

N° 84

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 novembre 1991.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de MM. Paul MASSON, Amédée BOUQUEREL, Jean-Eric BOUSCH, Jacques BRACONNIER, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Camille CABANA, Auguste CAZALET, Gérard CÉSAR, Jean CHAMANT, Henri COLLETTE, Charles de CUTTOLI, Désiré DEBAVELAERE, Jacques DELONG, Charles DESCOURS, Michel DOUBLET, Fianz DUBOSCQ, Pierre DUMAS, Philippe FRANÇOIS, Philippe de GAULLE, François GERBAUD, Mme Marie-Fanny GOURNAY, MM. Georges GRUILLOT, Yves GUÉNA, Hubert HAENEL, Emmanuel HAMEL, Bernard HUGO, Roger HUSSON, André JARROT, Lucien LANIER, Christian de LA MALÈNE, Gérard LARCHIER, Michel MAURICE-BOKANOWSKI, Jacques de MENO, Jean NATALI, Lucien NEUWIRTH, Paul d'ORNANO, Jacques OUDIN, Charles PASQUA, Alain PLUCHET, Christian PONCELET, Claude PROUVOYEUR, Roger RIGAUDIÈRE, Jean-Jacques ROBERT, Mme Nelly RODI, MM. Roger ROMANI, Michel RUFIN, Maurice SCHUMANN, Jean SIMONIN, Louis SOUVET, Jacques VALADE et Serge VINÇON, tendant à clarifier la rédaction de l'article L. 52-1 du code électoral, relatif aux campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion des collectivités locales,*

Par M. Christian BONNET,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darraa, vice-présidents ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarons, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Daill, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Frayssé-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Huffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir le numéro :

Sénat : 25 rectifié (1991-1992)

Collectivités territoriales.

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des Lois a examiné la proposition de loi (Sénat 1991-1992 n° 25 rectifié) tendant à clarifier la rédaction de l'article L.52-1 du Code électoral, relatif aux campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion des collectivités locales, présentée par M. Paul Masson et plusieurs de ses Collègues du Groupe R.P.R. et apparentés.

En son état actuel, tel qu'il fut introduit dans le Code électoral par l'article 3 de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, cet article dispose en son second alinéa que :

*« 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 ».*

Le manquement à cette interdiction est lourdement sanctionné. En effet, conformément à l'article 113-1 du Code électoral, tout candidat qui aurait bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, d'une campagne *« ne respectant pas les dispositions de l'article 52-1 »* s'expose à une amende de 360 F. à 15.000 F et à un emprisonnement d'un mois à un an, ou l'une de ces deux peines seulement. L'auteur principal de l'infraction s'expose par ailleurs aux peines prévues à l'article 90-1 du Code électoral, comportant une amende de 10.000 F. à 500.000 F.

En adoptant ces dispositions, le Législateur poursuivait un objectif parfaitement clair : il s'agissait de garantir dans toute la mesure du possible l'égalité des chances entre tous les candidats à une élection, et en particulier entre les candidats de l'équipe sortante d'une collectivité locale et les autres.

Une collectivité locale qui, à l'approche des élections, finance sur ses propres fonds une campagne de promotion de ses réalisations offre, en effet, aux candidats de l'équipe sortante un avantage certain par rapport à des candidats jusqu'alors non associés à la gestion municipale ; une telle intervention peut, dès lors, altérer gravement le nécessaire équilibre entre ces différents candidats.

Force est pourtant de reconnaître que cet objectif louable n'a pas été inscrit dans le droit positif avec toute la clarté requise. La rédaction actuelle de l'article L.52-1 alinéa 2 du Code électoral, dont la présente proposition de loi nous propose une modification, suscite, en effet, une interrogation dont il serait dommageable d'abandonner la réponse au seul soin de la jurisprudence : l'interdiction s'applique-t-elle à toute campagne de promotion, ou seulement aux campagnes dont le financement est assuré, directement ou indirectement, partiellement ou totalement, par des fonds publics ?

En l'espèce, les travaux préparatoires montrent que le Législateur n'a entendu interdire que les campagnes financées par les collectivités, puisque ce sont précisément des campagnes de ce type que l'on doit craindre une rupture d'égalité entre les candidats au bénéfice des équipes sortantes. Cette intention de bon sens apparaît très manifeste dans les observations du Rapporteur pour la commission des Lois de l'Assemblée nationale qui indiquait (rapport AN n° 892, p. 109) :

*« L'objet de cette disposition est d'éviter que des candidats contournent les règles applicables aux campagnes électorales en organisant aux frais d'une collectivité territoriale dont ils sont élus une promotion publicitaire de celle-ci aux fins de promouvoir leur propre candidature ».*

Le 15 novembre 1989, votre Rapporteur avait d'ailleurs présenté au Sénat, au nom de la commission des Lois, un amendement (n° 29) qui précisait nettement l'étendue de l'interdiction en cause, puisque celle-ci s'appliquait aux campagnes "organisées par la collectivité". Cet amendement fut adopté avec l'avis favorable du Gouvernement (J.O. Sénat, 15 novembre 1989, p. 3321 à 3323), mais

la précision idoine a finalement disparu en seconde lecture du fait du réaménagement rédactionnel d'un texte dont l'objectif de fond avait emporté l'adhésion.

L'inconvénient est certain dans la mesure où l'on peut craindre que, saisies d'un contentieux, les juridictions compétentes considèrent que, dans le délai de six mois prévu par l'article L.52-1 du Code électoral, seraient interdites toutes les campagnes de promotion, et non pas seulement celles qui sont organisées par les collectivités locales avec des fonds publics. Cette interprétation serait illogique puisque, dans une campagne électorale, c'est précisément l'avantage procuré par le concours indirect de fonds publics qui risque d'altérer l'égalité des chances entre les candidats, et que, comme tel, il convient d'interdire.

L'hostilité foncière de votre rapporteur à l'endroit des excès de la médiatisation, largement responsable, par son coût, de la dégradation de trop de comportements n'est un mystère pour personne. Il n'en est que plus à l'aise pour souligner que les interdictions du Code électoral doivent être énoncées clairement, et que tous les candidats doivent pouvoir parfaitement évaluer les limites qui leur sont imposées, d'autant que des sanctions pénales graves risquent de réprimer des comportements de bonne foi, imputables à l'obscurité ou à l'imprécision d'un texte.

Ainsi que l'observent les auteurs de la proposition de loi soumise à votre examen, il faut que *«la règle du jeu soit nettement établie»*.

La proposition de loi qui vous est présentée répond tout à fait à cette préoccupation, puisque, conformément à l'intention originelle du Législateur, elle limite bien le champ de l'interdiction posée par l'article L.52-1, alinéa 2 du Code électoral aux campagnes *«financées directement ou indirectement, partiellement ou totalement par une collectivité»*.

Cette rédaction offre par ailleurs l'avantage de prévenir les financements croisés, dont l'éventualité avait été évoquée lors des travaux préparatoires de la loi de 1990. Il faut en effet éviter qu'une collectivité locale puisse abusivement détourner la Loi en payant la campagne de promotion de ses réalisations... à charge de revanche !

**Le dispositif qui vous est proposé, en visant tout financement induit par *«une collectivité»* (et non pas seulement par la collectivité dont la campagne de promotion vanterait les réalisations) coupe ainsi court à toute discussion sur le sens exact à donner à la loi.**

***Au bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter la proposition de loi dans les termes soumis à votre examen.***

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p><b>Code électoral</b></p>	<p>Article unique.</p>	<p>Article unique.</p>
<p><b>Art. L. 52-1.</b>- Pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite.</p>	<p>Le second alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral est ainsi rédigé :</p>	<p>Sans modification.</p>
<p>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.</p>	<p>-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 locale financée directement ou indirectement, partiellement ou totalement par une collectivité, ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin. »</p>	