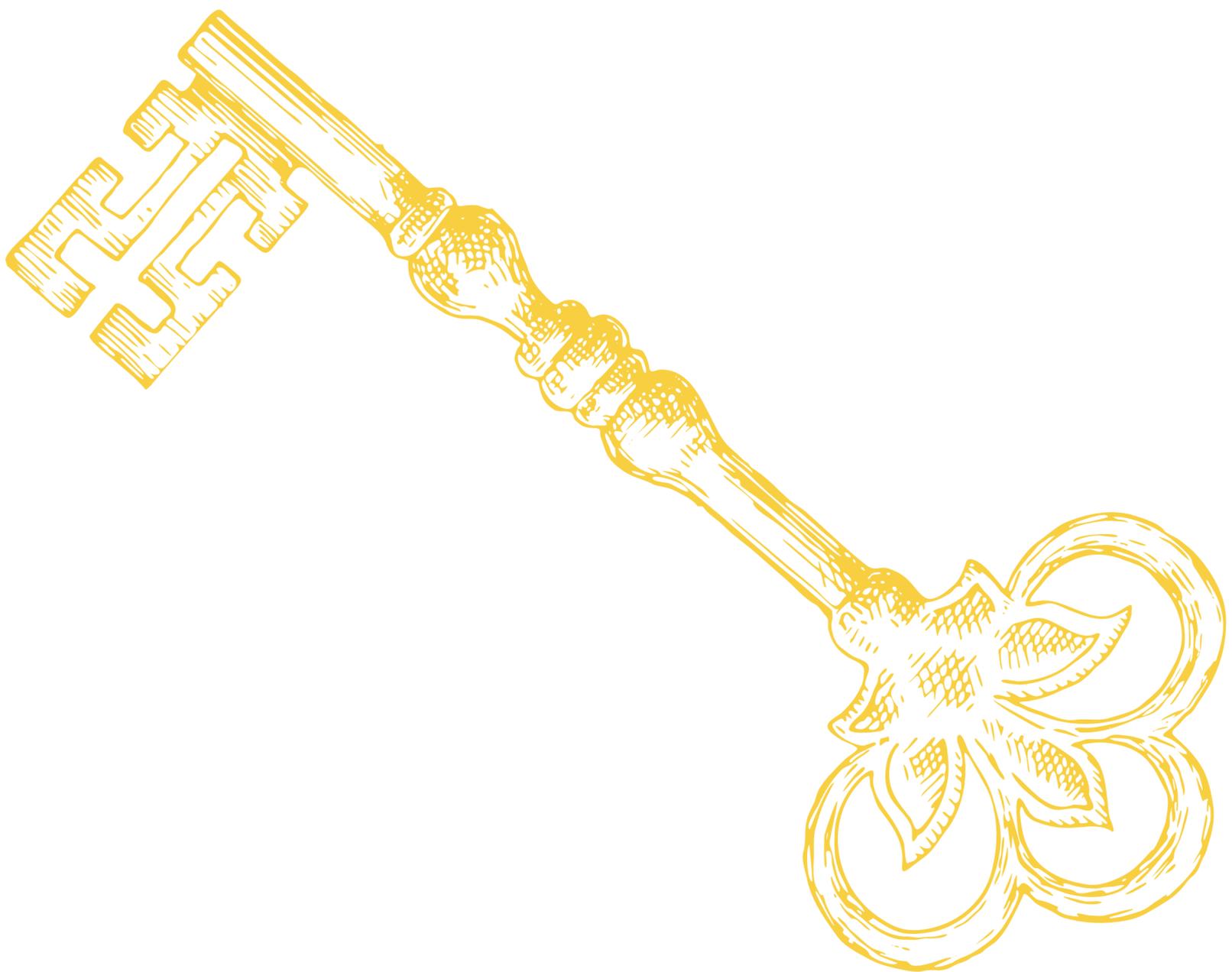


GAGNER ET SÉCURISER LES ÉLECTIONS

ÉLECTIONS MUNICIPALES

2020



Me Dominique DEPORCQ
M. Lionel ARMAND

ÉDITIONS PUBLIC COM'

Dominique Deporcq

Avocat à la cour, spécialisé en droit public, titulaire d'un doctorat d'État en droit, ancien Vice-Président de l'institut d'étude politique de Lyon

Lionel Armand

Diplômé de l'université des Antilles et de l'école de formation au barreau de Paris, collaborateur au cabinet Deporcq, Président de la société Public com'

GAGNER ET SÉCURISER LES ÉLECTIONS

ÉLECTIONS MUNICIPALES 2020

ÉDITIONS PUBLIC COM'

AVANT-PROPOS

Nous sommes en campagne électorale depuis le 1^{er} septembre dernier. Voilà bientôt 30 ans que le législateur c'est constamment attaché à complexifié les règles destinées à encadrer la compétition électorale.

Les candidats devront se montrer particulièrement très vigilants au cours des mois à venir, tant les sanctions, qu'elles soient électorales, patrimoniales, voir même pénales sont aujourd'hui nombreuses et lourdes conséquences.

Tous les candidats aux élections, qu'ils soient élus sortants ou non, ne sont pas obligatoirement des spécialistes chevronnés du droit électoral comme des règles de financement ou de communication encadrant la période de campagne.

Leurs équipes et eux-mêmes sont parfois insuffisamment au courant d'un état de droit toujours plus complexe risquant, parfois pour de simples erreurs de forme, voir annuler une élection pourtant acquise et être sanctionner lourdement pour une faute qui n'était pas intentionnelle.

Deux difficultés majeures pour les candidats, qu'ils soient sortants ou entrants, résident surtout dans l'obligation stricte de distinguer la communication institutionnelle de la communication des candidats (la propagande) pour éviter tout mélange des genres, comme dans l'obligation de déposer un compte de campagne exempt de toute irrégularité quand bien même le candidat tête de liste remplit les conditions formelles pour prétendre aux remboursements de ses dépenses de campagne, dès lors que le juge de l'élection considère que le compte de campagne doit être rejeté

à bon droit, même lorsqu'il écarte la sanction élection électorale en raison de la bonne foi reconnue.

Le présent ouvrage constitue un inventaire des dispositions du code électoral plafonnant les dépenses de campagne et clarifiant l'origine de leur financement dans un souci de moralisation de la vie politique.

Code de bonnes pratiques destiné à préserver au maximum les candidats et leurs équipes des risques **financiers, juridiques et politiques** auxquels ils s'exposent s'ils ne prennent pas un certain nombre de précautions, leurs auteurs fournissent une description méticuleuse de tout ce qu'il faut faire mais aussi ne pas faire, il constitue un guide essentiel illustré de nombreux exemples tirés de la jurisprudence et notamment de celle propre aux territoires guadeloupéens, martiniquais et guyanais. L'étude attentive du présent guide par les candidats et leurs staffs doit permettre à chacun d'entre eux de mieux maîtriser les écueils et les risques pour s'en tenir à l'essentiel, l'action sur le terrain.

Gabriel FOY
Président de la Chambre
des métiers de la Guadeloupe

SOMMAIRE

Chapitre I.	12
La candidature	12
1.1 L'engagement dans la campagne	13
1.2 Qui est éligible aux élections municipales et communautaires ?	14
1.3 Les citoyens européens peuvent-ils se présenter aux élections municipales ?	15
1.4 Quels sont les cas d'inéligibilité ?	15
1.5 Quels sont les cas d'incompatibilité ?	22
1.6 Comment déclarer sa candidature ?	24
1.7 Quelles sont les nouveautés relatives aux candidatures aux élections municipales de 2020 ?	27
1.8 La parité s'applique-t-elle aux élections municipales ?	29
1.9 Quel est le mode de scrutin applicable aux élections municipales ?	30
1.10 Les conditions pour établir une liste	32
Chapitre II.	36
Le calendrier de la campagne aux élections municipales	36
Chapitre III.	40
La propagande électorale : Bonne conduite à tenir et stratégie juridique	40
3.1 Quelles sont les différentes formes de propagandes autorisées ?	41
3.2 Est-il possible d'utiliser les listes électorales à des fins de propagande électorale ?	55
3.3 L'E-communication : Les sites internet, les blogs et autres réseaux sociaux	56
3.4 La prise de position en faveur d'un candidat dans la presse écrite peut-elle être mise en œuvre ?	65
3.5 Le recours par un candidat à la publicité commerciale	66
3.6 Un candidat peut-il faire des cadeaux aux électeurs et peut-il vendre des objets publicitaires ?	67
3.7 Est-il possible d'utiliser des sondages d'opinion ?	68

3.8 Comment bien élaborer la publicité pour la collecte de dons ? _____	70
3.9 Quelle est la stratégie juridique à adopter en direction de l’adversaire en matière de propagande ? _____	74
Chapitre IV _____	77
La communication institutionnelle des collectivités territoriales intéressées par le scrutin _____	77
4.1. Quel est le cadre juridique de la communication institutionnelle ? _____	78
4.2 La distinction nécessaire entre communication électorale et institutionnelle _____	88
4.3 Application à différentes formes de communication _____	92
Chapitre V. _____	122
Le financement de la campagne électorale _____	122
5.1 Qui doit établir un compte de campagne ? _____	123
5.2 La nomination d’un mandataire financier est-elle obligatoire ? _____	124
5.3 Les sanctions en cas de non-respect des règles relatives au mandataire _____	140
5.3 Les principales recettes _____	143
5.4 Qu’est qu’une dépense électorale ? _____	149
5.5 Quels sont les plafonds autorisés ? _____	152
5.6. Que faut-il entendre par accord du candidat à l’engagement de dépenses ? _____	153
5.7 Quelles sont les dépenses devant être retracées dans le compte de campagne ? _____	154
5.8 Quelles sont les dépenses n’ayant pas à figurer dans le compte de campagne ? _____	156
5.9 Quels sont les scrutins ouvrant droit à une avance forfaitaire de l’État ? _____	161
5.10 Quelles sont les formalités de présentation et de dépôt du compte ? _____	162
5.11 Les sanctions pour le candidat n’ayant pas respecté les règles relatives aux recettes de campagne _____	165
5.12 Quel est le rôle de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ? _____	166
5.13 L’intérêt de la création d’un parti politique « ad hoc » _____	173
Chapitre VI _____	176

Gérer ou initier un contentieux électoral : Le troisième tour des élections municipales	176
6.1 Comment mesurer le risque d'annulation du scrutin ?	178
6.2 Prendre en compte le risque de rejet à bon droit du compte de campagne et d'inéligibilité du candidat	180
6.3 Les sanctions pénales des campagnes de communication illicites	183
6.4 Définition des infractions électorales et conséquences	184
6.5 La procédure de contestation du résultat des élections	185
6.6 La rectification des résultats	187
6.7 La suspension du mandat	188
6.8 Un recours peut-il être considéré comme étant abusif	190
6.9 Comment faire annuler une élection ? Qui peut contester une élection ?	191
6.10 La procédure pénale	201
6.11 Les voies de recours	204
CONCLUSION	213
POSTFACE	217

INTRODUCTION

“Il faut que la défaite de la démagogie soit la victoire du peuple”

Victor Hugo

Idéale pour certains, vocation pour d'autres, la fonction de conseiller municipal, voire de maire, déchaîne à bien des égards les passions. Chaque candidat qui se présente doit être animé constamment par une volonté de gagner l'adhésion de ses concitoyens et ainsi de remporter le scrutin.

Mais trop souvent, ce candidat ne maîtrise pas l'intégralité de l'arsenal qui est mis à sa disposition afin, d'une part, de sécuriser sa campagne et d'autre part de veiller au grain lorsque d'autres adversaires politiques, peu scrupuleux, tentent l'impossible pour mettre toutes les chances de leur côté.

Ainsi donc, tout candidat au mandat de conseiller municipal (et au mandat de conseiller communautaire) se doit de maîtriser l'ensemble des règles de financement (bien sûr tout particulièrement dans les communes de plus de 9.000 habitants) et de communication des candidats comme des collectivités intéressées par le scrutin pour assurer la sécurité tant des exécutifs sortants que celle des candidats.

Depuis le 01 septembre 2019, nous sommes entrés en période préélectorale, les élections municipales de 2020 ayant lieu les 15 et 22 mars prochains.

Le Code électoral (article L.227) impose que le renouvellement des conseils municipaux se fasse « *au mois de mars* ». Pour décider de la date du scrutin, il faut tenir compte, autant que faire se peut, des vacances

scolaires. Celles-ci s'achèvent, au plus tard (pour la zone A), le 9 mars. Le premier tour du scrutin aura donc lieu le dimanche suivant.

De l'annonce de cette date découlent d'autres étapes, en fonction du calendrier fixé par la loi. Les candidatures doivent être déposées au plus tard le troisième jeudi précédant le scrutin, ce qui, pour l'an prochain, signifie une date limite de dépôt le jeudi 27 février à 18 heures.

Le présent ouvrage a pour objet de fournir aux candidats, à leurs équipes de campagne, mais aussi aux responsables de la communication dans les collectivités locales, **un support pratique, rapide à lire et illustré** d'exemples et de schémas récents leur permettant de mieux appréhender les obligations et les interdits découlant des exigences imposées par un législateur de plus en plus pointilleux soucieux **d'assurer la sincérité, la transparence et la moralité** des opérations électorales.

Certes, la préoccupation de conjuguer vie politique, éthique et transparence n'est pas nouvelle, le Code pénal de 1810 avait déjà établi des remparts contre les pratiques corruptrices pouvant se manifester à l'interface de la chose publique et de la chose privée, de l'intérêt général et des intérêts particuliers, en sanctionnant sévèrement les délits "politiques" tels que la concussion, le trafic d'influence, l'ingérence (dite prise illégale d'intérêt aujourd'hui) et la corruption, qu'elle soit active ou passive.

Toutefois, dans un cadre juridique peu contraignant, au demeurant assoupli à l'échelon local par les lois de décentralisation des années 80, les partis politiques et les candidats aux élections ont souvent eu recours à des pratiques irrégulières pour trouver les fonds nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles techniques de communication. Raymond Barre, candidat aux présidentielles de 1988 dénonçait alors *"l'argent qui ruisselle sur les murs"*.

François Mitterrand exigeait quant à lui “*une loi sévère, qui aille loin, peut-être jusqu’aux communes pour imposer des règles démocratiques compatibles avec la morale financière*”.

Les marchés publics, les délégations de service public aux grands groupes concessionnaires, le recours à des satellites privés comme les sociétés d’économie mixtes ou les associations parapubliques, le droit des sols et l’urbanisme commercial ont fourni maintes occasions de financements occultes. Les affaires qui ont défrayé la chronique de la gestion locale ont au demeurant fortement contribué à éloigner les citoyens de leurs représentants.

Paradoxe historique, la loi du 15 janvier 1990 avait retenu l’attention des commentateurs, au lendemain de son adoption, surtout en raison de l’amnistie qu’elle instaurait. « *Sauf en cas d’enrichissement personnel de leurs auteurs, sont amnistiées les infractions (...) en relation avec le financement direct ou indirect de campagnes électorales ou de partis et de groupements politiques* » (Art. 19).

Accusée à l’origine de laxisme et de démagogie par ses détracteurs, cette loi se révèle aujourd’hui d’une sévérité d’autant plus exemplaire qu’elle est à l’origine de l’inéligibilité de personnages médiatiques tels que le professeur Léon SCHWARZENBERG (élections régionales de mars 1992) ou Jacques LANG (élections législatives de mars 1993).

L’inéligibilité absolue pour trois ans du candidat tête de liste dont le compte de campagne serait rejeté est une sanction d’une dureté jusque-là inconnue, l’illustration des conséquences du non-respect des règles financières nous a été donnée par exemple à Saint-Martin avec les successives déclarations d’inéligibilité de Messieurs Louis Constant FLEMMING et Alain RICHARDSON. Il avait été reproché au premier d’avoir dépassé le plafond des dépenses autorisées ; quant au second, la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements

Politiques a demandé qu'il soit sanctionné pour avoir ouvert deux comptes de campagne en pratique un compte en euros et l'autre compte en dollars.

Le rejet a posteriori du compte de campagne du Président de la République Nicolas SARKOZY ou encore plus près de nous de Monsieur Aldo BLAISE illustre encore le danger que représente le non-respect scrupuleux des règles de financement électoral.

En tout état de cause, le millefeuille législatif mis en place depuis 1988 pour encadrer les élections afin d'organiser les procédures de contrôle et les sanctions ayant pour objet de clarifier et de moraliser les rapports de la vie politique à l'argent a établi un carcan légal et réglementaire ainsi qu'un arsenal répressif conférant au droit une place prééminente dans la compétition électorale, précédemment inconnue.

Le processus est loin d'être terminé comme l'on vient de l'évoquer brièvement ci-dessus (voir *infra* la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique).

Avec vingt-cinq ans de recul, l'appréciation que l'on peut porter sur ce dispositif doit être nuancée. La démocratie française a effectivement tourné le dos aux campagnes électorales « à l'américaine » et la compression drastique des dépenses du fait du plafonnement des dépenses autorisées a contribué à mettre sur un relatif pied d'égalité économique les candidats ; d'une manière générale des objectifs de moralisation, de transparence et de mis en œuvre du principe d'égalité entre les candidats ont été sans doute atteints, encore que la « République exemplaire » voulue par son nouveau Président reste encore largement à construire.

En tout état de cause, désormais, tout candidat ne peut méconnaître la règle du jeu, sous peine de s'exposer à l'arsenal des sanctions électorales, financières et pénales prévues par le législateur.

Le présent ouvrage ambitionne de fournir à chaque candidat ou liste de candidats un **outil stratégique** qui se veut d'accès aisé même pour le non-juriste, destiné à être compulsé au quotidien, lisible au fur et à mesure du déroulement des périodes scandant la campagne électorale. Par-delà le jour du scrutin où l'élection est acquise, les auteurs ont ajouté les différentes périodes du "troisième tour" que constituent respectivement :

- Le contrôle opéré par la Commission Nationale des Comptes de Campagne avec un risque d'inéligibilité en cas de dépassement ;
- Le contentieux électoral devant la juridiction administrative, susceptible de donner à l'adversaire malchanceux la victoire que les urnes lui ont refusée une première fois ;
- Le contentieux pénal destiné à atteindre, voire à rendre inéligible le gagnant.

A tous ceux qui liront cet ouvrage, puissent-t-ils trouver dans sa lecture la clé d'une campagne électorale réussie et l'accompagnement nécessaire à la réalisation de leurs ambitions.

« Une élection sans fraude, c'est un court-bouillon sans piment. »

Proverbe créole

Chapitre I.

La candidature

1.1 L'engagement dans la campagne

On l'a touché du doigt, l'élection des conseillers municipaux est une consultation électorale complexe où les règles d'éligibilité et d'incompatibilité sont encore source de nombreux contentieux inutiles, alors que le législateur et la jurisprudence ont depuis longtemps apporté un éclairage particulier sur la question.

Il reste qu'il convient de garder à l'esprit certains éléments indispensables qui sont ici brièvement résumés.

Pour être candidat à l'élection municipale de mars 2020, l'intéressé(e) doit remplir un certain nombre de conditions en termes d'éligibilité.

L'inéligibilité est l'impossibilité juridique d'acquiescer un mandat. La situation du candidat fait obstacle à ce qu'il soit légalement élu. Elle s'apprécie à la date du scrutin. Au contraire, l'incompatibilité ne fait obstacle ni à la candidature, ni à l'élection. Elle oblige l' élu à opter, dans un certain délai, entre sa fonction électorale et une autre fonction, électorale ou non, déclarée incompatible par la loi.

NB : Plusieurs élus ou ex-élus condamnés ces derniers mois pour des faits de corruption ou de détournement de fonds publics par exemple pourront se représenter, sans aucune restriction, aux prochaines élections. Concrètement, tout élu condamné pour des faits intervenus avant 15 septembre 2017 (loi pour la confiance dans la vie politique) pourra donc échapper à l'inéligibilité avant que sa peine ne devienne définitive.

Par ailleurs, et nous le verrons dans les paragraphes suivants, nul ne peut prétendre à l'exercice d'un mandat électif sans se soumettre à **la formalité de déclaration de candidature**.

1.2 Qui est éligible aux élections municipales et communautaires ?

L'article L. 228 alinéa 1 du code électoral dispose que « *Nul ne peut être élu conseiller municipal, s'il n'est âgé de 18 ans révolus.* ».

L'article **L. 228 alinéa 2** pose le principe en vertu duquel l'électoral entraîne l'éligibilité.

L'inscription sur la liste électorale, comme condition d'éligibilité, s'entend de l'inscription sur toutes listes électorales, et pas nécessairement celles de la commune.

En outre, l'article L. 228 alinéa 2 du code électoral prévoit deux conditions alternatives concernant l'éligibilité :

- Soit être électeur de la commune ;
- Soit être inscrit au rôle des contributions directes au 1er janvier de l'année de l'élection.

Le candidat qui ne remplit aucune de ces deux conditions est déclaré inéligible (CE, 10 mars 1997, élections municipales de Gouaux-de-Larboust, req. n° 183752). En revanche seule l'une de ces conditions suffit afin d'être éligible au conseil municipal (CE, 7 janvier 2015, élections municipales de Cazères, req. 382820).

En pratique, dans les communes de plus de 500 habitants : le nombre de conseillers municipaux ne résidant pas dans la collectivité au moment de l'élection est limité au quart des membres du conseil.

Le contentieux des listes électorales relève du tribunal d'instance jusqu'au 31 décembre 2019, date de la fusion entre TI et TGI, et en appel de la Cour de cassation devant lequel tout électeur peut contester l'inscription ou la radiation ou la non-inscription ou la non-radiation de tel ou tel autre électeur.

1.3 Les citoyens européens peuvent-ils se présenter aux élections municipales ?

Les dispositions de l'**article 88-3 de la Constitution**, qui prévoient le droit, pour les citoyens de l'Union européenne résidant dans un État membre dont ils ne possèdent pas la nationalité, de prendre part à la vie locale dans leur commune de résidence, ont été précisées par la loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998.

Ainsi, sous réserve de dispositions particulières, l'article 1^{er} de la loi dispose que « *les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les citoyens français, peuvent participer à l'élection des conseillers municipaux dans les mêmes conditions que les électeurs français* ».

Il est cependant nécessaire que ces personnes possèdent réellement leur domicile en France, ou que leur résidence y ait un **caractère continu**. (CE, 29 décembre 2014, élections municipales et élections communautaires de Fayence req. 382387).

1.4 Quels sont les cas d'inéligibilité ?

1.4.1 Les inéligibilités dues aux fonctions exercées

Le code électoral, en édictant un régime d'inéligibilité, a ainsi posé des obstacles à ce que certains fonctionnaires ne soient mis en situation d'utiliser leur position pour attirer vers eux les électeurs, **inéligibilités qui s'apprécient au jour de l'élection**. Sur le plan contentieux, le moyen tiré de l'inéligibilité est d'ordre public et est donc susceptible d'être soulevé d'office par le juge.

L'article L.231 du code électoral prévoit une importante liste de fonctions entraînant l'inéligibilité au conseil municipal.

Ledit article précise que « (...) *Les agents salariés communaux ne peuvent être élus au conseil municipal de la commune qui les emploie. Ne sont pas*

compris dans cette catégorie ceux qui, étant fonctionnaires publics ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la commune qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession, ainsi que, dans les communes comptant moins de 1 000 habitants, ceux qui ne sont agents salariés de la commune qu'au titre d'une activité saisonnière ou occasionnelle ».

Cette inéligibilité concerne par exemple le Défenseur des Droits (loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011), les préfets, mais aussi l'ensemble des préfets délégués. (CE, 6 mai 2015, élections municipales de Fermanville, req. n° 381258).

Les inéligibilités relatives aux élections municipales ne concernent que le ressort de la circonscription dans laquelle s'exerce la fonction en cause.

Le juge statue en fonction du statut de l'intéressé, mais recherche également au-delà, compte tenu de la « **réalité** » des missions exercées, des responsabilités, de l'existence d'une délégation de pouvoir, etc. Le but étant de vérifier si les fonctions exercées sont « équivalentes » à une fonction visée par article précité.

Il prend également en compte le mode de rémunération, ou le lien de dépendance avec la commune, pour apprécier si l'intéressé est ou non en position « *d'exercer une influence excessive sur les électeurs* » ou si son indépendance peut être compromise (CE, 3 déc. 2014, req. n° 381418).

Cas particulier des entrepreneurs de services municipaux

La fonction d'entrepreneur de services municipaux entraîne l'inéligibilité au conseil municipal (article L. 231 alinéa 2-6° du code électoral).

La jurisprudence a eu l'occasion de préciser la notion d'entrepreneur de services municipaux. Selon la doctrine, les principes dégagés valent tout autant pour les entrepreneurs de services départementaux ou régionaux.

C'est à la fois l'importance et la régularité de l'activité au service de la commune ainsi que le contrôle exercé par la collectivité qui caractérisent la situation de l'entrepreneur de services publics municipaux.

Selon le juge de l'élection, la notion « d'entrepreneur de services municipaux » implique la réunion de trois éléments :

- L'élu doit participer aux activités d'un service public relevant de la collectivité qu'il représente ;
- La participation doit impliquer des "**liens d'intérêt suffisants**" ;
- Ces liens doivent être établis à titre personnel, directement ou par l'intermédiaire d'une personne morale de droit privé, au sein de laquelle l'intéressé joue un rôle prépondérant.

Il ressort de la jurisprudence qu'une relation de nature contractuelle doit unir les deux parties. Cette relation contractuelle doit revêtir deux caractères : elle doit **être régulière et faire l'objet dans son exécution d'un certain contrôle de la collectivité** (CE, 6 juin 1996, élections municipales d'Amplepuis).

Est inéligible le président d'une chambre de commerce et d'industrie laquelle, délégataire de service public, exploite le parc des expositions. (Rép. min. n° 15124 : JOAN, 30 avr. 2013).

1.4.2 Les inéligibilités liées à certaines condamnations pénales

Sont inéligibles les personnes privées de leur droit d'éligibilité par une décision judiciaire en application des lois qui autorisent cette privation.

Surtout, la loi du 19 janvier 1995 a introduit une inéligibilité quasi automatique de cinq ans pour les personnes condamnées pour un certain nombre d'infractions prévues par le nouveau code pénal.

Aux termes de **l'article L. 6 du code électoral**, « *Ne doivent pas être inscrits sur la liste électorale, pendant le délai fixé par le jugement, ceux auxquels les tribunaux ont interdit le droit de vote et d'élection, par*

application des lois qui autorisent cette interdiction. ».

En outre, **l'article L. 230** précise que : « *Ne peuvent être conseillers municipaux : 1, Les individus privés du droit électoral, 2, les majeurs placés sous tutelle ou sous curatelle* ».

En ce sens, une personne qui a été condamnée par une décision judiciaire devenue définitive à la suite du rejet de son pourvoi en cassation pour l'une des infractions mentionnées par l'art. L. 7 (ancien), ne pouvait en application de cet article être inscrite sur la liste électorale ;

Par suite, même si elle n'a pas été rayée de la liste électorale de la commune, elle ne pouvait légalement, en application de l'art. L. 230, être élue conseiller municipal (TA, Versailles, 27 sept. 2001).

Articles du nouveau code pénal	INFRACTIONS
432 - 10	Concussion
432- 11	Trafic d'influence
432 - 12	Prise illégale d'intérêts
432 - 13	Pantouflage
432 - 14	Octroi d'avantage injustifié ou « favoritisme »
432 - 15/16	Soustraction et détournement de biens
433 - 1	Corruption active et trafic d'influence commis par des
433 -2	Trafic d'influence commis entre des particuliers
433 -3	Actes d'intimidation commis contre les personnes exerçant une fonction publique

NB Art. L. 235 du code électoral : Les conseillers municipaux déclarés démissionnaires dans les conditions prévues par l'article L. 2121-5 du code général des collectivités territoriales relatif au refus, par les conseillers municipaux, de remplir certaines de leurs fonctions, ne peuvent être réélus avant le délai d'un an, conformément à l'alinéa 3 dudit article.

1.4.3 Les inéligibilités liées au non-respect des règles concernant le compte de campagne

Elections municipales : les règles concernant les cas d'inéligibilité et d'incompatibilité				
	Age requis	Nationalité	Inéligibilité	incompatibilité
Conseiller municipal	18 ans	- Française	- Préfet - Corps actifs de police	- Membres d'autres conseils municipaux
		- Citoyens européens résidant en France	- Comptable des derniers communaux - Entrepreneurs de services municipaux - Directeurs et chefs de bureau de préfecture - Inéligibilité des personnes visées par L'ART.L. 231-8° (L. N° 2013-403 du 17 Mai 2013. ART.22-1) - Ingénieurs des travaux publics de l'État - Agents salariés de la commune <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonctionnaires publics ou professionnels indépendants ▪ Activité saisonnière ou occasionnelle 	- Préfets, sous-préfet, secrétaires généraux de préfectures, membres du cabinet des préfets et sous-préfets - Fonctionnaires de police - Représentants des établissements mentionnés aux 1°, 2° et 3° de l'article 2 de la Loi du 9 Janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière

Dans le cas d'élections au scrutin de liste comme c'est le cas pour les élections municipales, **l'inéligibilité d'un an frappe non point tous les candidats de la liste mais seulement le candidat tête de liste.**

En ce sens, est inéligible pendant un an le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans le délai prescrit (CE, 14 juin 1993, M. Contini, req. n° 135021).

Est aussi inéligible le candidat dont le compte de campagne, présentant après réformation un excédent des dépenses engagées ou effectuées sur les recettes perçues, doit être rejeté (CE, 12 avr. 1996, M. Soublin, élections municipales de Darnetal, req. n° 177176).

Ce type d'inéligibilité initialement fixés à un an et relative est devenue absolue et ce pour trois ans.

Cette disposition adoptée par le législateur de 2013, comme évoqué en introduction, est passablement terrifiante ; elle ne concerne que les candidats aux élections municipales dans les communes de plus de 9000 habitants.

A l'occasion des élections municipales de mars 2020, **le juge pourra déclarer inéligible à toute élection pendant trois ans :**

-Le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et les délais prescrits par l'article L. 52-12 et celui dont le compte a été rejeté à bon droit) :

-Le candidat dont le compte de campagne fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales.

L'inéligibilité sera automatique dès lors que le candidat élu n'aura pas déposé son compte de campagne dans les délais.

Le juge, **ne disposant d'aucun pouvoir d'appréciation**, ne fait alors que constater une situation :

- en cas d'absence de présentation du compte par un expert-comptable ainsi qu'en cas d'absence ou d'insuffisance de justificatifs ;

- le rejet du compte à bon droit entraînera les mêmes conséquences notamment en cas de méconnaissance de l'unicité de compte, en cas de méconnaissance de l'unicité de mandataire, en cas de recours aux dons sans mandataire, en cas d'acceptation de dons supérieurs aux plafonds autorisés, en cas d'acceptation de don d'une personne morale ou encore de dons en espèces supérieur à 150 € d'un même donateur.

La période d'inéligibilité absolue de trois ans commence à courir non à la date du scrutin litigieux, mais à compter de la date à laquelle la décision de justice prononçant l'inéligibilité est devenue définitive (loi organique et loi ordinaire promulguées le 17 mai 2013).

Cette inéligibilité est désormais absolue :

- Elle concerne non seulement le mandat sanctionné mais également tous les autres mandats détenus par l'élu dont l'élection est contestée à raison des irrégularités entachant son compte de campagne ;

- Le scrutin étant un scrutin de liste, **seul le candidat tête de liste se trouve frappé d'inéligibilité. Il est le seul à être déclaré inéligible.** L'annulation ne concernera que son élection personnelle et non celle des autres membres de la liste. Le suivant de la liste prendra alors la place de tête de liste tant au niveau communal qu'au niveau intercommunal.

1.4.4 Cas particulier de l'inéligibilité des comptables publics

L'article L.231 alinéa 2-6° du code électoral dispose notamment que les comptables des deniers communaux sont inéligibles au conseil municipal.

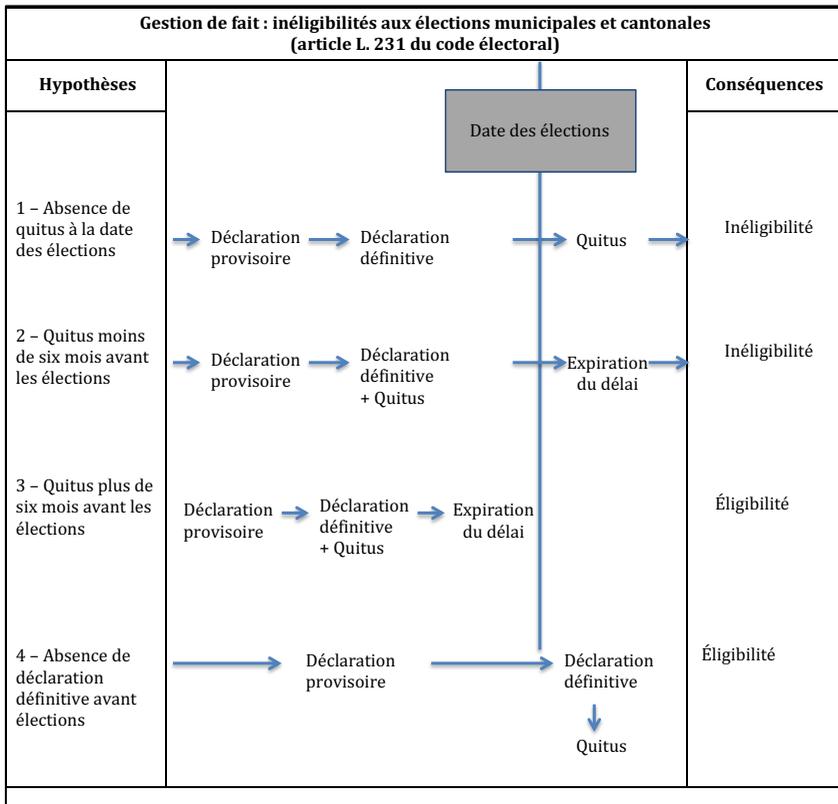
Ainsi, le receveur municipal ne peut pas être élu dans la commune où il travaille.

Il en va de même des comptables de fait dans la période précédant tout apurement du compte (CE, 9 octobre 1996, élections municipales de Limeil Brévannes).

1.5 Quels sont les cas d'incompatibilité ?

Les incompatibilités électorales sont spécifiques à chaque type de mandat. Elles ne font pas obstacle à la candidature mais seulement à l'exercice du mandat, ce qui explique que soit organisée une procédure d'option.

Aux termes de l'article L. 237 du Code électoral, les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles de préfet, de sous-préfet, de



secrétaire général de préfecture, mais également de fonctionnaire des corps de conception et de direction, de commandement et d'encadrement de la police nationale.

La jurisprudence a d'ailleurs admis que le préfet peut, s'il constate qu'une personne en situation d'incompatibilité continue de siéger au conseil municipal après l'expiration du délai de 10 jours, constater par arrêté sa démission d'office et le lui notifier. Cet arrêté ne fait que constater la situation juridique de l'intéressé puisque celui-ci est considéré comme ne faisant plus partie du conseil municipal. Il peut donc être pris à tout moment.

Par ailleurs, **dans l'hypothèse où le conseiller municipal accède, après son élection, à une activité professionnelle incompatible avec son mandat**, l'art. L. 239 précise qu'il est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet, sauf réclamation au tribunal administratif dans les dix jours de la notification. (Rép. min. n° 10116, JO Sénat, 27 mars 2014).

Incompatibilité de l'exercice de mandats dans plusieurs conseils municipaux :

Selon l'article **L. 238 du code électoral** : « *Nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux* ». Cette disposition traduit l'existence d'une prohibition générale des cumuls horizontaux de mandats.

1.5.1 Incompatibilité dans le département avec l'exercice de certaines fonctions publiques

Il ressort des dispositions de l'article **L. 237 alinéa 1 3°** du Code électoral que la fonction de représentant légal des établissements communaux ou intercommunaux mentionnés aux 1°, 2° et 3° de l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à fonction

publique hospitalière dans la ou les communes de rattachement de l'établissement où il est affecté) est incompatible avec l'exercice du mandat de conseiller municipal.

De plus, les incompatibilités de l'article L. 237, **générales et absolues**, s'appliquent sur tout le territoire (CE, 21 décembre 1977, élections municipales de Lapougade).

Enfin, le détachement dans des fonctions différentes met fin à l'incompatibilité (CE, 22 janv. 1965, élection du maire de Sarcelles), de même que le départ à la retraite (CE, 7 déc. 1977, Rauzy).

1.6 Comment déclarer sa candidature ?

Aux termes de l'article **L. 264 du code électoral**, une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque tour de scrutin.

Seules peuvent se présenter au second tour les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 10 % du total des suffrages exprimés.

La déclaration de candidature résulte du dépôt à la préfecture ou à la sous-préfecture, par le candidat tête de liste, d'une liste, dont il sera délivré récépissé (**art. L. 265 du code électoral**).

Chaque candidat de la liste établit un mandat qu'il signe, confiant au responsable de liste le soin de faire ou de faire faire, par une personne déléguée par lui, toutes les déclarations et démarches utiles à l'enregistrement de la liste, pour le premier et pour le second tour. La liste déposée indique expressément :

- Le titre de la liste présentée ;
- Les noms, prénoms, date et lieu de naissance de chacun des candidats.

Notons qu'en cas de déclaration d'un groupe de candidats, il faut distinguer selon la taille de la commune :

- **Dans les communes de moins de 1.000 habitants**, il n'est pas obligatoire de présenter autant de candidats que de sièges à pourvoir. La candidature n'a pas besoin d'être renouvelée pour le second tour. Des candidatures peuvent compléter la liste entre les deux tours si besoin.

- **Dans les communes de plus de 1.000 habitants**, une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque tour de scrutin. **Les candidatures devraient être effectuées sur une liste comprenant autant de candidats qu'il y a de conseillers municipaux à élire. Rappelons que depuis tout récemment cette liste doit être augmentée de deux candidats supplémentaires.**

Le dépôt de la liste doit, pour le premier tour **être accompagnée de l'ensemble des mandats des candidats** qui y figurent ainsi que des documents officiels justifiant qu'ils satisfont aux conditions d'éligibilité posées par les deux premiers alinéas de l'article L. 228 du Code électoral.

Elle doit être déposée au plus tard :

- Pour le premier tour, le troisième jeudi qui précède le jour du scrutin, à 18 heures ;
- Pour le second tour, le mardi qui suit le premier tour à 18 heures.

Aucun retrait volontaire ou remplacement de candidat n'est accepté après dépôt de la liste.

Chaque candidat de la liste établit un mandat qu'il signe, confiant au responsable de liste le soin de faire ou de faire faire, par une personne déléguée par lui, toutes les déclarations et démarches utiles à l'enregistrement de la liste, pour le premier et pour le second tour. La liste déposée indique expressément :

-le titre de la liste présentée ;

-les noms, prénoms, date et lieu de naissance de chacun des candidats.

Le dépôt de la liste doit, pour le premier tour être accompagnée de l'ensemble des mandats des candidats qui y figurent ainsi que des documents officiels justifiant qu'ils satisfont aux conditions d'éligibilité posées par les deux premiers alinéas de l'article L. 228 du Code électoral (avoir plus de 18 ans et être inscrit sur la liste électorale).

L'article 12 de la loi n° 2011-412 du 14 avril. 2011 précise d'ailleurs que « *Pour le premier tour de scrutin dans les communes de 9 000 habitants et plus, sont également jointes les pièces de nature à prouver que le candidat a procédé à la déclaration d'un mandataire conformément aux articles L. 52-5 et L. 52-6 ou, s'il n'a pas procédé à cette déclaration, les pièces prévues au premier alinéa de ces mêmes articles* ».

En revanche, les inéligibilités évoquées sous l'article L.237 n'ont pas à être examinées par la préfecture dans ce cadre. Seule pourra être contestée la présence de tel ou tel colistier inéligible et ce dans les cinq jours de la proclamation des résultats, devant le Tribunal administratif.

La signature de la déclaration de chaque candidat constitue une formalité nécessaire à la validité de cette déclaration. En conséquence, est annulée l'élection pour laquelle la tête de liste a reçu de ses colistiers un mandat en deux exemplaires avant le premier tour, les dates dactylographiées de certaines déclarations pour le second tour ayant été modifiées de manière manuscrite. (TA, Melun, 18 sept. 2014, req. n° 1403056).

Toutefois, les signatures (L. no 2018-51 du 31 janv. 2018, art. 2) « *et les mentions manuscrites* » de chaque candidat ne sont pas exigées pour la déclaration de candidature des listes qui ne procèdent à aucune modification de leur composition au second tour.

En cas de difficultés, le candidat qui se voit opposer un refus d'enregistrement dispose de 24 heures pour saisir le tribunal administratif qui statue sous trois jours. Si le tribunal administratif ne s'est pas prononcé dans ce délai, la candidature doit être enregistrée. La décision du Tribunal

administratif ne peut être contestée qu'à l'occasion d'un recours contre l'élection.

Par exemple, le refus d'enregistrement et de délivrance du récépissé de dépôt de la liste conduite par J-C Lombion pour les élections municipales 2014 de Morne à l'eau en Guadeloupe par la préfecture de Basse-Terre pour non-respect de la parité. Décision de refus annulée par le Tribunal administratif de Basse Terre (prise en compte de l'erreur matérielle dans la présentation de la liste (TA, Basse-Terre, 27 mars 2014, req. n°1400297 MJC Lombion).

1.7 Quelles sont les nouveautés relatives aux candidatures aux élections municipales de 2020 ?

1.7.1 Comment sont constituées et gérées les listes électorales ?

Depuis le 1^{er} janvier 2019, le système de gestion des listes électorales a été revu en profondeur. Cette réforme, rendue nécessaire par les nombreuses irrégularités et imperfections relevées dans la tenue des listes, des millions d'électeurs étant non-inscrits ou mal inscrits, vise à sécuriser le système de gestion par une saine centralisation au niveau de l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques).

1.7.2 La création du répertoire électoral unique

L'article 2 de la loi n° 2016-1048 du 1er août 2016 crée ainsi le répertoire électoral unique (REU), chaque électeur se voyant attribuer un identifiant national d'électeur (INE) unique. Ce super fichier rassemble près de 45 millions d'électeurs répartis par communes de résidence. Si la décision d'inscription ou de radiation appartient au maire, le contrôle se fait désormais plutôt à posteriori.

1.7.3 Une mise à jour systématique ?

L'INSEE assure l'inscription systématique des jeunes majeurs qui deviennent électeurs, ou encore des personnes qui acquièrent la qualité d'électeur en même temps qu'ils acquièrent la nationalité. La radiation d'office est effectuée en cas de décès, ou d'inscription dans une autre

commune. Les inscriptions et radiations ordonnées par l'autorité judiciaire sont également prises en compte. Les modifications les plus courantes sont ainsi, autant que possible, automatisées.

Il ne sera plus possible d'être inscrit en doublon dans deux communes, voire plus. Il ne sera plus possible non plus de « *faire voter les morts* ».

1.7.4 Des démarches simplifiées pour la consultation et la mise à jour des listes

Il faut noter que cette réforme de la gestion des listes, si elle sécurise d'abord en centralisant l'information, s'accompagne d'une appréciable simplification au bénéfice de **l'usager/électeur**. C'est un argument notable au bénéfice de la promotion de la participation !

Avec les nouvelles dispositions, et conformément à la tendance contemporaine à la dématérialisation, **l'inscription sur les listes devient possible directement en ligne, par l'électeur**.

Si autrefois il fallait se déplacer en mairie, dans l'année qui précède l'élection, au détriment des étourdis, il est désormais possible et particulièrement simple, pour chaque citoyen, d'« interroger sa situation électorale », en pratique de vérifier s'il est inscrit et dans quelle commune. Il est enfin possible de procéder, en ligne également, à son inscription ou à la modification des données préenregistrées par l'INSEE, notamment lors d'un changement d'adresse, et ce dans un délai qui se trouve prolongé.

L'inscription est en ce sens possible dans un délai plus proche de l'élection.

En effet, il est mis fin au principe de la révision annuelle des listes électorales. A présent, l'électeur peut se mettre à jour à un moment où il est déjà mobilisé pour l'élection, qui est proche, à savoir jusqu'au sixième vendredi précédant le scrutin.

Pour les municipales, le premier tour du scrutin ayant lieu le dimanche 22 mars 2020, l'inscription sur les listes sera possible jusqu'au vendredi 14 février 2020.

La campagne de promotion de l'inscription sur les listes, qui précède la promotion de la participation, est ainsi facilitée par ces nouvelles dispositions qui n'obligent pas le candidat à autant d'anticipation que précédemment, au vu des délais désormais beaucoup plus brefs du scrutin. Elle est facilitée enfin par les mesures de simplification qui incitent l'électeur à s'inscrire pour exercer son droit.

1.8 La parité s'applique-t-elle aux élections municipales ?

Depuis la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999, la Constitution prévoit, dans son article 3, que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* ». La loi du 6 juin 2000, dite « loi sur la parité », renforcée par la loi du 31 janvier 2007, oblige à présenter, dans tous les scrutins de liste des communes de plus de 1000 habitants, une moitié de candidats de chaque sexe à une unité près.

La liste doit être composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. Ainsi, si le premier candidat est une femme, le second doit être un homme, le troisième une femme, etc.

La parité ainsi entendue s'applique non seulement aux listes de candidature aux fonctions électives, conseillers municipaux et communautaires, mais également dans le cadre de l'élection des adjoints au sein du conseil municipal.

L'Association des Maires de France a proposé que, pour accroître la part de femmes membres et à la tête d'exécutifs locaux, aujourd'hui très faible, soit instaurée une parité systématique dans les exécutifs et les listes de candidats.

Des listes « chabada » devraient alors également être adoptées par les communes de moins de 1 000 habitants. Au niveau de la constitution des exécutifs, les communes se verraient aussi toutes imposer, sans distinction de strates, une liste paritaire et alternée Femme/Homme des adjoints au maire.

Et dans les EPCI serait instaurée une règle de parité dans l'exécutif. Enfin, c'est le « numéro deux » de chaque exécutif qui devrait être de sexe opposé à celui du maire pour éviter tout duo masculin à leur tête : premier(e) adjoint(e) dans les communes et premier(e) vice-président(e) dans les intercommunalités. Ces propositions n'ont toutefois pas encore été adoptées par le législateur.

1.9 Quel est le mode de scrutin applicable aux élections municipales ?

L'élection des conseillers municipaux a lieu au **suffrage universel direct**. Le conseil municipal élit ensuite le maire de la commune. L'organisation du scrutin varie en fonction de la taille de la commune.

1.9.1 Un scrutin plurinominal avec panachage possible dans les communes de moins de 1000 habitants

Dans les communes de moins de 1000 habitants, le nombre de voix est compté par candidat et non par liste. Un candidat est élu dès le premier tour lorsqu'il obtient la majorité absolue (la moitié des voix plus une), si la participation atteint un quart des inscrits au moins.

Un candidat peut être élu au second tour avec une simple majorité relative.

Les électeurs peuvent panacher leur vote en choisissant des candidats de listes différentes, les suffrages étant comptabilisés de façon individuelle.

1.9.2 Un scrutin de liste dans les communes de plus de 1000 habitants

Dans les communes de plus de 1000 habitants, les candidats peuvent aussi être élus dès le premier tour en cas de majorité absolue.

Il n'est pas possible de modifier l'ordre de présentation de la liste au moment du vote. Si une liste a obtenu moins de 10 % des suffrages exprimés, elle ne peut se maintenir au second tour.

Une liste qui obtient entre 5 % et 10 % des suffrages exprimés ne peut être maintenue au second tour, mais ses candidats peuvent rejoindre une autre liste.

Une dose de proportionnelle est insérée dans le scrutin : la moitié des sièges est attribuée à la liste ayant réuni le plus de voix. C'est la prime majoritaire, qui s'arrondit à l'unité supérieure lorsque le nombre de sièges à pourvoir est impair. Les sièges restants sont répartis proportionnellement aux résultats entre les listes qui ont obtenu au moins 5 % des voix, selon la règle de la plus forte moyenne.

1.9.3 Le vote blanc est-il comptabilisé ?

Le vote blanc a longtemps été assimilé au vote nul, dont il n'était pas dissocié dans la comptabilisation des suffrages.

Depuis la loi n°2014-172 du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections, comme un acte citoyen se distinguant de l'abstention, les bulletins blancs sont décomptés séparément et annexés au procès-verbal.

Les enveloppes vides aussi bien que les bulletins blancs sont donc aujourd'hui comptabilisés comme des votes blancs, qui expriment le refus des options proposées.

1.9.4 Quel est l'impact de cette prise en compte pour les municipales ?

Pour l'instant, et même si des discussions ont lieu à ce sujet, les votes blancs ne sont pas pris en compte dans le calcul des votes exprimés. Pour l'élection municipale, cette prise en compte aurait pour conséquence de complexifier les calculs, et de rendre d'autre part plus difficile l'élection au premier tour à la majorité absolue. Elle poserait un problème dans l'hypothèse où le vote blanc arriverait en tête au second tour.

1.9.5 Faut-il proposer des bulletins blancs aux électeurs ?

Cette revalorisation récente du vote blanc doit-elle conduire le bureau de vote à proposer des bulletins blancs aux électeurs ? La réponse ne nous n'appartient pas. En toute hypothèse, la toute dernière élection présidentielle a permis de trancher cette question, le Conseil constitutionnel ayant décidé d'annuler les votes de cinq communes dans lesquelles des bulletins blancs avaient été proposés aux électeurs en plus de ceux de Marine Le Pen et d'Emmanuel Macron.

Il semble que la proposition de tels bulletins s'interprète comme une incitation au vote blanc.

1.10 Les conditions pour établir une liste

Le nombre de conseillers municipaux qu'il faut élire dépend du nombre d'habitants de la commune ; il peut varier de 7 à 163 conseillers pour Paris. Ce sont les conseillers municipaux qui élisent parmi eux le maire de la commune, et ses adjoints. Le mandat de cette équipe municipale est un mandat de 6 ans, renouvelable.

Population communale	Nombre de membres du conseil municipal
De moins de 100 habitants	7
De 100 à 499 habitants	11
De 500 à 1 499 habitants	15
De 1 500 à 2 499 habitants	19
De 2 500 à 3 499 habitants	23
De 3 500 à 4 999 habitants	27
De 5 000 à 9 999 habitants	29
De 10 000 à 19 999 habitants	33
De 20 000 à 29 999 habitants	35
De 30 000 à 39 999 habitants	39
De 40 000 à 49 999 habitants	43
De 50 000 à 59 999 habitants	45
De 60 000 à 79 999 habitants	49
De 80 000 à 99 999 habitants	53
De 100 000 à 149 999 habitants	55
De 150 000 à 199 999 habitants	59
De 200 000 à 249 999 habitants	61
De 250 000 à 299 999 habitants	65
De 300 000 habitants et au-dessus	69

1.10.1 Une liste potentiellement majorée de deux colistiers supplémentaires

Les municipales de 2020 vont permettre pour la première fois la présentation de listes majorées, avec deux noms de candidats supplémentaires, par rapport au nombre de sièges à pourvoir. Cette innovation répond à une problématique résolue par la loi n° 2018-51 du 31 janvier 2018 relative aux modalités de dépôt de candidature.

Il s'agit tout simplement d'éviter la nécessité d'une nouvelle élection en cas de démission ou décès du maire dans les communes où une seule liste

avait candidaté, le code général des collectivités territoriales prévoyant que le conseil municipal doit être complet pour procéder à l'élection du maire.

Cette possibilité, qui n'est qu'optionnelle, est instaurée dans les communes de 1000 habitants et plus, et il semble que la liste unique concerne tout de même plusieurs milliers de communes.

L'ajout de ces deux noms n'a pas d'influence sur le format des bulletins de vote.

Il n'a pas non plus d'influence sur le calcul des trois premiers cinquièmes de la liste des candidats au conseil municipal sur lesquels doivent figurer les candidats au conseil communautaire.

1.10.2 De nouvelles informations à porter dans le document de déclaration (cerfa) :

Le formulaire de la déclaration de candidature était parfois détourné pour recruter des candidats malgré eux.

La même loi n° 2018-51 du 31 janvier 2018 relative aux modalités de dépôt de candidature prend en compte cet autre aspect tout aussi pragmatique des élections.

Le constat récurrent de candidats « enrôlés » sans réel consentement par des colistiers peu scrupuleux, dont certains faisaient parfois signer un document de candidature au prétexte d'une simple inscription sur les listes électorales, a conduit le législateur à sécuriser l'acte de candidature.

Les formalités de candidature étaient jusque-là plutôt légères.

Elles changent pour les candidatures dans les communes de plus de 1000 habitants, ou pour les candidatures groupées dans les communes dont la population n'atteint pas ce seuil.

Désormais, le cerfa « revisité » portant candidature impose une mention manuscrite de chaque candidat marquant son engagement :

« La présente signature marque mon consentement à me porter candidat à l'élection municipale sur la liste menée par (indication des nom et prénoms du candidat tête de liste) ».

La candidature s'accompagnera de la copie de la pièce d'identité du candidat, en plus des autres justificatifs.

Enfin, concernant les conseillers communautaires, il n'y a pas lieu à déclaration de candidature pour les sièges de conseillers communautaires dans la mesure où ceux-ci sont automatiquement désignés dans l'ordre du tableau à l'issue de l'élection du maire et des adjoints.

« Le vrai devoir de tout citoyen démocrate, attaché à la liberté est d'aller voter le jour des élections. »

Amor Abbassi

Chapitre II.

Le calendrier de la campagne aux élections municipales

Dans la perspective du prochain renouvellement des conseils municipaux et intercommunaux qui aura lieu les 15 et 22 mars prochains, certains candidats se font encore attendre avant de se faire connaître.

Il faut dire que, pour ces élections municipales de 2020, le calendrier n'est pas habituel. La réduction de la durée d'un an à six mois de la campagne électorale, pour donner suite à l'entrée en vigueur du paquet électoral de 2011, peut créer un décalage, ce qui doit nécessairement inciter à la prudence.

Première grande échéance : 1^{er} septembre 2019

Fin des inscriptions sur les listes électorales : l'inscription est possible jusqu'au sixième vendredi précédant le scrutin, soit 5 semaines avant l'élection (le vendredi 14 février 2020 pour un premier tour le 22 mars).

Date limite de dépôt des dossiers en préfecture : En principe 2 semaines avant le premier tour.

Début de la période électorale : 10 jours avant le premier tour.

Les règles de communication sont restreintes, jusqu'au jour précédant le premier tour à minuit, moment à partir duquel l'interdiction formelle de toute communication prend place.

Deuxième tour, si nécessaire, organisé en principe une semaine après le premier tour.

Aussi dans le cadre de ces élections, la communication des collectivités locales représente un enjeu majeur pour l'ensemble des candidats soumis aux contraintes juridiques du calendrier électoral.

En ce sens une double interdiction pèse sur les candidats aux prochaines élections, d'autant plus importante à prendre en considération qu'elle peut être sanctionnée par l'inéligibilité des exécutifs concernés.

L'article **L. 52-1 al 2 du Code électoral** dispose que « *Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite.*

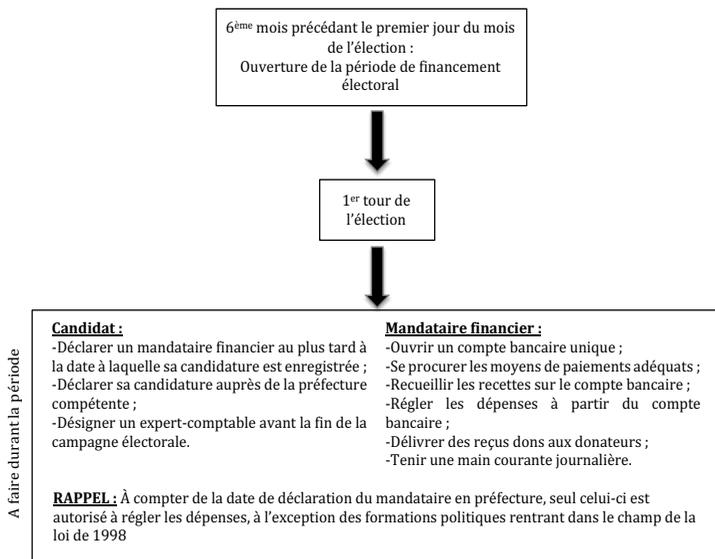
A compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin. Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, cette interdiction ne s'applique pas à la présentation, par un candidat ou pour son compte, dans le cadre de l'organisation de sa campagne, du bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus. Les dépenses afférentes sont soumises aux dispositions relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales contenues au chapitre V bis du présent titre. ».

Par ailleurs **l'article L. 52-8**, prohibe tout don sous quelque forme que ce soit, toute fourniture de biens, services ou autres avantages directs ou indirects, consentis par des personnes morales au financement de la campagne électorale d'un candidat. Elle encadre par ailleurs strictement ceux réalisés par une personne privée.

Il en résulte directement pour les candidats l'interdiction d'utiliser les supports traditionnels de communication d'une collectivité à des fins de propagande ou de promotions publicitaires des élus intéressés.

Pour répondre aux interrogations des élus locaux soucieux de connaître les possibilités que leur laisse le code électoral en terme de communication, l'analyse de la jurisprudence permet de mieux apprécier l'ensemble du dispositif législatif et réglementaire aux actions de propagande électorale afin d'établir le point de départ de la prohibition, de définir la notion de campagne de promotion publicitaire, de déterminer les acteurs concernés (collectivités publiques, satellites locaux et candidats) et les risques d'annulation du scrutin.

Les principales échéances de la campagne du candidat



« La politique ne se résume pas au choix d'un candidat aux élections, c'est une manière de vivre. »

Constantin Costa-Gavras

Chapitre III.

La propagande électorale : Bonne conduite à tenir et stratégie juridique

Les règles régissant la communication des candidats s'appliquent à toutes les formes de propagande, qu'elles soient traditionnelles ou novatrices, telles que les sites internet ou la toute récente pratique des blogs et autres réseaux sociaux.

Le législateur a entendu les contrôler selon deux techniques différentes. La première est celle de **la limitation des dépenses électorales**. La mise en place d'un plafond de dépenses à ne pas dépasser contribue à la réduction des possibilités de propagande.

Mais, outre le plafonnement, **certains types de propagande ont été interdits**, accentuant ainsi les contraintes pesant sur les candidats.

3.1 Quelles sont les différentes formes de propagandes autorisées ?

Les dépenses de communication des candidats sont des dépenses par nature imputables au compte de campagne dès lors qu'elles ont été engagées en vue de l'élection (*cf. infra*), sauf pour ce qui concerne les dépenses remboursées au titre de la campagne officielle.

Le juge de l'élection se prononce sur le caractère électoral ou non de certaines dépenses.

En dehors des dépenses de communication effectuées par les collectivités publiques (*cf. supra*), la jurisprudence a précisé quelles étaient les dépenses à inclure dans le compte de campagne des candidats et, ce faisant, à déterminer les contours de la communication électorale, c'est-à-dire les différents procédés de propagande autorisés.

Les manquements à l'article L. 240, qui prohibe la diffusion d'éléments imprimés de propagande électorale pour les élections municipales mais n'englobe plus dans cette interdiction les tracts depuis la loi du 14 avril 2011, ne sont pas sanctionnés en eux-mêmes. En effet, le dispositif se justifie parce qu'existe une diffusion officielle, utilisant les mêmes supports.

Le juge de l'élection analyse donc ces manquements sous l'angle de l'abus de propagande. L'affichage clandestin peut cependant donner lieu à une peine d'amende.

3.1.1 La diffusion de tracts

Jusqu'à la généralisation de l'usage d'internet, la distribution de tracts était un des moyens les moins coûteux pour communiquer. Il reste que l'utilisation des tracts n'est pas libre. Outre leur contenu qui doit rester dans les limites de la polémique électorale, la période de distribution est circonscrite même si elle tend à ne plus être aussi stricte qu'avant.

En ce sens, **l'article L. 49** précise qu'« *à partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents.* ».

Ainsi, l'article précité n'interdisant de distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaire et autres documents que le jour du scrutin, un candidat malheureux n'est pas fondé à soutenir que son adversaire politique, élu aurait méconnu ces dispositions en distribuant un tract la veille du second tour de scrutin; en outre, ce tract, qui ne contenait aucun élément excédant les limites de la polémique électorale, n'a pas introduit dans la campagne un élément nouveau auquel le requérant n'aurait pu répondre (Cons. const. 29 nov. 2007, AN Pas-de-Calais, 5e circ., Mme Annick Valla, M. Bertrand Glas, no 2007-3897 AN).

On le voit, à ce sujet le juge de l'élection porte son analyse de manière quasi systématique sur :

- L'importance de la diffusion des tracts ;
- L'écart de voix entre les candidats ;
- La possibilité pour l'adversaire de répondre et donc la date de diffusion ;
- La nature des propos tenus qui ne doit pas excéder les limites de la polémique électorale ;

3.1.2 le recours à l'affichage est-il encadré ?

Les candidats peuvent, dans le respect du plafond des dépenses qui leur est imparti, concevoir et faire fabriquer des affiches. En revanche, la période d'exposition des affiches est encadrée par le code électoral.

Depuis le 1^{er} septembre 2019, les affiches des candidats et listes peuvent être diffusées sur des panneaux commerciaux, à condition de payer cette prestation au prix du marché. De plus, les candidats peuvent bénéficier gratuitement des panneaux de libre expression réservés à l'affichage d'opinion et aux activités des associations sans but lucratif que les maires sont tenus d'installer (article 12 de la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et pré-enseignes).

A partir du 1^{er} septembre, tout affichage relatif à l'élection est interdit en dehors des panneaux de la campagne officielle (**art. L. 51 al. 3 du Code électoral**). Les alinéas 1 et 2 de ce même article précisent que, pendant la durée de la période électorale, dans chaque commune, des emplacements spéciaux sont réservés, par l'autorité municipale, à l'apposition des affiches électorales. Dans chacun de ces emplacements, une surface égale est attribuée à chaque candidat ou à chaque liste de candidats.

Ainsi, aux termes des dispositions de l'article L. 51 du code électoral, il existe une période durant laquelle tout affichage est interdit.

Par la suite, la seule possibilité réside dans l'affichage, réglementé, sur les panneaux officiels. Comme en matière de tracts, le juge de l'élection se montre très clément face à ce type d'irrégularité. Sa seule interrogation consiste, au regard des circonstances de l'espèce, à apprécier l'impact de l'irrégularité compte tenu de l'écart de voix.

A titre illustratif, l'apposition d'affiches à l'effigie du candidat élu en dehors des emplacements prévus à cet effet constitue certes « **un abus de propagande** », néanmoins si le caractère massif n'est pas démontré, la manœuvre ne saurait être regardée, dans les circonstances de l'espèce, en raison tant du contenu des affiches que de l'écart de voix, comme ayant été de nature à altérer la sincérité du scrutin (CE, 24 janv. 1994, M. Boisel c/ M. Genies, élections cantonales de Pointe-à-Pitre).

Dans le cadre d'un contentieux électoral, il appartiendrait en tout état de cause au juge de l'élection, saisi d'un moyen de cette nature, d'apprécier dans quelle mesure ce type d'affichage serait susceptible d'avoir altéré la sincérité du scrutin contesté devant lui (Rép. min. n° 15892 : JO Sénat Q 27 août 2015).

Les exigences de l'art. L. 49 ne sont pas applicables aux affiches apposées sur les emplacements spéciaux mis à disposition des candidats par l'autorité municipale en vertu de l'art. L. 51.

(Cons. const., 8 déc. 2017, Alpes Maritimes, 3e circ., M. Rudy Salles, n° 2017-5026 AN).

L'article L.51 alinéa 3 du code électoral prohibe « *pendant les 6 mois précédant le 1er jour d'une élection et jusqu'à la date du tour du scrutin où celle-ci est acquise, tout affichage relatif à l'élection* » en dehors des panneaux officiels.

Ainsi chaque campagne électorale comporte en matière d'affichage deux périodes :

- Une période autorisée qui court jusqu'à la veille du 1er jour du 6ème mois précédant le mois où l'élection sera acquise ;
- Une période d'interdiction de tout affichage en dehors des espaces officiels qui commence à courir le 1er jour du 6^{ème} mois précédant celui du scrutin étant entendu que les panneaux officiels n'ont à être installés par les maires que dans la période dite de campagne officielle. Temporairement, le dispositif revient à interdire tout affichage entre le 1er jour du 6ème mois précédant celui du scrutin et le 1er jour de la campagne officielle.

Ces dispositions sont très fréquemment bafouées par les candidats. En cas de manœuvres irrégulières commises par chacun des candidats, le juge de l'élection les renvoie « **dos à dos** ». En effet, l'annulation de l'élection n'est prononcée par le juge que dans la mesure où l'infraction a été de nature à modifier les résultats de l'élection, ce qui suppose d'une part, un faible écart de voix entre les candidats et d'autre part, que l'adversaire n'ait pas commis les mêmes irrégularités.

Si la personne qui a réalisé l'affichage irrégulier n'est pas le candidat lui-même, la responsabilité pénale de ce dernier est cependant engagée en tant qu'instigateur et bénéficiaire de l'acte répréhensible, sauf preuve contraire rapportée par le candidat. D'où l'intérêt de **faire immédiatement constater la manœuvre par un huissier**. Les candidats devront veiller à se protéger contre toute irrégularité d'une telle nature commise par des

supporters mal intentionnés du ou des adversaires ou par des partisans trop zélés.

La pratique de l’affichage sauvage par un candidat ou une liste de candidats comme tout acte de propagande irrégulière, outre qu’il peut constituer un délit susceptible de poursuites, ouvre à l’adversaire une action en référé devant le Tribunal de grande instance afin **qu’il soit mis un terme au trouble illicite**.

3.1.3 La campagne d’affichage par un parti politique en période électorale est-elle possible ?

Un parti politique peut parfaitement procéder à une campagne d’affichage pendant la période électorale. Toutefois, les conséquences sur le compte de campagne des candidats diffèrent selon la nature des affiches.

S’il s’agit d’affiches générales, sans lien direct avec la campagne au niveau local et les problèmes de la circonscription, ces dépenses échappent au plafonnement des dépenses électorales.

S’il s’agit d’éléments de propagande qui concernent directement le scrutin, le parti peut les financer sans passer par le mandataire du candidat (**art. L.52-4 al. 2 du Code électoral**). Cependant, le coût de cette communication devra être intégré dans le compte de campagne du candidat ou de la liste qui en a bénéficié.

3.1.4 La gestion d’un journal de campagne est-elle possible ?

Il est possible de communiquer grâce à un journal de campagne. Le coût de la conception, de la réalisation et de la distribution du journal doit être intégré dans le compte de campagne du candidat.

Les journaux électoraux doivent avoir été imprimés spécialement en vue de l’élection. À défaut, seul le coût des pages se rattachant directement

à la promotion du candidat ou à celle de son programme électoral est imputable au compte de campagne.

S'il s'agit d'une publication périodique, le journal doit satisfaire à un **certain nombre de formalités**, issues de la loi du 29 juillet 1881. Outre le nom et le domicile de l'imprimeur, la publication doit comprendre le nom du directeur de la publication (art. 11). De plus, une déclaration de paraître est à effectuer auprès du procureur de la République du lieu d'impression (art. 7). De même, il doit être satisfait aux exigences des dépôts avant la mise en distribution : dépôt légal, administratif et judiciaire.

La jurisprudence laisse subsister la possibilité de financer un journal de campagne entièrement par des recettes publicitaires. Toutefois, cette possibilité semble directement contraire à l'interdiction du financement de la vie politique par des personnes morales. En effet, la publicité peut être un moyen pour les entreprises de soutenir un candidat, et détourner la prohibition qui leur est faite de participer au financement des campagnes électorales (art. L.52-8 du code électoral).

Dans le cadre d'une communication institutionnelle, les candidats aux élections déjà détenteurs d'un mandat national ou local peuvent continuer à rendre compte de leur activité à leurs électeurs. Cette dépense de publication ne présente pas de caractère électoral à condition qu'elle ne fasse pas allusion à l'élection, ne développe pas de thèmes de campagne et ne vise pas à promouvoir la personnalité du candidat. Si ce n'est pas le cas, le coût du journal ayant une connotation électorale doit être payé par le mandataire et intégré au compte.

Comment publier un journal de campagne ?

Outre les mentions légales, la publication d'un journal de campagne doit faire l'objet d'une **déclaration et de dépôt auprès de diverses instances compétentes**.

- La déclaration de paraître est la seule formalité obligatoire à remplir avant la parution du premier numéro d'un journal ou de toute publication périodique (article 7 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse).

Cette déclaration s'effectue auprès du procureur de la République du lieu d'impression. La déclaration doit être introduite en trois exemplaire, dont une revêtue d'un timbre fiscal. Il est souhaitable de déposer le titre de toute publication comme marque auprès de l'institut nationale de la propriété industrielle (INPI).

Exemple de déclaration :

Je soussigné (non, prénom, date et lieu de naissance, profession, domicile personnel ... jouissant de mes droits civils et politiques, déclare avoir l'intention de publier comme directeur de la publication, un journal ayant pour titre.... Lequel paraîtra (Indiquer la périodicité) et sera imprimé chez (Nom et adresse de l'imprimeur).

Fait à Le...

(Signature)

NB : La mise en distribution induit aussi certaines formalités.

En outre, il convient de ne pas publier des informations sur la vie privée de ses adversaires ou tenir des propos insultants et outrageants, qui s'ils ne peuvent recevoir de réponse durant la campagne pourraient être regardés par le juge comme des manœuvres de nature à altérer la sincérité du scrutin.

Ils pourraient également servir de fondement à une action pénale au regard des dispositions réprimant l'injure publique et la diffamation. (CE, 19 juin 1998, élections municipales de Vitrolles, req. n°189732 : « *Considérant*

(...) que Madame Mégret à fait distribuer un nombre important de documents électoraux évoquant la mise en examen de M. Anglade, et qu'un exemplaire de son journal de campagne comportait des informations sur la vie privée de membre de liste de celui-ci ; que ces documents et journaux qui, en raison de leur caractère injurieux et diffamatoire, ont entraîné la condamnation de M et Mme Mégret par le juge pénal, ont fait l'objet d'une diffusion importante et répétée ; que toutefois, M. Anglade, dont la mise en examen était déjà connue des électeurs, a eu la possibilité de s'exprimer sur ce sujet durant la campagne (...) ».

3.1.5 La publication d'un ouvrage par un candidat

S'agissant d'un ouvrage vendu, le coût de la réalisation et de la diffusion du livre n'a pas à être intégré dans les dépenses de campagne. En revanche s'il s'agit d'un document distribué gratuitement aux électeurs, dans le but de favoriser l'élection du candidat, le coût devra être intégré dans le compte de campagne.

Mais plus que la publication d'un ouvrage, c'est la promotion de celui-ci qui pose de réels problèmes en période préélectorale. Lorsque le contenu de l'ouvrage est politique, les dépenses liées à sa promotion doivent être intégrées dans le compte de campagne du candidat, en tout cas pour la part qui a favorisé son élection.

Est considéré comme politique un ouvrage qui :

- Critique l'action de la majorité ;
- Présente le programme du candidat (même décision) ; présente le candidat et son action politique sous un jour favorable.

La publication d'un ouvrage qui contient des considérations générales et des réflexions critiques sur les orientations à mettre en œuvre pour la gestion communale, implique la **réintégration des dépenses de promotion** de l'ouvrage dans les comptes du candidat.

Si l'ouvrage constitue la présentation du programme du candidat et sa liste, le coût de sa promotion, le coût de son édition et le coût de sa commercialisation doivent figurer dans le compte de campagne.

Concernant l'imputation au compte de campagne des dépenses relatives à un ouvrage, il y a lieu de distinguer deux hypothèses :

-Soit l'ouvrage est édité à compte d'auteur et il n'y a alors aucune difficulté particulière, les dépenses de promotion et d'édition étant engagées par une personne physique. Le mandataire doit régler les frais correspondants ;

-Soit il existe un contrat avec une maison d'édition et les dépenses à finalité électorale doivent être imputées au compte afin de vérifier le non dépassement du plafond, mais ne doivent pas figurer parmi les dépenses remboursables, puisque payées par une personne morale. En conséquence, elles doivent être considérées comme « **concours en nature** », permettant ainsi à la Commission de s'assurer de l'exhaustivité du compte et du respect du plafond des dépenses. Cette solution a évidemment l'inconvénient de faire figurer dans le compte un concours en nature de personne morale qui ne devrait pas, en principe, y être inscrit.

Dans une délibération en date du 7 juillet 2004, qui concernait notamment les municipales d'alors, le Conseil constitutionnel a préconisé « *l'obligation pour le candidat d'éditer à compte d'auteur les ouvrages publiés en vue de son élection : le mandataire financier engagerait les dépenses d'édition de l'ouvrage et encaisserait les recettes ; ces dépenses et ces recettes seraient imputées au compte de campagne pour leur montant brut ; la situation actuelle ne permet pas de respecter l'interdiction législative de financement d'une personne morale.* »

3.1.6 L'organisation de meetings et autres réunions électorales

Les meetings font partie des manifestations présentant un caractère électoral certain. Dès lors, leur organisation ne doit pas être financée par des personnes morales mais par les acteurs autorisés par le code électoral :

candidats et colistiers, partis et groupements politiques, mandataire financier ou association de financement électorale.

Les frais liés à la tenue de réunions, meetings ou manifestations publiques pour la campagne électorale (location, sonorisation, buffet) doivent figurer dans le compte du candidat, sauf deux exceptions :

Le juge de l'élection a indiqué que la mise à disposition gratuite de salles municipales, lorsqu'elle est pratiquée pour tous les candidats, n'a pas à être retracée comme avantage en nature dans le compte de campagne ;

Ce même juge a considéré que les frais de déplacement et d'hébergement des représentants des formations politiques venus soutenir un candidat n'ont pas à figurer dans le compte de campagne de ce candidat.

En revanche, les frais liés au déplacement de personnes venues de l'extérieur et invitées dans la circonscription pour participer à des débats publics organisés en vue de soutenir le projet de la liste candidate constituent une dépense électorale qui doit être inscrite dans ce compte.

« Si la tenue d'une cérémonie de vœux au théâtre municipal est habituelle dans la commune de Pibrac, il résulte de l'instruction, d'une part, que la cérémonie a revêtu une ampleur particulière en raison tant des moyens déployés par la commune que de l'affluence et, d'autre part, que le maire sortant, candidat aux élections, a longuement évoqué dans le discours qu'il a prononcé à cette occasion de nombreux projets susceptibles d'être mis en œuvre durant le mandat à venir, en ne limitant pas son propos à la présentation du bilan de la gestion du mandat.. Au regard des dispositions précitées de l'art. L. 52-8, l'organisation d'une telle cérémonie par la commune a constitué une irrégularité de nature à affecter la sincérité du scrutin. De plus, il résulte de l'instruction que la députée de la sixième circonscription de Haute-Garonne a pris part, la veille de l'unique tour de scrutin, à une cérémonie de commémoration de la fin de la guerre d'Algérie organisée par la commune. D'une part, même

*s'il n'est pas établi, ni même allégué, qu'elle ait fait allusion au scrutin municipal du lendemain, cette présence a revêtu un caractère inhabituel. D'autre part, il n'est pas contesté qu'elle a déposé à cette occasion une gerbe, accompagnée du maire et de son adjoint, candidat conduisant l'une des listes, qui ne disposait d'aucune délégation en matière d'anciens combattants. **Les modalités d'organisation d'une telle commémoration le jour précédant celui du scrutin ont, dès lors, eu le caractère d'une manœuvre de nature à altérer la sincérité du scrutin.** Eu égard au très faible écart (10 voix) entre le nombre de voix recueillies par les deux listes et la majorité absolue des suffrages exprimés, ces irrégularités ont été de nature à altérer les résultats du scrutin. Par suite, les opérations électorales doivent être annulées. » (CE, 11 févr. 2015, req. n 382686).*

3.1.7 L'organisation de « banquets républicains »

A la différence des meetings, certaines manifestations demandent une contribution financière aux participants, notamment lorsqu'un repas est organisé. Dans ce cas, seul le solde du coût du banquet doit être intégré dans le compte de campagne, en dépenses ou en recettes, selon que ce solde est négatif ou positif.

Il convient d'être **très prudent**, les réunions dinatoires en tout genre étant trop prisées par certains élus sortants.

Une précision, la participation d'un candidat élu sortant à une manifestation organisée par une collectivité territoriale dans le cadre normal de son activité n'est pas imputable au compte de campagne dans la mesure où il n'est fait aucunement référence à l'élection ou à un thème de campagne.

3.1.8 Les réunions « Tupperware »

Des réunions chez l'habitant peuvent être organisées pendant la campagne électorale. Les modalités de leur financement peuvent revêtir deux formes:

- La première est de considérer le coût correspondant à la réunion (distribution d'invitations, restauration, etc.) comme un avantage en nature de la part de l'habitant. S'il s'agit d'un colistier, le montant de l'avantage est indifférent. S'il s'agit d'une personne physique, ce montant est limité à 4 500 euros ;
- La seconde consiste pour le candidat à rembourser, ou faire rembourser par son mandataire s'il en a désigné un, cette dépense.

3.1.9 L'utilisation par un candidat du téléphone

Un candidat peut mettre en place un numéro vert pour sa propagande électorale. Les coûts de ce service doivent être retracés dans son compte de campagne. Toutefois, à partir du 1^{er} décembre 2007, pour les élections municipales, et à partir du 1^{er} mars 2007 pour les élections législatives), il ne pourra mentionner l'existence de ce numéro vert aux électeurs, l'article L.50-1 du code électoral prévoyant que *«pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, aucun numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit ne peut être porté à la connaissance du public par un candidat, une liste de candidats ou à leur profit»*.

En revanche, le démarchage téléphonique ou télémarketing reste possible en période électorale.

3.1.10 La prohibition des numéros d'appel téléphonique ou télématique gratuit

Aux termes de l'article L.50-1 du code électoral, *« pendant les six mois précédant le 1er jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour du scrutin où celle-ci est acquise, aucun numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit ne peut être porté à la connaissance du public, une liste de candidats ou à leur profit »*.

L'interdiction ne vise que le fait de porter à la connaissance du public un numéro d'appel téléphonique gratuit. Bien entendu, lorsque l'appel

téléphonique ou télématique est à la charge de celui qui appelle, la prohibition de l'article L.50-1 n'est pas transgressée. Il en va de même lorsque le candidat diffuse des documents comportant l'indication d'un numéro d'appel téléphonique (permanence ou domicile) ne présentant pas le caractère d'un numéro d'appel gratuit.

L'interdiction ne vise que les numéros d'appel téléphonique ou télématique gratuits : elle ne concerne pas la communication par Internet, pas plus que le télémarketing politique. Le juge de l'élection ne sanctionne pas la pratique d'appels téléphoniques aux électeurs par un candidat.

Mais le démarchage par téléphone peut constituer une infraction lorsque le télémarketing s'appuie sur des fichiers n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration préalable auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Sont prohibés les fichiers constitués à des fins de communication politique autres que ceux de membres et de correspondants de partis politiques, étant précisé que toute personne peut se faire communiquer et disposer de la liste électorale sous forme papier ou informatique, sous réserve d'en payer le prix ; par ailleurs tout candidat peut obtenir du Service national des annuaires de Télécom la liste des abonnés, expurgée de la liste rouge.

Le « **phoning** » pose des problèmes particuliers dans la mesure où il couvre des techniques de communication directes pouvant être perçues par des personnes démarchées comme une atteinte à leur vie privée. Le recours à l'automate d'appel nécessite un accord formel de l'appelé. Le marketing politique par fax relève des mêmes contraintes.

Le détournement à des fins politiques ou électorales de fichiers mis en place régulièrement par une collectivité publique (office HLM, communes, etc.) est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 300.000 euros d'amende (art. 226-1 du code pénal).

Le non-respect de l'article L.51-1 peut entraîner l'annulation de l'élection dès lors qu'il porte atteinte à la sincérité du scrutin. En outre, l'article L.113-1 du code électoral puni d'une amende de 3750 euros et d'un an d'emprisonnement tout candidat qui aura bénéficié de la diffusion auprès du public d'un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit.

3.1.11 Les interventions des candidats sur les chaînes locales et réseaux câblés et audiovisuels en général

Contrairement aux dispositions applicables à la presse écrite, la communication audiovisuelle obéit à **des exigences strictes** du point de vue de l'équilibre à donner entre les différentes formations politiques. Ainsi, l'article 16 alinéa 2 de la loi de 1986 indique que « *pendant la durée des campagnes électorales, le CSA adresse des recommandations aux exploitants des services de communication audiovisuelle autorisés en vertu de la loi* ». Cette disposition est d'application large ; elle concerne les chaînes de télévision nationale, mais aussi les chaînes locales et les réseaux câblés ; elle concerne également la radiodiffusion.

Les recommandations du CSA insistent sur l'équilibre nécessaire dans le temps d'antenne à accorder à chaque tendance de l'opinion. De ce fait, contrairement à la presse, le juge de l'élection peut se servir de l'absence de respect du pluralisme pour invalider une élection.

3.2 Est-il possible d'utiliser les listes électorales à des fins de propagande électorale ?

Le candidat peut utiliser des fichiers pour sa communication électorale. Toutefois, l'utilisation de fichiers informatisés est subordonnée au dépôt auprès de la CNIL de la déclaration prévue à l'article 16 de la loi du 6 janvier 1978. La Commission délivre alors un récépissé au candidat.

En revanche, un élu sortant ne peut en aucun cas se servir des fichiers constitués par la collectivité qu'il administre pour favoriser sa

communication électorale. Une telle pratique constituerait un avantage en nature prohibé par l'article L.52-8 du Code électoral.

La liste électorale constitue un cas particulier puisqu'elle peut être utilisée afin de s'adresser aux électeurs. La seule réserve est de ne pas destiner cette liste à un usage purement commercial.

Il convient ici de rappeler que tout candidat, électeur ou parti politique peut librement consulter et copier la liste électorale afin d'utiliser les informations qu'elle comporte pour faciliter notamment la diffusion de ses documents électoraux auprès des électeurs (art. L.28 al. 2 du Code électoral).

Le formulaire de déclaration d'un fichier peut être retiré auprès des préfectures, des chambres de commerce et d'industrie, ou directement auprès de la CNIL. Cette dernière peut également faire parvenir ce formulaire par correspondance. Une fois rempli, il doit être adressé en recommandé avec accusé de réception en trois exemplaires (Cnil, 3 Place de Fontenoy - TSA 80715 - 75334 PARIS CEDEX 07, Tél : 01 53 73 22 22).

3.3 L'E-communication : Les sites internet, les blogs et autres réseaux sociaux

L'usage des sites par les candidats est un procédé de communication qui n'exige pas, selon le juge, la mise en place de règles spécifiques

L'article L. 48-1 issu de la loi n° 2011-412 du 14 avr. 2011 rappelle que les interdictions et restrictions prévues par le présent code en matière de propagande électorale sont applicables à tout message ayant le caractère de propagande électorale diffusé par tout moyen de communication au public par voie électronique.

Le recours croissant à internet a suscité de nombreuses interrogations sur le soi-disant vide juridique lié à l'utilisation à des fins électorales de cette

nouvelle technique de communication. Cependant, dès 2001, le juge a procédé à une analyse détaillée de l'application des dispositions du code électoral à l'utilisation par un candidat d'un site Internet et a estimé qu'il n'y avait pas lieu de considérer Internet comme un mode de communication substantiellement différent des autres supports de propagande électorale en l'assimilant aux règles régissant les supports écrits.

Les dépenses correspondantes à ce support doivent figurer dans les comptes de campagne des candidats doivent être intégrées dans le compte,

Il s'agit notamment :

- Des frais de conception du site internet ou du blog du candidat s'il a été créé spécifiquement pour l'élection ;
- Des frais de maintenance du site internet ou du blog du candidat, si sa mise à jour est confiée à un prestataire de service ;
- Des frais éventuels d'hébergement ou frais d'acquisition d'un nom de domaine ;
- Des frais de mise en place de paiement sécurisé si le candidat envisage la collecte de dons en ligne ;
- Du coût éventuel du référencement sur les moteurs de recherche
- De la tarification « au coût par clic » (CPC), etc. ; ce référencement devra s'interrompre six mois avant le premier jour du mois de l'élection, conformément aux dispositions de l'article L. 52-1 du Code électoral.
- De l'achat de mots clefs ; ce référencement devra s'interrompre six mois avant le premier jour du mois de l'élection, conformément aux dispositions de l'article L. 52-1 du Code électoral.
- L'achat de fichiers de données (« mailing list »).

- La fourniture d'information à un candidat par un parti politique d'informations via son site relève de l'activité normale des formations politiques, et le coût correspondant n'a donc pas à figurer au compte de campagne. En revanche, le téléchargement par le candidat de documents (modèles d'affiches, tracts...) qu'il utilisera par la suite pour sa campagne est une dépense devant figurer dans le compte.

- Les candidats peuvent utiliser leur site pour solliciter et obtenir un financement de la part de personnes physiques. Cependant, le candidat ne pouvant recueillir de dons que par l'intermédiaire de son mandataire, les dons en ligne doivent être versés directement sur le compte bancaire de ce dernier, ce qui exclut le recours à un système international de paiement sécurisé de type « PAYPAL », **un tel système contrevenant aux dispositions des articles L. 52-5 alinéa 2 et L. 52-6 alinéa 2 qui prévoient l'unicité du compte bancaire.**

Attention : En vertu de la loi n° 2004-575 du 24 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, les sites internet sont considérés comme un moyen de communication au public en ligne. Ces sites sont des formes de propagande électorale. L'interdiction de la publicité commerciale édictée par l'article L. 52-1 du Code électoral leur est applicable.

Il s'agit :

- Des bandeaux et bannières publicitaires ;
- Des liens commerciaux ou sponsorisés ;
- Du référencement commercial, ou de l'achat de mots clefs.

En ce sens, « le compte de campagne de M. Boukachba a été rejeté par la CNCCFP au motif qu'une somme de 135 euros, correspondant à une prestation publicitaire facturée par le réseau social « Facebook » y a été inscrite, en méconnaissance des art. L. 52-1 et L. 48-1. Si la méconnaissance de l'interdiction résultant de la combinaison du 1er alinéa de l'art. L. 52-1 et de l'art. L. 48-1 constitue une irrégularité susceptible d'altérer la sincérité du scrutin et de justifier, en fonction de son incidence sur les résultats, l'annulation de l'élection, et si le caractère irrégulier d'une telle dépense fait obstacle à ce qu'elle puisse faire l'objet d'un remboursement de la part de l'État, cette méconnaissance ne peut, par elle-même, justifier le rejet du compte de campagne du candidat qui y a porté cette dépense faite en vue de l'élection. La Commission ne pouvait rejeter le compte de campagne pour ce motif (135 €). » (Cons. const 25 mai 2018, AN Oise, 6e circ., M. Boukachba, no 2018-5486 AN).

Cas de l'hébergement gratuit d'un site internet

La commission a admis la possibilité pour un candidat de faire héberger gratuitement son site ou son blog, à une double condition :

-que cette possibilité soit ouverte, de manière indifférenciée, à toute personne qui en fait la demande ;

-et que la seule publicité sur le site soit celle du prestataire de service hébergeant gratuitement ce site. Le candidat doit veiller à ce que cette gratuité ne soit pas consentie en échange de bannières publicitaires ; l'hébergement gratuit pourrait alors être assimilé à un avantage en nature de personne morale, prohibé par l'article L. 52-8 du Code électoral.

Un tel concours en nature n'a pas à figurer au compte de campagne

Les publications à caractère de propagande électorale financées en totalité ou même partiellement par l'achat d'espaces publicitaires (régies) constituent des **concours en nature irréguliers susceptibles d'entraîner le rejet du compte** car consentis par des personnes morales. A fortiori, le candidat ne peut pas faire figurer sur son site (ou son blog) de la publicité commerciale qu'il aurait lui-même sollicitée.

Attention : le fait de recourir à un site institutionnel (par exemple celui d'une collectivité locale ou d'une administration publique) pour promouvoir la campagne d'un candidat est assimilé à un don de personne morale.

L'ensemble des comptes sur les réseaux sociaux des communes peut être maintenu en période pré-électorale mais leur utilisation doit être encadrée comme tout instrument traditionnel de communication institutionnelle.

Par précaution, il est vivement recommandé de les transformer en simples « vitrines » dénuées de références aux prochaines échéances électorales.

Le site internet ne peut plus être modifié à partir de la veille du scrutin à zéro heure (article 49 du Code électoral).

Deux restrictions sont susceptibles de s'appliquer aux propos diffusés sur un site Internet :

- aucune injure ni diffamation ne doit être publiée en ligne ;
- à 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, ce qui nécessite la **mise en sommeil du site** (art. L. 49 al. 2 du Code électoral).

L'utilisation par la liste conduite par le candidat du service gratuit d'hébergement de site Internet, proposé de manière indifférenciée à tous les sites licites par une société se réservant le droit d'inclure un bandeau ou des fenêtres publicitaires sur les sites hébergés, ne constitue pas un avantage spécifique accordée au candidat. Cette utilisation n'est pas non plus considérée comme un don d'une personne morale au sens de l'article L. 52-8 du Code électoral, dès lors qu'il résulte de l'instruction que la gratuité de l'hébergement du site Internet ouvert par le candidat est accordée en contrepartie de la diffusion de messages publicitaires. Le maintien sur un site Internet, le jour du scrutin, d'éléments de propagande électorale ne constitue pas, lorsqu' aucune modification qui s'analyserait en nouveaux messages n'a été opérée, une opération de diffusion prohibée par les dispositions du second alinéa de l'article L. 49 du Code électoral.

Le juge apprécie **au cas par cas** si l'intervention a le caractère de propagande électorale et si elle est de nature à influencer le résultat des votes.

Le site internet de la ville de Nice consacrait une page unique à la présentation du maire de la ville sur un total de plusieurs milliers de pages et n'avait pas été utilisé par le candidat sortant pour les besoins de sa campagne électorale. En conséquence, ce site ne saurait être considéré comme une campagne de promotion publicitaire, ni comme un avantage direct consenti par la collectivité au candidat.

S'il est fait grief au candidat élu d'avoir acheté un lien permettant un meilleur référencement du site internet du parti politique « Territoires en mouvement », en contradiction avec les dispositions du 1er alinéa de l'article L. 52-1 du Code électoral, toutefois, l'achat d'un tel lien, sans rapport avec la campagne électorale, ne méconnaît pas les dispositions du 1er alinéa de l'art. L. 52-1 ou de l'art. L. 48-1. (Cons. const. 18 janv. 2012, AN Hauts-de-Seine, 6e circ., Mme Michèle Schleiffer, no 2012-4592 AN).

Internet constitue-t-il un procédé de publicité commerciale prohibé ?

Le tribunal administratif de Toulouse avait estimé en 2001 qu'un site internet est « *un moyen de propagande auquel il appartient aux électeurs d'y accéder* » et en a conclu qu'il ne constitue pas, d'une manière générale, un procédé de publicité commerciale. Le juge a opéré une distinction entre un site internet et une publication audiovisuelle. C'est la passivité ou l'activité de l'électeur qui permet d'attribuer ou non à un support, la qualité de procédé de publicité commerciale.

Dans le cadre d'une émission télévisuelle ou de radio, l'électeur a un comportement passif, il est destinataire, malgré lui, d'un message ; dans le cadre d'un site internet, l'électeur est obligé, pour consulter le message à caractère électoral, de procéder à une démarche et de prendre une initiative, celle de se rendre sur le site et de le consulter.

C'est cette **démarche pro-active** qui a amené le juge à refuser l'assimilation d'un site internet à un procédé de publicité commerciale. Dès lors, les dispositions de l'article L.52-1 alinéa 1 du code électoral prohibant, dans les six mois précédents celui du scrutin, le recours à tout procédé de publicité commerciale ne trouvent pas à s'appliquer à un site Internet.

« *M. B. a bénéficié de la mise à disposition de trois plateformes appartenant à une société dont l'une de ses colistières est la gérante, pour une durée de quinze jours dans le cadre de la campagne électorale. Il a ainsi bénéficié, de la part d'une personne morale de droit privé autre qu'un parti ou un groupement politique, d'un avantage en nature prohibé par les dispositions de l'art. L. 52-8. Il est constant que cet avantage doit être évalué à un montant de 3 750 euros, soit 18,17 % du montant des dépenses engagées et 15,43 % du plafond des dépenses autorisé dans la circonscription* » (CE, 11 avr. 2018, req. n° 415485).

Comment réagir face aux « fake news » en période pré-électorale ?

À la fin de l'année 2018 a été adoptée la loi « **contre la manipulation de l'information** » en période électorale. Il s'agit d'un cadre juridique tout à fait nouveau, visant à assurer une plus grande transparence vis-à-vis des électeurs. La loi prévoit que « *pendant les 3 mois précédant le premier jour du mois d'élections générales et jusqu'à la date du tour de scrutin où celles-ci sont acquises (donc à compter du 1er décembre 2019), lorsque des allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d'un fait, de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir, sont diffusées de manière délibérée, artificielle ou automatisée et massive par le biais d'un service de communication au public en ligne, le juge des référés peut, à la demande du ministère public, de tout candidat, de tout parti ou groupement politique ou de toute personne ayant intérêt à agir (...), prescrire (aux principaux opérateurs de réseaux sociaux et de plateforme en ligne) toutes mesures proportionnées et nécessaires pour faire cesser cette diffusion* ».

C'est le tribunal de grande instance qui est compétent en première instance de la procédure de référé.

Le Conseil constitutionnel, saisi en décembre 2018, a tenu à rappeler que ces dispositions ne sauraient viser ni les opinions, ni les parodies, ni les inexacitudes partielles ou les simples exagérations (CC, 20 décembre 2018, décision n° 2018-773 DC).

La jurisprudence à venir devrait nous éclairer sur ces **limites parfois ténues**, le juge constitutionnel précisant toutefois qu'aussi bien le caractère inexact et trompeur des informations diffusées, que le risque d'altération de la sincérité du scrutin, doivent être manifestes, pour qu'il y ait atteinte à ce texte. Le 17 mai 2019, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a d'ailleurs publié un certain nombre de recommandations à destination des plateformes en ligne.

Il encourage notamment les opérateurs concernés à harmoniser entre eux les dispositifs de signalement des « fake news » et à s'assurer de leur bonne accessibilité au public.

Exemple à ne pas suivre :

La page « Facebook » d'un maire, de statut « public » au sens des règles de confidentialité de ce réseau social, initialement créée en vue de promouvoir son action en qualité de maire, avait évolué dans son contenu, au fur et à mesure que s'approchait la date du scrutin.

En effet, à l'approche des élections, son contenu mélangeait informations institutionnelles et propagande électorale, le ton initialement proche d'un bulletin municipal glissait progressivement vers la polémique électorale.

L'interaction avec le site officiel de la commune a créé une confusion dans l'esprit des électeurs. 53 connexions ont interagi avec cette page, compte tenu de son statut " public ». Le Conseil d'État a donc annulé le scrutin, eu égard à l'écart de 5 voix séparant les deux listes (CE, 6 mai 2015, req. n° 382518).

3.4 La prise de position en faveur d'un candidat dans la presse écrite peut-elle être mise en œuvre ?

Aux termes de l'article **L. 48 du code électoral**, la presse écrite est soumise au principe de liberté, édicté et protégé par la loi du 29 juillet 1881 : « *sont applicables à la propagande les dispositions de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, à l'exception de son article 16* ».

La presse écrite n'est astreinte à aucune contrainte ; elle n'a pas à assurer le pluralisme des opinions dans ses colonnes. Un organe de presse peut prendre clairement position en faveur d'un candidat. Les candidats ont la possibilité de s'exprimer dans les colonnes d'un journal et d'y exposer leur programme, sans que le coût de cette expression soit retracé dans son compte.

La liberté de la presse connaît cependant deux types de limites :

- D'une part, les limites liées aux incriminations mentionnées sous le chapitre IV de la loi de 1881, à savoir les délits de fausses nouvelles, de diffamation ou d'injures ;
- D'autre part, les insertions payantes sont prohibées pendant les six mois précédant le premier jour d'une élection, et jusqu'au jour du scrutin par l'article L.52-1 alinéa 1. A compter du 30 septembre 2019, aucune publicité ou autre publi-reportage ne peut être inséré, sauf pour faire appel à des dons (cf. infra).

Par ailleurs, tout candidat mis en cause par un organe de presse écrite dispose, conformément à l'article 13 de la loi du 29 juillet 1881, d'un droit de réponse.

Le délai habituel de trois jours pour insérer une réponse **est réduit en période électorale à vingt-quatre heures à compter de la réception de la réponse**, sous réserve d'une remise de celle-ci six heures au moins avant le tirage du journal.

En cas de refus de publier la réponse, le candidat mis en cause devra saisir le juge des référés du tribunal de grande instance en vue de faire cesser une manœuvre irrégulière constitutive du délit de diffamation ou d'injures en se fondant sur les articles 700 et 809 du nouveau code de procédure civile.

3.5 Le recours par un candidat à la publicité commerciale

En principe, le recours à la publicité commerciale à des fins électorales est possible, mais rigoureusement encadré. Les règles dépendent du type de média utilisé :

- **Pour l'audiovisuel**, l'interdiction est générale, quelle que soit la période. L'article 14 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de la communication dispose que les émissions publicitaires à caractère politique sont interdites et que toute infraction à cette disposition est passible d'amende de 75 000 euros.

Les différentes chaînes sont en effet astreintes à un principe de neutralité et de pluralisme, ce qui sous-entend qu'elles doivent laisser s'exprimer tous les courants politiques en présence. Le contrôle du respect de ce pluralisme revient au CSA. Mais le juge de l'élection peut aussi en tenir compte dans le cadre de son contrôle sur la sincérité du scrutin, et même annuler une élection au motif qu'un programme de télévision n'a pas respecté ce pluralisme.

- **Pour la presse**, la prohibition varie. L'article L.52-1 du code électoral prévoit en effet que « *Pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite* ».

Jusqu'à cette date, les candidats pourront acheter de l'espace publicitaire. Cet achat devra se faire au prix du marché, et le coût correspondant devra être intégré dans le compte de campagne.

Le législateur a prévu toutefois une exception à ce principe, puisque les candidats peuvent recourir à la publicité par voie de presse pour solliciter les dons autorisés par le présent article. La publicité ne peut contenir d'autres mentions que celles propres à permettre le versement du don (art. L.52-8 al. 5).

Quant aux radios, elles sont astreintes au même régime juridique que la télévision. Elles doivent traiter équitablement les différentes listes. La mise à disposition régulière d'un temps d'antenne au profit d'un candidat s'apparente à de la publicité politique mais aussi à un don en provenance d'une personne morale.

3.6 Un candidat peut-il faire des cadeaux aux électeurs et peut-il vendre des objets publicitaires ?

Le candidat peut offrir des objets (briquets, autocollants, tee-shirts, plaquettes, ouvrages, ...) avec son nom ou sa photographie dans le but de favoriser son élection. Mais il devra bien sûr **intégrer le coût de ces objets dans son compte de campagne** et veiller à ne pas en dépasser le plafond. La distribution de cadeaux doit rester dans des limites raisonnables. Dans le cas contraire, le juge de l'élection peut conclure à une tentative de pression sur les électeurs, conduisant à l'annulation des opérations électorales. Il en est de même pour les dons financiers qui pourraient être accordés à des personnes physiques, voire à des personnes morales telles que des associations.

Il est possible d'intégrer des recettes commerciales dans le compte de campagne. Il peut s'agir du produit de ventes de gadgets, (stylos, pin's, briquets, ...) ou encore le produit des ventes de tickets de tombolas ou de lotos.

Ces recettes doivent rester limitées, et obligatoirement transiter par le compte bancaire ou postal ouvert par le mandataire. Il en est de même pour les dépenses correspondant à la conception et à la fabrication des différents objets.

3.7 Est-il possible d'utiliser des sondages d'opinion ?

Un candidat peut procéder ou faire procéder à des sondages d'opinion, quel que soit le thème de ces sondages.

Mais les incidences sur le compte de campagne ne sont pas les mêmes selon la nature des questions posées et l'utilisation des résultats du sondage. Il faut distinguer les sondages de notoriété des sondages organisés en vue de l'élection.

Un simple sondage de notoriété qui n'est pas utilisé exclusivement pour orienter la campagne du candidat pour le compte duquel ce sondage a été effectué n'a pas à figurer dans le compte. Idem lorsque le sondage est sans rapport avec la campagne électorale.

En revanche, si le sondage est exploité par le candidat, le coût des questions exploitées est considéré comme une dépense électorale. Cette exploitation résulte notamment de la diffusion des résultats par le candidat ou encore de la prise en compte de ces résultats dans le but d'orienter sa campagne électorale.

« CE, 31 janvier 1997, élections municipales de Mende, req. n° 179300 : Le sondage commandé par le maire de Mende à l'institut Ipsos plus d'un an avant la date du scrutin municipal n'entre pas dans la période de comptabilisation des dépenses électorales définie par l'article L.52-4 du code électoral. ».

Interdiction de diffuser des sondages la veille et le jour de chaque tour de scrutin

La loi n° 77-808 du 19 juillet 1997 applicable en la matière a été modifiée par une loi n° 2002-214 du 19 février 2002.

La limitation de l'interdiction de publication et de diffusion des sondages est passée de 7 jours à 2 jours.

Elle s'applique aux sondages relatifs de manière directe ou non à toute élection prévue par le Code électoral. Il est interdit de publier des sondages la veille et le jour de chaque tour de scrutin.

Cette interdiction vise également les sondages ayant déjà fait l'objet d'une publication, diffusion, ou d'un commentaire la veille de chaque tour de scrutin mais ne fait pas obstacle à la poursuite de la diffusion de publications parues ou des données mises en ligne avant cette date.

La publication doit s'accompagner de certaines indications établies sous la responsabilité de l'organisme qui l'a réalisé (article 1 de la loi). Les sanctions sont prévues à l'article 12 de la loi qui renvoie à l'article L. 90-1 du Code électoral.

Enfin rappelons qu'au-delà du plafonnement des dépenses qui réduit les possibilités de propagande électorale, le législateur a entendu interdire le recours à certains procédés de communication.

L'article L. 246 punit d'une amende de 3 750 € et d'un emprisonnement de six mois, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque enfreindra les dispositions de l'article L. 240 précité.

3.8 Comment bien élaborer la publicité pour la collecte de dons ?

Si l'article L.52-1 alinéa 1 prohibe toute publicité électorale par voie de presse pendant les six mois précédant le mois de l'élection et jusqu'au jour où celle-ci est acquise, le législateur autorise les candidats à procéder à l'appel à des dons pour le financement de leur campagne par encart publicitaire et ce durant toute la campagne, sous réserve du formalisme mentionné sous l'article L.52-9 et, bien entendu sous réserve que la dépense afférente soit intégrée dans le compte du candidat.

Aux termes de l'article L.52-9, « *les actes et documents émanant d'une association de financement électorale ou d'un mandataire financier et destinés au tiers, notamment ceux utilisés pour des appels à des dons doivent indiquer le candidat ou les listes de candidats destinataires des sommes collectées ainsi que la dénomination de l'association et la date à laquelle elle a été déclarée ou le nom du mandataire financier et la date à laquelle il a été désigné. Ils doivent indiquer que le candidat ne peut recueillir de dons que par l'intermédiaire de ladite association ou dudit mandataire et reproduire les dispositions de l'article précédant* ».

En plaçant un coupon en fin de publication (journal, bulletin de liaison ou plaquette), les candidats donnent à leurs électeurs la possibilité de leur écrire ou de faire un don. Le coupon doit comporter les informations nécessaires à la collecte de don et au soutien de l'action du candidat. Bien entendu, le coût de cette publicité devra être intégré en dépense dans le compte de campagne du candidat.

Art. L. 52-7-1 (L. no 2017-1339 du 15 sept. 2017, art. 26-I-1o et II, en vigueur le 1er janv. 2018) Les personnes physiques peuvent consentir des prêts à un candidat dès lors que ces prêts ne sont pas effectués à titre habituel.

La durée de ces prêts ne peut excéder cinq ans. Un décret en Conseil d'État fixe le plafond et les conditions d'encadrement du prêt consenti pour garantir que ce prêt ne constitue pas un don déguisé.

Le candidat bénéficiaire du prêt fournit au prêteur les informations concernant les caractéristiques du prêt s'agissant du taux d'intérêt applicable, du montant total du prêt, de sa durée ainsi que de ses modalités et de ses conditions de remboursement.

Le candidat bénéficiaire du prêt informe le prêteur des conséquences liées à la défaillance de l'emprunteur.

Il adresse chaque année à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques un état du remboursement du prêt.

Une lettre de sollicitation de dons auprès de personnes physiques doit en conséquence être établie selon le modèle qui suit :

DONS DE PERSONNES PHYSIQUES

Association de financement de la campagne électorale de M. (Mme)

Adresse, association déclarée le

M. (Mme), mandataire financier de la campagne électorale de M. (Mme).....

Adresse Mandataire désigné le

M.....

Conformément aux lois du 11 mars 1988, du 15 janvier 1990 et du 19 janvier 1995 relatives au financement de la vie politique, notre association a été agréée (j'ai été désigné) par M. (Mme) comme mandataire financier de sa campagne à l'élection

A ce titre, nous avons (j'ai) l'honneur, par la présente, de vous demander de bien vouloir nous apporter votre soutien pour la campagne de M. (Mme)

Ce soutien peut inclure une participation financière à la campagne électorale qui ouvre droit à des déductions fiscales au regard de l'impôt sur le revenu (article 200 du code général des impôts).

Si vous êtes prêt à nous apporter un soutien financier, vous voudrez bien établir votre chèque à l'ordre de Seul(e) habilité(e) à recueillir des dons pour cette élection et qui établira le reçu prévu par l'article L. 52-10 du code électoral à joindre à votre déclaration d'impôts.

Nous nous tenons bien évidemment à votre disposition pour vous apporter toutes les informations complémentaires que vous pourriez souhaiter.

Dans cette attente et vous remerciant par avance de l'attention que vous voudrez bien apporter à notre demande, nous vous prions d'agréer, M....., au nom du / de la candidat(e) et de nous-mêmes, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Conformément à la loi, nous vous rappelons les dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, à savoir :

« Une personne physique peut verser un don à un candidat si elle est de nationalité française ou si elle réside en France. Les dons consentis par une personne physique dûment identifiée pour le financement de la campagne d'un ou plusieurs candidats lors des mêmes élections ne peuvent excéder 4 600 €.

Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. (...)

Tout don de plus de 150 € consenti à un candidat en vue de sa campagne doit être versé par chèque (L. no 2005-1719 du 30 déc. 2005, art. 5) «, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire. (...)

Le montant global des dons en espèces faits au candidat ne peut excéder 20 p. 100 du montant des dépenses autorisées lorsque ce montant est égal ou supérieur à 15 000 € en application de l'article L. 52-11. (...)».

NB : Le montant du plafond est déterminé en fonction du nombre d'habitants de la circonscription d'élection, conformément au tableau ci-après (*L. n° 95-65 du 19 janv. 1995*) :

FRACTION DE LA POPULATION DE LA CIRCONSCRIPTION	Élection des conseillers municipaux	
	Listes présentes au premier tour	Listes présentes au second tour
N'excédant pas 15 000 habitants	1,22€	1,68€
De 15 001 à 30 000 habitants	1,07€	1,52€
De 30 001 à 60 000 habitants	0,91€	1,22€
De 60 001 à 100 000 habitants	0,84€	1,14€
De 100 001 à 150 000 habitants	0,76€	1,07€
De 150 001 à 250 000 habitants	0,69€	0,84€
Excédant 250 000 habitants	0,53€	0,76€

Au demeurant, toute publicité commerciale mise en œuvre au profit d'un candidat ou d'une liste de candidats à des fins électorales dans la période non prohibée doit recueillir conformément aux dispositions de l'article **L.52-16 précité** « *l'accord express du candidat, du responsable de la liste ou de leurs représentants dûment qualifiés* ».

3.9 Quelle est la stratégie juridique à adopter en direction de l'adversaire en matière de propagande ?

Pendant la campagne électorale **le candidat a tout intérêt à envisager l'hypothèse de sa défaite et de la saisine du juge de l'élection** en vue d'obtenir l'annulation de l'élection de l'adversaire vainqueur.

Une première démarche doit consister à **accumuler les preuves des irrégularités commises par l'adversaire**, tant en matière de propagande électorale que de communication institutionnelle, dès lors que ce dernier est déjà titulaire d'une fonction exécutive, ou encore en matière de compte de campagne (formalités, recettes irrégulières, telles que dons prohibés, dépenses irrégulières, dépassement du plafond...).

Il peut donc être utile **de faire constater par huissier de justice le recours à des actions de propagande illicites**, et de poursuivre devant le tribunal correctionnel les injures ou diffamations auxquelles se livrerait l'adversaire (Voir chapitre VI).

Deuxièmement, le recours au juge des référés devant le tribunal de grande instance peut permettre de mettre fin au trouble illicite auquel se livre l'adversaire. La procédure du référé définie par les articles 808 et 809 du nouveau code de procédure civile a pour objet de demander au juge judiciaire de faire cesser un trouble manifestement illicite ou pour prévenir un dommage imminent. Le juge des référés ne se prononce pas sur le fond. Il se contente de constater le caractère fondé de la demande et de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser le trouble.

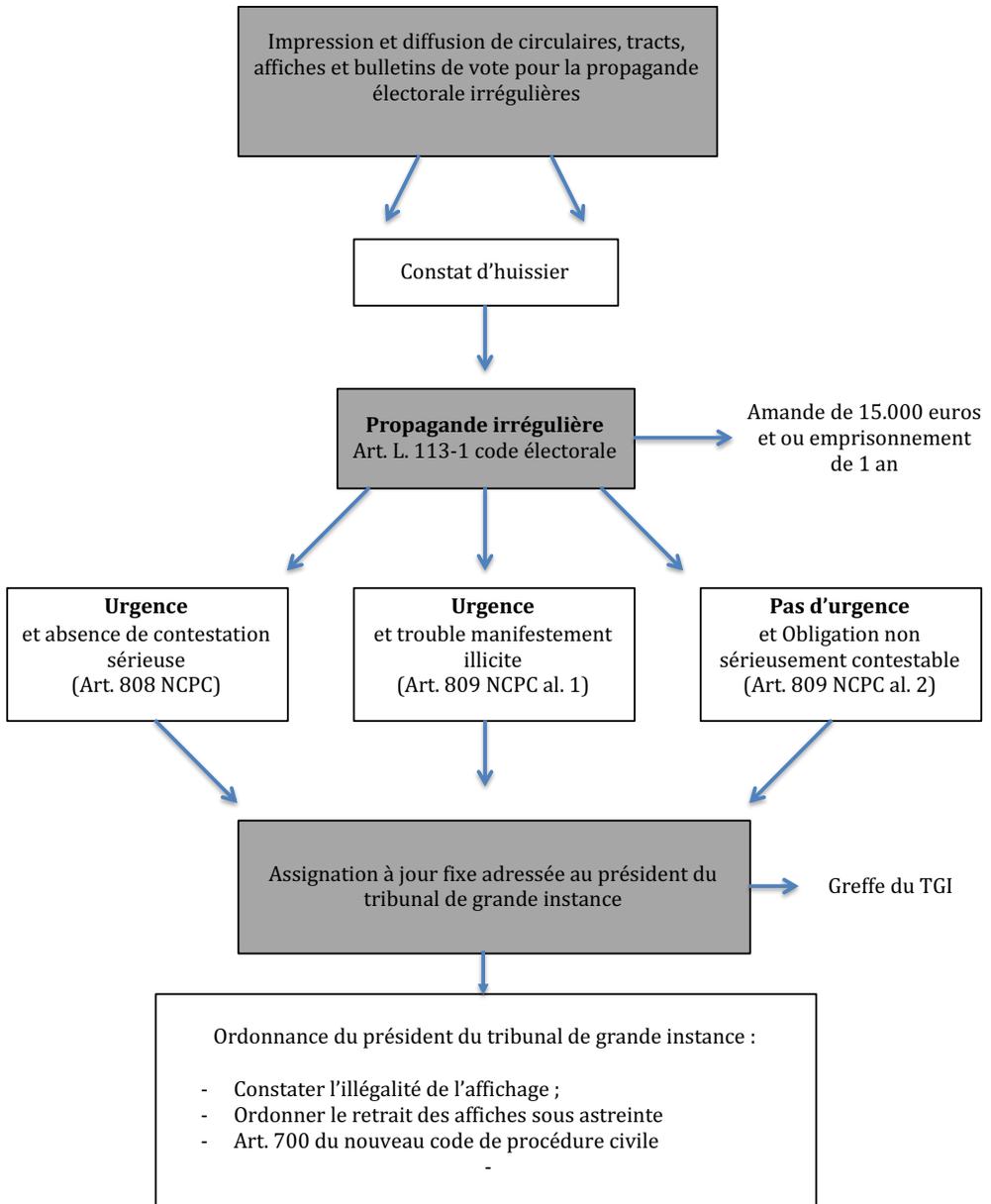
Ces mesures prennent le plus souvent la forme d'une astreinte. Le juge ordonne à l'auteur de la manœuvre irrégulière, telle par exemple qu'un affichage sauvage, de la faire cesser dans un délai déterminé. En cas d'urgence, le délai sera de 12 heures ou 24 heures. En matière d'affichage irrégulier, l'astreinte prononcée atteint dans la pratique 100 à 200 euros, assortie d'une astreinte par jour et par affiche.

Il y a lieu d'ordonner sous astreinte l'enlèvement d'affiches apposées hors des emplacements réservés, un mois avant l'élection, ces affiches ayant été apposées durant la période prohibée et leur conception en faisant à l'évidence des affiches relatives à l'élection, au sens de l'art. L. 51, même si le candidat ne s'est pas officiellement déclaré au moment de leur apposition mais seulement quelques jours plus tard (TGI, Carcassonne, réf., 2 nov. 1990 : JCP 1991. II. 2160).

NB :

L'interdiction générale de faire usage de certains moyens généraux de propagande n'est appliquée avec rigueur que la veille et le jour du scrutin, qui s'impose alors quel que soit le support, prohibé ou autorisé, notamment l'usage de tout moyen de communication électronique. Cette période de neutralité coïncide avec l'interdiction de diffusion et de commentaire des résultats de sondages en application de l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977. L'interdiction d'introduction tardive d'éléments nouveaux de polémique électorale, prévue à l'article 48-2, faisant écho à la jurisprudence relevant des cas où est exclue toute possibilité de « réponse utile » à certaines polémiques prend tout son sens si les faits ont lieu le samedi, veille de l'élection.

**Les pouvoirs du juge civil en cas de manœuvres illicites de l'adversaire
(propagande irrégulière, tracts, affichage sauvage...)**



« Mais l'isolement n'est pas possible en temps d'élections, pas plus que la solitude au milieu d'un champs de bataille. »

Victor Hugo

Chapitre IV

La communication institutionnelle des collectivités territoriales intéressées par le scrutin

Les règles relatives à la communication ne concernent pas seulement la communication des candidats. Le législateur a voulu encadrer la communication institutionnelle des collectivités gérées par les élus sortants candidats qui pourraient être tentés d'utiliser les moyens publics mis à leur disposition pour favoriser leur réélection. Depuis les années 90, le recours par un candidat à des moyens de communication émanant d'une collectivité est strictement interdit. Cela suppose que soit opérée de manière permanente par les candidats la distinction entre ce qui appartient à la campagne électorale, dont le coût est à retracer dans le compte de campagne, et ce qui relève de la communication institutionnelle d'une collectivité intéressée, dont au premier chef la commune et l'intercommunalité, mais également tous les satellites de celles-ci. En tout état de cause le législateur tout comme le juge n'ont pas entendu mettre entre parenthèse la vie des collectivités « intéressées par le scrutin », le principe de continuité et de poursuite de la vie municipale s'appliquant.

4.1. Quel est le cadre juridique de la communication institutionnelle ?

Le cadre juridique mis en place dès 1990, renforcé en 1995 puis en 2017, empêche les élus sortants de profiter de leur position pour les avantager auprès des électeurs. Toutefois, les critères utilisés par le juge de l'élection pour distinguer dans la communication institutionnelle d'une éventuelle part électoraliste lui laissent une large marge d'appréciation. Cette part d'incertitude est d'autant plus préjudiciable que les sanctions encourues par les élus sont importantes.

Deux dispositions principales régissent la communication institutionnelle en période électorale :

L'article L.52-8 du Code électoral précité indique que « *Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués* ». Ce texte interdit à toute personne morale, et donc aux collectivités publiques, de financer une campagne électorale. L'interdiction comprend bien évidemment les apports financiers, mais aussi les avantages en nature, qui peuvent prendre la forme d'une campagne de communication institutionnelle. En somme, une campagne qui valoriserait directement un élu sortant est prohibée.

L'article L.52-1 al. 2 du même code dispose quant à lui qu'« *à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin* ». Pris à la lettre, cet article interdit toutes les actions de promotion visant les réalisations et la gestion des collectivités. En fait, le juge de l'élection a interprété les termes « promotion publicitaire » non selon leur sens commercial (nature du message, type de support) mais plutôt comme interdisant toute valorisation indirecte de l'action des élus.

En définitive, aucun article du code électoral n'interdit les actions de communication institutionnelle en période électorale. En revanche, ces actions ne doivent en aucun cas influencer sur la campagne électorale en cours et procurer un avantage aux élus sortants. La loi du 3 janvier 2001 a atténué le dispositif existant en autorisant un candidat à faire un bilan de mandat, sous réserve que l'opération soit retracée dans son compte de campagne.

4.1.1 L'incidence indirecte des règles sur le financement des campagnes électorales : l'applicabilité de l'article L. 52-8 à la communication institutionnelle

Les dispositions de l'article L.52-8 précitées soulèvent plusieurs questions : quelles sont les collectivités et circonscriptions concernées, quelle est la nature des campagnes de communication visées, quelle est la durée de la prohibition ?

* Les collectivités publiques et leurs satellites

L'article L.52-8 du code électoral concerne indistinctement toutes les personnes morales de quelque nature que ce soit, à l'exception des partis politiques. Est donc concernée par la prohibition, la communication émanant des personnes morales de droit public (commune, conseil général et conseil régional, EPCI, établissements publics locaux...) ou des personnes morales de droit privé agissant pour leur compte (associations, sociétés d'économie mixte...).

* Les circonscriptions concernées

Dans les communes de moins de 9 000 habitants (cf. art. L.52-4 al. 3 du code électoral), les candidats n'ont pas à établir de compte de campagne et ne sont pas soumis à la règle du plafonnement de leurs dépenses. Ils ne sont pas pour autant exonérés de toute contrainte. Notamment, l'article L.52-8 est applicable, quelle que soit la taille de la circonscription électorale, à toute élection au suffrage universel direct.

* Les campagnes de communication concernées

L'article L.52-8 du code électoral vise les avantages en nature dont peut bénéficier le candidat dans le financement de sa campagne, c'est-à-dire les campagnes de communication institutionnelle qui tendraient à mettre en valeur la personne d'un élu sortant, candidat aux prochaines échéances

électorales. C'est la personnalisation de l'action de communication institutionnelle autour des thèmes de campagne et du candidat lui-même qui est prohibée par l'article L.52-8 du code électoral.

Le législateur, en posant un principe d'interdiction des campagnes de promotion publicitaire en période électorale, n'a pas défini cette notion. **Le but de la prohibition posée par l'article L.52-1 al. 2 est d'éviter tout phénomène de prime au sortant, autrement dit l'utilisation des moyens que l'exercice d'une fonction exécutive pourrait procurer par l'organisation d'une campagne publicitaire artificieuse visant la promotion personnelle de l'élu au travers des réalisations ou de la gestion de sa collectivité.**

La notion même de campagne de promotion publicitaire reste passablement floue, les textes, pas plus que la jurisprudence ne nous indiquant s'il s'agit d'une action promotionnelle unique, répétée ou d'une succession d'opérations différentes dans la période visée sous l'article L.52-1 al. 2.

Quant à la notion de publicité, l'article 3 de la loi du 29 décembre 1979 dispose que *« constitue une publicité à l'exclusion des enseignes et préenseignes, toute inscription, forme ou image destinée à informer le public ou à attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités »*. Ce critère n'a pas été retenu par le juge de l'élection. Son approche est empirique. **C'est en fonction des éléments de l'espèce et essentiellement du contenu du message transmis que le juge verra dans la campagne de promotion un acte de propagande prohibé ou au contraire une simple information des administrés.**

Au-delà, la prohibition vise à garantir le principe d'égalité des chances de succès entre le sortant et ses adversaires. Le juge de l'élection, dans une démarche pragmatique et au cas d'espèce, prend en considération le

support de l'opération promotionnelle, son contenu, sa présentation, sa périodicité, pour apprécier le caractère licite ou non de la campagne. Pour le Conseil d'État : « *il résulte des travaux préparatoires de la loi du 15 janvier 1990 dont est issue la rédaction de l'article L.52-1 al. 2 que le législateur n'a pas entendu interdire la diffusion, en période électorale, des bulletins d'information municipale, dès lors qu'ils ne comporteraient aucune modification dans leur périodicité, leur présentation ou leur contenu* ».

Attention : La circonstance qu'un candidat élu a fait imprimer, aux frais de la commune, des cartes de vœux indiquant sa qualité de candidat aux élections municipales ainsi que des cartes de visite comportant des numéros de téléphone correspondant à des lignes municipales, ce qui a d'ailleurs donné lieu à un rappel à l'ordre des services de la mairie, établit une violation des dispositions de l'art. L. 52-8. En conséquence, le compte de campagne de l'intéressé doit être rejeté, son élection doit être annulée et il est déclaré inéligible pour une durée d'un an au mandat de conseiller municipal. (TA, Paris, 10 oct. 2001, req. n° 0104291/3).

Mais le Conseil d'État n'a pas partagé cette analyse puisqu'il a jugé que l'élu, ayant remboursé à la commune des avantages consentis par une personne morale de droit public, à savoir des cartes de vœux portant la mention «chef de file des communistes aux élections municipales», d'une part, et la commune ayant, d'autre part, très rapidement fait interrompre le fonctionnement des lignes de téléphone et de télécopie mises à sa disposition, ne peut être considéré comme ayant bénéficié d'un don ou d'un avantage prohibé, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif (CE, 8 juill. 2002, req. n° 240021).

Deux des éditions du bulletin municipal et le dépliant du délégataire de service public constituent des avantages en faveur du maire sortant prohibés par l'art. L. 52-8; ces avantages représentant près de 37 % du plafond des dépenses électorales, et l'intention du maire sortant d'en rembourser une partie à la commune n'ayant pas été suivie d'un versement effectif et les dépenses correspondantes n'ayant d'ailleurs pas été inscrites à l'état des dépenses de son compte de campagne, leur perception était, à elle seule, de nature à justifier le rejet par la CNCCFP (CE, 10 juill. 2009, req. n° 322070).

4.1.2 L'interdiction des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité

Selon l'article L.52-1 al. 2 du code électoral, « **à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin** »

4.1.3 Quelle est la période d'application ?

L'article L.52-1 pose le principe de l'interdiction durant les 6 mois qui précèdent celui d'une élection générale. Le Conseil d'État a précisé que cette interdiction s'applique dès le premier jour du 6^{ème} mois précédant celui au cours duquel la première élection générale doit avoir lieu. Dès lors, l'article s'applique pendant une période de six mois précédant une élection générale.

* La notion de collectivité intéressée par le scrutin

L'article **L.52-1 al. 2** a pour objet, de mettre sur un pied d'égalité nouveaux candidats et sortants, et de faire en sorte qu'aucun candidat ne puisse tirer

un avantage d'ordre électoral en utilisant les moyens que lui procure sa fonction. Dès lors, sont concernées les collectivités dont les élus sont candidats à l'élection en cause. Sont visés, non seulement les collectivités territoriales, régions, départements et communes, mais également leurs établissements publics (CCAS, OPHLM, régies dotées de la personnalité morale...) et notamment les établissements publics de coopération intercommunale (syndicats de communes, syndicats mixtes, communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines). Sont également concernés leurs satellites publics tels que les groupements d'intérêt public (GIP) et leurs satellites privés tels que les sociétés d'économie mixte locale (SEML) et les associations subventionnées.

La prohibition d'une campagne de promotion publicitaire d'une « *collectivité intéressée par le scrutin* » est renforcée par les dispositions de l'article L. 52-8 qui prohibe **tout don ou avantage direct ou indirect d'une personne morale.**

Les collectivités intéressées	Leurs établissements publics	Leurs satellites publics ou privés
<ul style="list-style-type: none"> • État • Régions • Départements • Communes 	<ul style="list-style-type: none"> • Établissements publics nationaux • Établissements publics locaux • Syndicats intercommunaux • Communautés de Communes • Communautés d'agglomération • Communautés urbaines 	<ul style="list-style-type: none"> • SEM • SEML • Associations • Entreprises privées délégataires de service public • etc.

4.1.4 Le droit à l'expression des membres de l'opposition ne peut contrevenir aux dispositions des articles L. 52-1 et L. 52-8 du code électoral

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, a instauré un droit à l'expression de l'opposition « *dans les bulletins d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal* ». Sont concernées les communes de plus de 3500 habitants, (article L. 2121-27-1 du CGCT), les départements (article L ; 2121-24-1 du CGCT), les régions (article L. 4132-23-1 du CGCT) et les EPCI (article L. 5211-1 du CGCT).

Le droit à l'expression des élus d'opposition

Les élus concernés	Les droits	Les modalités d'application	La nature des supports concernés
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conseillers municipaux des villes de plus de 3500h ▪ Conseillers communautaires des EPCI ayant une ville de plus de 3500 habitants 	<p style="text-align: center;">Droit d'expression individuel des conseillers municipaux et communautaires (Art. 2121-27-1 du CGCT)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le règlement intérieur fixe les modalités d'application de ce droit d'expression. ▪ Ce droit se limite à un commentaire – fût il critique – des réalisations de la collectivité. ▪ Il doit respecter les règles de la liberté de la presse et le code électoral (notamment les dispositions de l'article 52-1 en ce qui concerne la communication institutionnelle en période de campagne) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les bulletins d'information municipale ▪ Tout périodique d'information générale édité par la commune ▪ Les magazines d'information en ligne (Internet notamment)

Cette **obligation de réserver un espace d'expression, dans les bulletins d'information générale**, quel qu'en soit le support, (papier ou numérique) constitue un droit individuel détenu par chaque conseiller municipal n'appartenant pas à la majorité. Le droit à l'expression de l'opposition ne peut contrevenir aux dispositions de l'article L. 52-8, tout comme de l'article L. 52-1 prohibant respectivement les dons des personnes morales aux candidats et les campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité intéressée.

Le fait pour un élu d'opposition d'avoir bénéficié de pages gratuites promouvant sa candidature dans un bulletin municipal sera assimilé par le juge de l'élection à un avantage en nature et à un don prohibé, susceptible d'entraîner le rejet du compte de campagne par la CNCCFP et l'inéligibilité du candidat pendant un an. **Autrement dit, l'interdiction qui pèse sur les élus de la majorité vaut tout autant pour les élus de l'opposition, notamment s'ils s'expriment dans une tribune libre transformée en outil de propagande électorale.**

Par ailleurs, la transgression des interdits des alinéas 1 et 2 de l'article L. 52-1 par le biais de tribunes libres pourrait également amener le juge à annuler l'élection notamment dans l'hypothèse d'un très faible écart de voix. En tout état de cause, l'interdit de l'article L. 52-1 alinéa 2 vaudra tant pour les élus de la majorité que pour les élus de l'opposition, notamment dans le cas de figure spécifique à la loi PML où des mairies d'arrondissement seraient dirigées par des élus d'opposition, ou encore dans le cas de communautés dont certains représentants pourraient être en compétition sur tel ou tel scrutin.

4.1.5 Existe-t-il une interdiction de porter à la connaissance du public un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit ?

Selon l'article L.50-1 du code électoral, « *pendant les six mois précédant le 1^{er} jour du mois d'une élection et jusqu'à la date de scrutin où celle-ci est acquise, aucun numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit ne*

peut être porté à la connaissance du public par un candidat, une liste de candidats ou à leur profit ».

Cette disposition, déjà analysée concernant la communication des candidats, trouve également à s'appliquer à la communication des collectivités. En effet, l'interdiction mentionne les candidats, les listes de candidats mais aussi, plus généralement, tout acteur qui mettrait un numéro gratuit à leur profit. Il ne vise donc pas les numéros d'appel téléphoniques ou télématiques gratuits d'une collectivité, mais seulement leur détournement à des fins électorales par des candidats. Les collectivités peuvent maintenir un numéro vert dans la mesure où celui-ci n'est utilisé que pour la communication institutionnelle et n'est pas détourné à des fins de propagande électorale.

Le Conseil d'État a considéré légal l'usage d'un numéro vert permettant aux citoyens d'une commune de dialoguer gratuitement et régulièrement avec le maire, dans la mesure où cette pratique **existait préalablement** à la campagne électorale et que le contenu des messages délivrés n'était pas modifié à l'approche de l'échéance électorale.

La référence faite par l'élu sortant, sur son site de campagne, à la possibilité de dialoguer en direct avec lui par le procédé d'appel d'ordinateur à ordinateur Skype, messagerie qui permet une communication téléphonique gratuite entre internautes ayant accès à une liaison à haut débit, ne saurait être regardée comme constituant l'indication d'un numéro d'appel gratuit prohibé par l'art. L. 50-1 (CE, 15 mai 2009, req. n° 322132).

4.2 La distinction nécessaire entre communication électorale et institutionnelle

Les différents articles du code électoral régissant la communication institutionnelle en période électorale n'ont pas tous la même portée et les mêmes conséquences en cas de violation. Toutefois, ils obéissent tous à un même objectif : **éviter que la communication institutionnelle n'influe sur le comportement des électeurs, et rétablir, de ce fait, l'égalité entre**

candidats nouveaux et candidats déjà titulaires d'un mandat. Dans chaque cas, le juge va s'interroger sur le caractère électoral ou non de l'action de communication et utiliser plusieurs critères, selon la méthode du « *faisceau d'indices* ». Le critère de l'objectivité et de la neutralité étant bien sûr déterminant, ceux de l'antériorité, de la régularité et de l'identité ne constituant que des critères accessoires.

Pour ne pas dévoyer une action de communication institutionnelle en période électorale et ne pas prendre le risque de la transformer en propagande électorale, **quatre principes** doivent guider les actes des services en charge de la communication au sein des collectivités publiques.

4.2.1 Le principe de l'objectivité et de la neutralité

Sur le fond, l'information municipale ne doit comporter, en particulier en période électorale, que des messages politiquement neutres à caractère purement informatif faisant appel au civisme des administrés, à des valeurs républicaines. La communication des collectivités territoriales ne doit pas porter sur le nom et sur les réalisations des élus des collectivités qu'ils dirigent. Le message doit être ciblé sur des thèmes politiquement neutres tels que la culture, l'histoire, le tourisme, le civisme, le patrimoine naturel, la protection de l'environnement...

Par exemple, rien n'empêche une collectivité d'organiser une campagne de sensibilisation par voie de presse et d'affichage en direction des jeunes pour les informer sur le droit électoral, sur des mesures de sécurité destinées à éviter des cambriolages en période estivale, sur la collecte sélective des ordures ménagères, sur l'accès à des services publics existants ou venant d'être créés tels que des transports collectifs, des colonies de vacances, sur l'aide susceptible d'être apportée par le CCAS aux personnes âgées.

Concernant la communication événementielle, celle-ci est possible sous réserve de ne pas procéder dans l'année préélectorale à une orchestration telle qu'en raison de son caractère exceptionnel elle puisse être considérée par le juge comme détournée de sa finalité informative première, soit à des

fins de propagande électorale, soit à des fins de promotion des réalisations et/ou de la gestion de la collectivité.

4.2.2 *Le principe de l'antériorité*

L'action de communication (manifestation, commémoration, inauguration) ne doit pas avoir été créée spécifiquement en vue des élections ni pour soutenir tel ou tel candidat aux élections à venir. La création de tout nouveau support de communication est à proscrire en période électorale.

Publier un nouveau magazine quelque mois avant l'entrée en vigueur de l'article L. 52-8 du code électoral n'est pas suffisant pour justifier d'une antériorité. La création et le financement par la commune de Villeurbanne d'une lettre mensuelle « Objectif » en avril 1994, a valu à son maire d'être déclaré inéligible par le Conseil d'État : « *compte tenu de son contenu et de la date de son lancement, « Objectif » présente, pour partie, le caractère de propagande dont Monsieur Chabroux, maire sortant a tiré bénéfice pour sa campagne électorale* » (CE, 15 janvier 1997, élections municipales de Villeurbanne, req. n° 176.828).

4.2.3 *Le principe de la régularité*

Il n'est pas possible de modifier la périodicité des manifestations et publications (magazines municipaux d'informations, lettre du maire aux administrés, etc.) notamment en imaginant d'en augmenter la fréquence dans la période préélectorale, sous peine d'être sanctionné.

4.2.4 *Le principe de l'identité de la forme du support*

La forme d'un journal d'information, comme de tout autre support de communication utilisé par la collectivité, ne peut être modifiée avant les élections et ce, notamment en termes de pagination, rubrique, charge graphique, diffusion... sous peine de sanctions.

Le Conseil d'État a annulé en novembre 1996 des élections municipales au motif que « le bulletin municipal dressait de manière exceptionnel *un bilan complet et flatteur de l'action menée par la municipalité.*

COMMENT DISTINGUER COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE ET COMMUNICATION DE L'ELU CANDIDAT ?

Les principes jurisprudentiels de la communication institutionnelle		Les recommandations pour les collectivités intéressées par le scrutin
<p>NEUTRALITE DU CONTENU</p> <p>L'information de toute collectivité intéressée ne doit comporter que des messages politiquement neutres à caractère purement informatif.</p>		<p>1- Séparation stricte entre la communication institutionnelle de toutes collectivités intéressées et la communication électorale du candidat. Les responsables de la communication de la collectivité intéressée doivent :</p>
<p>ANTERIORITE DES ACTIONS</p> <p>L'action de communication (publication, inauguration, etc.) ne doit pas avoir été lancée spécifiquement en vue des élections pour soutenir un candidat</p>		<p>-renoncer à communiquer sur les thèmes de campagne du candidat ;</p> <p>- adopter un style rédactionnel propre à écarter toute confusion entre la communication de la collectivité intéressée et la communication électorale du candidat.</p>
<p>IDENTITE DES SUPPORTS</p> <p>Interdiction de modifier les supports de communication utilisés par la collectivité (pagination, rubrique, ...).</p>		<p>2- Aucun moyen de toutes collectivités intéressées ou de ses satellites (photos, personnels, moyens mis à disposition des groupes) ne devra être utilisé par le candidat</p>
<p>REGULARITE DES ACTIONS</p> <p>Impossible de modifier la périodicité des manifestations, publications, ... dans la période pré-électorale.</p>		<p>3- Centraliser toute information en direction de l'extérieur par la mise en place d'une procédure d'autorisation pour toute action d'information</p>

4.3 Application à différentes formes de communication

4.3.1 Les réceptions, manifestations et commémorations

Les réceptions, manifestations et commémorations diverses obéissent aux principes communs de l'ensemble de la communication institutionnelle : neutralité, antériorité, régularité et identité. L'organisation de telles actions est donc toujours possible en période électorale, à condition qu'il n'y ait pas d'ampleur nouvelle donnée à l'évènement.

Le caractère traditionnel d'une fête, l'absence d'allusion à la campagne amènent le juge de l'élection à ne pas considérer le maintien de telles manifestations comme constitutif d'une manœuvre électorale.

Un évènement exceptionnel justifie également l'organisation d'une manifestation publique par une collectivité, **sous réserve que soit évitée toute valorisation des élus sortants**, dans l'année précédant le mois du scrutin et des réalisations ou de la gestion de la collectivité dans les six mois précédant le mois du scrutin.

La distribution par la collectivité de places gratuites pour un spectacle ou une manifestation sportive ne constitue pas un acte de propagande électorale, dès lors que cette distribution respecte les principes de régularité et d'identité, les distributions de places gratuites n'excédant pas les pratiques habituelles. Il en va de même de la pratique des dons tels que les colis distribués au bénéfice des personnes âgées ou des cadeaux de fête des mères.

En revanche, compte tenu de ces mêmes principes, l'organisation de manifestations nouvelles est à déconseiller, sauf si elle se justifie expressément (anniversaire de la ville, commémorations d'un évènement historique ...). Il existe, en effet, des manifestations exceptionnelles par nature, qui ne peuvent se prévaloir de l'antériorité et de la régularité mais trouvent leur justification. Il reste que ce caractère exceptionnel n'autorise pas tout. Les différentes actions menées doivent être clairement

distinguées de la promotion des élus et dans les six mois qui précèdent celui du scrutin, elles ne doivent en aucun cas être l'occasion d'une mise en œuvre de campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion des collectivités intéressées.

4.3.2 *Les inaugurations*

Les inaugurations rythment l'exercice d'un mandat local. Ces manifestations usuelles ne posent pas de difficultés dans la mesure où elles s'insèrent dans la continuité de la vie locale. En revanche, elles peuvent poser un problème dès lors qu'elles dissimuleraient une opération de communication électorale.

Les inaugurations de nouveaux bâtiments, installations ou services, peuvent être organisées par une collectivité dont les élus seraient candidats aux prochaines élections sous réserve de prendre les précautions qui suivent :

* Concernant la détermination de la date de l'inauguration :

Une inauguration, lorsqu'elle est justifiée par le calendrier d'achèvement des travaux, ne constitue pas une action de communication prohibée dès lors que, en période électorale, elle se limite à son strict objet à savoir la présentation objective à la population d'une réalisation de la collectivité ;

Toutefois, **inaugurer quatre mois avant une élection municipale une bibliothèque qui avait été ouverte au public un an et demi plus tôt ainsi qu'une station d'épuration fonctionnant depuis plusieurs mois, constitue une campagne de promotion publicitaire des réalisations d'une collectivité prohibée par l'article L. 52-1 du code électoral** : les dépenses correspondantes doivent être regardées comme des dépenses électorales et être intégrées dans le compte de campagne du maire sortant tête de liste (CE, 7 mai 1997, élections municipales d'Annonay, req. n°176788).

La communication institutionnelle doit suivre le calendrier des travaux, de la pose de la première pierre jusqu'à l'ouverture du bâtiment et de

l'installation et non pas suivre le calendrier de l'élection. Mais, rien n'interdit de faire coïncider les travaux avec le calendrier électoral et de faire des relations de presse autour de la manifestation.

* Concernant l'annonce de l'inauguration :

Les cartons d'invitation pour l'inauguration peuvent être signés par le maire, contrairement à une idée répandue à tort. Simplement, la rédaction de ces invitations doit être la plus sobre possible. Le nombre des destinataires de l'invitation doit être similaire à ce qu'il était coutume de faire hors période électorale. En aucun cas, les destinataires ne doivent être plus nombreux que pour les inaugurations hors contexte électoral. Il faut éviter les excès en matière d'affiches ou de diffusion de plaquettes annonçant l'évènement, le caractère massif de ce type d'action pouvant conférer à l'opération un caractère considéré par le juge comme présentant un caractère « publicitaire ».

La presse peut être invitée à cette manifestation sous réserve que ces invitations soient réalisées dans les mêmes conditions qu'habituellement.

* Concernant le déroulement de l'inauguration :

La dépense liée à la manifestation ne doit pas être supérieure aux dépenses engagées habituellement pour des manifestations comparables (surveiller les budgets, par manifestation et en masse globale).

L'évènement ne doit pas être le prétexte à une vaste opération de rappel des réalisations effectuées tout au long du mandat écoulé, ni de propagande électorale. Les discours d'inauguration doivent donc rester particulièrement sobres et neutres (ne pas valoriser l'action des élus) dans l'année qui précède le scrutin ; dans les six mois, ils devront, en outre, éviter toute mise en valeur de la gestion de la collectivité.

* Concernant la communication postérieure à l'inauguration :

La presse écrite locale peut communiquer librement sur l'évènement que l'inauguration constitue. La collectivité peut, au nom du principe de

continuité de la communication institutionnelle, maintenir les contacts (points presse, conférences de presse, transmission régulière de communiqués concernant la vie de la collectivité), sans toutefois en augmenter le rythme et l'importance ; bien entendu, elle ne peut pas, dans les six mois visés par l'article L. 52-1 commander des publi-reportages.

Quelles précautions prendre concernant les relations avec la presse ?

Ce que la collectivité peut faire	Ce que la collectivité ne doit pas faire
<ul style="list-style-type: none"> • Maintenir les conférences de presse mensuelles ou la transmission mensuelle d'informations sur la vie communale qui existaient auparavant. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les publi-reportages.

Un magazine municipal peut également relater cette manifestation mais, s'agissant d'un support de communication public, le texte doit être purement informatif et s'abstenir de toute valorisation des élus tant au niveau du texte que des photos.

Celles qui mettent en situation les élus sont à éviter dans les supports édités par la collectivité, seule la presse, sur le fondement du principe de liberté, reste libre de faire ce que bon lui semble.

La description du monument ou de l'installation inaugurée doit être effectuée dans des termes neutres afin que l'article du magazine municipal ne puisse pas être assimilé à une mise en valeur des réalisations de l'équipe sortante.

L'information doit rester « brute », sans qualificatifs élogieux. L'accumulation des formules valorisantes, dans une « langue de bois » d'usage encore fréquent, a pour effet de transformer l'information en une présentation favorablement orientée de l'action des élus candidats.

* Concernant le nombre total d'inaugurations :

Il faut veiller à ce que le nombre des inaugurations, logiquement plus important en fin de mandat, ne soit cependant pas supérieur à ce qu'il est en temps normal.

Les inaugurations au regard de l'interdiction d'utiliser les fonds publics à des fins de propagande électorale

L'article **L. 52-8 prohibe les dons des personnes morales**. Les avantages en nature sont assimilés à des dons en deniers. Dès lors, les élus ne doivent pas profiter d'un discours d'inauguration, soit pour présenter leurs projets pour l'avenir, soit pour évoquer leur candidature aux prochaines élections.

Toute annonce d'un projet dont la réalisation serait conditionnée par l'élection du candidat, serait qualifiée de propagande électorale. La nature de l'inauguration en serait altérée puisque la manifestation serait transformée de fait en réunion électorale. Son coût serait alors pour partie à réintégrer, tant en dépenses qu'en recettes, dans le compte de campagne de l'élu.

Le compte ferait ainsi apparaître un don, sous la forme d'un avantage en nature, provenant d'une personne morale, susceptible de rejet par la CNCCFP ou par le juge de l'élection. Les risques pour le candidat élu sont de trois ordres :

- Le juge électoral peut, en l'absence de bonne foi, le démissionner d'office et le déclarer inéligible pour un an ;
- Sur un plan financier, le rejet à bon droit du compte de campagne a pour conséquence la perte du remboursement forfaitaire de l'État ;
- Le cas échéant, sur plainte de l'adversaire, le juge pénal pourrait poursuivre l'élu sortant pour détournement de biens publics.

Il convient donc de **s'en tenir à l'objet de l'inauguration** en évitant d'aborder tout autre thème susceptible d'être au cœur du débat électoral, de ne pas brosser une rétrospective des réalisations de la collectivité et de ne pas faire de propositions identiques à celles pouvant être formulées par les élus candidats, dans le cadre de leur programme électoral.

Il faut « coller à l'évènement ». La communication institutionnelle doit suivre le calendrier des travaux (de la pose de la première pierre jusqu'à l'ouverture du site)

**Comment rédiger les cartons d'invitations ?*

La formulation retenue sur les cartons d'invitations sera la moins personnalisée possible afin qu'il n'y ait pas derrière l'invitation une volonté manifeste de promouvoir la personnalité d'un candidat aux prochaines élections.

Faire du maire la puissance invitante d'une manifestation ne constitue pas une infraction aux dispositions du code électoral, dès lors qu'est associée l'ensemble du conseil municipal.

Il est recommandé de recourir à la formulation suivante :

« Monsieur le Maire de.....,
Le conseil municipal,
Vous invitent à »

Rien ne s'oppose à ce que le chef de l'exécutif soit annoncé sur les invitations comme président d'honneur.

Comment éviter les dérapages lors des inaugurations ?

Avant l'inauguration	Pendant l'inauguration	Après l'inauguration
<u>Les cartons d'invitation</u>		<u>Dans les bulletins d'information municipale</u>
Rédaction la plus sobre possible Ne pas augmenter le nombre de destinataires Inviter la presse dans les mêmes conditions que d'habitude Ne pas réaliser d'affiches ou de plaquettes annonçant l'évènement (caractère publicitaire du document) Ne pas augmenter les dépenses par rapport aux dépenses engagées ordinairement pour des manifestations comparables (surveiller les budgets) Rien n'interdit à l'exécutif de la collectivité de signer le carton d'invitation de son nom.	Ne pas rappeler les réalisations effectuées tout au long du mandat écoulé Pas de propagande électorale Ne pas présenter ses projets et sa candidature aux prochaines élections	Texte purement informatif, pas de mise en valeur des élus Éviter les photos les mettant en situation Description en termes neutres de l'équipement inauguré Éviter les qualificatifs trop élogieux

4.3.3 Les visites de quartiers

Dans la mesure où les visites de quartiers constituent une pratique antérieure à la période électorale, la poursuite d'une telle action est autorisée, toujours sur le fondement de la continuité de la vie publique locale, sous une double réserve : de n'en pas augmenter la fréquence, sauf circonstances nouvelles le justifiant objectivement ; de ne pas détourner ces visites de quartiers de leur objet initial, à savoir l'information et l'écoute des attentes des administrés, sous peine là encore de se voir reprocher la violation des dispositions des articles L. 52-1 alinéa 2 et L. 52-8 du code électoral.

QUELLES PRECAUTIONS PRENDRE CONCERNANT LES VISITES DE QUARTIER ?	
Ce que la collectivité peut faire	Ce que la collectivité ne doit pas faire
<ul style="list-style-type: none">• Si elles constituent une pratique antérieure à la période électorale, elles sont autorisées dans les mêmes conditions : ne pas augmenter la fréquence et elles doivent avoir pour objet l'information des administrés.	<ul style="list-style-type: none">• Instaurer des visites de quartiers qui n'existaient pas avant la période électorale avec un objectif électoral.

4.3.4 Les bulletins et magazines institutionnels des collectivités

Aucune disposition n'interdit aux collectivités locales d'informer les citoyens sur la vie de la commune, au travers de ses bulletins et magazines municipaux, lettres du maire aux administrés dès lors qu'il ne s'agit que d'information. Il s'agit, là encore, du principe de la continuité de la vie municipale et plus précisément du service public à caractère administratif que constitue l'information des administrés.

Les collectivités doivent simplement s’abstenir de publier des journaux ou magazines municipaux, des plaquettes valorisant l’action des élus ou des réalisations de la collectivité.

Sont, en revanche permises les opérations d’informations traditionnelles ou « *ponctuelles* » dépourvues de tout lien avec la campagne électorale et non susceptibles d’influer sur les résultats de l’élection.

Le juge de l’élection a considéré à plusieurs reprises qu’un bulletin municipal avait servi de support à une campagne de promotion au bénéfice de l’exécutif sortant, candidat

Le Conseil constitutionnel a jugé que les frais de réalisation et de diffusion du bulletin municipal pendant la période électorale devraient être imputés au compte de campagne pour l’équivalent de dix pages se rattachant directement à la promotion du candidat ou à celle de son programme électoral.

Le Conseil d’État a jugé que la diffusion d’un journal municipal dressant un bilan avantageux de l’action menée par la municipalité et valorisant l’élu devait être regardée comme ayant constitué une campagne de promotion publicitaire au sens de l’article L. 52-1 du code électoral.

La proximité entre les thèmes développés dans le magazine et ceux retenus par le candidat pour sa campagne est un indice du caractère électoral du bulletin.

S’agissant de la publicité commerciale par voie de presse, le Conseil d’État a considéré que la publication, dans un quotidien local, d’une publi-information vantant les réalisations de la municipalité et appelant à sa reconduction, est une irrégularité constitutive de manœuvre qui a altéré la sincérité du scrutin acquis à une faible majorité.

En revanche, le juge de l’élection a considéré qu’un bulletin municipal ne constituait pas une campagne au sens de l’article L. 52-1 alinéa 2 dans la mesure où « *le bulletin se bornait comme les années précédentes, à*

rappeler l'activité du syndicat intercommunal à vocation scolaire que présidait le candidat ».

En dépit de l'irrégularité de la périodicité de la publication, l'absence de contenu électoral ou polémique du magazine municipal fait que celui-ci ne constitue pas une manœuvre à caractère électoral.

De même, la publication de documents informatifs, de type plaquette ou annuaire permettant aux administrés de **bénéficier de renseignements pratique relatifs à la vie quotidienne ou à l'accès aux services publics existants** sur le territoire de la collectivité intéressée par le scrutin, ne constitue un acte de nature électoral.

Les informations sur l'avancement de travaux municipaux de type « **info chantier** » ne constituent pas non plus une manœuvre irrégulière. Enfin, la diffusion restreinte d'une publication est un facteur atténuant l'intention électoraliste.

Quelles précautions prendre concernant les bulletins et magazines institutionnels ?

Ce que la collectivité peut faire	Ce que la collectivité ne doit pas faire
<ul style="list-style-type: none"> • Conserver le bulletin municipal, départemental, régional dans son état habituel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Réaliser des interviews dans lesquelles le candidat se met en valeur.
<ul style="list-style-type: none"> • Continuer à publier des numéros spéciaux si cela existait déjà, avec la même périodicité et en prenant garde de ne pas adopter un ton élogieux. 	<ul style="list-style-type: none"> • Publier un numéro spécial comportant un bilan des actions qu'il a menées en tant qu' élu.
<ul style="list-style-type: none"> • Modifier la présentation si cela n'a pas pour objet de mettre en valeur l' élu et les réalisations de la collectivité. 	<ul style="list-style-type: none"> • Créer une publication uniquement pour promouvoir son image et les réalisations de la collectivité.
<ul style="list-style-type: none"> • Conserver l'éditorial accompagné de la photo de l' élu s'il existait auparavant, en prenant garde au texte et au contenu du bulletin (ton neutre, aucune allusion à la campagne, aucune valorisation de son auteur et de l'édito). 	<ul style="list-style-type: none"> • Modifier la présentation de la publication et sa diffusion (augmentation du nombre de numéros, titres « accrocheurs », etc.) de manière excessive, avec pour but une mise en valeur des élus et des réalisations.
<ul style="list-style-type: none"> • Maintenir les « Tribunes libres » si elles ne sont pas détournées de leur objet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Faire voisiner des articles vantant les réalisations et la gestion de la collectivité avec la photo de l' élu.
	<ul style="list-style-type: none"> • Créer un événement avec une photographie de l' élu quelques mois avant l' élection.
	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter dans les articles un style laudateur pour décrire les réalisations de la ville.

4.3.5 Les lettres

Comme gestionnaires, les élus sortants sont amenés à diffuser des lettres relatives à la situation personnelle des administrés. **Celles-ci peuvent continuer à être envoyées sous la forme habituellement utilisée** ; les lettres destinées aux chômeurs et aux bénéficiaires du RMI entre les deux tours, transmises par le truchement du CCAS, dont la candidate assure la présidence et destinées à l'information des intéressés reprenant les avantages accordés par l'assemblée départementale sans y ajouter quoi que ce soit, ne constituent ni pression, ni manœuvre.

Il est bien évident que si la lettre contient des propos électoraux, elle devient irrégulière : la diffusion par le suppléant, maire d'une commune, et par un vice-président du Conseil général, d'une lettre personnelle à en-tête de la mairie et du Conseil général, invitant les électeurs à voter pour un candidat est une irrégularité.

Quelles précautions prendre concernant les lettres de soutien ?

Ce que la collectivité peut faire	Ce que la collectivité ne doit pas faire
<ul style="list-style-type: none">• Les lettres relatives à la situation personnelle des administrés peuvent continuer à être envoyées sous la forme habituellement utilisée : aucune allusion aux scrutins, ni promesses liées à la réélection.	<ul style="list-style-type: none">• Adresser des lettres contenant des propositions électorales (cela concerne toutes les actions qui dépassent le cadre du mandat en cours).
<ul style="list-style-type: none">• Les lettres d'accompagnement signées de l'élu annonçant et expliquant la mise en œuvre d'une opération d'intérêt général dès lors qu'il y a antériorité de cette pratique.	

4.3.6 Les émissions télévisées financées par les collectivités

Les principes régissant la diffusion des bulletins et des lettres des collectivités sont également applicables aux émissions de télévision financées par les collectivités.

4.3.7 L'affichage institutionnel

L'affichage à l'initiative de la collectivité, comportant un message purement informatif à l'attention des administrés, n'est pas sanctionné par le juge administratif.

L'utilisation de panneaux d'affichage de type « *Trivision* », portant l'inscription « Ville fleurie - la qualité du cadre de vie », ne peut être regardée comme une action de publicité commerciale à des fins de propagande électorale ; l'utilisation de panneaux par lesquels la municipalité présente ses vœux à la population ne constitue pas une action de propagande électorale, dès lors que par leur graphisme et par leur contenu, les affiches n'ont véhiculé aucun message susceptible d'être interprété comme une invitation des électeurs à voter pour le candidat.

Quelles précautions prendre concernant l'affichage institutionnel ?

Ce que la collectivité peut faire	Ce que la collectivité ne doit pas faire
<ul style="list-style-type: none">• L'affichage commercial sur le mobilier urbain est possible s'il est purement informatif.	<ul style="list-style-type: none">• Délivrer, par un affichage financé par la collectivité, un message de nature électorale.

4.3.8 Les cartons d'invitation

Concernant les cartons d'invitation c'est le principe de continuité qui doit guider la politique d'invitation aux différentes manifestations organisées par les collectivités. Il convient simplement d'éviter une personnalisation excessive de ces cartons. Cela ne signifie pas qu'il faille ôter toutes

références au président de l'exécutif, même s'il est candidat à sa succession. Le maire ou président peut parfaitement signer de son nom le carton. Il est souhaitable d'associer à l'évènement l'ensemble du conseil municipal ou départemental.

Bien entendu, **le nombre d'invitations diffusées doit être conforme à la pratique habituelle pour des manifestations comparables.**

4.3.9 Les bilans de mandat

La réalisation et la **diffusion d'un bilan de mandat peuvent s'apparenter à une campagne de promotion publicitaire** des réalisations de la collectivité, ce que prohibe l'article L. 52-1 alinéa 2 dans les six mois précédant le mois du scrutin.

Ainsi, la diffusion dans la période critique d'un bulletin « *qui dressait un bilan avantageux de l'action menée par la municipalité et établissait une liste des divers projets que la municipalité entendait réaliser, comportait diverses photos et un éditorial du maire, candidat à l'élection* », conduit compte tenu du faible écart des voix, à l'annulation de l'élection.

L'interdiction valait même si le bilan de mandat n'est pas financé par la collectivité. Désormais, l'alinéa 5 de l'article L. 52-2 du code électoral autorise la diffusion d'un bilan de mandat par le candidat, à ses frais. Le bilan de mandat ne doit en aucun cas être pris en charge par une collectivité publique.

4.3.10 Les éditoriaux

A propos des éditoriaux du maire (ou du président) dans le bulletin municipal, le **principe de continuité du service public** veut que les magazines et autres supports de communication ne changent pas à l'approche des élections. Un magazine municipal peut comporter, dans les mêmes formes que celles utilisées hors période électorale, les rubriques habituelles dont l'existence est bien établie. Ainsi le maire, comme tout exécutif, peut continuer à écrire et signer des éditoriaux et à accompagner cet éditorial de sa photographie, dès lors que la pratique est bien instituée.

En revanche, il faudra être, plus encore que d'ordinaire, **très attentif au contenu de l'éditorial** qui ne doit pas pouvoir être assimilé à de la propagande électorale. L'éditorial ne devra faire aucune allusion à la campagne ni comporter une valorisation de la personne de son auteur dans l'année précédant le mois de l'élection. Dans les six mois de la période électorale, un éditorial ne doit pas non plus être l'occasion de valoriser les réalisations ou la gestion de la collectivité.

Certaines collectivités, en application de la **théorie du « risque zéro »**, en viennent à supprimer les éditoriaux.

Pourquoi se priver d'un moyen de communication qui au demeurant n'a jamais été critiqué par le juge de l'élection ni constitué un motif d'annulation d'une opération électorale, pour autant que les précautions évoquées ci-dessus sont bien prises ?

4.3.11 Les vœux annuels doivent t'ils être mesurés ?

L'impression et l'envoi des cartes de vœux ne constituent pas à *priori* une dépense électorale. C'est une pratique traditionnelle possible même à l'approche des élections, à condition de le faire dans les mêmes conditions et volume de diffusion que les années précédentes, d'où l'utilité de conserver les traces des dépenses des années précédentes.

Simplement, il est nécessaire de veiller à ce que le message n'ait pas de caractère électoral, le juge de l'élection examinant le contenu de la carte adressé aux électeurs en cas de contestation ; *« si des cartes de vœux ont été adressées par le candidat en sa qualité de conseiller général, elles ne contiennent aucune référence précise aux élections contestées »*, et dès lors n'enfreignent pas les dispositions du code électoral.

Quoi qu'il en soit, les vœux annuels doivent faire état le moins possible du bilan de l'équipe en place et éviter d'aborder les échéances électorales.

4.3.12 L'utilisation des photos de la photothèque municipale est-elle possible ?

L'utilisation par un candidat de photos réalisées par les services de la collectivité dont il est l'élu faites, par exemple, dans le but d'illustrer le bulletin municipal constitue un avantage en nature prohibé par l'article L. 52-8 du code électoral, conduisant au rejet à bon droit du compte et à l'inéligibilité du candidat ou du candidat tête de liste.

Mais rien n'interdit à un candidat d'acheter des photos à une collectivité, si celle-ci le permet et offre la même possibilité à l'ensemble des candidats.

Dans ce cas, les photographies, comme toutes autres prestations devront être facturées au prix du marché et la dépense intégrée dans le compte de campagne.

Quelles précautions prendre concernant l'utilisation des photos du service de communication ?

Ce que la collectivité peut faire	Ce que la collectivité ne doit pas faire
<ul style="list-style-type: none">• Mettre à la disposition de tous les candidats les photos de la collectivité (la photographie doit être vendue au prix du marché).	<ul style="list-style-type: none">• Utiliser sans les payer les photos de la collectivité pour confectionner une brochure diffusée pendant la campagne constitue un avantage en nature prohibé par l'article L. 52-8 du Code électoral.

4.3.13 La réalisation de sondages à l'initiative d'une collectivité est-elle envisageable ?

Un sondage qui a pour objet de connaître l'état d'esprit de la population, quant à l'image de la ville et de ses services, peut être réalisé en période électorale. Encore faut-il que ces résultats ne soient pas exploités pendant la campagne électorale par les élus-candidats.

La réalisation de sondages par une collectivité n'est pas prohibée, mais certaines précautions doivent être prises concernant :

- Le moment de sa réalisation : un sondage peut sans risque être réalisé en dehors de la période prévue par l'article L. 52-4, c'est-à-dire plus d'un an avant l'élection, si la dépense a également été engagée par la collectivité avant cette date ;
- Le commanditaire du sondage : un sondage ne doit en aucun cas être commandité par un, élu de la collectivité, candidat, ou avec son accord ;
- L'exploitation du sondage dans la campagne : cette exploitation peut résulter soit de la diffusion des résultats par le candidat ou son entourage, par exemple par voie de presse ou lors d'une réunion électorale, soit de l'utilisation de ses résultats pour orienter une campagne. Dès lors, constitue une dépense électorale tout sondage effectué dans l'année précédant l'élection, commandité par un candidat (ou avec son accord, même tacite) et lui servant à l'orientation de sa campagne électorale.

Dans l'année qui précède le mois du scrutin, tout sondage réalisé par la collectivité et dont les résultats seraient exploités par le candidat pour orienter sa campagne, constitue une dépense électorale pouvant être réintégrée dans le compte de campagne, ainsi qu'un don d'une personne morale prohibé par l'article L. 52-8 du code électoral, susceptible d'entraîner l'inéligibilité du candidat.

Il a été jugé que le coût du sondage commandé par le maire d'une commune, portant sur les préoccupations prioritaires des habitants de la

commune, sur leur appréciation du bilan de la municipalité sortante, sur leurs intentions de vote aux prochaines élections, n'avait pas à figurer dans le compte de campagne déposé par ce maire, candidat aux élections municipales, dès lors que le sondage avait été effectué et que la dépense correspondante avait été engagée avant l'ouverture de la période préélectorale.

NB : La loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion prévoit que la veille de chaque tour de scrutin ainsi que le jour de celui-ci, sont interdits, par quelque moyen que ce soit, la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage ayant un rapport avec l'élection. Cette interdiction est également applicable aux sondages ayant fait l'objet d'une publication, d'une diffusion ou d'un commentaire avant la veille de chaque tour de scrutin. Elle ne fait pas obstacle à la poursuite de la diffusion des publications parues ou des données mises en ligne avant cette date.

Quelles précautions prendre concernant les sondages ?

Ce que la collectivité peut faire	Ce que la collectivité ne doit pas faire
<ul style="list-style-type: none"> • Un sondage dont l'objet est de connaître l'appréciation que porte la population sur l'image de la Ville et de ses services peut être réalisé, s'il n'est pas destiné à être exploité pendant la campagne électorale par les élus candidats. • Un sondage d'opinion ou destiné à orienter la campagne des élus candidats sur leurs propres fonds. 	<ul style="list-style-type: none"> • Commander un sondage qui sera réalisé avec les fonds de la collectivité sur les intentions de vote de la population ou destiné à orienter la campagne électorale. <p>Il s'agit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des sondages qui portent sur les attentes des électeurs et permettent de choisir les thèmes de la campagne du candidat en fonction de leurs préoccupations ; - des sondages qui, dans leur exploitation, peuvent servir de support électoral : sondages dont les résultats pourraient faire l'objet d'une publicité, voire d'un affichage ; - les sondages qui sont effectués en vue de déterminer les chances de succès des candidats.

4.3.14 *Peut-ont organiser des référendums locaux en période préélectorale ?*

Pour prémunir tous élus candidats de tentations plébiscitaires en recourant aux techniques référendaires instaurées successivement en 2002 et 2003, le législateur a encadré ces dernières en en interdisant l'organisation dans un certain délai précédant les élections. Le régime juridique de ces consultations populaires diffère, notamment quant à leur portée. Le résultat d'un référendum d'intérêt local ne constitue juridiquement qu'un avis qui ne lie pas la collectivité, par opposition au référendum décisionnel local issu de la réforme constitutionnelle de mars 2003 évoqué ci-dessous.

La loi du 27 février 2002 (dite « démocratie de proximité ») a prévu la possibilité pour les communes d'engager un référendum d'intérêt local portant exclusivement sur des questions relevant de la compétence du conseil municipal et de la compétence du maire.

Cette technique de démocratie participative ne peut être mise en œuvre en période électorale :

« Aucune consultation ne peut avoir lieu à partir du 1er janvier de l'année civile du renouvellement général des conseils municipaux, de communauté, d'agglomération urbaine, généraux, régionaux, ou territoriaux, ni durant les campagnes électorales précédant les élections au suffrage universel direct ou indirect. Deux consultations portant sur un même objet ne peuvent intervenir dans un délai inférieur à deux ans. Un délai d'un an doit s'écouler entre deux » (art. L. 2142-6 du CGCT).

- La loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 a étendu à chaque niveau de collectivité territoriale (communes, départements, régions) la technique du référendum en lui conférant une valeur décisionnelle étant précisé que seul l'exécutif peut proposer à son assemblée délibérante de soumettre à référendum « *tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité* ». Cette nouvelle technique de participation des

électeurs connaît un encadrement similaire à celui de l'article L. 2142-6 du CGCT. Aux termes de l'article L0 1112-6 du CGCT :

« Une collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local : 1° A compter du premier jour du sixième mois précédant celui au cours duquel il doit être procédé au renouvellement général ou au renouvellement d'une série des membres de son assemblée délibérante ; 2° Pendant la campagne ou le jour du scrutin prévus pour des consultations organisées dans son ressort sur le fondement du dernier alinéa de l'article 72-1, de l'article 72-4 et du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution.

Aucune collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local pendant la campagne ou les jours du scrutin prévus pour :

1° Le renouvellement général ou le renouvellement d'une série des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;

2° Le renouvellement général des députés ;

3° Le renouvellement de chacune des séries des sénateurs ;

4° L'élection des membres du Parlement européen ;

5° L'élection du Président de la République ;

6° Un référendum décidé par le président de la République ».

La délibération organisant un référendum local devient caduque dans les cas prévus au présent article ou en cas de dissolution de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale l'ayant décidé, de démission de tous ses membres ou d'annulation définitive de leur élection. Une

collectivité territoriale ne peut organiser plusieurs référendums locaux portant sur un même objet dans un délai inférieur à un an.

4.3.15 les numéros verts

En période électorale, les collectivités peuvent maintenir des numéros verts pour l'information de leurs administrés, à condition que les renseignements diffusés ne servent pas à la promotion des élus ou des réalisations de la collectivité. Le juge de l'élection se réfère aux critères de neutralité, d'antériorité, de régularité et d'identité de forme pour distinguer communication institutionnelle et communication électorale.

En revanche, un numéro vert servant à la campagne des élus sortants est susceptible d'être sanctionné à deux titres, par la réintégration du coût de l'opération dans le compte de campagne de l'élu et par l'annulation des opérations électorales si la sincérité du scrutin a été affectée par la mise en place du numéro vert.

Quelles précautions prendre concernant les numéros verts ?

Ce que la collectivité peut faire	Ce que la collectivité ne doit pas faire
<ul style="list-style-type: none">• La création ou le maintien d'un numéro vert uniquement pour l'information des administrés est possible.	<ul style="list-style-type: none">• La création d'un numéro vert ou sa transformation en moyen de promotion des réalisations de la collectivité.

4.3.16 Les sites Internet des collectivités peuvent-ils servir de support à la campagne de l'élu sortant ?

Il convient d'appliquer à la communication par Internet des collectivités intéressées par le scrutin les principes généraux du droit et de la jurisprudence visant la communication des collectivités. Les règles de

neutralité, d'antériorité, de régularité et d'identité qui découlent du principe de continuité des services publics s'appliquent également ici.

En cas de création pendant les six mois précédant le mois de l'élection d'un site par une collectivité locale, il convient d'être particulièrement vigilant sur le contenu des informations délivrées, dans la mesure où ce moyen nouveau ne bénéficie pas de l'antériorité requise. Il conviendra notamment de prohiber toute mise en valeur de l'exécutif et de la municipalité en place.

En ce qui concerne les sites existants, ils pourront rester ouverts sous deux conditions :

- que les informations diffusées ne changent pas de nature durant cette période ;
- que ces informations n'aient pas pour objet ou pour effet de valoriser la personne d'élus sortants candidats.

En outre, toujours dans les six mois précédant le scrutin, le site Internet d'une collectivité locale ne devra comporter « *aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion* ». Il convient donc de prendre garde à ce que le contenu du site ne puisse être assimilable à une telle campagne.

Quelles précautions prendre concernant les sites Internet ?

Ce que la collectivité peut faire	Ce que la collectivité ne doit pas faire
<ul style="list-style-type: none">• Les sites Internet peuvent rester ouverts si les informations diffusées ne changent pas de nature.• La création d'un site Internet est possible si elle a pour but d'informer la population.	<ul style="list-style-type: none">• Modifier les informations présentes sur le site Internet de la collectivité pour effectuer une valorisation des élus sortants ou des réalisations de la collectivité.

Le site Internet de la mairie, ou de la communauté (EPCI) dès lors qu'il se contente de donner des informations d'ordre administratif et ne présente aucune information pouvant s'apparenter à de la propagande électorale, ne constitue pas un avantage direct ou indirect consenti par la collectivité au candidat.

Le juge apprécie au cas par cas si l'intervention a le caractère de propagande électorale et si elle est de nature à influencer le résultat des votes.

4.3.17 Les ouvrages concernant les collectivités sont-ils à inclure dans ma propagande électorale ?

Il conviendra que les candidats sortants soient particulièrement prudents à propos de la publication d'ouvrages à l'initiative et aux frais de la collectivité intéressée par le scrutin. Cela est particulièrement vrai pour les ouvrages comportant une rétrospective historique mais aussi une mise en valeur des réalisations les plus récentes de la collectivité, pouvant être assimilées à un bilan de mandat et/ou comportant des photos du maire sortant et de son équipe.

Un tel ouvrage pourra être non seulement sanctionné au titre des dispositions de l'article L. 52-1 alinéa 2, dès lors que sa diffusion serait assurée dans les six mois précédant celui où l'élection sera acquise, mais aussi au titre de l'avantage prohibé provenant d'une personne morale de droit public. Une telle hypothèse serait notamment établie dès lors que l'ouvrage ferait l'objet d'une diffusion gratuite, à la charge de la commune, mais au bénéfice du candidat sortant.

Bien entendu, le coût des ouvrages distribués gratuitement mettant en valeur la personne de l'élu ou ses réalisations devra être réintégré dans le compte de campagne et pourra avoir pour conséquence le rejet à bon droit de ce dernier et, soit l'annulation du scrutin, soit le prononcé de

l'inéligibilité pour trois ans du candidat ou du candidat tête de liste et sa démission d'office.

En revanche, lorsque le livre ne porte ni sur la campagne électorale, ni sur la gestion ou les réalisations de la collectivité sur lesquelles porte l'ouvrage, il est tout à fait possible de le publier, même en période électorale.

Le juge électoral a, par exemple, considéré que ne méconnaissait pas les dispositions de l'article L.52-1 du code électoral, un livre intitulé « *d'une île au monde* » et dont l'auteur était candidat.

A l'inverse, la publication d'un ouvrage contenant des considérations générales et des réflexions critiques sur les orientations à mettre en œuvre pour la gestion communale, implique la réintégration des dépenses de promotion de l'ouvrage dans les comptes du candidat.

4.3.18 L'utilisation des fichiers des collectivités est-elle permise ?

La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) a émis plusieurs avis concernant l'utilisation des fichiers des collectivités à des fins politiques. Dans une recommandation du 3 décembre 1996, elle a indiqué que les fichiers publics ont « *une finalité particulière qui ne comporte pas celle de faire de la prospection politique* ». Le principe est donc celui de l'interdiction de l'utilisation des fichiers comme instruments de propagande électorale.

Dans un avis du 12 avril 2000, la commission a durci sa position en rappelant aux maires qu'« *ils ne peuvent pas faire usage des informations portées sur les registres d'état civil à des fins de communication personnalisée* », comme cela se pratique pourtant souvent lors de naissances, décès ou mariages. Toutefois, les élus sortants comme tous candidats peuvent utiliser la liste électorale, au même titre que la liste orange de la Poste et des Télécommunications, et, sous réserve de leur accord, des fichiers des partis politiques.

4.3.19 L'utilisation de moyens humains et matériels de la collectivité ou de ses satellites

L'élu sortant peut être tenté de mettre au service de sa campagne électorale un certain nombre d'agents de la collectivité et au premier chef, ses collaborateurs de cabinet ainsi que l'équipe en charge du service de la communication.

L'agent d'une collectivité, quel que soit sa fonction ne peut en aucun cas participer à la campagne électorale d'un candidat pendant son service. Le juge considérera l'aide à apporter comme constitutive d'un avantage en nature prohibé, parce que provenant d'une personne morale de droit public. Il en sera de même lorsque les moyens humains de satellites, qu'ils soient publics ou privés, auront été utilisés.

S'agissant d'une dépense électorale irrégulière, le compte de campagne sera rejeté à bon droit et l'élu déclaré inéligible.

Dans le même sens, a été sanctionné l'envoi aux frais de la commune d'un document de propagande électorale ; l'envoi de lettres circulaires à certaines catégories d'électeurs en qualité de Président du conseil régional le financement par la commune de frais d'impression et d'envois postaux.

Les agents d'une collectivité locale, qu'ils soient fonctionnaires, contractuels (ce qui est le cas le plus fréquent concernant la direction des services de communication) ou collaborateurs de cabinet, rémunérés par la collectivité, ne peuvent agir pendant leur service qu'au profit de celle-ci (ou de leur exécutif) et en aucun cas au profit du candidat. C'est seulement en dehors de leur temps de service qu'ils ont la possibilité, comme tout citoyen de militer en faveur de l'exécutif sortant, par ailleurs candidat.

Une solution peut consister pour l'agent à prendre des congés afin de se consacrer à part entière à la campagne (congés de fin d'année ou congés

sans solde). Une autre solution peut consister pour le candidat à rembourser à la collectivité certains frais de campagne supportés par cette dernière, tels les frais d'impression des cartes de visite portant le nom du requérant avec la mention « *chef de file des candidats communistes aux élections municipales* » n'ont pas été supportés par la commune, puisque le candidat a remboursé à la commune la réalisation des cartes. Par ailleurs, la commune a très rapidement fait interrompre le fonctionnement des lignes de téléphone et de télécopie dont les numéros figuraient sur ses cartes et qui correspondaient à des abonnements qu'elle avait souscrits (CE, 8 juillet 2002, Élections municipales de Clichy).

En résumé, tout avantage direct ou indirect sous forme de moyens humains ou matériels provenant d'une collectivité doit faire l'objet d'un remboursement prélevé sur le compte de campagne, à la seule exception de la mise à disposition gracieuse d'une salle municipale, sous réserve du respect du principe d'égalité entre les candidats.

Quelles précautions prendre concernant les moyens humains et matériels de la collectivité ou de ses satellites ?

Ce que l'élu sortant candidat peut faire	Ce que l'élu sortant candidat ne peut pas faire
<ul style="list-style-type: none"> • Acquérir au prix du marché des objets (clichés, ...) appartenant à la collectivité. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recevoir de la part de la collectivité ou de ses satellites de l'aide en nature ou en argent.
<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser les services de collaborateurs de cabinet et agents publics locaux <u>en dehors</u> de ses heures de service (position de congé ou de disponibilité). 	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser les fonctionnaires et collaborateurs de cabinet <u>pendant leur service</u> pour les besoins de la campagne électorale.
<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser une salle municipale pour une réunion électorale, à condition que ses adversaires qui en ayant effectué la demande, aient pu bénéficier du même avantage. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser les téléphones portables de la collectivité.

4.3.20 Les prises de position d'une association en faveur d'un candidat constituent-elles en soi une dépense électorale au sens de l'article L. 52-8 du code électoral ?

Dans le souci de ne pas limiter la liberté d'association et la liberté d'expression au-delà d'une interprétation stricte du code électoral, le juge de l'élection a répondu positivement à cette question.

Pour le Conseil constitutionnel, les règles de financement des campagnes électorales n'ont ni pour objet, ni pour effet d'interdire aux associations de s'exprimer pour informer leurs adhérents et leurs sympathisants de leurs préférences lors des campagnes électorales. Sinon, la liberté d'expression des associations devrait être systématiquement « mise en sommeil » lors des campagnes électorales. Cela aurait pour effet de limiter le débat démocratique.

Il en irait autrement si l'association était une émanation du candidat, créée ou utilisée par celui-ci pour les besoins de sa campagne.

Une publication associative ne peut être regardée comme un instrument de propagande en faveur d'un candidat que si elle a directement concouru à la promotion de son programme électoral.

Lorsque l'intervention d'une association consiste à adresser des critiques à un candidat (par exemple en raison de sa gestion municipale) avant le premier tour, il est le plus souvent impossible de voir dans cette intervention un avantage accordé au candidat qui sera élu au second tour. Tous les autres candidats du premier tour (à l'exception bien sûr du candidat faisant l'objet desdites critiques) en ont en effet bénéficié.

Enfin, il est conseillé de centraliser toute information en direction de l'extérieur par la mise en place d'une procédure d'autorisation pour toute action d'information :

- Pour éviter les dérapages du type « excès de zèle » ou « action pirate » ;
- Pour détecter toute action de promotion à l'insu des candidats ;
- Ne pas hésiter à agir contre les auteurs des actions non souhaitées en s'adressant au juge pénal et au juge des référés du tribunal de grande instance

Quid des marchés publics passés en période électorale ?

Rien ne s'oppose à ce que l'acheteur public décide de lancer la passation de marchés publics dans les six mois précédant le scrutin. Il en est de même pour l'attribution et la signature des marchés. En effet, l'encadrement légal de la communication en période électorale n'empêche nullement la collectivité ou l'établissement public de poursuivre ses activités, de conduire des politiques publiques, et donc de procéder à des achats de fournitures, de services ou de travaux.

Et ce d'autant qu'après les élections, une nouvelle majorité pourrait tout à fait décider de mettre fin à une procédure de passation pour motif d'intérêt général, (ou de résilier le marché s'il est signé), par exemple parce qu'elle déciderait de ne pas lancer cette commande ou d'en modifier les termes.

Cependant le choix d'élus sortants de lancer une consultation importante juste avant les élections pourra être l'objet de l'attention toute particulière

des opposants et des électeurs, surtout si cette décision est susceptible d'engager financièrement la collectivité.

Il n'y a que lorsque les textes imposent à un exécutif de ne délibérer que sur les affaires courantes que l'attribution et la signature d'un marché public (si son prix est élevé et en l'absence d'urgence), ne sont pas admises.

C'est notamment le cas lorsque l'organe délibérant d'un EPCI est réuni à la suite du renouvellement général des conseils municipaux, mais avant que ne soit installé le nouveau conseil communautaire ou comité syndical.

Il s'agit donc d'une période bien circonscrite, postérieure aux élections municipales, et non de la période de réserve électorale visée par l'article L. 52-1 du code électoral. (CE, 28 janvier 2013, req. n° 358302).

*« On fait les cadeaux avant les élections et on décide les
impôts tout de suite après. »*

Jacques Chirac

Chapitre V.

Le financement de la campagne électorale

Nerf de l'élection, le financement est un élément incontournable dans la compétition électorale. Si le législateur a au fil du temps durci le cadre légal du financement électoral il a aussi prévu que le juge de l'élection puisse relever le candidat concerné par une sanction d'inéligibilité dès lors que sa bonne foi est établie. L'appréciation retenue par le juge administratif conduira à examiner les cas dans lesquels la sanction est écartée. Néanmoins avant d'en arriver à l'appréciation souveraine du juge de l'élection sur ce point, il conviendra de rappeler l'ensemble des règles régissant le plafonnement des dépenses électorales et la régularité des recettes de campagne, opérations retracées dans un compte de campagne soumis au contrôle administratif préalable de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politique, puis seront précisées les règles relatives au remboursement forfaitaire de l'État mis en place depuis 1995, après qu'ait été supprimé le financement des campagnes électorales par les personnes morales.

5.1 Qui doit établir un compte de campagne ?

Selon l'article L. 52-12 du Code électoral, chaque candidat, ayant obtenu plus de 1% des suffrages exprimés dans le cadre d'un scrutin uninominal, ou candidat tête de liste, dans le cadre d'un scrutin plurinominal, est tenu **d'établir un compte de campagne retraçant, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection**, hors celles de la campagne officielle, par lui-même ou pour son compte dans l'année qui précède le mois du scrutin.

En outre, **dans les communes de moins de 9000 habitants, les candidats ne sont pas astreints à cette obligation** : Ils recevront des dons entrant dans leur patrimoine personnel, sans affectation particulière, chacun étant libre de consentir des dons manuels à toute personne de son choix. Les donateurs seront cependant pénalisés puisqu'ils ne bénéficieront pas de la déduction fiscale prévue par les articles 200 et 238 bis du code général des impôts pour chaque don versé au mandataire d'un candidat.

Le dépôt d'un compte de campagne n'est pas non plus nécessaire lorsque le candidat ou la liste dont il est tête de liste a obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et qu'il n'a pas bénéficié de dons de personnes physiques, conformément à l'article L. 52-8 du code électoral, selon les modalités prévues à l'article 200 du code général des impôts.

Cependant, dans ce cas, les carnets de reçus-dons le cas échéant délivrés devront impérativement être retournés à la CNCCFP. Il est rappelé que la jurisprudence a souverainement estimé que l'absence de restitution par le candidat des carnets de reçus-dons fait présumer de la perception de dons de personnes physiques visées à l'article L. 52-8 et que ce manquement entraînait l'inéligibilité du candidat.

De plus, l'administration fiscale pourra, le cas échéant, réintégrer les dons dans le revenu imposable du bénéficiaire.

5.2 La nomination d'un mandataire financier est-elle obligatoire ?

Depuis 2003, la nomination d'un mandataire financier par le candidat est obligatoire, même si le candidat ne recueille pas de dons pour financer sa campagne. **Désormais, le candidat doit désigner un mandataire financier dès avant l'enregistrement de sa candidature ou en tout cas de manière concomitante à l'enregistrement de sa candidature. A défaut, le compte de campagne sera rejeté. La bonne foi du candidat ne peut être reconnue en raison du caractère clair et sans ambiguïté des dispositions (précitées) qui ont été méconnues (CE, 21 juin 2010, CNCCFP, req. n° 332242).**

L'article L52-6 du code électoral prévoit que le candidat doit déclarer le mandataire financier qu'il choisit à la préfecture et par écrit.

Dans la pratique, il advient fréquemment qu'un candidat ait engagé sa campagne, et par conséquent, ait procédé à des dépenses électorales, avant d'avoir désigné son mandataire.

L'article L.52-4 du code électoral dispose que le mandataire peut prendre en charge et rembourser au candidat, sous réserve de disposer des justificatifs afférents, les dépenses payées directement par le candidat, avant la désignation d'un mandataire financier.

Le candidat peut en outre opter pour la constitution d'une association de financement électorale.

L'association de financement électorale ne doit pas être confondue avec un parti ou groupement politique ou encore un comité de soutien. Son objet est spécifique, son existence limitée, et elle agit exclusivement au nom et pour le compte du candidat qui bénéficie de son concours.

Déclaration d'association de financement électorale à la préfecture ou sous-préfecture :

Je soussigné(e) (nom prénoms, profession, date et lieu de naissance, adresse), Président de l'association ci-dessous désignée, ai l'honneur, conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 et de l'article 1^{er} du décret d'application du 16 août 1901, de procéder à la déclaration de l'association de financement électorale de Monsieur (Madame) L'élection municipale de (date de l'élection).

Cette association a pour objet de recueillir les recettes et d'effectuer le règlement des dépenses occasionnées pour ladite campagne électorale conformément à l'article L. 52-5 du code électoral.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint deux exemplaires, dûment approuvés par mes soins, des statuts de l'association ainsi que la liste des membres du conseil d'administration.

Je vous saurais gré de bien vouloir nous délivrer récépissé de la présente déclaration.

Fait à Le

Signature

Accord du candidat :

Je soussigné(e) (nom prénoms, profession, date et lieu de naissance, adresse), à l'élection (type d'élection) de (date de l'élection), déclare donner mon accord à la création de l'association de financement électorale de Monsieur (Madame) Pour l'élection (type de l'élection) de (date de l'élection).

Fait à Le

Signature

5.2.1 Comment désigner son mandataire financier ou constituer une association de financement électorale ?

Quoi qu'il en soit, le candidat prétend au remboursement forfaitaire de l'État et pour assurer la transparence du financement électorale, il y a lieu de désigner un mandataire financier qui peut être soit une personne physique, soit une association de financement électorale. Le choix de la formule appartient au seul candidat.

Le siège du mandataire financier est toujours le domicile du candidat.

Choisir un mandataire financier, personne physique, présente le mérite de la simplicité. Le candidat déclare par écrit à la préfecture de son domicile le nom du mandataire. Cette déclaration s'accompagne de l'accord exprès du mandataire (art. L.52-6 du Code électoral).

Désignation par le candidat d'un mandataire financier :

Je soussigné(e) (Nom, prénoms, profession, date et lieu de naissance, adresse), candidat(e) à l'élection..... qui se déroulera le (mois et année) désigne comme mandataire financier pour cette campagne Monsieur (Madame) (Nom, prénoms, profession, date et lieu de naissance, adresse) conformément aux dispositions du code électoral.

Ce mandataire agira en mon nom et pour mon compte de campagne, et encaissera les recettes recueillies à cet effet. Pour lui permettre de régler des dépenses avant le dépôt du compte de campagne, je m'engage à lui verser sur son compte bancaire ou postale spécifique les contributions personnelles nécessaires.

Vous trouverez ci-joint l'accord écrit de la personne désignée.

Fait à Le

Signature

Accord du mandataire financier

Je soussigné(e) (Nom prénoms, profession, date et lieu de naissance, adresse), accepte d'être le mandataire financier de Monsieur (Madame) (nom, prénoms, profession, date et lieu de naissance, adresse) candidat(e) à l'élection..... qui se déroulera le (mois et année).

Cette fonction sera remplie en respectant les dispositions du code électoral et en particulier l'article L. 52-6. Je m'engage à ouvrir un compte bancaire ou postal spécifique et à remettre au candidat mes comptes accompagnés des pièces justificatives des dépenses et des

recettes (liste nominative des dons des personnes physique, contributions versées par les partis politiques, contributions personnelles du ou des candidat(s), relevés du compte bancaire ou postal, copie des chèques remis à l'encaissement supérieurs à 1000€

À ces comptes, seront également joints les carnets de reçus-dons, même non utilisés, que la préfecture m'aura délivré en ma qualité de mandataire financier.

Ces comptes seront annexés au compte de campagne du candidat.

Je m'engage à clôturer le compte bancaire ou postal ouvert dès cessation de mes fonctions et au plus tard trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat.

Fait à Le

Signature

La procédure pour constituer une association de financement électorale est plus lourde, compte tenu de la procédure de déclaration, qui obéit au droit commun (art.5 de la loi du 1er juillet 1901). La déclaration, déposée exclusivement en préfecture, doit être accompagnée de l'accord écrit du candidat (art. L.52-5 du Code électoral) et la constitution de l'association nécessite au moins deux membres.

L'association de financement électorale doit avoir pour objet exclusif le financement de la campagne du candidat, pour une **élection précise** et dans une circonscription précise. Toutefois, cette solution apparaît plus pérenne et permet de ne pas faire reposer l'ensemble des responsabilités sur une seule personne.

Le candidat ne peut choisir qu'un seul mandataire à la fois. Le recours simultané à plusieurs mandataires est interdit ; Par ailleurs un même mandataire ne peut être désigné par plusieurs candidats à une même élection. En revanche, rien n'interdit à un mandataire, personne physique, d'occuper de telles fonctions pour des scrutins de nature différente se

déroulant, comme cela a été le cas en 2007 dans des périodes simultanées (municipales et cantonales) où se chevauchant partiellement.

Le candidat ne peut être ni son propre mandataire financier, ni membre de l'association de financement qui le soutient. Aussi, il ne doit éviter tout lien entre ledit mandataire financier et la liste présentée aux élections.

En raison de la finalité poursuivie par les dispositions de l'art. L. 52-5 Code électoral l'incompatibilité qu'elles posent constitue une règle substantielle à laquelle il ne peut être dérogé. Ainsi, la présence, sur la liste concernée, de la secrétaire de l'association de financement au premier tour a méconnu une obligation substantielle. Toutefois, il résulte de l'instruction que, d'une part, l'intéressée était en 35^e position parmi les 39 candidats et qu'elle s'est retirée de la liste déposée en vue du second tour des élections. D'autre part, en qualité de secrétaire de l'association, elle n'était pas habilitée à effectuer des opérations sur le compte bancaire unique de l'association, ni à établir des reçus de dons. Enfin, le compte de campagne ne fait pas apparaître d'autres irrégularités de nature à justifier une déclaration d'inéligibilité. Ainsi, il ne résulte pas de l'instruction que le manquement commis ait revêtu, dans les circonstances de l'espèce, le caractère d'un manquement d'une particulière gravité au sens de l'art. L. 118-3 Code électoral et soit, par suite, de nature à justifier son inéligibilité (CE, 22 mai 2015, Élections municipales de Palaiseau, req. n° 387152).

L'expert-comptable chargé de la présentation du compte ne peut être ni le mandataire financier personne physique (article L.52-6 alinéa 1^{er} du Code électoral) ni exercer les fonctions de président, trésorier de l'association (article L.52-5 alinéa 1^{er} du Code électoral), une association de financement d'un parti politique tout comme une association de financement électoral relative à une campagne ne peut en aucun cas, être désignée comme association de financement de la campagne électorale.

Statuts d'une association de financement électoral

Article 1- Cadre liminaire

Il est fondé entre les adhérents aux présents statuts une association régie par la loi du 1 juillet 1901 et le décret du 16 août 1901 et soumise aux dispositions de la loi n°90 -55 du 15 janvier 1990, modifiée par les lois n° 93-122 du 29 janvier 1993 et n°95-65 du 19 janvier 1995. Cette association a pour objet :

Article 2 – Objet

Cette association a pour objet exclusif d'être le mandataire de Monsieur (Madame) Pour le financement de sa campagne pour l'élection (type) prévu pour le (date) dans (circonscription).

Article 3 – Siège social

Le siège social est fixé à

Il pourra être transféré par simple décision du bureau ratifiée par l'assemblée générale. Copie de cette décision sera adressée à la préfecture de l'ancien et du nouveau siège.

Article 4 – Durée

L'association est constituée par une durée n'excédant pas 3 mois suivant le dépôt à la préfecture, par le candidat, de son compte de campagne ; ce dépôt doit intervenir au plus tard 2 mois après le tour du scrutin où l'élection est acquise.

Si le candidat ne dépose pas sa candidature, l'association est dissoute de plein droit à l'expiration du délai de dépôt des candidatures.

Article 5 – Les membres

L'association se compose de membres actifs. Pour faire partie de l'association il faut être agréé par le bureau qui statue lors de chacune de ses réunions sur les demandes d'admissions présentées.

La qualité de membre se perd par :

- la démission ;
- le décès ;
- la radiation prononcée par le bureau.

Le candidat (et son suppléant pour les élections législatives) ne peut être membre de l'association de financement électoral chargée de lui apporter son soutien.

Article 6 – Administration

L'administration est dirigée par un bureau de membres ; le bureau élit en son sein un président et un trésorier choisis en dehors du candidat et des candidats de la liste. L'expert-comptable chargé de la présentation du compte de campagne du candidat qui bénéficie du soutien de l'association de financement créée en application de l'article 1er ne peut être désigné ni président, ni trésorier de cette association. Les décisions du bureau sont prises à la majorité des voix ; en cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante.

Article 7 – L'assemblée générale

L'assemblée générale des membres de l'association se réunit sur convocation du président au moins une fois au cours de la période mentionnée à l'article 4 et en tout État de cause, avant la remise définitive des comptes au candidat.

L'assemblée générale examine les points inscrits à l'ordre du jour établi par le bureau. Elle entend le rapport d'activité présenté par le bureau et examine les comptes que le trésorier soumet à son approbation. L'assemblée générale se prononce à la majorité simple des voix des membres présents ou représentés.

Article 8 – Compte unique

L'association s'engage à ouvrir un compte bancaire ou postal unique sur lequel est versés tous les fonds destinés au financement de la campagne du candidat ci-dessus désigné et à partir duquel sont réglées toutes les dépenses occasionnées par sa campagne à l'exception des dépenses directement prises en charge par un parti ou groupement politique

Article 9 - Ressources et dépenses

L'association ne peut recevoir de fonds que pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où l'élection a été acquise. Les ressources détenues par l'association pour le compte du candidat comprennent notamment :

Les dons des personnes physiques soumis aux conditions de plafonnement, de forme et d'interdiction des articles L. 52-8, L. 52-10, R. 39-1 et R. 39-2 du code électoral ;

Les contributions des partis politiques ;

Les apports personnels du ou des candidats ;

Le produit des opérations commerciales et des collectes.

Les dépenses de l'association sont exclusivement celles engagées en vue de l'élection du candidat et sont prises en considération pour le calcul du plafond des dépenses fixé à l'article L. 52-11 du code électoral.

Article 10 - Délivrance des reçus-dons

L'association de financement délivre aux donateurs, un reçu détaché des carnets à souches édités par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques conformément aux dispositions du décret n° 92-1300 du 14 décembre 1992. Les carnets de reçus-dons sont délivrés à l'association par la préfecture en fonction de ses demandes.

Article 11 - Comptes de l'association

Les comptes de l'association retraçant les dépenses par nature et les recettes par origine sont remis au candidat pour être annexés à son compte de campagne ou au compte de campagne de la liste sur laquelle il figure.

Ces comptes sont accompagnés des pièces justificatives des dépenses et des recettes et notamment de la liste nominative des dons des personnes physiques, de la liste des contributions versées par le ou les parti(s) politique(s), de la liste détaillée des contributions personnelles du ou des candidat(s), des relevés du compte bancaire ou postal et de la copie des chèques remis à l'encaissement. À ces comptes, sont également joints les carnets de reçus-dons, même non utilisés, qui ont été délivrés à l'association de financement par la préfecture.

Article 12 - Retrait d'accord du candidat

Le candidat (ou le candidat tête de liste) peut mettre fin aux fonctions de l'association de financement en retirant son accord à celle-ci, par écrit, auprès de la préfecture du lieu de déclaration de l'association. Dans ce cas, le compte bancaire ou postal unique de l'association est bloqué jusqu'à désignation d'un nouveau mandataire financier ou délivrance d'un nouvel accord à une autre association de financement.

Article 13 – Dissolution

La dissolution de l'association a lieu de plein droit, trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat qui doit intervenir dans les deux mois qui suivent le tour de scrutin où l'élection a été acquise. Les comptes de l'association tels que prévus à l'article 11, sont remis au candidat.

Si le candidat n'a pas déposé sa candidature, l'association est dissoute de plein droit à l'expiration du délai de dépôt des candidatures conformément aux dispositions de l'article L. 52-5 du code électoral. Avant sa dissolution, l'association se prononce sur la dévolution de son actif net soit à une association de financement d'un parti politique, soit

à un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique. Elle justifie de cette opération auprès de la préfecture et lui remet dans ce cas les carnets de reçus-dons qui lui ont été délivrés. Elle informe également les donateurs qu'en application de l'article 200-2 bis du code général des impôts, les dons consentis et qui ont donné lieu à délivrance d'un reçu, ne bénéficient pas de l'avantage fiscal prévu.

Fait à, Le.....

NB : Les actes et documents de l'association destinés aux tiers et notamment ceux utilisés pour des appels ci des dons doivent indiquer le candidat ou la liste des candidats destinataires des sommes collectées ainsi que la dénomination de l'association et la date à laquelle elle a été déclarée. Ils doivent également indiquer que le candidat ne peut recueillir de dons que par l'intermédiaire de l'association (article L. 52-9 du code électoral).

En cas d'élection partielle ou anticipée, l'association ne peut recevoir des fonds qu'à compter de "l'événement qui rend l'élection nécessaire"

5.2.2 *Que faire en cas de changement de mandataire ?*

Le mandataire doit être l'homme de confiance absolue du candidat dans la mesure où il détient le pouvoir, par manquement, de le rendre inéligible. En cas de difficulté, le candidat (ou le candidat tête de liste) peut recourir à plusieurs mandataires successifs, mais la succession de mandataires doit respecter un formalisme strict.

Dès lors qu'il est contraint ou qu'il décide de changer de mandataire, le candidat doit :

- 1° Mettre fin par écrit aux fonctions du mandataire financier, personne physique, ou retirer son accord à l'association de financement électoral ;

2° Informer la préfecture de sa décision (LRAR ou dépôt contre récépissé) ;

3° Notifier sa décision à l'établissement bancaire où le compte du mandataire a été ouvert : le compte bancaire unique sera alors bloqué jusqu'à ce que le candidat ait désigné un nouveau mandataire financier ou donné son accord à une nouvelle association de financement électorale.

Le mandataire précédent doit remettre au candidat, ainsi qu'au nouveau mandataire, le compte de sa gestion faisant apparaître les recettes et les dépenses par montant et par nature avec les pièces justificatives.

Dès la désignation du mandataire, le candidat ne peut plus régler lui-même les dépenses de sa campagne, quand bien même il la financerait en définitive exclusivement sur ses deniers personnels (ex : faute d'avoir obtenu les dons escomptés).

Les dispositions de l'article L. 52-4 du Code électoral relatives à la désignation et au rôle du mandataire ne trouvent pas à s'appliquer à l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 9 000 habitants, dans la mesure où ils ne sont soumises à l'obligation de tenue et de dépôt de compte de campagne.

5.2.3 Quelles sont les fonctions du mandataire ?

Le rôle du mandataire est essentiel : chargé de percevoir les ressources pour financer la campagne électorale, il règle aussi les dépenses, il a également la responsabilité du compte bancaire ou postal.

La collecte des fonds

La première mission du mandataire est d'abord la collecte des fonds dans la période mentionnée à l'article L. 52-4 du Code électoral, à savoir « *pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection* » et jusqu'à la date de dépôt du compte de campagne du candidat ou du candidat tête de liste (municipales).

Les recettes de campagne comprennent principalement les dons de personnes physiques, les apports des partis et groupements politiques et ceux des candidats eux-mêmes. Quelle que soit l'origine des fonds, ceux-ci doivent être perçus par le mandataire et lui seul. Ainsi, ils apparaîtront tous sur les relevés de compte, seule technique propre à rendre effectif le contrôle de la CNCCFP.

Lorsque les fonds proviennent d'une personne physique autre que le candidat, le mandataire doit délivrer au donateur un reçu, quel que soit le montant du don. Les reçus, édités par Commission, sont mis à la disposition des mandataires par les préfetures. Afin de préserver la liberté d'opinion politique des donateurs envers l'administration fiscale, lorsque le don est inférieur à 3 000 euros, il n'est mentionné sur le reçu ni le nom, ni l'adresse du mandataire, empêchant l'identification du candidat bénéficiaire (art. L.52-10 du Code électoral).

En revanche, les fonds apportés par les partis ou groupements politiques et par les candidats ne donnent pas lieu à délivrance d'un reçu et, donc, et par voie de conséquence, à la réduction d'impôt.

Le mandataire enregistre les dons qu'il perçoit sur les souches des reçus-dons dont il doit demeurer le seul détenteur.

En ce sens, c'est à bon droit qu'est rejeté le compte de campagne d'un candidat qui a réglé directement une facture de 342 euros avant la désignation de son mandataire financier, sans solliciter de celui-ci, après sa désignation, le remboursement de cette somme, ainsi que, après la désignation de son mandataire, diverses dépenses effectuées en vue de l'élection, pour un montant total de 692,66 euros. La circonstance que l'ensemble de ces dépenses ait été exposé en vue de l'organisation de collations est sans incidence, dès lors que le total des dépenses ainsi acquittées en méconnaissance des dispositions de l'art. L. 52-4 représente 20,3 % du montant total des dépenses retracées dans le compte du candidat et 11,6 % du plafond des dépenses alors autorisées (CE, 23 juill. 2012, req. n° 357453).

Le règlement des dépenses

La seconde mission du mandataire est le règlement des dépenses de la campagne électorale.

Les dépenses doivent avoir été engagées avant la date du tour de scrutin où le candidat était présent (art. L.52-12 al. 3) et réglées par le mandataire avant le dépôt du compte de campagne auprès de la CNCCFP à la préfecture, dépôt qui intervient deux mois après le jour où l'élection a été acquise.

Là encore, toutes les dépenses engagées en vue de l'élection doivent être réglées par le mandataire, afin d'être retracées dans son compte. Cela suppose bien évidemment une grande disponibilité du mandataire. Seules échappent à ce principe les dépenses directement prises en charge par les partis ou groupements politiques (art. L. 52-4 du Code électoral).

Toutefois, la Commission, comme le juge de l'élection, permet au candidat de régler lui-même les petites dépenses, qu'il se fera rembourser ultérieurement par le mandataire.

NB : Le règlement direct par des colistiers de diverses dépenses électorales (frais de publication et d'impression, frais postaux, achat de galettes des rois et de produits alimentaires) pour un montant représentant 14,22 % des dépenses et 5,99 % du plafond justifie le rejet du compte (CE, 17 juin 2015, req. n° 387197).

Même solution et inéligibilité d'un an pour 70 % des dépenses et 10,85 % du plafond des dépenses (CE, 14 déc. 2016, req. n° 401056).

La gestion du compte bancaire ou postal

Dès sa nomination, le mandataire doit ouvrir un compte bancaire ou postal **unique**, retraçant la totalité des opérations financières (L.52-6 al. 2 du Code électoral). C'est sur ce compte que vont être encaissés les différents dons et les apports des candidats ; c'est aussi à partir de ce compte que le mandataire va régler les dépenses occasionnées par la campagne électorale

(art. L.52-4 al. 2 du Code électoral). Le compte va donc retracer la totalité des opérations financières de la campagne et sera annexé au compte de campagne du candidat.

Pour parer aux difficultés rencontrées par certains candidats pour l'ouverture d'un compte par leurs mandataires, l'article L52-6 du Code électoral précise désormais que « *Tout mandataire financier a droit à l'ouverture de ce compte, ainsi qu'à la mise à disposition des moyens de paiement nécessaires à son fonctionnement, dans l'établissement de crédit de son choix* ».

En cas de refus d'un établissement bancaire d'ouvrir ce compte, la Banque de France pourra, à la demande du mandataire, lui « *désigner un établissement de crédit situé dans la circonscription* ».

Le non-respect de l'ouverture du compte retraçant par nature l'ensemble des dépenses et des recettes de la campagne a pour conséquence le rejet du compte de campagne par la Commission et l'inéligibilité du candidat prononcée par le juge de l'élection.

Chargé du recueil des fonds et du règlement des dépenses électorales, le mandataire est aussi **celui qui va être naturellement chargé de la collecte des différents justificatifs utiles à la constitution du compte de campagne**, et notamment des relevés bancaires.

En outre, au terme de son mandat, soit trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat, le mandataire remet au candidat un bilan comptable de son activité. Il doit aussi procéder à la dévolution de l'actif net (cas d'une association de financement) ou du solde positif du compte (cas d'une personne physique), soit à une association de financement d'un parti politique, soit à un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique.

5.2.4 Quelle est la responsabilité du mandataire ?

Le mandataire financier encoure une responsabilité civile prévue par les articles 1984 et suivants du code civil. À cette responsabilité civile, s'ajoute une responsabilité pénale instaurée sous l'article R. 94-1 du code

électoral : « *tout dirigeant d'une association de financement électoral ou tout mandataire financier qui enfreindra les dispositions de l'article L. 52-9 sera puni des peines d'amende prévues par la 4ème classe* ».

La responsabilité pénale du mandataire financier peut également être engagée dans l'hypothèse où il aurait concouru à la réalisation des infractions mentionnées sous l'article L.113-1 du code électoral.

Néanmoins, il est rappelé que le candidat est seul responsable du dépôt et de la sincérité du dépôt de son compte de campagne

5.2.5 Une association d'élus, un comité de soutien peuvent-ils faire office de mandataire ?

Les fonctions du mandataire sont temporellement limitées. Elles ne peuvent s'exercer, au plus tôt, qu'un an avant l'élection et finissent six mois après le dépôt du compte de campagne.

Il est donc impossible d'utiliser une association existante (association d'élus, comité de soutien, ...) pour faire office de mandataire, tout comme il est impossible d'utiliser une association de financement électoral constituée pour une campagne antérieure (Cons. const., 16 nov. 1993, AN, Alpes de Haute Provence, 1ère circ., rec. p. 466).

Ainsi, recueillir des fonds ou honorer des dépenses par l'intermédiaire du trésorier d'une association conduit au rejet du compte de campagne (CE, 18 déc. 1996, élections municipales de Langres).

Outre la perception des différentes recettes, le mandataire doit, une fois nommé, régler l'ensemble des dépenses occasionnées par la campagne électorale (art. L.52-4 alinéa 2 du Code électoral). Dès lors, si une association prend en charge, parallèlement, des dépenses électorales, il y a irrégularité (CE, 30 oct. 1996, élections municipales de Fos-sur-Mer). Seuls les partis ou groupements politiques peuvent régulièrement prendre en charge directement des dépenses de campagne.

En revanche, si le candidat ou la liste a désigné un mandataire financier, les dépenses engagées par les candidats ne peuvent être réglées que par le mandataire financier, à l'exception de celles prises en charge par un parti ou groupement politique autorisé ou celles présentant un faible montant ou justifiées par des raisons pratiques comme par exemple les frais de tournées.

5.3 Les sanctions en cas de non-respect des règles relatives au mandataire

Les règles concernant le mandataire constituent des formalités substantielles dont le non-respect conduit au rejet du compte de campagne. Elles sont interprétées de manière stricte par le juge de l'élection. En effet, leur non-respect empêche tout contrôle de fond sur les conditions du financement de la campagne électorale. **Ainsi, conduisent au rejet du compte de campagne, l'absence de désignation du mandataire, l'absence d'ouverture de compte unique, le paiement de dépenses ou l'encaissement de recettes sans l'intermédiaire du mandataire.**

Le rejet du compte de campagne a plusieurs incidences. La plus importante est la sanction électorale. En effet, l'article L.118-3 du Code électoral prévoit que le juge de l'élection prononce l'inéligibilité du candidat pendant trois ans et à toutes les élections et si le candidat a été proclamé élu, l'annulation de son élection ou sa démission d'office.

A cela s'ajoute **la perte du remboursement forfaitaire des dépenses électorales mentionnée à l'article L.52-11-1 du Code électoral, attribué à tout candidat ou liste ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour de l'élection, ainsi que pour ceux qui ne se sont pas conformés aux prescriptions des articles L.52-11 et L.52-12 ou dont le compte de campagne a été rejeté ou qui n'ont pas déposé leur déclaration de situation patrimoniale, s'ils sont astreints à cette obligation.**

L'article L. 118-3 du code électoral prévoit aujourd'hui que le juge électoral puisse déclarer inéligible pendant une durée de trois ans le candidat dont

le compte de campagne fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses, et le juge de l'élection peut « *ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat dont la bonne foi est établie ou relever le candidat de cette inéligibilité* ».

Désormais, le Conseil constitutionnel peut retenir la « bonne foi » du candidat pour ne pas prononcer cette inéligibilité.

Si le terme de « bonne foi » disparaît formellement de la nouvelle rédaction l'article L.118-3, le principe du dispositif en est renforcé.

En effet, désormais le juge de l'élection prononcera l'inéligibilité du candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit « en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales ». Le juge dispose ainsi d'une large marge de manœuvre pour apprécier de l'opportunité de prononcer ou non l'inéligibilité qui est désormais absolue, (précédemment elle n'avait qu'une portée relative) et de trois ans. La sanction aboutit donc à une éviction du candidat de la vie politique pour l'avenir. Mais cette inéligibilité ne remet pas en cause les mandats acquis antérieurement à la déclaration d'inéligibilité par le juge.

Le règlement direct par les candidats de 401 euros, soit 12 % du montant total des dépenses et 4,4 % du plafond autorisé constitue une légèreté blâmable ne donnant pas lieu à inéligibilité (CE, 7 oct. 2016, req. n° 398617).

Enfin, l'article L.113-1 du Code électoral prévoit des peines correctionnelles (amende de 3 750 euros, assortie ou non d'une peine d'emprisonnement d'un an) pour les candidats n'ayant pas respecté les modalités d'établissement du compte de campagne, auxquelles les exigences sur le mandataire peuvent être rattachées.

Le compte de campagne du candidat ou du candidat de tête de liste doit comporter le relevé et les justificatifs des dépenses engagées ou réglées et des recettes perçues par le mandataire et des dépenses engagées ou réglées par les partis politiques, les évaluations des concours en nature consenties

par le candidat par des personnes physiques ou des partis politiques et ce dans l'année précédant la date du 1^{er} tour.

Toutes les opérations de recettes et de dépenses exécutées par le mandataire doivent être retracées sur un compte bancaire unique ouvert à son nom. L'intitulé du compte bancaire doit préciser la qualité du mandataire : « *Madame ou Monsieur X, mandataire financier de Madame ou Monsieur Y, candidat aux élections municipales* ». Seul le mandataire a la signature sur ce compte : en aucun cas le candidat ne peut lui-même actionner ce compte bancaire. Le mandataire ne peut donner aucune procuration et notamment pas au candidat lui-même. Ce dispositif n'a fait que transposer la règle cardinale de la comptabilité publique qu'est la séparation ordonnateur/ comptable aux financements des campagnes électorales.

Le regroupement de l'ensemble des pièces (relevés de comptes, justificatifs) ainsi que la totalisation des sommes y figurant doit être effectuée, sous le contrôle d'un expert-comptable, selon la nomenclature des recettes et des dépenses que précise le mémento à l'usage du candidat et de son mandataire établi par la CNCCFP pour chaque élection.

Les dépenses exposées directement au profit du candidat et avec l'accord de celui-ci sont **réputées faites pour son compte**, qu'elles soient réalisées par des personnes physiques ou par des partis et groupements politiques.

Le compte de campagne doit être en équilibre ou excédentaire et ne peut présenter un déficit. Pour combler un éventuel déficit, l'apport personnel du candidat, les contributions des partis politiques et les dons de personnes physiques peuvent être versés et encaissés jusqu'au jour du dépôt du compte de campagne, bien entendu **dans la limite du plafond des dépenses autorisées** ; dans l'hypothèse où un solde positif apparaît, le

candidat doit reverser ce solde, soit à une association de financement politique, soit à un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique.

Le compte qui était auparavant déposé en préfecture, doit être désormais déposé directement auprès de la CNCCFP, 36 rue du Louvre 75042, PARIS CEDEX 01 « *Au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin* » ;

En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à la Réunion, le compte de campagne peut être également déposé à la préfecture ou à la sous-préfecture (article L. 52-12 du code électoral, L. n° 2004-193 du 27 févr. 2004, art. 27).

5.3 Les principales recettes

5.3.1 Les dons

Le don est un financement consenti à un candidat par un tiers, à titre définitif et sans contrepartie.

L'article 26 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a modifié l'article L. 52-8 du code électoral : alors qu'auparavant, toute personne physique identifiée pouvait contribuer au financement des campagnes électorales dans la limite de 4 600 euros pour les mêmes élections, seules les personnes physiques de nationalité française ou résidant en France peuvent désormais verser un don à un candidat.

NB : Les contributions du candidat, des colistiers ou du remplaçant ne sont pas des dons, mais constituent l'apport personnel du candidat ou du candidat tête de liste. Cet apport n'est pas plafonné.

Le mandataire financier peut consentir un don au candidat dont il est lui-même le mandataire pour la campagne.

Le candidat ne peut recueillir des dons que par le biais de son mandataire. Cette obligation présente le caractère d'une formalité substantielle.

Des dons versés directement au candidat rendent le compte de campagne irrégulier.

Il n'existe pas de plafond légal des recettes, ces dernières peuvent donc excéder le plafond légal des dépenses.

Tout don supérieur à 150 euros doit être versé par chèque, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire.

Il est recommandé de présenter les chèques à l'encaissement dans un délai de 8 jours.

Aux termes des dispositions de la loi du 11 mars 1988 modifiée et notamment son article 11-4, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002, les dons consentis par des personnes physiques dûment identifiées à une ou plusieurs associations de financement ou à un ou plusieurs mandataires financiers d'un même parti politique ne peuvent excéder 4 600 euros par élection, par année et par foyer. (*Attention : il était possible de faire plusieurs dons par foyers fiscaux jusqu'en 2011, désormais **un seul don doit être pris en compte par foyer fiscal***)

Comme dit *supra*, les personnes morales, à l'exception des partis politiques, ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.

La dispense d'exécuter son préavis est-elle considérée comme un avantage irrégulier ?

Un candidat malheureux soutient que son adversaire politique a bénéficié d'un financement illégal de sa campagne électorale en raison de la décision de son employeur de la dispenser d'exécuter son préavis, après sa démission, tout en maintenant sa rémunération.

Or, la possibilité pour l'employeur de dispenser un salarié démissionnaire d'effectuer son préavis est prévue par l'art. L. 1234-5 du Code du travail

En ce sens, le requérant ne démontre pas que cette décision de l'employeur ait été motivée par la volonté de participer au financement de sa campagne électorale. Au surplus, il résulte de l'instruction menée par le Conseil constitutionnel, en particulier de l'examen du compte de campagne du candidat, que les dépenses qu'elle a exposées pour sa campagne électorale n'ont pas été financées par les sommes perçues de son ancien employeur au titre de son indemnité de dispense de préavis (Cons. const. 8 déc. 2017, AN Yvelines, 11e circ., M. Fourgous, no 2017-5128 AN).

5.3.2 Les dons et avantages autorisés

DONATEUR	NATURE DU DON	PLAFOND
Personnes physiques	Espèces	150 euros
	Chèques ou autres moyens de paiement dématérialisés	4 600 euros
Le montant global des dons en espèces ne peut être > à 20 % du montant des dépenses autorisées si ce montant est > à 15 000 €		
Partis politiques	Chèque ou avantage	Aucun

Candidats	Chèque ou avantage	Aucun
-----------	--------------------	-------

5.3.3 Les dons et avantages interdits

DONATEUR	NATURE DU DON	PLAFOND
Personnes morales	Espèces, chèques, avances de trésorerie	INTERDIT
États étrangers et personnes morales de droit étranger	Avantages en nature (remises, prestations gratuites, etc.)	INTERDIT

NB : La rédaction et l'impression gratuite d'un tract par une entreprise constituent un don prohibé. L'abandon d'une créance par une société au bénéficiaire d'un candidat constitue un don prohibé et justifie le rejet du compte de campagne.

Un avantage en nature (moyens matériels ou en personnel) provenant d'une collectivité territoriale constitue un don prohibé dont la réintégration du coût dans le compte de campagne entraîne l'inéligibilité du candidat, indépendamment du respect du plafond des dépenses.

La prohibition des dons de personnes morales s'applique également dans les circonscriptions non soumises au plafonnement des dépenses.

Le juge conserve un pouvoir d'appréciation quant au rejet ou non du compte de campagne.

5.3.4 Tableau récapitulatif des pièces justificatives relatives aux recettes

Type de recettes	Sous-type	Pièces justificatives à fournir lors du dépôt du compte
Dons	Personnes physiques	- annexes 1 et 1.1 du compte de campagne complétées - copies des chèques supérieurs à 150 euros
	Colistiers ou remplaçant, avant la déclaration de candidature en préfecture	- bordereaux d'ordre pour les virements - justification de l'origine des fonds pour les versements par CB (compte bancaire d'une personne physique)
	Conjoint (e) d'un (e) candidat (e)	
	Collectes	- état détaillé joint à l'annexe 1.2 du compte de campagne précisant les dates des collectes, leurs modes d'organisation et les montants recueillis
Versements personnels du candidat	Candidat	
	Colistiers ou remplaçant, après la déclaration de candidature en préfecture	- annexes 3 et 3.1 du compte de campagne complétée - copies des chèques - bordereaux d'ordre pour les virements
Emprunts	Emprunt bancaire	
	Emprunt auprès des formations politiques	- annexes 3 et 3.2 à 3.4 du compte de campagne complétées - contrat de prêt bancaire (ou autorisation de découvert bancaire), contrat sous seing privé ou reconnaissance de dette, le cas échéant
	Emprunts auprès des personnes physiques	- échancier des intérêts et des remboursements du capital
Versements définitifs des formations politiques		- annexe 2 du compte de campagne complétée - justification de l'origine des fonds : copies des chèques, bordereaux d'ordre de virement, relevés bancaires du parti faisant apparaître le débit
Dépenses payées directement par les formations politiques		- annexe 2 du compte de campagne complétée - factures correspondant à ces dépenses - preuve du paiement de ces dépenses par la formation politique : copies des chèques, bordereaux d'ordre de virement, relevés bancaires du parti faisant apparaître le débit
Concours en nature (CN)	CN fournis par les candidats	
	CN fournis par les formations politiques	- annexes 4 et 4.1 du compte de campagne complétées - attestation produite par l'auteur du concours en nature comportant une évaluation de son montant - mode de calcul et pièces justificatives (le cas échéant) justifiant du montant de l'évaluation
	CN fournis par les personnes	
Produits divers		- en cas de banquets républicains : comptabilité de l'évènement retraçant les dépenses et les recettes, dont le solde excédentaire à imputer à ce poste, liste retraçant les dates et les lieux des banquets - en cas de vente de produits divers : comptabilité précisant le coût unitaire de vente des produits, ainsi que le nombre de ventes

Attention : Risque de requalification de prêt en don

Il revient aux autorités qui en ont la charge de s'assurer de la réalité des prêts consentis, en vue de prévenir les risques de détournement, tels que la dissimulation de dons prohibés sous forme de prêts non remboursés. A cet égard, le Conseil d'État observe que, si le contrôle de la CNCCFP ne peut être systématique au regard de la durée de certains contrats de prêt par rapport au délai de clôture et d'examen des comptes de campagne, il est déjà loisible à cette autorité de demander aux intéressés un certain nombre d'éléments probatoires: contrats écrits, échéanciers de remboursement, constitution de garanties, absence de clauses permettant à l'une ou l'autre des parties de renoncer en cours de contrat au remboursement...

De même, en cas de doute sérieux quant à la régularité des comptes examinés au regard notamment des dispositions de l'art. L. 52-8, il lui appartient de transmettre au ministère public les éléments en sa possession, y compris lorsque le prêt n'est pas remboursé à la date d'examen des comptes. En revanche, s'agissant des prêts consentis par des personnes physiques, aucun plafonnement du montant ou de la durée du prêt ne peut a priori être imposé, en l'absence de toutes dispositions en ce sens.

Il est cependant loisible à la CNCCFP d'attirer l'attention des candidats et des éventuels prêteurs sur le fait que l'abandon de créance ou l'absence de remboursement du prêt sont de nature à conduire à sa requalification en don illégal si le montant non remboursé est supérieur au plafond autorisé par la loi.

La conclusion d'un prêt sans intérêt doit normalement être regardée comme interdite (Cons. const. 11 oct. 1995, n° 95-88 PDR ; Cons. const. 17 avr. 2008, n° 2007-4468 AN).

De même, une avance de trésorerie consentie à titre gratuit est présumée constituer un avantage indu au sens de l'art. L. 52-8 et doit de fait être réintégrée dans le compte de campagne (CE, avis, 9 févr. 2017, req. n° 392602).

5.4 Qu'est-ce qu'une dépense électorale ?

Il ne doit figurer dans les comptes de campagne que des « *dépenses électorales* ». Selon l'article L. 52-4 du code électoral, il s'agit de « *dépenses engagées en vue de l'élection* », tandis que dans sa version précédente, il faisait référence à celle de « *dépenses occasionnées* ». Et l'article L.52-12 du code électoral évoque la notion de « *dépenses engagées ou effectuées* », ce qui renvoie en fait à deux notions différentes en termes comptables.

Pour mettre fin à cette incertitude, La CNCCFP s'est efforcée de définir des critères d'appréciation. Elle distingue trois critères :

- un critère « *ratione materiae* »,
- un critère « *ratione loci* »,
- un critère « *de la dépense payée* ».

5.4.1 Le critère « *ratione materiae* »

S'agissant du critère « *ratione materiae* », la Commission a soigneusement distingué entre « *dépense engagée en vue de* » et « *dépense occasionnée par* » en retenant seulement la première définition pour caractériser une dépense électorale.

Avec une préoccupation constante de préservation des deniers publics, la Commission, interprétant limitativement les textes, a exclu des dépenses électorales par exemple, les frais d'habillement ou de coiffure, les repas pris avec les personnes de l'équipe de campagne, les frais de réparation de voitures personnelles utilisées pendant la campagne. De telles dépenses sont en effet engagées à l'occasion de la campagne électorale, mais, selon la Commission, non en vue de cette campagne. Cette interprétation restrictive trouve également à s'appliquer en matière de dépenses de sécurité. La Commission considère qu'il incombe à l'Etat d'assurer en toute égalité la sécurité de tous les citoyens et donc des candidats ; elle en déduit que les dépenses de sécurité non liées à la bonne tenue d'une réunion, mais ayant pour finalité la protection personnelle du candidat, ne sont pas des dépenses électorales remboursables.

5.4.2 *Le critère « ratione loci »*

S'agissant du critère « *ratione loci* », la Commission a estimé que la question était de savoir si la circonscription électorale déterminait ou non les limites géographiques au sein desquelles s'appréciait le caractère électoral d'une dépense. D'une manière générale, la Commission a opté pour une interprétation rigoureuse : les déplacements, les réunions, les repas hors circonscription, les visites de personnalités extérieures, etc. ne peuvent pas être considérés comme constitutifs de dépenses électorales.

La Commission a assoupli sa position **en prenant en compte des déplacements hors circonscription** des candidats afin de se rendre chez l'imprimeur ou à la préfecture.

5.4.3 *Le critère « de la dépense payée »*

S'agissant de la distinction entre dépense électorale et dépense remboursable, la Commission estime qu'une dépense peut effectivement avoir un caractère électoral et être cependant exclue du remboursement forfaitaire de l'État dans la mesure où le paiement de cette dépense n'est

pas intervenu avant la date limite de dépôt du compte de campagne. Une dépense électorale n'a vocation à être remboursée que si elle a été effectivement « payée » et non seulement « engagée » ou « effectuée ».

C'est la raison pour laquelle, les dépenses du « R.39 », c'est-à-dire les dépenses de la campagne officielle, ne peuvent pas, au grand regret de la Commission, être intégrées dans le compte de campagne. Le dispositif actuel fait que l'imprimeur est la plupart du temps subrogé dans les droits du candidat, et payé seulement à la date du remboursement par l'État. Les dépenses du « R.39 » ne peuvent donc pas être traitées comme les autres dépenses du compte de campagne puisque pour être remboursées, il faudrait qu'elles soient effectivement payées, au plus tard à la date de dépôt du compte.

La Commission a distingué parmi les dépenses électorales :

- Celles qui sont remboursables, parce qu'ayant fait l'objet d'un paiement effectif par le mandataire financier ;
- De celles non remboursables, parce que n'ayant fait l'objet d'aucun mouvement de fonds ou ayant été payées directement par des partis politiques.

Attention : il existe depuis peu un **revirement de jurisprudence** prévoyant de **manière obligatoire le remboursement de frais de bénévoles**.

En effet, il résulte de l'instruction que les frais de transport, pour sa participation à la campagne électorale, d'au moins un bénévole, engagés en mars 2017, au cours de la période mentionnée à l'art. L. 52-4, et qui lui ont été remboursés par un chèque tiré le 4 oct. 2017 sur le compte bancaire du parti politique soutenant la liste de candidats dirigée par M. Bansard, n'ont pas été intégrés au compte de campagne, en méconnaissance des dispositions de l'art. L. 52-12. L'engagement de ce bénévole n'a pas non plus été déclaré à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, à la différence de l'engagement de six autres bénévoles et d'au moins une partie des frais de transport imputables à leur propre participation à la campagne. Cette somme représente 43,7 % du montant des frais de transport retenu par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques au vu du compte de campagne déposé auprès d'elle. L'élection est annulée (Cons. const. 27 juill. 2018, SEN, Français établis hors de France, M. Olivier Piton, no 2017-5262 SEN).

5.5 Quels sont les plafonds autorisés ?

Afin de corriger les excès de recours à la publicité ayant caractérisé certains scrutins et pour donner une réalité économique au principe d'égalité entre les candidats, le législateur a plafonné les dépenses des candidats aux élections au suffrage universel direct, à l'exception de celles se déroulant dans les communes et cantons de moins de 9 000 habitants.

Ce plafond exclut les dépenses de propagande directement prises en charge par l'État (campagne officielle : profession de foi, affiches à apposer sur les panneaux officiels, bulletins de vote).

Concernant les élections municipales, le législateur a fixé les plafonds en fonction de strates démographiques, tels que retracés ci-dessous, tout en distinguant les plafonds autorisés des 1^{er} et 2^{ème} tour.

Ces plafonds sont actualisés tous les trois ans par décret en fonction de l'indice fixé.

5.6. Que faut-il entendre par accord du candidat à l'engagement de dépenses ?

Seules les dépenses auxquelles un candidat a donné son accord peuvent être imputées dans son compte de campagne, que l'accord soit tacite ou express.

Une dépense peut être réimputée dans le compte de campagne, si trois conditions cumulatives sont réunies :

- La dépense doit avoir été effectuée durant la période prévue à l'article L. 52-4, soit durant l'année qui précède le mois où l'élection est acquise ;
- La dépense doit avoir été engagée en vue de l'élection, par le (les) candidat (s) ou pour son (leur) compte. C'est ici l'intention de l'acteur qui est visée : le candidat, en l'absence d'élection, aurait-il engagé la dépense ? Ces dépenses auraient-elles été faites, à cette époque, et à ce montant en l'absence d'élection ? Le candidat était-il susceptible, en engageant cette dépense, d'en tirer un avantage électoral ? Le bénéfice électoral réel apporte peu dans ce type de raisonnement. Ainsi la démonstration d'un candidat tendant à faire valoir qu'une dépense a été sans efficacité électorale ne saurait suffire à exclure ladite dépense du compte de campagne de l'intéressé, dès lors que cette dépense apparaît comme ayant été engagée en vue de son élection.

- Enfin, la dernière condition repose sur l'accord donné par le candidat à l'engagement de la dépense. L'article L. 52-12 dispose que « sont réputées faites pour son compte les dépenses exposées directement au profit du candidat et avec l'accord de celui-ci ». Par définition, une dépense engagée au profit du candidat est présumée faite avec son accord.

Ainsi, lorsqu'un candidat tête de liste constitue la liste qu'il conduit, il accepte et s'approprie par la même l'ensemble des dépenses effectuées (par ses colistiers) pendant la période réglementée.

5.7 Quelles sont les dépenses devant être retracées dans le compte de campagne ?

Le compte de campagne, tenu par le mandataire, doit retracer selon leur nature toutes les dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection du candidat par lui-même ou par ses colistiers à compter du 1^{er} jour de l'année précédant le mois où l'élection sera acquise, c'est-à-dire à compter du 01 février 2020.

Sont inclus en dépenses devant obligatoirement figurer dans le compte de campagne les éléments suivants :

- La valorisation des actions de campagne menées directement en faveur du candidat par un ou plusieurs partis ou groupements politiques, à défaut de l'établissement d'une facture relative aux prestations de service réalisées par le parti, technique pour laquelle la CNCCFP a longtemps exprimé sa réticence et sur laquelle le Conseil d'État, dans un avis Beuret rendu le 30 juin 2000, en a admis le principe (auquel cas la dépense figurera nécessairement dans le compte).

N'a pas à être pris en considération le coût des actions de propagande des partis politiques au profit de leurs candidats en général dans le cadre de scrutins visant à désigner les membres

d'une assemblée. Seules les actions individualisées spécifiquement en faveur d'un candidat doivent être retracées dans le compte.

- La valorisation des avantages directs ou indirects de services et des dons en nature (autorisés pour les personnes physiques et les partis politiques mais totalement prohibés pour les personnes morales autres que les partis politiques ayant reçus l'agrément de la CNCCFP) ;
- La valeur vénale des immobilisations éventuellement constituée au cours de la période prévue par l'article L 52-4 du code électoral (« l'année précédant le 1^{er} jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où l'élection a été acquise ») est déduite des charges retracées dans le compte de campagne. L'achat de biens durables tels que machines à écrire, ordinateur, imprimante, etc., n'a donc pas à figurer dans le compte de campagne. Seul doit être pris en compte le coût correspondant à la période d'utilisation de tels biens pour les besoins de la campagne.

* Les frais courants de la campagne

Sont concernés :

- Les frais généraux de fonctionnement (téléphone, électricité, matériels informatiques, etc.) ;
- Les permanences électorales (location ou acquisitions mobilières ou immobilières, etc.)

Pour la commission, « *si les travaux* (de rénovation de la permanence électorale) *ne sont pas la contrepartie d'un loyer fixé à un prix inférieur à celui du marché, ils profiteront au propriétaire lors de la récupération de son bien et leur coût n'a pas à être remboursé par l'État. D'une manière*

générale, les frais de réparation de matériels y compris de véhicules ne sont pas des dépenses électorales remboursables ».

* L'utilisation d'un véhicule

Le coût de l'utilisation d'un véhicule qu'il appartienne à une collectivité ou à toute autre personne, doit être retracé dans le compte de campagne.

* Le coût du courrier

Si le montant des subventions accordées à certaines collectivités de la circonscription ne constitue pas une dépense devant être retracée dans le compte de campagne, il en va autrement du coût des courriers envoyés par le candidat aux électeurs dans lesquels il se vante d'avoir obtenu lesdites subventions permettant d'alléger les charges fiscales locales.

5.8 Quelles sont les dépenses n'ayant pas à figurer dans le compte de campagne ?

5.8.1 La prohibition de certaines dépenses en raison de leur nature

- De manière permanente et générale, l'alinéa 2 de l'article L. 52-8 prohibe toute dépense exposée par une personne morale autre qu'un parti politique au profit du candidat ou des candidats.

- L'article 14 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1996 modifiée, relative à la liberté de la communication, interdit toute émission publicitaire à caractère politique sur les chaînes de radio et de télévision.

- Les dons ou libéralités d'un candidat à des électeurs à une commune, à une association ou à toutes collectivités quelconques de citoyens tombent sous le coup des dispositions des articles L. 106 et L. 108 du code électoral sanctionnant le délit d'achat d'électeurs.

5.8.2 La prohibition de certaines dépenses en fonction du calendrier électoral

Dans les six mois précédant le scrutin

- Les dépenses afférentes aux campagnes de promotion publicitaires des réalisations ou de la gestion d'une collectivité intéressée :

Selon l'alinéa 2 de l'article L. 52-1, la promotion des réalisations ou de la gestion d'une collectivité intéressée par le scrutin (c'est-à-dire une collectivité dont l'un des représentants est candidat) est interdite dans les six mois précédents le mois du scrutin. Cette interdiction des campagnes de promotion publicitaire, autrefois considérée comme générale et absolue, a été assouplie en 2001.

Rappelons qu'un bilan de mandat ne peut être effectué par une collectivité dont le candidat serait élu ou élu sortant, en revanche ce bilan de mandat peut être effectué par l'intéressé à ses frais, c'est-à-dire en imputant le coût sur son compte de campagne.

- Les numéros d'appel téléphonique ou télématique gratuits, sous réserve qu'ils soient portés à la connaissance du public par le candidat sont prohibés (art. L.50-1 dans sa nouvelle rédaction de 2011) ;

- La publicité commerciale par voie audiovisuelle ou par voie de presse est interdite, la seule publicité à laquelle les candidats peuvent recourir depuis 1995 est la sollicitation de dons autorisés par voie de presse, étant précisé que la publicité ne peut alors contenir d'autres mentions que celles propres à permettre le versement du don (art. L. 52-8, al. 6).

La veille du scrutin à zéro heure

L'article L.49 dispose dans sa rédaction issue de la loi du 21 juin 2004 qu' :

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

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

Autrement dit **la campagne électorale est terminée dès le vendredi à minuit.**

Afin de « *ne rien oublier* », le législateur a introduit un nouvel article L.48-1 qui précise, de manière très large, que « *les interdictions et restrictions prévues par le présent code en matière de propagande électorale sont applicables à tout message ayant le caractère de propagande électorale diffusé par tout moyen de communication au public par voie électronique* ».

Cette disposition offre au juge, si besoin était, un large pouvoir d'appréciation sur les délais à retenir en matière de polémique électorale, selon le nouvel article L. 48-2 qui reprend une jurisprudence bien établie, il est désormais **interdit de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale « à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne ».**

5.8.3 L'exclusion des dépenses de la campagne officielle

Comme déjà évoqué *supra*, n'ont pas à figurer dans les comptes de campagne les dépenses de la campagne officielle directement prise en charge par l'État.

Cependant, les suppléments quantitatifs et qualitatifs (qualité du papier autre que celle prévue par les textes, inserts, commandes d'exemplaires supérieures à celles prévues par les textes) doivent faire l'objet d'une facture séparée établie par l'imprimeur (lequel peut subroger le candidat),

qui devra figurer dans le compte de campagne. La CNCCFP exige dans cette hypothèse, une copie des factures de l'imprimerie concernant les dépenses de la campagne officielle afin de pouvoir vérifier l'exactitude de la ventilation entre frais de campagne officielle et frais supplémentaires.

5.8.4 *Le prêt gratuit ou la location de salles municipales*

L'avantage en nature que constitue la mise à disposition gratuite par une commune de salles de réunion n'est pas imputable au compte de campagne (CE, Ass., 18 déc. 1992, élections régionales aux Hauts-de-Seine req. n° 135650 et 139894 et 30 déc. 1996, élections municipales de Roubaix req. n° 177179) ; Le Conseil constitutionnel a également rappelé qu'en vertu des dispositions de l'article L.318-2 du code des communes, (reprises par le CGCT) « aucune disposition du code électoral n'interdit à une commune, propriétaire de locaux susceptible d'être utilisés, en vue d'une réunion publique, de les louer ou de les prêter au candidat à une élection, pourvu qu'elle n'opère entre eux aucune discrimination » (Cons. const., 25 nov. 1997, A.N. Guadeloupe 4^{ème} circonscription, req. n° 972175).

Même si le candidat élu utilise une salle appartenant à la commune dont il est maire, l'avantage n'est pas imputable au compte de campagne, dès lors que les autres candidats n'ont pas été empêchés d'en bénéficier. En cas de location et non de prêt gratuit, le coût de la location devra être intégré dans le compte. La location gratuite doit être justifiée par une attestation de la mairie, à joindre à la liasse des justificatifs du compte de campagne.

En revanche, aux termes de l'article L. 47 du code électoral qui renvoie aux dispositions de la loi du 30 juin 1881 sur les réunions publiques (article 6) « **les réunions ne peuvent être tenues sur la voie publique ; elles ne peuvent se prolonger au-delà de 11 heures du soir, cependant, dans les**

localités où la fermeture des établissements publics à lieu plus tard, elles pourront se prolonger jusqu'à l'heure fixée pour la fermeture de ces établissements ». **Le maire ne peut donc en aucun cas autoriser la tenue de réunions publiques sur la voie publique.** Il ne peut le faire qu'en prêtant ou louant les salles ou équipements dont la commune est propriétaire.

L'organisation de « conférences » sur la voie publique est une pratique prohibée par la réglementation électorale. Pour autant, il s'agit encore d'une pratique courante notamment dans la caraïbe et en Guyane. Jusqu'à présent les candidats n'ont pas renoncé à l'organisation de telles conférences. La pratique ne deviendrait dangereuse que dans la mesure où tel ou tel candidat rapporterait la preuve devant le juge de l'élection de ce que qu'il s'est abstenu de telles méthodes et qu'en définitive, il s'est retrouvé victime d'une rupture d'égalité. Là encore le juge de l'élection ne sanctionnerait que dans la mesure où un faible écart de voix séparerait les protagonistes.

5.8.5 La question des honoraires des experts-comptables et des avocats

Les frais d'expert-comptable sont inscrits dans le compte de campagne sauf dans l'hypothèse « *d'un compte zéro* », c'est-à-dire celle où le candidat n'a opéré ni dépenses ni recettes. L'exigence jusqu'en 2003 d'un visa de l'expert-comptable a été supprimée dans une telle hypothèse. En effet, il était passablement absurde que la seule dépense inscrite à un compte de campagne soit celle du compte visé par un expert-comptable, ce dernier devant être rémunéré ;

Pour ces « comptes zéro », l'ordonnance du 08 décembre 2003 prévoit que l'attestation du mandataire financier remplace le visa de l'expert-comptable. La CNCCFP a estimé, quant à elle, que cette attestation dispensait le candidat de l'envoi formel d'un compte n'apportant aucune information complémentaire.

Les honoraires des avocats, pour autant qu'ils correspondent à des prestations juridiques de conseil au candidat, constituent des dépenses engagées en vue de l'élection et doivent par conséquent figurer au compte de campagne, en revanche, les frais d'avocat et d'huissier de justice relatifs à des contentieux engagés à l'occasion des dépenses électorales pouvant subvenir, soit dans le cadre d'un contentieux des listes électorales (Tribunal d'instance et Cour de cassation en appel), d'un contentieux en cours de campagne (Tribunal de grande instance, voire Tribunal correctionnel) ou d'un contentieux relatif aux opérations électorales (Tribunal administratif et Conseil d'État en appel pour les municipales) n'ont pas à être intégrés dans le compte de campagne.

* Les prestations facturées par les partis politiques aux candidats

La Commission distingue les prestations effectuées par les formations politiques n'ouvrant pas droit à remboursement de celles pouvant en faire l'objet :

- Les prestations des partis ne pouvant pas donner lieu à remboursement sont les dépenses payées directement par le parti, les concours en nature fournis par ce dernier ainsi que les versements définitifs consentis par lui au profit d'un candidat ou d'une liste de candidat ;
- Les prestations éligibles au remboursement sont celles pour lesquelles le parti politique a établi à l'intention du candidat une facture spécifique à l'élection, individualisée et quantifiée, au prix normal du marché.

5.9 Quels sont les scrutins ouvrant droit à une avance forfaitaire de l'État ?

Seule l'élection présidentielle qui induit une mobilisation de fonds particulièrement importante donne lieu à une avance forfaitaire. L'État verse à chaque candidat aux élections présidentielles, dès la publication de

la liste des candidats, une avance forfaitaire de 153.000 €. Cette avance forfaitaire est comprise dans son apport personnel.

En tout état de cause, les dépenses électorales des candidats aux élections municipales font l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'État égal à (L. no 2011-1977 du 28 déc. 2011, art. 112-2o) 47,5 % de leur plafond de dépenses. Ce remboursement ne peut excéder le montant des dépenses réglées sur l'apport personnel des candidats et retracées dans leur compte de campagne.

Le remboursement forfaitaire n'est pas versé aux candidats qui ont obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin (L. no 2011-412 du 14 avr. 2011, art. 9-1o) « qui ne se sont pas conformés aux prescriptions de l'article L. 52-11, qui n'ont pas déposé leur compte de campagne dans le délai prévu au deuxième alinéa de l'article L. 52-12 ou dont le compte de campagne est rejeté pour d'autres motifs» ou qui n'ont pas déposé leur déclaration de situation patrimoniale, s'ils sont astreints à cette obligation.

5.10 Quelles sont les formalités de présentation et de dépôt du compte ?

Aux termes de l'article L.52-12 du code électoral : « chaque *candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement prévu à l'article L.52-11 est tenu d'établir un compte de campagne, retraçant, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et selon leur nature l'ensemble des dépenses engagées pour effectuer en vue de l'élection hors celle de la campagne officielle, par lui-même pour son compte, au cours de la période mentionnée à l'art. L.52-4* ».

*** Le modèle proposé par la CNCCFP**

Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose une forme particulière pour l'établissement du compte de campagne des candidats

aux élections. La Commission propose aux candidats un modèle accompagné d'un mémento à leur usage ainsi qu'à celui de leur mandataire, qui, bien que ne revêtant aucune valeur législative ou réglementaire est plus que vivement conseillé : *« le compte doit être présenté au modèle et aux annexes ci-joint, à défaut la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ne serait pas en mesure d'exercer son contrôle et le candidat s'exposerait au rejet de son compte »*

* Comment établir un compte de campagne en cas de fusion de listes aux élections municipales ?

Selon l'article L.52-13 du code électoral *« les dépenses exposées par des candidats ayant agi séparément avant de figurer sur une même liste sont comptabilisées et décomptées comme faits au profit de cette liste lorsqu'elle a été constituée avant le premier tour. Lorsqu'il est établi une nouvelle liste en vue du second tour du scrutin, les dépenses visées à l'article L.52-12 sont totalisées et décomptées à compter du premier tour de scrutin au profit de la liste à laquelle appartenait le candidat tête de liste lorsqu'il avait cette qualité au premier tour ou, à défaut, de la liste dont elle est issue le plus grand nombre de candidats figurant au second tour sur la nouvelle liste »*

Deux hypothèses peuvent se présenter, en fonction desquelles les règles d'élaboration du compte de campagne sont radicalement différentes :

- Soit la fusion des listes est effectuée avant le 1^{er} tour des scrutins (hypothèse I) ; l'article L.52-13 alinéa 1^{er} dispose que *« les dépenses exposées par des candidats ayant agi séparément avant de figurer sur une même liste sont totalisées et décomptées comme faites au profit de cette liste lorsqu'elle a été constituée avant le 1^{er} tour »* ;

- Soit elle se produit après le 1^{er} tour (hypothèse II), l'article L.52-13 alinéa 2 dispose que *« lorsqu'il est établi une nouvelle liste en vue du*

second tour de scrutin, les dépenses visées à l'art. L.52-12 sont totalisées et décomptées à compter du 1^{er} tour de scrutin au profit de la liste à laquelle appartenait le candidat tête de liste lorsqu'il avait cette qualité au 1^{er} tour (...) ou, à défaut, de la liste dont est issue le plus grand nombre de candidats figurant au second tour sur la nouvelle liste ».

Dans le cas d'élections au scrutin de liste, telles que les élections municipales, les dépenses exposées par des candidats ayant agi séparément avant de figurer sur une même liste sont totalisées et décomptées comme faites au profit de cette liste (article L.52-13).

L'article L.267 du code électoral fixant au 2^{ème} vendredi qui précède le jour du scrutin, à 24 heures, la date limite pour le dépôt des déclarations de candidatures aux élections municipales, la totalité des dépenses engagées ou effectuées par les candidats (ou pour leur compte) depuis le 01 mars 2012 où sont totalisées et décomptées comme faites au profit du candidat en tête de la liste sur laquelle ils figurent.

* La consistance du compte de campagne

Le compte doit être accompagné des justificatifs de ces recettes ainsi que des factures, devises et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées par le candidat pour son compte (art. L.52-12 al. 2).

« Lors du dépôt du compte de campagne à la CNCCFP, les pièces annexes relatives aux recettes et faisant apparaître les informations nominatives qui sont insérées dans une enveloppe spéciale éditée par la CNCCFP qui ne peut être ouverte que par elle » (art. R.39-2).

L'absence de production des pièces justificatives requises par les dispositions de l'article L. 52-12, entraîne le rejet à bon droit du compte de campagne (Cons. const., 01 déc. 1993, A.N. Seine Maritime 2^{ème}

circonscription req. n° 93 1699 ; CE, 4 déc. 1992, élections régionales de Corse, req. n° 140247).

*** L'obligation de double signature du compte par un expert-comptable et par le candidat**

Hormis l'hypothèse déjà évoquée d'un « compte zéro », le compte de campagne et ses annexes doivent être présentés par un membre de l'ordre des experts comptables et des comptables agréés, qui y appose sa signature. Le candidat ou le candidat tête de liste authentifie le compte de campagne en le signant également.

Cette formalité doit intervenir avant le dépôt du compte. Elle n'est pas susceptible de régularisation et a pour effet le rejet à bon droit du compte et l'inéligibilité pour trois ans du candidat.

5.11 Les sanctions pour le candidat n'ayant pas respecté les règles relatives aux recettes de campagne

Le contentieux est surtout développé pour les dons et avantages en nature des personnes morales. Si le juge admet que tout avantage en nature constitue un don, il distingue selon son montant pour apprécier si l'irrégularité doit conduire au rejet du compte de campagne. Ainsi, le Conseil d'État a clairement indiqué qu'il appartient à la Commission, puis au juge de l'élection, « *d'apprécier si, compte tenu notamment des circonstances dans lesquelles le don a été consenti et de son montant, sa perception doit entraîner le rejet du compte* » (voir jurisprudence précitée).

Le juge se réfère principalement au ratio entre le montant du don ou de l'avantage en nature et le plafond des dépenses autorisées. Jusqu'à présent, il n'a conclu au rejet du compte que dans la mesure où le don était supérieur à 5 % du plafond.

Les conséquences du rejet du compte sont les mêmes quels que soient les motifs du rejet, à savoir l'inéligibilité du candidat pendant un an et, s'il a été proclamé élu, l'annulation de son élection ou sa démission d'office- ainsi que la perte du remboursement forfaitaire des dépenses électorales mentionnées à l'article L.52-11-1 du Code électoral.

Par exemple, dès lors qu'un candidat n'a pas déposé son compte dans le délai imparti par l'article L.52-12 du code électoral, la Commission ne peut que constater l'absence de dépôt du compte de campagne et saisir le juge de l'élection afin qu'il statue sur l'inéligibilité en résultant.

Or, pour le juge, le dépôt du compte de campagne constitue une formalité substantielle à laquelle il ne saurait être dérogé, quelle que soit l'importance des dépenses engagées en vue de l'élection ou les sources de financement de celles-ci. En conséquence de quoi, le juge ne peut que prononcer l'inéligibilité du candidat pour un an.

5.12 Quel est le rôle de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ?

La CNCCFP est une autorité administrative indépendante (statut consacré par l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplification administrative en matière électorale), chargée de la transparence du financement de la vie politique. Instituée par 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, son rôle et sa composition sont définis principalement aux articles L.52-14 et L.52-15 du Code électoral. Elle comprend neuf membres nommés par décret pour cinq ans, dont trois membres du Conseil d'État, trois membres de la Cour de Cassation et trois membres de la Cour des Comptes.

Pièce centrale du dispositif du contrôle des comptes de campagne, la Commission intervient dans la phase administrative du contrôle, en amont de la décision juridictionnelle. Les modalités du contrôle garantissent

l'exhaustivité et le respect du contradictoire. Autorité administrative, la Commission n'a pas de pouvoir de sanction directe envers les candidats et doit transmettre au juge les comptes litigieux.

5.12.1 La procédure de contrôle des comptes

L'article L.52-15 du Code électoral indique que «*la Commission nationale des comptes de campagne approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne* ». De cette formulation laconique découlent deux principes : celui de l'exhaustivité du contrôle et celui de la contradiction.

La Commission exerce un contrôle sur l'ensemble des comptes de campagne qui lui sont adressés. Tous les comptes sont examinés, même ceux dont les candidats n'ont recueilli que peu de suffrages ou dont les dépenses et recettes sont minimales, voire nulles. Cela nécessite une grande célérité dans le contrôle, l'article L.52-15 alinéa 2 précisant que, passé le délai d'instruction des comptes (qui sont de deux mois après leur dépôt lorsque l'élection est contestée ou de six mois autrement), ceux-ci sont réputés approuvés.

Le contrôle porte sur tous les aspects financiers de la campagne électorale, à savoir :

- Des règles sur le compte de campagne : pièces justificatives, délai du dépôt du compte à la préfecture, présentation du compte de campagne par un expert-comptable ;
- Des règles sur le mandataire financier : condition de nomination, incompatibilité, ouverture d'un compte bancaire ou postal, unicité du compte ;
- Des règles sur les recettes : plafonnement des dons de personnes physiques, interdiction des dons de personnes morales, limitation des dons en espèces, établissement de reçus ;

- De la règle du plafonnement des dépenses électorales.

Avant toute décision de rejet ou de réforme des comptes de campagne, la Commission doit mettre en œuvre une procédure contradictoire. A défaut, la saisine du juge de l'élection par la CNCCFP est irrecevable. Le plus souvent, les délais de réponse demandés sont très courts. Cette phase contradictoire n'est pas à négliger pour les candidats. Bon nombre d'erreurs commises de bonne foi sont susceptibles d'être régularisées devant la Commission, évitant ainsi les complications et la lourdeur procédurale de la phase contentieuse.

5.12.2 Les pouvoirs de la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques

La CNCCFP se prononce sur la régularité du financement des campagnes électorales par un contrôle de nature comptable. Elle prend une décision sur les comptes qu'elle examine. La décision d'approbation est la plus fréquente. Mais l'autorité administrative peut aussi réformer le compte, c'est-à-dire le modifier, par exemple pour réimputer des dépenses « oubliées » par le candidat, ou pour rectifier des erreurs dans sa présentation.

Enfin, la décision de rejet, qui peut d'ailleurs être consécutive à la réformation du compte, conduit à la saisine du juge de l'élection et éventuellement du juge pénal. Il en est de même lorsque la Commission constate l'absence de dépôt ou le dépôt hors délais du compte, ou encore un dépassement du plafond des dépenses électorales (article L.52-15 du Code électoral).

La Commission a la possibilité de saisir le juge de l'élection ou encore le juge pénal mais aussi de moduler le remboursement forfaitaire des dépenses électorales.

La saisine du Juge de l'élection

Le troisième alinéa de l'article L.52-15 du Code électoral indique clairement que « *Lorsque la Commission a constaté que le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prescrit, si le compte a été rejeté ou si, le cas échéant, après réformation, il fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales, la Commission saisit le juge de l'élection* ».

Il revient au juge de l'élection de se prononcer sur les comptes de campagne. La décision de la Commission ne le lie pas. C'est donc bien par une décision juridictionnelle que le candidat peut se voir appliquer les sanctions liées au financement des campagnes électorales, à savoir :

- L'inéligibilité du candidat tête de liste ;
- Pour les candidats élus, l'annulation de leur élection ou leur démission d'office ;
- La perte du remboursement forfaitaire prévue à l'article L.52-11-1 du Code électoral.

Toutefois, alors même que la rédaction de l'article L.52-15 semblait imposer une saisine du juge dès lors que la Commission constate une irrégularité, le juge électoral lui a accordé une faculté d'appréciation.

La saisine du juge pénal

La Commission s'est octroyée un large pouvoir d'appréciation dans la transmission des dossiers au parquet (cf. article L.52-15 al. 4 : « *Dans le cas où la Commission a relevé des irrégularités de nature à contrevenir aux dispositions des articles L.52-4 à L.52-13 et L.52-16, elle transmet le dossier au parquet* »). Seuls les comptes présentant de graves irrégularités sont transmis. Le dernier alinéa de l'article L. 52-15 indique que lorsqu'un dépassement du plafond des dépenses électorales a été constaté par une

décision définitive, la commission fixe une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public.

Dans ce cas, la Commission est en situation de compétence liée : elle prend seulement acte du montant du dépassement évalué par le juge pour fixer l'amende. Cette amende n'a pas de caractère pénal.

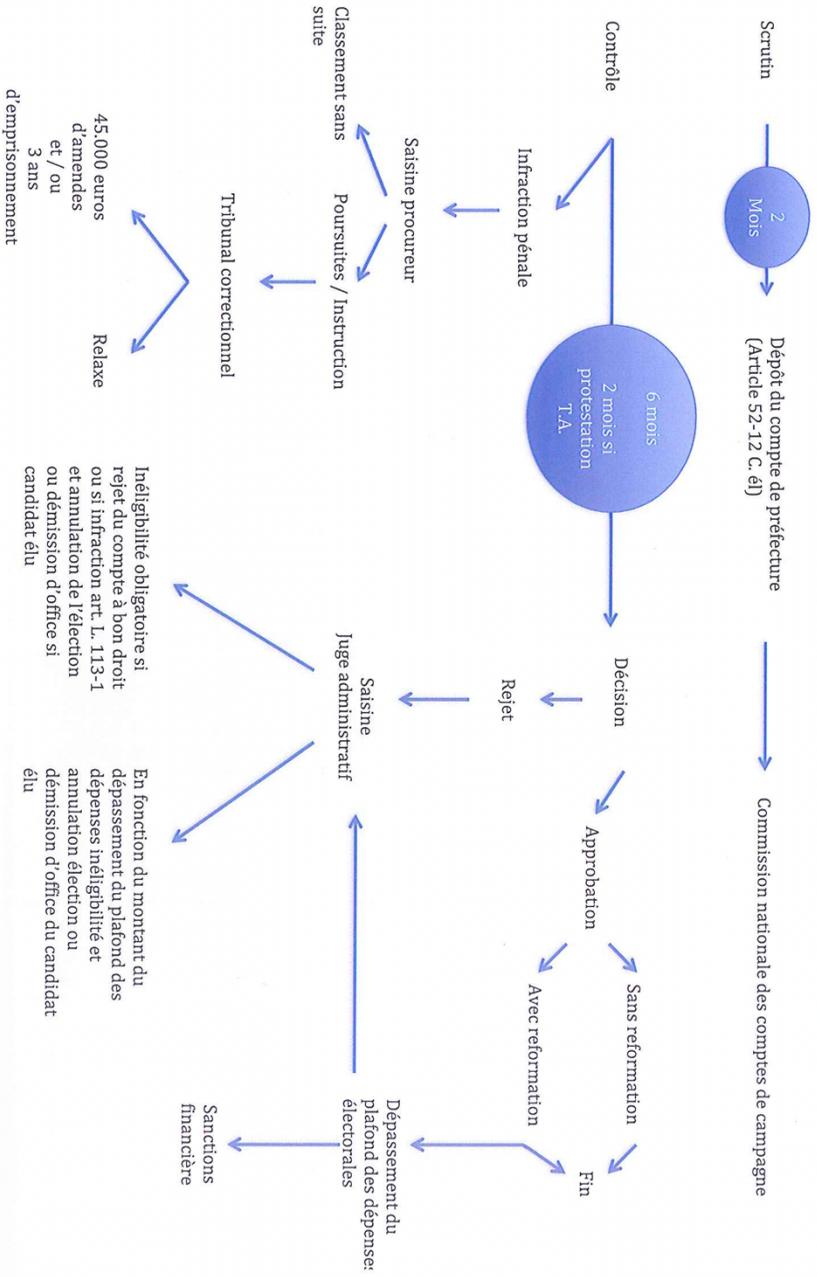
NB : L'obligation de reverser, en cas de dépassement du plafond autorisé des dépenses, une somme équivalente au montant du dépassement peut se cumuler avec la peine d'amende prévue à l'article L. 113-1 (Cons. const. 17 mai 2019, n° 20019-783 QPC).

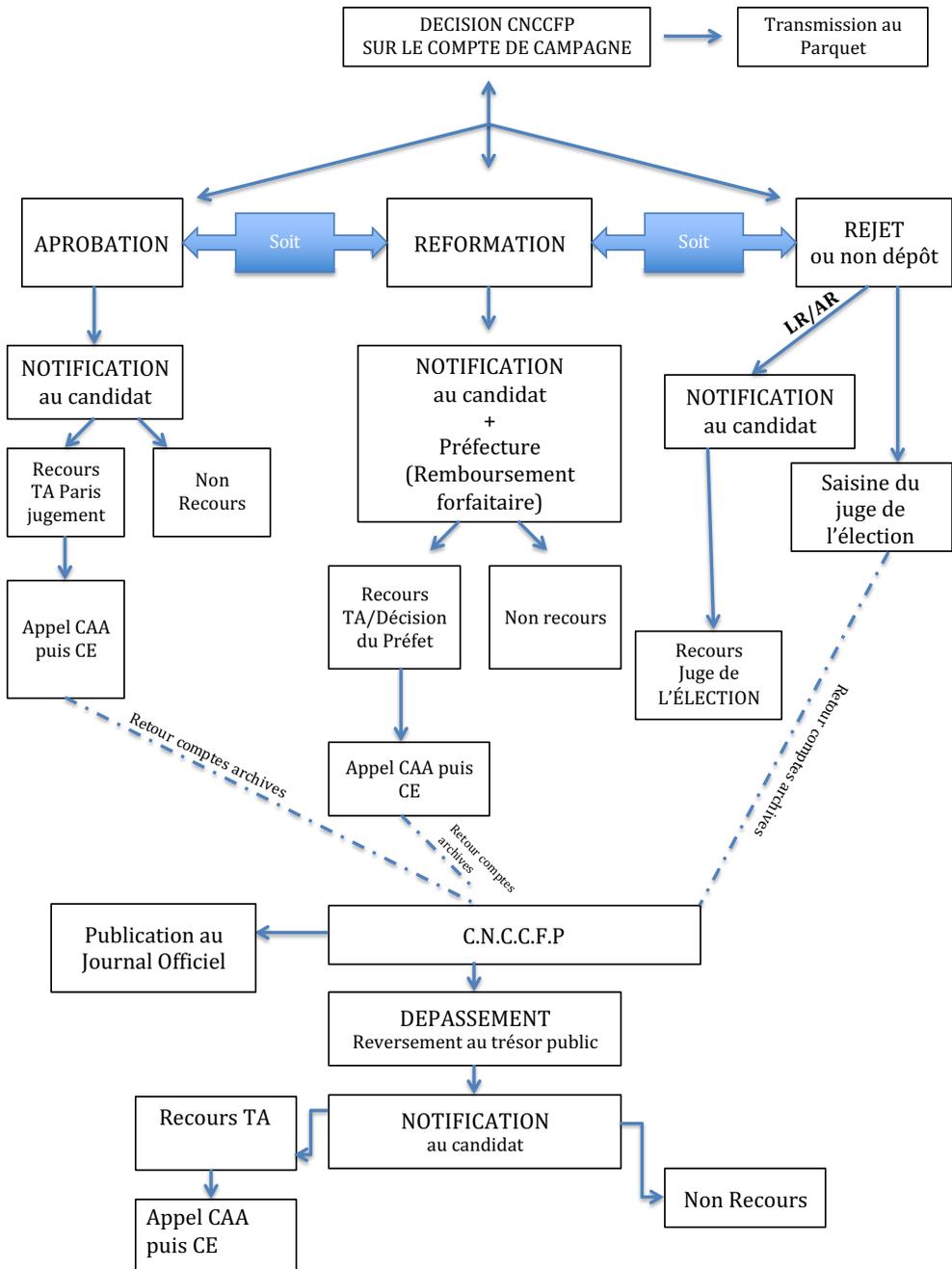
5.12.3 La nature des décisions de la CNCCFP

Le Juge n'est pas tenu par les décisions prises par la CNCCFP, cette dernière n'étant pas une juridiction mais une autorité administrative indépendante. En conséquence, saisi d'une protestation contre l'élection, le juge peut examiner les griefs tirés de l'absence de sincérité du compte de campagne d'un candidat. La contestation de la décision par laquelle la Commission approuve les comptes d'un candidat élu ne peut s'effectuer que dans le cadre d'une protestation dirigée contre l'élection.

A l'exception de l'initiative de la CNCCFP qui pourra saisir le Juge des élections, dans la mesure où elle aura rejeté le compte d'un candidat ou candidat tête de liste vainqueur du scrutin, toute personne contestant une élection à raison des irrégularités affectant le compte de campagne de son adversaire élu devra dans le délai très court prévu en matière de contestation électorale (5 jours pour les élections municipales, 10 jours pour les autres scrutins) présenter des moyens d'ordre financier, c'est-à-dire des irrégularités entachant le compte de campagne à l'appui de sa requête, et ce alors même que le compte n'a à être déposé à la CNCCFP que dans les deux mois suivant l'élection.

Le contrôle du compte de campagne :





5.13 L'intérêt de la création d'un parti politique « ad hoc »

L'intérêt de créer un parti politique doté d'un mandataire financier qui est, soit une personne physique agréée par la CNCCFP, soit une association de financement politique, réside dans les avantages légaux accordés aux partis politiques, à savoir :

- La possibilité de recevoir les excédents de campagne, lesquels ne peuvent être dévolus alternativement qu'à une association reconnue d'utilité publique et à défaut d'être récupérées par l'État ;
- La possibilité de financer des campagnes électorales futures ;
- Un autre avantage réside dans la déductibilité fiscale des dons et cotisations dans la limite de 7 500 € par personne et par an. Autrement dit un donateur, qui ne peut être qu'une personne physique, s'il est assujéti à l'impôt sur le revenu, pourra déduire de son impôt la moitié de son don, plafonné à 4 600 €. S'il verse au parti politique 4 600 € sous forme de don, il pourra déduire, en joignant à sa déclaration fiscale le reçu délivré par le mandataire financier soit 2.300 €.

La procédure de création comporte les étapes suivantes :

- 1- Assemblée générale constitutive du parti politique, adoption des statuts, élection des dirigeants
- 2- Déclaration en préfecture des statuts adoptés en assemblée générale ;
- 3- Dès que la déclaration aura été publiée au Journal officiel, désignation d'un mandataire financier, personne physique ou association, et notification de la désignation du mandataire financier en préfecture.
- 4 –Ouverture d'un compte bancaire ou postal unique par le mandataire, compte par lequel devra transiter l'ensemble des recettes.

A ce stade, le parti politique pourra fonctionner normalement, c'est-à-dire encaisser des cotisations de ses membres (non plafonnées) et des dons de personnes physiques par l'intermédiaire du mandataire financier.

La préfecture délivrera à cet effet sur simple demande du mandataire financier des carnets à souches de reçus édités par la CNCCFP. Ces reçus, joints à leur déclaration fiscale, donneront droit à la déduction ci-dessus évoquée pour les donateurs.

Le parti politique pourra financer des dépenses électorales, prêter des fonds aux candidats et lui conférer ainsi une autonomie financière, notamment dans l'hypothèse où une investiture lui serait refusée lors d'une élection future.

Attention : Par un décret du 3 août 2018, signé par le président de la République, Monsieur Jean-Raphaël Alventosa a été nommé « **Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques** » pour une durée de six ans.

Cette fonction a été créée par la Loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, dont le décret du 27 mars 2018 a précisé les modalités d'application.

Le médiateur sera chargé de faciliter le dialogue entre les candidats ou partis politiques et les banques.

Le médiateur disposera, selon le décret du 27 mars 2018, « *des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions* ».

Si l'article 2 du décret du 27 mars 2018 précise à cet égard, que ces moyens lui sont fournis par le ministère de l'intérieur et qu'il peut faire appel aux services du ministère de l'économie et des finances, la loi ne lui octroie, cependant, aucun outil particulier pour contraindre les banques à prêter de l'argent.

La loi sur la confiance dans la vie publique avait également rendu possible, par ordonnance, la création d'une « banque de la démocratie » pour un financement public des campagnes électorales.

Le délai dans lequel le gouvernement était susceptible d'intervenir a, toutefois expiré sans qu'aucune ordonnance relative à la création de cette banque ne soit adoptée. Le projet a été abandonné.

La tentative de le réintroduire, sous la forme d'un amendement, à l'occasion de l'examen par l'Assemblée nationale, le 16 juillet 2018, du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, a échoué.

Chapitre VI

Gérer ou initier un contentieux électoral : Le troisième tour des élections municipales

L'hétérogénéité qui caractérise le droit électoral se manifeste également au travers des règles du contentieux en vue de l'annulation de l'élection. Les contentieux devant le juge de l'élection connaissent une inflation considérable. C'est vers lui que se retournent, après l'élection, les candidats malheureux. Mais relativement peu nombreux sont ceux qui obtiennent satisfaction devant des juges, qui n'annulent que dans deux hypothèses :

- lorsque le candidat a enfreint les règles relatives au financement des campagnes (recours à un mandataire, ouverture d'un compte bancaire ou postal unique, dépôt dans les délais du compte, etc.) ;
- lorsque les irrégularités dûment constatées ont été de nature à altérer la sincérité du scrutin.

Inversement, le juge de l'élection rejette le recours si les irrégularités ou infractions n'ont pas modifié de façon significative le résultat des élections.

La surveillance juridique de l'adversaire, tout au long de la campagne, est indispensable :

- pour le candidat battu qui pourra, dans le bref délai de cinq jours, produire à l'appui de sa protestation les éléments de preuve des irrégularités commises, qu'il aura fait constater et qu'il aura accumulé.
- pour le candidat vainqueur dont l'élection est contestée par l'adversaire, qui sera en mesure d'apporter au juge la preuve qu'il n'a pas commis d'irrégularités, ou à tout le moins pas plus d'irrégularités que son adversaire et qu'il n'y a donc pas lieu d'annuler le scrutin.

L'arme du contentieux pénal pourra également être utilisée.

Le droit pénal constitue de plus en plus une arme dans le combat politique, et ce d'autant plus que le juge répressif peut prononcer des peines complémentaires dont les effets politiques prennent le pas sur les sanctions principales : inéligibilité, affichage et publicité de la condamnation.

Pour mieux comprendre les différentes sanctions, déjà abordées lors de l'étude des différentes dispositions législatives et réglementaires ainsi que de leurs interprétations par le juge électoral, il convient d'en retracer les effets de manière synthétique.

6.1 Comment mesurer le risque d'annulation du scrutin ?

La réalisation d'une campagne de promotion publicitaire en méconnaissance de la prohibition édictée par l'article 52-1 du code électoral peut être sanctionnée par l'annulation du scrutin, prononcée par le juge administratif.

Le juge de l'élection n'annulera les résultats que si les irrégularités commises sont **suffisantes pour avoir altéré la sincérité du scrutin**. Quatre critères sont traditionnellement utilisés pour déterminer le caractère frauduleux de la campagne et son incidence sur le scrutin :

Au premier rang des facteurs d'appréciation utilisés par le juge, figure le critère de l'écart des voix. Il est d'autant plus déterminant pour caractériser la fraude que la différence de voix entre les candidats est peu importante.

De ce fait, le constat d'une violation des dispositions de l'article L. 52-1 alinéa 2 n'est **pas systématiquement sanctionné** par l'annulation du scrutin si, compte tenu d'un écart de voix important, l'infraction néanmoins constituée est sans incidence sur les résultats. En ce sens, la circonstance que le maire sortant ait fait publier peu de temps avant le second tour dans deux quotidiens régionaux, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 52-1, al. 1er, un communiqué remerciant les

électeurs ayant voté pour sa liste au premier tour et les invitant à se mobiliser pour le second tour ne peut, eu égard tant au contenu du communiqué en cause qu'au nombre de voix obtenues par les différentes listes en présence, être regardée comme ayant porté atteinte à la sincérité du scrutin (CE, 21 déc. 2001, req. n° 236335).

Deuxième critère d'appréciation, le respect du principe d'égalité entre les candidats conduit le juge à rechercher si les candidats adverses ont disposé de moyens de réponses équivalents leurs permettant de présenter utilement leurs arguments en réplique.

La publication à titre onéreux dans un quotidien régional, une semaine avant les élections, de publi-informations vantant les réalisations de la municipalité et appelant à ce qu'elle soit reconduite contrevient aux dispositions de l'art. L. 52-1 et constitue une manœuvre justifiant l'annulation du scrutin (CE, 31 janv. 1990, req. n° 107792).

Le degré de propagande ou de polémique permet encore au juge d'apprécier les faits de l'espèce.

Le caractère polémique ou anormalement élevé du débat électoral peut ainsi être constitutif de manœuvres de nature à altérer la sincérité du scrutin.

La publication par la presse d'un article polémique ne constitue pas une infraction contrevenant aux dispositions de l'article L. 52-1, aucune disposition n'interdisant ou ne limitant les prises de position politiques de la presse écrite.

Néanmoins, la diffusion d'un message télévisé le jour du scrutin, en faveur d'une candidate, cumulée au faible écart de voix entre la candidate élue et sa rivale, a entraîné l'annulation de l'élection.

6.2 Prendre en compte le risque de rejet à bon droit du compte de campagne et d'inéligibilité du candidat

L'élection municipale étant un scrutin de liste, l'obligation du dépôt d'un compte de campagne porte exclusivement sur le candidat tête de liste. En conséquence, seul ce candidat tête de liste est responsable du compte qu'il dépose, et partant, de l'ensemble des recettes et dépenses engagées durant la campagne.

Des recettes irrégulières ou un excès de dépense notamment dues à une campagne de promotion illégale, même imputable à l'action d'un des colistiers, auront pour effet l'inéligibilité de la seule tête de liste (*voir développement supra*).

S'agissant de la communication, deux dispositions sont susceptibles d'être enfreintes par les candidats : le dépassement du plafond des dépenses électorales autorisées ; le financement, direct ou sous forme d'un avantage en nature, d'une action de communication par une personne morale autre qu'un parti ou groupement politique.

En cas de dépassement du plafond des dépenses, le juge de l'élection peut, selon le montant du dépassement, prononcer l'inéligibilité du candidat (article L. 118-3 alinéa 1 du code électoral). En l'état actuel de la jurisprudence, le montant du dépassement non sanctionné est de l'ordre de 10 % du plafond des dépenses électorales. En ce sens, eu égard notamment au pourcentage du dépassement du plafond, il n'y a pas lieu de déclarer inéligible un candidat qui a dépensé 3 162 francs de plus que le plafond autorisé (soit 5,24 %) ; (CE, 15 déc. 1995, M. Bayrou, Municipales de Caumont, req. n° 162873).

En cas de violation de l'article L. 52-8 du code électoral, le juge de l'élection va apprécier si le rejet a été effectué à bon droit. Le plus souvent,

le critère d'appréciation est celui du montant du don ou de l'avantage en nature octroyé par la personne morale.

En dehors des cas de fraude, ces dispositions prévoient que le juge de l'élection ne prononce l'inéligibilité d'un candidat que s'il constate un manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales.

Il incombe, en outre, au juge de tenir compte de l'importance de l'avantage ou du don irrégulièrement consenti et de rechercher si, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, il a été susceptible de porter atteinte, de manière sensible, à l'égalité entre les candidats.

Les dispositions relatives à la présentation du compte de campagne et au financement des campagnes électorales ont notamment pour but d'assurer la sincérité du suffrage qui constitue une exigence constitutionnelle. En instituant l'unicité du compte de campagne pour les candidats membres d'un binôme ainsi que l'obligation d'un mandataire commun et en retenant le principe de solidarité de ces candidats, le législateur a entendu que les membres d'un binôme appliquent conjointement les règles relatives aux campagnes électorales afin d'en favoriser le respect.

A cet effet, par les dispositions de l'art. 18 (Code électoral art. L. 118-3), le législateur a prévu que les deux membres du même binôme encourent les mêmes inéligibilités en cas de méconnaissance des règles de l'art. L. 118-3 Code électoral relatives tant à la présentation du compte de campagne qu'au financement de la campagne électorale et qu'il appartient au juge de l'élection de tenir compte, dans le prononcé des inéligibilités, des circonstances de chaque espèce; les dispositions de l'art. 18 (Code électoral art. L. 118-3) ne méconnaissent ni les exigences de l'art. 8 de la Déclaration de 1789 ni aucune autre exigence constitutionnelle. (Cons. const. 16 mai 2013, Loi relative à l'élection des conseillers

départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, n° 2013-667 D)

Ainsi, l'inéligibilité prononcée par le tribunal administratif de Melun l'a été pour seulement un an et a été limitée aux seules fonctions de conseiller municipal; en application d'un principe général du droit des sanctions, une sanction infligée en première instance ne peut être aggravée sur le seul appel de la personne sanctionnée; l'inéligibilité prononcée contre M. C. par la présente décision doit, par suite, être limitée à une année et aux seules fonctions de conseiller municipal (CE, 14 sept. 2015, Élection municipales de Melun, req. n° 385534).

Les sanctions financières, autres que celles pouvant être prononcées par le juge pénal, sont liées exclusivement à la législation sur le financement des campagnes électorales. La première sanction déjà évoquée est **la perte du remboursement forfaitaire** prévu à l'article L. 52-11 du code électoral. Il faut rappeler que, même si le juge de l'élection déclare le candidat de bonne foi, celui-ci perd le droit au remboursement de ses dépenses. La seconde sanction n'intervient qu'en cas de dépassement du plafond des dépenses électorales.

Aux termes du 6ème alinéa de l'article L. 52-15 du code électoral, la CNCCFP fixe, lorsqu'un dépassement du plafond des dépenses électorales a été constaté par une décision définitive, **une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public**. Cette créance est recouvrée comme les créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine.

Compte tenu de ces dispositions, il y a bien **souvent enchaînement dans les sanctions**. Un même fait générateur peut conduire à diverses qualifications. Par exemple, dans le cas où la collectivité assure la promotion de l'un de ses élus, en utilisant les moyens de la collectivité à des fins de propagande électorale, le coût de cet avantage que constitue la

campagne illicite pourra être réintégré par le juge dans les comptes de campagnes du candidat tête de liste, ce qui, en cas de dépassement du plafond des dépenses électorales entraînera un rejet du compte de campagne, accompagné le cas échéant d'une déclaration d'inéligibilité.

De plus, dès lors que la dépense est prise en charge par la commune, elle constitue un don d'une personne morale, prohibé par l'article L. 52-8 du code électoral et peut fonder également l'inéligibilité du candidat tête de liste. A cela va s'ajouter le non remboursement par l'État des dépenses des candidats.

6.3 Les sanctions pénales des campagnes de communication illicites

Les poursuites pénales sont totalement indépendantes des recours effectués dans le cadre du contentieux électoral. Alors que ces derniers sont enfermés dans des délais étroits, l'action pénale, compte tenu des périodes de prescription, est susceptible d'être engagée bien après les échéances électorales. Toutefois, la finalité n'est pas la même. Le juge pénal peut condamner un candidat à une amende, assortie éventuellement d'une peine de prison, mais il ne peut annuler l'élection (art. L. 105 du code électoral).

En matière d'affichage irrégulier, l'astreinte prononcée peut atteindre des montants particulièrement élevés (dans la pratique 150 à 600 euros) par jour et par affiche. En vertu de l'article 812, alinéa 2 du nouveau code de procédure civile, le président du Tribunal de grande instance « *peut ordonner sur requête toutes mesures urgentes lorsque les circonstances exigent qu'elles ne soient pas prises contradictoirement* ». Cette possibilité peut s'avérer précieuse en matière électorale, matière dans laquelle l'urgence est de mise.

6.4 Définition des infractions électorales et conséquences

Les infractions sont classées selon un ordre de gravité croissante en contraventions, délits et crimes. Les contraventions sont des infractions que la loi punit d'une peine d'amende n'excédant pas 3 000 euros (article 521 du code de procédure pénale). Les délits sont des infractions que la loi punit d'une peine d'emprisonnement de moins de dix ans ou d'une peine d'amende supérieure ou égale à 3750 euros (article 381 du code de procédure pénale).

Cette classification détermine :

- La juridiction compétente : le tribunal de police pour les contraventions (Tribunal d'instance), le Tribunal correctionnel pour les délits (Tribunal de grande instance) et la Cour d'assises pour les crimes ;
- La nature de la peine : les peines contraventionnelles (prévues aux articles L. 113-12 et suivants du code pénal : amende, des peines privatives ou restrictives de droits, avec possibilité d'infliger une ou plusieurs peines complémentaires) ; les peines correctionnelles (prévues aux articles L. 131-1 et suivants du code pénal : emprisonnement, amende, jour-amende, travail d'intérêt général, peines privatives ou restrictives de droits, peines complémentaires) ; les peines criminelles (prévues aux articles L. 131-1 et suivants du code pénal) ;
- Le délai de prescription (délai au-delà duquel aucune poursuite ne peut plus être engagée) qui est d'un an pour les contraventions, trois ans pour les délits et dix ans pour les crimes.

Des délais spécifiques de prescription sont prévus :

- Pour les infractions électorales (articles L. 86, 87, 91 à 104, 106 à 108, 113), il est de six mois à partir du jour de la proclamation du résultat de l'élection (article L. 114 du code électoral) ;

- Pour les délits de presse (par ex. diffamation) il est de trois mois (loi du 29 juillet 1881).

Le point de départ de la prescription varie selon que l'infraction est réalisée ou continue (le recel, la prise illégale d'intérêts), la prescription ne court qu'à partir du jour où l'activité délictueuse cesse. Ce délai peut aussi faire l'objet d'interruptions ou de suspensions.

6.5 La procédure de contestation du résultat des élections

A l'inverse de ce qui vient d'être évoqué, le juge peut annuler les résultats des élections lorsqu'il estime que la protestation ou le déféré sont fondés ou s'il estime que les irrégularités observées ont été, notamment en raison du faible écart de voix, de nature à vicier la sincérité du scrutin. (La portée du jugement d'une juridiction répressive est limitée à la détermination de la responsabilité pénale des personnes qui ont contribué à la réalisation des fraudes électorales ; Ce jugement ne limite pas le pouvoir du juge de l'élection d'apprécier, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire, la validité des opérations électorales. (CE, 26 oct. 1973, Élections municipales de Villeneuve-sur-Lot, Lebon 596).

Ainsi, a-t-il été jugé que justifie l'annulation des élections, comme étant de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin :

- La publication à titre onéreux dans un quotidien régional, une semaine avant les élections, de publi-informations vantant les réalisations de la municipalité et appelant à ce qu'elle soit reconduite (CE, 31 janvier 1990, Ollioules) ;

- Le fait que des bulletins excèdent le format prévu à l'article R. 30 (double) à tel point qu'il provoque un gonflement reconnaissable de l'enveloppe (CE, 6 décembre 1967, Magnanville) ;

- L'affichage irrégulier qui par son caractère massif a été de nature à faire pression sur les électeurs et compte tenu du faible écart de voix (CE, 26 janvier 1961, Cannes) ;
- La distribution tardive d'un tract incitant les électeurs d'une liste à ne pas suivre les consignes de vote de celle-ci (CE, 26 juin 1978, Joinville-le-Pont) ;
- L'intervention sur les ondes, trois jours avant le second tour, en faveur de la liste comprenant la plupart des membres du conseil municipal sortant, d'une radio locale, installée dans des locaux loués par la municipalité et financée par des fonds publics communaux, eu égard à l'écart minime de voix (CE, 25 janvier 1984, Cosne-sur-Loire) ;
- La présence dans un bureau de vote de personnes revêtues d'un maillot portant une inscription manifestant leur intention de voter pour l'un des candidats, compte tenu du faible écart de voix (CE, 2 mai 1990, Commune de Terre-de-Bas) ;
- La présence aux murs de la salle du scrutin et de l'isoloir de plans concernant un projet d'aménagement de lotissements et d'une base de loisirs, affichés lors des enquêtes d'utilité publique, dès lors que ce projet constituait l'essentiel du programme d'une des listes en présence (CE, 4 janvier 1978, Morancez) ;
- L'envoi par le comité électoral d'un candidat d'une lettre à de nombreuses personnes âgées les invitant à s'inscrire pour recevoir un colis-repas au cours de la semaine précédant le premier tour du scrutin (CE, 16 mai 1990, Allauch) ;
- Le dépôt dans la salle de scrutin et notamment sur les tables destinées aux bulletins de vote, de documents rédigés par des conseillers

élus au premier tour et appelant à voter pour leurs colistiers au deuxième tour (CE, 30 novembre 1977, Orbagna) ;

- Le fait qu'une table de dépouillement soit placée en angle, l'ouverture simultanée d'enveloppe compte tenu du faible écart de voix (CE, 22 mars 1972, Beaucourt- sur-l'Hallue) ;
- L'interruption du scrutin entre 11h30 et 14h30, l'urne étant laissée sans surveillance (CE, 17 mars 1972, Lantosque) ;
- La constitution tardive du bureau de vote, peu de temps avant la clôture du scrutin (CE 21 juillet 1972, Thuret) ;
- Le fait que les délégués de certaines listes aient été indûment écartés des bureaux de vote et non remplacés (CE, 21 décembre 1962, Capesterre).

6.6 La rectification des résultats

Lorsque le juge est saisi d'une protestation relative à l'attribution des suffrages et au calcul de la majorité, il peut réviser les calculs et modifier les résultats du scrutin.

Ainsi, s'il trouve dans le dossier les éléments lui permettant de refaire le décompte des voix, il rectifie les résultats, en éliminant les effets des irrégularités ou des erreurs constatées, par exemple, si le bureau de vote a considéré à tort des bulletins au nom d'un candidat comme nuls. Le cas échéant, cette rectification pourra conduire à proclamer un candidat élu à la place d'un autre.

Lorsque le nombre des suffrages exprimés non attribués par le bureau de vote est connu mais pas le sens de ces suffrages, le juge ajoute ces suffrages au nombre de voix obtenues par chaque candidat ou liste non élu pour apprécier si cela modifie l'ordre des candidats ou listes en présence. Dans

l'affirmative l'élection doit être annulée car à défaut de certitude sur les bénéficiaires des suffrages, le juge ne peut modifier les résultats des élections.

Lorsque le nombre des suffrages irréguliers comptés à tort est connu sans que l'on puisse déterminer à quel candidat ou liste ils ont profité (par exemple, lorsque le nombre de bulletins excède le nombre des émargements), le juge déduit fictivement leur nombre aussi bien de celui des suffrages exprimés que de celui des suffrages du candidat ou de la liste élue. Si ce dernier conserve la majorité, le résultat demeure inchangé sinon, il y a lieu là aussi d'annuler les élections.

Lorsque le bureau de vote a intégré à tort certains bulletins dans le calcul de la majorité, par exemple des bulletins blancs, le juge se borne à soustraire le nombre de ces bulletins du nombre de suffrages exprimés et vérifie si la situation des candidats proclamés élus en est ou non modifiée.

Le nombre des bulletins nuls comptés à tort ne sont retirés que du nombre des suffrages obtenus par le candidat qu'ils désignent.

Enfin, lorsqu'il est démontré que des électeurs ont voté sous la pression de certains candidats, non seulement le juge retire leurs suffrages du nombre obtenu par les candidats coupables mais de plus les ajoute à celui obtenu par les candidats non proclamés (CE, 16 juin 1983, Sainte-Marie-de-Chignac).

6.7 La suspension du mandat

Pour lutter contre la fraude, la loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975 a conféré au juge administratif un pouvoir proprement coercitif.

Aux termes de l'article L. 250-1 du Code électoral, le tribunal administratif peut, en cas d'annulation d'une élection pour manœuvres dans l'établissement de la liste électorale ou irrégularité dans le déroulement du

scrutin, décider, nonobstant appel, la suspension du mandat de celui ou de ceux dont l'élection a été annulée.

La jurisprudence du Conseil d'État a adopté une interprétation large des deux cas motivant la suspension : elle peut être appliquée en cas d'irrégularités commises au cours du dépouillement et de la centralisation des résultats (fraudes sur les procès-verbaux et les listes d'émargement).

De même, a-t-il été considéré que la suspension pouvait être prononcée pour de graves irrégularités quand bien même elles ne seraient pas constitutives de fraudes (TA, 8 juin 1983, Choisy-le-Roi).

Le juge peut prononcer cette suspension d'office ; il n'est pas nécessaire qu'il ait été saisi de conclusions en ce sens :

« Il résulte des dispositions de l'article L. 250-1, éclairées par les travaux préparatoires, que le législateur a entendu permettre aux tribunaux administratifs de prononcer la suspension, éventuellement d'office, dans tous les cas où des irrégularités dans les opérations électorales ont été de nature à affecter les résultats du scrutin, que par suite, alors même qu'il n'aurait pas été valablement saisi de conclusions à cette fin, le tribunal administratif de Paris a pu faire application de ces dispositions en se fondant sur les irrégularités qui ont entaché les opérations de recensement des votes » (CE, 14 septembre 1983, Antony).

Par ailleurs, lorsque le juge retient des faits de fraude, l'article L. 117-1 du Code électoral prévoit qu'il communique le dossier au Procureur de la République.

Afin d'éviter le renouvellement des fraudes, la même loi permet au tribunal administratif de décider, en prononçant l'annulation d'une élection pour fraude, que la présidence d'un ou plusieurs bureaux de vote sera assurée par une personne désignée par le président du tribunal de grande instance

lors de l'élection partielle consécutive à cette annulation (Art. L. 118-1 Code électoral, Voir en ce sens : CE, 5 déc. 2012, élections municipales complémentaire de Pargny-sur-Saulx, req. n° 360469).

6.8 Un recours peut-il être considéré comme étant abusif ?

Lorsque le ou les protestataires témoignent manifestement de mauvaise foi ou de désinvolture, le tribunal administratif peut, accessoirement au rejet de leur réclamation, leur infliger une amende d'un maximum de 10 000 euros pour recours abusif, en application de l'article R741-12 du Code de justice administrative, soit de son propre chef soit à la suggestion des défendeurs.

Ainsi, le tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion a-t-il condamné à une amende de 500 F l'auteur d'un recours électoral dépourvu de tout fondement et qui tendait essentiellement à jeter le discrédit sur des opérations électorales qui se sont régulièrement et valablement déroulées (TA, Saint-Denis de la Réunion, 9 mai 1979).

Le bénéficiaire de l'amende est le Trésor Public.

Il est naturellement possible de faire appel d'une décision prononçant une amende pour requête abusive dans les mêmes formes qu'un appel ordinaire mais il n'aboutit qu'exceptionnellement à la suppression de l'amende.

En tout état de cause l'introduction d'un recours par nature ne peut être caractérisé comme étant abusif il faut que l'intention de nuire soit claire dévoilée.

6.9 Comment faire annuler une élection ? Qui peut contester une élection ?

Selon l'article L. 248 alinéa 1^{er} du code électoral « *tout électeur et toute personne éligible peuvent demander au juge l'annulation des opérations électorales de la commune* ». Tout candidat à l'élection municipale peut, malgré son retrait de candidature au second tour et malgré l'éventuelle désapprobation de ses colistiers du premier tour, demander au juge administratif d'annuler le second tour de l'élection (CE, 25 février 1976, Élections municipales de Châtillon-en-Diois).

En outre, « *le préfet s'il estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies, peut également déférer les opérations électorales au Tribunal administratif* » (article L. 248 alinéa 2).

Enfin, la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques peut saisir le juge de l'élection si le candidat à l'élection ne s'est pas conformé aux dispositions de la loi en vigueur en la matière (article L.118-3, alinéa 2 du code électoral).

6.9.1 Comment déposer une réclamation ?

Les réclamations contre les opérations électorales peuvent être tantôt consignées au procès-verbal des opérations de vote, déposées en mairie, en préfecture, en sous-préfecture ou au greffe du Tribunal administratif.

La preuve du dépôt en préfecture est administrée par le tampon d'arrivée sur la protestation. Seule compte la date à laquelle a été reçue la réclamation, c'est-à-dire la date de l'accusé réception et non la date à laquelle la protestation a été envoyée par la Poste. Si le principe d'une saisine du juge par télécopie est admis, la production d'un rapport d'émission de télécopie ne fait pas foi sur la date de cette saisine et ce qui

compte, c'est la date à laquelle la juridiction a effectivement reçu cette télécopie.

En outre depuis peu l'application « Télérecours citoyens » a été mise en place. Cette dernière s'adresse aux particuliers non représentés par un avocat. Il permet d'échanger avec les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État de manière dématérialisée et en toute sécurité, et de suivre l'état d'avancement de son dossier.

À noter : Télérecours citoyens n'est pas obligatoire. Il est toujours possible de déposer un recours en se déplaçant à l'accueil de la juridiction ou par courrier, de préférence en recommandé avec accusé de réception.

Les réclamations relatives aux opérations électorales doivent être déposées dans les délais requis sous peine d'irrecevabilité. Les délais ne concernent pas l'ensemble d'une élection, mais chaque tour pris séparément. Un requérant qui n'a pas attaqué dans les délais le résultat du premier tour n'est pas recevable à invoquer, à l'appui de la protestation qu'il a formée contre les résultats du second tour de scrutin, un grief tiré de ce qu'un candidat au premier tour aurait été inéligible.

Les irrégularités du premier tour peuvent entraîner l'annulation des résultats du second tour seulement dans la mesure où elles ont été de nature à exercer une influence sur les résultats de celui-ci, par exemple en modifiant l'ordre des classements des listes lors du premier tour. Mais une requête, postérieure au second tour du scrutin, dirigée contre les résultats du premier tour de scrutin, est irrecevable dès lors qu'aucun candidat n'a été proclamé élu à l'issue de ce premier tour.

Toute réclamation présentée hors délai est irrecevable : elle est rejetée par le juge sans être examinée. Un grief nouveau, invoqué après l'expiration du délai de cinq jours selon l'élection, dans un mémoire complémentaire, est irrecevable, parce que tardif. Seul est recevable un développement

explicatif d'un moyen précédemment évoqué dans la protestation formée dans les délais légaux. Inversement, est également irrecevable, comme prématurée, la requête enregistrée avant la proclamation des résultats de l'élection contestée.

6.9.2 Quel est l'effet d'une protestation ou d'une requête en annulation ?

Tout comme en matière de recours en annulation devant les juridictions administratives, la contestation d'opérations électorales n'est pas suspensive. Autrement dit, jusqu'à ce que la décision ait été définitivement rendue, l'élu ou la liste déclarée vainqueur continue à exercer son mandat. C'est seulement en cas d'annulation ou de réformation du scrutin que le mandat viendra à terme. C'est ce qui explique la brièveté des délais impartis au juge de l'élection pour qu'il statue.

6.9.3 Quel est le point de départ du délai ?

Aux termes de l'article L. 2122-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'élection du maire et des adjoints peut être contestée dans les mêmes conditions, formes et délais que l'élection des conseillers municipaux. Les recours contre l'élection du maire et des adjoints peuvent ainsi être formés par tout électeur de la commune ou toute personne éligible au conseil municipal soit par requête déposée ou parvenue au tribunal administratif au plus tard à dix-huit heures le cinquième jour suivant la proclamation des résultats, soit par consignation des moyens d'annulation au procès-verbal des opérations électorales ou par requête déposée à la sous-préfecture ou à la préfecture au plus tard à dix-huit heures le cinquième jour suivant la proclamation des résultats ; ce procès-verbal ou cette requête doit être transmis par le préfet, dès sa réception, au greffe du tribunal administratif. L'article D. 2122-2 du CGCT précise que le délai de cinq jours dans lequel l'élection du maire et des adjoints peut être arguée de nullité court à partir de vingt-quatre heures après l'élection (CE, 21 février 2000, Blachère, req. n° 206581).

6.9.4 Les délais peuvent-ils être prolongés ?

Lorsque le jour de l'échéance du délai est un jour férié ou chômé, un samedi ou un dimanche, le délai est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant. (CE, 15 avril 1996, élections municipales de Bullion).

6.9.5 Quel doit être le contenu de la protestation ou de la requête ?

La protestation, par mention au procès-verbal, par courrier adressé aux autorités administratives ou par requête devant le Tribunal administratif doit toujours, à peine d'irrecevabilité contenir des conclusions. Une mention au procès-verbal se limitant à émettre des doutes sur la validité de bulletins ne constitue pas une protestation. L'observation portée au procès-verbal doit être signée. Pour constituer valablement une protestation, l'observation portée au procès-verbal doit être signée (CE, 26 juillet 1978, Chadrac).

La requête devant le juge de l'élection doit également comporter un exposé des faits, les nom, prénom, qualité et domicile du requérant ainsi que les noms des élus dont l'élection est attaquée et les moyens d'annulation invoqués. Ainsi, la mention qui se limite à émettre des doutes sur la validité de bulletins ne constitue pas une protestation (CE, 14 décembre 1977, Chasnais).

Le requérant doit annexer à la requête les pièces produites au soutien de ses moyens. Elle doit être signée de manière manuscrite par le demandeur ou son mandataire, étant précisé que le ministère d'avocat n'est pas obligatoire.

Les conclusions ne peuvent tendre qu'à l'invalidation d'un ou plusieurs candidats ou, éventuellement, à la proclamation d'un ou plusieurs candidats non élus. Le juge ne pouvant statuer au-delà de ce qui lui est demandé, les critiques doivent être clairement formulées contre les faits qui se sont produits avant ou pendant l'élection ; la protestation doit être

accompagnée de documents ou témoignages en justice (voir modèle ci-dessous) apportant la preuve de ce qui est affirmé ; les requêtes ne comportant pas de conclusions à fin d'annulation sont irrecevables.

Modèle de protestation devant le tribunal administratif

PROTESTATION ÉLECTORALE

M..... , demeurant à

Le

Demandeur,

A Messieurs le président et les conseillers composant le tribunal administratif de

I FAITS :

L'exposant sollicite l'annulation des opérations électorales qui se sont déroulées le dans la commune de..... et qui ont permis l'élection de Mcom me conseiller municipal.

II DISCUSSION :

Sur les irrégularités de la propagande électorale de M.....

Dans le cadre des élections(*Exposé précis des irrégularités ayant entaché le scrutin*). Ces manœuvres constituent de graves irrégularités, ayant porté atteinte à la sincérité du scrutin,

C'est pourquoi l'exposant sollicite du tribunal administratif l'annulation des opérations électorales précitées et de l'élection de M

L'exposant déclare en outre qu'il présentera des observations orales à l'audience à laquelle l'affaire sera appelée.

A....., le.....

Signature du protestataire

Pièces justificatives :

6.9.6 Comment se déroule la procédure ?

La charge de la preuve des griefs allégués contre les opérations électorales, incombe au protestataire. Cependant le juge de l'élection peut s'il l'estime utile prescrire des mesures d'instruction telles que des enquêtes

La preuve peut être rapportée par la production de constats d'huissiers. En matière électorale, ces constats n'ont cependant pas valeur d'actes authentiques. Dès lors le recours à des témoignages en justice des lecteurs est tout aussi probant. Le témoignage doit être daté, rédigé, signé de la main du témoin, accompagné de la photocopie d'une pièce d'identité.

L'attestation d'un électeur affirmant avoir voté pour tel candidat ou à l'inverse ne pas avoir voté pour tel candidat ne peut être retenu dans la mesure où il violerait le principe du secret du vote

Lorsque la requête est entachée d'une irrecevabilité vénielle le juge de l'élection peut demander au requérant la régularisation de la requête.

6.9.7 L'audience

Devant le Tribunal administratif : Les parties ne sont convoquées à l'audience que dans la mesure où elles n'ont fait connaître dans leurs écritures, leur désir de présenter des observations orales ; si elles sont représentées par un avocat, la convocation n'est adressée qu'à celui-ci. Les audiences du Tribunal administratif sont toujours publiques. Après qu'un membre de la formation de jugement ait présenté oralement un rapport sur l'affaire, le Rapporteur public propose à la formation de jugement une décision de rejet ou inversement de suivi des conclusions des protestataires. Les parties l'ayant demandé peuvent présenter leurs observations. La procédure devant les juridictions administratives étant écrite, ces observations ne constituent pas des plaidoiries. Une fois les parties entendues, l'affaire est mise en délibéré hors de la présence des parties.

6.9.8 Quelles décisions et quelles voies de recours ? Quels sont les délais pour statuer ?

Concernant les élections municipales, le Tribunal administratif doit juger dans un délai de trois mois à compter de l'enregistrement de la date de réclamation au greffe, faute de quoi le Tribunal administratif est dessaisi.

Le greffier en informe le préfet et les parties en leur indiquant qu'ils ont un mois pour saisir le Conseil d'État qui statue alors en premier et dernier ressort dans un délai de six mois.

La décision du Tribunal administratif est notifiée au(x) candidat(s) intéressé(s) et au préfet dans les huit jours.

6.9.8 Quels sont les pouvoirs du juge des élections ?

Les pouvoirs du juge sont strictement limités par les conclusions des parties. Il apprécie souverainement les faits, les preuves et les conséquences à tirer des irrégularités qu'il constate.

La seule démonstration de l'existence des irrégularités ne conduit pas obligatoirement à l'annulation du scrutin. Le juge recherche quelles ont été les incidences de ces irrégularités sur les résultats du scrutin, c'est-à-dire, si elles ont été de nature à altérer la sincérité, compte tenu notamment de l'écart des voix entre les candidats.

Le juge de l'élection peut prononcer l'inéligibilité pour toutes élections pendant trois ans des candidats :

- En cas de dépassement du plafond des dépenses électorales ;
- En cas de rejet du compte de campagne ;
- En cas de méconnaissance de toutes les autres prescriptions relatives au financement des campagnes électorales.

Le juge peut confirmer le résultat des élections, soit parce qu'il estime que la réclamation ne repose sur aucun moyen sérieux, soit parce qu'il estime qu'en dépit des irrégularités observées, celles-ci n'ont pas été de nature à vicier la sincérité du scrutin en raison de l'importance de l'écart ;

Le juge peut, s'il l'estime, justifier, rectifier les résultats de l'élection et en tirer les conséquences quant à la désignation des candidats élus. En pratique, si les juridictions administratives reforment parfois certaines élections, l'analyse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel montre que celui-ci n'utilise pas son pouvoir de réformation.

Lorsque le juge est saisi d'une protestation relative à l'attribution des suffrages et au calcul de la majorité, il peut réviser les calculs et modifier les résultats du scrutin. Si les éléments du dossier lui permettent de refaire le décompte des voix, il rectifie les résultats, en éliminant les effets des irrégularités ou des erreurs constatées, par exemple, si le bureau de vote a considéré à tort des bulletins au nom d'un candidat comme nuls. La rectification peut aboutir à la proclamation d'un candidat élu à la place d'un autre.

Lorsque le nombre de suffrages irréguliers comptés à tort est connu sans que l'on puisse déterminer à quel candidat ou à quelle liste ils ont profité (par exemple, lorsque le nombre de bulletins excède le nombre des émargements), le juge déduit fictivement leur nombre aussi bien de celui des suffrages exprimés que de celui des suffrages obtenus par le candidat ou la liste élus. Si ce dernier conserve la majorité, le résultat demeure inchangé ; sinon, il y a lieu là encore d'annuler les élections.

Lorsque le bureau de vote a intégré à tort certains bulletins dans le calcul de la majorité, par exemple des bulletins blancs, le juge se contente de soustraire le nombre de ces bulletins du nombre de suffrages exprimés et de vérifier si la situation du candidat proclamé élu en est ou non modifiée.

Le nombre des bulletins nuls comptés à tort ne sont retirés que du nombre des suffrages obtenus par le candidat qu'ils désignent.

Enfin, s'il est démontré que des électeurs ont voté sous la pression de certains candidats, le juge retire leurs suffrages du nombre obtenu par les candidats coupables et les ajoute à celui obtenu par les candidats non proclamés.

Aux termes de l'article L.250-1 pour les élections municipales : « *le Tribunal administratif peut, en cas d'annulation d'une élection pour manœuvres dans l'établissement de la liste électorale ou irrégularités dans le déroulement du scrutin, décider, nonobstant appel, la suspension du mandat de celui dont l'élection a été annulée. En ce cas, le Conseil d'État rend sa décision dans les trois mois de l'enregistrement du recours. A défaut de décision définitive dans ce délai, il est mis fin à la suspension. Dans les cas non visés aux alinéas précédents, le Conseil d'État rend sa décision dans les six mois qui suivent l'enregistrement du recours* ».

La suspension peut être appliquée :

En cas d'irrégularités commises au cours du dépouillement et de la centralisation des résultats (fraudes sur les procès-verbaux et les listes d'émargement) ;

Pour de graves irrégularités quand bien même elles ne seraient pas constitutives de fraudes.

Le juge peut prononcer cette suspension d'office, il n'est pas nécessaire qu'il ait été saisi de conclusions en ce sens.

Enfin, lorsque le juge retient des faits constitutifs d'une fraude, l'article L.117-1 prévoit qu'il communique le dossier au procureur de la République.

6.9.9 Quelles sont les voies de recours ?

Les décisions rendues par les tribunaux administratifs concernant des élections municipales sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'État.

6.9.10 Qui peut faire appel et dans quel délai ?

« Le recours au Conseil d'État contre la décision du Tribunal administratif est ouvert, soit au préfet, soit au parti intéressé. Il doit, à peine de nullité, être déposé au secrétariat de la sous-préfecture ou de la préfecture dans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision. Les délais pour la constitution d'un avocat sont d'un mois pour chacune de ces opérations » (article R.116 du code électoral)

Le recours devant le Conseil d'État doit, à peine de nullité, être déposé soit à la sous-préfecture, soit à la préfecture, soit au Conseil d'État dans le délai d'un mois qui court à l'encontre des préfets ou des partis intéressés, à partir de la notification du jugement qu'il leur est faite et qui comporte l'indication du dit délai.

- Comment doit-on présenter son appel ?

Pour être recevable, le pourvoi doit contenir des effets, l'énoncé des moyens et être suffisamment motivé. La seule référence aux moyens et conclusions exposées en premier instance n'est pas suffisante.

Est irrecevable parce qu'insuffisamment motivée, une requête consistant en une lettre indiquant que les soussignés déclarent faire appel au Conseil d'État ou se bornant à dire que c'est à tort que le Tribunal a annulé les élections. Est suffisamment motivée la requête indiquant que le Tribunal a mal connu et apprécié les faits et mal appliqué la loi ou que le Tribunal a fait une inexacte répartition des suffrages exprimés. Le pourvoi, qui doit impérativement être accompagné de la décision attaquée, doit être signé par son auteur.

- Quels sont les effets de l'arrêt rendu par le Conseil d'État ?

Si le Conseil d'État annule l'élection, alors que le Tribunal administratif avait rejeté la protestation ou s'il confirme l'annulation prononcée en première instance, le candidat, ou la liste de candidats invalidés, perd son mandat à partir de la lecture de l'arrêt en séance publique ; la décision rendue par le Conseil d'État est définitive.

6.10 La procédure pénale

La saisine du juge pénal : une procédure pénale débute par l'action publique, qui vise à faire prononcer une peine à l'encontre de l'auteur d'une infraction.

6.10.1 L'action publique

L'action publique est déclenchée, soit par le ministère public (procureur de la République) lorsqu'il a connaissance de faits lui permettant de penser qu'une personne a commis une infraction, soit sur plainte de la victime directe ou indirecte de l'infraction.

6.10.2 Les pouvoirs du ministère public

Le ministère public n'est pas obligé de poursuivre, en vertu du principe de l'opportunité des poursuites. Il peut librement classer sans suite, malgré une plainte simple, classement auquel il ne peut pas procéder en cas de plainte avec constitution de partie civile. Il peut décider d'ouvrir une enquête préliminaire, en vertu de l'article 75 du code de procédure pénale en vue d'obtenir les premiers renseignements sur l'infraction, ce qui peut impliquer pour les officiers chargés de cette enquête, de procéder à des perquisitions ou des saisies, avec l'assentiment exprès de la personne chez laquelle l'opération se déroule. Ils ne peuvent pas lancer de mandats ou nommer des experts. Si le ministère public décide de poursuivre, il peut, si l'affaire est complexe, saisir un juge d'instruction par réquisitoire

introductif d'instance ; s'il estime que l'affaire est en état d'être jugée, saisir directement le Tribunal compétent.

6.10.3 Les poursuites sur plainte

La procédure pénale peut être également mise en mouvement par le dépôt d'une plainte simple auprès des services de police ou du ministère public, par la victime de l'infraction, soit contre X, lorsque l'identité de l'auteur de l'infraction est inconnue, soit dans le cas inverse, contre une personne nommément désignée (la personne poursuivie à tort peut solliciter des dommages et intérêts et une amende civile pouvant atteindre 15 000 euros peut être infligée à l'encontre de l'auteur de la plainte) ; la plainte avec constitution de partie civile auprès du doyen des juges d'instruction, qui permet de demander en plus de la communication pénale de l'auteur de l'infraction, la réparation des dommages qui ont résulté de cette infraction. Dès le versement d'une consignation (somme fixée par le doyen des juges d'instruction) par le plaignant, à peine d'irrecevabilité de la constitution, l'action publique est mise en œuvre. Ainsi, la modification des résultats des opérations de vote pourrait donner lieu à une constitution de partie civile pour faux en écriture publique par une personne publique dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public.

6.10.4 L'ordonnance de non-lieu

Lorsque le juge d'instruction estime « que les faits ne constituent ni crime, ni délit, ni contravention, ou si l'auteur est resté inconnu, ou s'il n'existe pas de charges suffisantes contre la personne mise en examen, il déclare par une ordonnance qu'il n'y a pas lieu à poursuivre » (article 177 alinéa 1 du Code de procédure pénale). Dans ce cas, les personnes mises en examen qui sont provisoirement détenus sont remises en liberté ; cette ordonnance met fin au contrôle judiciaire (article 177 alinéa 2 du même code).

6.10.5 L'ordonnance de renvoi

Lorsque le juge estime que les faits constituent une infraction, il prend une ordonnance de renvoi devant le Tribunal compétent en fonction de la qualification de l'infraction. Le Tribunal territorialement compétent est celui dans le ressort duquel l'infraction a été commise.

6.10.6 Le jugement

Il peut aboutir à :

- La relaxe, si le fait sur lequel est fondée la prévention ne constitue pas une infraction, ou si la preuve n'est pas rapportée que le prévenu en soit l'auteur ;
- La condamnation, quand le prévenu est reconnu coupable. Il lui est alors infligé une peine de prison et/ou d'amende dont la durée ou le montant ne peut excéder les maximums indiqués dans le code pénal.

Les condamnations relatives à certaines infractions peuvent être assorties de peines complémentaires :

- La perte du droit de vote et l'inéligibilité pour 5 ans en cas de délit et pour 10 ans en cas de crime résultant de la perte des droits civils, civiques et de famille (articles 432-17 et 131-26 du code pénal) concernant « les atteintes à l'administration publique commises par des personnes exerçant une fonction publique » et notamment pour les manquements au devoir de probité ;
- L'interdiction d'exercer pendant 5 ans une fonction publique dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise ;

La confiscation ou restitution des sommes ou objets irrégulièrement reçus (article 432-17 alinéa 3 du code pénal) ;

L'article 131-35 prévoit que le juge répressif pourra en outre ordonner l'affichage ou la diffusion, pendant une durée ne pouvant excéder deux mois, de tout ou partie de la condamnation aux frais du condamné.

L'article 10 de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique a rétabli l'article L. 7 au code électoral aux termes duquel : ne doivent pas être inscrites sur les listes électorales, pendant un délai de 5 ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive, les personnes condamnées pour concussion (article 432-10 nouveau code pénal), trafic d'influence (article 432-11), prise illégale d'intérêts (article 432-12), délit de favoritisme (article 432-14), soustraction et détournement de biens (articles 432-15 et 432-16) ainsi que pour le délit de recel de l'une des infractions sus-indiquées.

Cet article L.7 a donné lieu à un arrêt intéressant de la Cour de cassation (Cass. 2e Civ., 3 février 2000, arrêt n° 128, élections de Solliès-Toucas).

6.11 Les voies de recours

La plus grande prudence est à recommander pour le respect des délais et leur point de départ, qui, en raison de la variété des décisions à contester, doit être vérifié au cas par cas. Les généralités qui vont suivre sont donc à manier avec une extrême précaution.

*** L'appel**

L'appel est une voie de recours contre les décisions rendues en premier ressort, en matière correctionnelle. Il peut être formé par le prévenu, la personne civilement responsable quant aux intérêts civils seulement, la partie civile, quant à ses intérêts civils seulement, le procureur de la République et le procureur général près la Cour d'appel.

L'appel se fait par une déclaration faite au greffe de la juridiction qui a rendu la décision attaquée. Il doit être formé dans un délai de dix jours à

partir du prononcé du jugement si celui-ci est contradictoire (article 498 alinéa 1 du code de procédure pénale). Si le jugement est rendu par défaut, le délai ne court qu'à compter de sa signification (article 499 alinéa 1 du code de procédure pénale). L'appel suspend l'exécution de la décision attaquée et a pour conséquence un nouvel examen du dossier par une juridiction supérieure, la Cour d'appel.

*Le pourvoi en cassation

Lorsque la décision de justice est rendue en dernier ressort, un pourvoi en cassation peut être formé devant la Cour de cassation. Le délai de droit commun est de deux mois, avec un point de départ différent selon la nature de la décision attaquée (jugement contradictoire, par défaut...). Il y a également lieu d'être particulièrement prudent sur le délai et son point de départ puisqu'il dépend de la matière en cause et de la décision contestée. Ainsi, en matière de listes électorales, le pourvoi doit être formé dans les 10 jours suivant la notification de la décision du Tribunal d'instance. La Cour de cassation juge les décisions juridictionnelles qu'elle peut annuler pour erreur de fond ou vice de forme. Elle ne rejuge pas les faits.

2.3 - Les effets du jugement

Le jugement n'est pas immédiatement exécutoire, sauf si le juge a prononcé la suspension de mandat en application de l'article L. 250-1 du Code électoral, auquel cas, elle prend effet immédiatement nonobstant appel.

Hormis ce cas, l'annulation, si elle est prononcée, ne prend effet qu'à l'issue du délai d'appel (un mois), c'est à dire lorsque le jugement est devenu définitif. A l'expiration de ce délai, le jugement a autorité de la chose jugée et l'annulation est rétroactive.

Néanmoins, selon une jurisprudence ancienne et constante, les actes accomplis par le ou les candidats proclamés élus avant que l'élection ne soit annulée ne sont pas remis en cause (CE, 10 décembre 1920, Muïdes).

Lorsque la décision est devenue définitive, l'annulation provoque l'organisation de nouvelles élections.

Si une mesure de suspension de mandat a été prononcée, il convient de désigner une délégation spéciale pour gérer la commune et préparer l'organisation de nouvelles élections.

S'il est interjeté appel de la décision du tribunal administratif, l'appel à un effet suspensif ; les conseillers municipaux proclamés élus restent en fonction jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur les réclamations (Art. L. 250 al. 2 Code électoral).

Par contre, lorsqu'il a été prononcé une suspension de mandat, l'appel n'a pas d'effet suspensif : la suspension des conseillers prononcée accessoirement à l'annulation des élections prenant effet immédiatement nonobstant appel.

De même, l'appel n'est pas suspensif lorsque l'élection du même conseiller déjà été annulée sur un précédent pourvoi dirigé contre des opérations électorales antérieures pour la même cause d'inéligibilité par une décision du tribunal administratif devenue définitive ou confirmée en appel par le Conseil d'État. En pareil cas, le tribunal est tenu de spécifier que l'appel éventuel n'aura pas d'effet suspensif (Art. L. 250 al. 2).

2.4 L'appel devant le Conseil d'État

2.4.1 La qualité pour faire appel

Selon l'article L. 250 du Code électoral, l'appel est ouvert aux parties intéressées et au préfet.

Lorsque le tribunal administratif a rejeté la protestation, les auteurs de cette protestation ont seules qualités pour se pourvoir en appel (CE, 9 décembre 1966, Bernieulles).

De même, lorsque le tribunal administratif a modifié le résultat des élections ou les a annulées, sa décision crée une nouvelle situation et partant, tous les électeurs de la commune ont qualité pour se pourvoir (CE, 22 janvier 1972, Le Blanc) au même titre que le candidat invalidé.

La requête de conseillers dont l'élection a été annulée par voie de conséquence, (voir p. 73) est également recevable en appel (CE, 17 octobre 1986, Sevrans).

En revanche, le candidat élu auquel le tribunal administratif a retranché une ou plusieurs voix mais sans que cela modifie le résultat des élections n'a pas intérêt à agir et, de fait, sa requête est irrecevable.

Le préfet peut faire appel d'un jugement annulant des élections municipales, quand bien même il n'aurait pas saisi le tribunal d'un déféré (CE, 18 avril 1984, Fort-de-France).

2.4.2 Le dépôt du pourvoi

Le recours au Conseil d'État doit, à peine de nullité, être déposé à la sous-préfecture, à la préfecture ou au Conseil d'État, dans le délai d'un mois qui court à rencontre du préfet ou des parties intéressées à partir de la notification du jugement qui leur est faite et qui comporte l'indication dudit délai (Art. R. 123 Code électoral). Si le tribunal n'a pas mentionné le délai d'un mois, le délai d'appel est alors le délai de droit commun de deux mois (CE, 20 janvier 1984, Montgenèvre).

En cas de protestation collective, le délai court à l'encontre de tous les signataires d'une protestation de la date de la notification au premier d'entre eux qui reçoit cette notification (CE, 27 avril 1961, Saint-Gratien).

Le jour de la notification et le jour de l'enregistrement du pourvoi ne comptent pas dans le délai. Le délai est calculé de quantième à quantième quel que soit le nombre de jours dans le mois. Ainsi par exemple, si la notification a été faite le 2 août, le délai commence à courir le 3 et le pourvoi peut être déposé le 3 septembre, soit trente-deux jours après. Si la notification est faite le 26 février, le délai court à partir du 27 et le pourvoi devra être déposé au plus tard le 27 mars, soit vingt-neuf jours après.

Le pourvoi qui n'a pas été enregistré dans les délais est irrecevable quand bien même il aurait été posté dans le délai.

2.4.3 Forme et contenu du pourvoi

Pour être recevable, le pourvoi doit contenir l'exposé des faits et l'énoncé des moyens et être suffisamment motivée. La seule référence aux moyens et conclusions exposés en première instance n'est pas suffisante.

Ainsi, est irrecevable, car insuffisamment motivée, la requête consistant en une lettre indiquant que les soussignés déclarent faire appel au Conseil d'État ou se bornant à dire que c'est à tort que le tribunal a annulé les élections.

En revanche, est suffisamment motivé le pourvoi indiquant que le tribunal a mal connu et apprécié les faits et mal appliqué la loi ou que le tribunal a fait une inexacte répartition des suffrages exprimés.

Le pourvoi doit être signé par son auteur. Lorsqu'il est collectif, il doit être signé par tous les requérants faute de quoi, la requête n'est recevable que pour ceux d'entre eux qui l'ont signée (CE, 15 juin 1966, Gayan).

A noter également que la production du jugement attaqué est impérative.

2.4.4 Les effets de l'arrêt rendu par le Conseil d'État

Si le Conseil d'État annule l'élection (alors que le tribunal administratif avait rejeté la protestation), ou s'il confirme l'annulation prononcée en première instance, le conseiller invalidé perd son mandat à partir de la lecture de l'arrêt en séance publique et l'arrêt ouvre, dès sa notification au ministre de l'intérieur une vacance au sein de l'assemblée dont fait partie le conseiller invalidé. Le délai de deux mois pour le remplacement du conseiller invalidé court donc à partir de ladite notification.

La décision rendue par le Conseil d'État après lecture en séance publique est définitive.

A compter de l'élection, le maire sortant ne peut que régler les affaires courantes et ce d'autant plus lorsque la liste qu'il a conduite à nouveau a perdue. Un nouveau conseil municipal doit être convoqué aux fins de désigner le nouveau maire et ses adjoints.

Les élus de l'opposition ne s'avoueront pas toujours vaincus et pourront contester l'élection du maire dans les mêmes formes que celle de la nouvelle majorité issue du scrutin municipal.

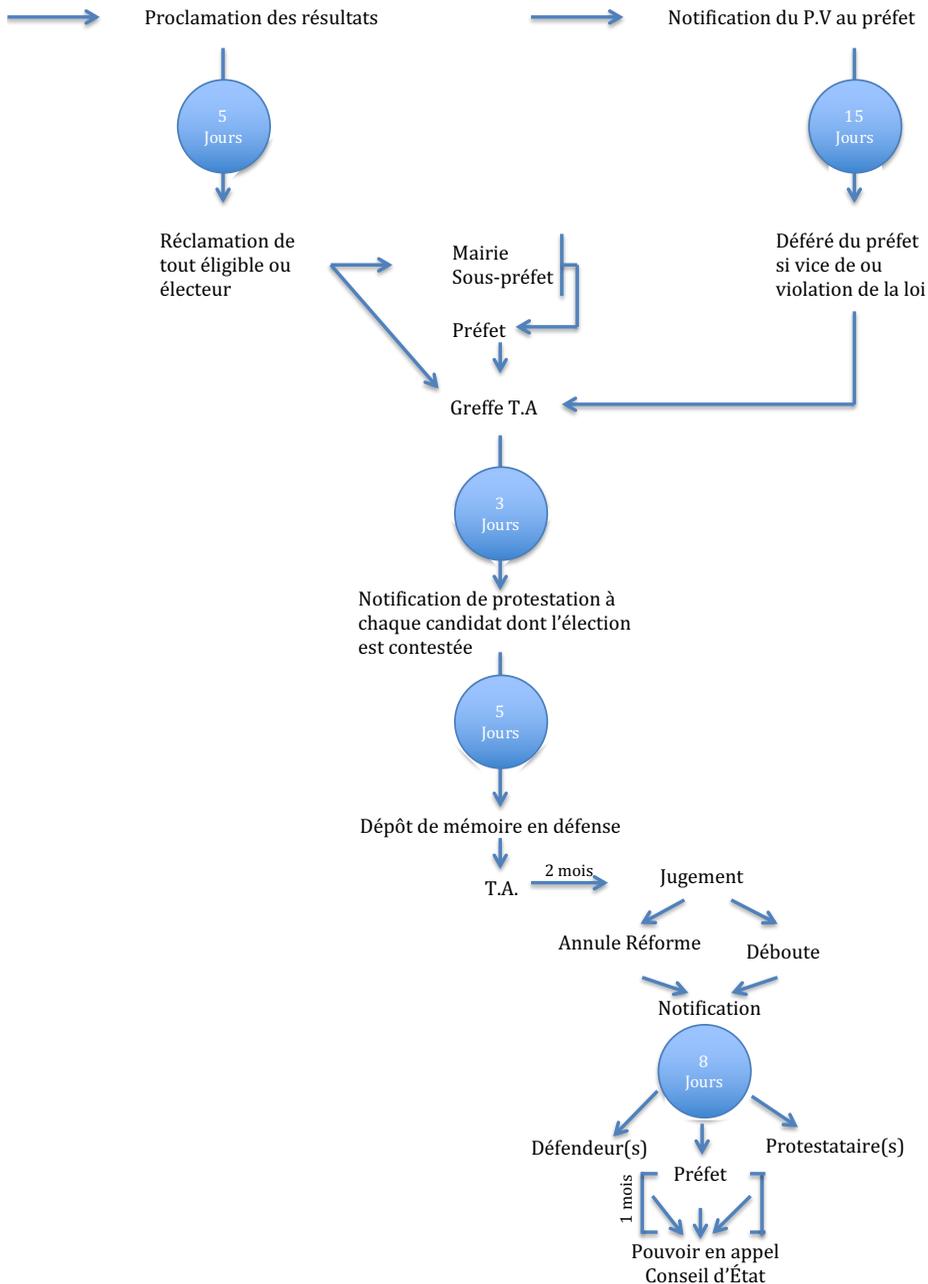
L'attitude du juge est invariable en la matière. Elle se résume en trois points principaux :

1/ Déclaration d'inéligibilité du candidat tête de liste si les règles n'ont pas été respectées (recours à un mandataire, ouverture d'un compte bancaire ou postal unique, dépôt dans les temps d'un compte de campagne,) ;

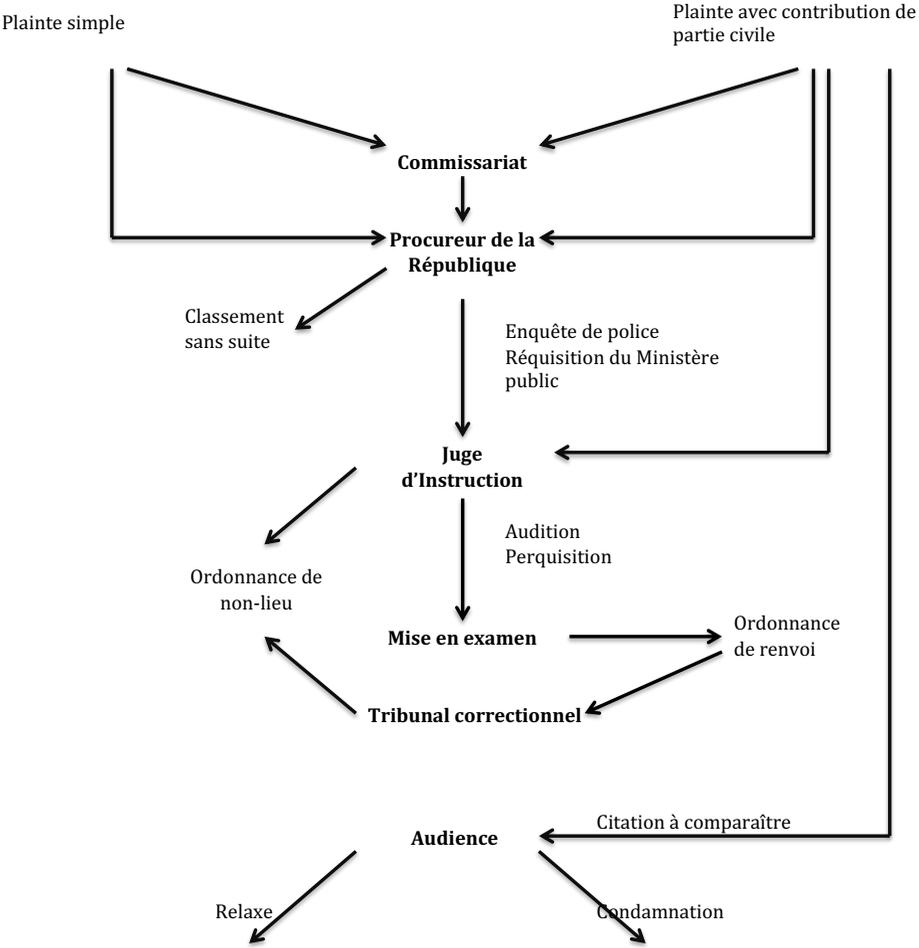
2/ Annulation de l'élection si des infractions dûment constatées ont été de nature à modifier les résultats du scrutin ou à altérer sa sincérité ;

3/ Rejet du recours si les infractions n'ont pas modifié de manière significative le résultat des élections (c'est-à-dire si le candidat vainqueur ne doit pas son élection à des manœuvres ayant attiré vers lui des voix qui auraient normalement permis à un autre de l'emporter), ou si les mêmes infractions ont été commises par les autres adversaires. Ainsi, la surveillance de l'adversaire permet de répondre à deux scénarios :

La procédure de contestation du résultat des élections



La procédure pénale Schéma sommaire



CONCLUSION

LE GLAIVE ET LE BOUCLIER DU DROIT ELECTORAL

Limitation des dépenses électorales, contrôle de l'origine des fonds, restriction des activités de communication pour les collectivités publiques sont autant de règles applicables à la prochaine consultation municipale générale.

La mise en place de ce dispositif doit servir la cause d'une démocratie transparente et équitable en limitant la débauche de propagande, les financements occultes et l'utilisation de moyens publics à des fins partisans : C'est cette perspective qui doit inciter les candidats à la plus grande sagesse et à la plus grande vigilance.

Vigilance d'abord pour eux-mêmes, en respectant scrupuleusement les règles de forme édictées par le législateur, notamment en matière de recueil des fonds et des publicités des dépenses.

Les listes et les équipes de campagne devront être informées, voire formées, afin que l'enthousiasme militant - et ses débordements éventuels - ne fassent pas courir au candidat, et notamment à la tête de liste, le risque majeur, en politique, de l'inéligibilité.

Vigilance ensuite, concernant les faits et gestes de l'adversaire.

Après le bouclier, le glaive du droit électoral : suivre pas à pas les actions de ses concurrents, évaluer leurs dépenses, faire constater et "stocker" leurs manœuvres irrégulières, par tous moyens de droit, constituent une stratégie nécessairement payante à terme. Gageons que le combat commencé devant les électeurs s'achèvera plus souvent que par le passé devant le juge.

Si le candidat est battu, il aura constitué à l'encontre de son adversaire un dossier lui permettant d'apporter au juge la preuve des irrégularités commises. En effet, les délais de recours sont si réduits (5 jours) que bien des requérants ne parviennent pas à démontrer les faits qu'ils reprochent à leurs concurrents, faute de pouvoir apporter la preuve des irrégularités évoquées mais non démontrées ;

Si le candidat est vainqueur, mais que son élection est contestée par son challenger, il pourra le cas échéant apporter au juge la preuve qu'il n'a pas commis plus d'irrégularités que ce dernier, et qu'il n'y a par conséquent pas lieu d'annuler le scrutin. Les candidats doivent s'armer de preuves, pendant toute la campagne, pour affronter le "troisième tour", autrement dit le prolongement de la compétition électorale au-delà des urnes. Pour cela, ils ne devront pas hésiter à faire appel à un huissier qui constatera chaque fois que nécessaire les infractions commises. Ils retraceront, aussi précisément que possible, l'ensemble des dépenses engagées par l'adversaire ou pour son compte, tout au long de l'année précédant le scrutin. Enfin, ils ne devraient pas négliger de recourir aux services d'un avocat-conseil, connaissant bien le contentieux de l'élection, pour les guider dans le maniement de cette arme nouvelle du combat politique, le Droit.

La recherche permanente affichée par le législateur depuis plus de vingt-cinq ans d'une moralisation de la vie politique, notamment en matière de financement des élections, aboutit à un cadre juridique particulièrement complexe, caractérisé par une réglementation de plus en plus élaborée prise en compte plus strictement par la jurisprudence.

La combinaison des règles de financement et des règles destinées à combler le déficit démocratique qui caractérisait jusqu'à présent la représentation intercommunale constitue une équation d'une complexité redoutable avec des candidats se trouvant sur deux listes, municipale et

communautaire, avec des opérations de fusion de listes entre les deux tours soumises également aux règles de parité. Il conviendra donc d'avoir une vigilance toute particulière non seulement lors de la constitution des listes présentées au premier tour mais également lors de la constitution de celles présentées au second tour et ce dans un délai particulièrement bref, le tout en veillant de manière extrêmement attentive à la situation d'éligibilité de chacune et de chacun des candidats présentés.

Les sanctions électorales parfois spectaculaires qui ont déjà résulté de ces règles doivent inciter les candidats aux élections municipales de mars 2020 à bien maîtriser toutes les contraintes du jeu électoral.

In fine, il est indispensable de savoir strictement dissocier la communication institutionnelle de la communication électorale. Le mélange des genres peut effectivement comporter de lourdes conséquences pour l'avenir politique de ceux qui seraient tentés d'agir en méconnaissance de cet ensemble de règles particulièrement complexes.

Cette maîtrise des règles du jeu est plus que jamais indispensable pour les candidats tête de liste, leurs colistiers ainsi que tous les membres d'une équipe de campagne, sans oublier ceux qui au sein des collectivités sont en charge de la communication, qu'il s'agisse de fonctionnaires et agents des collectivités locales, des collaborateurs de cabinet ou des personnels affectés aux groupes d'élus.

Le dévouement à la personne de l' élu, la loyauté, la fidélité et l'enthousiasme militant sont des qualités que l' élu candidat doit utiliser en prenant toute la mesure des risques de rejet à bon droit du compte de campagne, d' inéligibilité et d' annulation du scrutin, surtout au regard de la difficulté jusque-là inédite affectant la confection des listes municipales et communautaires, avec en arrière-plan la perspective d' une éviction totale de tous les scrutins à venir trois ans après le prononcé de la décision définitive du juge administratif.

Le droit électoral doit donc être d'autant plus intégré à une stratégie offensive et défensive pertinente et réfléchie qu'il constitue une arme redoutable vis-à-vis des adversaires.

POSTFACE

Dominique DEPORCQ et Lionel ARMAND me font l'honneur de postfacier le présent ouvrage. J'en suis particulièrement flatté, connaissant la passion qui les anime pour le droit et la chose publique.

Leur ouvrage constitue la boîte à outil indispensable de chaque candidat, tant la réglementation et la jurisprudence ont rendu le sujet des élections d'une complexité particulièrement redoutable.

En effet, depuis bientôt trente ans les majorités successives se sont attachées à encadrer les règles qui régissent la communication des collectivités et des candidats.

Pour la sécurité des différents acteurs exécutifs ou candidats entrants, il convient que leur communication soit particulièrement encadrée à la lumière d'une jurisprudence aujourd'hui stabilisée mais à chaque fois reprise par le législateur.

Aujourd'hui plus que jamais tout candidat ne peut méconnaître la règle de jeu, sous peine de s'exposer à l'arsenal des sanctions financières et pénales prévues par le code électoral.

Dominique DEPORCQ et Lionel ARMAND ont établi à l'aune de leur longue expérience en la matière un guide pratique d'accès aisé même pour le non-juriste, illustré de nombreux tableaux et des jurisprudences plus particulièrement celles concernant la Caraïbes et la Guyane. Ce guide a pour vocation de les prémunir au mieux des risques juridiques mais aussi financiers inhérents à toute compétition électorale.

Édouard Colet

Juriste, Directeur de Cabinet de

Commune de Terre-de-Bas

Si vous désirez recevoir une information sur nos publications, écrivez à

PUBLIC COM' ©

Services lecteurs, 10 rue des fougères, fond vaillant, 97120 Saint-Claude

Tous droits de reproduction, même partielle, réservés pour tous pays.

Les modèles proposés sont indiqués à titre purement indicatifs et
n'engagent pas leurs auteurs.

Achévé d'imprimer en décembre 2019 par SAS PUBLA, 97198 JARRY CEDEX

Dépôt légal, décembre 2019

Imprimé en France

ISBN :

©

