

> Philippe Delvaux, chargé de communication externe, et Valentine Snoeck, conseillère juridique, chez Brulocalis

## QUELQUES POINTS D'ATTENTION PRÉ-ÉLECTORAUX

À l'approche des élections, Brulocalis a fait paraître une série de fiches pratiques relatives aux comportements durant la période dite suspecte. Retrouvez-en un résumé dans cet article ci-dessous, et les fiches complètes sur [www.brulocalis.brussels](http://www.brulocalis.brussels) > Outils (NB : cette partie du site est réservée aux membres Brulocalis).



> L'affichage en période électorale est réglementé.

### 1. COMMUNICATION DES AUTORITÉS LOCALES AVANT LES ÉLECTIONS

La période qui précède les élections est réglementée par l'ordonnance du 12 juillet 2012 visant le contrôle des communications et la promotion des autorités publiques locales en période électorale.

#### La période réglementée

Durant la période commençant le 95<sup>ème</sup> jour avant les élections (qu'elles soient fédérales, régionales, locales ou européennes), et se terminant le jour des élections, les communications des autorités publiques locales ne sont pas libres.

Pendant cette période réglementée, sont interdits toute communication, campagne d'information ou tout événement émanant des membres du collège des bourgmestre et échevins ainsi que le président du CPAS :

- qui ne sont pas obligatoires en vertu d'une disposition légale ou réglementaire ;
- qui sont financés directement ou indirectement par des fonds publics ;
- et qui visent à la promotion de l'image personnelle d'un ou plusieurs membres du collège

des bourgmestre et échevins, du président du conseil de l'action sociale, de leur parti politique, ou encore de tout regroupement de candidats présents sur la même liste électorale.

Cette ordonnance vise toutes les élections et tous les membres du collège ainsi que le président de CPAS, qu'ils soient candidats ou non.

#### Communication, campagne d'information et événements

Les notions de communication, campagne d'information et événements sont à interpréter de façon large. Sont notamment considérés comme une communication, campagne d'information ou événement visant la promotion de l'image personnelle par l'ordonnance :

- L'indication du nom d'un candidat, à l'exclusion de l'utilisation du titre de la fonction, ou l'utilisation de son effigie dans une communication ou dans une campagne d'information, quelle que soit sa forme, s'adressant de manière non nominative à un très large public lorsque le message délivré ne relève pas uniquement de l'information objective mais met en valeur les réalisations, les actions de la personne concernée ou d'autres mandataires du même parti politique dans la gestion de la commune ou du CPAS ;

- Les événements, récurrents ou non, organisés à l'initiative d'un seul ou plusieurs membres du collège ou du président du CPAS et qui ont pour effet de mettre en avant la personnalité de l'intéressé (à l'exclusion du titre de la fonction) ;
- La publication, dans le journal officiel communal, de plus d'un article relatif à, ou signé





par, un même membre du collège ou le président du CPAS **ou de plus d'une photographie** de cette personne. Les messages ou les photos dans le journal d'information communal sont donc limités en nombre. En outre, l'angle de ces communications est également réglementé: tout message qui ne se limite pas à décrire l'événement, mais expose positivement une personne, une équipe ou un parti politique, est interdit. Ainsi, le journal communal ou le site internet communal doit, en période électorale, rester politiquement neutre, strictement informatif et dépersonnalisé.

Dans la pratique, cela revient à **vérifier au cas par cas si une communication pourrait être confondue avec une campagne publicitaire** de la personne.

Mais le problème majeur de l'interdiction de la personnalisation des événements ou de leur communication est pointé, sans solution, par les travaux parlementaires de l'ordonnance: *«il est effectivement compliqué de codifier ce qui relève plus du comportement que des critères objectifs»*.

Le texte de l'ordonnance comprend le terme *«notamment»*. L'énumération qu'elle reprend n'est donc pas limitative et la liste pourrait donc encore en être élargie.

## Le collège de contrôle

En cas de violation des règles régissant la communication durant la période réglementée, le Collège de contrôle peut être saisi.

Si celui-ci estime que la communication, la campagne d'information ou l'événement vise la promotion de l'image personnelle d'un membre de l'autorité publique locale, il en impute les frais sur les dépenses électorales de l'intéressé.

## Et en dehors de la période précédant les élections ?

L'article 112 in fine de la NLC prévoit, depuis 2014, que la commune peut diffuser un journal/bulletin d'information communal, sous format physique ou électronique, dans lequel les membres du collège des bourgmestre et échevins ont la possibilité de faire des communi-

tions relatives à l'exercice de leur fonction. Dans ce cas, un espace spécifique doit être réservé, dans chaque parution du journal/bulletin, afin de permettre aux listes ou formations politiques démocratiques de l'opposition d'également faire valoir leur point de vue.

Les modalités pratiques d'application doivent être définies dans le règlement d'ordre intérieur du conseil communal ou dans un règlement communal spécifique. Une commission, composée d'un membre de chaque groupe politique démocratique représenté au conseil communal sera également chargée de remettre annuellement au conseil communal un rapport relatif au respect de cette disposition.

Cette disposition, applicable en tout temps, peut évidemment revêtir une sensibilité particulière durant la période électorale, et son application se cumule à celles des dispositions de l'ordonnance du 12 juillet 2012 précitée.

### En résumé

La période qui précède les élections est réglementée et il convient d'être attentif à la neutralité des propos. L'ordonnance en la matière met les candidats sur un pied d'égalité et entend éviter l'appropriation à des fins personnelles des moyens publics par un mandataire.

**Voir aussi :** sur le site [elections.brussels](https://elections.brussels.be) une fiche intitulée « Mandataire exécutif local : communication en période électorale - Si le mandataire exécutif local est candidat à une élection : deux types de législation applicables »

## 2. AFFICHAGE ÉLECTORAL

**Le droit à afficher publiquement ses convictions est encadré pendant la période précédant les élections. L'affichage électoral suit des règles distinctes selon qu'il a lieu sur l'espace public ou au sein de l'espace privé.**

La Cour constitutionnelle a consacré un « droit à l'affichage » :

- sur le domaine public : à condition que l'autorité publique concernée ait mis à disposition et clairement indiqué par écrit les endroits où les affiches peuvent être apposées, et,
- sur le domaine privé : à condition que le propriétaire ait donné son autorisation écrite.

Néanmoins, pendant la période réglementée, c'est-à-dire 3 mois avant les élections communales, la loi du 7 juillet 1994 interdit que les partis politiques, les listes, les candidats ainsi que les tiers qui souhaitent faire de la propagande électorale pour ceux-là utilisent des panneaux ou affiches à caractère commercial de toute taille.

L'usage de panneaux ou affiches à caractère non commercial est néanmoins permis, mais ceux-ci ne peuvent faire plus de 4m<sup>2</sup>.

## Affichage électoral dans l'espace public

### • Le Règlement général de Police (RGP)

L'article 38 du RGP commun aux 19 communes bruxelloises prévoit l'interdiction d'apposer, de faire apposer ou de coller des affiches, tracts, autocollants, papillons, des flèches directionnelles, etc. à tout endroit de l'espace public – ou à ciel ouvert et visible de l'espace public – sans en avoir reçu l'autorisation de l'autorité compétente et du propriétaire des lieux ou en ne se conformant pas aux conditions de l'acte d'autorisation.

Par exception, les communes autorisent habituellement, lors des élections, les partis politiques, listes et candidats à apposer leurs affiches sur des panneaux publics d'affichage spécialement mis à disposition durant la période électorale, sur lesquels chaque liste dispose d'un espace réservé surmonté de son numéro de liste.

### • Un règlement communal particulier

La commune peut, en vertu de son autonomie communale, adopter un règlement communal particulier afin de préciser les limites de cet affichage.

Celui-ci pourra ainsi prévoir que chaque liste ayant des représentants au sein de l'assemblée qui doit être réélue disposera d'un espace égal sur les panneaux installés ou mis à disposition par la commune pour coller ses affiches. Un ou plusieurs autres panneaux ou zones seront réservés aux listes qui ne sont pas représentées au conseil communal, le tout selon une clé de répartition à définir par les autorités commu-



nales. Cette clé pourra varier selon les réalités locales, tout en garantissant à toutes les personnes concernées de disposer d'un espace raisonnable d'affichage.

Il est conseillé de garantir un **espace suffisant de présentation des listes ne disposant pas d'élus** à l'assemblée à élire, car l'affichage électoral leur est absolument essentiel pour se faire connaître des électeurs. Les panneaux d'affichage devront être mis à disposition durant une **période raisonnable**, afin que la campagne puisse être menée de façon effective, l'idéal étant une durée correspondant à la période électorale réglementée, c'est-à-dire, 3 mois avant les élections.

Le règlement indiquera aussi souvent qu'aucune affiche ne sera acceptée si elle est en infraction avec la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le **racisme** ou la xénophobie, ou la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale.

Il est toutefois recommandé aux communes, si elles introduisent une telle disposition dans leur règlement, d'être **prudentes** dans son application, dans la mesure où le refus de coller des affiches électorales pourrait être assimilé à une forme de censure.

Le règlement pourra aussi **organiser** le collage des affiches.

Eu égard au droit d'afficher, il apparaît en tout cas important que la commune **indique** clairement, d'une quelconque manière, **les endroits où les affiches peuvent être apposées**.

On recommandera en tout cas de prévoir un **nombre suffisant de panneaux** pour coller les affiches.

#### • L'arrêté de police général du Ministre-Président de la RBC

Il est de coutume que le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale prenne un arrêté de police général complétant les dispositions prises par les communes.

Cet arrêté, pris environ 3 mois avant les élections, interdit d'apposer tout type d'inscriptions ou d'affiches et de papillons, ainsi que tout transport desdits objets à des fins électorales pendant la nuit (entre 22h et 7h) jusqu'au jour des élections, et le jour même des élections, que ce soit sur l'espace public ou dans des espaces privés.

Il est loisible aux communes, à condition de motiver leur intervention, d'imposer des inter-

diction plus strictes en vertu de leur pouvoir de police, en fonction des circonstances propres à chacune, et dans le respect d'une nécessaire proportionnalité dans la restriction de la liberté d'expression en matière électorale.

### Affichage électoral dans les espaces privés

En ce qui concerne l'affichage électoral au sein d'espaces privés, le principe est la **liberté** de tout particulier **d'exprimer son opinion politique** par la pose d'affiches de propagande électorale.

Les pouvoirs publics ne sont pas compétents, comme tels, pour limiter cette liberté.

Les communes pourraient néanmoins agir indirectement par l'exercice de leur **pouvoir de police général** visé à l'article 135, §2 NLC. Le pouvoir de police permet en principe de régler la police de l'espace public, mais peut également s'étendre aux risques que des situations existantes dans l'espace privé peuvent engendrer pour l'ordre public matériel sur l'espace public.

Mais en pratique, démontrer un tel risque de trouble à l'ordre public matériel semble difficile, et, dans la pesée des intérêts à opérer, la liberté politique des citoyens joue fortement, de telle sorte qu'il apparaît **quasi impossible de justifier une quelconque limitation de l'affichage électoral dans l'espace privé**, sauf circonstances exceptionnelles.

#### En résumé

Le droit à afficher publiquement ses convictions est encadré pendant la période précédant les élections. L'affichage électoral suit des règles distinctes selon qu'il a lieu sur l'espace public ou au sein de l'espace privé.

### 3. PROPAGANDE ET CADEAUX

**La fiche relative à la propagande électorale distingue ainsi les comportements interdits, ceux autorisés et, entre les deux, ceux autorisés mais qui seront comptabilisés dans les dépenses électorales. La fiche rappelle le cadre légal mais fait surtout un tour de la jurisprudence. En effet, le législateur s'est abstenu de trop définir certains concepts, laissant la jurisprudence déterminer les limites in casu.**

Celle-ci s'est donc, à de nombreuses reprises, attardée sur la notion des cadeaux offerts en

période électorale. La loi du 7 juillet 1994 interdit strictement, pendant les 3 mois précédant les élections, aux partis politiques, aux listes, aux candidats ainsi qu'aux tiers qui souhaitent faire de la propagande électorale, de :

- Vendre ou distribuer des cadeaux et gadgets ;
- Organiser des campagnes commerciales par téléphone ;
- Diffuser des spots publicitaires à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma ;
- Utiliser des panneaux ou des affiches à caractère commercial ;
- Utiliser des panneaux ou affiches à caractère non commercial lorsqu'ils couvrent plus de 4m<sup>2</sup>.

La loi ne définit pas ce qu'il faut entendre par « cadeaux » ou « gadgets ». Le sens de ces termes a dès lors fait l'objet d'une interprétation par le Conseil d'État, qui s'est éloignée d'une approche strictement terminologique, pour adopter une interprétation liée à l'objectif de la loi. En effet, la question n'est pas tant de savoir si, comme tel, des effets ou des avantages matériels ont été distribués ou vendus durant la période électorale, mais bien si **leur distribution a entraîné un impact électoral**.

Il faut donc examiner dans chaque cas si les effets et avantages matériels offerts (ou vendus) ont une importante valeur pécuniaire, et si la catégorie de personnes qui les reçoit est susceptible d'être réellement influencée par ceux-ci dans son vote.

L'idée est que la distribution d'une quelconque forme d'avantage matériel est interdite si elle constitue une forme de corruption stérile de l'électeur et une oblitération de tout débat par l'attrait de l'électeur pour la faveur matérielle qui lui est offerte. Au contraire, donner des cadeaux ou gadgets ne constituera pas nécessairement un problème si l'objet ou l'avantage, modique, est fourni sans que cela n'interfère avec une réelle confrontation des idées, voire même s'il s'inscrit dans ce cadre.

#### En résumé

Tout « cadeau » n'en est pas nécessairement un, et l'important n'est pas tant l'avantage matériel que l'intention qu'il révèle. C'est la volonté d'influer sur les intentions de vote de l'électeur, non par le biais d'un débat d'idées, mais bien par des biens potentiellement tentants, qui rend illégal le cadeau ou le gadget.

## 4. DÉPENSES ÉLECTORALES

**Chaque liste électorale et chaque candidat qui se présente aux élections communales ne pourra dépenser, pour sa propagande électorale, plus qu'un montant maximal.**

### Montant maximal

La loi du 7 juillet 1994 impose un cadre aux candidats aux élections communales pour leurs dépenses électorales. Elle institue un contrôle et une limitation des dépenses sur trois niveaux : par parti politique, par liste et par candidat.

Chaque liste électorale, et chaque candidat qui se présente aux élections communales, ne pourront en effet dépenser, en vue de leur propagande électorale, plus qu'un montant maximal fixé par une clef de calcul visée à l'article 3 de la loi de 1994.

Le montant maximal disponible dépend du nombre d'électeurs inscrits sur la liste des électeurs au sein de chaque commune, et est communiqué par le Ministre-Président de la RBC au plus tard 40 jours avant les élections.

### Dépenses de propagande électorale limitées et définies

Sont considérées comme dépenses de propagande électorale, toute dépense et tout engagement financier afférents à des messages verbaux, écrits, sonores et visuels, destinés à **influencer** favorablement le résultat d'un parti politique, d'une liste et de leurs candidats et émis pendant les **trois mois** précédant les élections communales.

Ces règles s'appliquent aux candidats proprement dits, mais également aux tiers qui mènent campagne pour ceux-ci. Ces montants sont donc imputables même s'ils sont effectués par des tiers pour des partis politiques, listes ou candidats.

### Dépenses exclues

Une série de dépenses est, par contre, expressément exclue de la notion de dépenses de propagande électorale telle que prévue par la loi de juillet 1994 :

- La prestation de **services personnels non rémunérés** ainsi que l'utilisation d'un véhicule personnel ;
- Les dépenses relatives au **fonctionnement normal du parti** au niveau national ou local, sauf si les dépenses sont manifestement exceptionnelles. Ces dépenses ne peuvent donc avoir un but électoral et doivent avoir un caractère régulier et récurrent ;

- La publication dans un quotidien ou un périodique **d'articles de fond** ou une diffusion à la radio ou à la télévision, sans paiement, rétribution, ni promesse de paiement ou de rétribution, à condition que ces publications s'effectuent de la même manière qu'hors période électorale ;

- La diffusion à la radio ou à la télévision d'une ou plusieurs **émissions électorales**, à condition que des représentants des partis politiques puissent y prendre part ou que leur nombre et leur durée soient déterminés en fonction du nombre de représentants des partis politiques au sein des assemblées législatives ;

- Des dépenses afférentes à l'organisation de **manifestations périodiques**, à condition que celles-ci n'aient pas un objectif purement électoral et soient régulières et récurrentes, dans leur organisation et leur périodicité, sauf si les dépenses occasionnées sont manifestement exceptionnelles. Une manifestation sera considérée régulière et récurrente si elle a eu lieu une fois par an sur les 2 dernières années, ou une fois tous les 2 ans sur les 4 dernières années ;

- Les dépenses afférentes à des **manifestations non périodiques payantes**, organisées à des fins électorales, dans la mesure où les dépenses sont couvertes par les recettes, à l'exception de celles provenant du sponsoring, et ne concernent pas les dépenses engagées pour la publicité et les invitations. Dans l'hypothèse où les dépenses ne sont pas entièrement couvertes par les recettes, la différence doit être imputée comme une dépense électorale ;

- Les dépenses afférentes à la création **d'applications en ligne**, à condition qu'elle s'opère de la même façon et selon les mêmes règles qu'en dehors de la période électorale.

### Déclaration

Pour contrôler le respect des plafonds, les partis politiques et les candidats ont l'obligation de déclarer leurs dépenses électorales et l'origine des moyens utilisés à cet effet. Le candidat en tête de liste doit, en outre, déclarer les dépenses électorales de la liste qu'il mène, et l'origine des moyens utilisés à cet effet. Les dons des personnes physiques supérieurs à 125 euros pourront uniquement être acceptés à condition d'enregistrer l'identité du donateur. Les déclarations doivent être déposées au greffe du tribunal de 1<sup>ère</sup> instance dans les trente jours qui suivent la date des élections. Les actes d'acceptation et les déclarations sont établis sur des formulaires spécifiques arrêtés par le Gouvernement

et publiés au Moniteur belge. Ils doivent être signés par les candidats.

### Contrôle et sanctions

Entre le 3<sup>ème</sup> et le 45<sup>ème</sup> jour suivant les élections, les électeurs peuvent demander à consulter les déclarations. Le Président du tribunal de 1<sup>ère</sup> instance rédigera également un rapport sur les dépenses des partis politiques. Celui-ci pourra être consulté entre le 60<sup>ème</sup> et le 75<sup>ème</sup> jour après les élections au greffe. Passé ce délai, le Président transmettra au Collège de contrôle les documents suivants :

- Les déclarations ;
- Le rapport ;
- Les remarques éventuelles des candidats.

Le Collège a ensuite 90 jours (à partir de la réception) pour vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des informations transmises.

Le Collège juridictionnel est compétent en cas de plainte. Toute plainte relative aux dépenses électorales des listes et des candidats doit être introduite dans les 45 jours qui suivent la date des élections. Le Collège juridictionnel devra ensuite se prononcer dans les 90 jours qui suivent la réception de la plainte.

En cas de dépassement du montant maximal de dépenses électorales autorisées, le Collège juridictionnel peut infliger des **sanctions** aux contrevenants. Celles-ci vont **du simple rappel à l'ordre jusqu'à la suspension, voire la privation, du mandat.**

### En résumé

Chaque liste électorale et chaque candidat qui se présente aux élections communales ne pourra dépenser, pour sa propagande électorale, plus qu'un montant maximal. Ce montant est communiqué par le Ministre-Président de la RBC au plus tard 40 jours avant les élections.