisés sur Internet sont interdits à ces sites pendant la campagne électorale (référencement payant, achat de liens sponsorisés ou de mots clés). L’affichage de publicités sur des sites de propagande électorale peut contrevenir à la législation sur le financement des campagnes électorales car il peut être assimilé au financement de la campagne par une personne morale (ce financement est interdit).

Il est également interdit de diffuser de nouveaux messages à caractère de propagande électorale sur ces sites la veille et le jour du scrutin. Le site non modifié peut cependant rester en ligne.

### Sur la toile publique

* [Mémento à l’usage des candidats : Elections municipales et communautaires des 23 et 30 mars 2014 : communes de 1000 habitants et plus, Ministère de l’intérieur, Format PDF (1,66 Mo)](http://www.interieur.gouv.fr/content/download/66051/477819/file/2013-memento-communes%20de%201%20000%20habitants%20et%20plus.pdf) 
* [Mémento à l’usage des candidats : Elections municipales des 23 et 30 mars 2014 : communes de moins de 1000 habitants, Ministère de l’intérieur, Format PDF (1,04 Mo)](http://www.interieur.gouv.fr/content/download/66050/477814/file/2013-memento-communes%20de%20moins%20de%201%20000%20habitants.pdf) 
* [Code électoral. Articles L240 à L246 (Propagande), Légifrance](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006164066&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20131118) 
* [Recommandation du 20 novembre 2013 du Conseil supérieur de l’audiovisuel aux services de radio et de télévision en vue de l’élection des conseillers municipaux et des conseillers communautaires les 23 et 30 mars 2014, Légifrance](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028267121&dateTexte=&categorieLien=id) 
* [Délibération du Conseil supérieur de l’audiovisuel du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale, Legifrance](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023492991) 
* [Délibération du 21 juillet 2009 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision, Conseil supérieur de l’audiovisuel](http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-et-deliberations-du-CSA-relatives-a-d-autres-sujets/Deliberation-du-21-juillet-2009-relative-au-principe-de-pluralisme-politique-dans-les-services-de-radio-et-de-television) 
* [Observatoire des élections de la Commission national de l’informatique et des libertés (Cnil),](http://www.cnil.fr/elections/)  <https://www.cnil.fr/elections/>

<http://www.cap-com.org/content/communication-et-periode-electorale-la-vigilance-s-impose>

**Communication en période électorale : rappel des règles de référence**



Le renouvellement des conseils municipaux aura lieu en mars 2014. Toute action de communication institutionnelle de la collectivité doit donc respecter le cadre juridique posé par le Code électoral. Diverses actualités nous rappellent qu’il faut veiller à prendre en compte ces règles pour poursuivre sans risque sa communication institutionnelle. Ce rappel du cadre juridique est le point de départ de plusieurs actions que Cap’Com va développer pour accompagner les communicants pendant toute cette période.

La connaissance des dispositions essentielles du Code électoral, qui viennent tout à la fois encadrer la communication institutionnelle des collectivités intéressées par le scrutin et réglementer le financement des campagnes électorales, est un préalable. Mais ne nous y trompons pas, le sujet est difficile au point que même l’une des plus importantes collectivités de France s’est vu condamnée il y a deux ans. Le communicant public n’est pas forcément un juriste et ne saurait interpréter sans risque textes et jurisprudences. Dans le cadre de sa mission au service du réseau, Cap’Com va donc accompagner les communicants pendant toute cette période électorale qui s’ouvre le 1er mars prochain 2013. Un accompagnement amorcé en 2012, avec les ateliers du dernier [Forum Cap’Com](http://capcom.cap-com.org/content/le-forum-montpellier-2012-affluence-assiduit%C3%A9-et-convivialit%C3%A9) de Montpellier sur la communication en période électorale et sur l’expression politique dont les supports de communication papiers et numériques ont déjà enregistré une forte affluence. Le rappel du cadre juridique présenté ici en est un complément. Documents d’information, journées de formation, veille juridique régulière pour les abonnées de Cap’Com Plus –le bouquet de services quotidiens pour le communicant public – vont permettre à chacun de prendre en compte les risques et de continuer au mieux sa communication institutionnelle.

***L’applicabilité de l’article L. 52-8 du Code électoral à la communication institutionnelle.***

L’article L.52-8 du Code électoral précise que :

« *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 en 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.*»

Cet article concerne donc, indistinctement, toutes les personnes morales en dehors des partis politiques. Est donc concernée par les limitations, la communication émanant des personnes morales de droit public (commune, conseil général, conseil régional, communauté d’agglomération, EPCI, …) ou des personnes morales de droit privé qui agissent pour leur compte (associations, sociétés d’économie mixte,…).

La prohibition de l’article L.52-8 du Code électoral est applicable « *pendant l’année précédant le premier jour du mois d’une élection et jusqu’à la date du tour du scrutin où l’élection a été acquise*. »
**Cette règle est donc applicable à partir du 1er mars 2013 pour les élections municipales de mars 2014.**

***L’interdiction des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d’une collectivité.***

L’article L. 52-1 alinéa 1er  du Code électoral précise :

«  *Pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d’une élection et jusqu’à la date du tour du scrutin où celle ci est acquise, l’utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de* ***publicité commerciale par la voie de presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite****.*

 « *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. »***

Cet article pose le principe de l’interdiction durant les six mois qui précédent une élection générale de « *toute campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d’une collectivité (…) sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin. »* Le Conseil d’Etat a précisé que cette interdiction s’applique dès le premier jour du 6ème mois précédant celui au cours duquel la première élection générale doit avoir lieu.

***(CE, 5 juin 1996, Cne de Morhange, req. n° 173642)***

Dès lors, l’article s’applique pendant une période de six mois précédant une élection générale, à savoir pour les élections municipales de mars 2014 à compter du **1er septembre 2013.**

L’article L. 52-1 alinéa 2 du Code électoral a pour objet, non seulement de mettre un terme aux phénomènes de prime au sortant, mais aussi de faire en sorte qu’un candidat ne puisse tirer un avantage d’ordre électoral en utilisant les moyens que lui procure sa fonction.

***La définition d’une campagne de promotion publicitaire d’une collectivité intéressée par le scrutin.***

La notion de campagne de promotion publicitaire n’a pas été définie par le législateur. Une réponse ministérielle du 18 avril 1991 indique ainsi que « *l’honorable parlementaire souligne que le champ d’application respectif de la communication institutionnelle et de la communication politique est particulièrement difficile à délimiter. Le Gouvernement ne saurait définir plus précisément les campagnes de promotion publicitaire prohibées tant les situations de fait sont complexes, hétérogènes, variant chaque fois par leur contenu, leur contexte et leurs effets concrets*»

***(Rép. min. n° 14137, JO Sénat Q du 18/04/1991, p. 817).***

De manière générale, une campagne de communication devra être regardée comme prohibée lorsqu’il apparaît qu’elle a pour effet direct ou indirect de valoriser les succès d’élus briguant un nouveau mandat électoral. Par suite, une publication sera analysée comme constitutive d’une campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion d’une collectivité territoriale si :

* elle présente sous un jour favorable l’action de la municipalité et de son maire, candidat à une élection ***(CE, 28 juill. 1993, Fourcade : Rec. CE  T., p. 787)***;
* elle dresse un bilan avantageux de l’action menée par la municipalité ***(CE, 5 juin 1996, Elections municipales de Morhange : Rec. CE, p. 196 – CE, 21 févr. 1997, Mersch, Elections municipales de Longuyon, req. n° 171993)*** ;
* elle présente les réalisations et la gestion de l’équipe sortante sous un angle particulièrement favorable ***(CE Ass., 18 déc. 1996, Elections dans le 16e arrondissement des membres du Conseil de Paris et du Conseil d’arrondissement : Rec. CE, p. 501).***

Une analyse de la jurisprudence permet en outre de distinguer les campagnes de promotion publicitaire en tant que telles, d’une part, des campagnes d’information, des campagnes de sensibilisation et des campagnes de promotion commerciale, touristique et économique, d’autre part.

Les campagnes d’information, de sensibilisation ou de promotion commerciale, touristique et économique ne relèvent pas de la prohibition édictée par le second alinéa de l’article L. 52-1 et restent autorisées durant la période électorale.

En période électorale, il est tout à fait possible d’informer sur les réalisations et la gestion de la collectivité, dans le cadre d’une campagne d’information (**CE, 9 oct. 1996, Elections municipales de Cherbourg, req. n° 176893, 176795 et 176824 - CE, 21 déc. 2001, Elections municipales de Guerchy, req. n° 234977)**.

La jurisprudence admet également la réalisation de campagnes de sensibilisation en période électorale. Il a été ainsi jugé qu’une campagne de communication tendant à informer le public de l’importance du recyclage des vieux papiers et portant à sa connaissance les modalités de leur collecte sélective ne constitue pas une campagne à caractère publicitaire au sens de l’article L. 52-1 du Code électoral.

(***Cons. const., 4 nov. 1993, n° 93-1265 et 93-1266, A.N., Rhône (2e circ.) : JO 14 nov. 1993, p. 15746).***

La jurisprudence a également établi une distinction entre les campagnes de promotion publicitaire, d’une part, et les campagnes à vocation touristique, économique ou commerciale, d’autre part. Elle  admet la possibilité de réaliser ces dernières y compris durant la période visée par le second alinéa de l’article L. 52-1 du Code électoral

***(CE, 7 juill. 1993, Roustan, req. n° 142798 - CE, 6 mars 2002, Elections municipales de Bagnères-de-Luchon, req. n° 235950).***

Le caractère touristique, économique ou commercial d’une campagne est toutefois directement lié aux destinataires de l’action de communication : ce sont la nature et l’objet de l’action qui la rendent licite. Les dérogations doivent être restrictivement appréciées et ne peuvent persister qu’autant qu’est maintenu leur caractère de promotion touristique, économique et commercial, lequel est directement lié aux cibles visées. Toute modification touchant le public destinataire aura nécessairement des répercussions sur la régularité de l’action.

Il existe toutefois un risque qu’une campagne de communication puisse être requalifiée en campagne de promotion des réalisations d’une collectivité. La communication et l’information licites se distingueront de la promotion irrégulière des réalisations et de la gestion de la collectivité en ce qu’elles répondent à des préoccupations d’intérêt général, d’une part, et portent à la connaissance du public des informations pratiques ou visent à le sensibiliser à certaines problématiques, d’autre part. La jurisprudence s’attache essentiellement au contenu de la publication ainsi qu’aux photographies présentées et au ton employé (***CE, 21 déc. 2001, Elections municipales de Chasse-sur-Rhône, req. n° 234827)***: de manière générale, les publications purement informatives et dénuées de tout caractère polémique ne peuvent pas être regardées comme assurant la promotion publicitaire des réalisations et de la gestion d’une collectivité intéressée. Le juge de l’élection apprécie également le caractère de campagne de promotion publicitaire prohibée au regard d’autres d’éléments que le contenu et le ton employé, tels que la pratique antérieure, la proximité entre la date de diffusion du message et la date du scrutin et le public visé.

Il ressort donc de la jurisprudence que la campagne de communication prohibée est celle qui a pour effet direct ou indirect de valoriser les succès d’élus briguant un nouveau mandat électoral, c’est-à-dire celles qui, à travers l’information sur les réalisations et la gestion d’une collectivité, mettent en valeur les réalisations et la gestion d’un élu.

***La distinction entre communication institutionnelle et propagande électorale.***

Les différents articles du Code électoral régissant la communication institutionnelle en période électorale n’ont pas tous le même champ d’application, ni les mêmes conséquences en cas de violation. Toutefois, ils obéissent tous à un même objectif : éviter que la communication institutionnelle n’influe sur le comportement des électeurs, et rétablir de ce fait l’égalité entre les candidats.

Dans chaque cas, le juge va donc s’interroger sur le caractère électoral ou non de l’action de communication. La jurisprudence a donc été amenée à dégager quatre principes qui constituent un faisceau d’indices de la régularité ou non des actions de communication : l’antériorité, la régularité, l’identité et la neutralité.

* *Le principe de l’antériorité.*

L’action de communication (manifestation, commémoration, inauguration) ne doit pas avoir été spécifiquement créée en vue des élections ni pour soutenir tel ou tel candidat aux élections municipales de 2014.

Ce que le juge de l’élection apprécie dans un premier temps c’est le lien qui pourrait être établi entre l’élection et la création de cette nouvelle action de communication. Il sera amener à réintégrer dans le compte de campagne du candidat, tout ou partie de la dépense liée à cette création dans l’hypothèse ou rien ne justifie la mise en place d’une action de communication.

* *Le principe de la régularité.*

Il n’est pas possible de modifier la périodicité des manifestations et publications notamment en imaginant d’en augmenter la fréquence dans la période préélectorale, sous peine d’être sanctionné.

* *Le principe de l’identité de la forme du support.*

La forme d’un journal, comme tout autre support de communication utilisé par la collectivité, ne peut être modifiée avant les élections et ce notamment en terme de pagination, rubrique, charte graphique, diffusion,… sous peine de sanctions.

Ainsi, le juge de l’élection pour ce qui relève des inaugurations sera –t-il amener à contrôler le déroulement de l’opération. Ce contrôle portera sur le nombre des invitations, les cartons, le discours prononcé lors de l’inauguration, les comptes rendu qui seront faits dans les publications institutionnelles.

* *Le principe de l’objectivité et de la neutralité.*

Sur le fond, l’information institutionnelle ne doit comporter, en particulier en période électorale, que des messages politiquement neutres à caractère purement informatif faisant appel au civisme des administrés, à des valeurs républicaines.

La communication institutionnelle ne doit pas porter sur le nom et sur les réalisations des élus des collectivités qu’ils dirigent. Le message doit être ciblé sur des thèmes politiquement neutres tels que la culture, l’histoire, le tourisme, le civisme, le patrimoine naturel, la protection, l’environnement.

* *Le faisceau d’indices.*

La question de la régularité des actions de communication institutionnelle est toutefois posée de manière plus habituelle dans le cadre du contentieux des opérations électorales. Il appartient alors au juge de l’élection d’analyser si telle ou telle action de communication institutionnelle ne peut pas être regardée comme constitutive d’une manœuvre de propagande électorale, d’une campagne de promotion des réalisations et de la gestion de la collectivité ou d’un avantage prohibé accordé par une personne morale de droit public à un candidat.

Le juge de l’élection procédera à une appréciation *in concreto*, au cas par cas, en fonction des circonstances de la cause : c’est à l’aune d’un ensemble d’éléments constituant un faisceau d’indices qu’il appréciera s’il y a lieu de procéder à l’annulation des opérations électorales ou de prononcer l’inéligibilité d’un candidat. Le juge de l’élection fait application de la méthode **du faisceau d’indices** traditionnellement pratiquée, en vertu de laquelle l’accumulation d’une série d’indices concordants permet d’établir l’existence d’une situation irrégulière.

L’application de cette méthode a pour conséquence que des irrégularités qui seraient individuellement sans incidence pourront, par leur accumulation, amener le juge à la conclusion de l’existence d’une violation des dispositions de l’article L. 52-8 du Code électoral. **Les actions de communication institutionnelle et les risques encourus ne doivent donc pas être appréciés individuellement, mais dans leur globalité.**

Cette méthode dite du faisceau d’indice a conduit le Conseil d’Etat à annuler les élections municipales de Briançon des 9 et 16 mars 2008.

**La réglementation électorale n’interdit donc pas la poursuite de la communication institutionnelle, qui a été qualifié de service public, elle impose simplement le respect de règles qui permettent d’assurer une communication neutre et objective à destination des administrés.
Il appartient aux communicants publics d’appliquer ces règles aux actions de communication qui seront mises en œuvre à compter du 1er mars 2013.**

**Rolande PLACIDI, Avocat au Barreau de Strasbourg.**