

FORMATION DES ELUS

LUNDI 23 SEPTEMBRE 2019

AMBIALET

&

JEUDI 03 OCTOBRE 2019

LISLE SUR TARN

THEME :

**LA COMMUNICATION
EN PERIODE ELECTORALE**

Association des Maires et des Elus locaux du Tarn

« *La communication institutionnelle en période électorale* »

ITINÉRAIRES
AVOCATS



CADOZ LACROIX REY VERNE

Pierre-Stéphane REY - Avocat Associé

23 septembre et 3 octobre 2019

2

Sommaire

1. Rappel des principes
2. Publicité commerciale
3. Campagne de promotion publicitaire
4. Le bilan de fin de mandat
5. Focus: la communication en ligne

1. Rappel des principes

- La question des **risques liés à la communication des collectivités territoriales** durant les périodes électorales doit s'apprécier au regard des **grands principes** issus des textes et de la jurisprudence en matière :
 - ▣ **d'une part**, de financement des campagnes électorales : les élus disposant d'un mandat dans une collectivité ne doivent pas bénéficier d'avantages par rapport aux autres candidats du fait de cette situation, au-delà de la notoriété résultant de leur mandat
 - ▣ **d'autre part**, des règles relatives à la sincérité du scrutin, à la neutralité des personnes publiques et à l'égalité entre les candidats

1. Rappel des principes

- **Grands principes :**
 - ▣ Respect de la **sincérité du scrutin**
 - ▣ **Égalité de traitement entre les candidats**, qu'ils soient candidats sortants ou non, et qu'ils disposent ou non d'un autre mandat
 - ▣ **Neutralité des personnes morales** et préservation des moyens publics
 - ▣ **Plafonnement des dépenses de campagne** (pour les Communes de plus de 9.000 habitants)

1. Rappel des principes

- La notion de **campagne électorale** prête à confusion, et il faut distinguer :
 - La **campagne électorale officielle** qui est fixée par le Code électoral en fonction des dates du scrutin
 - La **campagne électorale**, au sens des obligations du candidat qui est prévue par l'article L. 52-4 : « *le mandataire recueille, pendant les **six mois précédant** le premier jour du mois de l'élection (...)* ».
 - Cette période de **6 mois** a débuté, compte tenu de la date du scrutin municipal, le **1^{er} septembre 2019** (loi n°2016-508 du 25.04.2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections)
 - Cette période était auparavant fixée à un an, date coïncidant désormais avec l'application des règles limitant et encadrant la communication institutionnelle

1. Rappel des principes

- Le financement des campagnes électorales

	Communes de plus de 9000 habitants	Communes de moins de 9000 habitants
Interdiction pour les personnes morales de participer au financement de la campagne électorale (art. L.52-8 C. élect.)	Applicable	Applicable
Déclaration d'un mandataire financier (art. L.52-4 C. élect.)	Obligatoire	Non requis. Cependant, aucune disposition n'interdit l'application de ces dispositions. Le mandataire ne sera pas déclaré auprès de la Préfecture.
Établissement et dépôt d'un compte de campagne (art. L.52-12 C. élect.)	Obligatoire, si obtention d'au moins 1% des suffrages ou dons de personnes physiques	Non requis. Cependant, aucune disposition n'interdit l'application de ces dispositions. Le compte de campagne ne sera pas soumis au dépôt auprès de la CNCCFP.
Respect d'un plafond par habitant des dépenses électorales (art. L.52-11 C. élect.)	Applicable	Non applicable

2. Publicité commerciale

- Article L.52-1 al. 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. »*

2. Publicité commerciale

- **Principe :**
 - La publicité commerciale, par quelque procédé que ce soit, utilisée à des fins de propagande électorale est interdite depuis le 1^{er} septembre 2019
 - Ce principe est méconnu dès lors que les 3 conditions suivantes sont réunies :
 - Un message électoral
 - Délivré par voie de presse ou tout moyen de communication audiovisuelle
 - Employant un procédé revêtant un caractère de publicité commerciale

2. Publicité commerciale

□ Applications jurisprudentielles :

■ Constitue un procédé de publicité commerciale :

- La publication, dans le bulletin municipal « Gran Gouzié », tiré à 15 000 exemplaires, une semaine avant la tenue des opérations électorales, d'une série d'articles retraçant de façon exhaustive et avantageuse les actions menées par l'équipe municipale sortante au cours de l'année écoulée

■ CE, 17 avril 2015, n°385628

3. Campagne de promotion publicitaire

□ Article L.52-1 al. 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, 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. »*

3. Campagne de promotion publicitaire

- **Principe** : Depuis le 1^{er} septembre 2019, interdiction des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité
- Ces principes s'appliquent à tous les outils ou modes de communication institutionnelle des collectivités (bulletins municipaux, affichage, sites Internet et réseaux sociaux, cérémonies et manifestations publiques...)

3. Campagne de promotion publicitaire

- **Critères pris en compte pour apprécier l'existence d'une campagne de promotion publicitaire prohibée :**
 - Neutralité du contenu :
 - présentation neutre et objective rédigée en termes informatifs et mesurés
 - ou présentation flatteuse, élogieuse, avantageuse / caractère électoral ou polémique du message

3. Campagne de promotion publicitaire

▣ Antériorité et régularité de la publication :

- Préexistence (ou non) de la publication / caractère habituel ou traditionnel
- Identité de forme et de contenu par rapport aux publications antérieures
- Identité de périodicité ou de régularité par rapport aux publications antérieures

3. Campagne de promotion publicitaire

▣ **Applications jurisprudentielles :**

▣ Bulletins municipaux :

- N'est **pas constitutive** d'une campagne de promotion publicitaire :
 - La publication en octobre 2013 et janvier 2014 de deux numéros du bulletin communal qui comportent des informations sur la vie communale et présentent en termes mesurés des réalisations achevées au cours du trimestre ainsi que les travaux en cours de réalisation
 - CE, 3 décembre 2014, n°381909

3. Campagne de promotion publicitaire

- En revanche, **est constitutive** d'une campagne de promotion publicitaire :
 - La publication d'un bulletin municipal en décembre 2013 présentant de manière avantageuse les réalisations de la Commune au cours du semestre écoulé, dans la mesure où si la tonalité favorable de la présentation ne diffèrent pas, en elle-même, de celle des précédents bulletins municipaux, elle était précédée d'un éditorial du Maire sortant prenant ouvertement parti pour les candidats issus de la liste municipale sortante
 - CE, 3 décembre 2014, n°[382217](#)

3. Campagne de promotion publicitaire

- Ainsi que :
 - La publication, en des termes mesurés et reprenant le format d'éditions antérieures, d'un nouveau numéro du journal de la municipalité comprenant, d'une part, des informations pratiques relatives à l'état civil, aux associations et commerces du village ainsi qu'à diverses manifestations organisées sur son territoire, d'autre part, l'analyse détaillée des réalisations de la commune au cours des dernières années dans l'ensemble des domaines de compétence de celle-ci, illustrée par de nombreuses photos, où figurait fréquemment le Maire, dans la mesure où bien que datée de décembre 2013, elle a été diffusée seulement en février 2014, après une longue période d'interruption de plus de trois ans et demi, la précédente édition étant parue en mai 2010
 - CE, 21 janvier 2015, n°[382824](#)

3. Campagne de promotion publicitaire

- En revanche, **est constitutive** d'une campagne de promotion publicitaire :
 - La publication, prise en charge par la Commune, dans un organe de presse régional de nombreux articles entre septembre et décembre 2013 valorisant par des messages à caractère promotionnel l'action du Maire sortant dont la photographie accompagnait le plus souvent ces publications et l'acquisition de plusieurs numéros de ce journal pour les distribuer gratuitement sur la voie publique constituent une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la Commune, eu égard au contenu de ces articles et à leur tonalité et alors même qu'ils ne feraient pas référence explicitement aux élections municipales
 - CE, 6 mai 2015, n°385865

3. Campagne de promotion publicitaire

- Campagne d'affichage :
 - **Est constitutive** d'une campagne de promotion publicitaire :
 - Le fait pour la municipalité de Valence de faire apposer en treize points de la Ville, à partir du 28 janvier 2008, des affiches de quatre mètres sur trois faisant état d'une absence d'augmentation des taux communaux d'imposition pour la treizième année consécutive
 - En effet, eu égard à son contenu, repris dans les documents de campagne électorale du candidat, ainsi qu'à sa date de lancement, cette opération d'affichage présente le caractère d'une campagne de promotion publicitaire de la gestion d'une collectivité, dont l'intéressé, qui a exercé le mandat de Maire de Valence de 1996 à 2004, a tiré bénéfice pour sa campagne électorale, nonobstant la circonstance que cette opération ait été réalisée tous les ans depuis janvier 1996
 - CE, 13 novembre 2009, n°325551

3. Campagne de promotion publicitaire

■ Inaugurations :

- N'est **pas constitutive** d'une campagne de promotion publicitaire :

- La pose, par le Maire, de la première pierre du futur " *Pôle associatif et culturel* " de la Commune, le 11 février 2014, événement auquel avaient été conviés les responsables d'associations ne revêt pas un caractère électoral : ni cet événement, ni sa mention dans l'édition du journal " La Dépêche.fr " du 14 février 2014 n'ont méconnu l'article L. 52-1 de ce code, et ce alors même que le site de campagne du Maire sortant comportait un lien vers cet article

- CE, 7 janvier 2015, n°382916

3. Campagne de promotion publicitaire

- Eu égard à leur répétition et à leur contenu, **constitue** une campagne de promotion publicitaire :

- L'organisation par la Commune d'un grand nombre d'événements destinés à promouvoir ses réalisations ou sa gestion, notamment par la réitération d'inaugurations (inauguration du nouveau local de la protection civile le 17 décembre 2007, inauguration de la première tranche du Pôle de collecte des déchets le 15 décembre 2007, inauguration d'une Salle polyvalente dans une école le 25 janvier 2008, inauguration des nouveaux locaux d'un club de bridge le 6 février 2008, inauguration de la mise en eau d'une tranche de la station d'épuration de la Communauté de communes le 9 février 2008 et inauguration de la salle des fêtes des aînés le 29 février 2008)

- CE, 10 juillet 2009, n°322070

3. Campagne de promotion publicitaire

■ Cérémonie des vœux :

■ **Ne constitue pas** une campagne de promotion publicitaire :

■ Le discours prononcé à l'occasion de la cérémonie des vœux qui comporte un bilan des réalisations de la Commune au cours de l'année écoulée et des projets en cours de réalisation

■ CE, 3 décembre 2014, n°381909

3. Campagne de promotion publicitaire

■ L'autorisation donnée au candidat à une élection de présenter, dans le cadre de sa campagne électorale, le bilan de ses mandats permet uniquement de déroger à l'interdiction des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité. Elle ne permet pas de déroger à l'interdiction de 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

4. Le bilan de fin de mandat

- Article L.52-1 al. 2 du Code électoral :
 - « *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. »*

4. Le bilan de fin de mandat

- **Le bilan de mandat réalisé par la collectivité :**
 - Art. L.52-1 al.1 du Code électoral : constitue une « campagne de promotion publicitaire » des réalisations de la collectivité, qui est interdite depuis le 1^{er} septembre 2019
 - Le bilan de mandat ne pouvait être réalisé et financé par la collectivité qu'antérieurement 1^{er} septembre 2019
 - Si un tel bilan a été réalisé, il est impératif de veiller à ce qu'il cesse d'être diffusé ou mis à disposition (en Mairie, sur le site internet de la collectivité) depuis le 1^{er} septembre 2019

4. Le bilan de fin de mandat

□ **Le bilan de mandat réalisé par le candidat :**

- Dérogation qui permet au candidat de présenter le bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus
- Le bilan de mandat relève de la propagande électorale : il peut être réalisé, y compris en des termes valorisants, s'il est financé sur des fonds privés, provenant du candidat, de ses colistiers ou des personnes physiques contribuant à la campagne
- Le bilan de mandat du candidat ne peut être ni réalisé, ni financé par la collectivité

4. Le bilan de fin de mandat

□ **Le bilan de mandat réalisé par le candidat :**

- **Interdiction de la publicité commerciale depuis le 1^{er} septembre 2019** : L'autorisation donnée au candidat à une élection de présenter, dans le cadre de sa campagne électorale, le bilan de ses mandats permet uniquement de déroger à l'interdiction des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité. Elle ne permet pas de déroger à l'interdiction de 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

4. Le bilan de fin de mandat

27

□ **Application jurisprudentielle :**

- La publication, le 2 mars 2017, dans un journal local, par un candidat d'une page vantant les réalisations de son précédent mandat à des fins de propagande électorale constitue une campagne de promotion publicitaire mais entre dans le champ de la dérogation qui autorise la présentation par un candidat du bilan de la gestion de son mandat
- Cette publication a, en revanche, donné lieu à une utilisation, interdite par le premier alinéa de l'article L. 52-1, d'un procédé de publicité commerciale par voie de presse
 - CE, 6 juin 2018, n°415317

4. Le bilan de fin de mandat

28

□ **Le bilan de mandat réalisé par le candidat :**

- **Interdiction de l'utilisation des moyens de la collectivité :** L.52-8 al. 2 du Code électoral : « *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.* »

4. Le bilan de fin de mandat

- **Le bilan de mandat réalisé par le candidat :**
 - ▣ **Interdiction de l'utilisation des moyens de la collectivité L.52-8 C. élect. :**
 - ▣ **Moyens matériels :**
 - Logo ou blason, papier à en-tête de la collectivité
 - Moyens d'impression ou de reprographie
 - Photographies
 - Moyens de communications (mail, fax...)
 - ▣ **Moyens humains**

5. Focus: la communication en ligne

- Article L.48-1 du Code électoral :
 - ▣ *« Les interdictions et restrictions prévues par le présent code en matière de propagande électorale sont applicables à tout message ayant le caractère de propagande électorale diffusé par tout moyen de communication au public **par voie électronique** »*

5. Focus: la communication en ligne

□ Principe :

- Les modes de communication par voie électronique sont soumis aux mêmes obligations que les modes plus « classiques »
- La jurisprudence rendue les concernant est donc transposable, par exemple, celle relative aux bulletins municipaux est applicable aux sites internet des collectivités
- Une différence tout de même : la pérennité des informations diffusées par voie électronique nécessite, de préférence, d'effacer tout contenu dont la diffusion serait proscrite en période électorale, et ce, quand bien même la mise en ligne serait intervenue antérieurement à la période électorale

5. Focus: la communication en ligne

- La difficulté principale est de bien veiller à faire une distinction claire entre :
 - Le site internet de la collectivité et celui du/des candidats
 - Le compte Twitter ou Facebook de la collectivité et celui du/des candidats
 - Et ceci afin d'éviter de créer toute confusion dans l'esprit des électeurs qui pourrait altérer la sincérité du scrutin et conduire, potentiellement, à l'annulation des opérations électorales

5. Focus: la communication en ligne

- Ainsi, la collectivité peut, bien évidemment, disposer d'un site internet et/ou d'un compte sur un réseau social afin d'informer les concitoyens de la vie municipale
- L'exécutif de la collectivité peut également disposer d'un tel outil afin communiquer en cette qualité (et non en tant que candidat)
 - Ces outils sont financés et gérés par la collectivité
 - Cependant, la doctrine préconise, par précaution, de suspendre l'utilisation des outils de l'exécutif, en période électorale

5. Focus: la communication en ligne

- Le candidat, en cette qualité (et, par ailleurs, Maire ou élu sortant) peut disposer d'un site internet ou d'un compte sur un réseau social
 - Cependant, ces outils ne doivent être ni financés, ni gérés par la collectivité
 - Ces sites et comptes doivent être, comme rappelé ci-avant, clairement distincts des sites et comptes de la collectivité
 - L'intitulé des comptes des réseaux sociaux doit permettre aux électeurs de déterminer s'ils consultent le compte :
 - de la collectivité : « Ville de X »
 - de l'exécutif de la collectivité : « Maire de la Ville de X », sans référence au nom du Maire
 - ou du candidat : « Paul DUPONT », sans référence à la Ville dont est Maire le candidat

5. Focus: la communication en ligne

- Le contenu diffusé via ces outils fait également l'objet d'un contrôle particulier du juge, ce dernier veillant à ce que ne soient pas mélangées :
 - Les informations institutionnelles, qui sont, en principe, de par leur nature, vouées à être diffusées via les outils de communication de la collectivité
 - La propagande électorale, qui ne trouve sa place, conformément aux règles établies par le Code électoral, que dans le cadre de la communication des candidats, et donc via leurs outils de communication

5. Focus: la communication en ligne

- Application jurisprudentielle :
 - A été reconnu comme de nature à créer une confusion dans l'esprit des électeurs la page Facebook d'un Maire sortant eu égard à :
 - Son intitulé, lié à la collectivité : « Mairie de Hermes »
 - Son contenu, mélangeant informations institutionnelles et propagande électorale et de son ton, initialement proche de celui d'un bulletin municipal puis progressivement polémique, au fur et à mesure que s'approchait la date du scrutin
 - Son interaction avec le site web officiel de la Commune
 - L'utilisation de cette page, en libre accès, compte tenu de son statut public
 - CE, 6 mai 2015, n°[382518](#)



37

Échanges / Questions

ITINÉRAIRES
AVOCATS



CADOZ LACROIX REY VERNE

38

MERCI DE VOTRE ATTENTION !

ITINÉRAIRES
AVOCATS



CADOZ LACROIX REY VERNE

ITINÉRAIRES AVOCATS

CADOZ LACROIX REY VERNE

contact@itineraires-avocats.com

www.itineraires-avocats.fr

87 rue de Sèze – 69006 LYON

Tél : 04 37 92 92 92 / Fax : 04 72 00 98 21

7 place des Jacobins – 01110 NARBONNE

Tél : 04 81 13 14 85 / Fax : 04 28 10 19 60

