

LE COURRIER

des maires et des élus locaux

50 QUESTIONS



LA COMMUNICATION DU CANDIDAT EN PÉRIODE ÉLECTORALE

De 1 à 12

LES MOYENS DE LA COLLECTIVITÉ

Local communal, photos, affiches, sondages, agents. Utilisations prohibées. Sanctions...

P.III

De 13 à 20

LE FINANCEMENT DES DÉPENSES

Plafond de dépenses. Tenue du compte de campagne. Appel aux dons...

P.VI

De 21 à 37

L'ENCADREMENT DE LA COMMUNICATION

Polémique électorale. Propos injurieux. Articles de presse...

P.VIII

De 38 à 50

COMMUNIQUER SUR INTERNET

Déclarations légales. Utilisation des fichiers. Référencement. Intégration des coûts...

P.XII

► Les sites et documents à consulter

www.cnccfp.fr

Le site web de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

www.cnil.fr

Le site de la Commission nationale de l'informatique et des libertés qui publie notamment en ligne un « Guide communication politique » rappelant les règles encadrant l'utilisation des fichiers.

www.courrierdesmaires.fr

Le dossier « Municipales 2014 » compile des articles rappelant aux candidats le cadre juridique de la campagne électorale (communication, financement...).

► Les références

Article L.52-8 du Code électoral prohibant toute aide des collectivités aux campagnes des candidats durant l'année précédant les élections.

Article L.52-1 alinéa 2 du Code électoral excluant toute campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion des collectivités intéressées par des élections générales durant les six mois précédant le mois d'un scrutin.

Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique (JO du 12 mars 1988, p.3290).

Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du Code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique (JO du 19 avril 2011, p.6831).

LA COMMUNICATION DU CANDIDAT EN PÉRIODE ÉLECTORALE

Par Jean-Louis Vasseur, Aloïs Ramel, Nadia Ben Ayed, Alexandra Aderno, avocats à la cour, et Lucie Lefébure, juriste, SCP Seban & associés

Un an avant le mois des élections, soit depuis le 1^{er} mars 2013 pour les municipales de mars 2014, le Code électoral prohibe toute aide des collectivités territoriales à la campagne d'un candidat. Six mois avant le mois d'un scrutin, soit depuis le 1^{er} septembre 2013, il exclut toute campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion des collectivités intéressées par le scrutin. D'autres règles encadrent le financement des dépenses de communication du candidat, l'utilisation des moyens et supports de communication, le contenu des messages véhiculés, les délais de diffusion de tracts ou de sondages, etc. Ce « 50 questions » décrypte le cadre juridique applicable à la communication du candidat.

1

Comment distinguer communication du candidat et communication institutionnelle ?

La communication institutionnelle vise à informer les administrés sur les affaires locales, alors que la communication électorale vise à rassembler des suffrages autour de programmes et de candidats. L'article L.52-8 du Code électoral prohibe la participation des personnes morales au financement de la campagne électorale d'un candidat. Cette interdiction concerne les dons et la fourniture de « biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués » et vise toutes les personnes morales, dont les collectivités et leurs établissements publics, sauf les partis politiques. L'article L.52-1 du Code électoral interdit les campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité organisées sur le territoire de la collectivité à compter du 1^{er} jour du 6^e mois précédant le mois au cours duquel l'élection se déroule. Le législateur entend ainsi empêcher une équipe sortante de tirer profit des moyens institutionnels de la collectivité pour sa campagne.

2

Qu'entend-on par campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion d'une collectivité ?

Selon l'article L.52-1 du Code électoral, ne sont pas seulement prohibées les actions de communication institutionnelle mettant directement et personnellement en valeur un candidat précis mais également toutes les communications sur la gestion de la collectivité qui pourraient avoir un impact électoral en faveur de la municipalité sortante.

Une campagne d'affichage relative au fonctionnement des transports dans la région contrevient ainsi à cette disposition (*CE ass.*, 4 juillet 2011, *Elections régionales d'Ile-de-France*, n°338033).

À NOTER

Il en va autrement lorsque le message délivré est de nature strictement informative et qu'il est justifié par l'actualité locale, une collectivité ne devant pas cesser de fonctionner en période pré-électorale (CC, 15 janvier 1998, AN Alpes Maritimes 2^e circ.).

3

Quand peut-on considérer qu'une collectivité concourt à la campagne du candidat ?

En vertu de l'article L.52-8 du Code électoral, une collectivité ne peut pas apporter son concours à la campagne d'un candidat de façon gratuite pendant l'année précédant le scrutin. Une action de communication financée par une commune mais servant la campagne d'un candidat est donc interdite pendant l'année précédant le 1^{er} jour du mois de l'élection. Ainsi, le candidat sortant ne peut utiliser le magazine d'information générale de la collectivité pour y tenir une tribune politique (*CC, 21 nov. 2002, Oise, 5^e circ., n°2002-2672 AN*), mais il peut continuer à y signer des éditoriaux si telle était la pratique habituelle (*CC, 9 déc. 1997, n°2160*). Ainsi, le maire ne peut utiliser des moyens matériels de la collectivité – véhicule, téléphone de fonction – pour mener campagne. Si cette utilisation lui est facturée, elle doit correspondre au prix du marché et respecter une stricte égalité d'accès entre les candidats. Enfin, le personnel de la collectivité ne doit pas être utilisé par le candidat sortant pour sa campagne.

CNCCFP

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

5

Ces sanctions sont-elles automatiques ?

Non. Elles sont prononcées par le juge de l'élection, seul compétent pour prononcer le rejet définitif du compte de campagne et les différentes sanctions des irrégularités commises. Il est obligatoirement saisi par la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP) lorsqu'elle constate que le compte de campagne est irrégulier ou qu'il fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales (*le cas échéant après réformation, article L.52-15 du Code électoral*). Un adversaire peut également saisir le juge de l'élection de toute irrégularité qu'il aurait relevée durant la campagne.

À NOTER

Depuis la loi n°2011-412 du 14 avril 2011, le juge électoral ne peut plus prononcer l'inéligibilité du candidat dont le compte de campagne a été rejeté qu'en « cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales » (article L.118-3 du Code électoral). L'inéligibilité en cas de dépassement du plafond des dépenses n'est pas automatique non plus. En revanche, la durée de l'inéligibilité peut désormais atteindre trois ans (contre un auparavant) et concerne également tous les mandats futurs.

4

Quelles sont les sanctions liées à l'utilisation des moyens institutionnels ?

L'utilisation gratuite des moyens institutionnels de la collectivité n'est, par principe, pas retracée dans le compte de campagne du candidat, ce qui est irrégulier et peut conduire au dépassement de son plafond après réformation. Cette situation peut entraîner, dans les communes de plus de 9000 habitants, l'inéligibilité du candidat (donc sa démission d'office s'il a été élu), voire, dans toutes les communes, l'annulation du scrutin si les irrégularités commises ont été de nature à en altérer la sincérité (ce sera le cas surtout si l'écart de voix entre les candidats est particulièrement faible). La méconnaissance des dispositions encadrant le financement d'une campagne électorale peut également conduire au non-remboursement des dépenses électorales (*art. L.52-11-1 du Code électoral*). En outre, dans le cas d'une telle méconnaissance, le candidat doit s'acquitter auprès du Trésor Public d'une somme égale au montant du dépassement du plafond, fixée par la CNCCFP. Enfin, cette situation fait encourir au candidat une sanction pénale (*amende de 3750 € et un an de prison, art. L.113-1 du Code électoral*), qui semble n'avoir jamais été appliquée.

6

Un candidat peut-il bénéficier de la mise à disposition d'un local communal à des fins de communication ?

Oui. Par principe, un candidat peut bénéficier de la mise à disposition d'un local communal pour une action de propagande électorale. Cette mise à disposition devra néanmoins faire l'objet d'une contrepartie financière (*même si le local fait partie du domaine public : article L.2125-1 du Code général de la propriété des personnes publiques*) et devra surtout être rendue possible selon les mêmes conditions à tous les candidats.

7

Un candidat peut-il disposer de photos de la collectivité ?

Oui. Il est courant qu'un candidat se serve de la base de données photographiques de la collectivité pour illustrer ses propres documents de campagne. Cette utilisation n'est légale que si elle est onéreuse. Selon le juge électoral, leur mise à disposition gracieuse constitue un avantage indirect au sens de l'article L.52-8 du Code électoral (*CE 29 janv. 1997, El. mun. de Caluire-et-Cuire, n°176796*). De même, la fourniture de photographies détenues par la collectivité à un prix manifestement inférieur à la valeur réelle des clichés constitue une violation de ces dispositions (*CE 11 juin 2009, El. mun. de Givors, n°321573*). A contrario, le juge de l'élection a pu estimer que l'acquisition de photographies représentant des paysages ou quartiers de la ville, prises par des agents communaux dans le cadre normal de leur activité, pour un montant d'un euro pièce, ne constitue pas un avantage prohibé dès lors que, même si le coût marginal des clichés est supérieur, il en résulte une différence minime, eu égard à leur objet et aux circonstances de leur réalisation (*CE 31 juil. 2009, El. mun. de Bernay, n°321836*).

8

Un candidat sortant peut-il bénéficier des résultats d'un sondage réalisé pour le compte de sa collectivité ?

La plus grande vigilance s'impose en ce qui concerne l'utilisation par l'élu candidat des sondages payés par la collectivité. Cette utilisation constituera en effet un don prohibé dès lors que ce sondage a été commandé par un candidat ou pour son compte et que ce sondage a soit servi à l'orientation de sa campagne, soit été exploité à des fins de propagande électorale (*CC 31 juillet 1991, Paris 13^e circ.*).

Concrètement, un candidat peut donc bénéficier des résultats d'un sondage institutionnel s'il ne concernait pas directement les thèmes de la campagne et que tous les candidats ont pu y avoir accès.

9

L'apposition d'affiches institutionnelles en période pré-électorale est-elle possible lorsqu'elles servent le propos d'un candidat sortant ?

Les campagnes d'affichage institutionnelles constituent un danger important pour les élus candidats. En effet, compte tenu de leur très fort impact auprès des électeurs, le juge électoral a tendance à identifier facilement un don au candidat de l'équipe sortante, sans tenir compte de leur caractère récurrent, pour peu que les thèmes de campagne soient mis en évidence et que le message délivré ne soit pas strictement **informatif**. La décision rendue par le Conseil d'Etat à propos des élections régionales d'Ile-de-France de 2010 à propos d'une campagne prospective sur les transports et la formation professionnelle (*CE ass. 4 juillet 2011, Elections régionales d'Ile-de-France, n°338033*) incite en particulier à la plus grande prudence.

10

Le candidat peut-il recevoir le soutien de personnalités extérieures à l'occasion d'événements organisés par la collectivité dont il est élu sortant ?

Non. Cet événement institutionnel ne peut pas constituer l'occasion pour un candidat de recueillir le soutien politique d'une personnalité. Il est possible pour un élu candidat d'inviter et d'accueillir des personnalités politiques extérieures à sa circonscription en cas d'inauguration d'un équipement communal, par exemple. Néanmoins, le candidat devra redoubler de vigilance puisqu'il confèrera de ce fait une importance accrue à cet événement. Ainsi, une stricte neutralité dans les allocutions des intervenants devra être observée et il faudra veiller à ce que la collectivité ne déploie pas des moyens disproportionnés par rapport à l'importance réelle de l'événement, ni à communiquer plus que d'habitude sur sa tenue par rapport à ce qui est habituellement pratiqué pour des événements comparables.

Campagne informative

Même une campagne informative peut être perçue comme un don prohibé dès lors qu'elle ne saurait être rattachée à aucune actualité justifiant son organisation et qu'elle véhicule un élément favorable pour l'équipe sortante (*CE 13 novembre 2009, Elections municipales de Valence, n°325551*). Dans cette dernière espèce, nul ne contestait l'exactitude du message délivré (le maintien des taux d'imposition locale pour la 13^e année consécutive).

11

Un candidat peut-il obtenir la communication des listes électorales et les utiliser régulièrement pour sa campagne ?

Oui. Cependant, une égalité stricte entre les candidats devra être observée dans l'accès à la liste (en termes de délai de traitement des demandes et de coût notamment). Le Code électoral prévoit expressément que tout candidat, comme chaque électeur, peut obtenir copie de la liste (*art. L.28*), à condition de s'engager à ne pas en faire un usage commercial. En cas de refus de communication de la liste, le candidat peut saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

À NOTER

En cas d'utilisation des listes électorales pour procéder à l'envoi de courriers ou à la réalisation d'enquêtes, il est préférable d'informer les administrés de l'origine des informations ayant permis de les contacter et de leur possibilité de se faire radier, sur simple demande, des fichiers ainsi constitués (loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés).

12

Un élu sortant peut-il bénéficier de l'aide d'un agent de la collectivité pour organiser les actions de communication de sa campagne ?

En principe non. Cela serait interprété comme un don prohibé de la collectivité à la campagne de la municipalité sortante. Néanmoins, un agent, notamment un membre du cabinet du maire candidat, peut souhaiter participer à la campagne et le faire en dehors de ses horaires de travail ou pendant ses congés.

Si cet engagement nécessite une disponibilité plus importante, le candidat doit conclure avec cet agent un contrat de travail et prendre en charge tout ou partie de sa rémunération – en fonction du temps effectivement consacré à la campagne – pendant la période pré-électorale.

13

Quelles sont les dépenses de communication qualifiées d'électorales ?

Il s'agit, en principe, des dépenses de communication engagées en vue de l'obtention des suffrages des électeurs. Pour être qualifiées d'électorales, ces dépenses doivent, de plus, être engagées ou effectuées pendant la période des douze mois avant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'au tour de scrutin auquel le candidat a été présent.

Les dépenses concernées sont celles consacrées à vanter la personne d'un candidat et son programme, c'est-à-dire les dépenses de propagande, que ce soit par l'impression et la diffusion de tracts, de plaquettes, de journaux, l'organisation de campagnes d'affichage, de manifestations électorales.

À NOTER

Le juge a développé une conception large de la notion de propagande, qui ne se borne pas aux seuls éléments de communication se référant explicitement à l'élection en cause et qui intègre aussi des éléments de la communication institutionnelle dans certaines conditions. Relève ainsi de la communication électorale tout document, toute initiative, présentant sous un angle favorable le candidat.

14

Par qui et comment le compte de campagne doit-il être tenu ?

Il est tenu par le mandataire (personne physique ou association de financement électoral) désigné par le candidat. Les candidats, suppléants ou colistiers ne peuvent assurer la fonction de mandataire financier pour leur propre campagne électorale. Ils ne peuvent être membres de l'association de financement créée pour leur campagne électorale.

Le mandataire ouvre le compte bancaire ou postal unique retraçant la totalité des **opérations financières**. Il recueille des fonds destinés au financement de la campagne. Il règle les dépenses engagées en vue de l'élection et antérieures à la date du dernier tour auquel le candidat est présent. Un candidat réglant directement ses dépenses voit son compte rejeté. Seules échappent à cette règle les dépenses faites pour le compte du candidat par un tiers comme les dépenses prises en charge par un parti ou un groupement politique.

Opérations financières

À la date de dépôt du compte de campagne, le mandataire doit avoir réglé toutes les dépenses de la campagne. La tenue d'une comptabilité doit permettre d'établir le compte de campagne et ses annexes. Le compte bancaire du mandataire doit être clos au plus tard trois mois après la date de dépôt du compte de campagne.

15

Le coût d'un meeting de campagne doit-il être intégré en totalité au compte du candidat ?

Si toutes les manifestations publiques auxquelles un candidat peut être amené à participer durant l'année précédant l'élection – comme les inaugurations, fêtes etc. – n'ont pas forcément un caractère électoral du seul fait de sa présence, et ne donneront pas nécessairement lieu à intégration dans le compte de campagne, un **meeting public de campagne** doit, lui, être intégré. Seront, ainsi, intégrées, dans leur totalité, les dépenses de location de la salle, de sonorisation, d'animation, l'impression et l'envoi des cartons d'invitation, éventuellement les frais de restauration. Toutefois, concernant les frais de restauration, lorsque la manifestation est payante, n'est imputé au compte de campagne que le solde du banquet. Le mandataire financier doit produire une comptabilité annexe accompagnée des pièces justificatives et retraçant tant les dépenses que les recettes relatives au banquet lui-même.

16

Quel est le plafond de dépenses électorales autorisé ?

Le montant du plafond est déterminé en fonction du nombre d'habitants de la circonscription, décomposé en tranches selon les modalités définies par l'article L.52-11 du Code électoral.

Par exemple, pour une élection municipale dans une commune comptant 20 000 habitants, le plafond des dépenses électorales est de 42 250,50 €.

Les montants prévus à l'article L.52-11 sont actualisés tous les ans par décret. Ils évoluent comme l'indice des prix à la consommation des ménages, hors tabac. Il n'est pas procédé à une telle actualisation à compter de 2012 et jusqu'à l'année au titre de laquelle le déficit public des administrations publiques est nul.

A NOTER

Pour l'élection des conseillers municipaux, un premier plafond est fixé pour le premier tour, un second uniquement pour les listes présentes au second tour. Ces plafonds ne sont pas cumulables : une liste présente au second tour doit totaliser les dépenses faites pour le premier tour et celles faites pour le second, le montant ainsi calculé ne doit pas dépasser le plafond du second tour.

Meeting de campagne

Si le local accueillant le meeting de campagne a un caractère municipal et qu'il est mis gratuitement à la disposition de tous les candidats en faisant la demande, il n'y a pas lieu d'intégrer de dépense sur ce point.

17

Quels sont les risques pesant sur l'élu ne respectant pas le plafond de dépenses fixé ?

En cas de dépassement du plafond des dépenses électorales, le candidat tête de liste peut être déclaré inéligible pour une durée maximale de trois ans par le juge électoral, saisi par la CNCCFP (*article L.118-3 du Code électoral*). Le juge électoral tient compte, pour se prononcer, de l'ampleur du dépassement. Un tel dépassement fait encourir également au candidat une sanction pénale déterminée par l'article L.113-1 du Code électoral : une peine d'un an d'emprisonnement ainsi qu'une amende de 3 750 euros. Aux termes de l'article L.52-15 du Code électoral, le candidat est tenu, par ailleurs, de verser au Trésor public une somme égale au montant de ce dépassement. Il perd, enfin, son droit au remboursement forfaitaire de 47,5 % de son plafond de dépenses (*article L.52-11-1 du Code électoral*).

18

Quand les dépenses de communication du candidat doivent-elles être intégrées à son compte ?

Les dépenses de communication électorale du candidat doivent être intégrées à son compte de campagne à partir du premier jour du douzième mois précédent le mois de l'élection.

En effet, 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 et qui a obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés 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, au cours de la période mentionnée à l'article L.52-4. ». Or, aux termes de l'article 52-4 du Code électoral, ladite période est « l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat ».

19

Un parti ou groupement politique peut-il contribuer au financement de la campagne du candidat ?

Une formation politique ne peut financer la campagne électorale d'un candidat que si elle se conforme à la loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, c'est-à-dire, notamment, ne recueillir de fonds que par l'intermédiaire d'un mandataire, faire certifier ses comptes par deux commissaires aux comptes et les déposer à la CNCCFP au plus tard le 30 juin de chaque année suivant celle de l'exercice comptable. Faute de satisfaire à ces conditions, son financement pourrait être apprécié comme un don prohibé d'une personne morale (*art. L.52-8 du Code électoral*).

À NOTER

La CNCCFP n'admet aucun don de la part d'une structure locale d'un parti politique dont les comptes ne sont pas consolidés dans les comptes d'ensemble de cette formation et qui n'a pas satisfait elle-même aux conditions de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

20

Un candidat peut-il appeler au versement de dons pour sa campagne ?

Oui. Aux termes de l'article L.52-9 du Code électoral, les appels aux dons émanant des associations de financement ou mandataires financiers des candidats doivent indiquer le candidat ou la liste 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 aussi 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 L.52-8 du Code électoral. De plus, un candidat peut recourir à la publicité par voie de presse pour ses appels aux dons. Aux termes de l'article L.52-8 du Code électoral : « Par dérogation au premier alinéa de l'article L.52-1, les candidats ou les listes de 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 ».

21

Quelles sont les limites de la polémique dans le cadre de la campagne électorale ?

La polémique électorale connaît d'abord des limites pénales (diffamation, injure). Par ailleurs, les propos des candidats ne doivent pas excéder les limites du débat. Toute manœuvre consistant en la diffusion d'informations de nature à tromper les électeurs est ainsi prohibée. De tels propos de la part du candidat sont susceptibles d'entraîner une annulation du scrutin par le juge électoral lorsqu'ils ont été de nature à en altérer la sincérité.

Depuis la loi du 14 avril 2011, il est d'ailleurs expressément 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 (*art. L.48-2, C. elect.*). Même lorsque les adversaires ont eu le temps de répondre, des propos outranciers peuvent entraîner l'annulation du scrutin (*CE 8 juin 2009, El. mun. d'Aix-en-Provence, n°321974*). Le juge ne prend pas en considération les propos des seuls candidats mais aussi ceux de son entourage ou même parfois d'organismes indépendants (*CC 14 nov. 2002, Essonne, 1^{re} circ, n°2002-2676 AN*).

Candidat victime

Il est important que le candidat victime de calomnies n'ait pas répondu à son adversaire par des propos diffamatoires ou injurieux. Le juge électoral considérerait alors que les comportements des deux candidats se compensent et validerait le scrutin.

22

Que faire en cas de propos diffamatoires ou injurieux d'un candidat ?

Les propos diffamatoires ou injurieux sont répréhensibles pénalement, sur le fondement de l'article 29 de la loi du 29 juillet 1881 (le juge pénal est même exclusivement compétent lorsque la victime est dépositaire de l'autorité publique). Le candidat victime de ces délits peut, en cette matière, déposer directement une plainte avec constitution de partie civile à l'encontre du candidat injurieux ou agir par voie de citation directe devant le tribunal correctionnel, s'il possède suffisamment de preuves.

L'article L.97 du Code électoral prévoit également une infraction particulière lorsque des détournements de suffrages, à l'aide de fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manœuvres frauduleuses ont été réalisés. Ce délit est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

En outre, le **candidat victime** de ces propos, s'il perd l'élection, peut former un recours en annulation de l'élection devant le tribunal administratif.

23

Existe-t-il un risque de recours abusif pour un candidat ?

Oui. S'il est légitime qu'un candidat diffamé ou injurié fasse valoir ses droits chaque fois que nécessaire, il risque en revanche de se voir reprocher le délit de dénonciation calomnieuse s'il agit en accusant ses adversaires. Ce délit est puni de 45 000 € d'amende et de 5 ans d'emprisonnement (*article 226-10 du Code pénal*) mais son application reste rare.

En outre, il risque de voir sa constitution de partie civile considérée comme abusive en cas de non-lieu et être condamné à une amende civile de 15 000 € maximum par le juge d'instruction (*article 177-2 du Code de procédure pénale*). Dans ces circonstances, les personnes visées dans la plainte peuvent également obtenir des dommages-intérêts en agissant devant le tribunal correctionnel (*article 31 du Code de procédure pénale*).

24

L'article de presse prenant parti pour un candidat vaut-il soutien à sa campagne ?

Non. La presse est libre de prendre parti. Son soutien n'est pas un don prohibé au candidat. Ainsi un journal édité par une association n'a pas porté atteinte à la sincérité du scrutin en marquant, dans son édition parue au moment de l'élection, sa préférence envers l'un des candidats (*CE 15 juin 2005, El. cant. de Roissy-en-Brie, n°273719*). Néanmoins les articles de presse ont une telle influence sur l'issue du scrutin qu'ils peuvent être pris en compte par le juge électoral. Si des propos dépassant les limites de la polémique électorale ou introduisant un élément nouveau sont rapportés dans la presse alors que le candidat visé n'était pas dans la possibilité d'y répondre utilement, le scrutin sera annulé si sa sincérité a été altérée, même si le candidat élu n'a pas eu connaissance de l'article. La diffusion audiovisuelle de propos comportant une mise en cause personnelle d'un candidat la veille du second tour a été de nature à altérer la sincérité du scrutin, compte tenu du faible écart de voix séparant les candidats et de l'incapacité pour le candidat victime de répondre en temps utile (*CC 3 déc. 1981, Seine-et-Marne, 3^e circ., n°81-955 AN*).

25

Un candidat a-t-il toute liberté de s'exprimer dans la presse ou les médias ?

La liberté d'expression dans la presse ou les médias d'un candidat n'est pas absolue. Tout d'abord, les propos d'un candidat ne doivent pas porter atteinte à la probité ou l'honnêteté d'un autre candidat ou d'un de ses colistiers, sous peine de sanctions pénales, ni excéder les limites de la polémique électorale.

Les candidats issus de la majorité sortante doivent éviter de s'exprimer sur les échéances électorales dans le magazine institutionnel de la collectivité car cela pourrait constituer un don prohibé par l'article L.52-8 du Code électoral ou une campagne de promotion des réalisations ou de la gestion de l'équipe municipale, interdite par l'article L.52-1 du Code électoral.

Dans ces limites, le candidat peut librement s'exprimer dans la presse ou les médias.

26

Le candidat peut-il faire de la publicité électorale par voie de presse ?

Pendant les six mois précédant le premier jour d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, le candidat ne peut pas faire de publicité électorale par voie de presse (*art. L.52-1 al. 1 du Code électoral*), même s'il n'y a pas eu de contrepartie financière. Ainsi 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'article L.52-1 et constitue une manœuvre justifiant l'annulation du scrutin (*CE 31 janvier 1990, El. mun. d'Ollioules*). Les communiqués sont également prohibés pendant cette période. Le candidat risque une amende et l'annulation de son élection, si l'irrégularité a été de nature à altérer la sincérité du scrutin.

À NOTER

Une publicité par voie de presse délivrant des messages purement institutionnels n'est pas prohibée par l'article L.52-1 du Code électoral (*CE 1^{er} décembre 2010, El. rég. Pays de la Loire, n°337945*).

27

Un candidat sortant peut-il publier un bilan des actions de sa mandature ?

Oui. L'interdiction de mener une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité sur le territoire de la collectivité dans les 6 mois précédant l'élection ne fait plus obstacle, depuis la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 (*art. 23 modifiant l'art. L.52-1 al. 2 du Code électoral*), à ce qu'un candidat présente, dans le cadre de l'organisation de sa campagne, un **bilan de la gestion** des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus. Cependant, il est interdit de présenter un tel bilan en ayant recours aux moyens de la collectivité gérée. La communication du bilan doit être exclusivement financée par le candidat et inscrite sur son compte de campagne. La CNCCFP pourra procéder à la réintégration du coût de la communication financée par la collectivité, le candidat risquant, outre le rejet de son compte de campagne, une peine d'inéligibilité (*CE 29 juillet 2002, El. mun. de Saint-Gaudens, n°239927; CC 12 avril 2013, La Réunion, 5° circ., n°2013-4874 AN*).

Bilan de gestion
Le candidat peut communiquer ce bilan par différents moyens : plaquette, tract ou site internet.

28

Un candidat doit-il déclarer préalablement ses réunions de campagne ?

Non. En vertu de la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion et la loi du 28 mars 1907 relative aux réunions publiques, les réunions de campagne sont libres et n'ont pas à être déclarées préalablement. Cependant, des précautions peuvent être prises par le candidat. Il est essentiel d'informer la préfecture et le commissaire de police, de contracter une assurance responsabilité civile et de signaler aux pompiers l'organisation de la réunion.

29

Un candidat peut-il apposer ses affiches de campagne où il l'entend ?

Non. L'article L.51 du Code électoral limite le droit d'affichage. 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, le candidat ne peut apposer ses affiches relatives à l'élection que sur l'emplacement spécialement réservé par l'autorité municipale à chaque candidat pour ses affiches électorales.

Le candidat doit donc en principe attendre l'installation de ces emplacements réservés, trois semaines avant le scrutin, car, en dehors de ces emplacements ou, éventuellement, des panneaux d'expression libre lorsqu'il en existe, l'affichage est interdit.

30

Que risque un candidat ne respectant pas les prescriptions légales en matière d'affichage ?

Le candidat risque l'annulation du scrutin si l'affichage irrégulier a eu une influence déterminante sur son issue. Le juge apprécie notamment si l'affichage a été massif ainsi que le lieu et la durée de l'affichage irrégulier. L'écart de voix séparant les candidats ou les listes est également déterminant sur l'appréciation de la sincérité du scrutin.

Mais le juge tient aussi compte du comportement du candidat adverse. S'il n'a pas non plus respecté la réglementation sur l'affichage, les irrégularités respectives se compenseront et le juge n'annulera pas le scrutin.

Le candidat risque également une amende de 9000 €. Il peut aussi se voir ordonner sous astreinte par le juge judiciaire d'enlever les affiches posées irrégulièrement. Les affiches posées avant les six derniers mois précédant l'élection n'ont en revanche pas à être enlevées.

31

Le contenu des affiches et des tracts de campagne est-il librement déterminé par le candidat ?

Il existe une réglementation en matière de contenu des affiches. Les affiches imprimées sur papier blanc ou comprenant une combinaison des couleurs bleu, blanc et rouge à l'exception de la reproduction de l'emblème d'un parti ou groupement politique, sont interdites.

De plus, les affiches doivent avoir une largeur maximale de 594 mm et une hauteur maximale de 841 mm (*articles L.48 et R.27 du Code électoral*).

Le contenu des tracts est, au contraire, librement déterminé par le candidat. Les affiches et les tracts ne doivent cependant pas dépasser les limites de la polémique électorale ou contenir des propos injurieux et diffamatoires.

32

Un candidat peut-il éditer un journal de campagne ?

Oui, en respectant certaines formalités. Si la déclaration de paraître a été supprimée en 2012, l'éditeur doit toujours déposer à la Bibliothèque nationale de France deux exemplaires du journal de campagne (ou un seul si le tirage est inférieur à 300 exemplaires), au plus tard le jour de sa mise en circulation, au titre du dépôt légal. Le candidat doit également déposer deux exemplaires au parquet du lieu d'impression, ou en mairie dans les villes dépourvues de TGI (dépôt judiciaire). Quatre exemplaires doivent être remis à la préfecture, sous-préfecture ou mairie (dépôt administratif).

À NOTER

Le titre du journal de campagne ne doit pas pouvoir être confondu avec celui d'un organe de presse ou toute autre publication existante.

33

Dans quelles conditions un candidat peut-il publier un ouvrage pour sa campagne ?

Si l'ouvrage publié par le candidat ne contient aucun élément relatif à la campagne électorale, la publication est libre. La publication d'un ouvrage ne saurait être regardée comme une action de propagande du seul fait que l'auteur de ce livre est candidat à une élection.

Cependant, si le livre contient des éléments de propagande électorale, par exemple, des considérations générales et des réflexions critiques sur les orientations à mettre en œuvre pour la gestion communale, il présente un caractère électoral. Ainsi, les dépenses réalisées en vue de sa promotion doivent être regardées comme ayant été engagées en vue de l'élection et doivent donc être inscrites dans le compte de campagne du candidat.

Si cet ouvrage constitue la présentation du programme du candidat, il faudra également inclure le coût de son édition dans le compte de campagne.

34

Un candidat peut-il recourir au téléphone pour sa campagne ?

Oui. Ce recours au téléphone (numéro vert, **phoning**) ne doit cependant pas constituer une manœuvre. Pour cela, il doit, notamment, clairement indiquer l'identité de l'instigateur de la campagne. Cet appel doit avoir pour objet principal de faire connaître le programme du candidat. Le candidat ne doit pas, pendant les six mois précédant une élection et jusqu'à la date où le résultat de celle-ci est acquis, porter à la connaissance du public un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit, sous peine de sanctions pénales (*art. L.50-1 Code électoral*).

Néanmoins, si un numéro d'appel téléphonique gratuit, mis à la disposition des habitants souhaitant s'adresser au maire de la commune, existait avant la campagne électorale et qu'il n'avait pas été mis en place à des fins de propagande électorale, il peut être maintenu au cours de la période électorale s'il continue à fonctionner dans les mêmes conditions (*CE 9 juillet 1993, M. Artufel Elections cantonales de Vitrolles*).

Phoning

L'article L.49-1 du Code électoral prévoit qu'« à partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de procéder, par un système automatisé ou non, à l'appel téléphonique en série des électeurs afin de les inciter à voter pour un candidat ».

35

Quel est le délai maximal de diffusion d'un tract par le candidat ?

L'article L.49 du Code électoral modifié par la loi du 14 avril 2011 interdit de distribuer ou de faire distribuer un tract électoral à partir de la veille du scrutin à zéro heure. Cette irrégularité n'entraîne l'annulation de l'élection que si elle a été de nature à altérer la sincérité du scrutin.

Concrètement, la nature du message, l'ampleur de la diffusion et la possibilité par les adversaires attaqués de répliquer seront prises en compte dans l'appréciation du juge.

Depuis 2011, il est en outre explicitement interdit à tout candidat 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 électorale » (article L.48-2 du Code électoral).

36

Quel est le délai maximal de diffusion par le candidat des résultats d'un sondage ?

Un candidat peut diffuser les résultats d'un sondage jusqu'à la veille du scrutin.

La publication, la diffusion ou même le commentaire de tout sondage sont interdits la veille et le jour du scrutin (*loi du 19 juillet 1977 modifiée par la loi du 4 février 2002*).

Cette interdiction s'applique également aux sondages ayant été publiés avant la veille du scrutin. Le candidat ne respectant pas cette interdiction encourt une amende de 75 000 € (*article 12 de la loi du 19 juillet 1977 et article L.90-1 du Code électoral*).

37

Quel formalisme le bulletin de vote doit-il respecter ?

Les bulletins doivent être imprimés en une seule couleur sur papier blanc, d'un grammage compris entre 60 et 80 grammes au mètre carré et avoir les formats suivants : 105 x 148 mm pour les bulletins comportant un ou deux noms, 148 x 210 mm pour les listes comportant de 3 à 31 noms et 210 x 297 mm pour les listes comportant plus de 31 noms (*article R.30 du Code électoral*).

Le candidat peut utiliser un emblème (*article L.52-3 du Code électoral*). Les bulletins ne peuvent pas comporter d'autres noms de personne que celui du ou des candidats ou de leurs remplaçants éventuels.

Le libellé et, le cas échéant, la dimension des caractères des bulletins doivent être conformes aux prescriptions légales ou réglementaires édictées pour chaque catégorie d'élections. Ainsi dans les **communes de plus de 1 000 habitants**, les bulletins de vote doivent comporter le titre de la liste et le nom de chaque candidat composant la liste dans l'ordre de présentation et, pour tout candidat ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne autre que la France, l'indication de sa nationalité. Aucun dépôt légal n'est requis.

38

Quels sont les procédés de communication électronique en période électorale ?

Le candidat peut utiliser toute sorte d'outils internet pour mener sa campagne, à condition d'intégrer les dépenses correspondantes à son compte de campagne. Il peut ainsi créer un blog, un site, un compte Twitter, une page Facebook, une page Instagram, par exemple, pour soutenir sa propagande.

Il doit bien entendu veiller à respecter les principes applicables aux moyens de communication traditionnels (délits de presse, cadre de la polémique politique).

Par ailleurs, l'article 49 du Code électoral interdit la diffusion par voie électronique de tout message ayant le caractère de propagande électorale à partir de la veille du scrutin à zéro heure.

Les restrictions en matière de publicité commerciale dans les 6 mois précédant le scrutin s'appliquent également sur internet.

Communes de plus de 1 000 habitants

L'article R.117-4 du Code électoral n'a pas encore fait l'objet d'une mise en cohérence avec la loi du 17 mai 2013 abaissant de 2 500 à 1 000 habitants le seuil du scrutin de liste.

39

Le candidat peut-il utiliser des fichiers pour la prospection par mail ?

Oui mais la prospection politique par mail doit s'inscrire dans le cadre du respect de la délibération du 5 octobre 2006 de la CNIL. Le candidat peut utiliser des fichiers dits internes, c'est-à-dire des fichiers de « membres », de « contacts réguliers » et « occasionnels » d'un parti politique, des fichiers constitués à l'occasion de la désignation de candidats à une élection ou des fichiers constitués dans le cadre de référendums et de pétitions. Mais le candidat ne peut utiliser ces fichiers que dans les limites de leurs finalités. La collecte des données et des informations doit être conforme aux prescriptions de la délibération de la CNIL. Le candidat peut user également de **fichiers dits externes**, déjà constitués par d'autres entités. En principe, l'utilisation des fichiers des administrations publiques, à des fins de communication politique, est prohibée, sous peine de sanctions administratives et pénales. Il existe néanmoins deux exceptions : les listes électorales et le fichier national des élus et des candidats.

40

Quelles sont les déclarations à effectuer avant d'ouvrir son site de campagne ?

Le site de campagne d'un candidat doit faire l'objet d'une déclaration auprès de la CNIL seulement s'il permet la collecte ou la diffusion de données personnelles. En effet, la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, impose une déclaration préalable à la CNIL avant tout traitement de données à caractère personnel. Il est d'ailleurs possible d'effectuer cette déclaration directement sur le site de la CNIL par le biais d'une déclaration simplifiée.

À NOTER

Les partis politiques sont en revanche dispensés de l'obligation de déclaration de leurs fichiers de membres, d'adhérents ou de personnes qui sont en contact régulier avec eux.

Fichiers externes

Le candidat peut notamment recourir à des fichiers commerciaux constitués par des sociétés privées, sous certaines conditions d'information et de consentement préalable des personnes prospectées.

41

Quelles mentions doivent figurer sur le site du candidat ?

Le site du candidat doit faire mention de l'éditeur du site, du directeur de la publication et des coordonnées de l'hébergeur du site. L'identification d'un directeur de la publication s'impose au regard de la nécessité de pouvoir répondre aux infractions de presse et de permettre l'exercice d'un droit de réponse.

S'agissant des coordonnées de l'hébergeur, il sera utilement fait référence à la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 (*article 6-III*) pour la confiance dans l'économie numérique qui vient préciser les mentions qui doivent figurer sur le site en fonction de la catégorie juridique dont il relève (personne physique ou personne morale).

42

Quel nom de domaine choisir pour son site de campagne ?

Le décret n° 2007-162 du 6 février 2007 relatif à l'attribution et à la gestion des noms de domaine de l'internet vient protéger l'utilisation du nom des collectivités territoriales et des EPCI. Ainsi, le candidat ne saurait utiliser comme nom de domaine, le nom de la République française, de ses institutions nationales et des services publics nationaux.

Le nom d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI à fiscalité propre, seul ou associé à des mots ou abréviations faisant référence aux institutions locales ne peut être utilisé comme nom de domaine de site de campagne par le candidat, sauf autorisation de l'assemblée délibérante.

Toutefois, le nom d'un titulaire d'un mandat électoral, associé à des mots faisant référence à ses fonctions électives, peut être enregistré par cet élu comme nom de domaine, mais uniquement au sein des domaines de premier niveau du système d'adressage par domaine de l'internet correspondant au territoire national.

43

Faut-il modérer les messages publiés sur le site, le blog ou le réseau social du candidat ?

Oui. Pour éviter que des propos injurieux diffamatoires ou incitant à la haine raciale y soient publiés, il est recommandé au candidat de procéder à une modération systématique des messages diffusés. En matière de délits de presse, le directeur de la publication peut en effet être considéré comme auteur principal de l'infraction.

Cela sera également utile compte tenu de l'interdiction de la diffusion par voie électronique de tout message ayant le caractère de propagande électorale à partir de la veille du scrutin à zéro heure (*art. L.49*).

En outre, le juge électoral applique les critères traditionnels aux réseaux sociaux. Un message dépassant les limites de la **polémique électorale** ou introduisant un élément nouveau pourra entraîner l'annulation du scrutin si sa sincérité a été altérée.

Polémique électorale

Selon le Conseil constitutionnel, la diffusion sur les réseaux sociaux d'appréciations négatives concernant un candidat, n'excédant pas les limites de la polémique électorale et le mis en cause ayant pu y répondre, n'est pas de nature à altérer la sincérité du scrutin (CC 29 novembre 2012, Doubs 2^e circ., n° 2012-4596 AN).

45

Comment mettre en œuvre le droit de réponse sur internet ?

Le candidat qui s'estimerait diffamé par le contenu d'un site internet peut exercer un droit de réponse, en vertu de l'article 6-IV de la loi du 21 juin 2004 relative à l'économie numérique. Il constitue un moyen efficace pour démentir des attaques attentatoires à l'honneur ou à la considération du candidat, mais dont la qualification de délit de diffamation ne serait pas avérée.

Le candidat doit adresser une demande d'insertion de réponse au directeur de publication du site, par le moyen d'une lettre en RAR ou par voie d'huissier de justice. Le directeur de publication doit accepter cette demande, sous peine de sanction pénale. Le candidat peut également répondre directement sur le site, par exemple sur un forum de discussion, ou par une publication sur la page Facebook du candidat.

À NOTER

Le candidat peut également intervenir directement auprès de l'hébergeur afin de le mettre en demeure de retirer le contenu litigieux. Il existe en effet une obligation pour les hébergeurs d'intervenir pour empêcher l'accès à des contenus manifestement illicites, s'ils ont été préalablement mis en demeure de le faire.

44

Le candidat peut-il utiliser des techniques publicitaires sur internet ?

L'interdiction posée par l'article L.52-1 du Code électoral concerne la diffusion de tout message de propagande électorale ayant un support publicitaire, y compris ceux diffusés sur internet (bannière publicitaire, têtère web, etc.).

Le juge électoral a estimé que la création d'un site internet durant la période des six mois précédant les élections ne constituait pas un procédé de publicité commerciale dans la mesure où le contenu du site n'était accessible qu'aux électeurs se connectant volontairement. En ce sens, l'utilisation des fenêtres « pop-up » serait à exclure durant cette période. De même, le référencement commercial « d'un site à finalité électorale sur un moteur de recherche sur internet [ayant] pour finalité d'attirer vers lui des internautes qui effectuent des recherches, même dépourvues de tout lien avec les élections, revêt le caractère d'un procédé de publicité commerciale interdit par l'article L.52-1 du Code électoral (*CE 13 février 2009, n° 317637*).

46

Faut-il supprimer le site de campagne la veille du jour du scrutin ?

Non. L'article L.49 du Code électoral prévoit qu'à 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. Cette disposition n'implique pas la suppression du site internet la veille du jour du scrutin. En effet, le juge électoral a estimé que la circonstance que le site internet d'une liste se soit trouvé encore accessible le jour du second tour ne constitue pas une méconnaissance des dispositions de l'article L.49 (*CE 18 oct. 2002, Elections municipales de Lons, req. n° 240048*). De même que les éléments de propagande électorale publiés antérieurement à cette date n'ont pas à être supprimés et peuvent rester accessibles aux internautes (*CE 8 juillet 2002, n° 239220*).

47

Faut-il arrêter l'utilisation des réseaux sociaux la veille du jour du scrutin ?

Non. Cependant le candidat doit s'assurer qu'aucun élément en lien avec l'élection ne soit publié sur sa page Facebook, par exemple. Les réseaux sociaux sont soumis à l'article L.49 du Code électoral, qui interdit de diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale à partir de la veille du scrutin à zéro heure.

48

Les frais relatifs au site du candidat doivent-ils figurer au compte de campagne ?

Oui. Toutes les dépenses relatives à la création et à la maintenance du site internet doivent être intégrées au compte de campagne. Si les outils de communication électronique ont été créés et maintenus uniquement par des militants bénévoles, le temps consacré par les militants ne doit pas faire l'objet d'une imputation sur le compte de campagne (*Conseil constitutionnel, 20 mars 2003, Paris 12^e circ., n°2002-2933 AN*).

À NOTER

Si les bénévoles sont fonctionnaires ou membres du cabinet de l'élu-candidat, il est nécessaire que le temps consacré à la campagne s'effectue en dehors du temps de travail ou sur leurs congés. Au cas contraire, leur activité pourrait être qualifiée de don fourni par une personne morale, prohibé par l'article L.52-8 du Code électoral.

49

Comment évaluer le coût de la création et de l'utilisation du site ou des réseaux sociaux du candidat ?

Le coût de la création et de l'utilisation d'un site concerne tous les frais engagés pour sa conception, les frais de mise en ligne, les frais d'acquisition d'un nom de domaine, les frais de mise à jour, les frais d'hébergement, les frais de maintenance par un prestataire de services, les éventuels frais de mise en place d'un paiement sécurisé pour la collecte des dons en ligne, les possibles frais du référencement sur les moteurs de recherches mais également les frais de connexion à internet et le coût du matériel informatique utilisé.

La création des réseaux sociaux n'engendre aucun coût. Il faudra simplement prendre en compte, le cas échéant, la rémunération du webmaster.

50

Peut-il y avoir des liens entre le site de campagne et le site de la collectivité dont le candidat est élu ?

Tout lien entre le site de la collectivité dont le candidat est élu et le site de campagne doit être évité. Il ne doit pas exister de porosité entre ces deux sites, car tout lien pourrait être considéré comme un avantage indirect fourni par la collectivité territoriale au candidat, interdit par l'article L.52-8 du Code électoral. Il convient notamment d'éviter que les pages en cause fassent référence à la candidature ou à la campagne de l'élu, ou qu'elles comportent des liens renvoyant à son site personnel.

À NOTER

Le site de campagne du candidat ne doit pas reprendre la charte graphique du site de la collectivité. Le candidat doit donc exclure toute confusion ou tout renvoi entre les deux sites.

