



BANQUE des
TERRITOIRES



Municipales 2020 : quelles sont les règles en matière de communication en période préélectorale ?

Territoires Conseils
un service Banque des Territoires

Sommaire

01 Introduction

02 L'interdiction des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité

03 L'interdiction de toute publicité commerciale en période préélectorale

04 Les aides illégales consenties par la collectivité en période préélectorale

05 L'interdiction de l'affichage sauvage en période préélectorale

06 L'interdiction de toute propagande à l'approche immédiate du scrutin

01

Introduction



Introduction

- ✓ Le code électoral (depuis une loi de 1966) et la jurisprudence encadrent depuis longtemps la communication des collectivités locales en amont des élections générales.
- ✓ Les collectivités doivent veiller à ce que leur communication institutionnelle ne soit pas utilisée à des fins de propagande électorale au profit de l'un ou l'autre de leurs élus qui se porterait candidat à un scrutin.
- ✓ La loi distingue plusieurs périodes successives, antérieures aux élections, durant lesquelles un encadrement de la propagande et une restriction de la communication institutionnelle vont devoir s'exercer :
 - ❑ **A compter du 1^{er} septembre 2019 :**
 - Interdiction des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une commune ou d'un EPCI.
 - Interdiction de la publicité commerciale
 - Interdiction de l'affichage sauvage
 - ❑ **A partir de la veille du scrutin à zéro heure :**
 - Interdiction de distribuer ou de diffuser certains documents
 - Interdiction des messages de propagande
 - Interdiction des sondages d'opinion
 - ❑ **Le jour du scrutin :** Interdiction de communiquer le moindre résultat avant la fermeture du dernier bureau de vote

02

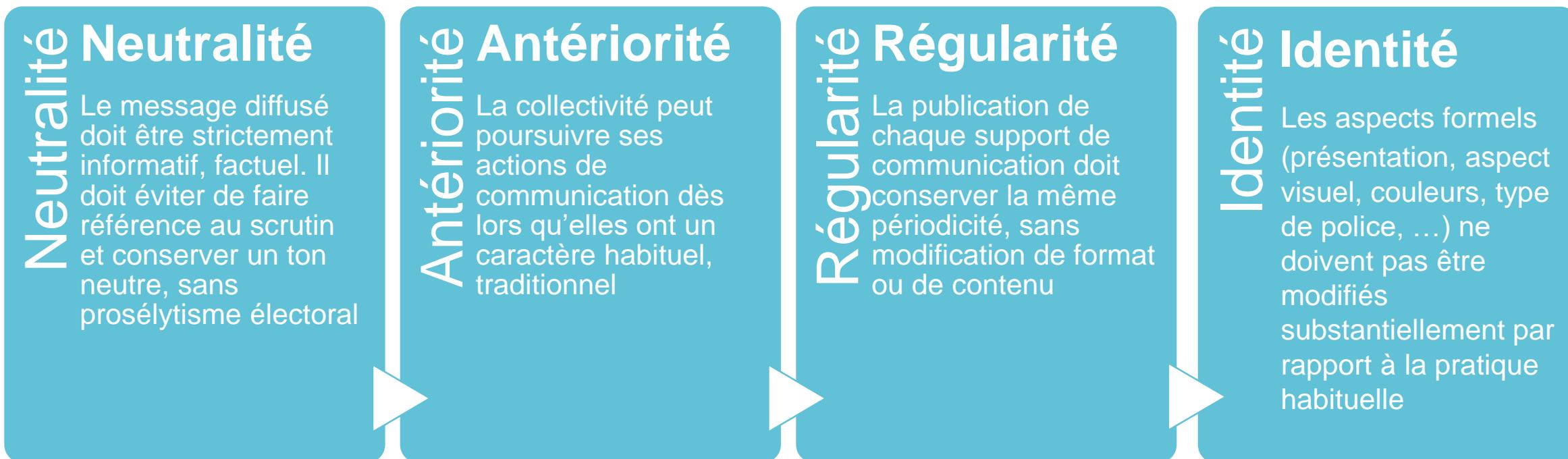
L'interdiction des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité

Champ d'application

- ✓ **Article L 52-1, alinéa 2, du code électoral** : « A compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales (**1^{er} septembre 2019**), **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 ».
- *La communication institutionnelle de la collectivité, qui a pour vocation d'informer la population sur les affaires locales, ne doit pas revêtir, dans cette période, de caractère de campagne de promotion publicitaire de ses réalisations et de sa gestion. La communication de la collectivité doit s'affranchir de toute mise en valeur d'un candidat, de ses réalisations, de ses thèmes de campagne.*
- *Le terme de « collectivités » au sens de cet article doit s'entendre au sens large; sont concernés toutes les collectivités territoriales, les EPCI, les syndicats mixtes, ainsi que leurs établissements publics (CCAS, OPH, ...) – (CC 4 novembre 1993, AN, Rhône, 2^{ème} circonscription).*
- *Une collectivité est dite « intéressée » par un scrutin dès lors que l'un au moins de ses élus est candidat à une élection générale se déroulant sur son territoire.*

4 grands principes définis par la jurisprudence

- ✓ C'est à l'aune de **4 grands critères traditionnels cumulatifs** que le juge électoral, saisi d'un recours, examine la légalité d'une pratique de communication institutionnelle.



Tous les supports et lieux de communication institutionnelle sont encadrés en période préélectorale

- ✓ *Bulletins et magazines d'information de la collectivité, du groupement ou de l'établissement public local*
- ✓ *Réunions publiques*
- ✓ *Cérémonies publiques (inauguration, pose de la première pierre, hommage civil ou militaire, vœux, ...)*
- ✓ *Cartes de vœux*
- ✓ *Tracts, flyers, ...*
- ✓ *Site internet et réseaux sociaux (blogs, comptes Twitter, Facebook, Instagram, tribunes politiques...)*
- ✓ *Discours prononcés lors d'évènements sportifs ou culturels*

Etc ...

Exemples jurisprudentiels

- ✓ **Enquêtes publiques** : Elles sont rendues obligatoires dans un certain nombre de procédures et peuvent donc être engagées, poursuivies ou achevées durant la période de réserve (**TA Orléans 20 octobre 1992**). Attention toutefois à ne pas promouvoir à cette occasion la politique foncière ou environnementale de la collectivité.
- ✓ **Bilan de mandat** : Un candidat, dans le cadre de sa campagne, peut présenter un bilan de mandat, financé sur ses fonds propres, en utilisant par exemple une charte graphique ou des photographies, distinctes de celles utilisées par la collectivité (**CC 12 avril 2013, La Réunion, 5e circ., n°2013-4874 AN**).
- ✓ **Cérémonie des vœux** : Légale si la collectivité a pour habitude d'organiser une telle cérémonie chaque année à la même période, si elle n'entend pas modifier la forme, et si les intervenants s'en tiennent à un discours informatif, dépourvu de références électorales. **CE 20 mars 2009, n° 322003** : légalité de la présentation d'un film lors d'une cérémonie des vœux qui présentait les réalisations et les temps forts de l'année précédente, mais de manière objective, neutre et descriptive.
- ✓ « **Permanence** » du maire : Elle peut être maintenue en veillant à conserver la même périodicité, une durée comparable, et des ordres du jour de même nature que ce que le maire a l'habitude de proposer (**CE 22 novembre 1995, n° 163105**).

Exemples jurisprudentiels (suite)

- ✓ **Inauguration d'un équipement** : Possible si elle a lieu à l'occasion d'évènements précis déconnectés du calendrier électoral (pose de la première pierre, ouverture au public, ...). **CE 17 avril 2015, n° 382194 et n° 386091** : en l'espèce, les manifestations se rattachaient à un évènement particulier, n'apparaissaient pas comme ayant bénéficié d'une publicité ou d'une couverture médiatique particulière, et les propos tenus comportaient, outre les vœux d'usage, un bilan de l'année écoulée, et ne s'apparentaient pas à des déclarations électorales, ni ne faisaient référence aux projets à venir, tout en étant exempt de toute dimension politique. **CE 7 mai 1997, n° 176788** : en revanche annulation d'un scrutin au motif que deux inaugurations avaient été organisées artificiellement, l'une peu de temps avant le vote, l'autre dans l'entre-deux tours, alors que les équipements fonctionnaient depuis de nombreux mois.
- ✓ **Mise à disposition d'une salle à un candidat** : Tout à fait légale à condition que cette mise à disposition soit consentie selon les conditions habituellement proposées par la collectivité, notamment en ce qui concerne les tarifs de location; si la gratuité est habituellement de mise, le principe peut être maintenu. Le maire, qui détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, ne peut légalement opposer un refus à une demande de mise à disposition que pour des motifs tirés des nécessités de l'administration des propriétés communales (salle déjà réservée dans ce créneau horaire par exemple), du fonctionnement des services ou du maintien de l'ordre public (**article L 2144-3 du CGCT; CE 19 août 2002, n° 249666; CE 30 décembre 2002, n° 240539**).

Exemples jurisprudentiels (suite)

- ✓ **Bulletin municipal** : *Aucune disposition juridique n'interdit aux collectivités de continuer à éditer et diffuser leurs bulletins ou magazines d'information selon les modalités habituelles. Leur antériorité et leur régularité doivent pouvoir justifier leur parution à des périodicités identiques et sans rapport avec le calendrier électoral. La neutralité du contenu est scrupuleusement vérifiée par le juge électoral, qui s'assure que le style rédactionnel reste objectif et informatif. Les conditions de forme (charte graphique, pagination, couleurs, caractères, ...) ne doivent pas être modifiées à cette occasion.*

CE 19 mai 2009, n° 317249 : *Le juge a reconnu, malgré l'antériorité de la publication, le caractère de campagne de promotion prohibée le fait de dresser un bilan particulièrement élogieux des actions menées par la municipalité, et de valoriser l'action et l'image du maire sortant.*

CE 21 janvier 2015, n° 382824 : *Un journal municipal, bien que rédigé en des termes mesurés et reprenant le format d'éditions antérieures, a été diffusé après une longue période d'interruption de trois ans et demi ; compte tenu de son caractère exceptionnel et du moment choisi pour sa diffusion, à l'approche des élections municipales, cette publication a été regardée comme revêtant le caractère d'une campagne de promotion publicitaire prohibée.*

Exemples jurisprudentiels (suite)

- ✓ **Editorial et photographie de l'élu candidat :** *Le maire, notamment, peut conserver son éditorial, pour peu que ce dernier ait été déjà diffusé antérieurement et selon les mêmes modalités, et qu'il contienne des considérations générales de politique locale, sans propagande électorale. Il doit s'abstenir de faire référence aux prochaines élections.*

Le juge a admis la diffusion en période préélectorale d'un éditorial comportant de nombreuses photographies du maire, mais prises seulement dans l'exercice de ses fonctions, et sans mise en valeur de son action personnelle et de son programme en vue des élections cantonales (CE 15 avril 2005, n° 270423).

A été sanctionnée par le juge la diffusion à l'ensemble des électeurs de plusieurs numéros d'un bulletin contenant un éditorial et une photographie du maire-candidat, assortis d'un bilan avantageux de l'action de la municipalité (CE 5 juin 1996, n° 173642).

A défaut de définition légale de la notion de « campagne de promotion publicitaire » au sens de l'article L 52-1 du code électoral, c'est donc la jurisprudence qui nous éclaire au cas par cas. **RM n° 14137, JO Sénat du 18 avril 1991:** «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 ».

Les sanctions

- ✓ *Un faisceau de critères retenus par le juge pour évaluer la nécessité d'une sanction : si une irrégularité est constatée au titre de l'article L 52-1 du code électoral, par l'examen des 4 critères traditionnels, la sanction n'est toutefois pas automatique, ainsi que sa nature et son quantum, mais va dépendre de 5 données principales :*
 - *l'écart de voix entre les listes au terme du scrutin*
 - *l'atteinte éventuelle au principe d'égalité entre les candidats*
 - *le degré de l'action de propagande contestée*
 - *le coût de la communication assumé par la collectivité*
 - *la bonne foi du candidat*

- ✓ *L'écart de voix entre les candidats constitue le critère d'appréciation premier (CE 8 février 2002, n° 236358). Si le résultat n'est pas serré, mais que la fraude est suffisamment caractérisée, le juge peut se limiter à prononcer l'inéligibilité du candidat (CE 29 janvier 1997, n° 176796).*

Les sanctions (suite)

- ✓ **Sanctions électorales** : le juge de l'élection (tribunal administratif en première instance) peut prononcer l'annulation du scrutin; il peut également déclarer inéligible, pour une durée maximale de 3 ans, le candidat qui a accompli des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin (si un candidat proclamé élu est déclaré inéligible, son élection est annulée). **Voir article L 118-4 du code électoral.**

Il suffit que le candidat ait eu connaissance de l'irrégularité et en ait retiré un avantage (**voir RM n° 125169, JOAN du 22 mai 2012**) pour qu'il soit le cas échéant condamné, quand bien même il ne serait pas l'auteur de la fraude.

- ✓ **Sanctions pénales** : toute infraction aux dispositions de l'article L 52-1 du code électoral sera punie d'une amende de 75 000 euros (**article L 90-1 du code électoral**).

03

L'interdiction de toute publicité commerciale en période préélectorale

Une règle stricte

Article L 52-1, alinéa 1^{er}, du code électoral : « Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite ».

Cette interdiction s'applique à la diffusion de tout message de propagande électorale ayant un support publicitaire, que la publicité soit effectuée avec ou sans contrepartie financière, ou en nature (Cass. crim. 7 juin 1990, n° 87-85.479).

Constituent une atteinte à ces dispositions ;

- ✓ L'achat d'espaces publicitaires par un candidat diffusés par des radios ou des télévisions (CE 7 mai 1993, n° 135815).
- ✓ La publication par voie de presse d'un encart publicitaire acheté par un candidat, appelant à sa réélection, et attaquant vivement un adversaire politique (CE 28 juillet 1993, n° 138903).

Est puni d'une amende de 15 000 euros et d'un an d'emprisonnement tout candidat tête de liste qui aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, de publicité commerciale ne respectant pas ces dispositions légales (article L 113-1, II, 1°, du code électoral).

04

**Les aides illégales consenties par
la collectivité en période
préélectorale**



Les aides illégales

- ✓ « *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.* » (article L 52-8, alinéa 2, du code électoral).
- ✓ **Exemples :**
 - *Impression et diffusion par la commune d'une lettre de propagande électorale (CE 24 octobre 2001, n° 230441).*
 - *Utilisation par un candidat du papier à en-tête de la commune pour les besoins de sa campagne (CC 7 novembre 2002, AN Corse-du-Sud, 2^{ème} circonscription).*
 - *Utilisation du véhicule de fonction de la collectivité au profit d'un candidat, sans que cela soit justifié par les impératifs de sa fonction (CE 7 janvier 1994, n° 143553)*

05

**L'interdiction de l'affichage
sauvage en période préélectorale**

L'interdiction de l'affichage sauvage en période préélectorale

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

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

Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, tout affichage relatif à l'élection, même par affiches timbrées, est interdit en dehors de cet emplacement ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats, ainsi qu'en dehors des panneaux d'affichage d'expression libre lorsqu'il en existe. »

- ✓ *Un nombre maximal d'emplacements dévolu à chaque commune et à chaque candidat .*
- ✓ *Les affiches électorales ne doivent pas être imprimées sur papier blanc et ne doivent pas comprendre de combinaison des trois couleurs bleu, blanc et rouge, à l'exception de la reproduction de l'emblème d'un parti ou d'un groupement politique.*
- ✓ *Une jurisprudence disparate*

06

**L'interdiction de toute propagande
à l'approche immédiate du scrutin**

L'interdiction de toute propagande à l'approche immédiate du scrutin

- ✓ *Le code électoral impose des interdits stricts à proximité immédiate du scrutin. « **A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents** » (article L 49, alinéa 1^{er}, du code électoral). Cette interdiction prend donc effet à compter du samedi précédant chacun des deux tours de scrutin à zéro heure. Toute infraction à ces dispositions est passible d'une amende de 3 750 euros, sans préjudice de la confiscation des bulletins et autres documents distribués ou diffusés par tout moyen (article L 89 du code électoral).*
- ✓ *« **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** » (article L 49, alinéa 2, du code électoral). Mêmes sanctions encourues que précédemment.*

Exemple : annulation d'un scrutin, compte tenu notamment du faible écart de voix, en raison de la diffusion, la veille du scrutin, d'un message de propagande sur une page publique de Facebook (CE 25 février 2015, n° 385686).

Service de renseignements téléphoniques

Certaines questions posées par les participants peuvent renvoyer à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils :

- *par téléphone au **0970 808 809***
- *par mail sur le site Internet www.banquedesterritoires.fr, espace Territoires Conseils, Service de renseignements juridiques et financiers – rubrique Contact.*

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts, ce service est accessible gratuitement à toutes les communes de moins de 10 000 habitants, toutes les communes nouvelles et les intercommunalités sans limite de taille.

Prochaines Webconférences et réunions téléphoniques

*Territoires Conseils se mobilise pour vous apporter un maximum d'informations sur **les élections municipales de mars 2020**. Nous vous proposons dès la rentrée de septembre une série de webconférences et réunions téléphoniques qui couvrent les aspects liés à la période préélectorale, aux élections elles-mêmes puis à la mise en place des conseils municipaux et communautaires.*

Consultez notre agenda

https://www.banquedesterritoires.fr/search-page?f%5B0%5D=group_parent%3ACollectivit%C3%A9s%20et%20EPL&f%5B1%5D=search_aggregateur_search_tabs%3A%C3%A9v%C3%A8nements&sort=field_tra_start_datetime&order=asc

*Et d'ici là retrouvez nos **41 questions-réponses** sur la communication en période préélectorale:*

<https://www.banquedesterritoires.fr/41-questions-reponses-sur-la-communication-des-communes-epci-et-candidats-en-periode-preelectorale>

banquedesterritoires.fr



| [@BanqueDesTerr](https://twitter.com/BanqueDesTerr)

