

# Spécial élections 2014 : Les règles en période préélectorale

## La communication en période préélectorale

### La communication des communes, des EPCI et des candidats six mois avant l'élection, soit à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2013

#### **- Interdiction des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une commune ou d'un EPCI (article L 52-1 alinéa 2 du Code électoral)**

C'est à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2013 que la communication « institutionnelle », qui revêt un caractère de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion d'une collectivité (bulletins municipaux, publications, publicité par voie de presse ...), est prohibée, car elle dépasse le cadre de la stricte information.

Il convient de veiller à ce que la communication de la collectivité s'abstienne de mettre en valeur les candidats, leurs réalisations ou encore leurs projets. La communication doit être purement informative.

De même, la forme du message doit être identique à celle employée jusqu'à présent, quant à son support ou encore son ampleur.

Toute infraction aux dispositions de l'article L 52-1 alinéa 2 sera punie d'une amende de 75 000 € (art. L 90-1 du Code électoral).

Toutes les « collectivités » sont concernées par les dispositions de l'article L52-1 alinéa 2 du Code électoral et non pas uniquement les « collectivités territoriales » au sens de l'article 72 de la Constitution.

Ainsi, un syndicat de communes, une communauté de communes, une communauté d'agglomération... sont soumis aux restrictions édictées par l'article L 52-1 alinéa 2 du Code électoral.

Une commune ne saurait promouvoir la gestion ou les réalisations de son maire si ce dernier est candidat aux élections cantonales, régionales ou législatives, sans violer l'interdiction de l'article L 52-1 du Code électoral.

#### **- Interdiction de la publicité commerciale**

L'interdiction générale édictée par l'article L 52-1 alinéa 1<sup>er</sup> du Code électoral concerne la diffusion de tout message de propagande électorale ayant un support publicitaire (insertion d'annonces dans un périodique, insertion de pages de publi-informations ou temps d'antenne au sein des médias radio ou télévisuel vantant les réalisations de la municipalité...), que celle-ci soit effectuée avec ou sans contrepartie financière (Cour de Cassation, Chambre criminelle, 7 juin 1990).

La méconnaissance de cette interdiction a pour principal effet l'annulation du scrutin en cas de faible écart de voix.

Toutefois, le Code électoral précise que toute infraction aux dispositions de l'article L 52-1 alinéa 1<sup>er</sup> sera punie d'une amende de 75 000 € (article L 90-1 du Code électoral). En outre, sera puni d'une amende de 3 750 € 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 aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, de publicité commerciale ne respectant pas les dispositions de l'article précité (article L 113-1, 6<sup>o</sup> du Code électoral).

## - Interdiction de l'affichage sauvage



**Article L 51 du Code électoral :** « *Pendant la durée de la période électorale, dans chaque commune, des emplacements spéciaux sont réservés par l'autorité municipale pour l'apposition des affiches électorales.*

*Dans chacun de ces emplacements, une surface égale est attribuée à chaque candidat ou à chaque liste de candidats.*

*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, tout affichage relatif à l'élection, même par affiches timbrées, est interdit en dehors de cet emplacement ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats, ainsi qu'en dehors des panneaux d'affichage d'expression libre lorsqu'il en existe. »*

Sera passible d'une amende de 9 000 € toute personne qui aura contrevenu aux dispositions précitées.

Il en ira de même pour tout candidat qui utilisera ou permettra d'utiliser son panneau d'affichage dans un but autre que la présentation et la défense de sa candidature et de son programme, pour son remerciement ou son désistement ainsi que pour tout candidat qui cèdera à un tiers son emplacement d'affichage (article 90 du Code électoral).

En outre, sera puni d'une amende de 3 750 € et d'un an d'emprisonnement, ou de l'une de ces deux peines seulement, tout candidat tête de liste qui aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, d'affichages ne respectant pas les dispositions de l'article L 51 du Code électoral (article L 113-1, 6°, du Code électoral).

Le nombre maximum d'emplacements réservés à l'affichage électoral qui peut être mis à disposition des candidats, en dehors de ceux établis à côté des bureaux de

vote, est fixé par le Code électoral en fonction du nombre d'électeurs (article R 28 du Code électoral).

Les affiches ne peuvent dépasser une largeur et une hauteur maximale (article R 27, alinéa 2 du Code électoral).

Les affiches ayant un but ou un caractère électoral qui comprennent une combinaison des trois couleurs : bleu, blanc et rouge à l'exception de la reproduction de l'emblème d'un parti ou groupement politique sont interdites (article R 27, alinéa 1<sup>er</sup> du Code électoral).

L'imprimeur qui enfreindra cette dernière disposition sera puni d'une peine d'amende de 750 € (article R 95 du Code électoral).

## - Interdiction des appels téléphoniques ou télématiques gratuits pour le candidat



L'interdiction prévue à l'**article L 50-1 du Code électoral** ne vise pas directement la communication des collectivités. Ainsi, les numéros verts du type « Allô monsieur le maire » peuvent être maintenus durant cette période à condition toutefois de veiller scrupuleusement à ce que ces derniers ne renseignent les administrés que sur des questions d'intérêt pratique (services locaux notamment) et ne servent aucunement de support de propagande électorale.

Sera puni d'une amende de 3 750 € et d'un an d'emprisonnement, ou de l'une de ces deux peines seulement, tout candidat au cas de scrutin uninominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste, qui aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, de la diffusion auprès du public d'un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit (article L 113-1, 7° du Code électoral).

## **La communication la veille du scrutin à partir de zéro heure**

### - Interdiction de distribuer certains documents

**L'article L 49 alinéa 1<sup>er</sup> du Code électoral** indique qu'il est interdit de distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents.

Toute infraction à ces dispositions sera punie d'une amende de 3 750 € sans préjudice de la confiscation des bulletins et autres documents distribués ou diffusés par tout moyen (article L 89 du Code électoral).

Le Conseil d'Etat (CE, 21 décembre 2001, Elections municipales de Kingersheim) a estimé que la diffusion d'une plaquette vantant le bilan d'un candidat quelques jours avant le premier tour d'une élection municipale n'était pas un acte interdit dès lors que la distribution n'avait pas eu lieu le jour même du scrutin, ce qui aurait été contraire à l'article L 49 du Code électoral.

**- Interdiction des messages ayant le caractère de propagande**

**L'article L 49 alinéa 2 du Code électoral** 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.

Toute infraction à ces dispositions sera punie d'une amende de 3 750 €.

Le maintien sur un site Internet, le jour du scrutin, d'éléments de propagande électorale ne constitue pas, lorsque aucune modification qui s'analyserait en un nouveau message n'a été opérée, une opération de diffusion prohibée par le second alinéa de l'article L 49 du Code électoral (CE, 8 juillet 2002, Elections municipales de

Rodez, CE, 18 octobre 2002, Elections municipales de Lons).

Le retard apporté dans la fermeture du site Internet d'une liste en compétition n'a pas été constitutif d'une manœuvre de nature à altérer les résultats du scrutin, dès lors que ce site a été fermé la veille du premier tour du scrutin aux environs de 16 heures et qu'il n'a enregistré que 22 connexions dans le courant de cette journée (TA Paris, 3 octobre 2001, Elections municipales de Suresnes).

**- Interdiction des sondages d'opinion**

La veille de chaque tour du scrutin ainsi que le jour de celui-ci, sont interdits, par quelque moyen que ce soit, la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage d'opinion ayant un rapport direct ou indirect avec l'élection.

Cette interdiction ne fait pas obstacle à la poursuite de la diffusion des publications parues ou des données mises en ligne avant cette date.

Toute infraction à ces dispositions sera punie d'une amende de 3 750 €.

## Le jour du scrutin

**- Interdiction de communiquer le résultat de l'élection avant la fermeture du dernier bureau de vote**



**Article L 52-2 du Code électoral** : « En cas d'élections générales, aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par la voie de la presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain. Il en est de même dans les départements d'outre mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements concernés.

*En cas d'élections partielles, les mêmes dispositions s'appliquent jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote de la circonscription territoriale intéressée. »*

Toute infraction à ces dispositions sera punie d'une amende de 3 750 €.

# Les supports de communication

## Le bulletin municipal



Aucune disposition n'interdit à la commune d'informer ses administrés au travers de ses bulletins.

En effet, le législateur n'a pas entendu empêcher la collectivité de poursuivre ses actions habituelles de communication du moment qu'elles sont bien distinctes de la promotion.

« La distribution aux habitants d'une commune d'un bulletin municipal d'information qui ne contient aucune allusion à la campagne électorale ne saurait être regardée comme ayant été faite en violation des prescriptions du Code électoral » (Conseil Constitutionnel, 25 novembre 1988, Loir-et-Cher).

Mais le bulletin ne doit pas contenir de mises en valeur des réalisations de la commune.

L'objectif de l'article L 52-1 du Code électoral est d'éviter que les élus ne détournent les moyens de communication institutionnels à des fins purement électorales, à l'approche du scrutin.

Des principes sont à respecter lorsque la commune souhaite publier un bulletin municipal en période électorale :

- **antériorité** : il n'est pas possible de créer un bulletin municipal dans les six mois précédant le mois des élections ;

- **régularité** : la périodicité ne doit pas être modifiée ;

- **identité de la forme et du support** : ne pas changer la pagination, la charte graphique, les rubriques, la couverture ou l'aspect visuel du bulletin. Le tirage et le coût doivent également être les mêmes ;

- **sobriété** : dépersonnaliser le support de communication, préférer les formules « le conseil municipal » ou « la commune », éviter d'utiliser le

**bulletin municipal pour faire état de sa candidature éventuelle, même si les autres candidats pourraient en bénéficier dans les mêmes conditions.**

De plus, la loi n'interdit pas l'éditorial du bulletin en période électorale. Le maire, dès lors que la pratique est bien instituée, peut continuer à écrire et signer des editoriaux, même accompagnée de sa photo (CE, 20 mai 2005, élections cantonales de Dijon V).

Néanmoins, il faudra être, plus encore que d'ordinaire, très attentif au contenu de l'éditorial qui devra être très neutre.

D'autre part, tout ce qui a trait à de la communication promotionnelle ou du prosélytisme politique est strictement interdit. Voici quelques exemples :

- un bulletin municipal vantant les réalisations de la commune et dressant les divers projets que la municipalité souhaite mettre en place (CE, 28 juillet 1993, M. Fourcade) ;

- la diffusion d'un bulletin municipal ayant présenté sous un jour favorable l'action de la municipalité et celle du maire, candidat à l'élection (Conseil d'Etat, 5 juin 1996, élections municipales de Morhange) ;

- le bilan du mandat : l'article L 52-1 du Code électoral, depuis 2001, autorise 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 détenu.

Le bilan du mandat est donc un exercice qui est réservé au candidat et non au maire en place, même s'il souhaite se présenter pour un nouveau mandat.

C'est ici qu'il faut bien marquer la limite entre le candidat et le maire encore en fonction.

- La communication électronique : La loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 a introduit un nouvel article au sein du Code électoral : article L 48-1 : « les interdictions et restrictions prévues par le présent code en matière de propagande électorale sont applicables à tout message ayant le caractère de propagande électorale diffusé par tout moyen de communication au public par voie électronique ».

Ainsi, les mails ou autres blogs seront soumis au même régime que celui évoqué plus haut.

Le législateur ne fait pas de différences entre les messages écrits sur papiers et les messages électroniques.

## Le site Internet de la commune



Lorsqu'une commune dispose d'un site Internet de façon régulière, elle n'a aucune raison de le fermer ou de le mettre en sommeil pendant la période pré-électorale.

En effet, si le site et les informations qu'il contient ne changent pas de nature, de format de rubriques, le coût du dispositif ne constitue pas une dépense électorale.

Si, au contraire, le site Internet est ouvert au cours de la période de réserve, ou si le message délivré sur un site Internet déjà ouvert comporte un message promotionnel envers la personne d'un candidat, il sera alors considéré comme un moyen de propagande au regard de l'article L 52-1 du Code électoral.

Ainsi, en période pré-électorale, le site Internet de la commune doit rester neutre concernant les ambitions politiques du maire sortant.

Le site devra se contenter de diffuser des informations classiques ayant trait aux dates des fêtes et manifestations, ou encore sur les éléments uniquement pratiques de l'organisation de l'élection (dates et ouverture des bureaux de vote...).

Le maire sortant candidat à sa réélection devra ouvrir son propre site internet ou blog sur lequel il pourra faire campagne. Ce moyen de communication sera bien évidemment répertorié dans le cadre des dépenses de campagne.

## Les vœux



Il est possible pour les élus et les communes d'adresser leurs vœux à la population si cet envoi s'inscrit dans une politique de communication habituelle, aux mêmes

conditions et selon la même diffusion que les années précédentes.

La carte de vœux ne doit pas faire allusion aux élections à venir. Ainsi, il conviendra de préférer « le conseil municipal et la commune » aux « maire et ses adjoints » pour la formule de vœux.

Concernant la cérémonie des vœux l'année de l'élection (janvier 2014), celle-ci est parfaitement envisageable, si elle s'inscrit dans une continuité avec ce qui se fait à l'accoutumée. Rien ne doit changer, même pas le nombre d'invitations envoyées ni les frais de traiteur ainsi que le lieu de cérémonie.

Si dans un souci d'économies, la commune a choisi de ne plus organiser de cérémonies de vœux l'(es) année(s) précédente(s), une telle cérémonie ne pourra être organisée en 2014. En effet, le juge pourrait considérer qu'il y a eu une rupture dans la continuité et que l'organisation de vœux l'année d'une échéance électorale, sans justification d'un financement supplémentaire permettant son organisation, constitue une opération de campagne de promotion en faveur de la municipalité en place.

## Les manifestations et les inaugurations



Les manifestations et les inaugurations ne posent pas de difficultés dans la mesure où elles s'insèrent dans la continuité de la vie locale.

La date de l'événement doit être justifiée par le calendrier d'achèvement des travaux.

Exemple à éviter : l'inauguration d'une bibliothèque ouverte depuis deux ans ou d'une station d'épuration qui fonctionne depuis plusieurs mois.

Les cartons d'invitation doivent être de préférence dépersonnalisés et rédigés de manière sobre. Le nombre d'invités et d'affiches annonçant l'événement doit être similaire à d'habitude.

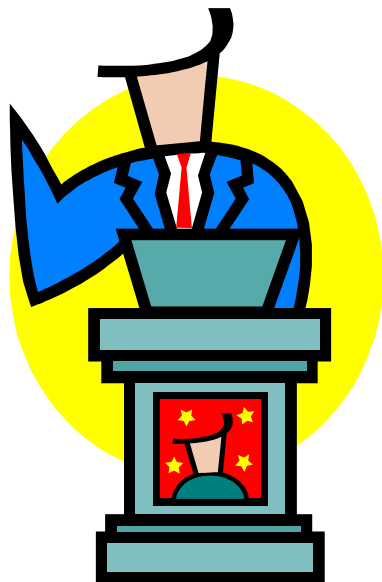
Le budget consacré aux festivités en général doit être comparable à celui utilisé pendant la période préélectorale.

Le discours doit rester très neutre, sans faire de lien avec les prochaines échéances électorales.

De façon générale il faut limiter les nouvelles actions de communication pendant cette période.

## Un an avant l'élection, soit à compter du 1<sup>er</sup> mars 2013 : les règles applicables aux candidats

- Désignation d'un mandataire financier pour les communes de plus de 9 000 habitants (article L 52-4 du Code électoral)



Le 1<sup>er</sup> mars 2013 constitue la date depuis laquelle **tout candidat aux élections municipales dans une commune de 9 000 habitants ou plus doit commencer à recenser l'ensemble des recettes perçues pour assurer le financement de sa campagne électorale et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses effectuées en vue de l'élection par lui-même ou pour son compte.**

**Ces opérations nécessitent en pratique pour le candidat de nommer un mandataire financier**, conformément aux dispositions de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique.

Tout candidat en cas de scrutin uninominal ou tout candidat tête de liste qui aura recueilli des fonds en violation de l'article L 52-4 rappelé ci-dessus sera puni d'une amende de 3 750 € et d'un emprisonnement d'un an ou de l'une de ces deux peines seulement.

En cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) rejette le compte de campagne et saisit le juge de l'élection qui peut déclarer l'inéligibilité du candidat pour une durée maximale de trois ans et applicable à toutes les élections futures.

Si le candidat est déjà proclamé élu, le juge annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare

démissionnaire d'office (article L 118-3 du Code électoral).

- Etablissement d'un compte de campagne

*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. La même obligation incombe au candidat ou au candidat tête de liste dès lors qu'il a bénéficié de dons de personnes physiques conformément à l'article L.52-8 du présent code selon les modalités prévues à l'article 200 du Code général des impôts. ... »*

*Au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin, chaque candidat ou candidat tête de liste présent au premier tour dépose à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques son compte de campagne et ses annexes accompagné des justificatifs de ses recettes ainsi que des factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées par le candidat ou pour son compte. ... »*

L'article 13 de la 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 a d'ailleurs instauré pour les mandataires financiers un **droit à l'ouverture de ce compte dans l'établissement de leur choix.**

En cas de refus de la part de l'établissement choisi, le mandataire peut saisir la Banque de France afin qu'elle lui désigne un établissement de crédit situé dans la circonscription dans laquelle se déroule l'élection ou à proximité d'un autre lieu de son choix, dans un délai d'un jour ouvré à compter de la réception de la demande du mandataire et des pièces requises (article L 52-6 du code électoral).

Sur le contenu d'un compte de campagne, sont réputées faites pour le compte d'un candidat les dépenses exposées directement à son profit 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.

Le candidat estime et inclut, en recettes et en dépenses, les avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature dont il a bénéficié.

**Le compte de campagne doit être en équilibre ou excédentaire et ne peut présenter un déficit.**

Tout candidat en cas de scrutin uninominal ou tout candidat tête de liste qui n'aura pas respecté les formalités d'établissement du compte de campagne en violation des dispositions de l'article L 52-12 du Code électoral sera puni d'une amende de 3 750 € et d'un emprisonnement d'un an ou de l'une de ces deux peines seulement.

Par ailleurs, le remboursement forfaitaire des dépenses électorales du candidat par l'Etat n'est pas versé aux candidats qui n'ont pas déposé leur compte de campagne dans le délai indiqué ci-dessus.



Enfin, saisi par la CNCCFP, le juge de l'élection peut déclarer l'inéligibilité du candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L 52-12 .

Cette inéligibilité est prononcée pour une durée maximale de trois ans et applicable à toutes les élections futures.

Si le candidat est déjà proclamé élu, le juge annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare

démissionnaire d'office (article L118-3 du Code électoral).

**- Respect d'un plafond par habitant des dépenses électorales au-dessus de 9 000 habitants**

**Article L 52-11, alinéas 1,2 et 5 du Code électoral :**

*« Pour les élections auxquelles l'article L 52-4 est applicable (communes de 9 000 habitants et plus), il est institué un plafond des dépenses électorales, autres que les dépenses de propagande directement prises en charge par l'Etat, exposées par chaque candidat ou chaque liste de candidats, ou pour leur compte, au cours de la période mentionnée au même article. »*

*Le montant du plafond est déterminé en fonction du nombre d'habitants de la circonscription d'élection. »*

Les montants du plafond par habitant des dépenses électorales sont prévus par décret et n'ont pas varié depuis 2012.

Tout candidat en cas de scrutin uninominal ou tout candidat tête de liste qui aura dépassé le plafond des dépenses électorales en violation des dispositions de l'article L 52-11 sera puni d'une amende de 3 750 € et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement.

Outre ces sanctions pénales, les candidats s'exposent également à des sanctions financières (non remboursement des dépenses électorales par l'Etat, versement du montant du dépassement du plafond au Trésor public) ainsi qu'à des sanctions électorales (inéligibilité applicable à toutes les élections futures pour une durée maximale de trois ans, sans effet sur les mandats acquis antérieurement à la décision du juge de l'élection, annulation de l'élection, démission d'office si le candidat est élu).

**Pour plus de précisions, vous pouvez consulter le site Internet de l'Association des Maires de France en vous munissant de votre identifiant et de votre mot de passe et plus précisément la note intitulée « Elections municipales de Mars 2014 : les règles de la période préélectorale applicables aux communes, aux EPCI et aux candidats », n° 28.**

**Sites répertoriés :**

Textes et lois : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr); [www.assembleenationale.fr](http://www.assembleenationale.fr); [www.senat.fr](http://www.senat.fr)  
Site du ministère des finances : [www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr)  
Association des Maires de France : [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr)  
Maire info : [www.maire-info.com](http://www.maire-info.com) [www.adil83.org](http://www.adil83.org)

**Sources :** Lettre des maires d'Eure-et-Loir, n° 62, Mai 2013

**Directeur de la publication :** Jean-Pierre VERAN

Conception Rédaction : Julie Pons / tirage 200 ex.

Association des Maires du Var Rond-Point du 04 décembre 1974

83007 Draguignan Cedex ; Tél : 04 98 10 52 30

Fax : 04 98 10 52 39

Site : [www.amv83.com](http://www.amv83.com)

E mail : [maires.var@wanadoo.fr](mailto:maires.var@wanadoo.fr)

Crédits photos : fotolia.com