

AMMA
AVOCATS

ANTICIPER > AGIR

ANTICIPER LES RISQUES ÉLECTORAUX ET LES GÉRER

Ces 5 fiches ont pour vocation de vous alerter soit en tant que candidat (élu sortant ou nouveau candidat), soit en tant que mandataire financier, soit en tant que président (e) d'une association de financement sur les obligations relatives :

- Au déroulé de la campagne électorale, notamment aux règles, applicables en matière de communication ;
- Aux critères d'éligibilité ;
- Au financement et aux dépenses autorisées ;
- Aux éléments susceptibles d'entraîner un contentieux électoral.

Il a vocation de synthétiser les points importants de manière synoptique. De nombreux documents sont consultables en ligne, comme le guide du candidat et du mandataire de 2019 de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, téléchargeable à l'adresse suivante :

http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/cnccfp_2019_Guide_candidat_et_mandataire.pdf

Un communiqué de presse est disponible sur le site du ministère de l'intérieur à l'adresse suivante :
<https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Elections-municipales-2020/Elections-des-conseillers-municipaux-et-communautaires-de-Paris-et-des-conseillers-metropolitains-de-Lyon>

Enfin, il est possible de consulter le Décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019 « fixant la date du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, et portant convocation des électeurs », à l'adresse ci-dessous : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2019/9/4/INTA1918610D/jo/texte>

Quelques dates en préambule

1er tour : Dimanche 15 mars 2020

La campagne électorale ouvre le lundi **02 mars 2020 à zéro heure** et s'achève le samedi **14 mars 2020 à minuit**.

2ème tour : Dimanche 22 mars 2020

La campagne est ouverte le lundi **16 mars 2020 à zéro heure** et est close le samedi **21 mars 2020 à minuit** (art. R. 26).

Bien que la campagne électorale soit close la veille du scrutin à minuit, **certains moyens de propagande** (par exemple la distribution de documents électoraux et notamment de tracts) **sont interdits dès la veille du scrutin zéro heure**, soit les samedis 14 et 21 mars 2020 à zéro heure (ce qui correspond aux vendredis 13 et 20 mars 2020 à minuit).

Les commissions de propagande (instituées uniquement pour les communes de 2 500 habitants et plus) doivent déposer les bulletins de vote et circulaires des candidats auprès des électeurs et des maires au plus tard le **mercredi 11 mars 2020 pour le 1er tour et le jeudi 19 mars 2020 pour le 2nd tour**. A noter enfin que les candidats devront déposer les bulletins (dont le nombre doit être au moins égal au double du nombre des électeurs inscrits) et circulaires de leur candidature auprès de la commission de propagande au plus tard le **vendredi 6 mars 2020**.

FICHE 1 :

LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA COMMUNICATION EN PÉRIODE ÉLECTORALE

Il est évident que l'action de communication peut être différente selon que le candidat est l'élu sortant ou un nouveau candidat. Dans le premier cas, le traitement de l'information peut se faire par rapport à des supports antérieurs.

L'on peut toutefois déterminer 3 principes simples qui sont globalement communs, et qui permettront de guider dans les interrogations qui peuvent se poser sur ce qui est autorisé ou interdit.

• ANTÉRIORITÉ

Pour les élus sortants, il faut contrôler que la **communication concernée ait une antériorité** à la période d'interdiction, afin de s'assurer que celle-ci n'a pas été créée **spécifiquement** en vue des élections.

Tout nouveau support est donc suspect et doit être évité, sauf en cas d'**utilité publique locale avérée** et justifiée par des circonstances particulières = il peut s'agir dans ce cas d'affiches sur panneaux servant à informer le public sur une éventuelle mise en œuvre de travaux de construction, de rénovation ou d'aménagement dont la décision a été récemment prise.

• RÉGULARITÉ

L'action de communication doit être réalisée dans des conditions **similaires** aux précédentes versions, et ne pas y rajouter des spécificités complémentaires.

L'absence d'identité de fréquence, de forme, de support est examinée avec attention en cas de contentieux.

- Pour une manifestation (inaugurations de projets ou manifestations culturelles), les moyens mis en œuvre et le nombre d'invitations lancées ne doivent pas dépasser ceux des années précédentes.

La communication ne doit pas être anticipée en vue des dates de scrutin et doit pouvoir être justifiée pour **les besoins de l'évènement seul**.

- Pour un support écrit, la régularité concerne la périodicité et le tirage de la publication tout autant que la pagination, la charte graphique, le nombre et la taille des photographies, la qualité du papier, le passage du noir et blanc à la couleur sont les mêmes.

• NEUTRALITÉ

Il s'agit du **critère de fond** qui reste prédominant dans l'analyse du juge, si celui-ci est saisi d'un recours.

L'action de communication de la collectivité ne doit comporter que des messages à caractère purement informatif et **politiquement neutres**. La communication institutionnelle doit être isolée et renoncer à communiquer sur les thèmes choisis par les candidats pour leur campagne.

Pour une action militante, les agents publics (sans comprendre le maire, les adjoints et les conseillers municipaux agissant en leur nom personnel) sont interdits de participation. Le ton rédactionnel devra être neutre et impersonnel. A titre d'exemple, il est permis de « faire savoir » et pas de « faire valoir ».

→ Et concrètement ?

Les **actions de communication** mises en place par les collectivités locales peuvent néanmoins se poursuivre en évitant d'apparaître comme des éléments de propagande en faveur de listes particulières.

Les **bulletins municipaux** peuvent poursuivre leur parution, les cérémonies diverses (vœux, inaugurations, fêtes locales, etc.) peuvent toujours être organisées mais doivent conserver un contenu purement informatif. En aucun cas ces manifestations ne doivent être **instrumentalisées** en vue de la future élection.

Les sites internet des collectivités ne doivent pas participer à la campagne électorale, ils sont tenus à la neutralité.

À compter du **premier jour du sixième mois** précédant les élections, les collectivités territoriales intéressées ne doivent pas engager une campagne de promotion publicitaire sur le bilan ou la gestion de l'équipe municipale en place. Autrement dit, **depuis le dimanche 1er septembre 2020**, il ne doit pas y avoir eu ni de rupture dans la pratique traditionnelle de diffusion sur les réalisations ou la gestion de l'équipe municipale en place, ni d'une communication d'informations trop partisans et peu utiles pour les lecteurs.

Il n'existe pas de limites quant aux supports de communication pouvant être utilisés. Pour en préciser quelques-uns :

→ Les réunions :

Toutes les réunions publiques sont autorisées et peuvent se tenir sans demandes d'autorisation préalable jusqu'à la veille du scrutin. Sauf circonstances particulières, le maire ne peut refuser à un candidat de mettre à une disposition une salle communale pour y organiser une réunion.

→ L'affichage :

Les listes se voient attribuer des emplacements d'affichage dès l'ouverture de la campagne officielle.

Il convient de se garder d'afficher en dehors de ces emplacements. L'affichage sauvage est

en effet interdit jusqu'à six mois précédent le premier jour du mois des élections.

Les affiches ne doivent pas reposer sur un fond de couleur bleu blanc rouge, sauf s'il s'agit de l'emblème d'un parti politique.

Les affiches imprimées sur papier blanc sont proscrites.

→ Les tracts :

Leur distribution est autorisée durant la période électorale depuis la **loi du 14 avril 2011**. Il est interdit de distribuer tout type de documents électoraux **la veille et le jour du scrutin**.

→ Les circulaires adressées aux électeurs (appelées communément professions de foi) :

- Une seule circulaire est adressée aux électeurs pour l'ensemble de la circonscription électorale.
- Comme pour les affiches, la combinaison des trois couleurs bleu, blanc, rouge est interdite (sauf si elle est la reproduction d'un emblème).
- En outre, la loi du 14 avril 2011 interdit de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale juste avant l'organisation du scrutin sans donner la possibilité aux adversaires électoraux d'y répondre avant la fin de la campagne.
- Il est interdit de distribuer des documents électoraux **la veille et le jour du scrutin**.

→ Les radios et télévisions :

Depuis le 1er septembre 2020, il est interdit aux candidats d'utiliser un support médiatique audiovisuel (tel qu'un achat d'espace publicitaire) pour appeler à soutenir sa candidature ou à participer aux élections municipales de 2020 (Article L.52-1 du code électoral).

Toutefois, au cours des six semaines précédant le scrutin, les services de radio et de télévision veillent à ce que les candidats et leurs soutiens bénéficient d'une présentation et d'un accès équitables à l'antenne.

Les chaînes de télévision et les radios doivent veiller, lorsqu'il est traité d'une circonscription électorale déterminée, à ce que les listes de candidats et leurs soutiens bénéficient d'une «présentation et d'un accès équitable à l'antenne».

En d'autres termes, le même temps doit être accordé à chaque candidat.

Aucun sondage ne peut être porté à la connaissance du public la veille ou le jour de l'élection.

→ Internet :

Les candidats ont la possibilité d'ouvrir des sites internet spécifiques pour la campagne électorale, ils peuvent également utiliser leurs sites personnels dans un but de propagande électorale.

Certains procédés couramment utilisés sur Internet sont interdits à ces sites pendant la campagne, **notamment le référencement payant**.

L'affichage de publicités sur des sites de propagande électorale peut contrevenir à la

législation sur le financement des campagnes électorales.

Il est **interdit** de diffuser de nouveaux messages à caractère de propagande électorale sur ces sites **la veille et le jour du scrutin, autrement dit à compter du samedi 14 mars 2020 zéro heure**. Cela signifie qu'il est interdit de diffuser des messages de propagande quel que soit le support électronique (y compris tous les supports de réseaux sociaux types Facebook, Twitter, site internet personnel, etc.).

➔ Et le durcissement des règles de communication à l'approche des élections ?

Dans les 15 jours qui précèdent l'élection, les règles de communication imposent d'utiliser les **emplacements spéciaux** mis à la disposition, par la commune, pour l'affichage. En outre, il existe une 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.

A noter également que les commentaires d'internautes sur les sites et pages officiels des candidats doivent être vérifiés avant d'être publiés, à compter de la veille du scrutin, autrement dit dès le samedi 14 mars 2020 à minuit.

FICHE 2 :

LES CONDITIONS DE CANDIDATURES ET LES CONDITIONS DES ÉLECTEURS

→ Être candidat (élu sortant ou nouveau candidat) : éligibilité, inéligibilité ?

Pour déposer sa candidature aux élections municipales, il faut répondre à des **critères d'éligibilité**, fixés à l'article L.11 du code électoral : domicile réel au sein de la commune, résidence continue de plus de six mois, enfants de moins de 26 ans dont les parents ont leur domicile réel sur la commune, entrepreneurs y exerçant leur activité.

Il peut notamment s'agir des personnes inscrites au rôle des contributions directes (impôts directs locaux ou impôt sur le revenu) ou justifiant devoir y être au 1er janvier 2019.

Il faut veiller également à ne pas entrer dans l'un des **cas d'inéligibilités professionnelles**, par l'exercice d'une fonction dans les mois voire années qui précèdent l'élection.

Cette inéligibilité est encourue pour un certain délai selon la fonction en question (exemple, il ne faut pas avoir exercé en tant que préfet durant les trois ans qui précèdent l'élection, ou en tant que sous-préfet l'année qui précède l'élection).

Cette liste n'est pas exhaustive et a pour vocation de simplifier la lecture des critères ; pour une lecture complète des inéligibilités, voir les articles L.228 du code électoral et suivants, notamment l'article L.231 dudit code.

→ Pour être électeurs :

Pour cela, il suffit d'être inscrit sur les listes électorales sur demande auprès de la mairie, inscription qui permettra de participer au scrutin et déposer son bulletin de vote.

Depuis le 1er janvier 2019, les usagers peuvent directement déposer leur demande d'inscription en ligne, et ce quelle que soit leur commune de résidence.

Les modalités d'inscription des électeurs sur les listes électorales ont récemment connu des modifications, s'inscrivant dans une démarche de **simplification**. Il n'est plus rendu obligatoire de déposer sa demande d'inscription sur les listes électorales au 31 décembre de l'année précédant le scrutin. Pour les élections municipales de 2020, la **date limite** pour déposer sa **demande d'inscription sur les listes électorales est fixée au vendredi 7 février 2020**.

Seul le maire (avec possible intervention de la commission de contrôle) est tenu d'instruire et de statuer sur les demandes d'inscription, dans un délai de cinq jours à compter du dépôt de la demande.

Il est également tenu de radier les électeurs qui ne répondent plus aux critères d'éligibilité précités, lesquels auront un délai de quinze jours à compter de la notification pour y répondre. Toutes ces décisions doivent être notifiées dans un délai de 2 jours à compter de la prise de

décision à l'intéressé et à l'Insee.

Chaque inscription est ainsi retranscrite dans le Répertoire électoral unique (REU).

FICHE 3 :

LA POSSIBILITÉ DE STOPPER DES DÉRIVES EN COURS DE CAMPAGNE

Il est possible de saisir le juge administratif d'un référé-liberté, dans le cas d'une **atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de réunion**, en tant qu'élément de la libre expression du suffrage (exemple, lorsque le maire en exercice refuse de mettre à disposition d'un candidat une salle municipale pour une réunion).

Il est également possible de saisir le juge pénal **dans l'urgence** dans le cas d'infractions pénales visant à détourner les votes des électeurs. Le juge pénal peut encore intervenir lorsqu'il est question de diffamation, ou encore pour faire valoir le droit de réponse, avant le jour de scrutin.

- **Injure et diffamation :**

La polémique électorale, qui s'inscrit dans le débat politique démocratique, présente des limites pénales à ne pas dépasser. Il s'agit de ne pas tenir des propos qui soient **diffamatoires** ou **injurieux**.

- o **Le cas de l'injure :**

« (...) Toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait est une injure. » (Article 29 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse).

L'injure peut être caractérisée peu importe que les propos aient été tenu **publiquement** (en pleine rue, lors d'une réunion, sur les réseaux sociaux, sur la presse, ...) ou en **privé** (SMS, ...).

- o **Le cas de la diffamation :**

« Toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé est une diffamation. » (Article 29 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse).

De façon générale, les propos des candidats ne doivent pas excéder les limites du débat. Il convient cependant d'apporter des précisions quant à la diffamation.

La loi du 14 avril 2011 fait interdiction 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 de répondre. Même lorsque les délais de réponse sont respectés, **les propos outranciers peuvent entraîner l'annulation du scrutin**.

La loi sur la presse de 1881 a organisé une procédure particulière en période électorale qui permet de citer en diffamation dans des délais très courts.

- Le cas d'une mise en cause par la presse :

En application de la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881, le candidat dispose d'un **droit de réponse** d'un délai de 24 heures, pour répondre ainsi à une mise en cause par un article de presse qui serait publiée durant la campagne électorale. Cette réponse devra être publiée par le journal en question, sous peine de faire l'objet d'un recours accéléré devant le juge.

Bien entendu, le candidat peut directement répondre à une mise en cause sur internet, ce qui constitue un droit de **réponse ouverte** à des propos tenus sur le net.

FICHE 4 :

LES DEPENSES DE CAMPAGNE

→ Durant quelle période les candidats peuvent effectuer des dépenses pour leur élection ?

Les candidats têtes de liste peuvent engager des dépenses pour leurs campagnes électorales par le biais de leurs mandataires financiers pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat.

→ Peut-on obtenir le remboursement des frais d'impression et d'affichage des documents de propagande ?

Seuls les candidats dans les communes de 1 000 habitants et plus peuvent prétendre au remboursement des frais à condition d'avoir obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

→ L'envoi des documents de propagande peut-t-il être assuré par l'Etat ?

Seuls les candidats dans les communes de 2 500 habitants et plus pourront bénéficier des services de la commission de propagande qui pourra effectuer pour leur compte :

- La mise sous pli des bulletins de vote et/ou des circulaires des candidats à destination des électeurs ;
- L'envoi des paquets de bulletins de vote des candidats en lice dans chaque commune pour l'approvisionnement des bureaux de vote de chaque commune.

→ Existe-t-il un plafond de dépenses durant la campagne ?

Les candidats dans les communes de 9 000 habitants et plus ne peuvent pas dépenser plus qu'un montant maximum dont le montant varie en fonction **du nombre d'habitants de la commune** dans laquelle ils se présentent.

Le montant du plafond des dépenses électorales pour les élections municipales se calcule en fonction du nombre d'habitants de la circonscription d'élection, conformément au tableau figurant au deuxième alinéa de l'article L. 52-11 du Code électoral.

→ Qui peut participer au financement de la campagne électorale ?

La campagne peut être financée par le candidat lui-même mais pas seulement :

- Les personnes physiques dument identifiées dans la limite de 4 600 € par personne physique, et uniquement de nationalité française ou résidentes en France (depuis 2015) ; le total des dons pour un candidat ne peut dépasser 20% du total des dépenses autorisées pour la campagne électorale.
- Les partis ou groupements politiques.

Il est à noter que depuis la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, il est possible de saisir un médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques lorsqu'un prêt ou l'ouverture d'un compte pour la campagne électorale a été refusé. Aucune personne morale, autre que les partis ou groupements politiques, ne peut participer au financement de la campagne d'un candidat.

En cas de non-respect de ces dispositions, le candidat tête de liste dans une commune de 9 000 habitants et plus encourt le risque de voir son compte de campagne rejeté par la CNCCFP ainsi que d'être puni d'une amende de 3 750 € et/ou d'un emprisonnement d'un an.

Mais pour quels types de financement ?

Il peut s'agir :

- De dons ;
- De participations en nature (mise à disposition de locaux) ;
- De paiements de certaines dépenses (telles que les dépenses pour l'impression des supports de communication, circulaires et bulletins) ;
- De facturer un service précis et personnalisé qui pourra être par la suite remboursé par l'Etat.

FICHE 5 :

APRES L'ÉLECTION MUNICIPALE – PRÉCISIONS SUR LE CONTENTIEUX ÉLECTORAL

Toute élection est contestable dans un délai de 5 jours à compter de la proclamation des résultats, et ce devant le Tribunal Administratif dans le ressort duquel se trouve la commune en cause.

Le délai étant particulièrement court, il est nécessaire d'avoir réuni des preuves de la « protestation » durant la campagne elle-même, la charge de la preuve incombant à celui qui saisit le juge administratif, d'autant plus que la requête doit comporter l'énoncé de tous les moyens et qu'aucun autre ne peut être rajouté après l'introduction du recours.

➔ De quelle manière un recours peut-il être formé ?

Il est possible de différencier 2 voies pour contester une élection :

1° Consigner sa protestation au sein du procès-verbal des opérations électorales. Le procès-verbal est envoyé à la préfecture, laquelle a un délai de quinze jours pour apprécier de l'opportunité de saisir elle-même le juge d'une contestation.

2° Déposer sa protestation directement auprès de la sous-préfecture ou de la préfecture, voire déposer sa requête auprès du greffe du Tribunal Administratif, dans le délai des cinq jours suivant l'élection, soit **au plus tard à 18h00 le vendredi 27 mars 2020.**

Avant de prononcer l'annulation d'un scrutin, le juge électoral analysera deux paramètres :

- L'altération de la sincérité du scrutin (le juge vérifie tous les moyens de preuves apportés)
- La faiblesse ou non de l'écart de voix (plus l'écart des voix est faible, plus le juge électoral est susceptible de prononcer une annulation du scrutin).

La sincérité du scrutin doit bien être perçue comme la réelle volonté des électeurs d'élire tel ou tel candidat. Il s'agit de conduire un scrutin qui se déroule sans manœuvres illégales exerçant une influence déterminante sur les électeurs, et donc in fine sur les résultats.

Dernière particularité de ce contentieux électoral, le recours devant le Conseil d'Etat est suspensif, ce qui veut dire que, si par exemple le juge administratif prononce l'annulation des élections et, par voie de conséquence, l'annulation d'une liste électorale, alors les conseillers municipaux proclamés ont la faculté de rester en fonction jusqu'à la date où le Conseil d'Etat statuera définitivement (Article L.250 du code électoral).

En revanche, si le juge administratif annule l'élection de l'ensemble des conseillers municipaux, une délégation spéciale sera donc désignée par le préfet dans les huit jours qui suivent cette annulation.

AMMA AVOCATS

8 rue André Michel – 34 000 MONTPELLIER
Tél : 04 99 74 01 09 – www.amma-avocats.com