



CAMPAGNE ÉLECTORALE : FAUSSES PEURS ET VRAIS SOUCIS

La tension que suscite la période électorale jette un éclairage particulier sur le droit électoral et plus précisément sur l'encadrement de la campagne. Si bien que ce secteur du droit, pourtant un des plus pragmatiques et des plus largement inspirés par le bon sens et l'équité, est parfois vécu et présenté comme très complexe et dangereux.

Prudence et excès :

Alors que la dernière ligne droite se profile et que les collectivités s'interrogent sur leur communication institutionnelle, il est nécessaire, pour éviter la paralysie, d'écarter de nombreuses «fausses peurs». Néanmoins, on attirera l'attention sur les quelques véritables difficultés que suscite une matière d'autant plus « piégeuse » que l'on pêche par excès de juridisme.

En droit électoral, la démarche du juge administratif est essentiellement guidée par la recherche d'une éventuelle altération de la sincérité du scrutin. Ainsi, lorsqu'il apparaît que les irrégularités reprochées à un candidat -même avérées - n'ont pas influé sur le vote des électeurs, le juge de l'élection renonce le plus souvent à interférer dans le débat démocratique, que ce soit en réformant les résultats du scrutin, ou plus encore en prononçant une inéligibilité.

L'écart de voix séparant les candidats est le premier critère pris en compte par les magistrats, qui en rapprochent l'impact supposé des irrégularités commises, généralement estimé avec beaucoup de modération. De sorte que, le plus souvent, les irrégularités commises au cours d'une campagne électorale ou des opérations de vote ne sont pas jugées de nature à altérer la sincérité du scrutin, pour peu que l'écart des voix séparant les candidats soit jugé suffisant.



Ce pragmatisme, ce souci de laisser le dernier mot aux électeurs et non au strict respect de la norme, préexistaient à la mise en place des règles encadrant le financement des campagnes et la communication des collectivités : Ils restent d'actualité et président largement aux solutions rendues à l'occasion des dernières élections.

Ne pas se faire peur inutilement :

Les sanctions électorales, pénales et financières, prévues en cas de méconnaissance des règles de financement électoral, ne doivent pas effrayer inutilement les candidats craignant d'être victimes des chausse-trappes d'une réglementation parfois complexe. En effet, pour rigoureuses qu'elles soient dans leur énoncé, les règles prescrites par le Code électoral donnent rarement lieu à des sanctions sévères.

A. Des sanctions sévères. dans leur principe :

En principe, dans les circonscriptions de 9 000 habitants et plus, soumises au plafonnement des dépenses électorales, les contrevenants aux règles de financement électoral s'exposent à une peine d'inéligibilité d'un an et, le cas échéant, à l'annulation du scrutin. Toutefois, l'article L.118-3 du Code électoral, qui instaure cette sanction, confère au juge de l'élection une marge de manœuvre variable, en fonction de l'irrégularité constatée

En effet, la sanction n'est pas automatique lorsque le compte de campagne fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales. L'inéligibilité n'est de principe que pour les autres irrégularités, tenant par exemple au dépôt tardif ou à l'absence de dépôt du compte de campagne, au défaut de désignation du mandataire financier, au dépassement des plafonds de recettes autorisées ou à la perception d'une dépense interdite. Et encore, le droit positif permet-il, dans ces hypothèses, que la bonne foi puisse sauver le candidat. De même, le « chiffon rouge » de la sanction pénale, souvent agité pour mettre en garde les candidats trop téméraires, ne doit pas guider le raisonnement. Pour sévères qu'elles soient - 3 750 euros d'amende et/ou un an d'emprisonnement -, les peines prévues par l'article L.113-1



du Code électoral, qui sanctionnent, dans toutes les circonscriptions, la méconnaissance des règles de financement électoral, sont très rarement appliquées en pratique.

En somme, les sanctions financières encourues par les candidats en délicatesse avec la norme électorale sont finalement les plus lourdes, en raison de leur caractère automatique. En effet, toutes les fois qu'un dépassement du plafond des dépenses de campagne est constaté, le candidat fautif est tenu de reverser au Trésor public une somme égale au montant de ce dépassement (art. L.52-15). Et ce, quand bien même cette irrégularité n'aurait pas été sanctionnée par l'inéligibilité du contrevenant ou l'annulation du scrutin. A cela s'ajoute que le candidat dont le compte de campagne a été rejeté perd droit au remboursement total ou partiel de ses dépenses de campagne (art. L.52-11-1). Au total, les conséquences qui peuvent en résulter au point de vue personnel peuvent donc être très lourdes.

B. Une prohibition appliquée avec souplesse :

L'application des dispositions de l'article L.52-8, alinéa 2, du Code électoral est emblématique de la souplesse des solutions retenues actuellement par le juge de l'élection. Cette disposition édicte en principe une règle stricte : La prohibition pure et simple de tous les dons ou avantages consentis par les personnes morales, qu'elles soient de droit public ou de droit privé, pendant l'année précédant le scrutin. L'application de cette règle donne cependant lieu à une jurisprudence nuancée. En effet, si la perception d'un don émanant d'une personne morale compte parmi les motifs légaux de rejet du compte de campagne, exposant notamment le candidat fautif à une peine d'inéligibilité d'un an, la sévérité potentielle du juge de l'élection a fait place, depuis 1995, à une approche des plus clémentes. Deux éléments de souplesse ont en effet été introduits par la jurisprudence. Le premier intervient au stade de l'examen du compte de campagne. En dépit du caractère très général de la règle posée par l'article L.52-8, alinéa 2, il est couramment jugé qu'aucune disposition du Code électoral n'oblige la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) à rejeter le compte d'un



candidat ayant perçu un avantage consenti par une personne morale. En la matière, la CNCCFP dispose d'une faculté d'appréciation, fondée à la fois sur les circonstances dans lesquelles le don a été perçu et sur le montant de ce dernier. Il en résulte une jurisprudence assez souple : Les irrégularités vénielles, d'un montant correspondant à moins de 5 % du plafond des dépenses électorales, étant rarement sanctionnées. En outre, quand bien même le compte de campagne serait rejeté, le candidat fautif pourrait encore échapper à la peine d'inéligibilité d'un an prévue par l'article L.113-1.

Il est vrai que cette sanction revêt, par principe, un caractère automatique en cas de méconnaissance des dispositions de l'article L.52-8, alinéa 2. Et il a certes été jugé que, eu égard au caractère substantiel des prescriptions de cet article, la bonne foi ne pouvait être invoquée par le candidat.

Toutefois, cette jurisprudence ne semble plus aujourd'hui appliquée avec autant de sévérité, les derniers scrutins locaux ayant démontré que la clémence du juge de l'élection s'étendait également aux dons consentis par les personnes morales.

Pour autant, il serait hasardeux de voir dans cette souplesse actuelle une règle intangible : Le balancier pourrait fort bien revenir à plus de sévérité, surtout si le juge constate, de la part des élus sortants, un retour à de mauvaises habitudes ou à des fraudes délibérées.

C. L'admission des bilans de mandat financés sur les fonds propres des candidats :

La prohibition des campagnes de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion des collectivités durant les 6 mois précédant le scrutin est également une source d'inquiétude habituelle pour les candidats élus. Et ce à plusieurs égards. D'abord, les vicissitudes de la rédaction de l'alinéa 2 de l'article L.52-1 du Code électoral ont semé le trouble quant à la légalité de la pratique des bilans de mandat.



Jusqu'à 2001, en effet, une rédaction maladroite, interprétée de façon particulièrement stricte, a conduit le juge administratif à interdire aux élus sortants toute communication sur le bilan de leur action, serait-elle financée sur leurs deniers personnels.

Alors que l'objectif recherché par le législateur était de placer les candidats dans une situation égalitaire, en évitant que les moyens de communication institutionnels ne soient détournés à des fins électorales au bénéfice des élus sortants, l'application excessivement rigoureuse du texte aboutissait donc à désavantager ces derniers par rapport aux autres candidats.

Fort heureusement, la loi du 3 janvier 2001 a mis fin à cette inégalité de traitement en précisant que l'interdiction prescrite par l'article L.52-1, alinéa 2, ne s'appliquait 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 ». Depuis 2001 la règle est donc claire : Les élus sortants sont autorisés à communiquer sur le bilan de leur mandat, dès lors que cette action est financée dans le respect des règles de financement électoral.

D. Prévalence du bon sens en matière de communication institutionnelle :

La prohibition des campagnes de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion des collectivités ne doit pas conduire les élus à renoncer à toute action de communication institutionnelle dans les 6 mois précédant le scrutin.

En effet, le législateur n'a pas entendu empêcher la collectivité de poursuivre ses actions habituelles de communication informative, soigneusement distinguées de la « promotion ». Tout ce qui relève de la pure information des administrés et de l'exercice normal des compétences locales est donc admis.

SARL FRANCESCO EZZO DIFFUSION



L'EXPRECOM

Ainsi en est-il par exemple, mais tout est affaire d'espèce, de la présentation neutre du budget communal dans un bulletin municipal, de l'apposition de panneaux annonçant la réalisation de travaux sur le territoire de la collectivité, de la tenue de réunions de quartier ou de l'organisation d'une campagne d'information de la population sur les modalités de la collecte sélective, en dehors de toute polémique électorale.

L'objectif recherché par les rédacteurs de l'article L.52-1 est d'éviter que les candidats élus ne détournent les moyens de communication institutionnels à des fins purement électorales, à l'approche du scrutin. Garder cette logique à l'esprit suffit souvent à éviter les faux pas, tant la grille d'analyse utilisée par le juge de l'élection pour apprécier la régularité des actions de communication institutionnelles intervenues en cours de campagne électorale est marquée du sceau du bon sens. En la matière, l'appréciation du juge repose, schématiquement, sur trois critères.

L'action de communication doit, en premier lieu, s'inscrire dans une certaine tradition ou un usage local : A contrario, il est malvenu qu'elle ait été créée ou organisée spécialement à l'approche du scrutin. En effet, si le juge admet que des opérations de communication réalisées de manière habituelle par la collectivité continuent à se dérouler dans l'année précédant l'élection, il se montre méfiant envers tout changement intervenu au cours de cette période. Encore, la méfiance ne se traduit-elle pas systématiquement par une censure : Dans une telle hypothèse, la collectivité doit simplement être en mesure d'établir que l'opération présente une utilité publique avérée et que sa création ou sa modification est justifiée par des circonstances particulières. On évitera aisément cet écueil en se gardant d'anticiper ou, à l'inverse, de retarder artificiellement une action de communication. Par ailleurs, la modification des moyens de communication habituellement utilisés par la collectivité à l'approche des élections est mal accueillie. S'agissant des supports écrits, ce contrôle porte essentiellement sur la périodicité, le tirage et la présentation des publications : Qualité du papier, taille des photographies, charte graphique, etc....

Allée des Serruriers Z.I. Secteur C - 06 700 - SAINT LAURENT DU VAR
SARL Cap. 7.622.45 € - SIRET : 34989998900025 - APE : 804 C - RC Antibes : 91 B 404 -
TEL : 04 92 09 83 55 Port. : 06 07 75 48 10
Site internet : www.francois-sittler.fr E.MAIL : f.sittler@free.fr



En ce qui concerne les manifestations organisées par la collectivité, telles les cérémonies des vœux ou remises de médailles, le nombre d'invitations et les moyens mis en oeuvre (frais de restauration, moyens humains, cadeaux éventuels etc....) retiendront particulièrement l'attention du juge. Ce qui pourrait avoir conduit certaines collectivités à accroître les budgets de ces manifestations dans les années précédant le scrutin, afin de disposer, en 2008, d'une marge de manoeuvre. Enfin, au-delà du support, le juge apprécie le contenu de l'information véhiculée. Pour être légal, en effet, le message diffusé par la collectivité doit rester neutre. Dès lors qu'il relaie la polémique électorale ou présente un aspect publicitaire, il est susceptible de tomber sous le coup de la prohibition édictée par le Code électoral. Ainsi, les communicants publics doivent-ils veiller à rester neutres, sauf à exposer les élus candidats à la réintégration des dépenses exposées dans le cadre de la communication institutionnelle dans leur compte de campagne, et le cas échéant, à un éventuel dépassement du plafond autorisé.

Au demeurant, le risque de dépassement du plafond autorisé peut être limité par une simple précaution : En cas de léger doute quant à la régularité d'une action de communication (un fort doute doit conduire à renoncer), il est possible d'anticiper une éventuelle réintégration en prévoyant « une marge de manoeuvre » dans le compte de campagne. En revanche, intégrer spontanément la dépense dans son compte révélerait un manquement délibéré, peu compatible avec la bonne foi.

Les vrais soucis

Même si la jurisprudence s'avère relativement clémente, la conciliation de responsabilités au sein d'une collectivité avec la conduite d'une campagne électorale reste un véritable exercice d'équilibrisme. Plus que tout autre, en effet, le candidat-élu peut être amené à bénéficier, à son insu même, des « facilités » que lui offre l'exercice de son mandat, qu'il s'agisse des moyens matériels et humains de la collectivité ou des avantages que peuvent lui consentir des fournisseurs croyant à tort pouvoir s'assurer par ce biais d'intéressants débouchés.



Par ailleurs, dans le cadre de son mandat, le candidat a souvent l'occasion de gérer des relations conflictuelles avec l'opposition. Or ces différents peuvent exposer l'élu sortant à des contentieux embarrassants en cours de campagne. Aussi, plus qu'en toute autre période, ce dernier doit veiller à user des pouvoirs qui lui sont dévolus avec discernement.

A. Maîtriser sa communication :

Le souci majeur consiste à éviter que la communication de la collectivité interfère avec celle du candidat. Par conséquent, les élus sortants doivent veiller à mettre en place deux communications bien distinctes, quitte à s'imposer une certaine autocensure, dans le cadre institutionnel.

Si une idée, une thématique, semble « bonne », le « sortant » doit se poser une question : Cette idée doit-elle être exploitée par le candidat ou par la collectivité ? Il est certain en effet qu'une fois mis en oeuvre, que ce soit par le candidat ou par la commune, le thème sera définitivement préempté. Il ne pourra plus être utilisé par l'autre sans que les dépenses de communication de la commune risquent d'être imputées au candidat. Plus largement, le candidat doit toujours avoir le souci de donner des signes explicites de sa volonté de se démarquer de la communication de la collectivité. Dans le cadre d'un éventuel contentieux, en effet, des gages simples ont souvent un impact très favorable. On recommandera ainsi d'utiliser une charte graphique - typographie, logo, visuels, couleurs - suffisamment éloignée de celle de la collectivité, de veiller à ce que les formules et slogans de campagne ne reprennent pas des thèmes ou sonorités utilisés par la collectivité, de renoncer à communiquer sur certains sujets dans le cadre institutionnel, afin de pouvoir en disposer librement au cours de la campagne électorale.

B. Éviter la confusion des patrimoines :

Au cours d'une même journée, le « sortant » change inévitablement de casquette : Elu, il devient en un instant candidat. Le risque est alors fort



d'utiliser les moyens de la collectivité dans le cadre de la campagne électorale. Or cette pratique peut être appréhendée au titre de la prohibition édictée par l'article L.52-8, alinéa 2. En la matière, le juge de l'élection fait certes preuve d'une réelle souplesse ; toutefois, le réveil peut être brutal, lorsqu'une contestation survient et que l'on n'avait pas eu conscience de commettre une illégalité.

L'attention des candidats doit être attirée sur plusieurs zones à risque, qui recouvrent une grande diversité de pratiques. Parmi les moyens matériels dont les élus sortants peuvent bénéficier dans le cadre de leur mandat, figurent, habituellement, les téléphones, dont le portable, les véhicules, la papeterie, dont le papier à en-tête de la mairie, le timbrage, ou encore le fichier des abonnés des services municipaux. L'utilisation de ces moyens matériels pour les besoins de la campagne électorale peut être requalifiée en don prohibé. Le recours à la photothèque d'une collectivité pour illustrer des documents de campagne est également une pratique courante et «piégeuse». Deux types de dangers guettent en effet le candidat insouciant. Si elle ne donne pas lieu au versement d'une contrepartie financière, l'utilisation de tels clichés peut d'abord s'analyser comme un don d'une personne morale. Ainsi le candidat doit-il pouvoir établir qu'il a régulièrement acquis les photographies détenues par la collectivité. Par ailleurs, il doit toujours s'assurer de ce que la commune dispose elle-même des droits correspondants, pour les avoir acquis des photographes, y compris pour un usage politique. La condition n'est que rarement satisfaite, et l'auteur dispose de la faculté d'agir très énergiquement au contentieux.

Plus délicate encore est l'utilisation des moyens humains de la collectivité. En effet, si rien ne s'oppose à ce que les agents s'engagent dans la campagne aux côtés d'un candidat, il reste que cet investissement revêt un caractère personnel et ne peut intervenir pendant les heures de service.

A défaut, le soutien ainsi apporté au candidat est susceptible de tomber sous le coup de la prohibition des dons consentis par les personnes morales.



Or la limite est vite franchie, qu'il s'agisse de la confection, par le secrétariat de la mairie, d'étiquettes de courrier destinées à l'envoi de documents de propagande électorale ou de la participation d'agents du service communication à l'organisation de la campagne d'un candidat . De nombreuses situations peuvent ainsi paraître ambiguës. Une fois qu'il les a identifiées, l'élu-candidat doit veiller à accumuler des « gages de bonne foi » qui seront, dans l'hypothèse d'un contentieux, autant de signes explicites témoignant de son souci de distinguer les fonds de la collectivité de ses deniers personnels. A cette fin, on recommandera de conclure des contrats de location de locaux, de matériels ou de voiture, de tenir plus rigoureusement encore le planning des congés des agents collaborant à la campagne, ou de veiller à ce que l'utilisation des moyens de la collectivité donne systématiquement lieu à une contrepartie financière.

C. Faire attention aux avantages dissimulés :

Des risques peuvent encore être dissimulés derrière de « bonnes intentions ». Un candidat - et plus encore un sortant - représente souvent un « débouché potentiel » pour les acteurs économiques locaux qui peuvent être tentés de réduire leurs tarifs, parfois même à l'insu du candidat, afin de s'attirer sa sympathie. De telles pratiques sont très « piégeuses », car derrière l'économie - parfois inconnue du candidat, mais substantielle - se dissimule le risque d'une requalification en avantage consenti par une personne morale, en violation de la prohibition édictée par l'article L. 52-8, alinéa 2, du Code électoral. Même sans aller jusqu'à cette solution radicale, la Commission des comptes de campagne peut procéder à une réévaluation de la dépense au vu des prix habituels du marché, et réintégrer la différence dans le compte de campagne du candidat.

Ce qui expose ce dernier à un risque de dépassement du plafond des dépenses autorisées.

L'action des associations doit également être maîtrisée. Il n'est pas rare, en effet, que des sympathisants de bonne volonté, réunis dans des associations, aient à cour de soutenir « leur » candidat par des actions concrètes, allant de l'impression et la distribution de tracts, à la mise à disposition de locaux.



Or là encore, ces « services » sont susceptibles d'être requalifiés en dons consentis par des personnes morales.

D. Se méfier des contentieux de campagne :

Enfin, certaines décisions prises par l'élu sortant dans le cadre de son mandat peuvent donner lieu à des actions contentieuses particulièrement embarrassantes en cours de campagne électorale. La campagne attisant les querelles - parfois habilement provoquées. - le candidat-élu doit donc veiller à ne pas s'exposer, au risque d'une annulation toujours préjudiciable en termes d'image lorsqu'elle survient en cours de campagne.

La mise à disposition de locaux est une première source de conflits. En la matière, le principe est simple : La mise à disposition de locaux communaux constitue un droit pour les partis politiques qui en font la demande. Elle ne peut être refusée que pour des motifs tirés des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. En particulier, la collectivité ne saurait justifier sa décision par des motifs tirés de nature de la formation politique qui en fait la demande. Le référé-liberté constitue un outil énergique pour obtenir le respect de ce droit.

Dans le même esprit, plus qu'en toute autre période, il importe de veiller à la préservation des droits de l'opposition, et notamment la liberté d'expression qui lui est reconnue, en séance et dans le bulletin municipal lorsqu'il existe.

Plus largement, toute action en référé, même introduite devant le juge civil (qui n'est certes pas compétent, en principe, en matière électorale, mais ne s'interdit pas toujours d'agir) doit être abordée avec sérieux.

En effet, quand bien même l'action paraîtrait fantaisiste, elle peut déboucher sur des décisions parfois inattendues, en matière de communication de la commune, d'utilisation des moyens de cette dernière, ou de restriction à la campagne d'un des candidats.

SARL FRANCESCO EZZO DIFFUSION



L'EXPRECOM

Surtout, ces contentieux, caractérisés par leur célérité et essentiellement basés sur l'évidence, sur l'apparence, peuvent être habilement exploités par les adversaires politiques.
Le piège n'est pas nouveau, mais il reste efficace.

RÉFÉRENCES : Code électoral, articles L.52-15, L.113-1, L.118-3.

Article paru dans la Gazette n°1910 du 19/11/2007



Allée des Serruriers Z.I. Secteur C - 06 700 - SAINT LAURENT DU VAR
SARL Cap. 7.622.45 € - SIRET : 34989998900025 - APE : 804 C - RC Antibes : 91 B 404 -
TEL : 04 92 09 83 55 Port. : 06 07 75 48 10
Site internet : www.francois-sittler.fr E.MAIL : f.sittler@free.fr