



LE BULLETIN D'UNIMAIR

Année 5 Numéro 38

février 2007

La communication en période électorale

L'article L.52-1 du Code électoral pose le principe de l'interdiction durant les 6 mois précédant la campagne de « toute campagne, toute promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'un collectivité [...] sur le territoire des collectivités intéressées par les scrutins. » Le Conseil d'État a précisé que cette interdiction s'applique dès le premier jour du sixième mois qui précède celui au cours duquel la première élection générale doit avoir lieu (CE 5 juin 1996, Élections Municipales de Morhange)

1/ interdiction des campagnes de promotion publicitaire

Le législateur a posé comme principe l'interdiction des campagnes de promotion publicitaires en période électorale. Cette notion n'est pas précisément définie mais si l'on se réfère à l'article L.52-1 du Code électoral, il semble qu'il s'agisse d'éviter tout phénomène de « prime au sortant », c'est à dire l'utilisation de moyens procurés par l'exercice d'une fonction exécutive visant la promotion personnelle de l'élu en question, à travers les réalisations de sa collectivité. Il s'agit donc de garantir le principe d'égalité des chances de succès.

La campagne municipale ne doit pas être le vecteur des campagnes électorales.

En revanche la communication habituelle des collectivités peut se poursuivre normalement. En cas de doute le juge utilise les critères de l'ancienneté et de la régularité. Ainsi un bulletin mensuel, avec un édito, peut continuer à paraître sans modification.

Une action de communication pourra être assimilable à une campagne de promotion si :

- ◆ Sa périodicité n'est pas prouvée. En application du principe de continuité de la vie municipale, la communication habituelle des collectivités peut se poursuivre. Il convient donc que la publication de tels journaux municipaux soit identique avec la pratique habituelle de la collectivité.
- ◆ Elle revêt une apparence publicitaire (logo, mise en page, supports, illustrations, etc.) Tout changement dans le nombre, la taille des photographies, la qualité du papier ou encore le passage d'une version noire et blanc à une version couleur peuvent être des éléments pris en compte par le juge.
- ◆ Elle a un sens favorable à des personnes ou des faits précis. Ainsi, un supplément à un bulletin municipal consacré à la politique sociale d'une ville comportant un entretien avec l'adjoint au maire chargé de ce secteur et le représentant sur de nombreuses photographies (cet adjoint étant candidat) a été considéré comme un moyen de campagne électorale (Arrêt du Conseil d'Etat du 10 juin 1996, Cantonale de Metz)

En cas de doute, le juge utilise là encore les critères de l'ancienneté et de la régularité d'une pratique de la communication.

- ◆ Un lien (explicite ou non) avec les élections peut être établi. Le contenu de l'information devra être politiquement neutre, avec un rôle purement informatif, sans polémique électorale ou subjectivité des propos.

En revanche, constitue une campagne de promotion publicitaire licite un document payé et diffusé par un candidat mettant en valeur son rôle au sein d'une collectivité (arrêt du Conseil d'Etat du 22 février 1995 M. Antiste)

2/ Entités concernées

Toutes les collectivités locales, quelles que soient l'importance de leur population sont concernées par les règles applicables à ces campagnes de promotion publicitaires.

C'est à dire peuvent être visées les collectivités territoriales dont les élus sont candidats à l'élection en cause (régions, départements, communes) mais également leurs établissements publics (CCAS, OPHLM, etc) ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les syndicats intercommunaux.

En effet, le Conseil Constitutionnel a indiqué qu'une communauté urbaine, EPCI, constitue une collectivité au sens de l'article L.52-1 du Code électoral (Avis du Conseil Constitutionnel du 4 novembre 1993, AN Rhône, 2ème circonscription)

Peuvent également être concernés les satellites publics des collectivités, tels que les groupements d'intérêts publics (GIP) et leurs satellites privés, tels que les sociétés d'économie mixte (SEM) et les associations subventionnées.

En conclusion la « notion de collectivité intéressée par le scrutin » est donc très large.

3/ Les éditoriaux et tribunes libres

La théorie de la continuité de la vie municipale veut que les magazines et autres supports de communication ne changent pas en période électorale. Un magazine, un bulletin municipal, pourra donc comporter dans les mêmes formes que celles utilisées précédemment les rubriques habituelles.

Le maire peut donc continuer à signer et écrire un édito accompagné de sa photographie.

Cependant dans ce cas, il conviendra d'être attentif au contenu de l'édito, ne devant pas être assimilé; sur le fond, à un moyen de campagne.

Concernant les tribunes libres, ou espace d'expression réservé pour les différents groupes ou partis politiques représentés au sein du conseil municipal, sauf accord général, rien ne justifie leur suppression, sous réserve qu'elles ne soient pas utilisées comme moyen de propagande électorale.

A retenir :

Pour ne pas être qualifiée de promotion ou de propagande électorale, la publication d'une collectivité devra :

- avoir un caractère d'antériorité,
- être régulière
- neutre
- et avec des informations identiques.

4/ Bilans et compte rendu de mandat

L'article L.52-1 alinéa 3, précise que l'interdiction de la promotion des réalisations ou de la gestion « 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 prudence invite donc à faire du bilan de mandat, quel que soit le support (brochure, site internet...) une publication émanant clairement et directement du ou des candidats ne présentant aucune ambiguïté de contenu ou de mise en forme qui permettrait de la confondre avec une publication émanant de la collectivité.

5/ Les inaugurations

La législation ne fait pas état des inaugurations d'équipements publics de manière explicite. Toutefois, le Conseil d'Etat a considéré que l'inauguration en mars 1995, d'une bibliothèque municipale ouverte au public depuis plus d'un an, ainsi que celle d'une station d'épuration qui fonctionnait depuis plusieurs mois, constituaient des éléments d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations de la collectivité prohibées par l'article L.52-1 du Code électoral (Arrêt du Conseil d'État du 7 mai 1997 Annonnay)

Il convient que les conditions d'organisation d'inauguration semblent ainsi devoir être, elles aussi, identiques avec la pratique habituelle de la collectivité.

En effet, selon la jurisprudence, dès lors que les inaugurations sont une activité traditionnelle de la collectivité et qu'il n'apparaît pas que le moment soit choisi en fonction de considérations électorales, rien ne lui interdit de procéder à ces cérémonies.

6/ Réalisation de sondages.

De même que pour les inaugurations, la réalisation de sondage par une collectivité n'est pas prohibée.

Mais certaines précautions doivent être prises, afin d'éviter que leur coût ne soit intégré dans le compte de campagne d'un candidat notamment :

- le moment de sa réalisation : il est conseillé de réaliser le sondage en dehors de la période prévue à l'article L.52-4 du Code électoral, à savoir un an avant l'élection ;
- le commanditaire du sondage ne doit pas être le candidat, élu de la collectivité en question ;
- l'exploitation du sondage ou l'utilisation de ses résultats ne doit pas être reprise pour orienter une campagne par le candidat.

Constitue une dépense électorale, tout sondage effectué dans l'année précédant l'élection, commandité par un candidat (avec son accord même tacite) et lui servant à l'orientation de sa campagne électorale.

7/ l'utilisation de fichiers

La Cnil a mis en ligne sur son site internet un guide pratique « l'utilisation des fichiers dans le cadre d'activités politiques : obligations légales et préconisations de la CNIL »

Ce guide reprend, entre autres, les recommandations du 5 octobre 2006 relatives à la mise en œuvre de fichiers dans le cadre d'activités politiques. Il a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles doivent être gérés les fichiers internes du parti politique de l'élu ou du candidat ainsi que de donner des conseils pratiques relatifs à l'organisation d'opérations de prospections politiques.

Une fiche spécifique fait également le point sur les déclarations à accomplir (exonération-déclaration simplifiée etc.) Ce guide est téléchargeable à l'adresse suivante : www.cnil.fr

Les textes relatifs à la propagande électorale

CODE ELECTORAL (Partie Législative) CHAPITRE V Propagande

Article L47

Les conditions dans lesquelles peuvent être tenues les réunions électorales sont fixées par la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion et par la loi du 28 mars 1907 relative aux réunions publiques.

Article L48

Sont applicables à la propagande les dispositions de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, à l'exception de son article 16.

Ainsi qu'il est dit à l'alinéa 3 de l'article 15 de ladite loi, les affiches des actes émanés de l'autorité seront seules imprimées sur papier blanc.

Dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, les articles 15 et 17 de la loi susvisée ne sont applicables que sous réserve des dispositions de la loi locale du 10 juillet 1906.

Article L49

(Loi n° 85-1317 du 13 décembre 1985 art. 22 Journal Officiel du 14 Décembre 1985)

(Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 art. 2 V Journal Officiel du 22 juin 2004)

Il est interdit de distribuer ou faire distribuer, le jour du scrutin, des bulletins, circulaires et autres documents.

A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est 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 L50

Il est interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats.

Article L50-1

(inséré par Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 art. 4 Journal Officiel du 16 janvier 1990 en vigueur le 1er septembre 1990)

Pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, aucun numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit ne peut être porté à la connaissance du public par un candidat, une liste de candidats ou à leur profit.

Article L51

(Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 art. 2 Journal Officiel du 16 janvier 1990 en vigueur le 1er septembre 1990)

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 candidat ou à chaque liste de candidats.

Pendant les trois 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.

Article L52

Si le maire refuse ou néglige de se conformer aux prescriptions de l'article précédent et aux dispositions réglementaires prises pour leur exécution, le préfet doit en assurer immédiatement l'application par lui-même ou par un délégué.

Article L52-1

(Loi n° 66-1022 du 29 décembre 1966 art. 2 Journal Officiel du 30 décembre 1966)

(Loi n° 85-1317 du 13 décembre 1985 art. 22 II Journal Officiel du 14 Décembre 1985)

(Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 art. 3 Journal Officiel du 16 janvier 1990 en vigueur le 1er septembre 1990)

(Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 art. 23 I Journal Officiel du 4 janvier 2001)

Pendant les trois 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.

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. 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. Les dépenses afférentes sont soumises aux dispositions relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales contenues au chapitre V bis du présent titre.

Nota: Loi 2001-2 2001-01-03 art. 23 II; Les dispositions des deux dernières phrases du deuxième alinéa revêtent un caractère interprétatif.

Article L52-2

(Loi n° 85-1317 du 13 décembre 1985 art. 22 III Journal Officiel du 14 décembre 1985)

(Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 art. 2 V Journal Officiel du 22 juin 2004)

En cas d'élections générales, aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par la voie de la presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain. Il en est de même dans les départements d'outre-mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements concernés.

En cas d'élections partielles, les mêmes dispositions s'appliquent jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote de la circonscription territoriale intéressée.