

–Association des Maires de la Corrèze–

Municipales 2014 : quelles règles du jeu ?

Brive-la-Gaillarde, le vendredi 12 avril 2013

Intervention de Patrice LALANNE

Ancien conseiller du Président du Sénat

Consultant – formateur

PL Conseil - 195, rue de l'Université 75007 Paris pl@plconseil.net 0608878916

Plan d'intervention

- ❑ Le rétro-planning de la communication pré-électorale
 - ✓ Un an avant le scrutin
 - ✓ 6 mois avant le scrutin : prohibition des campagnes de promotion
 - ✓ 3 mois avant le scrutin
 - ✓ 1 mois avant le scrutin
 - ✓ Les quinze jours : la campagne officielle
 - ✓ La veille et le jour du scrutin

- ❑ Les règles pratiques en matière de communication institutionnelle

- ❑ Les quatre principes cumulatifs de la jurisprudence
 - ✓ L'antériorité
 - ✓ L'identité
 - ✓ La régularité
 - ✓ La neutralité

Plan d'intervention

❑ Exemples pratiques et précautions à prendre

- ✓ Les bulletins municipaux
- ✓ L'éditorial du maire
- ✓ Les photos du maire
- ✓ Les tribunes de l'opposition
- ✓ Le bilan de mandat
- ✓ Les cartes de vœux
- ✓ Les manifestations et inaugurations
- ✓ Les sites internet
- ✓ Les blogs du maire / du candidat
- ✓ Les nouveaux réseaux sociaux : Twitter, Facebook,

Plan d'intervention

- Financement de la campagne électorale
 - ✓ Interdiction des dons
 - ✓ Les sanctions prévues
- Les aides illégales
 - ✓ Des collectivités
 - ✓ Des entreprises
 - ✓ Des associations

- Désignation d'un mandataire
 - ✓ Choix
 - ✓ Obligation
 - ✓ Durée
 - ✓ Incompatibilité
- Le compte de campagne
 - ✓ Les dépenses
 - ✓ Les recettes
- Le plafonnement des dépenses électorales par habitant
- Focus : Réforme des modes de scrutin en cours

Le rétro-planning de la communication pré-électorale

Dans notre arsenal juridique, le Code électoral définit un calendrier de règles régissant la communication en période préélectorale. A ces dispositions s'ajoutent d'autres mesures spécifiques, notamment contenues dans le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

Ainsi, depuis la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales, l'article L. 2142-6 du CGCT dispose :

« Aucune consultation ne peut avoir lieu à partir du 1^{er} janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement général des conseils municipaux ... ».

- Cette interdiction ne concerne toutefois pas les consultations rendues obligatoires par d'autres dispositions légales. Tel est, par exemple, le cas pour les enquêtes publiques prévues en matière d'urbanisme (*TA Orléans, 20 octobre 1992, M. Reneaud*).
- Aucun *referendum* local ne peut être organisé dans les 6 mois précédant le renouvellement général des assemblées locales (article LO 1112-6 du CGCT).
- Dans la perspective des prochaines élections municipales de mars 2014, le Code électoral détermine un **calendrier à plusieurs niveaux**.

Un an avant le scrutin : 1^{er} mars 2013

- L'article L. 52-8 du Code électoral prohibe les aides et avantages de personnes morales au profit des candidats et des élus. En pratique, cet article interdit aux candidats de percevoir des dons ou avantages directs ou indirects en provenance de personnes morales, de droit public comme de droit privé.
- Ce cadre juridique concerne, de manière encore plus stricte, les candidats dans les **communes de plus de 9.000 habitants**. Ils sont tenus de désigner un mandataire financier, à compter du 1^{er} mars 2013, et d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique destiné à assurer le financement de leur campagne (*articles L. 52-4 à L. 52-7 du Code électoral*).
- En vertu de ce régime, les dépenses et les recettes des candidats doivent être comptabilisées. Les dépenses des collectivités locales - ou de toute autre personne - profitant à un candidat pourront être réintégrées, au risque (notamment en cas de dépassement de certains plafonds) d'entraîner diverses sanctions (électorales, financières, voire pénales).

6 mois avant le scrutin : prohibition des campagnes de promotion

- Le deuxième alinéa de l'article L. 52-1 du Code électoral interdit pour sa part les campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité. Cette prohibition s'étend sur une période de 6 mois à compter du premier jour précédant des élections générales.
- Le Conseil d'Etat a précisé que cette interdiction s'applique dès le premier jour du sixième mois qui précède celui au cours duquel la première élection générale doit avoir lieu (*CE, 5 juin 1996, Elections municipales de Morhange*).
- Autrement dit, l'application de l'article L. 52-1 alinéa 2 aboutit à interdire, à compter du 1^{er} septembre 2013, « *toute campagne, toute promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité [...] sur le territoire des collectivités intéressées par les scrutins* ».
- Seul le candidat peut réaliser de telles campagnes à ses frais.
- Toute infraction aux dispositions de l'article 52,1- alinéa 2 est ainsi punie d'une amende de 75.000 euros.
- Toutes les collectivités (yc les EPCI, syndicats, CdC) sont soumises à ces restrictions.
- De même, la commune ne saurait faire la promotion des réalisations de son maire candidat à un autre scrutin (cantonal, régional ou législatif).

3 mois avant le scrutin (1^{er} décembre 2013)

- A l'approche de la date du scrutin, les marges de manœuvre des candidats en matière de communication électorale se limitent encore plus.
- Dans les trois mois précédant le mois de l'élection, c'est-à-dire à compter du 1^{er} décembre 2013, **trois nouvelles restrictions s'imposent** :
 - interdiction d'utiliser à des fins de propagande électorale tout procédé de publicité commerciale par voie de presse (publi-reportage...) ou par tout moyen de communication audiovisuelle (spots TV et radio...) (*article L. 52-1 alinéa 1 du Code électoral*),
 - interdiction de porter à la connaissance du public des numéros verts (*article L. 50-1 du Code électoral*),
 - interdiction de pratiquer l'affichage sauvage en dehors des panneaux publicitaires (*article L. 51 du Code électoral*).

Les 15 jours précédant le scrutin : la campagne officielle

- **Dans les 15 jours qui précèdent l'élection**, le candidat entre dans la période de la **campagne officielle**. Les règles de communication lui imposent d'utiliser les emplacements spéciaux mis à sa disposition, par la commune, pour l'affichage.
- La loi pose une nouvelle limite :
 - interdiction de toute impression et utilisation, sous quelque forme que ce soit, de circulaires, tracts, affiches et bulletins de vote pour la propagande électorale, en dehors des conditions fixées par les dispositions en vigueur.
- **Dans la semaine qui précède l'élection**, deux nouvelles interdictions :
 - interdiction de diffuser des arguments nouveaux si les adversaires n'ont pas la possibilité d'y répondre,
 - interdiction de publier, diffuser ou commenter les résultats de **sondages** avant et pendant chaque tour de scrutin (*article 11 de la loi du 19 juillet 1977*). Ce délai d'une semaine a été réduit pour passer **à la veille du scrutin** avec la loi n° 2002-214 du 20 février 2002.

La veille et le jour du scrutin

- La veille et le jour de l'élection, **4 règles strictes s'appliquent** :
 - interdiction de diffuser tout message de propagande par tract ou moyen de communication audiovisuel (article 49),
 - interdiction de coller des affiches,
 - interdiction d'organiser des réunions électorales,
 - interdiction d'opérer des manœuvres de nature à faire pression sur les électeurs.

Les règles pratiques en matière de communication institutionnelle

Le respect des dispositions du Code électoral invite les collectivités à respecter quelques règles pratiques afin que la communication institutionnelle de la collectivité ne soit pas assimilée à de la propagande électorale par le juge.

•Distinguer la communication de la collectivité de celle du candidat

La première mesure de prudence consiste à distinguer formellement, d'une part, la communication institutionnelle et, d'autre part, la communication électorale du candidat. Il ne saurait y avoir en ce domaine mélange des rôles et des responsabilités. En effet, la communication de la commune revêt un intérêt général pour la collectivité alors que la communication électorale présente un intérêt personnel pour le candidat.

•Sur un plan pratique, il peut être conseillé d'opérer une séparation stricte entre ces deux types de communication par la **mise en place de règles simples** :

- renoncer, pour la collectivité (et à plus forte raison pour le maire), à communiquer sur les thèmes développés par les candidats dans le cadre de la campagne,
- opérer un changement de style rédactionnel et de forme dans les supports de communication utilisés, d'une part, par le maire et la ville et, d'autre part par le maire-candidat (proscrire l'utilisation du logo de la ville, du papier à en-tête...),
- centraliser la diffusion de l'information au sein de la collectivité pour toute action de communication de la collectivité ou de ses satellites.

Les quatre principes cumulatifs de la jurisprudence

Le juge électoral a défini un certain nombre de principes que les collectivités locales et leurs EPCI doivent respecter s'ils veulent poursuivre à communiquer en toute légalité en période pré-électorale : l'antériorité, l'identité, la régularité et la neutralité.

•L'antériorité :

Aucun acte de communication ne doit être organisé dans la perspective des opérations électorales. Un candidat sortant ne doit pas tirer profit d'un acte de communication réalisé par la collectivité.

Le Code électoral et la jurisprudence n'interdisent toutefois pas aux collectivités locales de maintenir leurs actions de communication habituelles, même dans l'année qui précède un scrutin. Ainsi, pour vérifier si un support constitue un outil de communication institutionnelle ou de la propagande électorale, le juge examine si le support (bulletin, plaquette...) ou l'événement en cause (festivité...) existait auparavant.

Aux yeux du juge, la nouveauté en période électorale est souvent suspecte.

Dans le cas de nouveaux supports, plusieurs questions doivent être posées :

- la collectivité peut-elle justifier la nouveauté du support ?
- le support est-il lié à un objet déterminé totalement étranger à la perspective du scrutin ?
- le support peut-il être justifié par un événement particulier (commémoration historique...).

Les quatre principes cumulatifs de la jurisprudence

Une fois établi le principe de l'antériorité du support ou de l'acte de communication, le juge peut être amené à vérifier s'ils ont évolué dans leur forme ou leur présentation : l'identité.

•L'identité :

Dans la perspective du scrutin, les différents modes et supports de communication ne peuvent pas subir de changements substantiels.

Dans ce cadre, le juge électoral peut s'interroger sur :

- les coûts de réalisation et de diffusion (tirage, pagination...),
- le nombre de destinataires et l'ampleur de la communication (en comparaison avec les années antérieures),
- l'existence de modifications concernant l'aspect visuel et extérieur destinées à rendre le support plus attrayant (charte graphique, qualité du papier, passage d'une version noir et blanc à une version couleur, illustrations...).

Les quatre principes cumulatifs de la jurisprudence

•La régularité :

La communication de la collectivité locale, au moyen de ses différents supports, peut se poursuivre en période électorale en application d'un **principe de continuité** de l'action municipale.

Mais ce principe de continuité implique que **la communication ne se trouve pas intensifiée** à l'approche des élections.

Pourront ainsi être analysés la régularité des manifestations habituelles ou encore le maintien de la périodicité d'un bulletin municipal (*CE, 29 juillet 2002, Elections municipales de Champs-sur-Marne, n° 239846*).

Difficile, par exemple, de justifier le passage d'un trimestriel en bulletin mensuel en période préélectorale.

Pour ce qui est du site internet de la Ville, le juge pourra également vérifier l'intensité de ses mises à jour à l'approche du scrutin.

Les quatre principes cumulatifs de la jurisprudence

- **La neutralité :**

Le principe de neutralité (ou de sobriété) est sans doute **le plus délicat à manier**. Il représente pourtant la plus importante des règles à respecter en matière de communication institutionnelle car il concerne directement le contenu même de cette dernière.

Ce principe de neutralité signifie que le contenu de l'information institutionnelle doit demeurer politiquement neutre et strictement informatif, dénué de toute polémique politicienne.

En pratique, l'obligation de neutralité de la communication de la collectivité **court dès l'année précédant le scrutin** (sous peine de constituer un avantage prohibé au profit du candidat).

Cette obligation se trouve renforcée dans les 6 mois précédant le scrutin, durant lesquels la promotion des réalisations ou de la gestion de la collectivité est interdite.

L'appréciation de ce principe s'effectue donc **au cas par cas**, en fonction de la nature de l'acte ou du support de communication : bulletin municipal, manifestations, cartes de vœux...

Exemples pratiques et précautions à prendre

•Les bulletins municipaux :

Outils de communication largement répandus dans de nombreuses communes, les bulletins municipaux méritent une attention toute particulière en période électorale.

Leur contenu ne saurait en effet mettre en valeur la personne ou les actions du candidat, sous peine de constituer une aide prohibée (*CE, 6 février 2002, Elections municipales de Pont-de-Chéruy*). Les bulletins municipaux ne peuvent par ailleurs vanter les réalisations ou la gestion de la collectivité sous peine d'être assimilés à une campagne de promotion publicitaire (*CE, 5 juin 1996, Elections municipales de Morhange*).

Afin d'éviter que le bulletin municipal ne soit assimilé à un instrument de propagande électorale, les 4 principes traditionnels doivent être respectés :

Antériorité

- la publication municipale ne doit pas avoir été créée en vue de l'élection et à l'approche du scrutin.
- éviter la création injustifiée de tout nouveau support (numéro spécial ou hors série par exemple).

Les bulletins municipaux

La nouveauté étant par définition suspecte en période électorale, il s'agit pour la collectivité d'être en mesure de pouvoir, le cas échéant, apporter la preuve de l'utilité (de la nécessité ?) communale de la création d'un nouveau support.

Une publication municipale peut ainsi être considérée comme un document de propagande « *compte tenu de son contenu et de la date de son lancement* » (CE, 15 janvier 1997, *Elections municipales de Villeurbanne, n° 176828*).

Identité

- ne pas modifier la pagination du support,
- éviter de changer de charte graphique,
- ne pas augmenter le tirage et la diffusion du bulletin.

Régularité

- ne pas modifier la périodicité de la publication en période préélectorale en cherchant à rapprocher ses dates de parution (trimestriel à mensuel, mensuel à bimensuel...).

Neutralité

La neutralité implique une prudence toute particulière s'agissant de la rédaction et du style employé, mais aussi de certaines rubriques susceptibles d'être litigieuses (éditorial, tribunes d'opposition...). Il s'agit de « *dépersonnaliser* » le plus en :

- proscrivant les formules et commentaires emphatiques au sujet de l'action municipale
- préférant les mentions du type « *la Ville* » plutôt que « *le maire* » ou « *la municipalité* ».

L'éditorial du maire

Aucun texte n'interdit formellement le maintien de l'éditorial du maire dans un bulletin municipal en période pré-électorale.

Le juge vérifie toutefois que l'éditorial ne fait aucune allusion aux élections ou aux thèmes abordés dans la campagne (*CE, 20 mai 2005, Elections cantonales de Saint-Gervais*).

Le maire peut donc continuer à signer et écrire un éditorial, à condition d'être prudent quant à son contenu. A ainsi été considéré comme un acte de propagande électorale un éditorial présenté sur « *la première page de trois numéros en raison de son caractère polémique relayant des thèmes de la campagne du candidat* » (*CC-21 novembre 2002, AN Oise, 5e circ, n° 2002-2672*).

Dans ce cadre, une alternative se présente au maire candidat :

- soit réduire la portée de son éditorial en pesant chaque mot,
- soit suspendre l'éditorial en le remplaçant par une formule de type :
« *par mesure de précaution et afin de respecter les règles édictées par le Code électoral, l'éditorial du maire sera suspendu jusqu'au prochain conseil municipal* ».

Les photos du maire

La présence de photos de l'élus dans un magazine municipal peut être considérée par la jurisprudence comme contraire aux règles du droit électoral (*CE, 5 juin 1996, Elections municipales de Morhange, CE, 21 février 1997, Elections municipales de Longuyon, n° 171993*).

Mais généralement, cet élément ne suffit pas pour remettre en cause le scrutin (*CE, 21 décembre 2001, Elections municipales de Chasse-sur-Rhône*).

Ici encore, tout est question de **dosage** et de **prudence**. Ainsi, la circonstance qu'un article d'un bulletin municipal soit accompagné d'une photographie ne suffit pas en elle-même à conférer à ce document un caractère de propagande électorale (*CE, 20 mai 2005, Elections cantonales de Dijon V*).

Néanmoins, pour être régulière, cette photographie doit rendre compte de manifestations locales et ne pas revêtir le caractère de propagande électorale ni mettre en valeur l'action personnelle du maire (*CE, 16 octobre 2006, Elections municipales de Loon-Plage*).

Les tribunes de l'opposition

Le CGCT dispose que « *dans les communes de 3.500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale* » (article L. 2121-27-1),

Le droit de disposer d'un espace d'expression reconnu au profit des opposants concerne ainsi également les sites Internet communaux (loi n° 2002-276 du 27 février 2002).

Si la prudence extrême conduirait à suspendre ces espaces en période électorale, la suspension de l'une des rubriques doit conduire à la suspension de l'autre, sous peine de porter atteinte à l'égalité de traitement des candidats.

Mais tout reste souvent question de mesure et de bon sens. La jurisprudence considère comme ne portant pas atteinte aux règles de la communication en période préélectorale :

➤ les numéros d'un bulletin « *comportant seulement des informations de caractère général sur la vie de la commune et de ses habitants* » (CE, 20 mai 2005, Elections cantonales de Saint-Gervais),

➤ un bulletin municipal qui diffuse « *exclusivement ou principalement une simple information aux administrés* » (CE, 21 décembre 2001, Elections de Chasse-sur-Rhône).

Le juge pourrait requalifier le coût des pages correspondantes en financement de la campagne d'un candidat par la commune et prononcer l'inéligibilité du candidat.

Le bilan de mandat

Le danger concernant la diffusion d'un bilan de mandat résulte de l'interdiction des campagnes de promotion dans les 6 mois précédant le scrutin.

Mais, l'article L. 52-1 alinéa 2, modifié par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, lui ajoute une nouveauté essentielle. L'interdiction de la promotion des réalisations ou de la gestion *« 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. »*

Cette modification entraîne une conséquence pratique :

➤ Les candidats peuvent désormais réaliser un bilan écrit (fascicule, bulletin, plaquette...) des réalisations effectuées sous leur mandature, y compris dans les 6 mois précédant le scrutin.

Le coût de la réalisation et de la diffusion du bilan de mandat doit impérativement être pris en charge par le candidat. Il doit figurer sur le compte de campagne si le candidat y est soumis.

Le bilan de mandat émane clairement du candidat et non de la collectivité. Il ne doit pas présenter d'ambiguïté susceptible de le confondre avec une publication de la collectivité (mise en forme, apparence...).

Les cartes de vœux

Pratique courante, l'envoi de cartes de vœux par la municipalité aux habitants a fait l'objet de quelques précisions par la jurisprudence.

L'envoi de cartes de vœux au début de l'année, **soit 3 mois avant le scrutin**, ne constitue pas, en tant que tel, de la propagande électorale (*CE, 29 décembre 1995, Elections cantonales de La Côte radiieuse*).

Mais là encore, quelques conditions doivent être respectées :

- l'envoi doit s'inscrire dans le cadre de la **politique de communication habituelle de la ville** (*TA Grenoble, Elections cantonales de mars 1992, Montélimar 2*),
- les cartes de vœux ne doivent contenir **aucune allusion aux élections** (*TA, 19 décembre 1995, Elections municipales de juin 1995, Roquebrune Cap Martin*).

Le respect des 4 principes traditionnels permet de formuler quelques conseils pratiques :

- envoyer les cartes dans les mêmes conditions que les années précédentes (autant de destinataires, mêmes catégories de population, tarifs comparables...),
- ne pas oublier qu'il s'agit de communication institutionnelle : c'est la Ville qui communique et non le candidat,
- dépersonnaliser le message, préférer des formules telles que « *l'ensemble du conseil municipal* » ou « *la ville* » plutôt que « *le maire* » ou « *l'équipe municipale* ».

Manifestations et inaugurations

L'événementiel constitue une occasion d'échanges privilégiés entre les élus et les habitants. Qu'il s'agisse de manifestations ou d'inaugurations, il s'agit là encore **d'éviter la confusion entre communication institutionnelle habituelle et propagande électorale**. D'autant que le risque pèse autant sur l'événement en lui-même que sur la communication qui en sera faite autour.

Les inaugurations doivent être impérativement **justifiées par le calendrier des travaux**.

Les manifestations doivent **respecter le principe de la continuité municipale**.

Quelques conseils pratiques :

- éviter l'organisation de manifestations nouvelles, sauf justifications particulières,
- coller à l'événement qui doit présenter un intérêt justifié,
- prendre garde à la mise en valeur des candidats (discours en tribune, évocation de projets d'avenir...),
- proscrire la mise en valeur des réalisations ou de la gestion de la collectivité à compter de septembre 2013.

Au total, les actions habituellement organisées par la collectivité ne sont pas constitutives d'une aide illégale si elles demeurent étrangères à la campagne électorale.

Les sites internet

Bien que très développées au niveau territorial, **les nouvelles technologies de l'information et de la communication ne sont pas encore visées par le Code électoral.** Pour autant, tous les modes de communication (traditionnels ou NTIC) sont concernés par la réglementation pré-électorale.

Les sites internet ne font pas l'objet d'une définition explicite. Mais la jurisprudence applicable aux journaux municipaux est, de facto, transposable aux sites internet.

Ouverture d'un site à compter du 1^{er} mars 2013

La mise en ligne d'un nouveau site Internet le 1^{er} mars 2013 risque d'être assimilée par le juge, en fonction de son contenu, à un avantage indirect consenti au candidat sortant par la collectivité.

La jurisprudence a toutefois précisé que la création d'un site Internet par une commune comportant une « *présentation générale de la commune* » ne constituait pas automatiquement une campagne de promotion publicitaire (CE, 2 juillet 1999, *Elections cantonales du Portel*, n° 201622).

C'est donc essentiellement au regard du contenu du site que le juge va se prononcer.

Les sites internet

Mise à jour du site dans l'année précédant le scrutin

Il reste bien entendu possible de procéder à la mise à jour du site Internet de la collectivité dans l'année qui précède le scrutin.

Mais ici encore, il s'agit de respecter les 4 principes dégagés par la jurisprudence :

- **Antériorité** : pas de mises à jour spécifiquement réalisées dans la perspective des élections,
- **Régularité** : éviter les mises à jour inhabituelles ou particulièrement répétitives à l'approche des scrutins,
- **Identité** : proscrire les modifications avantageuses de l'aspect du site, de sa charte graphique, des rubriques présentées....,
- **Neutralité** : critère essentiel, il s'agit ici de veiller à ce que le site Internet de la Ville ne contienne que des informations politiquement neutres et à caractère purement informatif.

Mise à jour du site dans les 6 mois précédant le scrutin

A compter du 1^{er} septembre 2013, le contenu du site devra s'affranchir de toute promotion des réalisations de la collectivité et, bien entendu, de toute mise en valeur de la gestion.

Le blog du maire / du candidat

Le phénomène des blogs fait aujourd'hui irruption dans les campagnes électorales. Simple, peu onéreux et susceptible de susciter un nombre important de visites, ce nouvel outil de communication n'en demeure pas moins placé **sous l'étroite surveillance du juge** bien que le Code électoral soit silencieux sur ces nouveaux outils.

Le blog du maire

En tant qu'exécutif, le blog du maire est financé par la commune ou l'EPCI.

Il s'agit d'un outil personnalisé permettant à l'exécutif de réagir en temps réel aux problématiques locales, de prendre des positions politiques sur des projets nationaux.

➤ Par prudence, en période pré-électorale, il conviendra de le suspendre.

Le blog du candidat

Le candidat peut créer son propre blog dans le cadre de la campagne (distinct de celui de la Ville).

Selon une réponse du ministre de l'intérieur en 2006 :

➤ les dépenses liées à sa création et à son hébergement devront être intégrées au sein du compte de campagne,

➤ Les messages et bandeaux publicitaires y seront prohibés (article L 52-8 du Code électoral) afin de respecter l'interdiction du financement par des personnes morales.

Les nouveaux réseaux sociaux : Twitter, Facebook

A l'instar d'Internet ou des blogs territoriaux, **les nouveaux réseaux sociaux ont connu un essor tout à fait inégalé ces dernières années.**

Pour mémoire, twitter s'est même invité dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale lors du tout récent débat sur le mariage.

D'un simple outil de communication interpersonnelle, il est en passe de devenir un véritable outil de communication politique (le Président de l'AN va d'ailleurs convoquer le bureau de l'AN afin de limiter ces dérives).

Le juge ne s'est pas encore prononcé sur des propos électoralistes repris par un candidat.

Le code électoral est, à ce stade en effet, silencieux sur ces nouveaux vecteurs de communication.

Par précaution, il convient d'appliquer les quatre principes de la jurisprudence.

Pour Facebook, en raison d'un véritable vide juridique, il paraît nécessaire de limiter les risques de contentieux en **limitant la page de la Ville en simple vitrine.**

Néanmoins, le candidat peut utiliser un compte personnel, distinct de celui de la commune.

Le financement de la campagne

D'une manière générale, les personnes morales à l'exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des campagnes électorales des candidats

- ni en leur consentant des dons, sous quelque forme que ce soit,
- ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. Cette interdiction est absolue et n'est pas limitée aux périodes préélectorales (*Rép. Min. à la QE n° 106412 de Marie-Jo Zimmermann, JO AN (Q) du 21/11/2006 page 12218*).

En ce qui concerne les candidats bénéficiant d'une prise en charge de leurs dépenses électorales par l'Etat, le non-respect de cette interdiction, au cours de la période commençant à compter du premier jour du douzième mois précédant le premier tour de scrutin, peut entraîner le non-remboursement de leurs dépenses électorales.

Le Code électoral pose ainsi **en principe absolu l'interdiction** non seulement **de toute donation par toute personne morale**, de droit privé ou de droit public, à l'un des candidats en vue de soutenir sa campagne électorale, mais encore de **tout avantage qui n'aurait pas été rémunéré au prix normal du marché**.

Le financement de la campagne

Les règles de financement de la campagne électorale s'appliquent durant toute l'année précédant le scrutin.

Cette réglementation est valable pour tous les candidats, et dans toutes les communes.

La jurisprudence a en effet précisé que l'ensemble de ces règles sont applicables quelle que soit la taille de la collectivité (*CE, 10 juin 1996, Elections municipales de Ballainvilliers*).

L'article L 52-8 du Code électoral encadre les conditions dans lesquelles des dons peuvent être effectués au profit des candidats :

Des dons limités quant à leur origine

Seuls sont autorisés :

- les dons consentis par des personnes physiques (sympathisants, militants...),
- les dons effectués par les partis politiques,
- les dépenses engagées personnellement par le candidat.

Les dons en espèces, en chèque, les avances de trésorerie, les avantages en nature (remises, prestations gratuites...), effectués par des personnes morales, sont en revanche strictement interdits.

Les avantages ou dons effectués ne peuvent émaner ni d'une personne morale de droit public : commune, EPCI..., ni d'une personne morale de droit privé : entreprise, associations.

Le financement de la campagne

Des dons limités quant à leur montant

Les dons consentis par une personne physique pour le financement de la campagne d'un ou plusieurs candidats lors des mêmes élections ne peuvent excéder la somme de **4.600 euros**.

Par ailleurs, tout don de plus de **150 euros** consenti à un candidat en vue de sa campagne, doit être versé par chèque, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire.

Enfin, le montant global des dons en espèces faits au candidat ne peut excéder **20 %** du montant des dépenses autorisées lorsque ce montant est égal ou supérieur à 15.000 euros (*article L. 52-11 du Code électoral*).

Les sanctions prévues

Toute infraction aux règles édictées par l'article L. 52-8 du Code électoral est passible de **sévères sanctions pénales** (3.750 euros d'amende et emprisonnement d'un an).

En pratique, **le bénéficiaire est autant visé que le donateur** en application de l'article L. 113-1 du Code électoral.

Ce que dit la loi :

« I. - Sera puni d'une amende de 3.750 euros et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, tout candidat en cas de scrutin uninominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste, qui (...) :

2° Aura accepté des fonds en violation des dispositions de l'article L. 52-8 ou L. 308-1 »

« II. - Sera puni d'une amende de 3.750 euros et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, en vue d'une campagne électorale, accordé un don en violation des dispositions de l'article L. 52-8. »

Les aides illégales

La jurisprudence fourmille d'exemples d'aides directes ou indirectes prohibées de collectivités, d'entreprises ou d'associations en matière de financement des campagnes.

Aides illégales consenties par des collectivités

- utilisation pour la campagne d'un **téléphone portable mis à disposition** par la commune (*Cons. Constit., 14 octobre 1997, AN Val de Marne, 1er circ., n°97-2208*),
- **utilisation d'un véhicule** mis à disposition par la collectivité dans le cadre de la campagne électorale (*CE, Sect, 7 janvier 1994, Elections cantonales de Saint-André ; Cons. Const., 27 mars 2003, AN Ariège, 2e circ., n°2002-3061*),
- mise à disposition d'une **salle publique au profit exclusif d'un candidat** (*CE, 18 mars 2005, CNCCFP c/ Mme Hervée Marie Y*),
- impression et diffusion par la commune d'une **lettre de propagande électorale** (*CE, 24 octobre 2001, M. Alaize, n°230441*).

Les aides illégales

Aides illégales consenties par des entreprises

- **mise à disposition d'une automobile** par une société commerciale au profit du candidat (*Cons.constit., 27 mars 2003, AN Ariège, 2e circonscription, n° 2002-3061*),
- **rédaction gratuite d'un tract** (*CE, 10 juin 1996, Elections municipales de Ballainvilliers*),
- mise à disposition d'un **droit d'antenne exclusif** par une radio locale privée au profit d'une liste (*CE, 7 mai 1993, Elections régionales de La Réunion*).

En pratique, il est fort risqué pour un candidat d'accepter de la part d'un prestataire, même habituel, une « *ristourne* », comme une remise consentie par un imprimeur sur l'édition de tracts.

Ce type de rabais peut également s'avérer risqué pour le prestataire, puisque ce dernier est également passible de sanctions pénales.

Les aides illégales

Aides illégales consenties par des associations

- **dons en espèces** versés par une association para-municipale (*CE, 10 juin 1996, Elections cantonales de Toulon*),
- **impression et distribution de tracts** en faveur d'une liste (*CE, 29 juillet 2002, Elections municipales de Saint-Ouen, n° 239984 et 240169*),
- **organisation d'un dîner-débat public** par une association permettant au candidat de présenter l'un de ses projets (*CE, 30 décembre 1998, Elections régionales d'Auvergne*),
- **mise à disposition de locaux** pour les besoins de la campagne (*CE, 18 septembre 1996, Elections municipales de Marchiennes*),
- utilisation gratuite par un candidat de la **plateforme en ligne sur le réseau Internet** d'une association (*CE, 27 juillet 2005, Elections Cantonales de Bourg-Les-Valence*).

Désignation d'un mandataire

L'article L52-4 du Code électoral dispose que tous les candidats dans les communes de plus de 9.000 habitants doivent désigner un mandataire au 1^{er} mars 2013.

Choix du mandataire

- Le candidat peut désigner comme mandataire soit **une personne physique**, dénommée « *le mandataire financier* », soit **une association de financement électoral**.
- Ce mandataire est unique.
- Un même mandataire ne peut être commun à plusieurs candidats.

Incompatibilités

- L'expert-comptable chargé de la présentation du compte de campagne d'un candidat ne peut pas exercer la fonction de mandataire financier de ce candidat ni être membre, président ou trésorier de son association de financement.
- Dans le cas d'un scrutin de liste, aucun membre de la liste ne peut être mandataire financier du candidat tête de la liste sur laquelle il figure ou membre de l'association de financement qui soutient la candidature tête de la liste sur laquelle il figure.
- Le candidat ne peut être son propre mandataire financier ni membre de son association de financement.

Désignation d'un mandataire

Désignation du mandataire

- La désignation du mandataire doit avoir lieu, au plus tard, à la date d'enregistrement de la déclaration de candidature.
- Pour un mandataire financier, une seule obligation : le candidat doit déclarer par écrit à la préfecture de son domicile le nom de la personne choisie et joindre à cette déclaration l'accord exprès de la personne choisie.
- Pour une association de financement électoral, une déclaration conforme aux modalités prévues à l'article 5 de la loi de 1901 est nécessaire.
Cette déclaration doit être accompagnée de l'accord écrit du candidat.

Durée des fonctions

Les fonctions du mandataire cessent trois mois après le dépôt du compte de campagne.
Dans le cas d'un mandataire financier, les fonctions peuvent être interrompues à tout moment par le candidat.

Les obligations d'un mandataire

Une fois désigné, le mandataire assure les missions suivantes :

Assurer le recueil, pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection (en l'occurrence depuis le 1^{er} mars 2013) et jusqu'à la date de dépôt du compte de campagne du candidat, des fonds destinés au financement de la campagne.

- Régler les dépenses engagées en vue de l'élection et antérieures à la date du tour de scrutin où elle a été acquise, à l'exception des dépenses prises en charge par un parti ou un groupement politique. Les dépenses antérieures à la désignation du mandataire font l'objet d'un remboursement par le mandataire et figurent sur son compte bancaire.
- Ouvrir un compte bancaire ou postal unique retraçant la totalité des opérations financières.
- Annexer ses comptes au compte de campagne du candidat qui l'a choisi.
- Au terme de son mandat, remettre un bilan comptable de son activité au candidat.
- Se prononcer sur la liquidation de l'éventuel solde positif qui ne proviendrait pas de l'apport du candidat. Il doit être attribué soit à une association de financement d'un parti politique, soit à un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique.

Le compte de campagne

Chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement prévu à l'article L. 52-11 est tenu d'établir un compte de campagne retraçant, selon leur origine, **l'ensemble des recettes** perçues et, selon leur nature, **l'ensemble des dépenses** engagées 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.

Le compte de campagne, avec ses annexes, présenté par un expert-comptable et accompagné des justificatifs des recettes et des dépenses doit **être déposé par le candidat au plus tard avant 18 heures le neuvième vendredi suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise (ie 2 mois et 1 semaine),**

Le dépôt n'est pas nécessaire, lorsque aucune dépense ni recette ne figure au compte de campagne. Dans ce cas, l'attestation d'absence de dépense et de recette établie par le mandataire est suffisante.

À noter : le compte de campagne doit être en équilibre ou excédentaire. Il ne peut pas être présenté un déficit.

Le compte de campagne : les dépenses

- C'est l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, hors celles de la campagne électorale, par le candidat.
- Sont réputées faites pour son compte les dépenses exposées directement au profit du candidat et avec l'accord de celui-ci, par les personnes physiques qui lui apportent leur soutien, ainsi que par les partis et groupements politiques qui ont été créés en vue de lui apporter leur soutien ou qui lui apportent leur soutien.
- Les dépenses à intégrer sont celles qui concernent toutes les actions de campagne quelles qu'elles soient :
 - frais d'affichage extérieur, - frais de personnel, - frais de téléphone et de location d'une permanence à juste prix,
 - prestations de service liées à la campagne,
 - sondages, dès lors que le résultat aurait servi à orienter la campagne électorale d'un candidat ou aurait été utilisé pendant sa campagne,
 - publication diffusée par un élu dans le cadre de son mandat, lorsque cette publication se comporte vis à vis du candidat comme un organe de propagande électorale.

Lorsqu'un doute persiste sur le caractère électoral d'une dépense, la prudence recommande au candidat de régulariser sa situation et de la faire intégrer par son mandataire au compte de campagne.

Le compte de campagne : les recettes

Le Code électoral emploie une formule très large : c'est l'ensemble des recettes perçues en vue de l'élection par le candidat ou pour son compte au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4.

Il s'agit par exemple :

- des **fonds affectés à la campagne** du candidat par son mandataire,
- des fonds personnellement engagés par le candidat ou ses colistiers pour le financement des dépenses électorales, y compris **les prêts** qui leur sont éventuellement consentis en vue de leur campagne, dès lors qu'ils sont bien souscrits par le candidat ou ses colistiers et qu'ils prévoient des échéances précises et réelles de remboursement,
- des **fonds consacrés directement au financement de la campagne du candidat par les partis ou groupements politiques** qui le soutiennent, dans la mesure où ils sont individualisés.

Le plafonnement des dépenses électorales par habitant

Le plafond des dépenses électorales est déterminé en fonction du nombre d'habitants de la circonscription d'élection par application du barème suivant (article L. 52-11 du Code électoral) (cf. document joint).

À noter que le plafond des dépenses électorales n'inclut pas les dépenses de propagande prises en charge directement par l'État (coût du papier, de l'impression des bulletins de vote et des circulaires des candidatures, de la confection des affiches destinées à être apposées sur les emplacements prévus et aux frais d'affichage sur ces emplacements).

Le non-respect de ces plafonds par le candidat sera puni d'une amende de 3.750 euros et d'un emprisonnement d'un an.

Outre ces sanctions pénales, les candidats s'exposent à des **sanctions financières** (non remboursement des dépenses électorales par l'Etat, versement du montant du dépassement au Trésor public) et **électorales** (inéligibilité applicable à toutes les élections futures pour une durée maximale de 3 ans, annulation de l'élection, démission d'office si le candidat est élu).

Focus : réforme des modes de scrutin en cours

- Le 18 janvier dernier, le Sénat a rejeté en première lecture le projet de loi organique relatif à l'élection des nouveaux «*conseillers départementaux*», des conseillers communaux et des délégués communautaires.
- Le mode de scrutin bi-nominal paritaire a constitué la pierre d'achoppement du rejet du texte. Le canton comprend désormais deux sections cantonales. Les conseillers départementaux sont élus en intégralité pour 6 ans.
- En deuxième lecture, le 13 mars dernier dans la soirée, le Sénat a finalement adopté ce nouveau mode de scrutin par 164 voix (8 UMP et 5 UDI) contre 160.
- En « *contrepartie* », cette évolution au cours de la navette a permis d'enrichir le texte adopté à l'Assemblée nationale et d'éviter la politique du pire pour une chambre, représentante constitutionnelle des collectivités locales de la République.
- **Pour les futures élections départementales du printemps 2015, le Sénat a obtenu :**
 - Une révision de l'écart de population pour le redécoupage des cantons de +/-20% à plus ou moins 30% . La population du canton ne peut donc être inférieure ou supérieure à 30% de la moyenne de la population des cantons du département.
 - Le relèvement de **10% à 12,5%** du seuil minimal des votes exprimés pour se maintenir au second tour.

Focus : réforme des modes de scrutin en cours

- Pour les futures élections communales et intercommunales de 2014, le Sénat a obtenu :
 - **Le relèvement du seuil de déclenchement du scrutin de liste paritaire à la représentation proportionnelle à 1.000 habitants** alors que l'AN l'avait fixé à **500 habitants** en première lecture (qui était une revendication forte de l'Association des Maires de France).
 - **L'assouplissement du système de fléchage** des futurs «*conseillers communautaires*». Ainsi, seul « *le premier quart des candidats aux sièges de conseillers communautaires doit être placé en tête des candidats au conseil municipal* », la totalité des candidats devant être comprise « *dans les trois premiers cinquièmes des candidats au conseil municipal* ».
 - Une seconde liste, figurant sur le même bulletin, récapitulant les candidats «*fléchés* » pour siéger au conseil communautaire.
 - **Un délai supplémentaire** (du 30 juin 2013 au 31 août 2013) afin que les communes s'entendent sur la répartition des sièges dans les futures assemblées communautaires (de même que les arrêtés préfectoraux ont été repoussés au 31 octobre 2013 au lieu du 30 septembre).

Focus : réforme des modes de scrutin en cours

➤ **Le renforcement des règles d'inéligibilité de certaines fonctions aux élections municipales.**

Ainsi, le Sénat a élargi cette inéligibilité pour le mandat municipal à tous les membres de cabinet (et non plus aux seuls directeurs ou chefs de cabinet) des maires, des présidents d'intercommunalité, de conseils régionaux et généraux et a augmenté le délai préalable de 6 mois à un an.

➤ La confirmation de l'obligation de **déclaration de candidature** dans toutes les communes concernées par l'élection au scrutin de liste.

➤ La suppression de la disposition visant à diminuer le nombre des conseillers municipaux dans les communes de moins de 3.500 habitants.

Au total, la navette se poursuit. La commission des Lois de l'Assemblée nationale a examiné le 20 mars la nouvelle version issue de l'accord du 13 mars avec le ministre de l'intérieur. Le projet de loi passe en séance publique hier et aujourd'hui .

–Association des Maires de la Corrèze–

Municipales 2014 : quelles règles du jeu ?

Brive-la-Gaillarde, le vendredi 12 avril 2013

Intervention de Patrice LALANNE

Ancien conseiller du Président du Sénat

Consultant – formateur

PL Conseil - 195, rue de l'Université 75007 Paris pl@plconseil.net 0608878916