

# LE COURRIER DES MAIRES et des élus locaux



MUNICIPALES 2020 

# La communication du candidat en période électorale

## DE 1 À 15

### Les règles générales pour l'ensemble des candidats

Diffamation, fake news, publicité électorale, journal de campagne, usage des listes électorales... **p. 3**

## DE 16 À 27

### Les règles de communication durant la campagne officielle

Affichage, meetings, tracts, sondages, blog, campagnes téléphoniques, bulletins de vote... **p. 7**

## DE 28 À 42

### Les risques particuliers pour les élus sortants

Campagnes publicitaires, sondages de la collectivité, rôle des agents, bilan de mandat... **p. 10**

## DE 43 À 50

### Les dépenses de communication électorale

Inscription au compte de campagne, contributeurs, réunions publiques, financements... **p. 14**



**Principal actionnaire:** Info Services Holding. **Société éditrice:** Groupe Moniteur SAS au capital de 333900 euros. **Siège social:** Antony Parc 2 - 10, place du Général de Gaulle - La Croix de Berny - BP 20156 - 92186 Antony Cedex. **RCS:** Paris 403 080 823. **Numéro de commission paritaire:** 1008 T 83807. **ISSN:** 0769-3508. **Président-directeur de la publication:** Julien Elmaleh. **Impression:** Imprimerie de Champagne, ZI Les Franchises, 52200 Langres. **Dépôt légal:** à parution.

## Les références

### Loi n° 2016-508 du 25 avril 2016

de modernisation de diverses règles applicables aux élections

### Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013

relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral

### Loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013

relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux

### 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

### Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977

relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion

### Loi du 29 juillet 1881

sur la liberté de la presse

### Décret n° 2007-162 du 6 février 2007

relatif à l'attribution et à la gestion des noms de domaine de l'internet et modifiant le code des postes et des communications électroniques

### Code électoral,

articles L. 48, L. 48-2, L. 49, L.49-1, L.50, L. 51, L. 52, L. 52-1, L. 52.3, L. 52.4, L. 52.8, 52-11-1, L. 52-12, L. 90, L. 97 ; articles R. 26, R. 27, R. 30, R.117-4

### Code pénal,

article 226-10

## Les ressources

### Guide « Municipales 2020 – Les comptes de campagne »

Commission nationale des comptes de campagne (CNCCFP), « Courrier des maires » n° 335-336, juin-juillet 2019.

# La communication du candidat en période électorale

**A** l'approche des élections municipales et intercommunales, il est utile de rappeler les règles encadrant la communication des candidats. Si les grands principes restent immuables, le droit électoral a connu un certain nombre de réformes successives ces dernières années pouvant modifier les conditions dans lesquelles la campagne doit se dérouler.

Les procédés de communication des candidats connaissent également des bouleversements majeurs avec les réseaux sociaux, qui sont à la fois une opportunité et une source de risques majeurs. Plus que jamais, il est donc nécessaire d'identifier les points sensibles du cadre juridique. Règles générales ou s'appliquant spécifiquement durant la campagne, visant tous les candidats

ou les seuls maires et élus municipaux et intercommunaux sortants, voici 50 questions-réponses pour maîtriser le cadre juridique de la communication en période électorale et prévenir les risques de comptabilisation des dépenses liées.

Par **Alexandra Aderno, Thomas Chevandier et Aloïs Ramel**, avocats à la cour, SCP Seban et associés

**1**

## Quelles limites peuvent être posées à la polémique électorale ?

La liberté d'expression d'un candidat est d'abord encadrée par les règles issues du droit pénal et du droit de la presse (diffamation, injure). En outre, et en dehors même de la question des fake news, les propos des candidats ne doivent pas excéder les limites du débat.

Il est, depuis la loi du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral, 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 campagne (code électoral, article L. 48-2). Il a ainsi été jugé que la diffusion massive d'un tract dans ces conditions pouvait influencer sensiblement sur le choix des électeurs et fausser le résultat du scrutin (CE, 23 décembre 2014, n° 383193). Dans ce cas d'espèce, l'élection a été annulée en raison du faible écart de voix entre les candidats.

**2**

## Quel effet la loi sur les fake news a-t-elle sur l'encadrement des campagnes électorales ?

Le juge judiciaire peut désormais, dans le cadre d'une procédure en référé et dans les trois mois précédant le premier jour du mois de l'élection, « prendre toutes mesures proportionnées et nécessaires pour faire cesser » la diffusion de fake news.

Selon le Conseil constitutionnel, le caractère trompeur des allégations mensongères et le risque d'altération du scrutin doivent être manifestes (CC, 20 décembre 2018, n° 2018-773 DC). Le tribunal de grande instance de Paris a fait une application de ce texte, estimant qu'un tweet du ministre de l'Intérieur, relatif aux modalités d'intrusion de gilets jaunes dans un hôpital, n'était pas manifestement inexact ou trompeur (TGI Paris, 17 mai 2018, n° 19/53935). Ces dispositions ne s'appliquent cependant qu'aux élections législatives, sénatoriales, européennes, présidentielle et aux opérations référendaires. Les élections locales ne sont pas concernées par ce dispositif.

**3**

### **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 candidat victime de ces délits peut, en cette matière, déposer directement une plainte avec constitution de partie civile à l'encontre du candidat injurieux. Le code électoral prévoit d'ailleurs une peine spécifique s'agissant des cas où des bruits calomnieux ou autres manœuvres frauduleuses ont abouti à un détournement de suffrages (code électoral, art. 97). Reste à voir comment cette disposition s'articulera avec celle issue de la loi sur les fake news évoquée ci-avant. Naturellement, le candidat prétendument diffamé peut se voir reprocher le délit de dénonciation calomnieuse s'il agit en accusant à tort ses adversaires (code pénal, art. 226-10).

**4**

### **Un candidat peut-il faire de la publicité électorale par voie de presse ?**

Selon les dispositions du code électoral, pendant les six mois précédant le premier jour d'une élection et jusqu'à la date du scrutin, le candidat ne peut pas faire de publicité électorale par voie de presse (code électoral, art. L. 52-1). La publication à titre onéreux dans un quotidien régional, une semaine avant les élections, de contenus vantant les réalisations de la municipalité et appelant à ce qu'elle soit reconduite constitue une manœuvre justifiant l'annulation du scrutin (CE, 31 janvier 1990, élection municipale d'Ollioules).

**5**

### **Un article de presse ou un éditorial favorable à un candidat doit-il être valorisé dans les comptes de campagne ?**

Non, la presse est libre de prendre parti et son soutien n'est en aucun cas un don prohibé au candidat. Par exemple, 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 pour un candidat (CE, 15 juin 2005, élection cantonale de Roissy-en-Brie, req. n° 273719). En revanche, ces articles de presse peuvent être pris en compte par le juge électoral. Ainsi, si des propos dépassant les limites de la polémique électorale sont rapportés dans la presse alors que le candidat visé n'a pas pu y répondre, le scrutin peut être annulé si sa sincérité est altérée (CC, 3 décembre 1981, 3<sup>e</sup> circonscription de Seine-et-Marne, n° 81-955 AN).

**6**

### **Un candidat peut-il éditer un journal de campagne, voire publier un ouvrage ?**

Un journal de campagne peut être édité en respectant certaines formalités. L'éditeur doit déposer à la Bibliothèque nationale de France deux exemplaires du journal de campagne (un seul si le tirage est inférieur à 300), 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 (dépôt judiciaire). Quatre exemplaires doivent être remis à la préfecture (dépôt administratif). Le titre du journal de campagne ne doit pas pouvoir être confondu avec celui d'un organe de presse ou toute autre publication existante. Le candidat peut également publier un ouvrage, qui ne sera pas nécessairement considéré comme un outil de propagande. Les frais liés à son édition et à sa publication seront toutefois imputés aux comptes de campagne s'il contient des éléments relatifs à la campagne électorale.

**7**

### **Quels sont les risques particuliers rattachés aux moyens de communication numérique ?**

Il convient d'être particulièrement vigilant sur l'utilisation des moyens de communication numériques, qui se caractérisent par l'interactivité, l'immédiateté et leur difficile contrôle par l'équipe des candidats. Or, le juge électoral applique sa grille d'analyse traditionnelle à ces outils de campagne plus récents.

Le juge estime que les réseaux sociaux sont également soumis aux dispositions du code électoral, de sorte qu'une élection a été annulée en raison de la diffusion de messages, non pas par les candidats eux-mêmes, mais par des proches (CC, 19 janvier 2018, AN Mayotte, 1<sup>re</sup> circ., n° 2017-5126 AN).

Un autre risque est lié à une éventuelle porosité entre le site de la collectivité dont le candidat est déjà l'élu et le site de campagne (voir questions 28 à 42).

**8**

### **Déclaration préalable, mentions : quel est le régime du site de campagne ?**

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'identité du directeur de la publication s'impose pour pouvoir répondre aux infractions de presse.

**9**

### **Comment choisir son nom de domaine ?**

Le candidat ne peut utiliser comme nom de domaine le nom de la République française, des institutions nationales ou services publics nationaux, qui sont protégés en vertu des dispositions issues du décret 2007-162 du 6 février 2007, relatif à l'attribution et à la gestion des noms de domaine. Le nom d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale 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.

**10**

### **Quelle est la responsabilité du candidat sur ses sites et pages de réseaux sociaux ?**

Il est conseillé de modérer systématiquement les messages publiés sur le site ou sur les réseaux sociaux pour éviter la tenue de propos injurieux, diffamatoires ou incitant à la haine. En effet, en matière de délit de presse, le directeur de la publication, c'est-à-dire le plus souvent le candidat, peut être considéré comme l'auteur principal de l'infraction.

Cette précaution de la modération systématique sera utile compte tenu de l'interdiction de la diffusion par voie électronique de messages ayant le caractère de propagande électorale à partir de la veille du scrutin à minuit.

**11**

### **Peut-on utiliser les techniques publicitaires sur internet en campagne ?**

L'interdiction de l'utilisation de procédés publicitaires par voie de presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle s'applique également à la communication numérique, de sorte que la diffusion de messages de propagande ayant un support publicitaire est interdite également sur internet. A ce titre, le référencement commercial d'un site de campagne sur un moteur de recherche est contraire aux dispositions du code électoral (CE, 13 novembre 2009, n° 317637). Dans cette affaire, une liste candidate avait acquis un lien commercial permettant l'apparition de son site de campagne en haut de la première page de résultat lorsque le nom de la commune était recherché sur Google. Cette irrégularité a été considérée comme suffisamment grave pour justifier l'annulation du scrutin compte tenu du faible écart de voix entre les candidats.

**12**

### **Le candidat peut-il constituer des fichiers de prospection ?**

L'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données (RGPD) n'interdit pas aux candidats de constituer des fichiers de prospection, mais ceux-ci doivent respecter les préconisations de la Cnil, qui a édité un guide portant sur les questions de communication politique. Il est possible de faire un fichier des contacts réguliers, mais ceux-ci doivent avoir consenti préalablement au traitement. Quant aux contacts occasionnels, ils peuvent faire l'objet d'un fichier, qui sera utilisé une seule fois, afin de demander aux personnes d'établir un contact régulier. Lors du recueil du contact, les personnes doivent être bien informées de leurs droits et le fichier ne doit pas être utilisé à d'autres fins que la campagne, sauf si la personne a été informée des autres finalités de la collecte.

**13**

### **Dans quelles conditions les fichiers utilisés peuvent-ils être conservés ou réutilisés ?**

Si le fichier a pour seule finalité la campagne, il devra être supprimé à son terme. En tout état de cause, les contacts ponctuels doivent être supprimés deux mois après leur collecte.

Les données peuvent être conservées au-delà de la campagne, à condition que la finalité du traitement le justifie et que cette durée soit spécifiquement mentionnée au moment où la personne fournit ses données.

Il est également recommandé de veiller à la sécurité des données. Les fichiers doivent faire l'objet d'une sécurisation renforcée, notamment au moyen des techniques de codage.

**14**

### **Un candidat peut-il bénéficier de moyens (local, photographies) mis à disposition par la collectivité ?**

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 doit faire l'objet d'une contrepartie financière et être rendue possible à tous les candidats, dans des conditions équivalentes. S'agissant des photographies, le candidat peut utiliser celles prises par la collectivité, à condition d'en payer un prix qui n'est pas manifestement inférieur à leur valeur réelle.

**15**

### **Quel usage le candidat peut-il faire des listes électorales ?**

Le code électoral prévoit que tout candidat peut obtenir copie de la liste électorale, de même que tout électeur, à condition de s'engager à ne pas en faire un usage commercial. En cas de refus de communication, le candidat peut saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada). Quant à l'usage du fichier, il est recommandé de préciser aux personnes la provenance des données et de faire figurer la mention d'information RGPD permettant aux personnes d'exercer leurs droits.

**16**

### **Les candidats peuvent-ils apposer leurs affiches de campagne où ils l'entendent ?**

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, les candidats ne peuvent apposer leurs affiches relatives à l'élection que sur les emplacements spécialement réservés par l'autorité municipale à chaque liste de candidat. Il est bien entendu également interdit de se servir de l'emplacement réservé aux autres candidats.

Les candidats doivent 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, l'affichage est interdit. Si le maire néglige ses obligations, le préfet doit en assurer immédiatement l'exécution par lui-même ou par un délégué.

**17**

### **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 sur la sincérité du scrutin. 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. En cas d'affichage irrégulier, l'article L. 90 du code électoral prévoit une amende de 9000 €. Le candidat peut enfin 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.

**18**

### **Le contenu des affiches électorales est-il librement déterminé par les candidats ?**

Pas complètement : il existe une réglementation encadrant le 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, est interdite. 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). Bien entendu, les propos tenus dans les affiches ne doivent pas dépasser les limites de la polémique électorale ou contenir des propos injurieux et diffamatoires.

**19**

### **Un candidat peut-il tenir un meeting la veille du scrutin ?**

La campagne électorale est ouverte à partir du deuxième lundi qui précède la date du scrutin et prend fin la veille du scrutin à minuit (article R. 26 du code électoral). Les meetings de campagne des candidats sont par ailleurs régis par les dispositions générales des lois du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion et du 28 mars 1907 relative aux réunions publiques, qui proclament la liberté de réunion, sans autorisation ni déclaration préalable. La tenue d'une réunion portant sur des questions électorales avant l'ouverture de la campagne n'est donc pas irrégulière. De même, la tenue d'une réunion la veille du scrutin, jusqu'à minuit, est régulière. Toutefois, cet ultime meeting ne doit pas être l'occasion de soulever une polémique politique nouvelle car il est désormais impossible de le faire à un moment où l'adversaire pourrait répondre utilement.

**20**

### **Jusqu'à quand des tracts peuvent-ils être distribués aux électeurs ?**

Certains moyens de propagande tels que la distribution de tracts sont désormais interdits (depuis une loi de 2011) dès la veille du scrutin à minuit (article L. 49 du code électoral). La méconnaissance de cette règle n'entraîne l'annulation de l'élection que si elle a été de nature à altérer la sincérité du scrutin. La nature du message, l'ampleur de la diffusion et la possibilité par les adversaires attaqués de répliquer seront pris 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).

**21**

### **Un candidat peut-il publier des sondages à l'approche du scrutin ?**

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 est interdit la veille et le jour du scrutin (article 11 de la loi du 19 juillet 1977 modifié en dernier lieu par la loi du 25 avril 2016). Toutefois, après de multiples modifications intervenues ces dernières années, il est maintenant permis de continuer à diffuser et de commenter pendant cette période un sondage publié avant la veille de chaque scrutin, à condition que soient indiqués la date de première publication ou diffusion, le média qui les a publiés ou diffusés et l'organisme qui les a réalisés. Le candidat commandant, publiant ou diffusant un sondage en méconnaissance de cette restriction encourt une amende de 75 000 € (article 12 de la loi du 19 juillet 1977).

**22**

### **Les candidats doivent-ils suspendre leurs blogs, sites et réseaux sociaux à l'approche du scrutin ?**

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 (CE 18 oct. 2002, 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). De la même façon, il n'est pas nécessaire de supprimer ses réseaux sociaux la veille du jour du scrutin. Cependant le candidat doit s'assurer qu'aucun élément en lien avec l'élection n'y soit publié. Le candidat doit aussi éviter dans cette période les outils interactifs tels que Facebook live.

**23**

### **Un candidat peut-il mener une campagne téléphonique de mobilisation de l'électorat le jour du scrutin ?**

Si le démarchage téléphonique est ordinairement autorisé à condition de clairement indiquer l'identité de l'instigateur de la campagne et d'avoir pour objet principal de faire connaître le programme du candidat, l'article L. 49-1 du code électoral interdit, à partir de la veille du scrutin à minuit, 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. Les appels téléphoniques, même destinés à la simple mobilisation des électeurs sans consigne de vote par l'équipe des candidats, pourraient donc facilement être interprétés par le juge électoral comme une manœuvre illicite.

**24**

### **Le bulletin de vote répond-il à des exigences formelles particulières ?**

Les bulletins doivent être d'un grammage de 70 grammes au mètre carré et avoir les formats suivants (en paysage) : 105 x 148 mm pour les bulletins comportant 1 à 4 noms, 148 x 210 mm pour les listes comportant de 5 à 31 noms et 210 x 297 mm pour les listes en comportant plus de 31 (article R. 30 du code électoral). Le libellé et, le cas échéant, la dimension des caractères des bulletins doivent être conformes aux prescriptions légales ou réglementaires pour chaque catégorie d'élections. Ainsi, pour les élections municipales 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 État membre de l'UE autre que la France, l'indication de sa nationalité (R. 117-4). A défaut de respecter ce formalisme, les bulletins de vote sont nuls et ne sont pas pris en compte (R. 66-2).

**25**

### **Les candidats aux élections communautaires (EPCI) doivent-ils figurer sur le même bulletin ?**

Oui, selon des prescriptions précises. Depuis la loi «Valls» de 2013, les représentants des communes au sein de l'organe délibérant des EPCI sont élus au suffrage universel direct en même temps que les élus municipaux, selon une technique de fléchage d'une absurde complexité qui laisse en réalité très peu de marges de manœuvre pour déterminer les candidats communautaires (lesquels sont donc nécessairement des candidats municipaux). Désormais, les bulletins doivent faire figurer sur leur partie gauche les candidats aux élections municipales et sur la partie droite les candidats aux élections communautaires, chacune de ces deux listes devant être précédée de l'indication de l'élection pour laquelle ils concourent (article R. 117-4 du code électoral). Une impression recto-verso des listes est possible, en respectant cet ordonnancement.

**26**

### **Y a-t-il des couleurs ou des logos interdites sur le bulletin de vote ?**

Oui. Les bulletins doivent être imprimés en une seule couleur sur papier blanc. Il est donc particulièrement interdit de faire figurer les couleurs bleu, blanc et rouge sur un bulletin (couleurs dont la combinaison est déjà interdite sur les affiches de la campagne). En revanche, l'article L.52-3 du code électoral permet l'utilisation d'un emblème sur le bulletin (qui peut être celui d'un parti par exemple).

**27**

### **Des candidats peuvent-ils afficher sur leur bulletin le soutien d'une personnalité politique extérieure ?**

Non. Les bulletins ne peuvent pas comporter d'autres noms de personne que ceux des candidats (article R. 30 du code électoral). Il n'est donc pas possible de se prévaloir sur le bulletin de vote du soutien d'une personnalité politique extérieure.

**28**

### **Comment distinguer la communication institutionnelle de la communication du candidat ?**

La communication institutionnelle peut se définir comme la communication effectuée par les administrations publiques pour informer les administrés des initiatives et des réalisations de la collectivité. Il n'y a pas lieu de l'interrompre en période préélectorale puisque les administrés doivent bénéficier d'une information continue. Toutefois, il est parfois difficile d'apprécier si l'initiative de communication est engagée pour apporter une information objective et d'intérêt général sur les affaires locales ou si le discours est inspiré par des considérations électoralistes. En effet, il peut sembler légitime que, dans un cadre comme dans un autre, l'élu souhaite présenter ses actions dans des termes avantageux.

C'est la raison pour laquelle le législateur a instauré des limites tendant à assurer l'égalité entre les candidats qu'ils disposent ou non d'un mandat.

**29**

### **Quelles sont les limites légales encadrant la communication institutionnelle du candidat ?**

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 aussi bien les dons que la fourniture de « biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués » et vise la participation de toutes les personnes morales, dont les collectivités territoriales, à l'exception des partis ou groupements politiques.

L'autre interdiction, prévue au 2<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral, interdit aux collectivités de réaliser des campagnes de promotion publicitaire de leur gestion et de leurs réalisations. Il s'agit d'éviter qu'une équipe sortante tire profit des outils de communication institutionnels pour mener sa campagne.

**30**

### **Quelle est la date d'entrée en application de ces interdictions ?**

L'interdiction, prévue au 2<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral, s'applique durant les 6 mois précédant le premier jour du mois de l'élection. Pour les prochaines élections municipales de 2020, cette interdiction devrait s'appliquer à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019.

Pour les scrutins postérieurs à la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections, l'interdiction de dons prohibés débute également le premier jour du sixième mois précédant le mois durant lequel le scrutin se tiendra. Ainsi, par renvoi à l'article L. 52-4 du code électoral, relatif à la désignation du mandataire financier pour recueillir les fonds destinés à la campagne, la période d'un an d'interdiction de dons est désormais réduite.

**31**

### **Qu'est-ce qu'une campagne de promotion publicitaire des réalisations d'une collectivité territoriale ?**

La campagne de promotion publicitaire n'a jamais, à proprement parler, été définie par le législateur ou par la jurisprudence. Néanmoins, au regard de travaux parlementaires, on peut considérer qu'il y a campagne de promotion dès lors que l'initiative de communication dépasse l'information classique pour devenir un instrument de promotion des réalisations d'une municipalité et de ses élus.

Ainsi, le champ d'application du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral s'étend à tous les supports de communication, qu'ils soient internes ou externes, qu'il s'agisse du bulletin municipal ou du site internet de la collectivité, d'affiches et de photographies, de cartes de visite ou de courrier.

**32**

### **Comment se caractérise un don prohibé ?**

Selon la Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques (CNCCFP), un don est un financement consenti par un tiers à titre gracieux et sans contrepartie, quelle que soit sa forme, espèces, dons, chèques, avantages en nature, ces derniers pouvant se matérialiser par des actions de communication institutionnelle.

Des actions de communication institutionnelle en faveur d'un candidat peuvent constituer des dons. Ces dons se matérialisent par la valorisation, directe ou indirecte, du bilan, de l'action ou de l'image d'un élu candidat notamment à travers la promotion de l'institution.

#### **À NOTER**

Un don prohibé peut être caractérisé entre une collectivité territoriale et un élu candidat d'une autre collectivité territoriale (CE, 27 juin 2016, n°395413).

**33**

### **Qui est concerné par ces limites légales ?**

L'interdiction de campagne de promotion publicitaire s'applique à toutes les collectivités intéressées. Cela signifie, selon l'article L. 52-1 du code électoral, qu'elle s'applique également aux campagnes organisées par les collectivités non directement concernées par l'élection à venir, mais seulement intéressées par elle. A titre d'exemple, c'est le cas d'une commune assurant la promotion de son maire aux élections cantonales (CE, 28 juillet 1993, élections cantonales de Bordères-sur-L'Echez, n°142586).

De la même manière, l'interdiction de don s'applique aussi bien aux dons provenant de personnes morales privées ou publiques tierces, qu'à ceux provenant d'une collectivité publique au sein de laquelle le candidat exercerait des fonctions électives mais aussi en dehors de tout lien de rattachement entre un élu et une collectivité territoriale.

**34**

### **Quels sont les risques encourus et les sanctions appliquées en cas de méconnaissance de ces limites ?**

Les sanctions peuvent être prononcées soit à l'occasion d'un recours devant le tribunal administratif dirigé contre les élections, soit à l'occasion du rejet du compte de campagne par la CNCCFP. Dans le premier cas, la sanction dépend notamment de l'influence de l'action de communication organisée sur les résultats du scrutin (CE, 16 mars 2016, n° 394533). Le juge électoral peut alors éventuellement prononcer l'annulation des élections. Dans le second cas, si la réintégration du montant des dons prohibés dans le compte de campagne a pour effet d'entraîner un dépassement du plafond des dépenses électorales, la CNCCFP pourra décider de rejeter le compte de campagne et de saisir le juge de l'élection, qui pourra en tirer toutes les conséquences, tant sur le plan financier qu'électoral, et éventuellement déclarer le candidat inéligible (CE, 31 juillet 2009, Pons, n° 322310).

**35**

### **Comment le juge électoral apprécie-t-il ces limites ?**

Les notions de campagne de promotion et de don prohibé sont appréciées au cas par cas par le juge de l'élection au regard d'un faisceau d'indices, qui se compose ainsi :

- l'antériorité : l'action de communication doit avoir un caractère habituel et traditionnel ;
- la continuité et l'identité du support : la collectivité ne peut pas modifier la forme et la fréquence des supports de communication ;
- la neutralité du contenu : l'information délivrée dans les campagnes de communication ne doit comporter que des messages politiquement neutres, à caractère purement informatif (CE, 30 décembre 2010, Elections régionales de Midi-Pyrénées, n° 338189).

Soulignons qu'il s'agit d'indices et non de critères cumulatifs, ce qui veut dire que le fait qu'ils ne soient pas réunis simultanément n'empêche pas le juge de considérer qu'il se trouve en présence d'une campagne prohibée.

**36**

### **Un élu sortant peut-il utiliser les résultats d'un sondage commandé par la collectivité dans le cadre de sa campagne ?**

Un sondage d'opinion commandé par un élu sortant et financé par la collectivité avant l'ouverture du délai légal ne constitue pas un don prohibé (CE, 31 janvier 1997, élections municipales de Mende, n° 179300). Toutefois, il convient de faire preuve de vigilance dès lors que les résultats du sondage pourraient servir à l'orientation de la campagne de l'élu ou être exploité à des fins de propagande électorale (CC, 31 juillet 1991, n° 91-1141, Paris 13<sup>e</sup> circ.). L'exploitation d'un tel sondage pourrait être considérée comme une manœuvre, même si son coût n'a pas à être réintégré dans le compte de campagne de l'élu sortant.

**37**

### **L'élu sortant peut-il profiter d'une manifestation institutionnelle pour aborder les échéances électorales ?**

Non, et l'organisation d'une manifestation institutionnelle à l'approche des échéances doit être strictement justifiée par un sujet d'actualité de la collectivité. S'il ne peut être exclu qu'un élu sortant intervienne dans le cadre de cette manifestation, son allocution doit observer une stricte neutralité. A cet égard, le Conseil d'Etat a considéré que ne constituent pas un don interdit de la commune à un candidat les dépenses correspondant au repas des anciens, cette manifestation traditionnelle n'ayant pas donné lieu à des déclarations électorales et tous les élus, ainsi que l'adversaire du candidat, ayant pu y participer (CE, 17 juin 2009, n° 322085). A contrario, l'intervention d'un élu candidat qui aborderait les échéances électorales et évoquerait des thèmes de campagne pourrait être appréciée comme un don prohibé, voire une campagne de promotion publicitaire.

**38**

### **L'élu sortant peut-il utiliser le papier à en-tête ou les photographies de la collectivité en période préélectorale ?**

L'usage de papier à en-tête d'une collectivité et/ou de photographies institutionnelles pour s'adresser aux électeurs peut être constitutif d'une irrégularité dans la mesure où il s'agit d'un mélange des genres – l'élu et le candidat – et des ressources. A cet égard, le Conseil d'Etat a considéré que constitue un don prohibé l'utilisation de l'en-tête de la commune et du logo du parc régional du Gâtinais français par un candidat pour répondre de façon virulente à des polémiques électorales émanant d'une association locale (CE, 21 novembre 2014, n° 383069). L'utilisation de ce type d'outils institutionnels en période préélectorale pour répondre à des polémiques électorales est donc susceptible de constituer un don prohibé.

**39**

### **Un élu sortant peut-il répondre à une polémique électorale dans le bulletin d'information générale de la collectivité ?**

Le bulletin d'information générale doit rester strictement neutre en période préélectorale. Partant, un élu candidat issu de la majorité doit éviter de répondre à des polémiques électorales dans le bulletin d'information générale et ce, y compris dans les tribunes de la majorité. Il peut en aller différemment pour un élu candidat issu de l'opposition qui dispose des tribunes libres pour s'exprimer.

Pour autant, le Conseil d'Etat a jugé que ne constitue pas une campagne de promotion publicitaire l'éditorial du maire, figurant dans un supplément du bulletin municipal, qui dresse un bilan avantageux des réalisations et de la gestion de la commune, s'il ne fait aucune référence aux élections à venir, s'il est dénué de toute polémique et est rédigé dans des termes comparables à ceux des précédents numéros (CE, 3 juin 2015, n°385851).

**40**

### **Les agents de la collectivité peuvent-ils faire la campagne de l'élu sortant ?**

L'article L. 50 du code électoral dispose qu'«il est interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats». En dehors de cette interdiction, il est possible pour un agent de participer à la campagne de l'élu sortant s'il est en congé de ses fonctions au sein de la collectivité (CE, 15 juin 2009, élections municipales de Vienne, n° 321873). Une telle participation n'est pas de nature à altérer la sincérité du scrutin. Un agent peut également y participer en dehors des heures travaillées dans le respect de son obligation de réserve.

**41**

### **Un élu sortant peut-il renvoyer sur son profil Facebook de candidat en publiant un lien sur la page Facebook institutionnelle ?**

En l'absence de jurisprudence éclairante sur les modalités de gestion de la page institutionnelle d'une collectivité en période préélectorale, il convient d'appliquer quelques règles de prudence. Ainsi, il convient d'éviter toute porosité évidente entre la page institutionnelle sur un réseau social et le profil d'un élu ainsi que l'appropriation de publications. A titre d'exemple, le Conseil constitutionnel a récemment sanctionné des publications identiques sur une page relative aux fonctions électives détenues par un candidat et sur un profil personnel en raison du caractère public de ces outils. Si la juridiction ne s'est pas prononcée au regard des articles L. 52-1 et L. 52-8 du code électoral, il est néanmoins possible de raisonner par analogie.

**42**

### **Un élu sortant peut-il publier un bilan de mandat promouvant ses actions ?**

L'article L. 52-1 du code électoral réserve une place particulière au bilan de mandat en précisant que l'interdiction de la campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité «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».

Ainsi, la loi affirme que la réalisation d'un bilan de mandat par l'élu sortant n'est pas contraire en soi aux limites légales s'il prend directement en charge les dépenses afférentes. A contrario, le Conseil d'Etat a jugé que la diffusion d'un bulletin d'information, largement distribué par la commune, sans périodicité habituelle et qui rappelle de façon détaillée les travaux réalisés par la municipalité sur dix ans, constitue une campagne de promotion publicitaire (CE, 16 juillet 2012, n° 353979).

**43**

### **Une action de communication constitue-t-elle nécessairement une dépense électorale ?**

L'article L. 52-12 du code électoral indique que les dépenses qui doivent être inscrites au compte de campagne sont celles engagées ou effectuées en vue de l'élection. Le Conseil d'Etat a précisé que les dépenses électorales sont celles dont la finalité est l'obtention des suffrages des électeurs (CE, 10 août 2005, n° 275734). Par conséquent, toute action de communication qui a vocation à obtenir des suffrages en période électorale pourra être appréciée comme une dépense électorale et être ainsi inscrite au compte de campagne. A cet égard, les dépenses même de conseils en communication doivent figurer au compte de campagne avec les justificatifs correspondant aux honoraires de la société prestataire.

**44**

### **L'utilisation des salles municipales pour tenir des réunions publiques constitue-t-elle une dépense électorale ?**

Il est possible de consentir une mise à disposition gratuite de salles municipales à des candidats si le principe d'égalité est strictement respecté et que tous les candidats peuvent en bénéficier. La jurisprudence a confirmé une telle analyse à plusieurs reprises (CE, 20 mai 2005, Rebsamen, n° 274400 ; CE, 18 mars 2005, CNCCFP/M<sup>me</sup> Marie Y, n° 273946). A cet égard, le guide du mandataire de la CNCCFP indique que la mise à disposition gratuite de salles municipales est possible pour tenir des réunions et ne constitue pas une dépense électorale si tous les candidats ont disposé des mêmes facilités. En revanche, si l'utilisation d'une salle municipale donne lieu au paiement d'une redevance, elle doit être inscrite dans les dépenses du compte de campagne (CC, 29 novembre 2007, n° 2007-3965, AN/Hauts-de-Seine).

**45**

### **Quels risques encourt le candidat qui n'inscrit pas une dépense de communication au compte de campagne ?**

Le candidat risque de voir la dépense de communication électorale réintégrée à son compte de campagne par la CNCCFP lors de son examen. Par ailleurs, cette dépense non intégrée au compte peut aussi être appréciée comme un don prohibé méconnaissant l'article L. 52-8 du code électoral.

Quoi qu'il en soit, en cas de réintégration, le plafond du compte de campagne peut être dépassé. Si c'est le cas, et conformément à l'article L. 52-11-1 du code électoral, le candidat encourt le non-remboursement de la part forfaitaire de l'Etat et, éventuellement, le rejet de son compte de campagne. Toutefois, si le CNCCFP estime que la gravité de l'irrégularité est modeste, elle peut retenir une solution médiane, à savoir minorer le remboursement forfaitaire de l'Etat.

**46**

### **Comment évaluer une action de communication pour l'inscrire à son compte de campagne ?**

Pour les actions de communication par voie de presse, le guide du mandataire de la CNCCFP recommande de prendre en compte les dépenses liées à la publication du support. Si seules certaines pages d'un document constitueraient une action de communication au profit d'un candidat, l'intégration de la dépense doit se faire au prorata des pages concernées au regard du coût global du support. Les coûts d'impression et de distribution doivent également être comptabilisés.

S'agissant des réseaux sociaux, le guide du mandataire financier distingue les actions de communication traditionnelles et gratuites (publication de post, de photographies, etc.) du recours à la publicité payante. Ainsi, l'utilisation de publicités payantes pour mettre en avant une candidature est interdite et les coûts correspondants ne peuvent pas être intégrés au compte de campagne (CE, 25 février 2015, n° 382904).

**47**

### **A partir de quand une action de communication doit-elle être inscrite au compte de campagne ?**

Conformément à l'article L. 52-4 du code électoral, tel qu'il s'applique depuis la loi du 25 avril 2016, toutes les dépenses électorales sont inscrites au compte de campagne pendant les six mois précédant le premier jour du mois de l'élection, soit, s'agissant des échéances municipales, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019.

Les actions de communication devant figurer sont donc celles qui seront commandées, élaborées et diffusées après le 1<sup>er</sup> septembre 2019. Si de telles actions ont été créées avant le 1<sup>er</sup> septembre 2019 mais que leur diffusion est assurée après cette date, le coût de cette diffusion pourra être intégré au compte de campagne. En revanche, toute action finalisée avant cette date et dont le support n'est plus accessible au 1<sup>er</sup> septembre 2019 ne devra pas être inscrite au compte de campagne.

**48**

### **Qui peut contribuer à la communication d'un candidat ?**

Conformément à l'article L. 52-8 du code électoral, les personnes morales ne peuvent pas participer, sous quelque forme que ce soit, au financement de la campagne électorale d'un candidat, à l'exception des partis ou groupements politiques.

L'interdiction de dons concerne aussi bien les personnes morales de droit public que celles de droit privé. En revanche, les personnes physiques peuvent participer au financement de la campagne sous différentes formes et à certaines conditions.

En effet, un don doit être réalisé dans les conditions suivantes :

- son montant est inférieur ou égal à 4600 € par personne ;
- le montant global des dons en espèces ne doit pas dépasser 20% du plafond des dépenses dans les circonscriptions où il est égal ou supérieur à 15000 € ;
- tout don supérieur à 150 € doit être versé par chèque, virement, carte bancaire ou prélèvement automatique.

**49**

### **Une personne morale peut-elle financer directement ou indirectement les actions de communication d'un candidat ?**

Si une personne morale, outre le parti politique, ne peut pas financer la campagne d'un candidat, elle ne peut pas, a fortiori, intervenir indirectement dans ses actions de communication. L'affaire Bygmalion offre un exemple des interdictions relatives aux interventions indirectes de personnes morales dans le financement de la campagne. Ainsi, une personne morale ne peut pas facturer des prestations de communication à un parti politique ou à une collectivité si leur bénéficiaire est en réalité le candidat. Il s'agit d'une manœuvre qui tend par ailleurs à fausser le compte de campagne et qui peut conduire à la réintégration des sommes correspondantes.

**50**

### **Comment un candidat d'une commune de moins de 9 000 habitants peut-il financer ses actions de communication ?**

L'article L. 52-4 du code électoral ne s'applique pas aux communes de moins de 9000 habitants dont les candidats n'ont pas à désigner un mandataire financier et à tenir un compte de campagne. Néanmoins, la règle de l'interdiction du financement de la campagne électorale du candidat par une personne morale, à l'exception du parti ou du groupement politique, a vocation à s'appliquer. En effet, si les règles encadrant la tenue du compte de campagne et le principe d'exclusivité du paiement par le mandataire financier peuvent être écartées, en revanche, un don prohibé peut être aisément caractérisé pour un candidat d'une commune de moins de 9000 habitants. Par conséquent, ce candidat doit veiller au respect des règles de financement de la campagne électorale.



# salon des maires

et de ses sujets d'actualité

VILLES ET TERRITOIRES  
DURABLES

19, 20 & 21 novembre 2019



Planifier, concevoir, imaginer,  
accompagner, conseiller,  
protéger, commercialiser, prévenir,  
dynamiser, préserver,  
servir, concevoir, prévenir,  
accueillir, valoriser,  
communiquer, développer ...

**19, 20 & 21  
novembre 2019**  
Paris - Porte de Versailles

Inscrivez-vous gratuitement  
sur [salondesmaires.com](http://salondesmaires.com)