

CRISE ET MUTATION
DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

En Angleterre, en France et en Allemagne

© L'Harmattan, 2004
ISBN : 2-7475-6126-7
EAN : 9782747561266

Sous la coordination de
Stéphane GUÉRARD

CRISE ET MUTATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

En Angleterre, en France et en Allemagne

Préface de Claude Sorbets

L'Harmattan
5-7, rue de l'École-Polytechnique
75005 Paris
FRANCE

L'Harmattan Hongrie
Hargita u. 3
1026 Budapest
HONGRIE

L'Harmattan Italia
Via Bava, 37
10214 Torino
ITALIE

LES AUTEURS

BREUILLARD Michèle, ingénieure d'études CNRS, membre du CERAPS-UMR 8026 (Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales).

BRUNET Sonia, attachée territoriale, titulaire du DESS Administration locale, développement local et culturel, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2002.

CHALON Gérald, docteur en droit public, ATER à l'UFR de droit, Université de Reims Champagne-Ardenne, membre du CRDT (Centre de recherches sur la décentralisation territoriale).

DUPÉRON Olivier, maître de conférences en droit public à l'UFR Droit de l'Université Reims Champagne-Ardenne, membre du CRDT (Centre de recherches sur la décentralisation territoriale).

GUÉRARD Stéphane, maître de conférences en droit public à l'Université de Lille II, membre du CERAPS-UMR 8026 (Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales).

LERIQUE Florence, maître de conférences en droit public à l'Université de Bordeaux, membre du CERAPS-UMR 8026 (Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales).

MATUSCEWICZ Régis, maître de conférences en science politique à l'Université de Reims Champagne-Ardenne, membre du CRDT (Centre de recherches sur la décentralisation territoriale).

VOLMERANGE Xavier, maître de conférences en droit public à l'Université de Rennes.

SOMMAIRE

LES AUTEURS	4
PRÉFACE	7
CLAUDE SORBETS	
PREMIÈRE PARTIE	
LA DÉMOCRATIE LOCALE REPRÉSENTATIVE	15
INTRODUCTION	17
STÉPHANE GUÉRARD, FLORENCE LERIQUE	
CAMPAGNE ÉLECTORALE ET DÉMOCRATIE LOCALE.....	19
STÉPHANE GUÉRARD	
DÉBAT PUBLIC ET COLLECTIVITÉS LOCALES : RÉALITÉ OU FICTION ?	155
FLORENCE LERIQUE	
DEUXIÈME PARTIE	
LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE LOCALE.....	193
INTRODUCTION	195
OLIVIER DUPÉRON	
REPRÉSENTATIONS ET PRATIQUES DES CONSEILS DE QUARTIER : UNE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE EN DEVENIR SOUS CONTRAINTE.....	199
RÉGIS MATUSZEWICZ	
LES ESPOIRS DE LA CONSULTATION.....	225
SONIA BRUNET	
RÉFLEXION SUR LA NOTION DE DÉMOCRATIE ÉLECTRONIQUE LOCALE.....	251
GÉRALD CHALON	

CRISE ET MUTATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

TROISIÈME PARTIE

LA DÉMOCRATIE LOCALE À L'ÉTRANGER	285
--	------------

INTRODUCTION	287
---------------------------	------------

MICHÈLE BREUILLARD, XAVIER VOLMERANGE

L'ÉCLAIRAGE BRITANNIQUE	293
--------------------------------------	------------

MICHÈLE BREUILLARD

LES MÉCANISMES DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

EN ALLEMAGNE	325
---------------------------	------------

XAVIER VOLMERANGE

TABLE DES MATIÈRES	367
---------------------------------	------------

PRÉFACE

Claude Sorbets*

Dans la France de l'an 2000, le débat sur l'avenir de la démocratie locale connaît une nouvelle actualité et stimule, de la part d'observateurs et d'acteurs, l'expression d'opinions contrastées sur les façons de voir ce qui est, ou ce que devrait être, la démocratie locale moderne.

Cet état de chose n'est sans doute pas fondamentalement nouveau dans un pays qui continue à trouver du sens au clivage des Jacobins et des Girondins ; mais il se trouve nourri par des évolutions en cours qui peuvent modifier effectivement *les conditions de l'action publique territoriale* : les conditions de son efficacité, de la légitimité des décideurs politiques et de la place accordée à l'expression locale des préférences collectives.

Cette réactivation des débats relatifs à la démocratie locale, désormais pensée pouvoir devenir « délibérative », est sans doute pour partie de nature conjoncturelle, la préparation des prochaines échéances électorales municipales étant à l'agenda des partis politiques et à celui des médias ; mais elle reflète aussi une incertitude plus profonde eu égard aux effets à attendre des réformes institutionnelles récentes concernant l'intercommunalité, l'aménagement et le développement durable des territoires, les cumuls des mandats, la parité hommes-femmes.

Ce débat trouve une base et un écho dans le milieu politique local dont le personnel a fait publiquement connaître ses inquiétudes devant les évolutions récentes d'une responsabilité politique personnelle devenue pénale.

Ceci d'autant plus que les responsables publics locaux se trouvent engagés dans des *dispositifs de plus en plus complexes* en réalité que le vocable de « gouvernance », pour partie, recouvre ce qui peut induire, pour chacun, des marges effectives de choix aléatoires et inégales.

La société française de l'an 2000 témoigne en fait de changements importants intervenus depuis un quart de siècle dans les *régulations politico-administratives localisées* ; mais la modernisation des institutions publiques territoriales associée aux réformes de décentralisation et de déconcentration, en ayant procédé selon une démarche pragmatique, a sans doute contribué à

* Professeur de sciences politiques, Directeur de recherches au CNRS, Directeur du CERVIL, (URA 981, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux), Directeur du programme GRALE.

CRISE ET MUTATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

rendre flou son contour d'ensemble et les évolutions qui ont pu être de la sorte générées.

La coordination

En premier lieu, on peut rappeler la survivance d'une subtile tradition de coordination entre les partenaires publics nationaux et locaux qui doivent composer avec des jeux de règles plus ou moins explicites (cumul des mandats à combinaisons multiples, apolitisme à éclipses, double jeu des autorités étatiques etc.) ; une tradition qui a fait de la référence à la démocratie locale une des dimensions constantes des actualisations du modèle républicain assises sur le « système notabiliaire » et sur une démocratie locale confisquée par les élites.

Le monde des collectivités locales, longtemps considéré comme un simple niveau d'administration, a pu - non sans paradoxe - être vu avoir exercé, dans les années 60-70, une influence décisive dans le sens du changement social et politique.

Cet aspect est en fond des analyses de Dominique Lorrain décrivant des collectivités locales ayant accompli l'essentiel de l'effort de modernisation de l'action publique territoriale ; ceci, en actualisant les acquis d'un pouvoir local concordataire, un pouvoir de contrepoids et sans doute aussi de correction, dans la mesure notamment où, au caractère général et abstrait étatique, les responsables locaux, politiques comme administratifs, savent adjoindre les conditions particulières de la concrétisation à la Périphérie des mesures prises au Centre.

L'effacement de l'initiative locale derrière une volonté étatique est une constante de notre culture politico-administrative nationale. En ce modèle culturel, il importe de repérer les étapes de la construction, de distinguer les principes d'organisation et de comprendre le fonctionnement pour les responsables publics locaux ; la figure du haut fonctionnaire étatique modernisateur justifie et légitime une discrète liberté de mouvement, associée à la position protégée par l'écran administratif. Dans ce cadre local de l'expérience gestionnaire, la multiplicité des sites de possibles mises en commun des représentations des préférences collectives exprimant les intérêts en présence, est d'autant plus importante que dans ces lieux de coordination chacun peut, du fait de la proximité et de la connivence entre acteurs, interpréter une partition qui n'a généralement nul besoin d'être explicitée dans ses tenants et ses aboutissants réels.

La décentralisation affecte ce système non pas en sapant les bases mais en l'accomplissant : les nouvelles modalités de la gestion publique

territoriale ne sont-elles pas, de fait, un passage d'un état discret de façons de faire de la coordination en petits comités, à un état régularisé et élargi de ces modes de composition des positions représentées ? Les dimensions nouvelles ne sont-elles pas davantage à rechercher dans la conscience prise, par les instances responsables, d'un changement dans la société qui relativise la raison d'être et de faire de l'acteur public désormais concurrencé à l'interne et, de plus en plus, à l'externe par d'autres modes et opérateurs de la régulation sociale, parfois, plus en prise et en phase avec les dynamiques économiques, culturelles et sociales qui affectent les secteurs et imposent des reterritorisations ?

Dans cette perspective il apparaîtrait utile de soumettre à investigation les modalités des évolutions partenariales, notamment le poids des habitudes négociatrices dans les recadrages actuels.

La recherche de nouvelles situations stabilisées pour l'expression des besoins comme pour la diffusion des orientations de l'action publique incite, en tout état de cause, à réfléchir sur les postures des acteurs, qu'ils soient des élus politiques, des responsables publics ou privés dotés d'une compétence d'expert, ou des opérateurs, par exemple associatifs, impliqués dans l'action publique.

Il serait, de façon corrélatrice, utile d'évaluer les contraintes et ressources que peuvent, *in situ*, constituer alternativement, aussi bien les programmes politiques partisans que les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication.

L'expérimentation

Chacun se souvient des préconisations du rapport Delmon, en matière de restauration d'une démocratie de proximité ayant à trouver ses ressources de renouveau dans le *mouvement associatif*.

Cette vision consensuelle d'une démocratie représentative, devant faire sa place à une expression participative des intérêts et des préférences, procède d'une représentation historique de la démocratie française qui donne à observer la recherche périodique de forces et socles de sa stabilisation : des plans des physiocrates qui associaient les propriétaires à la gestion des affaires locales, en passant par le *Programme de Belleville* de Gambetta et ses « nouvelles couches », aux programmes assis sur la référence aux « nouvelles classes moyennes » ou au « nouveau groupe central » dont les débats politico-partisans de l'après-68 ont bruisse, récupérant les thématiques d'expérimentation de la gestion à proximité.

CRISE ET MUTATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

Il est sans doute ici moins important de définir précisément les périodisations de ces évolutions, les années 60-70, la décennie 75-85, les moments forts (mars 77, 78, 1981-1982, etc.), que de souligner les processus de la légitimation progressive du *quartier* comme scène privilégiée de la concertation et de la participation à conjoncture dont J. Ion et A. Micoud ont tenté de présenter les conditions politico-culturelles de possibilité en évoquant un changement de référentiel national, de celui signifié par le principe « la République une et indivisible » à celui de la « participation généralisée ». En cette dynamique, avec l'installation de la scène en question et des acteurs appelés à s'y mouvoir, c'est finalement le scénario qui a tendu à s'écrire et à se normaliser.

Les réflexions d'ensemble sur les leçons tirées des expériences participatives dans le champ local demeurent rares et parfois un peu présomptueuses dans leurs tentatives de généralisation.

Les observations de base peuvent avoir été partiellement oblitérées aussi bien par des déficits de mise en contexte - alors même que les prises en considération de ces configurations d'ensemble sont sans doute nécessaires pour clarifier la portée des actions entreprises localement - que par des défauts dans l'identification des pro-tagonistes en présence : des associations peuvent, par exemple, être des écrans ou des relais d'acteurs publics, et être appelées à signifier le peuple, dans une pratique institutionnelle d'une démocratie locale sous contrôle, voire d'une « démocratie sans le peuple ».

A cet égard, les nouvelles thématiques qui qualifient la démocratie par la référence au caractère « délibératif » pourraient être utilement considérées pour expliciter *les fondements* et *les pratiques gestionnaires* qui s'y trouvent aujourd'hui associées.

La montée des références connexes à la nouvelle donne communicationnelle et technologique ou aux réticularisations en cours des sociétés, nous incitent à considérer les montées en puissance des *expertises* dans les montages des actions publiques comme dans le leadership politique local, les hommes politiques et leurs équipes tendant à définir les bases d'un *modèle actuel* de ce que l'on peut signifier par le syntagme *l'intelligence politique*.

Les nouvelles modalités du gouvernement à proximité ont induit une place croissante pour les organisations notamment associatives d'expressions de demandes ; les références qui sont faites à la contractualisation des engagements sont parallèlement devenues systématiques.

Ne pourrait-on s'interroger sur le caractère quasi juridique qui est de la sorte signifié ? Ou ne devrait-on pas percevoir en arrière-plan de cet usage de la référence au contrat une modalité pour, comme cela put être dit,

« garder ses distances » que ce soit de la part d'élus politiques en quête d'une connaissance des besoins présents dans le milieu ou que ce soit de celle de partenaires négociant leur implication dans de possibles imputations ultérieures de responsabilité gestionnaire ?

Dans un tel contexte général pouvant être dit incertain ou labile, on peut penser que les choses de la vie publique ne sont pas (encore ?) normalisées.

Aussi, un examen attentif des situations particulières du vécu de la démocratie locale, au regard des solutions d'adaptation du lieu et au lieu de la part des décideurs publics serait-il particulièrement utile. Il devrait permettre d'évaluer les façons de voir, de dire et de faire *in situ*, en comprenant les raisons et justifications des dispositifs utilisés comme des modalités d'implication des populations.

L'initiative

Si l'on peut parler d'une « crise de la représentation », il faut cependant noter que c'est là une référence un peu suspecte.

Déjà par le fait de présumer un état antérieur qui aurait été, lui, « normal » au regard de l'état « pathologique » actuel. Il faut sans doute, en deçà et au-delà, pointer la situation compliquée dans laquelle l'acteur public se trouve conduit à agir : des conditions qui peuvent procéder d'une logique de « double contrainte » du fait de représentations confuses ou erronées du champ des possibles, voire d'injonctions contradictoires.

Ainsi, d'une part, le sens commun tend à faire de la « proximité » une condition de la bonne mesure évaluative des besoins ; des besoins que l'on pourrait, en cette perspective, croire susceptibles d'être « observés » par le seul fait de « regarder les choses telles qu'elles sont ».

Les chercheurs ne peuvent, bien sûr, que stigmatiser ce qui permet une telle représentation spontanée : l'oubli du caractère toujours construit des besoins exprimés.

Ils souligneraient aussi - avec les décideurs - que la proximité peut seulement, le plus souvent, permettre de constater des effets localisés de causes qui sont lointaines ou globales. A cet égard, la thématique actuellement en vogue relative à l'exigence d'un point de vue « local » n'est-elle pas un reflet de la constatation d'une difficulté à faire la *jonction* du *global* et du *local* ?

D'autre part, la complexification des dispositifs d'action publique dans le nouveau cours partenarial et multiniveaux des configurations d'acteurs induit une dispersion des initiatives et des initiateurs, par là, également, des représentations des préférences sociales qui se trouvent de la sorte exprimées

CRISE ET MUTATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

et prises en compte. Peut-on, en contrepoint, évaluer les processus de « non-décision » qui sont générés ?

Peut-on prendre une mesure, en évaluant comment font les décideurs pour inscrire des projets propres dans des cadres prédéfinis à un autre niveau, des *dérives des objectifs initiaux* ou des *dépôts d'effets* qui se trouvent ainsi induits ?

La problématique actuelle de l'action locale peut certes, pour partie, être référée à une double injonction : injonction à la rationalisation gestionnaire et injonction à la démocratisation dans les choix d'orientation -, mais elle est sans doute en premier lieu structurée sur les flottements, dans les représentations du champ social général, comme du champ particulier des acteurs, dont les sites institutionnels sont aujourd'hui le support.

En effet, ne peut-on utilement prendre une mesure des défauts de *compréhension* (représentations du champ d'action que l'on peut dire biaisées ou distordues) comme de *mémoire* (oubli d'où l'on vient, et de ce que l'on a déjà fait) avec lesquels les décideurs publics doivent composer quotidiennement dans des institutions en reconstitution ?

Les changements qui affectent le système politico-administratif se traduisent par une démultiplication et une obsolescence accélérée de références territoriales qui se surajoutent : pensons aux interterritorialités qui s'accumulent, de l'intercommunalité à la présente interrégionalité promue par la DATAR, et pensons aux références des dispositifs de « développement local » entés sur les « pays », les « quartiers » ou les « métropolisations ».

Comment peut-on voir s'organiser sur le terrain cette gouvernance multiniveaux, notamment au regard des modalités des coordinations des préférences exprimées aux divers niveaux ?

Les recompositions de la démocratie locale vers un état « délibératif », elles, tendent à induire des disjonctions entre des secteurs d'action selon qu'ils sont accessibles ou non à l'intervention publique localisée.

Dans cette perspective, le premier enjeu des décideurs ne peut-il être vu concerner moins le partage de la responsabilité publique que la recherche d'une compréhension par les citoyens des intentions du décideur ?

A cet égard, la représentation dominante de la démocratie ne tend-elle pas à se charger, dans l'esprit des responsables publics, d'une fonctionnalité seconde : celle d'assurer une mobilisation faisant barrage à une solution hirschmanienne d'*exit* de certaines populations en situation critique, et d'abord, en ce sens, de constituer une pédagogie de la vie en société et de l'action décidable *in situ* ?

PRÉFACE

Dans cette ligne d'analyse du « local citoyen », des études relatives aux apprentissages de nouvelles façons de faire de la politique au niveau local, de promouvoir des projets comme de mobiliser des moyens de communication internes (les services municipaux d'information) et externes (les médias locaux), seraient utiles.

PREMIÈRE PARTIE

LA DÉMOCRATIE LOCALE REPRÉSENTATIVE

INTRODUCTION

Stéphane Guérard, Florence Lérique

La démocratie locale représentative est fondée essentiellement sur la participation des citoyens à la désignation des édiles locaux. Par suite, le débat, voire le conflit local, constitue une forme de manifestation de cette démocratie et il est d'ailleurs tranché par l'expression du suffrage universel.

Toutefois, symbole évident de l'État de droit, le développement des règles juridiques, en ce domaine comme dans bien d'autres, a partiellement déplacé le règlement des conflits du politique vers le juridique. En effet, alors que les politistes observent une déconflictualisation des campagnes électorales, les juristes constatent une juridicisation des rapports administratifs locaux.

Il semblerait que ces deux tendances soient liées et mettent en exergue une nouvelle gestion des luttes pour le pouvoir moins directe parce que médiatisée par le droit.

Ce qui explique l'augmentation du recours aux juges, voire dans certaines matières comme le contentieux électoral, une véritable explosion du nombre des litiges.

Pour autant, les exigences de la démocratie locale s'en trouvent-elles mieux satisfaites ?

Ainsi, Stéphane Guérard met-il en évidence les insuffisances diverses et variées du droit de la campagne électorale, et par là même, l'aporie démocratique qui en résulte. Cependant, il distingue aussi le fait qu'un tel droit ne puisse qu'être lacunaire au regard de l'expression libre, loyale et sincère du suffrage universel.

De même, Florence Lérique démontre-t-elle que le débat public a fait l'objet d'un renforcement de son cadre juridique tant au sein des organes délibératifs qu'en matière de procédures de participation des citoyens à la décision locale. Cette première affirmation est néanmoins nuancée par le constat que la démocratie locale n'en est pas pour autant confortée, dans la mesure où le régime représentatif contrôle ces procédures et tire profit de leurs résultats.

CAMPAGNE ÉLECTORALE ET DÉMOCRATIE LOCALE

Stéphane Guérard

« C'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté »¹.

Depuis le mouvement de franchise municipale du Moyen-Age, en passant par les expériences révolutionnaires, et spécialement du fait de l'institution par la IIe République du suffrage universel, « la commune est devenue, en vertu d'une formulation actuelle, la cellule de base de la démocratie »².

En effet, « la démocratie locale est, aujourd'hui, une démocratie efficace, fondée sur une véritable décentralisation politique et juridique : les assemblées délibérantes locales jouissent de larges compétences qu'elles exercent seules, sans aucune intervention du pouvoir central de l'État, hormis un contrôle de légalité a posteriori »³.

Sa promotion actuelle doit avant tout se comprendre

« ... comme une réponse par le bas à la crise que traverse le modèle d'État-nation à la française (...) », et ce, « car, la proximité du local permet justement à la population de pouvoir reformuler des demandes concrètes susceptibles d'être écoutées (...) »⁴.

Pourtant,

« il (... a fallu) attendre l'intitulé du titre II de la loi du 6 février 1992 pour qu'apparaisse dans le droit positif la notion de démocratie locale »⁵.

¹ TOCQUEVILLE de A., *De la démocratie en Amérique*, tome 1, 1^{re} partie, chapitre V, § : « Du système communal en Amérique », 1836, Gallimard, réédition, 1986, p. 112-113.

² MABILEAU A., « Démocratie locale », dans *Dictionnaire constitutionnel*, O. Duhamel et Y. Mény (dir.), PUF, 1992, p. 292.

³ BAGUENARD J. et BECET J.-M., *La démocratie locale*, PUF, Collection « Que sais-je », n°598, 1995, p. 125.

⁴ AUBELLE V., « Les sens de la démocratie locale », dans *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 279 pour la première phrase citée et 280 pour la seconde.

⁵ RASERA M., *La démocratie locale*, LGDJ, Collection « Systèmes », 2002, p. 9.

CRISE ET MUTATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

Une chose est désormais claire pour tous les observateurs avisés de la vie locale française, « ... décentralisation et démocratie locale doivent nécessairement aller de pair »⁶.

Introduction

A) Un cadre originel : la démocratie locale représentative

Il apparaît avec évidence qu'en France

« ... la démocratie locale a été aménagée par la voie d'une transposition pure et simple de la logique représentative... »⁷.

Par suite, elle n'y est pas « très naturelle »⁸. Quoi qu'il en soit, « ... la démocratie représentative constitue le fondement de la démocratie locale ... »⁹.

En effet,

« à la différence de la démocratie antique, exclusive de toute idée de représentation, la démocratie libérale a été conçue comme une démocratie "gouvernée", dans laquelle le pouvoir effectif est exercé par des représentants (...) Les citoyens se trouvent (alors) dépossédés de l'exercice effectif du pouvoir au profit de gouvernants, dont l'élection est censée garantir la légitimité ». Ainsi, « ... le peuple n'a pas la responsabilité directe de la gestion des affaires publiques ; ce sont des représentants élus par lui qui sont chargés d'agir et de décider en son nom »¹⁰.

Dès lors, le moment de la campagne électorale précédant l'élection, le choix des représentants, est devenu, par la force des choses ou l'état du droit, un moment fondamental de la démocratie locale représentative.

B) Une donnée évolutive : la campagne électorale

« Des quatre phases classiques de l'élection que sont les opérations préparant le scrutin, la campagne électorale, le déroulement du scrutin et la détermination des

⁶ PALARD J., « Avant-propos », dans Palard J. et Galli-Dupuis F., *Décentralisation et démocratie locale*, PPS, 1993, n°708, p. 2.

⁷ CHEVALLIER J., « Synthèse », dans *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 408.

⁸ AUBY J.-B., « La loi du 6 février 1992 et la citoyenneté locale », *RFDA*, 1993, p. 37.

⁹ AUBELLE V., « Les sens de la démocratie locale », dans *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 286.

¹⁰ Ces deux phrases sont extraites de : CHEVALLIER J., *La crise de la démocratie : mythe ou réalité ?*, Mélanges B. Jeanneau, Dalloz, 2002, p. 362.

CAMPAGNE ÉLECTORALE ET DÉMOCRATIE LOCALE

résultats, c'est certainement la seconde qui a été la plus affectée par les mutations des sociétés contemporaines »¹¹.

Cette dernière est le moment démocratique essentiel des opérations électorales, dans la mesure où elle permet la libre expression de la polémique électorale, la sincère et loyale réalisation de la propagande électorale.

Sachant que

« l'expression propagande électorale désigne l'ensemble des procédés grâce auxquels chaque candidat ou liste de candidats entend développer son programme et mettre en avant ses mérites pour obtenir le vote des électeurs. Les actes de propagande tendent à déborder les délais précis fixés pour la campagne électorale. A l'arsenal des moyens traditionnels - réunions électorales, professions de foi, affichage aux emplacements réservés - se sont ajoutés des procédés nouveaux : journaux électoraux, affichage de type commercial, enquêtes et sondages, démarchage téléphonique et télématique (...). La campagne électorale est dominée par trois principes que la réglementation s'efforce de mettre en œuvre et dont le juge assure le respect. Ce sont les principes d'égalité entre les candidats ou listes en présence, de neutralité de l'autorité administrative et de loyauté »¹².

C'est le respect de ces trois principes qui assure, dans le cadre de la campagne électorale, la promotion de la démocratie locale représentative.

1. La constitution de la liste des candidats

Si les questions d'inéligibilité et de régularité du dépôt de liste ou de déclaration de candidature sont à coup sûr exclues du champ d'étude de la propagande électorale, il y a toutefois un problème qui n'y échappe pas, c'est celui de la constitution des listes. En effet, au-delà des règles juridiques inhérentes à leur institution et rarement sanctionnées¹³, il y a aussi un grand nombre d'habitudes, de techniques politiques voire de stratégies dans leur constitution, qui ne sont pas sans incidence sur le débat électoral. Regrouper des individus pour constituer une liste dans le cadre d'une campagne électorale procède assez souvent - tout dépend toutefois de l'importance de la population - de choix hautement politiques et stratégiques qui ont des effets sur les résultats électoraux. C'est pourquoi, cette question, bien que se posant bien antérieurement au début de la campagne électorale, est incluse dans cette étude.

¹¹ BON P., « Aspects récents du contrôle des campagnes électorales en France », RFDC, 1993, p. 59.

¹² MASCLÉ J.-C., « Propagande électorale », dans Perrineau P. et Reynié D. (dir.), *Dictionnaire du vote*, PUF, 2001, p. 764.

¹³ CE 22 novembre 2002, *Élections municipales d'Aubervilliers*, req. n°239.932.

2. La durée de la campagne

La campagne électorale étant le moment où s'exerce la propagande électorale, il est important de la borner dans le temps afin de permettre, surtout sur le plan financier, un débat équitable entre les candidats.

A la lecture du Code électoral, il apparaît avec force que la durée de la campagne électorale n'est pas bornée de manière précise.

Pour les élections municipales, la durée de la campagne est fixée par l'arrêté de convocation des électeurs : il est de 15 jours francs au moins avant les élections municipales (art. L 247 Code électoral).

La clôture de l'affichage est, quant à elle, fixée par l'article R 26, alinéa 3, du même Code, soit le jeudi à minuit pour le premier tour, et le vendredi à minuit pour le second. Seules les communes de moins de 2.500 habitants ne sont pas visées par ces règles de clôture, en vertu de l'article R 125 dudit Code ; ce qui signifie que dans ces communes, il n'y a pas, en principe, de limite à la date de l'affichage. Quant aux sondages d'opinion, l'article 11 de la loi n°77-808 du 19 juillet 1977, modifié sur ce point par la loi du 19 février 2002, interdit leur publication, leur diffusion et leur commentaire « la veille de chaque tour de scrutin ainsi que le jour de celui-ci ».

La vraie limite de la campagne électorale semble donc être celle posée par l'article L 49 dudit Code, aux termes duquel

« il est interdit de distribuer ou de faire distribuer, le jour du scrutin, des bulletins, circulaires et autres documents »¹⁴.

La loi du 13 décembre 1985 a ajouté l'alinéa 2 suivant à cet article :

« A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication audiovisuelle tout message ayant le caractère de propagande électorale ».

Le non respect de cette disposition est d'ailleurs sanctionné par l'article L 89, aux termes duquel une amende de 4.000 euros est encourue.

Par voie de conséquence, il semble juste d'affirmer que

« la campagne électorale est (...) la période qui sépare la convocation des électeurs du jour des élections »¹⁵.

Il convient, toutefois, à la lecture des articles R 26 et L 49 du Code électoral, de relever que la campagne électorale ne s'arrête pas en même

¹⁴ *Code électoral*, Dalloz, 2002, p. 55.

¹⁵ LEPAGE C., *Les élections municipales en 1000 questions*, Litec, 2^e éd., 2000, p. 85. Voir aussi : FRANCK C., *Droit des élections nationales et locales*, Delmas, 1988, p. 125 ; GAUDEMET Y., « La date des campagnes électorales », *Répertoire Collectivités locales*, Dalloz Encyclopédie, Fascicule n°11310, 1991, spécialement p. 7, n°42-45.

temps pour tous les moyens de propagande électorale, ce qui est curieux ! L'affichage est interdit bien plus tôt que la propagande audiovisuelle qui, elle-même, ne doit plus être diffusée 24 heures au moins avant que ne s'arrête la propagande écrite.

Ce qui est certain, c'est que la propagande électorale, sous quelque forme que ce soit, est, en principe, interdite le jour même du scrutin¹⁶. Mais, « en admettant que, dans tous les cas, la campagne électorale soit close la veille du scrutin à minuit, il reste que l'utilisation de certains moyens de propagande est interdite à une date antérieure »¹⁷.

Trois remarques sont à faire au regard de l'encadrement temporel de la campagne électorale.

La première concerne la clôture de la campagne électorale. En effet, si elle s'achève généralement avant le jour du scrutin, c'est justement pour que l'électeur dispose d'un temps de réflexion afin de « mûrir son choix ». « Le délai de quinze jours est d'observation stricte »¹⁸ !

La seconde remarque concerne la brièveté de la campagne électorale officielle.

« Cette brièveté contraste avec les pratiques observées. Les candidats et les partis politiques n'attendent pas la date d'ouverture de la campagne officielle pour se livrer à des actions de propagande. L'inadéquation entre le droit et le fait est évident. Aussi les dispositions sur la durée de la campagne sont-elles régulièrement méconnues. La campagne électorale débute en fait bien avant la date d'ouverture officielle. En fait, cette date commande seulement l'usage de certains procédés de propagande électorale traditionnels : affichage sur les

¹⁶ Ceci se vérifie pour les tracts : CE 3 février 1965, *Élections cantonales de Villé*, Rec. 67 ; CE 8 janvier 1971, *Élections municipales de Besneville*, Rec. T. 1057 ; CE 17 décembre 1971, *Élections cantonales de Phalsbourg*, Rec. T. 1055 ; CE 9 décembre 1977, *Élections municipales de Fâches-Thumesnil*, Rec. 496. Voir aussi : CC 14 juin 1978, n°78-861, *AN Gers 2^e*, Rec. 141 ; CC 28 juin 1978, n°78-873/874, *AN Meurthe-et-Moselle 1^{er}*, Rec. 184 ; CE 13 décembre 1972, *Élections municipales de Cernay*, Rec. 807, les affiches CE 8 février 1956, *Élections municipales de Leran*, Rec. 59 ; CE 1 février 1984, *Élections municipales de Batilly-en-Gâtinais*, req. n°51.554 ; CE 29 octobre 1975, *Élections cantonales de Marseille*, Rec. T. 1057, ou encore, pour tout autre moyen de propagande électorale, tel que des véhicules circulant le jour même du scrutin et doté d'un haut-parleur ou d'une banderole promettant de promouvoir un candidat CE 14 mars 1984, *Élections municipales de Schoelcher*, Rec. T. 631, *AJDA* 1984 p. 314 ch. B. Lasserre et S. Hubac, *RD* 1984 p. 1687 note J. de Soto. Voir aussi : CC 7 juin 1978, n°78-866, *AN Seine-Saint-Denis 9^e*, Rec. 128.

¹⁷ VINCENT J.-Y., *Élections locales. Organisation. Déroulement. Contentieux*, Jurisclasseur Collectivités territoriales, Fascicule 515, mai 2000, p. 5, n°19.

¹⁸ *Code électoral 2001*, Litec, 2000, p. 267.

CRISE ET MUTATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

panneaux officiels, envoi aux électeurs des professions de foi et bulletin de vote, réunions électorales en particulier¹⁹. »

Par suite, il convient de relever, en dernier lieu, qu'il est finalement fort difficile d'affirmer, surtout à l'égard des sortants, que la campagne électorale n'a duré que 15 jours à compter de la convocation. Un sortant n'est-il pas, toujours un peu, surtout l'année précédant le scrutin, en campagne ; et n'en va-t-il pas un peu de même pour ses opposants qui se font plus entendre dans la presse durant cette même période annuelle qui est, en quelque sorte, stratégique ! D'ailleurs, les réunions publiques peuvent être tenues avant l'ouverture officielle de la campagne électorale officielle²⁰ ; de même, la réalisation d'un important affichage publicitaire en faveur d'une liste peut être réalisée avant le début de la campagne électorale, et ce, dans le respect de l'article L 52-1 du Code électoral, sans que le juge administratif n'en tire quelque conséquence que ce soit sur la régularité de la campagne électorale, alors même que les autres candidats, faute de moyens financiers, n'ont pu faire de même²¹.

« Les actes de propagande électorale effectués hors de la période de campagne sont en principe interdits, nécessaires en fait pour une bonne information des électeurs, tolérés en pratique et difficilement sanctionnés par le juge de l'élection, puisqu'il faut établir que ces actes ont faussé le résultat du scrutin »²².

En effet, toute irrégularité électorale, tardivement commise, n'est pas sanctionnée par le juge de l'élection à partir du moment où l'élection litigieuse a été remportée par un candidat indélicat grâce à un « écart important de voix »²³. Parfois aussi, le juge refuse de sanctionner un moyen de propagande électorale tardif en « faisant grief » au requérant de ne pas établir, de ne pas prouver, que ce moyen a faussé le scrutin ; toutefois, il semble bien que, dans ces cas aussi, l'argument implicite décisif soit l'écart de voix, d'autant plus qu'apporter la preuve demandée est des plus complexe voire impossible²⁴.

¹⁹ MASCLET J.-C., « Droit de la campagne électorale », dans Perrineau P. et Reynié D. (dir.), *Dictionnaire du vote*, PUF, 2001, p. 130-131.

²⁰ CC 7 février 1959, *AN Gard* 4^e, Rec. 201 ; CC 8 juin 1967, *AN Haute-Savoie* 3^e, Rec. 109.

²¹ CE 21 décembre 1983, *Élections municipales de Paris*, Rec. T. 736.

²² MASCLET J.-C., « Droit de la Campagne électorale », dans Perrineau P. et Reynié D. (dir.), *Dictionnaire du vote*, PUF, 2001, p. 131.

²³ CC 3 octobre 1988, n°88-1073/1085, *AN Paris* 19^e, Rec. 142 ; CC 21 octobre 1988, n°88-1063, *AN Charente-Maritime* 4^e, Rec. 186 ; CC 30 septembre 1993, n°93-1186, *AN Pas-de-Calais* 3^e, *JORF*, 12-10-1993 p. 14253 ; CC n°2002-2638/2639, *AN Polynésie française* 1^e, *JORF*, 15-11-2002 p. 18916.

²⁴ CC 3 octobre 1988, n°88-1065, *AN Val d'Oise* 3^e, Rec. 136 ; CC 21 octobre 1988, n°88-1068, *AN Vosges* 4^e, Rec. 176. Voir aussi, pour des hypothèses encore plus sibyllines ; CC 23

3. Le financement de la vie politique

Enfin,

« la démocratie locale implique, en principe, l'égal accès des candidats aux élections locales, en particulier dans les moyens de propagande mis en œuvre »²⁵.

C'est pourquoi, la législation s'est durcie ces dernières années du XX^e siècle, afin d'obliger les divers candidats à partir à « la bataille électorale » avec des moyens sinon équivalents, du moins en évitant que certains mettent en jeu des moyens disproportionnés au regard de la possibilité des autres.

C'est ainsi que 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, limite à la fois les dépenses et les recettes des candidats aux élections locales²⁶.

Elle comporte

« (...) quatre (sortes de) dispositions essentielles : la transparence comptable, l'obligation de ne pas agir seul, les sources de financement prohibées et, enfin, le plafonnement des dépenses. (...) Ce dernier est, d'ailleurs, un puissant facteur

novembre 1988, n°88-1112/1125, *AN Martinique I^{er}*, Rec. 224 ; CC 25 novembre 1988, n°88-1109, *AN Gironde 8^e*, Rec. 252.

²⁵ RASERA M., *La démocratie locale*, LGDJ, Collection « Systèmes », 2002, p. 28.

²⁶ BHASIN B. et DOUBLET Y.-M., « La jurisprudence du financement des élections cantonales des 20 et 27 mars 1994 à travers les jugements des tribunaux administratifs », *RFDC*, 1995, p. 587-607 ; « La jurisprudence du financement des élections cantonales des 20 et 27 mars 1994 à travers les décisions du Conseil d'Etat », *RFDC*, 1996, p. 147-162 ; « La jurisprudence du financement des élections municipales des 11 et 18 juin 1995 à travers les jugements des tribunaux administratifs », *RFDC*, 1997, p. 341-357 (1^{re} partie) et p. 587-608 (2^e partie) ; « Le contentieux du financement des élections législatives de 1997 », *RFDC*, 1998, p. 775-798 ; BON P., « Aspects récents du contrôle des campagnes électorales en France », *RFDC*, 1993, p. 59-89, spécialement p. 80-89 ; DAUVIGNAC D. et DOUBLET Y.-M., « La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques », *RFDC*, 1992, p. 551-566 ; DOUBLET Y.-M. et MARMORAT V., « Le contentieux du financement des élections législatives », *RFDC*, 1994, p. 379-398 ; FONDRAZ L., « Comptes de campagne électorale, La prise en compte des frais de personnel », *DA*, 1998, n° 12, p. 9-12 ; LERON J., « L'intégration progressive du contrôle des comptes de campagne dans le contentieux électoral traditionnel », *RFDA*, 1996, p. 677-696 ; MALIGNER B., « Le contrôle du financement des campagnes électorales. Etude des jurisprudences constitutionnelle, administrative et judiciaire », *RFDA*, 1995, p. 243-290 ; « Le juge administratif et le contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections », *RFDA*, 1993, p. 439-468 ; MAUGÜE M.-C. et TOUVET L., « Elections », *AJDA*, 1994, p. 195-199 ; « Premier bilan de l'application de la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques », *AJDA*, 1993, p. 84-91 ; TOUVET L., « Financement des campagnes électorales : les décisions du Conseil constitutionnel relatives aux élections de 1997 », *AJDA*, 1998, p. 297-304 ; ZARKA J.-C., « Les comptes de campagne présidentielle et le Conseil constitutionnel », *RA*, 1996, p. 114-116.

CRISE ET MUTATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

d'égalité des chances entre les acteurs de la campagne électorale, puisqu'il fixe a priori les limites à leur activité²⁷. »

En effet,

« le candidat qui dépasse le plafond des dépenses électorales (actuellement fixé par le décret n°2001-130 du 12 février 2001, *JORF*, 13 février 2001, p. 2368), non seulement ne peut prétendre au remboursement forfaitaire de ses dépenses (*C. élect.*, art. L 52-11-1), mais il encourt des sanctions pécuniaires, des sanctions pénales (*C. élect.*, art. L 113-1) et des sanctions électorales sous la forme d'une inéligibilité, elle-même à l'origine de la perte éventuelle du bénéfice de l'élection »²⁸.

Mais, cette législation, en vertu de l'article L 52-4 du Code électoral, ne vise que les candidats aux élections municipales des communes de plus de 9.000 habitants et, *a contrario*, pas ceux, très nombreux, des communes de moins de 9.000 habitants !

Toutefois, le contrôle du financement des élections locales ne sera pas directement abordé ici pour deux raisons.

D'une part, parce qu'il se situe temporellement dans la phase postérieure à la votation, celle de son contrôle. Celui-ci est donc bien éloigné de la campagne et il n'a pas à proprement parler d'incidence sur cette dernière. Par suite, il ne renseigne que bien partiellement voire indirectement sur son déroulement.

D'autre part, et surtout, parce qu'il ne vise pas, à l'instar du contrôle contentieux des élections, à sanctionner une irrégularité inhérente à la propagande électorale, il n'a pas pour objet essentiel de protéger un candidat malheureux et honnête contre un candidat malveillant et vainqueur ; en effet, il n'a pour rôle que de vérifier si les comptes des seuls candidats qui y sont soumis ont respecté le plafond légal objectif des dépenses et si les recettes sont d'origine identifiable et légalement conformes.

En clair, le contrôle du financement des élections, mêmes locales, informe sur la bonne tenue des comptes de campagne, et surtout, sur le respect par tous les candidats du plafond maximum de dépenses ; par suite, le travail de qualification des dépenses des candidats en « dépenses électorales » est un travail qui n'a pas pour finalité première de servir obligatoirement la démocratie locale, et par là même, et plus particulièrement, l'étude de la campagne électorale.

²⁷ CAMBY J., *La liberté et les campagnes électorales*, Mélanges J. Robert, Montchrestien, 1998, p. 77.

²⁸ VINCENT J.-Y., « Elections locales. Organisation. Déroulement. Contentieux », *Jurisque Collectivités territoriales*, Fascicule 515, mai 2000, 47 p. mise à jour : mai 2001, 2 p. et mai 2002, 2 p., p. 16, n°96.

CAMPAGNE ÉLECTORALE ET DÉMOCRATIE LOCALE

En somme, le contrôle de la régularité des élections est un contrôle mettant en concurrence des candidats, alors que le contrôle du financement de ces mêmes élections examine la situation des comptes d'un seul candidat au regard de critères légaux et objectifs.

Par voie de conséquence, les exemples tirés du contentieux du financement des élections locales sont peu nombreux, parce qu'éloignés de la problématique de la démocratie locale et principalement orientés vers la qualification juridique de « dépense électorale ». Ils ne s'intéressent qu'indirectement à « l'irrégularité électorale » au sens d'« atteinte portée à la démocratie locale représentative ».

Dès lors, le contentieux, qui sera prioritairement et largement étudié ici, sera celui des irrégularités électorales commises lors de la campagne, celui donc du juge de l'élection.

C) Les données pratiques de la campagne électorale

Se poser la question, à travers la jurisprudence, de l'adéquation du droit de la campagne électorale avec l'idéal de la démocratie locale, c'est s'intéresser à un moment-clé de la vie citoyenne nationale. En effet, la commune est dans le quotidien des Français un lieu de vie essentiel, un ancrage démocratique évident. L'élu local est souvent proche des administrés, surtout dans les petites et moyennes communes.

C'est pourquoi, afin de saisir plus concrètement l'importance du débat local, ont été multipliés les instruments pratiques. C'est ainsi que cette étude s'appuiera, d'une part, sur un questionnaire²⁹ distribué auprès de 198 communes sélectionnées (annexes 1 et 2) par rapport à la zone géographique d'une rédaction de *Ouest-France* (la ventilation des communes interrogées est la suivante : 165 de moins de 2.500 habitants ; 6 de 2.501 à 3.499 habitants et 27 de plus de 3.500 ; 100 ont répondu soit un taux de réponses de 53,76%, sachant que 295 envois ont été effectués (vu les listes et candidatures multiples de certaines communes) et 110 réponses ont été reçues (soit 37,288%)), et d'autre part, sur différents entretiens (plus particulièrement, ceux du rédacteur en chef de *Ouest-France-Caen*, J.-B. Cazalets (annexe 4), ainsi que de l'ancien sénateur-maire de Caen, J.-M. Girault (annexe 5).

²⁹ Je tiens à remercier Madame Annie Laurent, Chargée de recherches au CNRS CRAPS-UMR 8026, pour les précieux conseils et le temps qu'elle m'a accordés afin d'améliorer ce document.

CRISE ET MUTATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

Toutefois, ces données ne peuvent que compléter la vision principalement juridique de la campagne électorale telle qu'elle résulte du Code électoral.

D) Droit électoral et démocratie locale

Les règles afférentes à la compétition électorale ³⁰ communale sont, sur un plan juridique, limitées voire quasiment absentes. Les quelques règles existantes s'intéressent principalement à limiter la durée de la campagne, ou encore, à imposer des formats *maximum* pour les affiches ou pour les tracts.

Dès lors, la première piste de réflexion au regard de cette faiblesse du cadre juridique de cette compétition sera de comprendre pourquoi.

Pourquoi donc le droit des collectivités locales, voire plus spécifiquement le droit électoral afférent à ces dernières, néglige un élément aussi essentiel de l'élection locale c'est-à-dire les conditions de l'expression démocratique locale ?

Mais, d'un autre côté, il convient aussi de se demander si un cadre juridique trop étoffé en ce domaine ne risquerait pas de brimer une souplesse peut être nécessaire voire favorable à la démocratie locale.

Pourtant, certaines de ces mesures, particulièrement celles encadrant les délais de la campagne électorale, sont spécialement frustratoires au regard d'une compétition loyale.

Est-ce en effet normal de restreindre ainsi au risque de l'étouffer le débat électoral ? L'équipe communale sortante, communiquant en général régulièrement avec un journal local financé au demeurant sur les fonds de la commune, n'est-elle pas avantagée par ces délais ?

Toutefois, une grande liberté semble être laissée quant à l'utilisation des autres moyens d'expression de ce débat, que sont l'organisation des réunions, la distribution des tracts, ou encore, la pose des affiches.

De tels moyens, presque indispensables à l'information des citoyens - pilier de la démocratie locale voire de toute démocratie - supposent de s'interroger sur les conditions de leur utilisation à l'occasion du débat local, et par suite, sur leur impact sur les résultats électoraux.

Dès lors, selon l'importance numérique de la commune, et parfois devant la pauvreté de l'utilisation de tels moyens, une question s'impose : est-ce que les conditions juridiques et matérielles de déroulement du débat

³⁰ Articles L 47 à L 52-3, *Code électoral*, Dalloz, 2002, p. 46-76 ; L 240 à L 246, *Code électoral*, Dalloz, 2002, p. 273-274 ; R 26 à R 39, *Code électoral*, Dalloz, 2002, p. 436-442 et R 125, *Code électoral*, Dalloz, 2002, p. 513.

CAMPAGNE ÉLECTORALE ET DÉMOCRATIE LOCALE

électoral à l'échelon communal assurent les finalités essentielles de la démocratie locale, soit l'égalité, la sincérité et la loyauté du débat électoral ?

Évoquer les moyens matériels de la compétition électorale, cela suppose aussi de faire allusion au rôle éventuel des médias dans les campagnes électorales : est-ce que les grands médias locaux, tels que, par exemple, *Ouest-France* ou la *Voix du Nord*, assurent la promotion - au-delà des partis politiques - de tel élu aux dépens de tel autre ? Jouent-ils honnêtement - sur le seul terrain de l'information - leur rôle d'observateurs du débat électoral ?

En somme, est-ce que les conditions normatives et concrètes de déroulement de la campagne électorale sont conformes à un certain standard démocratique, si tant est qu'en matière démocratique, l'exigence ne doit pas, en principe, viser l'excellence ? Par suite, si le droit électoral est défaillant sur ce point ou s'il est mal respecté, est-ce que le juge administratif de l'élection y remédie et comment ? Par voie de conséquence, est-ce que son intervention est suffisante et satisfaisante ?

A cet égard, il convient immédiatement de souligner qu'ont été utilisées pour étudier les irrégularités électorales afférentes au déroulement de la campagne électorale, les jurisprudences tant administrative que constitutionnelle. Les élections municipales ne font certes l'objet que d'un contentieux administratif et, résiduellement, d'un contentieux judiciaire - qui est ici sans intérêt. Mais, la jurisprudence constitutionnelle, relative aux élections nationales, et la jurisprudence administrative, concernant toutes les élections locales, seront utilisées. Le juge de l'élection, quel que soit le type d'élection contrôlée, utilise, en effet, les mêmes techniques juridiques, la même appréhension circonstanciée et pragmatique des faits et exerce un raisonnement comparable en toutes ces jurisprudences. Par suite, les diverses jurisprudences électorales seront exploitées afin de mieux valoriser les spécificités du droit et du contentieux des élections municipales en matière de propagande électorale.

E) L'annonce de plan

Partant d'un constat simple et multiséculaire, selon lequel *homo homini lupus*, le droit électoral et « son » juge tentent d'endiguer les faiblesses humaines à un instant où le débat (pour certains, cela s'apparente à un combat) électoral peut parfois dépasser la norme raisonnable de la polémique électorale. Ils essaient ainsi de protéger la sincérité de ce débat et l'égalité des candidats dans le cadre de ce dernier, et donc, d'assurer une information exacte et honnête à l'électeur. La démocratie en ressort alors

CRISE ET MUTATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

grandie à un double titre : la campagne électorale a été loyale et sincère et les électeurs ont pu alors se prononcer en toute liberté.

La campagne électorale sert la démocratie locale lorsqu'elle n'est viciée d'aucune irrégularité ; elle la souille dans le cas contraire.

En effet, l'irrégularité électorale est un moyen anormal de propagande électorale qui s'apparente à un dol : le vote n'a pas été consenti, il a été « soutiré » parce que le candidat indélicat a trompé l'électorat. Parfois, cette irrégularité est une pression qui peut aller, dans de rares cas, jusqu'à s'assimiler à la violence morale. A défaut de contrat, au sens strictement juridique, il existe toutefois une sorte de contrat moral entre l'électeur et l'élu. C'est ainsi que le candidat s'engage à réaliser ce qu'il a promis, alors que l'électeur, s'il lui accorde sa confiance, légitime, pour la durée du mandat, son action.

« Démocratie locale : l'idée d'une symbiose, d'une identité entre le local et la démocratie est si bien ancrée dans les esprits que l'on ne songe que trop rarement à examiner le contenu et les contours de cette démocratie. La question mérite pourtant d'être posée : le local a-t-il atteint la plénitude de son développement démocratique ? Quelles sont les lacunes à combler ou quels sont les progrès à accomplir ?³¹ »

C'est pourquoi, après avoir évoqué les carences multiples du droit de la campagne électorale, au regard des finalités fondamentales de la démocratie locale (I), seront examinés tant les raisons de certaines de ces insuffisances que les « remèdes » que le juge de l'élection tend à apporter aux autres (II).

I. Les insuffisances du droit de la campagne électorale au regard des exigences de la démocratie locale

La démocratie locale représentative est avant tout « légaliste » dans la mesure où les conditions d'élection comme celles de déroulement de la campagne électorale sont prévues, et par là même, encadrées par des textes législatifs et réglementaires.

Et ce, parce que,

« la règle de droit électoral vise, par essence, à assurer une (...) liberté de choisir, c'est-à-dire qu'elle postule l'égalité des candidats, celle des électeurs, le secret du vote et la transparence des campagnes »³².

³¹ MENY Y., « Démocratie locale, coopération, solidarité : défis et enjeux de la libre administration des collectivités locales, Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales », *Les 2^e entretiens de la caisse des dépôts sur le développement local*, éditions de l'Aube et SCEPB, 1999, p. 229.

³² CAMBY J., *La liberté et les campagnes électorales*, Mélanges J. Robert, Montchrestien, 1998, p. 67.

CAMPAGNE ÉLECTORALE ET DÉMOCRATIE LOCALE

Le déroulement du débat électoral est donc considéré comme démocratique si les textes y afférents permettent aux candidats de s'exprimer librement et de manière loyale et égalitaire.

Dès lors, se poser la question de la conformité de la propagande électorale à la démocratie locale, c'est avant tout s'interroger sur la suffisance du dispositif normatif encadrant la campagne électorale.

Par suite, ce *corpus juridique* peut être considéré comme démocratiquement satisfaisant s'il répond à des éléments constituant une sorte de « standard démocratique minimum » ; reste à savoir, si à la différence du concept de service universel au regard de celui de service public, la démocratie, même locale, ne se doit pas d'être plus ambitieuse ?

C'est à la lumière de ce présupposé, donc à la lecture du Code électoral, que s'évince une critique plurielle pour le moins édifiante du droit de la propagande électorale. En effet, les défauts de ce droit n'apparaissent que dans leur multitude puisqu'il est non seulement incomplet et imprécis (A), mais aussi et surtout, « hypocrite » et inefficace (B).

A) Un droit incomplet et imprécis

Le droit de la campagne électorale est composé d'un nombre peu important de dispositions du Code électoral qui, au regard de la pratique de la propagande électorale, et surtout de la plus récente, s'avèrent insuffisantes ; en un mot, ce droit est incomplet (1).

Toujours sur le plan matériel, les quelques dispositions, comprises dans le Code électoral, et afférentes au déroulement du débat électoral, sont trop souvent imprécises (2) ; ce qui amène le juge de l'élection à intervenir trop régulièrement et ce, de manière parfois éminemment subjective.

1. Un droit incomplet

« Le Code électoral en est resté à une conception vétuste de la propagande électorale. Il ne connaît que les candidats et ignore la place prépondérante prise par les partis politiques. Si l'on excepte la propagande radiodiffusée et télévisée, il ne régit que l'activité individuelle des candidats³³. »

Aux termes de l'article L 240, seuls certains moyens de propagande électorale, limitativement énumérés, sont autorisés durant la campagne électorale. C'est ainsi le cas de

« l'impression et l'utilisation, sous quelque forme que ce soit, de circulaires, de tracts, affiches et bulletins de vote ... »³⁴.

³³ MASCLÉ J.-C., « Propagande électorale », dans Perrineau P. et Reynié D. (dir.), *Dictionnaire du vote*, PUF, 2001, p. 766.

³⁴ MALIGNER B. annoté par, *Code électoral*, Dalloz, 11^e éd., 2002, p. 273.

CRISE ET MUTATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

Les caractéristiques de ces moyens autorisés sont d'ailleurs précisément définies par les articles R 26 (fixant les dimensions maximales des affiches), R 27 (posant l'interdiction d'utiliser, pour les affiches, la combinaison colorée, ô combien symbolique, « bleu-blanc-rouge »³⁵), R 29 (détaillant tant les dimensions maximales que le nombre de feuillets des circulaires (ou professions de foi)), ou encore, R 30 (énumérant les différents formats *maximum* possibles des circulaires en fonction du nombre de candidats). La même partie réglementaire du Code électoral fixe, non moins strictement, le nombre maximum de chacun de ces moyens que les candidats isolés ou les listes peuvent utiliser (art. R 26 fixant à 4, le nombre de variétés d'affiches, auxquelles un candidat ou une liste peuvent recourir ; art. R 29 imposant une seule sorte de circulaire par candidat ; art. R 30 indiquant que

« chaque candidat ou liste ne peut faire imprimer, pour chaque tour de scrutin, un nombre de bulletins supérieur de plus de 20% à deux fois le nombre des électeurs inscrits »³⁶).

Il convient aussi d'ajouter, qu'en matière d'affichage, l'article R 28 prévoit avec précision le nombre d'emplacements officiels en fonction de l'importance de la population de chaque commune. Ces emplacements, que l'article L 51 décrit comme « spéciaux » sont les seuls, qui, en principe, peuvent être utilisés pour recevoir des affiches électorales, et ce, comme le précise l'alinéa 3 de cet article, parce que « tout affichage relatif à l'élection (...) est interdit en dehors »³⁷ de tels emplacements.

In fine, et toujours parmi les moyens autorisés, au sens de moyens explicitement visés par le Code électoral comme tels, l'article L 47 admet la réunion électorale comme modalité de propagande électorale. Cet article renvoie, en particulier, à la loi du 30 juin 1881³⁸, sur la liberté de réunion, pour les conditions de son organisation. Cette loi énonce, en son article 1^{er}, que « les réunions publiques sont libres », et son article 5 dispose que leur objet est « le choix ou l'audition de candidats à des fonctions publiques électives ».

En effet,

« le prêt de salle pour les réunions électorales constitue une mission traditionnelle des communes qui est le fondement du fonctionnement de la

³⁵ L'article L 48 du Code électoral interdit aussi l'utilisation de la couleur blanche pour les affiches électorales ; cette couleur étant réservée pour les documents administratifs officiels.

³⁶ MALIGNER B. annoté par, *Code électoral*, Dalloz, 11^e éd., 2002, p. 437.

³⁷ MALIGNER B. annoté par, *Code électoral*, Dalloz, 11^e éd., 2002, p. 69.

³⁸ MALIGNER B. annoté par, *Code électoral*, Dalloz, 11^e éd., 2002, p. 46-47.

CAMPAGNE ÉLECTORALE ET DÉMOCRATIE LOCALE

démocratie locale... [...] En outre, la tenue de réunions politiques constitue la forme classique la plus habituelle du débat électoral... »³⁹.

Le juge veille, en général, avec rigueur, à ce que les différents candidats disposent, en matière d'utilisation de salles et d'organisation de réunions, de facilités analogues de la part des communes⁴⁰. Mais, en fonction d'un important écart de voix entre les candidats, il peut parfois tolérer certaines atteintes critiquables au droit de réunion d'un candidat⁴¹.

Face à tant de précisions, tant textuelles que jurisprudentielles, relativement aux moyens traditionnels de propagande électorale, il semble étonnant que les moyens modernes de communication, tels que les sondages d'opinion ou la communication audiovisuelle, ne soient pas expressément visés par, et par là même intégrés dans le Code électoral.

Ainsi en est-il, par exemple, pour les sondages d'opinion, qui ont pourtant fait l'objet d'une réforme législative en 1977 ; la loi n°77-808 du 19 juillet 1977, modifiée par la loi n°2002-214 du 19 février 2002, relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion, interdit la publication, la diffusion et le commentaire, par quelque moyen que ce soit, de tout sondage relatif à l'élection, et ce, le jour qui précède chaque tour de scrutin ainsi que pendant le déroulement de celui-ci⁴². Une commission des sondages⁴³, instituée par cette loi (articles 5 à 10), et constitutive d'une autorité administrative indépendante, veille d'ailleurs à ce que les sondages électoraux soient effectués dans des conditions qui en garantissent le sérieux et l'honnêteté. Elle dispose de pouvoirs d'investigation et de rectification ; elle peut aussi prendre l'initiative des poursuites pénales contre ceux qui

³⁹ MAUGÜE C. et SCHWARTZ R., « Premier bilan de l'application de la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques », *AJDA*, 1993, p. 84.

⁴⁰ Sur ce point, voir : MALIGNER B., « Le contrôle du financement des campagnes électorales. Etude des jurisprudences constitutionnelle, administrative et judiciaire », *RFDA*, 1995, p. 267. Voir aussi : CC 21 octobre 1993, n°93-1329, AN Aude 2^e, Rec. 418 ; CE 11 mars 2002, *Mme Todorovic*, req. n°236 542.

⁴¹ CE 16 janvier 1980, *Élections cantonales de Dunkerque-Sud-Ouest*, Rec. T. 734.

⁴² Article 11 de la loi du 19 juillet 1977 modifié par la loi du 19 février 2002. Sachant qu'avant la modification législative précitée, l'interdiction visait la semaine précédant le scrutin, voir : CE 23 janvier 1984, *Élections municipales d'Etampes*, Rec. 19, *DA* 1984 n°58, *AJDA* 1984 p. 314 ch. B. Lasserre et S. Hubac, RDP 1984 p. 1686 note J. de Soto ; CE 18 juin 1993, *IFOP*, Rec. 178, *DA* 1993 n°404, RA 1993 p. 322 concl. F. Scanvic.

⁴³ SCHRAMECK O. et DELCROS X., « La commission des sondages, un garant fragile de la démocratie », *AJDA*, 1988, p. 386-390 ; PONTTHOREAU M.-C., « Les sondages font-ils l'élection ? à propos de la loi du 19 février 2002 », *AJDA*, 2002, p. 1267-1273 spécialement, p. 1271-1272.

CRISE ET MUTATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

contreviennent à l'interdiction précitée⁴⁴. Certes, la réalisation des sondages n'est pas prohibée en tant que telle : candidats et partis peuvent en commander pour leur propre compte. Seul le fait d'en porter le contenu à la connaissance de l'opinion est visé par la loi mais le juge de l'élection est de plus en plus souple sur ce point⁴⁵.

De même, la communication audiovisuelle est tout autant ignorée par le Code électoral, alors même qu'au gré des majorités politiques du moment, elle a provoqué une multitude d'interventions législatives, à travers les lois de 1982 (loi n°82-652 du 29 juillet 1982), 1986 (loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication) et 1989 (loi n°89-25 du 17 janvier 1989), qui se sont toutes efforcées de garantir avec plus d'efficacité que par le passé le pluralisme de la radio et de la télévision à l'approche d'une consultation électorale.

Bien que le rôle de ces moyens modernes de propagande électorale soit limité, en particulier dans les communes de moins de 3 500 habitants, elles ne sont pas directement intégrées, au droit électoral codifié ; c'est ainsi que la loi de 1977 figure en annexe du Code électoral⁴⁶ et que la communication audiovisuelle n'est qu'incidemment évoquée, dans la partie du Code électoral concernant la propagande électorale relative à l'élection des députés, en son article L 167-1⁴⁷.

Toutefois, le Code électoral, malgré son passéisme apparent, vise, pour mieux les interdire au demeurant, les opérations de télémarketing, en son article L 50-1⁴⁸.

Quoi qu'il en soit, ce Code apparaît particulièrement inadapté dans l'exposé des moyens de propagande électorale, dans la mesure où il se concentre, pour ne pas dire se focalise, sur des moyens traditionnels, et par là même, ignore quasiment les moyens les plus modernes de communication.

C'est ainsi que si l'Internet commence à être utilisé dans le cadre des campagnes électorales comme moyen de propagande, particulièrement depuis les dernières élections municipales de mars 2001, le Code omet complètement cette technique récente de communication. C'est donc le juge

⁴⁴ CE 11 décembre 1992, *Société Le Figaro*, Rec. T. 994.

⁴⁵ CE 27 juillet 2001, *Perruchot*, LPA, 20-02-2002 n°37 p. 7 note G. Galley ; GP, 2002, 2, p. 17 Panorama de droit administratif de P. Gravelleau.

⁴⁶ MALIGNER B. annoté par, « Annexe 6 », *Code électoral*, Dalloz, 11^e éd., 2002, p. 661-667.

⁴⁷ MALIGNER B. annoté par, *Code électoral*, Dalloz, 11^e éd., 2002, p. 203-204.

⁴⁸ MALIGNER B. annoté par, *Code électoral*, Dalloz, 11^e éd., 2002, p. 69.

administratif de l'élection qui, à l'instar du juge constitutionnel⁴⁹, a estimé que

« la réalisation et l'utilisation d'un site internet par (... une) liste (... constituent) une forme de propagande électorale par voie de communication audiovisuelle »⁵⁰.

Ce silence du droit électoral, heureusement pallié par le juge de l'élection, est toutefois particulièrement regrettable, à une époque où

« les technologies de l'information et de la communication représentent une chance extraordinaire pour la démocratie. En effet, elles ouvrent de nouveaux espaces de liberté pour l'ensemble des citoyens (...). Comme la mondialisation suscite, progressivement, de nouveaux réflexes démocratiques dans le monde, le nouvel ordre numérique, pour rester démocratique, suppose l'éclosion d'une « cybercitoyenneté » »⁵¹.

Aujourd'hui, principalement grâce aux juges de l'élection et à des textes législatifs épars, mais distincts, en principe, du Code électoral, les moyens modernes de communication audiovisuelle sont à coup sûr reconnus comme des moyens autorisés de propagande électorale, et ce, bien que le Code électoral les oublie ; serait-ce une application du fameux adage « qui ne dit mot consent » ?

Le droit électoral est, par suite, dual dans la mesure où, à côté du Code électoral, texte fondamental en cette matière, il existe un trop grand nombre de textes législatifs ou réglementaires afférents pourtant aux élections, nationales ou locales, mais non intégrés à ce Code. Certes, toutes ces sources textuelles constituent le droit électoral, entendu largement ; toutefois, au sens strict, le droit électoral normatif ne devrait être contenu, pour des raisons de cohérence et de simplification, que dans le seul Code électoral. Si, « Nul n'est censé ignorer la loi », encore faut-il que cette dernière soit aussi simple, claire qu'accessible.

Par suite, la réunion dans un seul Code électoral de toutes les dispositions concernant directement et indirectement le processus électoral, et par là même, la modernisation des dispositions existantes ou la création de celles qui font défaut au regard de l'évolution de la propagande électorale, constitueraient une avancée importante pour le droit électoral sur le chemin de sa meilleure accessibilité, et donc, connaissance.

⁴⁹ CC 25 juillet 2002, n°2002-2682, *M. Moreau*, *JORF*, 04-08-2002 p. 13 354.

⁵⁰ CE 8 juillet 2002, *Élections municipales de Rodez*, req. n°239.220 ; *AJDA* 2002 p. 858 note M.-C. de Montecler ; *LPA*, 13-12-2002, n°249, p. 11, concl. I. de Silva ; *JCP*, A 2003, n°1004, note J. Moreau.

⁵¹ OBERDORFF H., *La démocratie à l'heure de la société de l'information*, Mélanges L. Dubouis, Dalloz, 2002, p. 634.

CRISE ET MUTATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

L'état actuel de ce droit est d'autant plus choquant que la démocratie ne saurait se contenter d'un positivisme partiel.

Mais, si le droit électoral est donc incomplet, il est tout aussi imprécis.

2. Un droit imprécis

Concentré sur l'exposé des moyens traditionnels de propagande électorale, le droit électoral codifié innove peu.

L'article L 52-1 du Code électoral fait donc, en quelque sorte, figure d'exception puisqu'il encadre les publicités commerciales et les campagnes de promotion publicitaires des candidats, ainsi que, depuis peu, et de manière explicite, les bilans de mandat.

Toutefois, cet article, quelque peu novateur en son objet, au regard de la campagne électorale, recèle des concepts juridiques, dont la définition, mais aussi et surtout, la qualification, sont particulièrement imprécises. A cet égard, la réforme législative récente de cet article, censée le clarifier, rend la tâche du juge de l'élection, particulièrement délicate dans l'application de ce texte.

Ce dernier comporte désormais trois alinéas.

Dans le premier, il est défendu, dans le cadre du débat électoral, d'utiliser la presse ou tout moyen de communication audiovisuelle pour faire de la publicité politique, et ce, trois mois avant le mois durant lequel doit se dérouler une élection. Cet alinéa prohibe ainsi toute publicité commerciale à des fins politiques ; toutefois, l'article L 52-8 (5^e alinéa) déroge à cette interdiction principielle dans un cas particulier, la récolte de dons pour le financement d'une campagne électorale.

Cette interdiction ne semble pas pour autant « effrayer » les élus locaux, peut-être par méconnaissance involontaire du texte électoral, puisque, comme le questionnaire le démontre (question 9 de l'annexe 3-résultats), une minorité, identique au demeurant (4,5%), des candidats des communes tant de moins de 2.500 que de plus de 3.500 habitants, l'enfreint.

Pourtant, le juge administratif n'hésite pas à annuler une élection lorsque les candidats violent l'article L 52-1, en son alinéa 1^{er}, à partir du moment où l'écart des voix les séparant est faible, réduit ou restreint, et ce, parce que cette violation rompt alors l'égalité entre eux⁵².

⁵² Pour des exemples d'annulation d'élections sur le fondement de la violation de l'alinéa 1 de l'article L 52-1 : CE 31 janvier 1990, *Élections municipales d'Ollioules*, req. n°107.792, Rec. T. 793 ; DA 1990, n°165 ; CE 23 mai 1990, *Élections municipales de Lège-Cap-Ferret*, req. n°108.975 et 109.032, Rec. 132 ; DA 1990 n°345 ; CE 7 mai 1993, *Élections régionales de la Réunion*, Rec. 146 ; RFDA, 1993 p. 491 concl. S. Daël ; AJDA 1994, p. 196, ch. C. Maugüé et

CAMPAGNE ÉLECTORALE ET DÉMOCRATIE LOCALE

L'article L 52-1, alinéa 2, du Code électoral interdit, quant à lui, dans les six mois précédant une élection, la promotion publicitaire des réalisations d'une équipe municipale sortante ou de la gestion de la commune par cette dernière.

« Cette prohibition a été édictée pour éviter que, sous couvert de campagne publicitaire, une collectivité n'assure, en fait, une propagande électorale indirecte en faveur d'un candidat qui en tirerait un bénéfice indu »⁵³.

Cette interdiction vise donc, au nom de l'égalité entre les candidats, à empêcher que le maire sortant promeuve, de manière volontairement élogieuse, et par là même, considérablement embellie, sa gestion de six ans. Cela serait une façon de réaliser la propagande électorale, éventuellement sur des fonds publics, et ainsi déséquilibrer la campagne à son profit, ne serait-ce que sur le plan financier.

Etant entendu que

« par campagne de promotion publicitaire, il faut entendre toute action de communication qui utiliserait un support commercial ou, a fortiori, une combinaison de supports commerciaux »⁵⁴.

Le juge administratif, par deux décisions importantes⁵⁵, a fait preuve d'une rigueur extrême dans l'application de cet article, en qualifiant de

L. Touvet ; *D.* 1994 p. 111, note X. Philip et P. Crégut ; CE 28 juillet 1993, *Élections cantonales de Castelsarrasin*, Rec. T. 786.

Pour des exemples de refus d'annulation justifiés, en général, par l'absence de publicité ou par l'importance de l'écart des voix : CC 6 octobre 1993, n°93-1255, *AN Lot 1^{er}*, *JORF*, 9-10-1993 p. 14153 ; CE 21 décembre 1983, *Élections municipales de Paris*, Rec. T. 736 ; CE 20 juillet 1990, *Élections municipales de Valbonne*, req. n°109.020 ; TA Lille 21 septembre 1995, *Élections municipales de Marchiennes*, Rec. T. 799 ; CE 30 novembre 1998, *Élections régionales de Languedoc-Roussillon*, req. n°195.125 ; CE 28 novembre 2001, *Élections municipales de Saverdun*, GP, 2002, 2, p. 17 Panorama de droit administratif de P. Gravelleau ; CE 21 décembre 2001, *Élections municipales de Luisant*, GP, 2002, 2, p. 17 Panorama de droit administratif de P. Gravelleau ; CE 15 mars 2002, *Élections municipales de Valence d'Agen*, GP, 2002, 2, p. 16 Panorama de droit administratif de P. Gravelleau ; CE 29 juillet 2002, *Theveniaud*, req. n°239.992, *JCP*, A 2002 n°1216 ; CC 10 octobre 2002, n°2002-2625-2630-2678 et 2722, *AN Pas-de-Calais 14^e*, *JORF*, 17-10-2002, p. 17 238 ; CC 21 novembre 2002, n°2002-2693, *AN Nord 8^e*, *JORF*, 27-11-2002, p. 19 537 ; CE 29 novembre 2002, *Élections municipales de Cluses*, req. n°239.766 ; CC 30 janvier 2003, n°2002-2759, *AN Pyrénées-orientales 3^e*, *JORF*, 8-2-2003 p. 2442.

⁵³ CAMBY J.-P., « A quoi sert l'article L 52-1 du Code électoral ? », *LPA*, 09-01-2001, n°6, p. 4.

⁵⁴ Réponse ministérielle n°44 559, *JOAN*, 5 août 1991, p. 3187.

⁵⁵ CE Sect. 2 octobre 1996, *Élections municipales de Bassens*, Rec. 365 concl. M. Sanson ; *RFDA*, 1996, p. 1278, n°31 ; *DA*, 1996, n°522 ; CE Ass. 18 décembre 1996, *Élections dans le 16^e arrondissement des membres du Conseil de Paris et du conseil d'arrondissement*, Rec. 503 ; *AJDA*, 1997, p. 747, ch. T.-X. Girardot et F. Raynaud ; *RFDA*, 1997, p. 701, concl. J.-C. Bonichot ; *DA*, 1997, n°91.

CRISE ET MUTATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

« campagne de promotion publicitaire », sur ce fondement textuel, tout bilan de mandat financé par les candidats eux-mêmes voire leurs sympathisants.

Pour autant, du fait d'un écart des voix important entre les candidats, le juge, dans ces deux affaires, n'a pas annulé les élections contestées sur le fondement de la violation, pourtant avérée, d'une telle disposition. En effet, l'interprétation extensive de l'alinéa 2 de l'article L 52-1 n'a entraîné des annulations d'élections qu'en cas d'écart réduit de voix⁵⁶ ; dans le cas contraire, les condamnations étaient plus symboliques qu'effectives. C'est donc rarement que les annulations d'élections, pourtant viciées, et par suite, démocratiquement irrégulières, étaient prononcées.

Cette jurisprudence contribuait surtout à favoriser les nouveaux candidats, en limitant les possibilités d'explication des sortants ; en somme, ces derniers pouvaient répondre aux critiques, relatives à leur bilan et exprimées par leurs opposants, mais ne pouvaient pas tirer profit de leurs réalisations ! Cette jurisprudence a été unanimement critiquée par la doctrine et arrêtée contrairement aux positions des commissaires du gouvernement Sanson et Bonichot ; elle risquait d'entraver le débat public local, et par là même, attenter à la démocratie locale, et ce, alors même qu'elle reposait sur une philosophie visant à préserver l'égalité entre les candidats, et donc aussi, la démocratie locale !

C'est pourquoi, un cavalier législatif, inclus dans la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001, relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, atténue le « désormais deuxième » alinéa de l'article L 52-1 du Code électoral. En vertu de cette modification législative, le 3^e alinéa de cet article dispose que l'interdiction, posée dans l'alinéa 2,

« ... 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 ... ».

Aujourd'hui, il n'est pas moins difficile qu'hier⁵⁷ de bien différencier un bilan de fin de mandat, dont la diffusion est légalement admise, d'une campagne de promotion publicitaire, interdite quant à elle.

⁵⁶ CE 21 février 1997, *Élections municipales de Longuyon*, req. n°171.993.

⁵⁷ CE 27 avril 1955, *Élections municipales de Gentilly*, Rec. T. 216 ; CE 15 juin 1955, *Élections municipales de Saint-Cloud*, Rec. T. 707 ; CE 28 juillet 1993, *Fourcade*, Rec. T. 787 et 793 ; *LPA*, 18-10-1993, n°125, p. 1, concl. R. Schwartz ; *DA*, 1993, n°405, obs. R. Schwartz ; *Quot. Jur.*, 05-05-1994, n°36, p. 6, obs. B. Maligner ; CC 4 novembre 1993, n°93-1249, *AN Réunion 2^e*, *JORF*, 14-11-1993, p. 15743 ; CE 13 janvier 1984, *Élections municipales de Morsang-sur-Orge*, req. n°51.856 ; CE 16 mars 1984, *Élections municipales de Ris-Orangis*,