



DOSSIER D'EXPERTS

3^e édition

POLITIQUE ET COMMUNICATION

Sécuriser votre communication en période électorale

Entre enjeux et risques juridiques

Julie Callot

Avocat au Barreau de Lyon

Philippe Petit

Avocat associé, spécialiste en droit public

Sécuriser votre communication en période électorale

Entre enjeux et risques juridiques

Ce guide analyse et décrypte les 74 jurisprudences les plus significatives en matière de communication en période électorale. Il dresse un panorama complet de l'état du droit, à jour de la loi du 2 décembre 2019, permettant aux élus et candidats d'anticiper et de prévenir les risques juridiques liés à leurs communications électorales.

Cette nouvelle édition intègre les évolutions jurisprudentielles majeures, notamment celles induites par la crise du COVID et les élections municipales de 2020, ainsi que l'impact croissant des réseaux sociaux dans la communication politique. Ces nouveaux supports d'information, souvent soumis à des appréciations variables par les juges, renforcent l'importance de cet ouvrage pour une sécurisation juridique optimale.

Conçu pour les élus, candidats et acteurs publics ou parapublics, ce guide constitue une ressource essentielle pour limiter les risques de contentieux et garantir la conformité des communications en période électorale.



Julie CALLOT, avocat au Barreau de Lyon, est collaboratrice au Cabinet Philippe PETIT & associés depuis 10 ans. Elle intervient au côté de Philippe PETIT notamment dans le cadre des contentieux électoraux ou dans le cadre de formation dispensée sur ces thématiques par le cabinet, notamment auprès des élus et de plusieurs AMF départementales.

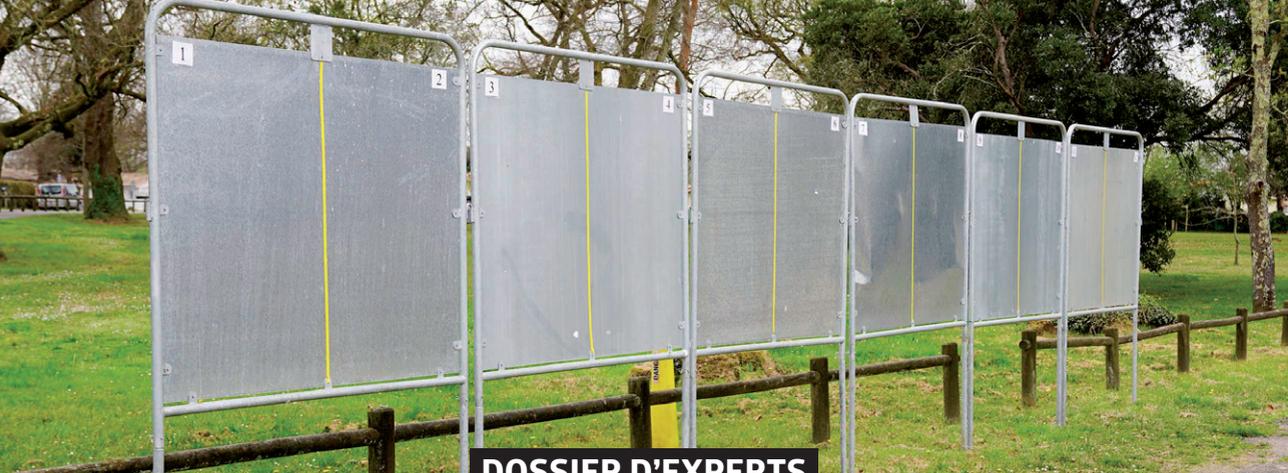


Philippe PETIT est avocat associé et fondateur du Cabinet d'avocats Philippe PETIT & associés. Docteur en droit public, il accompagne les collectivités et les élus depuis trente-cinq ans en tant qu'avocat spécialisé en droit public. À ce titre, il guide les élus/candidats lors des opérations électorales et en période préélectorale pour prévenir tout risque juridique inhérent à cette période et les défend devant le juge de toutes les élections.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2299-5

territorial éditions



DOSSIER D'EXPERTS

3^e édition

POLITIQUE ET COMMUNICATION

Sécuriser votre communication en période électorale

Entre enjeux et risques juridiques

Julie Callot

Avocat au Barreau de Lyon

Philippe Petit

Avocat associé, spécialiste en droit public

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 71 36 - Référence TDE 935A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail** à :
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur:

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

Nous sommes vigilants concernant les autorisations
de reproduction et indiquons systématiquement
les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,
merci de contacter les éditions Territorial.

 <p>DANGER LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
--	---



© Groupe Moniteur (Territorial Éditions), Gentilly

ISBN : 978-2-8186-2299-5

ISBN version numérique : 978-2-8186-2300-8

Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Janvier 2025

Dépôt légal à parution

Sommaire

Introduction p.9

Partie 1

Comprendre... le cadre juridique

Chapitre I

Quelles sont les « collectivités » concernées ? p.19

- A - Les cantons ou communes dont la population est inférieure à 9 000 habitants p.19
- B - Les établissements publics aussi p.19
- C - Le chevauchement des circonscriptions électorales p.20
- D - Élection présidentielle et européennes :
quelles interférences sur la communication des collectivités territoriales? p.21
- E - À partir de quelle date, le territoire de ces « collectivités » au sens large est-il
concerné par la notion de campagne électorale, au sens de l'article L.52-4 ? p.21

Chapitre II

La communication institutionnelle en période électorale p.23

- A - Une période de 6 mois désormais unique restriction de la communication p.23
- B - Les publications municipales stricto sensu p.24
 - 1. Les publications municipales ne devraient traiter que de sujet d'intérêt public local :
vers l'ouverture d'une brèche? p.24
 - 2. Qu'est-ce qu'une campagne de promotion prohibée au sens de l'article L.52-1 al. 2 :
vers une remise en cause des critères de l'antériorité? p.24
 - 3. Le droit d'expression des élus n'appartenant pas à la majorité
dans les publications des collectivités p.26
 - 4. Publications municipales et bilan de mandat : une levée de l'interdit p.27
- C - Les actions de communication institutionnelle autres que les publications
municipales p.29
 - 1. Le site Internet de la collectivité et le blog des élus p.29
 - 2. Les manifestations publiques (et les événements festifs) p.30
 - 3. La liberté de la presse pleine et entière p.32

Chapitre III

L'interdiction des aides directes ou indirectes de la collectivité à un candidat

(L.52-8 al. 2)	p.33
A - Les moyens humains des collectivités et les périodes électorales	p.33
1. Le directeur ou directeur général des services	p.33
2. Les collaborateurs de cabinet	p.34
3. Les personnels communaux en général et agents de surveillance et de sécurité	p.34
4. Les personnels des organismes satellites, parapublics, associatifs	p.34
5. Les avocats et les conseils juridiques	p.35
6. Les militants... à l'inverse	p.36
B - Les moyens matériels des collectivités et les périodes électorales	p.36
1. Les photographies	p.36
2. Les sondages d'opinion	p.37
3. Les envois postaux en nombre, lettres circulaires et utilisations du papier à en-tête de la collectivité, armoiries, logo	p.37
4. Les frais d'impression, imprimerie, photocopies, fax, téléphone et livres	p.38
5. Les frais de déplacement, voiture et autres	p.38
6. Les « frais de bouche », restauration, déjeuners (républicains)	p.39
Conclusion	p.41

Partie 2

Décrypter...la jurisprudence

Fiche 1	
L'article L.52-8 applicable à tous!	p.45
Fiche 2	
Le territoire de l'élection : les EPCI aussi !	p.47
Fiche 3	
L'interdiction du bilan et d'un programme : un candidat aux cantonales et une communication municipale	p.49
Fiche 4	
Quand débutent les périodes d'interdiction ?	p.51
Fiche 5	
Les élections partielles ne sont pas des élections générales	p.53
Fiche 6	
Quand le juge pénal s'en mêle	p.55
Fiche 7	
Panneaux publicitaires	p.58
Fiche 8	
Communes / associations : les liaisons dangereuses	p.59
Fiche 9	
Des petits avantages procurés par la commune...	p.61
Fiche 10	
De la liberté de la presse en toute période !	p.63
Fiche 11	
Promotion touristique ou promotion du candidat ?	p.64

Fiche 12	
L'écart de voix : un critère primordial	p.66
Fiche 13	
Une communication institutionnelle... et électorale	p.67
Fiche 14	
Régularité et antériorité : des principes réaffirmés	p.68
Fiche 15	
Une jurisprudence permissive ?	p.70
Fiche 16	
Le nouvel équilibre retenu par le juge	p.72
Fiche 17	
Majorité : en être ou pas	p.74
Fiche 18	
Communication municipale : quels droits pour l'opposition ?	p.76
Fiche 19	
Bulletin municipal : quelle place pour la majorité ?	p.78
Fiche 20	
Interdire le bilan de mandat	p.80
Fiche 21	
Propagande électorale : qui finance ?	p.81
Fiche 22	
Un bilan de mandat, y compris de l'action intercommunale, toléré	p.82
Fiche 23	
Bilan de mandat : le mérite de l'ancienneté	p.83
Fiche 24	
Bilan de mandat : une approche libérale du juge	p.84
Fiche 25	
Bilan de mandat ou campagne de promotion ?	p.85
Fiche 26	
Repas des anciens : au nom de la tradition	p.86
Fiche 27	
Campagnes publicitaires : quand l'information devient de la promotion	p.87
Fiche 28	
La sanction d'inéligibilité automatique : fin d'une sanction disproportionnée	p.89
Fiche 29	
Application de la bonne foi dans la validation des comptes de campagne	p.90
Fiche 30	
Neutralité et objectivité dans l'information municipale	p.91
Fiche 31	
Site Internet de la collectivité : un caractère informatif	p.93
Fiche 32	
Internet : un outil de communication, pas de « publicité commerciale »	p.95
Fiche 33	
Arrêt de la communication à 00 h 00, veille du scrutin	p.97
Fiche 34	
Inaugurer dans la mesure !	p.98

Fiche 35	
La ruée vers les inaugurations... via l'office HLM	p.99
Fiche 36	
La prise en compte de la répétition et du contenu des publications	p.100
Fiche 37	
Cadeaux de Noël: maintenir la tradition	p.101
Fiche 38	
Comités de quartier: la force de l'habitude	p.103
Fiche 39	
Silence radio!	p.105
Fiche 40	
Membres de cabinets: les précautions à prendre	p.106
Fiche 41	
Moyens humains et matériels: l'interdiction	p.108
Fiche 42	
Campagne électorale: les agents municipaux au repos!	p.110
Fiche 43	
Écrire et distribuer un livre: prudence	
Agent de sécurité: une dépense de campagne également	p.111
Fiche 44	
Compte de campagne: et les parties civiles?	p.113
Fiche 45	
Compte de campagne: le Conseil constitutionnel garant de sa régularité	p.114
Fiche 46	
Neutralité pour les associations	p.115
Fiche 47	
Militantisme: que pour les personnes physiques	p.116
Fiche 48	
La recherche de la communauté d'intérêts	p.117
Fiche 49	
Honoraires d'avocats: la collectivité peut payer	p.118
Fiche 50	
Le militantisme a-t-il un prix?	
Et la tarte aux pommes est-elle un élément de propagande?	p.120
Fiche 51	
Photos: attention danger!	p.121
Fiche 52	
Photographies: une utilisation encadrée	p.123
Fiche 53	
Concours de personne morale au prix du marché!	p.124
Fiche 54	
Sondage: intérêt du candidat ou de la collectivité?	p.125
Fiche 55	
Sondage: publier et communiquer les résultats	p.127
Fiche 56	
Prise de position et soutien public à un candidat ou manœuvre politique?	p.129

Fiche 57	
Frais d'impression : acte militant ou prestation de service?	p.130
Fiche 58	
Ouvrage du candidat : littérature ou ouvrage de propagande?	p.131
Fiche 59	
Véhicule de « campagne » : réintégrer les coûts	p.132
Fiche 60	
Sénatoriales : un scrutin particulier	p.133
Fiche 61	
Les maires doivent rester neutres avec les moyens de la collectivité !	p.134
Fiche 62	
Le compte Facebook de la mairie peut être utilisé pour autant qu'il reste informatif	p.135
Fiche 63	
L'appel du 18 juin sur la page Facebook du député...	p.136
Fiche 64	
Interdiction de « sponsoriser » les comptes Twitter ou Facebook des candidats	p.137
Fiche 65	
Le référencement commercial d'un site à finalité électorale est interdit par l'article L.52-1 du Code électoral	p.138
Fiche 66	
Une forte abstention n'est pas par elle-même de nature à altérer la sincérité du scrutin et l'usage du site Internet de la collectivité n'y a rien changé	p.139
Fiche 67	
L'information relative au tri sélectif et au traitement des ordures ménagères n'est pas une campagne de promotion publicitaire	p.141
Fiche 68	
Le président de région peut, en période électorale, tenir une réunion en mairie et soutenir la lutte contre le Covid-19	p.142
Fiche 69	
Quand le Covid a mis le maire en 1^{re} ligne	p.143
Fiche 70	
Quand la communication électorale est arguée de détournement de fonds publics (432-15 du Code pénal)	p.145
Fiche 71	
L'achat de publiédactionnels et d'exemplaires de journaux n'est pas en soit pénal ni un détournement de fonds publics	p.148
Fiche 72	
La sénatrice peut écrire aux maires en période électorale	p.150
Fiche 73	
Les subventions ne sont pas interdites en période électorale	p.151
Fiche 74	
Quand l'égalité parfaite des suffrages exprimés se cumule à la distribution par la ville de places gratuites pour un match de foot	p.152

Annexes

Annexe I	
Élections et collectivités territoriales	
Jurisprudence	p.155
Annexe II	
Article L.52-1 du Code électoral	p.158
Annexe III	
Article L.52-4 du Code électoral	p.159
Annexe IV	
Article L.52-8 du Code électoral	p.160
Annexe V	
Article L.118-3 du Code électoral	p.161
Annexe VI	
Article L.49 du Code électoral	p.162

Introduction

Y aurait-il nécessairement dans le domaine électoral matière à un troisième tour de scrutin qui serait entièrement entre les mains du juge? Les élus sortants et candidats seraient particulièrement exposés.

À cet égard, le « paquet électoral » adopté par le Parlement le 14 avril 2011 (la loi organique n° 2011-410 relative à l'élection des députés et sénateurs, la loi n° 2011-412 portant simplification de dispositions du Code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique et la loi n° 2011-411 ratifiant l'ordonnance relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France) a apporté quelques modifications aux règles déjà posées pour les élections locales.

On retiendra essentiellement pour les élections locales comme parlementaires l'introduction de dispositions plus simples quant au contrôle que le juge peut exercer sur le compte de campagne au regard de la communication institutionnelle : c'est la fin de l'inéligibilité automatique et la possibilité assouplie pour le juge de tenir compte de la bonne foi du candidat, *a contrario* de ce qui avait amené à l'annulation de l'élection du député Georges Fenech en 2008 (Conseil Constitutionnel, 2007-4359, 27 mars 2008 AN, *Rhône 11^e circonscription* [**Fiche 28**]) et inversement (CE, 5 juin 2009, *élections cantonales d'Oyonnax-Nord*, n° 324027 [**Fiche 29**]) : l'inéligibilité automatique n'existe plus qu'en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des comptes de campagne (article L.118-3 al 3 du Code électoral) avec un pouvoir d'appréciation du juge sur la durée d'inéligibilité prononcée (pouvant aller d'un an à trois ans). En outre, ce « paquet électoral » calque désormais la règle du financement des campagnes sénatoriales sur celle des députés, mettant fin à un régime dérogatoire qui s'appliquait jusqu'ici à ces élections très spéciales où le corps électoral est restreint.

On notera encore, dans un souci d'uniformisation, le délai d'interdiction d'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale passé de trois mois à six mois avant la date de l'élection au terme de l'article L.52-1 du Code électoral et la modification de l'article L.49 du Code électoral interdisant également désormais la distribution de bulletins ou autres documents la veille du scrutin à zéro heure.

Enfin, c'est désormais une période uniformisée de 6 mois unique à compter du 1^{er} jour du 1^{er} mois précédant la date prévue de l'élection qui prévaut et qui marque le début de la campagne au sens du compte de campagne, là où il est requis.

> Vers une clarification et une libéralisation à la fois

Après la mise en œuvre des dispositions contraignantes essentiellement prévues par les lois du 15 janvier 1990 et du 19 janvier 1995 et un certain nombre d'annulations, on a pu regretter une grande insécurité juridique. Après « rodage » et, sans doute, la volonté, à l'origine, de « faire des exemples », certains revirements sensibles se sont opérés ou sont en cours dans un sens plus libéral, particulièrement en matière de communication institutionnelle et pour les élus « sortants » plus spécialement (bilan de mandat, éditoriaux, photographies, exigence d'une antériorité, évocation de thèmes de politique générale, etc.).

De même, une certaine hétérogénéité de décisions selon la composition des formations de jugement qui avait pu inquiéter, voire choquer, est en passe d'être gommée au bénéfice d'une certaine harmonisation et d'une construction jurisprudentielle plus claire.

Les principes protégés restent les mêmes : neutralité, égalité de traitement, protection des deniers publics, mais aussi continuité du service public de l'information.

Les critères principaux de jugement se stabilisent (avec des nuances) : antériorité des pratiques, écart des voix, caractère substantiel ou non de la disposition violée, polémique normale ou au contraire excessive, lien avec le droit d'informer et celui d'expression, tardiveté de la manœuvre ou, au contraire, possibilité d'y répondre contradictoirement.

Des questions, apparemment simples mais essentielles, ont trouvé une réponse :

- quelles sont les collectivités intéressées par le scrutin (L.52-1 al. 2) ;
- qu'est-ce qu'une campagne électorale (L.52-4) ;
- qu'est-ce qu'une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité (L.52-1 al. 2) ;
- qui peut participer librement à une campagne électorale : militants, partis politiques, presse (L.52-8 al. 2) ?

Ces précisions étaient devenues nécessaires au vu des pouvoirs, exorbitants du droit commun, exercés par le juge de l'élection :

- rejet, annulation, réformation, annulation du compte de campagne, déclaration d'inéligibilité (L.118-3) pour un an ;
- saisine du juge répressif (L.86 et suivants, L.113-1).

En réalité, l'essentiel des contentieux semble aujourd'hui s'inscrire autour de deux thèmes intimement liés : communication-financement, financement-communication, la communication s'analysant le plus souvent aussi en termes de coûts et donc de financement et constituant la principale dépense.

Des règles transversales et communes à tous les candidats, aux différents scrutins locaux uninominaux (cantonales) ou de liste (municipales, régionales) seront complétées par des dispositions particulières pour les circonscriptions de plus de 9 000 habitants en termes, notamment, de compte de campagne.

> Deux règles essentielles qui se recoupent

Les restrictions posées à la communication institutionnelle en période électorale varieront selon les époques et pourront s'analyser également, le cas échéant, en une aide directe ou indirecte prohibée, même si elles n'induisent pas d'automatisme dans l'application de l'article L.52-8 al. 2 qui prévoit cette interdiction, et même s'il peut y avoir l'un sans l'autre.

L'article L.52-1 alinéa 1 interdit le recours à tout procédé de publicité commerciale dans les six mois précédant l'élection (*cf.* article L.52-1 du Code électoral modifié par la loi du 14 avril 2011) et les sites internet (hors le cas de la sponsorship) y échappent.

L'article L.52-1 alinéa 2, et la période de 6 mois précédant l'élection, interdit les campagnes de promotion des réalisations et de la gestion.

L'article L.52-4, et la période de 12 mois précédant l'élection, interdit, en matière de communication du candidat, l'utilisation des supports ou moyens publics.

Cela se traduira en clair :

- dans les publications municipales, les photos et éditoriaux seront à surveiller et le rôle du directeur de publication sera essentiel dans les documents ciblés, plaquettes techniques, brochures de quartier ou thématiques ;
- le droit d'expression des élus n'appartenant pas à la majorité trouvera une place particulière en période préélectorale sans pouvoir être restreint ou supprimé de ce chef ;
- la question du bilan de mandat des élus sortants-candidats et la possibilité d'y trouver place restent débattues, mais licites en tous cas avec les moyens du candidat ;
- les sites Internet et blogs des collectivités (mais ceux propres à l'élu) suivront *mutatis mutandis* le sort des publications municipales sous certaines conditions ;
- les manifestations publiques ne devront pas se multiplier artificiellement :
 - * inaugurations ;
 - * visites ministérielles (exemple la visite d'un ministre qui sera candidat à l'élection présidentielle a été l'occasion d'une réception très couteuse) ;
 - * foires et salons ;
 - * événements festifs ;
 - * vœux de fin d'année et cartons d'invitation ;
 - * visites de quartier, relations avec les associations et réunion d'information ;
- tout comme la remise d'objets publicitaires et les cadeaux aux électeurs à l'exception bien sûr des sommes d'argent :
 - * livres ;
 - * agendas ;
 - * colis/chèques,qui suivent les règles d'antériorité et de modération.

Il convient ensuite de veiller à la prohibition applicable à tous d'une aide directe ou indirecte à un candidat par une personne morale de droit public (collectivité territoriale, EPCI, Établissement public) mais aussi de droit privé (sociétés, Sem, associations de la loi de 1901) au sens de l'article L.52-8 al. 2, et ceci pour toute la durée de la campagne au sens de l'article L.52-4, c'est-à-dire six mois avant le premier jour du mois concerné.

Cette interdiction vise les moyens humains d'abord (agents publics : DGS, directeur de cabinet, assistants parlementaires, secrétaires, chauffeurs, informaticiens, agents de sécurité et policiers municipaux – exemple un collaborateur de cabinet peut-il en même temps et à mi-temps coordonner la campagne de l'élection présidentielle), mais aussi les moyens matériels divers exigés par une campagne électorale : locaux et salles (permanences, fluides : eau, électricité, chauffage, éclairage, sonorisation, téléphone, fax, portables...), déplacements (véhicules, essence, péage, train, avion), restauration (banquets républicains, apéritifs, frais de bouche, etc.), imprimerie, photocopieuses, enveloppes, cartons, timbres, papier à en-tête, fichiers, ceux-ci, au contraire, devront être obtenus au prix du marché (exemple : que vaut la location d'une péniche pour une réunion électorale ?).

Sans résumer toute la matière, la communication institutionnelle est donc également au premier rang de ces apports prohibés.

C'est donc d'abord au vu de cette exigence légale d'interdiction pour les collectivités de contribuer, même indirectement, à la campagne d'un candidat, sous une forme ou sous une autre, avec des contributions humaines ou matérielles et donc, aussi (et pas seulement), en matière de communication institutionnelle, que le juge appréciera si la sincérité du scrutin a pu être altérée et l'égalité de traitement respectée.

Il y rajoutera l'obligation distincte d'une certaine limite à cette même communication institutionnelle à l'approche des élections, laquelle pourra être sanctionnée par elle-même.

> La communication en période électorale et de crise sanitaire

Les dernières élections municipales des 15 mars 2020 et 28 juin 2020 ont évidemment été lourdement impactées par **la crise sanitaire et le Covid** donnant lieu à une jurisprudence nourrie : la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, et particulièrement son article 19, validait l'élection acquise au 1^{er} tour alors même qu'une longue période de plus de 3 mois s'ouvrait dès le 1^{er} tour, si le premier tour n'avait pas été conclusif, et cela contrairement aux dispositions de l'article L.56 du Code électoral.

La communication institutionnelle était notamment dans cet entre-deux tours très active mais aussi légitimement intense pour des raisons d'abord sanitaires, de santé publique et de protection des populations : la position des équipes sortantes en termes de communication s'en est trouvée évidemment renforcée et a alimenté de nombreux contentieux, le plus souvent sans succès et sans altération manifeste de la sincérité du scrutin.

De même, la question de l'**abstention particulièrement élevée** a été fréquemment évoquée devant le juge sans plus de succès dès lors que, par hypothèse, les abstentionnistes sont difficiles à classer dans tel ou tel camp, même si les analystes ont cru pouvoir s'y risquer parfois avec certains requérants...

Plus classiquement, le critère indémodable de l'**écart de voix**, y compris en cas de communication institutionnelle abusive, a pu permettre de confirmer l'élection contestée.

Dans les cas extrêmes où l'écart de voix est inférieur à 10, voire l'égalité de voix, l'annulation, sur la base d'éléments de communication notamment, est en revanche quasi automatique tant au Conseil d'État que devant le Conseil constitutionnel.

Plus original, une communication jugée excessive par son ampleur et/ou sa période aura ponctuellement inspiré le juge pénal, non pas sur le fondement des articles L.52-8 et L.113-1 du Code électoral, mais de l'article 432-15 du Code pénal relatif au détournement de fonds publics, concept particulièrement inclusif.

La distinction entre **information** des administrés sous toutes ses formes, des plus classiques aux plus modernes, et **propagande** électorale sera restée au cœur de bien des contentieux et le curseur souvent difficile à fixer...

S'agissant aussi des comptes Facebook ou X (ex-Twitter), l'interdiction de les **sponsoriser** en violation de l'article L.52-1 alinéa 1 du Code électoral a été confirmée par le juge, tout comme la distinction entre les comptes des élus ès qualités et gérés par les collectivités et leurs comptes personnels gérés par leurs soins.

Ainsi, les contentieux électoraux tirés de la communication numérique se sont multipliés et la jurisprudence affirmée aussi bien pour les élections locales que pour les parlementaires.

Enfin, et ce n'est pas le moindre paradoxe, la tendance à personnaliser la communication institutionnelle en mettant en avant l'exécutif local, maire ou président, est souvent critiquée devant et par le juge, alors même qu'il est quasi impossible de promouvoir une collectivité en anonymisant la conduite de celle-ci et en invisibilisant les acteurs de la vie publique locale.

> La notion de campagne électorale, les périodes à risque et les territoires concernés

En cas d'élection anticipée (ou retardée), c'est la date du décret de convocation pour l'élection qui sera seule à prendre en considération et le principe de neutralité ne saurait évidemment être rétroactivement pris en compte.

Les territoires et collectivités concernés seront bien sûr susceptibles d'une superposition (une commune est nécessairement incluse dans un canton, donc le territoire du département, ainsi que dans une circonscription régionale ou métropolitaine) ; les EPCI, qu'ils soient communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines ou métropoles, sont évidemment concernés en ce qu'ils incluaient une commune ou un canton en tout ou partie. De même, les établissements publics dont les représentants seraient en campagne électorale par ailleurs seraient également astreints à cette obligation de neutralité... et il aurait une sorte de subterfuge à déplacer des actions de propagande électorale

à un autre échelon territorial dès lors que les élus en campagne y seraient présents et prescripteurs : il y a là une règle assez simple qui veut que les sortants ne seraient pas privilégiés par rapport à d'autres candidats ne bénéficiant pas de ses moyens de communication institutionnelle.

S'agissant particulièrement de l'interdiction des campagnes des promotions de réalisation et de la gestion des collectivités intéressées par le scrutin au sens du Code électoral, la question sera aussi de l'effet susceptible d'exister entre cette promotion et le scrutin en cause. S'agissant par exemple de l'élection présidentielle qui, par hypothèse, concerne l'ensemble du territoire national, il est évident que les actions de promotion d'une commune isolée ne sauraient par elles-mêmes altérer la sincérité du scrutin, y compris si un candidat à la présidentielle en était l'exécutif, et c'est au juge, en l'espèce le Conseil constitutionnel, qu'il reviendrait d'apprécier les éventuels effets.

Ainsi, malgré ces règles contraignantes dans les périodes électorales qui se succèdent et qui parfois se superposent, il faut continuer à informer et à communiquer avec les citoyens-électeurs sans que le nécessaire débat démocratique soit interrompu, ce qui serait paradoxal en campagne électorale.

Il en va ainsi pour le bilan de mandat, un temps prohibé. Et qui a sa validité pour autant qu'il soit réalisé avec les moyens des candidats sortants.

De même, la presse reste bien sûr libre de traiter les sujets sur lesquels l'élection pourrait porter, pour autant qu'il ne s'agisse pas de publiédactionnels ou d'articles directement inspirés et financés par les collectivités.

Enfin, les militants politiques comme les partis politiques ainsi que les élus ne faisant pas partie de la majorité conservent en toute période la possibilité de se prononcer, de s'exprimer (sauf si c'est l'occasion de dépenses particulières à inscrire aux comptes de campagne des candidats qui en sont bénéficiaires), y compris en période électorale, et sur tous les supports de communication de la collectivité (site Internet, journaux et publication municipale) – *CAA Versailles, 17 avril 2009, ville de Versailles, req. n° 06VE00222* : les élus de l'opposition continuent à pouvoir évoquer les réalisations et la gestion de la collectivité concernée au sens de l'article L.2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales.

Depuis la loi organique du 24 février 2014 relative au cumul des mandats, le risque juridique lié « à la communication institutionnelle » aurait dû, en toute logique, diminuer en période électorale.

En pratique, il n'en a rien été : en effet, si en matière de contentieux électoraux il y a bien deux périodes distinctes : les opérations électorales proprement dites propres à la journée de votation, et la campagne électorale elle-même dans les 6 mois précédant le scrutin, c'est essentiellement la communication des collectivités locales qu'il conviendra de contrôler particulièrement pour les exécutifs locaux candidats à leur propre succession.

Il faudra se méfier des initiatives bien « intentionnées » : collaborateurs zélés, militants maladroits, associations biberonnées aux subventions et soucieuses de manifester leur reconnaissance. Il conviendra (malgré la prise en compte désormais de la bonne foi du candidat) de se centraliser et unifier les opérations (en rappelant que lorsqu'il existe un directeur de la communication, celui-ci est réputé ne pas dépendre du cabinet au sens de la Cour des comptes et des CRC).

Même si la crise du Covid-19 a pu voir s'estomper la rigueur préexistante en termes de communication institutionnelle en période électorale, pour des raisons sanitaires évidentes, elle n'a pas disparu et la prudence reste de mise.

En définitive, il y aurait un grave paradoxe au moment de choisir les élus, que le débat démocratique s'avère suspendu par des règles trop rigides au prétexte du principe d'égalité de traitement.

Partie 1

Comprendre... le cadre juridique

Quelles sont les « collectivités » concernées ?

A - Les cantons ou communes dont la population est inférieure à 9 000 habitants

Si l'article L.52-4 du Code électoral n'instaure l'obligation de tenir un compte de campagne qu'au-delà de ce seuil de population, il est non moins certain que les obligations, notamment de l'article L.52-8 et de l'article L.52-1 prohibant le financement par des personnes morales des dépenses électorales et limitant la communication institutionnelle, valent sans critère de population (*CE, 21 décembre 2001, élections municipales de Chasse-sur-Rhône, n°234827 [Fiche 1]*).

Il est donc illusoire de croire qu'en deçà et dans les petites circonscriptions tout serait permis, tout comme il serait faux de croire qu'avant la date marquant le début de la campagne électorale la liberté absolue préside et, au contraire, qu'il faut mettre à profit la période juste antérieure...

B - Les établissements publics aussi

La jurisprudence a établi qu'au-delà de la formule « collectivités intéressées par le scrutin » au sens de l'article L.52-1 al. 2. du Code électoral, les différentes interdictions, et notamment celles de l'article L.52-8 de contribuer à la campagne d'un candidat par exemple, et les restrictions mises à la communication institutionnelle concernaient les collectivités territoriales *stricto sensu*, mais aussi les divers établissements publics et EPCI (Établissement public de coopération intercommunale) compris en tout ou partie dans le périmètre concerné : ainsi, outre les régions, les départements et les communes, sont visés les communautés d'agglomération, de communes, urbaines, les CCAS, Opac, OPHLM, syndicats de Communes (*Conseil constitutionnel, 93-1265/1266, 4 novembre 1993 AN, Rhône 2^e circonscription, Noir/Buna [Fiche 2]*).