



ELECTIONS MUNICIPALES DE MARS 2020 : les règles de la communication en période préélectorale applicables aux communes, aux EPCI et aux élus candidats

Depuis les élections municipales de mars 2014, les règles applicables en période préélectorale ont évolué.

La loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a renforcé les sanctions financières et pénales en cas de violation des règles en période préélectorale.

Cette note fait le point sur les principes qui doivent régir la communication des communes, des EPCI et des candidats à partir de septembre 2019 et ne saurait trop insister sur la prudence à adopter en ce domaine.

Elle fait également état de plusieurs jurisprudences qui précisent l'application de ces règles aux réseaux sociaux (Facebook, Twitter) et de la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information qui a instauré une réglementation concernant les « fake-news » en période préélectorale.

➤ COMMUNICATION DES COMMUNES, DES EPCI ET DES CANDIDATS

A compter du 1^{er} septembre 2019¹ et jusqu'au jour de l'élection, les actions de communication mises en œuvre par la commune ou l'EPCI sont encadrées. Sont ainsi concernés les bulletins d'information des communes et des EPCI avec notamment l'éditorial de l'exécutif et les tribunes politiques, les inaugurations, les cartes de vœux, les flyers et documents d'information édités notamment par la commune ou l'EPCI mais également les modes de communication électronique (sites internet, blogs et comptes Facebook ou Twitter).

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés par une élection sur leur territoire, doivent veiller à respecter les règles en matière de communication préélectorale, suivant un calendrier précis.

Afin de ne pas tomber sous le coup des interdictions prévues par le Code électoral, les élus des communes et EPCI doivent se demander si les actions de communication envisagées ont été décidées du fait de la proximité des élections.

La jurisprudence a défini quatre grands principes dont le respect permet de poursuivre, en toute légalité, la communication habituelle, en période préélectorale. Ces critères cumulatifs sont les suivants :

¹ Les règles en matière de financement des campagnes électorales s'appliquent également à compter du 1^{er} septembre 2019 et non pas un an avant les élections comme auparavant.

- **la neutralité** qui constitue le critère le plus important à respecter. Chaque moyen de communication de la collectivité doit évoquer la vie locale, sans mentionner l'élection à venir ou encore mettre en avant les actions du candidat sortant. Il convient de garder un ton neutre et informatif, dépourvu de toute propagande ou polémique électorale (*CE 3 décembre 2014, El. Mun. de La Croix Saint-Leufroy, n° 382217*) ;
- **l'antériorité**. La commune ou l'EPCI peut continuer à communiquer via ses outils (bulletins municipaux, site internet...), à organiser des manifestations, des cérémonies à partir du moment où ces dernières ont un caractère traditionnel et ne sont pas assorties d'actions destinées à influencer les électeurs (*Conseil Constitutionnel, 13 décembre 2007, Bouches du Rhône, 1^{ère} circ.*) ;
- **la régularité**. Le juge électoral s'attache par exemple à vérifier que la publication du bulletin municipal est régulière, qu'à l'approche des élections, l'écart entre chaque numéro ne se réduit pas et que le format et le contenu demeurent similaires aux précédentes diffusions. Par ailleurs, l'élu pourra continuer à signer son éditorial et sa photographie pourra être maintenue à partir du moment où ce procédé a un caractère régulier et que le contenu est neutre. Pour le site internet de la collectivité, le juge vérifie qu'il n'y a pas eu de mise à jour inhabituelle, particulièrement répétitive ou injustifiée du site ;
- **l'identité**. A l'approche des élections, les différents moyens de communication ne doivent pas connaître de modifications avantageuses de l'aspect, de la présentation ou des rubriques présentées. Pour autant, la collectivité peut continuer d'organiser des manifestations, même nombreuses, si elles sont analogues à celles des années précédentes (*Conseil Constitutionnel, 20 janvier 2003, AN Hauts de Seine, 5^{ème} circ.*).

C'est au juge électoral qu'il appartient d'apprécier souverainement s'il y a eu ou non communication ou financement réglementé ou prohibé et mise en valeur injustifiée des actions des candidats élus ou de la municipalité.

En pratique, le juge s'attache à vérifier notamment :

- l'écart de voix entre les listes et le respect du principe d'égalité entre les candidats
- le degré de propagande
- la bonne foi du candidat
- l'impact du message diffusé sur les électeurs
- le contenu des informations diffusées.

Les sanctions encourues en cas de non-respect des règles applicables en matière de communication et de financement électoral vont dépendre en pratique de la nature et du « degré de gravité » de l'irrégularité constatée. La violation du Code électoral peut engendrer l'inéligibilité du candidat, l'annulation du scrutin, voire des sanctions financières.

Sanctions électorales : ces sanctions peuvent être électorales avec une annulation de l'élection et une déclaration d'inéligibilité du candidat élu.

Sanctions financières : le juge électoral peut ordonner la réintégration de la contre-valeur de l'avantage consenti au candidat dans son compte de campagne.

Sanctions pénales : le candidat peut être condamné à payer 75 000 € d'amende dans l'hypothèse d'une campagne de promotion publicitaire de la gestion d'une collectivité menée dans les six mois précédant le scrutin ou d'une publicité électorale par un moyen de communication audiovisuelle ou par voie de presse (*article L.90-1 du code électoral*) ou encore peut être condamné à une peine de trois ans de prison et 45 000 € d'amende (comme le donateur), en cas d'infraction aux règles relatives à la communication en période préélectorale (*article L.113-1 du code électoral*).

Focus :

Bilan de mandat : un candidat sortant peut présenter le bilan de son mandat, dans le cadre de l'organisation de sa campagne. Toutefois, les dépenses seront imputées sur ses fonds propres et non sur les fonds de la collectivité (art. L.52-1 alinéa 2 du code électoral). Il convient que le maire candidat utilise dans ses documents de campagne, tel que le bilan de mandat, une charte graphique et des documents ou photos distincts de ceux de la collectivité afin qu'il n'y ait pas de confusion possible.

L'éditorial et la photographie de l'édile : le maire peut conserver son éditorial et le signer, tant qu'il comporte des considérations de politique générale locale et n'appelle pas à voter pour le candidat sortant.

Les photographies d'élus illustrant un éditorial attirent l'attention du juge. Ces photos peuvent être conservées lorsqu'elles représentent l' élu dans le cadre de ses fonctions, sans mettre en valeur son action personnelle (CE, 15 avril 2005, Elections cantonales de Cilaos). Toutefois, si la collectivité fait le choix de conserver l'éditorial et la photo de l' élu, il convient d'être particulièrement vigilant sur le contenu de l'éditorial et sur la neutralité du ton du texte.

Les tribunes politiques dans les communes de plus 3 500 habitants et les EPCI comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants : les élus de l'opposition bénéficient d'un droit d'expression dans tous les supports d'information de la collectivité (bulletin périodique, site internet, émission diffusée par la télévision locale en régie...). Contrairement à une idée répandue, le maire ou le président de l'EPCI peut suspendre la parution de son éditorial, pendant la période préélectorale, mais cela ne l'autorise en rien à supprimer, dans le même temps, les tribunes d'opposition et ce, quel que soit le support de communication.

S'agissant du contenu des tribunes qui ont un caractère de propagande électorale, le Conseil d'Etat (CE, 7 mai 2012, n°35353) a reconnu que « la commune ne saurait contrôler le contenu des articles publiés dans ce cadre qui n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs ».

Toutefois, en tant que directeur de la publication, l'exécutif demeure pénalement responsable des délits de presse commis via l'organe dont il a la charge. A ce titre, il est en droit de s'opposer à la parution d'un article dans trois cas :

- délits de presse et troubles à l'ordre public (diffamation, propos injurieux, apologie des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité...) (réponse ministérielle JOAN n°5129, 26 février 2013) ;
- non-respect du règlement intérieur. Ce dernier prévoit les modalités d'exercice du droit d'expression. Il peut fixer, pour la période préélectorale, les règles applicables à l'expression des élus, qu'ils appartiennent ou non à la majorité, afin de soustraire des bulletins d'information générale tout ce qui pourrait nourrir la mise en valeur de candidats à l'élection. Ce règlement pourrait prévoir, le cas échéant, la suspension de toute diffusion de ces bulletins (réponse ministérielle JOAN n°60004, 15 mars 2005). Le non-respect du règlement intérieur pourra servir de fondement à un refus ponctuel de publication ;
- propos dépassant le cadre communal. A ce titre, le juge des référés du Conseil d'Etat a considéré qu'un article dans lequel l'auteur annonçait sa candidature aux élections municipales demeurerait « relatif aux affaires communales ».

Les interviews dans les journaux, radio et télé notamment locaux : elles demeurent possibles dès lors qu'elles s'inscrivent dans le cadre de l'exercice normal des fonctions de maire ou de président d'EPCI, dans le respect des quatre grands principes définis précédemment.

➤ **Interdiction des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une commune ou d'un EPCI**

Article 52-1 alinéa 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. 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 ».

C'est à compter de cette date que la communication « institutionnelle », qui revêt un caractère de campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion d'une collectivité (bulletins municipaux, publications, publicité par voie de presse...), est prohibée, car elle dépasse le cadre de la stricte information. Il importe ici de veiller à ce que la communication de la collectivité s'abstienne de mettre en valeur les candidats, leurs réalisations ou encore leurs projets, sauf à s'apparenter alors à un moyen de propagande. La communication doit être purement informative. De même, la forme du message doit être identique à celle employée jusqu'à présent, quant à son support ou encore son ampleur.

Toute infraction aux dispositions de l'article L.52-1 alinéa 2, rappelé ci-dessus, sera punie d'une amende de 75 000 € (cf. art. L. 90-1 du code électoral).

Toutes les « collectivités » sont concernées par les dispositions de l'article L.52-1 alinéa 2 du Code électoral et non pas uniquement les « collectivités territoriales » au sens de l'article 72 de la Constitution. Ainsi, un syndicat de communes, une communauté de communes, une communauté d'agglomération..... sont soumis aux restrictions édictées par l'article L.52-1 alinéa 2 du Code électoral (Conseil Constitutionnel, 4 novembre 1993, AN, Rhône, 2^{ème} circonscription).

NB Dans la suite de cette note, le terme générique « collectivité » sera utilisé pour désigner communes et EPCI.

De même, une commune ne saurait promouvoir la gestion ou les réalisations de son maire si ce dernier est candidat aux élections départementales, régionales ou législatives, sans violer l'interdiction de l'article L.52-1 du code électoral.

Exemples de jurisprudences (en rouge ce qui a été sanctionné, en bleu ce qui a été admis)

Constitue une violation des dispositions de l'article L.52-1 alinéa 2 du Code électoral, la communication d'une collectivité qui revêt un caractère promotionnel. Il en va ainsi :

- de la diffusion, à l'ensemble des électeurs de la commune, de plusieurs numéros d'un bulletin qui contenait un éditorial et une photographie du maire, candidat aux élections municipales, et qui dressait un bilan avantageux de l'action menée par la municipalité, eu égard au faible nombre de voix obtenues par les candidats en présence (CE, 5 juin 1996, Elections municipales de Morhange) ;

- de la diffusion d'un bulletin d'une des plus importantes communes du canton dans lequel s'est déroulée l'élection cantonale contestée, présentant sous un jour favorable l'action de la municipalité et du maire, candidat à cette élection, compte tenu du faible écart de voix séparant l'élu de son adversaire (*CE, 28 juillet 1993, Elections cantonales de Bordères-sur-L'Echez*) ;
- des documents mis en ligne sur un site internet qui font l'objet d'une publication continue (*CA Paris, 11^{ème} chambre, 15 décembre 1999, Licra et autres c/ JL. Costes*).
NB : les collectivités qui disposent d'un site internet doivent faire preuve d'une vigilance toute particulière et veiller à effacer toute information susceptible de tomber sous le coup de l'article L. 52-1 al. 2 du Code électoral qui ne respecteraient pas par exemple les quatre grands principes définis par la jurisprudence (cf. pages 1 et 2) et ce, même si leur mise en ligne est antérieure aux six mois qui précèdent le scrutin ;
- de l'inauguration d'une bibliothèque municipale en présence d'un ministre, deux mois avant l'élection et plus d'un an et demi après son ouverture au public (*CE, 7 mai 1997, Elections municipales d'Annonay*) ;
- d'une revue municipale incluant une tribune signée par tous les élus de la majorité municipale comportant, en remplacement de l'habituel éditorial du maire, un encart de quatre pages dressant un bilan flatteur de l'action du maire et de sa majorité, avec une tonalité clairement électorale et reprenant, parfois dans les mêmes termes, certains des thèmes développés lors de la campagne pour les élections départementales (*CE 16 mars 2014, n° 394465*) ;
- d'un journal municipal comprenant, d'une part, des informations pratiques, d'autre part, l'analyse détaillée des réalisations de la commune, illustrée par de nombreuses photos où figurait fréquemment le maire. En effet, bien que rédigée en des termes mesurés et reprenant le format d'éditions antérieures, cette publication, diffusée après une longue période d'interruption de plus de trois ans et demi, revêt donc un caractère exceptionnel du fait du moment choisi pour sa diffusion, c'est à dire à l'approche des élections municipales (*CE 21 janv. 2015, É. Mun. de Montey-Notre-Dame et des conseillers communautaires délégués de la commune de Montey-Notre-Dame à la communauté d'agglomération de Charleville-Mézières/Sedan, n° 382824*) ;
- d'un bulletin municipal intitulé « Cinq ans de mandat, 60 mois d'action » car, même s'il ne faisait aucune référence explicite aux futures élections et au programme de l'équipe municipale sortante, il se présentait comme une « édition spéciale », revêtant un caractère exceptionnel, tant par sa pagination que par son contenu consacré à un bilan flatteur des réalisations de la municipalité, des atouts de la ville et des projets dont l'aboutissement était envisagé au cours de la dernière année de la mandature (*CE 15 juin 2015, CNCCFP c/ . X. É. mun. et comm. D'Oyonnax (Ain), n° 387896*).

Ne constitue pas une violation des dispositions de l'article L.52-1 alinéa 2 du Code électoral, la communication d'une collectivité qui revêt un caractère informationnel. Il en va ainsi :

- des lettres d'information d'une communauté de communes donnant une image valorisante des réalisations de cette collectivité dont le contenu et la tonalité n'excédaient pas l'objet habituel d'une telle publication. La périodicité de diffusion de ces lettres d'information, qui ne faisaient d'ailleurs aucune référence aux élections cantonales à venir, n'a pas été modifiée pendant la période électorale et le format n'a pas augmenté de manière significative par rapport à l'évolution constatée pour les numéros précédents. Ces lettres ne sauraient dès lors être regardées comme participant d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion de la communauté de communes alors même que plusieurs thèmes qu'elles mentionnent ont été repris par le président de la communauté dans ses documents de

campagne en vue des élections cantonales (CE, 9 mars 2012, *Elections cantonales de Dourdan*) ;

- d'un mensuel d'informations municipales dont le contenu ne différait pas de celui des mois précédents, alors même que cette publication comportait la description de certains projets en cours de réalisation ou à venir et qui figuraient également dans le programme du maire sortant (CE, 15 mars 2002, *Elections municipales de Valence d'Agen*) ;
- de la mise en place de panneaux annonçant la réalisation de travaux publics et ce, même s'il n'y a aucun précédent. Le contenu informatif de l'initiative et sa justification par l'évènement générateur que constitue le début des travaux suffisent pour garantir sa légalité sur le plan du droit électoral (CE, 24 janvier 2003, *Elections municipales des Abymes*) ;
- d'un bulletin municipal dressant le bilan des réalisations culturelles et sportives de la commune pour l'année 2003 comportant de nombreuses photographies du maire, dès lors que celui-ci est présenté dans l'exercice de ses fonctions, sans mise en valeur de son action personnelle et de son programme de candidat aux élections cantonales (CE, 15 avril 2005, *Elections cantonales de Cilaos*) ;
- de la participation à un nombre élevé d'évènements (réunions de présentation de projets, inauguration d'équipements, réceptions, rencontres-débat, vœux, pose de la première pierre ...), dès lors que les réunions de présentation de projets, les réceptions et les vœux relèvent d'une pratique habituelle, que l'inauguration d'équipements ou la pose de la première pierre correspond au calendrier de l'achèvement des travaux, que les seules personnes invitées aux différentes manifestations sont directement concernées, que ces manifestations se rattachent toutes à un évènement particulier qui n'a pas fait l'objet d'une couverture médiatique particulière, que les propos tenus à l'occasion de ces évènements ne s'apparentent pas à des déclarations électorales, ne font aucune référence aux projets à venir, tout en étant exempts de toute dimension politique (CE 17 avril 2015, *El. mun. d'Audenge, n° 382194* - CE 17 avril 2015, *El. mun. de Metz, n° 386091*) ;
- du « publi-reportage » diffusé dans un organe de presse qui se borne à faire état de la tenue, à l'initiative d'un office public de l'habitat, d'une journée d'inauguration marquant la fin des travaux de rénovation d'immeubles menés par cet office, sans mentionner l'éventuel rôle du maire ou de l'équipe municipale sortante dans cette opération de rénovation urbaine (CE 17 avril 2015, *El. mun. de Metz, n° 386091*) ;
- des articles parus dans le bulletin d'information générale de la commune faisant état de diverses réalisations récentes de la municipalité sortante et d'activités qui se sont déroulées dans la commune, eu égard à leur contenu informatif (CE 17 juin 2015, *El. mun. de Bron, Mme H., n° 385204*).

➤ Interdiction de la publicité commerciale

Article 52-1 alinéa 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 ».

L'interdiction générale édictée par cet article concerne la diffusion de tout message de propagande électorale ayant un support publicitaire (insertion d'annonces dans un périodique, insertion de pages de publi-informations ou temps d'antenne au sein des médias radio ou

télévisuel vantant les réalisations de la municipalité...), que celle-ci soit effectuée avec ou sans contrepartie financière (*Cour de Cassation, Chambre criminelle, 7 juin 1990*).

La méconnaissance de cette interdiction a pour principal effet l'annulation du scrutin en cas de faible écart de voix.

Toutefois, le Code électoral précise que toute infraction aux dispositions de l'article L.52-1, alinéa 1^{er}, rappelé ci-dessus, sera punie d'une amende de 75 000 € (*article L. 90-1 du Code électoral*). En outre, sera puni d'une amende de 15 000 € et d'un emprisonnement d'un an tout candidat en cas de scrutin uninominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste qui aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, de publicité commerciale ne respectant pas les dispositions de l'article précité (*article L.113-1, II, 1^o du code électoral*).

Constituent une violation des dispositions de l'article L.52-1, alinéa 1^{er}, du code électoral :

- la mise à la disposition d'un candidat, par une radio locale gérée par une association, d'un temps d'antenne quotidien au cours duquel ont été diffusées des émissions destinées à favoriser l'élection de la liste qu'il animait, eu égard au contenu desdites émissions (*CE, 7 mai 1993, Elections régionales de la Réunion*) ;
- la publication, même à titre onéreux, par le candidat, trois jours avant le scrutin, dans un hebdomadaire, d'un encart publicitaire appelant à sa réélection et contenant de vives attaques contre ses adversaires (*CE, 28 juillet 1993, Elections cantonales de Castelsarrasin*) ;
- la réalisation et l'utilisation d'un site internet par la liste des candidats, prenant la forme de propagande électorale par voie de communication audiovisuelle. Dès lors que le référencement commercial d'un site à finalité électorale sur un moteur de recherche sur Internet a pour finalité d'attirer vers lui des internautes qui effectuent des recherches, même dépourvues de tout lien avec les élections municipales, ce référencement revêt le caractère d'un procédé de publicité commerciale (*CE, 13 février 2009, Elections municipales de Fuveau, Cons. Const. 8 déc. 2017, AN Alpes-Maritimes, 3^{ème} circ., M. Rudy Salles, n° 2017-5026 AN*).

Ne constituent pas une violation des dispositions de l'article L.52-1, alinéa 1^{er}, du Code électoral :

- la diffusion d'un document qui a été spécialement réalisé et diffusé par une liste (*CE assemblée, 18 décembre 1996, Elections dans le 16^{ème} arrondissement des membres du Conseil de Paris et du Conseil d'arrondissement*) ;
- la réalisation et l'utilisation d'un site Internet, qui constitue une forme de propagande électorale par voie de communication audiovisuelle, dès lors que le contenu du site dont le candidat assurait l'entière responsabilité à des fins électorales n'était accessible qu'aux électeurs se connectant volontairement (*CE, 8 juillet 2002, Elections municipales de Rodez*).

NB : Pour autant, les candidats ne doivent pas acheter de l'espace publicitaire sur un site internet à gestion commerciale. De même, le contenu des sites des candidats ne doit pas afficher de message publicitaire, ce qui constituerait un financement par des personnes morales en infraction avec les dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral.

➤ **Interdiction de l'affichage sauvage**

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 candidat, chaque binôme de candidats ou 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 ».

Le nombre maximum d'emplacements réservés à l'affichage électoral qui peut être mis à disposition des candidats, en dehors de ceux établis à côté des bureaux de vote, est fixé par le Code électoral en fonction du nombre d'électeurs (*article R.28 du Code électoral*).

Les affiches ne peuvent dépasser une largeur et une hauteur maximale (*article R.27, alinéa 2 du Code électoral*).

Les affiches ayant un but ou un caractère électoral qui comprennent une combinaison des trois couleurs : bleu, blanc et rouge à l'exception de la reproduction de l'emblème d'un parti ou groupement politique sont interdites (*article R.27 alinéa 1^{er}, du code électoral*). L'imprimeur qui enfreindra cette dernière disposition sera puni d'une peine d'amende de 750 € (*article R.95 du code électoral*).

Sera passible d'une amende de 9 000 € toute personne qui aura contrevenu aux dispositions précitées. Il en ira de même pour tout candidat qui utilisera ou permettra d'utiliser son panneau d'affichage dans un but autre que la présentation et la défense de sa candidature et de son programme, pour son remerciement ou son désistement ainsi que pour tout candidat qui cédera à un tiers son emplacement d'affichage (*article L. 90 du code électoral*).

En outre, sera puni d'une amende de 15 000 € et d'un emprisonnement d'un an, tout candidat tête de liste qui aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, d'affichages ne respectant pas les dispositions de l'article L. 51 du code électoral (*article L. 113-1, II, 1^o du code électoral*).

L'interdiction visée par l'article précité s'applique également à l'apposition d'affiches ou banderoles sur une propriété privée (Rép. Min. n° 15892, JO Sénat Q 27 août 2015), sur une vitrine ou une fenêtre d'un local de permanence électorale (CE 25 mars 2002), sur les fenêtres d'un établissement commercial (Cons. Const. 14 déc. 2012, n° 2012-4628 AN).

Constituent une violation des dispositions de l'article L. 51 du code électoral :

- l'apposition sur les murs de la salle du scrutin de plusieurs affiches éditées par un parti politique qui a présenté une liste (*CE, 7 février 1956, Elections municipales de Lérans*) ;
- le déploiement en centre-ville d'une banderole appelant à voter pour une liste, le jour du second tour de scrutin pendant une partie de la matinée, compte tenu de l'écart d'une voix seulement entre le nombre de suffrages obtenu par le dernier candidat élu au second tour et celui de la requérante (*CE 10 juin 2015, Éli. Mun. de Michelbach-le-Bas, n° 383585*).

Mais n'est pas sanctionnée sur la base de l'article L.51 du code électoral :

- l'apposition d'affiches en dehors des emplacements autorisés, bien que caractérisant un abus de propagande, compte tenu de son caractère limité (*CE, 23 décembre 1966, Elections municipales de Poitiers*), ou compte tenu du fait que des abus analogues ont été commis par le camp adverse (*CE assemblée, 13 janvier 1967, Elections municipales d'Aix-en-Provence*), ou compte tenu du fait que les adversaires ont eu la possibilité de répondre par tous les moyens légaux aux critiques contenues dans ces affiches (*CE, 16 octobre 1970, Elections municipales de Bastia*).

➤ Interdiction des appels téléphoniques ou télématiques gratuits pour le candidat

Article L.50-1 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, 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 ».

L'interdiction prévue à l'article L.50-1 du code électoral ne vise pas directement la communication des collectivités. Ainsi les numéros verts du type « Allô monsieur le maire » peuvent être maintenus durant cette période à condition toutefois de veiller scrupuleusement à ce que ces derniers ne renseignent les administrés que sur des questions d'intérêt pratique (services publics locaux notamment) et ne servent aucunement de support de propagande électorale.

Sera puni d'une amende de 15 000 € et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, tout candidat en cas de scrutin uninominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste, qui aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, de la diffusion auprès du public d'un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit (*article L. 113-1, II, 2° du code électoral*).

La veille du scrutin à partir de zéro heure

➤ Interdiction de distribuer ou de diffuser certains documents

Article L.49, alinéa 1^{er} du code électoral

« A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents ».

Toute infraction à ces dispositions sera punie d'une amende de 3 750 € sans préjudice de la confiscation des bulletins et autres documents distribués ou diffusés par tout moyen (*article L.89 du code électoral*).

Constitue une irrégularité de nature à altérer la sincérité du scrutin, la diffusion de deux documents sur la page Facebook du comité de soutien du maire candidat et sur celle de son premier adjoint, dans la nuit du 28 au 29 mars à 0h38 et 0h50 pour les élections municipales du 30 mars 2014 (*TA Strasbourg, 10 juin 2014, req. n° 1402111*).

Pour prononcer l'annulation du scrutin, le juge électoral a examiné :

- le contenu des documents publiés sur « Facebook » : le premier document diffusé prend la forme d'un tract de propagande électorale signé par le maire en cette qualité, rédigé sur un ton particulièrement polémique et mettant personnellement en cause son adversaire, lequel y était accusé de mensonge ou d'incompétence. Le second comportait une liste de personnalités présentées comme ayant apporté leur soutien à la liste du maire candidat, assortie de commentaires favorables à celui-ci et à sa liste ;
- l'impact de la diffusion de ces documents : le caractère tardif de cette diffusion interdisait matériellement à la liste menée par l'adversaire d'y répondre. En outre, ces messages avaient effectivement donné lieu à consultation de la part du public, seize personnes ont d'ailleurs indiqué les « aimer » ;
- l'écart des voix : 17 voix entre les deux listes, ce qui est très faible.

➤ Interdiction des messages ayant le caractère de propagande

Article L.49 alinéa 2 du code électoral

« A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est également 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 ».

Toute infraction à ces dispositions sera punie d'une amende de 3 750 € (article L.89 du code électoral).

Contreviennent aux dispositions de l'article L. 49 du code électoral, alinéa 2 :

- la diffusion, la veille du scrutin, d'un nouveau message de propagande électorale appelant à voter pour une liste sur la page Facebook d'un groupe de 753 membres, ouverte à la consultation publique. Compte tenu du faible écart de voix (15), le Conseil d'Etat a annulé l'élection (CE, 25 février 2015, req. n° 385686) ;
- l'envoi par le président sortant d'une communauté de communes au domicile de tous les conseillers communautaires d'un tract de six pages (grâce à un fichier d'adresse dont ne pouvait disposer son adversaire) dans lequel il se présente notamment comme le défenseur d'une vision « collégiale » de l'intercommunalité, à laquelle s'opposerait la vision « hiérarchique » de son adversaire, vante son bilan financier et exprime sa position sur de nombreux sujets relatifs au fonctionnement et aux compétences de la communauté de communes et ce, en raison de sa réception tardive, la veille du scrutin, de la nouveauté de son contenu et compte tenu du fait que l'adversaire qui, en outre, n'avait pas accès au fichier des élus, n'a pas été en mesure de répondre utilement à ce tract avant l'élection et, enfin, eu égard à un très faible écart de voix (2 voix) (CE 25 février 2015, ÉI. du président de la communauté de communes du Pays de Rhône et Ouvèze, n° 382896).

En revanche, n'ont pas été constitutifs d'une infraction à l'article 49 alinéa 2 :

- le maintien sur un site Internet, le jour du scrutin, d'éléments de propagande électorale ne constitue pas, lorsque aucune modification qui s'analyserait en un nouveau message n'a été opérée, une opération de diffusion prohibée par le second alinéa de l'article L.49 du code électoral (CE, 8 juillet 2002, Elections municipales de Rodez, CE, 18 octobre 2002, Elections municipales de Lons) ;
- le retard apporté dans la fermeture du site Internet d'une liste en compétition, dès lors que ce site a été fermé la veille du premier tour du scrutin aux environs de seize heures et qu'il n'a enregistré que vingt-deux connexions dans le courant de cette journée (TA Paris, 3 octobre 2001, Elections municipales de Suresnes) ;
- la diffusion de trois messages, la veille du scrutin, sur le réseau social Twitter. Eu égard à la nature des messages en cause, à leur contenu exempt de tout élément nouveau de polémique électorale, ainsi qu'à l'écart de voix séparant les deux listes arrivées en tête au second tour (CE 17 juin 2015, req. n° 385859) ;
- la diffusion, la veille du scrutin, des messages de propagande électorale sur les réseaux sociaux Facebook et Twitter, dès lors que ces messages n'apportaient aucun élément nouveau au débat électoral et ce, malgré le faible écart de voix (CE 27 juin 2016, req. n° 395413). En l'espèce, le candidat tête de liste, des élus locaux, les membres de l'équipe de campagne de cette liste, des personnalités politiques et

d'autres personnes avaient émis, la veille du scrutin, des messages de propagande électorale sur Facebook et Twitter. Ces messages étaient constitués, pour près de trente d'entre eux, d'appels à voter pour la liste et, pour le reste, du spot de campagne de l'entre-deux-tours du candidat tête de liste, de photographies diverses de la campagne et d'infographies déjà diffusées au cours de celle-ci. Le juge a considéré que les élus à l'origine des messages de soutien avaient déjà fait part de leur appui à la liste au cours de la campagne. Par ailleurs, même si ces messages avaient été diffusés à plus de 28 000 personnes (somme des abonnés de chaque émetteur), le juge a estimé qu'un tel chiffre ne permettait pas d'apprécier l'impact véritable des éléments litigieux. En outre, des appels équivalents ont été diffusés en faveur d'une autre liste, notamment par trois de ses candidats, également la veille du scrutin.

- deux selfies capturés dans l'isoloir, faisant apparaître le bulletin de vote choisi et publiés sur Facebook avant la fermeture des bureaux de vote, dès lors que leur influence sur les électeurs était marginale et que l'écart de voix n'était pas faible (*TA Strasbourg 20 mai 2014, req. n° 1401578*). En l'espèce, les deux filles d'un candidat ont posté sur leur compte Facebook un selfie réalisé dans l'isoloir, le dimanche 23 mars 2014 à 14h19. Le juge a considéré que ces selfies ne constituaient pas un acte de propagande pour plusieurs raisons : ils n'étaient accessibles qu'à leurs seuls amis parmi lesquels il n'était pas établi qu'il y eut de nombreux électeurs, les commentaires étaient insignifiants. De surcroît, le profil des intéressées (ni des personnalités publiques, ni des candidates) et l'heure de la publication du selfie ont été également pris en compte, 70% des votants s'étant déjà rendus aux urnes. Enfin l'écart de voix était important (6,7 %).

Conseils

A compter de samedi à zéro heure, il est recommandé de ne diffuser aucun message sur les réseaux sociaux. De même, tout message comprenant une nouvelle polémique électorale et qui ne permet pas à l'adversaire attaqué d'y répondre avant la fin de la campagne électorale est à proscrire. Enfin, l'utilisation de réseaux sociaux, le jour du scrutin, pour convaincre les électeurs d'aller voter est à éviter aussi bien pour les candidats que pour leurs proches.

NB : Les exigences de l'article L. 49 ne sont pas applicables aux affiches apposées sur les emplacements spéciaux mis à disposition des candidats par l'autorité municipale en vertu de l'article L. 51 (Cons. Const. 8 déc. 2017 AN Alpes Maritimes, 3è circ., M. Rudy Salles, n° 2017-5026 AN).

➤ **Interdiction des sondages d'opinion**

En cas d'élections générales et de référendum, la veille et le jour de chaque scrutin, aucun sondage électoral ne peut faire l'objet, par quelque moyen que ce soit, d'une publication, d'une diffusion ou d'un commentaire. Cette interdiction ne fait obstacle ni à la poursuite de la diffusion de sondages publiés avant la veille de chaque scrutin ni au commentaire de ces sondages, à condition que soient indiqués la date de première publication ou diffusion, le média qui les a publiés ou diffusés et l'organisme qui les a réalisés (*article 6 de la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections*).

Toute infraction à ces dispositions sera punie d'une amende de 75 000 € (*article 12 de la loi n°77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion*).

Le jour du scrutin

➤ **Interdiction de communiquer le résultat de l'élection avant la fermeture du dernier bureau de vote**

Article L.52-2 du code électoral

« En cas d'élections générales, aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par quelque moyen que ce soit, 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. ».

Toute infraction à ces dispositions sera punie d'une amende de 75 000 € (article L.90-1 du code électoral).

ANNEXE

Les modes de communication en ligne

Le législateur n'a pas défini de manière exhaustive les modes de communication soumis à la réglementation en période électorale. En effet, en vertu de l'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.* ».

Aussi, dans le cadre du contentieux électoral, le juge examine-t-il tant le mode de financement et le support de la communication que sa période de déroulement et son objet.

Tous les modes de communication, y compris s'ils sont financés par d'autres collectivités ou partenaires, sont par conséquent a priori concernés.

Citons pour exemples les affiches, les annonces, les bilans de mandat, les cartes de vœux, la communication audiovisuelle, la publicité commerciale par voie de presse, les lettres, les tracts, les bulletins municipaux, les publications, les livres, les manifestations et inaugurations...mais aussi internet, les réseaux sociaux, les blogs...

➤ **Les sites internet**

Les dispositions du code électoral ne distinguent pas explicitement l'utilisation de sites Internet des autres moyens de communication employés par les collectivités publiques pour leurs besoins d'information et de promotion. Les jurisprudences relatives aux journaux d'information municipaux sont donc transposables au cas des sites Internet ouverts par les collectivités, qu'il s'agisse de la création, de l'installation ou de la mise à jour du site Internet.

Ainsi, pour chaque cas d'espèce qui pourrait lui être soumis et mettant en cause l'existence d'un site Internet d'une collectivité, le juge de l'élection recherchera si ce site a été utilisé pour les besoins de la campagne électorale d'un candidat à une élection, avantage sanctionné par l'article L.52-8 du Code électoral. Le juge intégrera, si tel est le cas, les dépenses liées à ce site au compte de campagne du candidat.

Création d'un site Internet pendant l'année électorale

Pendant l'année électorale, une commune ou EPCI peut créer son site internet. Toutefois, ne bénéficiant pas de l'antériorité requise, il faudra non seulement être extrêmement vigilant sur le contenu des informations diffusées mais également ne pas mettre en valeur les exécutifs locaux.

Une attention particulière doit être apportée à la présentation de ce nouvel outil de communication. Le maire ou président de communauté candidat devra présenter ce site comme un nouveau service à la population, visant à donner des informations sur la collectivité.

Maintien des sites existants

Les sites des communes et EPCI peuvent être maintenus dès lors que les informations délivrées ne visent pas à valoriser des élus candidats. En effet, le site internet de la mairie ou de l'EPCI, qui se contente de donner des informations de nature administrative et ne présente aucune information pouvant s'apparenter à de la propagande électorale, ne constitue pas un avantage direct ou indirect consenti par la collectivité au candidat.

Les dispositions de l'article L.52-1 du Code électoral étant applicables aux sites internet, il est préférable d'effacer, à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales [...], toute information ayant le caractère d'une promotion de la collectivité, même si cette information a été mise en ligne antérieurement à cette date (cf. *QE n°71399, JOAN du 28 février 2006*). En effet, la prudence recommande, dans ces conditions, de veiller à ne pas laisser en diffusion, ou en ligne sur internet, des

documents pouvant être appréciés comme promotionnels au-delà du 1^{er} jour du sixième mois précédant le mois des élections.

La modernisation du site internet pendant cette période préélectorale est possible. Néanmoins, si tel est le cas, il convient de veiller à ce que cette modernisation, en fonction des travaux engagés, ne tombe pas sous le coup des interdictions des articles L.51-2 et L.51-8 du Code électoral.

➤ **Les réseaux sociaux (Facebook, Twitter...)**

Depuis les élections municipales de mars 2014, plusieurs jurisprudences sont intervenues en la matière. Le juge de l'élection a d'ailleurs annulé nombre d'élections, en particulier lorsque l'écart de voix entre les candidats était faible.

En tout état de cause, à compter du 1^{er} septembre 2019, il est fortement conseillé de transformer les comptes des communes et EPCI en de simples vitrines.

Par ailleurs, si le candidat peut bien sûr disposer de son propre compte Facebook ou Twitter, celui-ci doit être distinct de celui de la collectivité afin de ne pas créer de confusion entre les comptes relevant de la communication institutionnelle « commune de », « maire de », « EPCI », « président de l'EPCI » et les comptes utilisés par le candidat ou la liste, à des fins de propagande électorale.

Exemple à ne pas suivre

La page « Facebook » d'un maire, de statut « public » au sens des règles de confidentialité de ce réseau social, initialement créée en vue de promouvoir son action en qualité de maire, avait évolué dans son contenu, au fur et à mesure que s'approchait la date du scrutin. En effet, à l'approche des élections, son contenu mélangeait informations institutionnelles et propagande électorale, le ton initialement proche d'un bulletin municipal glissait progressivement vers la polémique électorale. L'interaction avec le site officiel de la commune a créé une confusion dans l'esprit des électeurs. 53 connexions ont interagi avec cette page, compte tenu de son statut " public ». Le Conseil d'Etat a donc annulé le scrutin, eu égard à l'écart de 5 voix séparant les deux listes (CE, 6 mai 2015, req. n° 382518).

➤ **Le blog du maire ou du président de l'EPCI**

Le blog de l'exécutif est financé par la commune ou l'EPCI.

L'objectif même de cet outil de communication est de réagir à l'actualité, prendre position sur des sujets de société, sur des projets locaux, nationaux, internationaux.

Dès lors, en période préélectorale, par précaution, il est conseillé de le suspendre.

Le candidat peut créer son propre blog, le coût lié à l'hébergement étant alors inscrit dans son compte de campagne. Néanmoins, il convient de s'assurer que la charte graphique du blog du candidat est bien distincte de celle du blog de l'élu et des outils de communication de la collectivité.

« Fake news » en période préélectorale

La loi n°2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information (article 1^{er}), précisée par le décret n° 2019-53 du 30 janvier 2019, règle la question des « fake news » en période préélectorale.

Article L. 163-2 du code électoral :

« 1. Pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'élections générales et jusqu'à la date du tour de scrutin où celles-ci sont acquises, lorsque des allégations ou

*imputations inexactes ou trompeuses d'un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir sont diffusées de manière délibérée, artificielle ou automatisée et massive par le biais d'un service de communication au public en ligne, **le juge des référés peut, à la demande du ministère public, de tout candidat, de tout parti ou groupement politique ou de toute personne ayant intérêt à agir, et sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire aux personnes physiques ou morales² mentionnées au 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ou, à défaut, à toute personne mentionnée au 1 du même I toutes mesures proportionnées et nécessaires pour faire cesser cette diffusion.***

II. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures à compter de la saisine.

En cas d'appel, la cour se prononce dans un délai de quarante-huit heures à compter de la saisine.

III. Les actions fondées sur le présent article sont exclusivement portées devant un tribunal de grande instance et une cour d'appel déterminés par décret. ».

NB : C'est le tribunal de grande instance de Paris qui est compétent en première instance de la procédure de référé (décret n° 2019-53 du 30 janvier 2019) et la cour d'appel de Paris, en appel.

Si l'article L. 163-2 du code électoral a été déclaré conforme à la Constitution, le Conseil constitutionnel a néanmoins apporté les précisions suivantes (décision n°2018-773 du 20 décembre 2018) :

« D'une part, cette procédure ne peut viser que des allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d'un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir. Ces allégations ou imputations ne recouvrent ni les opinions, ni les parodies, ni les inexacitudes partielles ou les simples exagérations. Elles sont celles dont il est possible de démontrer la fausseté de manière objective. D'autre part, seule la diffusion de telles allégations ou imputations répondant à trois conditions cumulatives peut être mise en cause : elle doit être artificielle ou automatisée, massive et délibérée. ».

...

« Dès lors, compte tenu des conséquences d'une procédure pouvant avoir pour effet de faire cesser la diffusion de certains contenus d'information, les allégations ou imputations mises en cause ne sauraient, sans que soit méconnue la liberté d'expression et de communication, justifier une telle mesure que si leur caractère inexact ou trompeur est manifeste. Il en est de même pour le risque d'altération de la sincérité du scrutin, qui doit également être manifeste. »

² Il s'agit des principaux opérateurs de réseaux sociaux et des opérateurs de plateforme en ligne. Leurs obligations en matière de fausses informations en période pré-électorale sont prévues à l'article L. 163 du code électoral et les sanctions à l'article L. 112 du même code.