

SCP KRUST-PENAUD

K 120

TOUR CIT 3, RUE DE L'ARRIVÉE 75749 PARIS CEDEX 15
FAX : 01 43 20 06 39 / <http://avocats-krust-penaud.com>

Propagande : quand le « *soutien à* » peut être interprété comme un « *soutien de* », le Juge électoral sanctionne l'ambiguïté et le risque de confusion

*Delphine Krust

dkrust.avocats@wanadoo.fr

Tél.: 01 43 20 06 84

(CE 24 juin 2022, Election des conseillers des Français de l'étranger – 4^{ème} circonscription du Canada, n° 453475 et 453507)

*Stéphane Penaud

spenaud.avocats@wanadoo.fr

Tél.: 01 43 20 06 82

1.

La question de l'authenticité des investitures et soutiens dont les candidats peuvent se prévaloir dans leur propagande donne lieu à un important contentieux devant le Juge électoral.

1.1

Ce dernier considère traditionnellement comme constitutive de manœuvre la mention mensongère ou erronée de soutiens à un candidat.

Il en a été jugé pour :

- La mention sur des bulletins de vote et affiches du nom et du logo d'un parti politique par un candidat, alors que ce parti avait accordé son soutien à un autre (CE 22 mai 2012, *élection cantonales de Nice*, n° 353310, mentionné aux tables du Recueil) ;

- La revendication dans une profession de foi du soutien d'un parti, alors que le candidat de ce dernier n'avait donné aucune consigne de vote pour le second tour (CE 21 mai 1986, *élections cantonales de La Ciotat*, n° 70318, mentionné aux tables du Recueil) ;
- L'impression et la diffusion de documents de propagande sur lesquels figurait le logo d'un parti, par un candidat qui ne bénéficiait pas de son soutien officiel (CE 3 décembre 2014, *élections municipales du Pin*, n° 383240) ;
- La distribution d'un tract faisant état du soutien du responsable départemental d'un parti et de ce dernier, qui soutenaient en réalité une liste concurrente (CE 29 décembre 1989, *élections municipales de Saint-Georges-de-Didonne*, n° 108690, mentionné aux tables du Recueil) ;
- L'apposition sur des documents électoraux d'une liste du logo d'un parti qui n'y avait pas consenti, le soutien de ce dernier étant revendiqué à tort (CE 1^{er} juin 2016, *élections régionales PACA*, n° 395363).

Dans les espèces ci-dessus rapportées il est constant que les candidats avaient **expressément et de manière mensongère** fait état de soutiens dont ils ne bénéficiaient pas. La manœuvre était donc nettement caractérisée.

1.2

La caractérisation de manœuvres n'est cependant pas toujours aussi aisée et peut s'avérer délicate, par exemple quand les dissensions au sein d'un parti ou d'un mouvement politique aboutissent à des **soutiens multiples ou des changements de soutien**.

Devant de telles situations, le Juge de l'élection fait preuve de pragmatisme, recherchant si la mention inexacte ou imparfaitement exacte d'un soutien ou d'une investiture a été de nature à tromper les électeurs et influencer sur leur vote.

Il a ainsi été jugé que n'était pas de nature à fausser la sincérité du scrutin l'apposition sur un tract distribué pour le second tour d'une élection, à l'issue immédiate du premier, du logo d'un parti ayant investi le candidat pour le premier tour, « *en l'absence de désaveu de cette investiture à la date à laquelle le tract a été diffusé* » (CE 26 novembre 2008, *élections municipales de Nuits-Saint-Georges*, n° 317996).

Une décision similaire a été rendue dans le cas d'un candidat soutenu par la section locale d'un parti dont la fédération départementale appelait à soutenir un autre

candidat, dans la mesure où le « *tract litigieux faisait apparaître clairement que le soutien dont se prévalait (le candidat) émanait de la seule section locale* », le document n'ayant donc « *pas eu un caractère mensonger* » (CE 27 mars 2009, *élections cantonales de Châlons-en-Champagne*, n° 321928).

Dans le même sens, le Conseil d'Etat a considéré, dans le cas d'un candidat ayant maintenu sa liste au second tour avec le logo du parti l'ayant investi au premier mais dont les instances départementale et nationale soutenaient un autre candidat au second, que le maintien de l'utilisation du logo « *ne peut être regardé comme constitutif d'une manœuvre destinée à égarer les électeurs* », alors que les instances précitées n'avaient pas demandé au candidat de ne plus se prévaloir du soutien du parti et d'en utiliser le logo ni ne lui avaient retiré officiellement leur soutien (CE 20 juillet 2016, *élections municipales de Noisy-le-Grand*, n° 398297).

Enfin, il a été jugé que « *ne s'est livrée à aucune manœuvre* » la liste ayant fait figurer sur sa profession de foi le soutien d'une personnalité ayant ultérieurement retiré ce soutien (CE 14 décembre 1977, *élections municipales de Revonnas*, n° 08846, publié au Recueil).

Dans les espèces précitées, le Juge a considéré que la mention des soutiens ou investitures **n'était pas mensongère ni de nature à tromper les électeurs**, en concluant à **l'absence de manœuvre**.

1.3

Même en l'absence de mensonge délibéré sur la réalité de soutiens ou d'investitures, la propagande électorale peut être sanctionnée si elle présente un **risque de confusion** à cet égard, susceptible d'égarer les électeurs.

Le Juge de l'élection recherche donc si, par son contenu ou sa forme, la communication électorale crée un tel risque de confusion.

Il a été jugé sur ce point que le fait pour une liste d'avoir porté sur ses affiches et bulletins de vote la mention « *UMP-UDI-MoDem* » en caractère de grande taille, à la suite de la mention écrite en petits caractères « *Soutenue par le groupe municipal d'opposition* », a « *été de nature à faire croire aux électeurs que cette liste bénéficiait de l'investiture de l'UMP et du MoDem, alors que le soutien de ces partis avait été accordé (à une autre liste), cette présentation ... alors même qu'elle ne comportait aucune indication erronée ou mensongère, a constitué une manœuvre susceptible ... d'induire en erreur les électeurs ...* » (CE 11 mai 2015, *élections municipales de Clichy*, n° 386018, mentionné aux tables du Recueil)

Le Conseil d'Etat a également considéré qu'un tract de soutien à un candidat exprimant le désaccord des adhérents et sympathisants d'un parti dont les instances départementales avaient accordé l'investiture à un autre candidat, « *ne pouvait susciter aucune confusion dans l'esprit des électeurs ... quant au soutien officiel apporté par les instances de ce parti (au candidat investi par elles)* » (CE 17 décembre 2008, *élections municipales de Saint-Jory*, n° 318192).

Il en a été pareillement jugé, « *dans les circonstances de l'espèce* », pour l'utilisation par une liste aux élections municipales d'un logo également utilisé par une association locale, présidée par le candidat tête de liste (CE 31 juillet 1996, *élections municipales d'Arleux*, n° 173784) ou pour l'apposition de logos d'entreprises de presse dans un tract, « *la circonstance que (le candidat) aurait fait un usage frauduleux de noms ou de marques commerciales (étant), par elle-même, sans influence sur la sincérité du scrutin.* » (CE 27 mai 2015, *élections municipales de Houilles*, n° 385833).

Dans le même sens, n'a pas été considéré comme susceptible de créer une confusion quant au caractère officiel de supports Internet de communication électorale (site et page Facebook), l'usage des couleurs bleu, blanc et rouge (CE 12 mars 2021, *élections municipales de Biches*, n° 445338).

En revanche, l'utilisation de logos d'organismes officiels ou de collectivités locales dans les documents de propagande est généralement jugée irrégulière (logos d'une commune – CE 10 décembre 2014, *élections municipales de Reyrieux*, n° 382626 ; d'un conseil général – CE 2 juillet 1999, *élections cantonales du Portel*, n° 201622 ; du Conseil supérieur des Français de l'étranger – CE 16 février 2004, n° 258511).

Récemment, le Conseil d'Etat a jugé que l'utilisation, sans leur accord, des logos d'associations locales dans un document de propagande du maire sortant était générateur de confusion sur leur éventuel soutien à ce dernier et donc constitutif d'une manœuvre, justifiant l'annulation des élections en raison du faible écart de voix (CE 12 avril 2021, n° 445515, mentionné aux tables du Recueil ; BJCL n°5/2021, p. 376, concl. Stéphane Hoynck, obs. F. Sénors ; Lexbase Hebdo édition publique n° 626, 20 mai 2021, comm. Stéphane Penaud) :

*« Il résulte de l'instruction que Mme E... a diffusé, au plus tard le 4 mars 2020, un document exposant le programme de sa liste, qui comportait une page intitulée « Pour nos partenaires associatifs » **sur laquelle étaient reproduits, à la suite des propositions de la candidate en faveur de la vie associative, sur la moitié de la page, les logos en couleur de 36 associations locales.** Si Mme E... fait valoir que la reproduction de ces logos n'avait qu'un caractère illustratif de la vie associative de la commune et qu'aucun soutien de ces associations à la liste qu'elle conduisait n'était revendiqué, l'apposition des logos de ces associations, présentées comme des partenaires associatifs **sans que leur autorisation n'ait été recueillie, sur une page du programme de la liste de la maire sortante, à la suite de la présentation des propositions consacrées au développement de la vie associative de la commune, était de nature à faire accroire que la liste bénéficiait du soutien de ces associations.** Dans ces conditions, la diffusion de ce document a été **constitutive d'une manœuvre** qui, eu égard au **très faible écart de voix** entre les deux listes en présence, a été de nature à altérer la sincérité du scrutin. »*

2.

2.1

La Haute Juridiction a très récemment rendu une nouvelle décision sur la question (CE 24 juin 2022, n° 453475 et 453507).

En l'espèce, il était reproché à deux listes candidates aux élections des Français de l'étranger d'avoir fait état abusivement des soutiens, pour l'une de la personne et de la Fondation de Nicolas Hulot, pour l'autre du Président de la République et du Premier ministre.

Les opérations électorales ont été annulées aux motifs suivants :

« 3. En premier lieu, il résulte de l'instruction que sur la première page de la circulaire électorale de la liste « Ecologie, urgence climatique et environnement avec les françaises et les français du Québec et des Provinces atlantiques : liste verte pour servir et défendre vos intérêts en accord avec les objectifs de développement durable de l'ONU », conduite par Mme Beaudet, figuraient, sur un quart de la surface, la photographie en portrait de M. Nicolas Hulot et, sur un autre quart de la surface, la reproduction incomplète mais incluant sa signature manuscrite d'un message que celui-ci avait adressé à Mme Beaudet, le 30 août 2019, sans lien avec les opérations électorales contestées. En outre, sur cette circulaire et sur les bulletins de vote de cette liste figurait un logo dont le graphisme était similaire à celui du logo de la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, animée par M. Nicolas Hulot. En l'espèce, le fait pour la liste conduite par Mme Beaudet, d'avoir porté ces mentions et photographies sur sa propagande électorale et ses bulletins de vote a été de nature à faire accroire aux électeurs que cette liste s'inscrivait directement et activement dans l'action menée par cette personnalité qui, au moment des opérations électorales contestées, bénéficiait d'une large notoriété, alors qu'en réalité cette personnalité ne lui apportait aucun soutien et que la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme s'est expressément opposée à toute utilisation électorale de ces éléments. A cet égard, la circonstance que la liste dirigée par Mme Beaudet ne se soit pas présentée comme ayant reçu le soutien de cette fondation et se soit limitée à faire valoir auprès des électeurs le soutien que, dans l'autre sens, elle entendait elle-même apporter à celle-ci et à son fondateur n'est pas, dans les circonstances de l'espèce, de nature à avoir dissipé l'ambiguïté entretenue sur les soutiens dont bénéficiait cette liste.

4. En second lieu, il résulte également de l'instruction que la profession de foi de la liste « Ensemble avec le Président de la République et le Premier ministre pour une fiscalité équitable en supprimant la CSG/CRDS, une protection sociale de la CFE accessible à tous et une simplification des démarches consulaires en ligne », conduite par M. Gonin, a fait figurer en pleine page la photographie de M. Emmanuel Macron, Président de la République en exercice, accompagnée de la mention de cette qualité dans la plus forte police de caractères du document, associée à la photographie de M. Gonin en format réduit insérée en bas à droite et, en bas à gauche, à un logo reproduisant la façade du palais de l'Élysée arborant le pavillon national. Les bulletins de vote de cette liste ont par

ailleurs reproduit, également avec la plus forte police de caractères du document, la mention « Président de la république », accompagnée par le même logo. Dans ces conditions et nonobstant la précaution purement formelle de la présentation d'un soutien apporté au Président de la République en exercice, qui devait se distinguer du soutien apporté par celui-ci, le fait pour la liste conduite par M. Gonin d'avoir porté ces mentions et photographies sur sa propagande électorale et ses bulletins de vote a été de nature à induire les électeurs en erreur sur le soutien dont elle pouvait bénéficier de la part du Président de la République en exercice. »

L'arrêt en conclut que *« l'utilisation et la diffusion de ces documents ont été constitutives de manœuvres qui, par leur ampleur et compte tenu, d'une part, du faible écart de voix séparant, pour l'attribution à la plus forte moyenne du dernier siège, la liste qui l'a obtenu et la première liste à ne pas avoir obtenu de siège (...) et, d'autre part, des incidences possibles de ces manœuvres sur la répartition des sièges entre l'ensemble des listes, ont été de nature à altérer la sincérité du scrutin. »*

Les opérations électorales ont donc été annulées.

2.2

Cette décision retient l'intérêt à un double titre.

En premier lieu, elle confirme la rigueur de la jurisprudence actuelle sur les ambiguïtés et risques de confusion dans la revendication de soutiens par les candidats.

Sont ainsi considérées comme constitutives de manœuvres, non seulement les mentions fallacieuses ou mensongères à cet égard mais également celles qui, sans l'être, sont néanmoins de nature à entretenir l'ambiguïté ou présentent un risque de confusion sur ces soutiens.

L'arrêt rapporté s'inscrit ainsi dans le droit fil de celui de 2021 relatif à l'utilisation de logos associatifs (CE 12 avril 2021, précité).

En l'espèce a été sanctionné le flou entretenu par les candidats sur le soutien des personnalités qu'ils mentionnaient dans leurs documents de propagande.

En effet, si les listes en cause ne revendiquaient pas un *« soutien de »* mais mentionnaient un *« soutien à »*, la présentation formelle (taille de police du texte, des photographies et leur emplacement) mettait très largement en valeur le premier au détriment du second, réduit à la portion congrue.

Le Rapporteur public (M. Laurent Cyterman) avait ainsi, dans ses conclusions orales à l'audience, souligné la formulation *« tendancieuse »*, voire *« tendancieuse à »*

l'excès », des « *soutiens à* », qui pouvaient aisément être compris comme des « *soutiens de* ».

Le Conseil d'Etat a clairement rappelé que l'ambiguïté en la matière, de nature à induire les électeurs en erreur, constituait une manœuvre.

En second lieu, l'arrêt, en s'alignant sur la rigueur de la jurisprudence générale sur cette question, rompt avec la tendance de décisions antérieures rendues en matière d'élections consulaires, dont les solutions étaient plus compréhensives (v. pour l'utilisation des logos, de l'association Union des Français de l'Etranger, CE 16 juin 2010, n° 329761 ; du Conseil supérieur des Français de l'étranger, CE 16 février 2004, n° 256511, de partis politiques, CE 31 août 2007, n° 296005).

Il semble donc que le Conseil d'Etat, comme l'y avait invité le Rapporteur public, ait abandonné cette différence, qui n'était pas justifiée, et unifié sa jurisprudence sur la position générale de sévérité.

Paris, le 4 juillet 2022

Stéphane PENAUD
Avocat associé
SCP Krust-Penaud