

# Réunion téléphonique

## **Municipales 2020 : la communication en période de vœux**

Compte rendu de la réunion téléphonique du 19 décembre 2019

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils, un service Banque des Territoires, avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Elle est présentée par Benjamin ROUGERON, juriste associé du service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils.

*La présentation s'appuie sur un diaporama annexé au présent compte rendu.*

## LISTE DES PARTICIPANTS

Structure	Nom des structures	Département
Conseil départemental	Pas-de-Calais	62
Communauté de communes	Decazeville Communauté	12
Commune	Cousance	39
Commune	Caen	14
Commune	Ferfay	62
Commune	La Côte-Saint-André	38
Commune	Enghien-les-Bains	95
Commune	Porcheville	78
Commune	Montélier	26

# PRÉSENTATION

## **BENJAMIN ROUGERON, JURISTE ASSOCIÉ DU SERVICE DE RENSEIGNEMENTS TÉLÉPHONIQUES DE TERRITOIRES CONSEILS**

La présente réunion téléphonique s'inscrit dans la série d'événements organisés par Territoires Conseils depuis le mois de juin, consacrée à la communication en période électorale.

### **1. Introduction**

La première législation en matière de communication préélectorale date de 1966. La jurisprudence a ensuite précisé les contours.

Les collectivités doivent veiller à ce que leur communication institutionnelle ne soit pas utilisée à des fins de propagande électorale au profit d'un élu qui se porterait candidat à un scrutin. À cet effet, la loi distingue plusieurs périodes successives, antérieures aux élections, durant lesquelles la propagande est encadrée et la communication institutionnelle, restreinte :

- à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019 et jusqu'au jour du scrutin, s'appliquent certaines règles, dont, essentiellement, l'interdiction des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une commune ou d'un EPCI et, secondairement, l'interdiction de la publicité commerciale et l'interdiction de l'affichage sauvage ;
- à partir de la veille du scrutin à zéro heure (c'est-à-dire la journée du samedi, veille du premier ou second tour, incluse), s'ajoutent de nouvelles restrictions ;
- le jour même du scrutin, il est fait interdiction de communiquer le moindre résultat avant la fermeture du dernier bureau de vote.

### **2. Les aides illégales consenties par la collectivité en période préélectorale**

Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2019, certaines aides consenties par la collectivité en période préélectorale sont susceptibles d'être illégales. **L'article L. 52-8, alinéa 2, du code électoral** dispose en effet 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 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. »*

Le Conseil d'État a ainsi jugé illégale l'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**). Dans le cas d'espèce, un conseiller municipal avait bénéficié du véhicule de fonction dans des conditions qui ne se justifiaient pas au regard des impératifs de sa fonction. Le juge a considéré qu'il s'agissait d'une aide illégale dès lors qu'elle intervenait en période préélectorale. Un candidat ne peut donc utiliser les moyens de la commune que s'ils sont utilisés conformément à un usage autorisé par l'assemblée délibérante et en lien direct avec la fonction qu'il exerce.

De même, les agents territoriaux ne peuvent prendre part, à titre personnel, à la campagne électorale du maire sortant que s'il est attesté qu'ils étaient en congé au moment où ils ont prêté leur concours (**CE 15 juin 2009, n° 321873**). Ils ne peuvent donc prendre part à une telle campagne lorsqu'ils sont

à disposition de leur autorité hiérarchique. Constitue donc une aide prohibée la réalisation, par les services administratifs municipaux, d'un jeu d'étiquettes au profit d'un candidat, à titre gracieux, et sans que les autres candidats aient été informés de cette facilité (**CE 30 janvier 2001, n° 236583**).

Tout candidat qui enfreint les dispositions de l'**article L. 52-8 du code électoral** et toute personne qui aura, en vue d'une campagne électorale, accordé un don en violation de ces dispositions est passible d'une amende de 45.000 euros et/ou d'une peine de 3 ans d'emprisonnement (**article L. 113-1 du code électoral**).

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

#### ***Champ d'application***

**L'article L. 52-1, alinéa 2, du code électoral** dispose qu'« à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales [1<sup>er</sup> 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 ».

Le Conseil constitutionnel interprète la notion de « campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité » comme étant une campagne promotionnelle engagée à des fins de propagande électorale (**CC n° 2007-3964, 29 novembre 2007, A.N. Loir-et-Cher 3<sup>ème</sup> circ.**). Est donc prohibée une campagne de communication ayant pour effet de valoriser les réalisations d'élus qui briguent un mandat, c'est-à-dire une communication présentant sous un jour favorable l'action de la municipalité et du maire candidat (**CE 28 juillet 1993, Fourcade**), dressant un bilan avantageux de l'action municipale (**CE 5 juin 1996, él. Mun. de Morhange**) ou exposant l'action de la majorité sortante sous un angle particulièrement avantageux (**CE Ass. 18 décembre 1996, élections dans le 16<sup>ème</sup> arrondissement des membres du conseil de Paris et du conseil d'arrondissement**).

La communication institutionnelle de la collectivité, qui a pour vocation d'informer la population sur les affaires locales, ne devant 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 ou de ses thèmes de campagne (**RM n° 9081, JO Sénat du 30 janvier 2014**). En conséquence, bien qu'aucune disposition ne contraigne les collectivités à cesser leurs activités de publicité à l'approche des élections, les collectivités ne doivent pas, par leur communication, participer au financement de la campagne électorale d'un candidat. La communication électorale a en effet pour finalité de réunir les suffrages autour d'un programme, contrairement à la communication institutionnelle dont la vocation est informative.

En revanche, les campagnes d'information, de sensibilisation ou de promotion commerciale, touristique ou économique sont permises en période préélectorale (**CE 21 décembre 2001, n° 234977 ; CE 9 octobre 1996, él.mun. de Cherbourg**).

#### **COMMUNE DE LA COTE-SAINT-ANDRE**

**L'accueil du Tour de France en période préélectorale constitue-t-il une campagne de promotion publicitaire prohibée ?**

## **BENJAMIN ROUGERON**

Non, dans la mesure où le Tour de France ne passe qu'une fois dans l'année et que son parcours est défini par l'organisateur. L'arrivée d'une étape ou l'organisation d'un départ peut certes être demandée par la collectivité, mais le caractère exceptionnel de l'événement ne permet pas d'assimiler celui-ci à une campagne promotionnelle interdite, si cette opération n'est pas valorisée excessivement en termes de communication institutionnelle.

### ***Champ d'application (suite)***

Au sens de l'**article L. 52-1 du code électoral**, le terme de « collectivités » doit s'entendre au sens large, puisque sont concernés toutes les collectivités territoriales, les EPCI, les syndicats mixtes, ainsi que leurs établissements publics (CCAS, OPH, etc.). A ainsi été condamné le président d'un SIVOM ayant fait réaliser une campagne de promotion publicitaire de sa structure (avec distribution de tee-shirts et diffusion de spots radiophoniques) dans les six mois précédant les élections cantonales auxquelles il était candidat (**CC 4 novembre 1993, AN, Rhône, 2<sup>ème</sup> circonscription**). En effet, 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 (**CE 28 juillet 1993, n° 142586**).

Il convient de préciser que les dispositions de l'**article L. 52-1 du code électoral** ne s'appliquent qu'aux élections générales, et non aux élections partielles ou complémentaires (**CE 23 mars 1994, n° 152086**).

### ***Quatre grands principes définis par la jurisprudence***

Lorsque le juge électoral est saisi d'un recours, il examine la légalité d'une pratique de communication institutionnelle au moyen de la méthode du faisceau d'indices. Pour ce faire, il recourt à quatre critères non cumulatifs que sont :

- **la neutralité** : le message diffusé doit être strictement informatif, factuel. Il doit éviter de faire référence au scrutin et conserver un ton neutre, sans prosélytisme électoral. Ainsi, l'élu qui s'exprime lors de la cérémonie des vœux doit s'abstenir de vanter ses qualités propres et les réalisations dont il est porteur, de faire mention des échéances électorales, de s'attribuer de manière excessive une réussite et de critiquer ses adversaires politiques.
- **l'antériorité** : la collectivité peut poursuivre ses actions de communication dès lors qu'elles ont un caractère habituel, traditionnel.
- **la régularité** : la publication de chaque support de communication doit conserver la même périodicité, sans modification de format ou de contenu. Les coûts de réalisation et de tirage doivent rester stables, de même que le nombre de destinataires du support.
- **l'identité** : les aspects formels (présentation, aspect visuel, couleurs, type de police, ...) ne doivent pas être modifiés substantiellement par rapport à la pratique habituelle. Ainsi, la cérémonie des vœux, dès lors qu'il est d'usage de l'organiser, doit être formellement identique à son déroulement habituel.

## **COMMUNE DE LA COTE-SAINT-ANDRE**

**La diffusion d'un film rétrospectif d'une manifestation inédite intervenue au cours de l'année est-elle légale ?**

### **BENJAMIN ROUGERON**

Tout dépend de la vocation et du contenu du film. Si le ton de la rétrospective est suffisamment neutre et exempt de valorisation de l'événement, sa diffusion est acceptable.

### **COMMUNE DE LA COTE-SAINT-ANDRE**

Une rétrospective ne valorise-t-elle pas nécessairement l'événement dont elle traite ?

### **BENJAMIN ROUGERON**

Il faut éviter que la rétrospective valorise explicitement l'événement. Si le film se contente, sans grands commentaires, de diffuser des images de la manifestation festive, on peut considérer qu'il s'agit d'une rétrospective qui a mobilisé une grande partie des habitants et qu'elle profite donc à tous.

### **CONSEILLERE DEPARTEMENTALE DU PAS-DE-CALAIS**

**Un maire sortant peut-il distribuer, comme les années précédentes, des colis de Noël, en y ajoutant, pour la première fois en douze ans de mandat, une boîte contenant un mug à l'effigie de la maire et portant l'inscription « Offert par Monsieur Theret, maire-conseiller régional » ?**

### **BENJAMIN ROUGERON**

Cette pratique pourrait donner lieu, après le scrutin, à un recours formé par les opposants. En effet, il est difficilement contestable qu'elle émane d'une volonté de ramener à soi un certain nombre d'électeurs.

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

Tous les supports et lieux de communication sont concernés par les dispositions de **l'article L. 52-1 du code électoral**, qu'il s'agisse des réunions publiques, des cartes de vœux, des sites internet, des réseaux sociaux, des discours prononcés lors d'événements ou bien encore du bulletin ou du magazine d'information de la collectivité, ...

### **COMMUNE DE COUSANCE**

**Des invitations à la cérémonie des vœux** prévue le 10 janvier prochain ont été adressées à 250 personnes, dont 200 seront probablement présentes. Pouvez-vous nous confirmer qu'une telle invitation est légale dès lors qu'elle est purement factuelle ?

### **BENJAMIN ROUGERON**

Si l'opération est identique à celle des années antérieures, notamment au regard du nombre d'invitations, elle est parfaitement légale.

### **CONSEILLERE DEPARTEMENTALE DU PAS-DE-CALAIS**

Pour la première fois, le maire que j'ai évoqué précédemment a fait distribuer, dans toutes les boîtes à lettres, une carte d'invitation à la cérémonie des vœux. Est-ce légal ?

### **BENJAMIN ROUGERON**

L'absence d'antériorité pose problème. Ajoutée à celle du cadeau inhabituel, cette pratique pourrait être jugée illégale.

### ***Exemples jurisprudentiels***

**L'article L. 52-1, alinéa 2, du code électoral** dispose que l'interdiction des campagnes de promotion publicitaire ne s'applique pas au bilan de mandat. Dans le cadre de sa campagne, un

candidat peut donc 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. En revanche, il n'est pas permis d'intégrer le bilan de mandat dans l'un des supports de la collectivité ni d'induire, volontairement ou non, les électeurs en confusion en recourant à des identités visuelles voisines de celles de la collectivité.

#### COMMUNE D'ENGHIEN-LES-BAINS

**Des photographies de l'hôtel de ville peuvent-elles être utilisées sur les supports de campagne d'un maire candidat à sa réélection ?**

#### BENJAMIN ROUGERON

L'image de l'hôtel de ville n'étant pas, en elle-même, protégée par la propriété intellectuelle, elle peut être utilisée par un candidat. Il s'agit en effet de la maison commune, que n'importe quel candidat ou électeur peut s'approprier. Le recours à une telle image ne constitue donc pas un exercice de communication prohibée.

#### COMMUNE D'ENGHIEN-LES-BAINS

En va-t-il de même lorsque **la photographie représente le maire en exercice, arborant son écharpe et entouré de son équipe**, et qu'elle a peut-être déjà été utilisée dans le bulletin institutionnel ?

#### BENJAMIN ROUGERON

Si cette photographie est reproduite sur les supports de campagne du candidat, cela n'est pas gênant, puisqu'il est de notoriété publique que le candidat est aussi le maire sortant. Ce dernier peut se montrer sous un jour certes favorable, mais conforme à la fonction qu'il exerce à ce jour. Il convient toujours de distinguer la communication institutionnelle, portée par la collectivité, de la campagne du candidat qui, elle, reste libre jusqu'à la veille du scrutin. Cependant, le candidat doit éviter d'utiliser trop massivement, dans sa campagne, des photographies commandées et financées par la collectivité.

#### *Exemples jurisprudentiels (suite)*

La permanence du maire 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**).

De même, l'inauguration d'un équipement est possible si elle a lieu à l'occasion d'événements précis déconnectés du calendrier électoral (pose de la première pierre, ouverture au public, etc.). Un arrêt du **Conseil d'Etat du 7 mai 1997 (n°176788)** a annulé 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 plusieurs mois.

Aucune disposition juridique n'interdit non plus aux collectivités de continuer à éditer et diffuser leurs bulletins ou magazines d'information selon les modalités habituelles. Leur antériorité et leur régularité doivent cependant pouvoir justifier leur parution à des périodicités identiques et sans rapport avec le calendrier électoral. En outre, la neutralité du contenu est scrupuleusement vérifiée par le juge électoral, qui s'assure que le style rédactionnel reste objectif et informatif. Enfin, les conditions de forme ne doivent pas être modifiées à cette occasion. Point important, **un arrêt du Conseil d'Etat du 7 mai 2012, élections cantonales de Saint-Cloud, n° 353536** a considéré que le maire ne peut contrôler ni restreindre le contenu des articles publiés dans l'espace d'expression

réservé à l'opposition dans le bulletin municipal, dès lors que cet espace réservé est maintenu en période préélectorale.

#### COMMUNE DE COUSANCE

**Notre commune comptant 1.300 habitants, nous n'étions pas tenus de laisser un espace d'expression à l'opposition. Compte tenu des élections municipales à venir, y sommes-nous obligés pour l'exercice 2019 ?**

#### BENJAMIN ROUGERON

Non. Pour le mandat actuel, seules les communes de plus de 3.500 habitants sont tenues de réserver un espace d'expression à l'opposition (le seuil devant être abaissé à 1.000 habitants en 2020). Vous n'êtes donc pas tenus de réserver un tel espace, fut-ce en période préélectorale.

#### *Exemples jurisprudentiels (suite)*

À défaut de définition légale de la notion de « campagne de promotion publicitaire » au sens de **l'article L. 52-1 du code électoral**, il appartient à la jurisprudence d'en faire application au cas par cas. C'est ce que rappelle **la réponse ministérielle 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* ».

#### *L'utilisation des réseaux sociaux*

Les critères habituels s'appliquent aux réseaux sociaux. Il faut donc éviter de créer un compte officiel de la collectivité à compter du 1<sup>er</sup> septembre (critère d'antériorité).

En outre, tout candidat créant son compte sur un réseau social est considéré comme directeur de publication. Une charte d'utilisation est donc recommandée, intégrant une rubrique de modération, une information sur les données personnelles partagées et des mentions légales telles que le droit de réponse.

De même, il convient de veiller à ce que la liberté de ton inhérente aux réseaux sociaux, le caractère instantané des échanges et la difficulté de les contrôler n'encouragent pas des violations à la loi électorale.

Enfin, le site ou le compte social de la collectivité doit s'abstenir de renvoyer à celui du candidat (et réciproquement). Il est donc préférable de transformer les pages des collectivités en « simples vitrines » durant la période préélectorale. Concernant le réseau social Facebook, un élu ou un candidat pourra disposer d'un profil, alors que la collectivité, personne morale, disposera d'une page. Il faudra alors éviter que la page personnelle d'un élu soit en statut public, qu'elle soit intitulée du nom de sa commune ou de son EPCI et qu'elle interagisse avec le compte officiel de la collectivité ou son site internet. **Un arrêt du Conseil d'État du 6 mai 2015, n° 382518** a ainsi jugé que l'utilisation par le maire sortant, durant la campagne électorale, d'une page Facebook de statut public, intitulée « Mairie de Hermes », dont le contenu mélangeait informations institutionnelles et propagande électorale et dont le ton était initialement proche de celui d'un bulletin municipal puis progressivement polémique, constituait un instrument de propagande électorale de nature à créer une confusion dans l'esprit des électeurs et une manœuvre de nature, dans les circonstances de l'espèce, à altérer la sincérité du scrutin.

Les spécialistes du droit de l'information et des nouvelles technologies considèrent que l'entrée en vigueur du RGPD n'interdit pas aux candidats de constituer des fichiers de prospection, sous réserve qu'ils respectent les préconisations de la CNIL et constituent deux fichiers distincts, l'un pour les contacts réguliers (lesquels doivent avoir donné leur accord préalable au traitement) et l'autre pour les contacts occasionnels (auxquels il est demandé d'accepter d'établir un contact régulier).

### *Focus sur les vœux de bonne année*

L'année du renouvellement général des conseils municipaux, la cérémonie des vœux est examinée d'autant plus soigneusement par le juge qu'elle est financée par la collectivité. En effet, cet événement ne peut avoir pour finalité de promouvoir les réalisations et la gestion de la collectivité.

Les quatre critères jurisprudentiels sont applicables aux vœux comme à toute autre action de communication. La loi électorale est respectée si :

- donc la collectivité a pour habitude d'organiser cette cérémonie chaque année : critères de régularité et d'antériorité,
- qu'elle n'entend pas en modifier les conditions de forme (nombre d'invités, coûts, etc.) : critère d'identité
- et que les intervenants, en particulier le maire (ou le président de l'EPCI), adoptent un discours neutre et informatif, sans prosélytisme électoral : critère de neutralité.

Dans l'ensemble, beaucoup des décisions de la justice administrative prises sur le sujet ont conclu à la légalité des actions de communication qui leur étaient soumises. Les juges ne sanctionnant guère que les comportements jugés intolérables, les collectivités peuvent organiser leur cérémonie des vœux sans crainte particulière, dès lors que les principes d'usage sont respectés, ainsi qu'en témoignent les arrêts suivants :

- **arrêt du Conseil d'État du 27 avril 2009, n° 321830, élections municipales de Montgeron** : *« Considérant que les propos tenus à l'occasion du discours de vœux comportaient, outre les vœux d'usage, des considérations générales sur l'action politique et sur son contexte national et international, à l'exclusion de toute mention de projets ou de réalisations de la commune ; qu'ainsi, l'utilisation par le candidat sortant de la tribune et de la salle mises à disposition par la commune à l'occasion des vœux aux habitants ne saurait être regardée comme ayant été faite en méconnaissance des dispositions citées plus haut des articles L. 52-1 et L. 52-8 du code électoral ; que, même si certains des propos tenus pouvaient être interprétés comme mettant en cause implicitement la légitimité de la candidature d'un adversaire, le discours litigieux ne saurait davantage être regardé comme un abus de propagande ni comme une manœuvre ayant altéré la sincérité du scrutin. »*
- **Arrêt du Conseil d'État du 3 juin 2009, n° 322469, élections municipales de Clamart** : *« Considérant que l'organisation de cérémonies de vœux en début d'année revêt un caractère traditionnel dans la commune de Clamart ; qu'il n'est pas établi ni même allégué que le maire ait utilisé les cérémonies qui se sont déroulées au mois de janvier pour exposer son programme électoral ou développer une polémique électorale ; que la publication du discours de vœux du maire dans le bulletin municipal, constante depuis des années, ne peut davantage être regardée comme constitutive d'une campagne de promotion prohibée. »*
- **Arrêt du Conseil d'État du 15 mars 2002, n° 236247** : *« Considérant que ni l'annonce lors de la cérémonie des vœux de la candidature de M. Y..., ni l'organisation d'un repas des aînés, qui*

*s'est déroulé de manière conforme à la tradition locale, alors même que de menus présents y ont été offerts aux convives, ni la célébration par le maire sortant d'un mariage dans la cage aux lions d'un cirque installé sur le territoire de la commune, quel que soit l'écho qui en a été donné par la presse locale, n'ont constitué des manœuvres susceptibles d'avoir altéré la sincérité du scrutin ; que ces manifestations n'ont pas porté atteinte à l'égalité des moyens de propagande entre les candidats. » Il n'en demeure pas moins qu'annoncer sa candidature lors de la cérémonie des vœux présente un risque. Il convient par sécurité juridique de ne pas engager dans cette situation un débat de nature électorale.*

- **Arrêt du Conseil d'État du 8 juin 2015, n° 385721** : *« il ne résulte pas de l'instruction que les cérémonies de vœux qui, en vertu d'une tradition établie, se tiennent dans chacun des cinq quartiers composant la commune avant d'être présentés à l'ensemble des habitants au Palais des congrès, soient constitutives, par la répétition de ces événements dans la période considérée (en plus d'inaugurations), d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations de la municipalité, prohibée par les dispositions précitées de l'article L. 52-1 du code électoral. »*
- **Arrêt du Conseil d'État du 20 mars 2009, n° 322003** : il a été jugé que la présentation d'un film lors d'une cérémonie des vœux rappelant les réalisations et les temps forts de l'année précédente, mais de manière objective, neutre et descriptive, n'a pas constitué une campagne de promotion publicitaire prohibée.
- **Arrêt du Conseil d'État du 29 juillet 2002, n° 236405** : la soirée des vœux, dont le carton d'invitation était, comme les années précédentes, présenté au nom du maire et du conseil municipal, n'a pas constitué une infraction aux dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral.

Les arrêts qui sanctionnent une violation de la loi électorale sont plus rares :

- **Arrêt du Conseil d'État du 25 février 2015, n° 382904, élections municipales de Palavas-les-Flots** : *« Considérant que la commune a procédé, à partir de janvier 2014, à une campagne de promotion publicitaire consécutive à l'obtention de la Marianne d'Or du développement durable, par le moyen d'affiches apposées sur une part significative du mobilier urbain de la commune ; que cette campagne mettait en avant l'ensemble de la politique de développement durable conduite par le maire sortant au cours de son mandat ; qu'en outre, en janvier 2014, une brochure de 32 pages présentant en des termes particulièrement élogieux l'action de la municipalité a été envoyée aux habitants en accompagnement des vœux du maire ; que ces deux actions de communication ainsi menées par le maire sortant ont constitué des campagnes de promotion publicitaire des réalisations de la municipalité au sens des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral. »*
- **Arrêt du Conseil d'État du 22 octobre 2014, n° 382821** : un bulletin municipal retranscrivant le discours du maire prononcé lors de la cérémonie des vœux et dressant un bilan avantageux et, à certains égards, polémique de l'action menée par la municipalité au cours du mandat écoulé, tout en évoquant de manière inappropriée les opposants à certains projets entrepris par la municipalité, est contraire aux règles énoncées.

D'une manière générale, il convient donc de porter une grande attention à la quantité d'invitations et aux moyens mis en œuvre (frais de bouche, moyens humains, cadeaux éventuels, etc.), lesquels ne doivent pas être d'une ampleur inhabituelle (**CE 11 février 2015, n° 382686**).

## CONSEILLERE DEPARTEMENTALE DU PAS-DE-CALAIS

**Comment considérer l'annonce que le maire sortant fait de sa candidature lors de la cérémonie des vœux ?**

**BENJAMIN ROUGERON**

**L'arrêt du Conseil d'État du 15 mars 2002** évoqué plus haut est assez conciliant, mais il faut se garder d'en faire une position de principe. En effet, le critère de neutralité commande de ne pas faire référence, de près ou de loin, aux prochaines élections. L'annonce de sa candidature pendant la cérémonie des vœux, qui est une cérémonie institutionnelle organisée par la collectivité, doit donc être évitée, ne serait-ce que par précaution, ou a minima ne pas être assortie d'une communication plus significativement électoraliste.

**COMMUNE DE COUSANCE**

**Lors de la cérémonie des vœux, il est de coutume de présenter des réalisations de l'année écoulée. En cette période préélectorale, il conviendrait, semble-t-il, de ne pas évoquer ce qui a été réalisé au cours de l'année 2019.** Est-ce bien le cas ?

**BENJAMIN ROUGERON**

Il faut en effet que l'évocation des réalisations de l'année soit sensiblement plus brève que les années précédentes. Si rien n'interdit d'organiser la cérémonie des vœux dès lors que celle-ci est habituelle, il est cependant évident que les discours prononcés à cette occasion ne doivent pas être entièrement de même nature que d'ordinaire. Lister les réalisations de l'année revient en effet à en faire implicitement la promotion. Dès lors que l'évocation des réalisations de l'année écoulée est habituelle, il est possible d'en faire une présentation succincte et informative, mais en s'abstenant d'y apporter des commentaires ou de répondre à des questions qui seraient posées par des administrés à cette occasion.

**COMMUNE DE COUSANCE**

Parmi les réalisations de l'année figurent un certain nombre de chantiers qui ont couvert la quasi-totalité de la mandature. Des travaux très conséquents ont été effectués dans le domaine de l'eau, tandis que deux gros chantiers structurants se sont achevés en 2019. Il est difficile de ne pas les évoquer sans en assurer la promotion. Sans doute faut-il être attentif aux adjectifs que l'on emploie ?

**BENJAMIN ROUGERON**

Exactement. Il faut veiller à ne pas porter une coloration particulière à votre présentation. Votre discours doit être celui du maire et non du candidat. Compte tenu de l'importance de ces projets, les évoquer lors de cette cérémonie est naturel, mais la sobriété doit être de mise. C'est une question d'équilibre.

J'évoquais plus haut **l'arrêt du Conseil d'État du 11 février 2015**. En l'espèce, la cérémonie des vœux avait pris une ampleur particulière en raison tant des moyens déployés par la commune que de l'affluence inhabituelle (400 personnes). En outre, le maire sortant, candidat à sa réélection, avait longuement évoqué dans son discours prononcé à cette occasion de nombreux projets susceptibles d'être mis en œuvre durant le mandat suivant, en ne limitant pas son propos à la présentation du bilan de la gestion du mandat écoulé. Ces « projets innovants et ambitieux » avaient ultérieurement fait l'objet de débats entre les deux listes durant la suite de la campagne électorale. L'organisation d'une telle cérémonie constituait donc une irrégularité de nature à affecter la sincérité du scrutin.

L'envoi des cartes de vœux obéit aux mêmes règles. Ainsi, en cas de saisine, le juge administratif, pour décider si l'envoi de cartes de vœux doit être ou non réintégré au compte de campagne, tient

compte des caractéristiques particulières de l'envoi des vœux par le candidat, leur caractère massif ou non, le contenu du message de vœux qui peut se rapporter plus ou moins aux thèmes de la campagne électorale, le caractère inhabituel de la démarche hors période électorale et les modifications éventuelles par rapport aux envois précédents. Ces éléments relèvent de chaque cas d'espèce (**RM n° 40267, JOAN du 6 mars 2000**).

C'est ainsi que dans **un arrêt du 20 mai 2005, n° 273749**, le Conseil d'État a admis qu'une carte de vœux puisse être adressée aux administrés par les élus sortants dès lors qu'il s'agit d'un « *envoi traditionnel dont le contenu se situe très directement dans le prolongement des cartes adressées les années précédentes et que la carte ne contient aucune allusion ni aux réalisations de la collectivité ni aux prochaines élections* ».

Il convient donc de veiller à ce que l'envoi des cartes de vœux réponde à une pratique régulière, que leur contenu ne fasse pas référence au scrutin et ni ne fasse la promotion de la gestion de la collectivité, et que cet envoi engendre un coût de réalisation, de production et d'envoi comparable à la pratique habituelle.

#### **COMMUNAUTE DE COMMUNES DE DECAZEVILLE COMMUNAUTE**

Devons-nous comprendre que **la photographie d'un événement survenu en mai 2019 ne peut figurer sur la carte de vœux ?**

#### **BENJAMIN ROUGERON**

Il est préférable de l'éviter, surtout si cette pratique déroge à celle des années précédentes.

#### **COMMUNAUTE DE COMMUNES DE DECAZEVILLE COMMUNAUTE**

Chaque année, la carte de vœux reprend une réalisation ou un événement de l'année écoulée.

#### **BENJAMIN ROUGERON**

Le critère d'antériorité est donc respecté. Dès lors que cette pratique est habituelle, que cela n'engendre pas de coût supplémentaire au regard des années précédentes et que la photographie est dépourvue de légende, la communication reste institutionnelle. Il est important que l'appréciation de la photographie soit laissée à la libre interprétation des administrés. En effet, l'appréciation d'une réalisation n'est pas toujours positive, notamment chez certains contribuables qui peuvent être opposés à un projet. Une photographie sans commentaire ne porte donc pas a priori atteinte au code électoral.

#### **COMMUNAUTE DE COMMUNES DE DECAZEVILLE COMMUNAUTE**

**Le Président de la Communauté de communes a également pour habitude d'apposer, au dos de la carte de vœux, un mot personnel. Est-ce à éviter ?**

#### **BENJAMIN ROUGERON**

Oui. Il sera d'autant plus préférable de supprimer le mot si la photographie de l'événement est maintenue. Il vous appartient d'apprécier si l'envoi d'une carte de vœux sans mot personnel a encore un sens. Ce qui importe surtout, c'est que l'envoi des cartes de vœux ait eu lieu chaque année, de sorte qu'il ne pourra vous être reproché d'avoir initié cette pratique en période préélectorale. De même que le critère de neutralité est primordial en matière de cérémonie des vœux, le critère d'antériorité est déterminant pour l'envoi des cartes de vœux.

## **ISABELLE FARGES, CONSULTANTE EN DEVELOPPEMENT TERRITORIAL**

L'appréciation du risque afférent à certaines actions de communication en période préélectorale ne dépend-elle pas également du contexte local? Le risque sera d'autant plus élevé que la situation locale sera plus conflictuelle.

## **BENJAMIN ROUGERON**

Exactement. Le juge s'appuie d'ailleurs sur un faisceau de critères pour évaluer la nécessité d'une sanction. À pratique équivalente, un contexte local tendu conduira en effet plus souvent à une sanction. Un terrain propice à la polémique doit donc amener le candidat à porter une attention accrue à ses actions de communication institutionnelle.

### ***Les sanctions***

Parmi les cinq critères examinés par le juge pour évaluer la nécessité d'une sanction, le plus déterminant est celui de l'écart de voix. À pratique équivalente, le juge décidera donc plus souvent d'annuler le scrutin lorsque l'écart de voix entre les listes ou les candidats est faible.

Les quatre autres critères sont :

- 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.

Le Conseil d'État rappelle qu'il n'appartient pas au juge de l'élection de sanctionner toute irrégularité ayant pu entacher le déroulement d'une campagne électorale, mais seulement d'apprécier si cette irrégularité a été de nature à affecter la sincérité du scrutin et, par suite, la validité des résultats proclamés (**CE 24 septembre 2008, n° 317786**).

## **CONSEILLERE DEPARTEMENTALE DU PAS-DE-CALAIS**

**Le recours a posteriori suppose donc que le maire sortant ait été réélu à de courtes voix ?**

## **BENJAMIN ROUGERON**

C'est l'une des situations envisageables; il en existe d'autres. Une fois les résultats connus, tout électeur peut tenter un recours en annulation du scrutin (**voir articles R 119 et suivants du code électoral**).

## **CONSEILLERE DEPARTEMENTALE DU PAS-DE-CALAIS**

Dans l'hypothèse où le maire sortant n'est pas réélu, il ne sera pas sanctionné pour ses infractions à la loi électorale, puisque l'opposition n'aura aucun intérêt à demander l'annulation du scrutin. **Est-il possible de procéder, dès avant le scrutin, à des signalements sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale ?**

## **BENJAMIN ROUGERON**

Ces signalements sont envisageables, précisément parce que leur fondement juridique n'est plus électoral, mais pénal. Si vous souhaitez recourir à **l'article 40 du code de procédure pénale**, c'est que vous considérerez qu'un délit est constitué. La sanction prévue par la loi électorale n'est pas exclusive d'une incrimination pénale, comme la prise illégale d'intérêt, la corruption ou la mauvaise utilisation des deniers publics. Si le délit est estimé avéré, vous pouvez procéder à une alerte. Le procureur décidera ensuite de lancer ou non l'action publique. Il s'agit d'une action pénale qui peut être lancée avant les élections.

## CONSEILLERE DEPARTEMENTALE DU PAS-DE-CALAIS

Comme je l'ai précisé, il s'agit d'un maire sortant qui, pour la première fois, a offert un mug, sur la boîte duquel figurait son nom. En outre, une voiture circule désormais dans cette ville de 4.000 habitants pour conduire les personnes âgées dans les commerces, sans que le conseil municipal n'ait jamais été saisi de cette question. De même, le maire sortant a distribué en mains propres les bons de Noël aux agents de la commune, alors que ces bons étaient traditionnellement joints à la fiche de paye remise sous pli. D'autres pratiques similaires ont également été contestées. Cinq signalements sur le fondement de **l'article 40 du code de procédure pénale** ont déjà été déposés, suivis, pour certains d'entre eux, par des enquêtes actuellement en cours.

## BENJAMIN ROUGERON

Au vu des exemples que vous citez, beaucoup de ces pratiques sont effectivement contestables, mais elles peuvent être pour certaines constitutives d'infractions plus graves que la simple violation de la loi électorale. Comme vous l'avez souligné, l'opposition n'aura aucun intérêt à demander l'annulation du scrutin si elle remporte le scrutin. Cela n'empêche pas d'intenter, par ailleurs, une action pénale. Ce sera ensuite au parquet de prendre une décision.

## CONSEILLERE DEPARTEMENTALE DU PAS-DE-CALAIS

**Ne suis-je pas tenue, en tant qu'élue, de recourir à l'article 40 du code de procédure pénale ?**

## BENJAMIN ROUGERON

Dès lors que vous avez connaissance d'un délit, vous êtes en effet censée en informer le procureur de la République, en lui produisant les éléments à charge dont vous avez connaissance.

## COMMUNE DE FERFAY

Notre commune n'organise pas de cérémonie des vœux, mais **adresse traditionnellement à ses habitants, chaque mois de janvier, un bulletin municipal exposant les réalisations de l'année, les projets de l'équipe municipale, les services proposés par la commune et la communauté d'agglomération, etc. En période préélectorale, son contenu doit-il être expurgé de certains éléments ?**

## BENJAMIN ROUGERON

Si le bulletin en question ne fait que lister des informations pratiques à destination de la population, il ne s'agit que de communication administrative. Les données chiffrées, les réalisations et les travaux peuvent être récapitulés de façon neutre, mais il faut éviter d'évoquer les projets, ceux-ci relevant davantage du programme électoral que de la communication informative.

### *Les sanctions (suite)*

Aux sanctions électorales peuvent s'ajouter des sanctions pénales. **L'article L. 90-1 du code électoral**, notamment, dispose que toute infraction aux dispositions de **l'article L. 52-1 du code électoral** est passible d'une amende de 75.000 euros.

## 4. L'interdiction de toute publicité commerciale en période préélectorale

Cette interdiction concerne surtout l'achat d'espaces publicitaires, notamment par voie de presse. Ainsi, un encart publicitaire acheté par un candidat dans un journal local, appelant à sa réélection, et attaquant vivement un adversaire politique, viole la loi électorale (**CE 28 juillet 1993, n° 138903**). **L'article L. 52-1, alinéa 1<sup>er</sup>, du code électoral** dispose en effet que « *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 ».*

#### **COMMUNE DE COUSANCE**

Chaque jour, apparaît dans « Le Progrès du Jura » un article sur un maire du Jura, indiquant les raisons pour lesquelles il entend ou non se représenter. **J'ai moi-même été sollicité par ce journal local en vue de la rédaction d'un article sur ma candidature, dans lequel figureraient notamment mes réalisations et mes projets.** Or, Territoires Conseils m'a indiqué qu'il pouvait être problématique d'illustrer cet article par une photographie de l'ensemble des candidats de notre liste. Quelles sont les règles en la matière ?

#### **BENJAMIN ROUGERON**

L'interdiction porte sur l'achat d'un encart publicitaire auprès de ce journal. En revanche, la presse étant libre, rien n'interdit que votre candidature soit relayée par un organe de presse à son initiative. Le journal, qui n'est pas lié par les règles d'interdiction de publicité commerciale en période préélectorale, peut donc décider de valoriser votre campagne, du moins jusqu'au début de la campagne officielle, c'est-à-dire jusqu'au lundi 2 mars 2020. En effet, les règles plus restrictives de la campagne officielle s'appliqueront à compter de cette date, de sorte que les médias devront respecter l'égalité de traitement. Il convient donc de distinguer la liberté de la presse, dont vous pouvez bénéficier sans restriction, de l'achat d'un encart publicitaire à votre initiative.

### **5. L'interdiction de l'affichage sauvage en période préélectorale**

Cette interdiction s'applique à la même période que celle de l'interdiction de toute publicité commerciale. Voir **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 ».*

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

**L'article L. 49 du code électoral** dispose qu'*« à partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents ».* Cela inclut les deux samedis, 14 et 21 mars 2020.

Cet article a été très récemment modifié. Sont désormais expressément interdites les réunions publiques la veille du scrutin. Cette nouvelle disposition, qui n'entrera en vigueur qu'au mois de juin 2020, ne sera cependant pas applicable aux prochaines élections municipales. En l'état actuel du droit, il est donc possible d'organiser des réunions publiques les samedis 14 et 21 mars 2020, sous réserve de ne pas distribuer de tracts. Il est peut-être néanmoins préférable de ne pas y procéder, par précaution.

#### **COMMUNE DE COUSANCE**

Nous souhaitons organiser, à la fin janvier ou au début de février, **un repas avec les bénévoles de la commune qui participent au fleurissement de la commune. À cette occasion, nous évoquerons les récompenses pour le fleurissement reçues du conseil départemental et du conseil régional au cours de l'année.** Est-ce légal ?

## **BENJAMIN ROUGERON**

Si ce repas est traditionnel et que vous n’y conviez que les personnes habituellement invitées et qui ont pris une part active au fleurissement, vous pouvez évoquer les récompenses obtenues par leur travail. En revanche, il serait contestable d’inviter, exceptionnellement en 2020, des administrés qui n’auraient pas participé au fleurissement.

## **COMMUNE DE COUSANCE**

**Nous venons d’obtenir le label « Ville prudente ».** Soixante-seize villes en ont bénéficié en 2019. **Ce label est décerné par la Sécurité sociale sur la base d’un certain nombre de critères. Or, le fabricant du panneau portant le label souhaite que sa dépose soit mise en valeur par voie de presse.** Est-ce possible au regard de la loi électorale ? L’obtention de ce label peut-elle également être mentionnée dans le bulletin municipal ?

## **BENJAMIN ROUGERON**

Comme indiqué précédemment, la presse est parfaitement libre de mentionner et de valoriser l’événement. Quant à le relater dans le bulletin municipal, il est possible de le mentionner, mais sans commentaires. En effet, la loi électorale n’impose pas de taire les réalisations de l’année ; elle contraint seulement à ne pas les valoriser.

Certaines questions posées par les participants renvoient 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](http://www.banquedesterritoires.fr) en cliquant dans le menu sur la rubrique « Service de renseignements juridiques et financiers » puis « poser une question ». Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d’intérêt général de la Banque des Territoires, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu’aux communes de moins de 10 000 habitants.