



GUIDE DU CANDIDAT

ELECTIONS MUNICIPALES
2020



CHAPITRE 1 : Les acteurs de la campagne.....	2
1. Le·la candidat·e.....	3
2. Le·la mandataire financier.....	10
3. L'équipe de campagne.....	12
CHAPITRE 2 : Les moyens de propagande.....	14
1. La communication des collectivités publiques.....	16
2. Le·la candidat·e.....	17
3. Les médias.....	31
4. La communication du parti.....	32
CHAPITRE 3 : Budget et gestion de la campagne.....	33
1. Circonscriptions de moins de 9 000 habitant·e·s	34
2. Circonscriptions de plus de 9 000 habitant·e·s.....	35
3. Plafond légal des dépenses.....	36
4. Fusion des listes.....	39
5. Le·la mandataire financier.....	41
CHAPITRE 4 : Les comptes de campagne.....	49
1. Les recettes.....	50
2. Les dépenses électorales.....	60
3. La présentation formelle du compte de campagne.....	74
CHAPITRE 5 : Le dépôt des comptes de campagne et les événements extérieurs	76
1. Le dépôt du compte.....	79
2. La déclaration d'intérêt de situation de patrimoine.....	80
3. La vérification du compte.....	82
4. Le remboursement forfaitaire de l'Etat.....	86
5. Les sanctions des irrégularités.....	87
6. Le contentieux des élections.....	91

CHAPITRE 1 :

Les acteurs et actrices de la campagne



1. LE·LA CANDIDAT·E

A- DÉFINITION

Le candidat est le citoyen âgé de 18 ans révolus – soit au plus tard la veille du scrutin – qui jouit de tous ses droits civiques pour se présenter aux élections au suffrage universel.

Le délai de dépôt des candidatures en préfecture ou en sous-préfecture pour les élections municipales est fixé (article L.267 du Code électoral) :

Pour le premier tour, au plus tard le troisième jeudi qui précède le jour du scrutin, à 18 heures : au plus tard le 6 mars 2020 avant 18 heures ;

Pour le second tour, au plus tard le mardi qui suit le premier tour, à 18 heures, soit le 25 mars 2020 avant 18 heures .

a) Éligibilité

Pour être éligible, il faut (article L.228 du Code électoral) :

- être âgé de 18 ans au plus tard la veille du scrutin,
- justifier de tous ses droits civiques et ne pas avoir été déclaré inéligible par une décision de justice,
- soit justifier d'être inscrit sur les listes électorales de la commune d'élection,
- soit d'être inscrit au rôle des contributions directes ou justifiant qu'il devait y être inscrit au 1^{er} janvier 2020.

Le délai de dépôt des candidatures en préfecture ou en sous-préfecture pour les élections municipales est fixé (article L.267 du Code électoral).



Attention

Dans les communes de plus de 500 habitantes, le nombre de conseillers municipaux qui ne résident pas dans la commune ne peut excéder le quart des membres du conseil. Dans les communes de 500 habitants au plus, ce nombre ne peut excéder 4 pour les conseils municipaux comportant 9 membres et 5 pour les conseils municipaux comportant 11 membres (article L.228 du Code électoral).

RECOMMANDATIONS :

- Pour la tête de liste, déposer sa candidature le plus tôt possible.
- Ne pas attendre le dernier délai pour déposer sa candidature.

1. LE·LA CANDIDAT·E



Attention - Inéligibilité

En outre, sont inéligibles les personnes qui relèvent d'un des cas fixés par les dispositions de l'article L.231 du Code électoral. Il s'agit des personnes exerçant certaines fonctions publiques dans le ressort desquelles se situent les communes d'élection et selon des délais fixés par la loi :

- moins de trois ans pour les préfets et les préfets de région,
- moins d'un an pour les sous-préfets, les secrétaires généraux de préfecture, les directeurs de cabinet de préfet, les sous-préfets en mission auprès d'un préfet,
- moins de six mois pour les magistrats de cour d'appel, les membres des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes, les officiers militaires, les magistrats des tribunaux d'instance et de grande instance, les fonctionnaires des corps actifs de la police nationale, les comptables des deniers communaux et les entrepreneurs de services municipaux, les directeurs et les chefs de bureau de préfecture et les secrétaires en chef de sous-préfecture, certaines fonctions d'État en matière de voirie et de travaux publics.

Enfin, des inéligibilités sont également prévues pour les personnes exerçant certaines fonctions dans les collectivités territoriales et qui constituent celles pour lesquelles le contentieux électoral est le plus important. Il s'agit :

- pour des fonctions exercées depuis moins de six mois précédant le premier tour de l'élection, les directeurs de cabinet des présidents de conseil général, régional et collectivité territoriale de Corse, les directeurs généraux, directeurs, directeurs adjoints, chefs de service et chefs de bureau des même collectivités, les directeurs de cabinet et directeurs des services des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre,
- les agents salariés communaux au conseil municipal de la commune qui les emploie (sauf exceptions fixées à l'article L.231 du Code électoral).

1. LE·LA CANDIDAT·E

b) Dépôt de la liste

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les candidats sont élus au scrutin majoritaire, le dépôt de candidature n'étant pas nécessaire. Chaque candidat pour être élu doit recueillir la majorité des suffrages exprimés. Le dépôt de candidature à la préfecture n'est pas nécessaire. Il doit cependant être réalisé individuellement en mairie.

En revanche, dans les communes de 1 000 habitants et plus, les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste à deux tours avec dépôt des listes obligatoire.

Dans ces mêmes communes, les conseillers communautaires sont élus « *en même temps que les conseillers municipaux et figurent sur la liste des candidats au conseil municipal* » (article L.273-6 du Code électoral). Les sièges de conseillers communautaires sont attribués dans l'ordre de présentation des candidats. Il s'agit là d'une nouveauté qui implique une vigilance accrue en matière de comptes et de financement de la campagne et en ce qui concerne les actions des élus communautaires sortants dans leurs mandats.

La déclaration de candidature résulte du dépôt à la préfecture ou à la sous-préfecture d'une liste répondant aux conditions fixées par les articles L.260, L.263, L.264 et L.265-1 du Code électoral. Il en est fait récépissé (article L.265 du Code électoral). Une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque tour de scrutin (art. L.264).

La liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe (art. L.264).

Seules peuvent se présenter au second tour les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 10 % du total des suffrages exprimés (art. L.264).

Ces listes peuvent être modifiées au second tour pour intégrer des candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes sous réserve que celles-ci ne se présentent pas au second tour et qu'elles aient obtenu au premier tour au moins 5 % des suffrages exprimés (art. L.264).

En cas de modification de la composition d'une liste, l'ordre de présentation des candidats peut également être modifié. À défaut d'intégrer des candidats provenant d'une autre liste de premier tour, la modification n'est pas possible. Une simple permutation au sein d'une liste constitue une irrégularité de nature à entraîner l'annulation de l'élection entière.

1. LE·LA CANDIDAT·E

Les candidats ayant figuré sur une même liste au premier tour ne peuvent figurer au second tour que sur une liste (art. L.264). *« Le choix de la liste sur laquelle ils sont candidats au second tour est notifié à la préfecture ou à la sous-préfecture par la personne ayant eu la qualité de responsable de la liste au premier tour »* (art. L.264).

La déclaration de candidature à la préfecture ou à la sous-préfecture est faite collectivement pour chaque liste par la personne ayant la qualité de responsable de liste (art. L.265). Chacun des candidats de la liste établit un mandat signé par elle ou lui, confiant au responsable de liste ou à son mandataire le soin de déposer la liste pour le premier et le second tour.

L'article L.265 3e alinéa indique les informations à fournir à l'appui du dépôt de la liste :

- le titre de la liste présentée ;
- les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession de chacun des candidats.

Le dépôt de la liste doit être assorti, pour le premier tour, de l'ensemble des mandats des candidats qui y figurent ainsi que des documents officiels qui justifient qu'ils et elles satisfont aux conditions posées par les deux premiers alinéas de l'article L.228 du Code électoral (conditions d'éligibilité : plus de 18 ans et inscription sur les listes électorales ou inscription au rôle des contributions directes au 1^{er} janvier de l'année de l'élection).

Pour chaque tour de scrutin, cette déclaration comporte la signature de chaque candidat, ou, en cas de déclaration collective non signée par un candidat, une déclaration individuelle complémentaire faite dans le même délai et portant sa signature (article L.265 du Code électoral). En cas de dépôt de liste non modifiée au second tour, les signatures de chaque candidat ne sont pas exigées.

L'article R.128 du Code électoral liste les documents à joindre à la déclaration de candidature pour chaque candidat au premier tour :

« Si le candidat est électeur dans la commune où il se présente, une attestation d'inscription sur la liste électorale de cette commune délivrée par le maire dans les trente jours précédant la date du dépôt de la candidature ou une copie de la décision de justice ordonnant l'inscription de l'intéressé ;

Si le candidat est électeur dans une autre commune que celle où il se présente, une attestation d'inscription sur la liste électorale de cette commune délivrée par le maire dans les trente jours précédant la date du dépôt de la candidature ou une copie de la décision de justice ordonnant l'inscription de l'intéressé ;

1. LE·LA CANDIDAT·E

Dans les autres cas, un certificat de nationalité, le passeport ou la carte nationale d'identité en cours de validité et un bulletin n° 3 du casier judiciaire délivré depuis moins de trois mois.

Dans les cas prévus au 2) et au 3) ci-dessus, le candidat doit en outre fournir :

- Soit un avis d'imposition ou un extrait de rôle délivré par le comptable du Trésor chargé du recouvrement qui établissent que l'intéressé est inscrit au rôle des contributions directes de la commune où il se présente au 1^{er} janvier de l'année de l'élection ;*
- Soit une copie d'un acte notarié établissant que l'intéressé est devenu dans l'année précédant celle de l'élection propriétaire ou locataire d'un immeuble dans cette commune, ou d'un acte sous seing privé enregistré au cours de la même année établissant qu'il est devenu locataire d'un immeuble dans cette commune ;*
- Soit une attestation du directeur des services fiscaux établissant que l'intéressé, au vu notamment des rôles de l'année précédant celle de l'élection et des éléments que celui-ci produit, et sous réserve d'une modification de sa situation dont l'autorité compétente n'aurait pas eu connaissance, justifie qu'il devait être inscrit au rôle des contributions directes dans la commune où il se présente à la date du 1^{er} janvier de l'année de l'élection.*

Pour le premier tour de scrutin dans les communes de 9 000 habitants et plus, les déclarations relatives à la désignation d'un mandataire financier (articles L.52-5 et L. 52-6) sont également nécessaires.

En l'absence du respect des conditions de dépôt et d'éligibilité de l'article L.228 du Code électoral, le récépissé n'est pas délivré (CE 13 déc. 1989, *Élect. mun. de Tulle*, n° 208902). En cas de contestation, le tribunal administratif doit être saisi dans les 24 heures. À défaut de décision du tribunal dans les 3 jours de la saisie, le récépissé est délivré.

c) Conséquence de la candidature sur les comptes de campagne

Le candidat pressenti qui ne présente pas sa candidature ou qui la retire avant l'expiration du délai de dépôt des candidatures (le 6 mars 2020) n'a pas à présenter de compte de campagne.

A contrario, le candidat qui n'a pas retiré sa candidature de manière régulière et dans le délai légal fixé jusqu'à la date limite de dépôt des candidatures, doit déposer un compte de campagne dans le délai prescrit par la loi.

Dans l'hypothèse d'un retrait régulier de candidature effectué dans le délai légal (article R.100 du Code électoral : le retrait de candidature peut intervenir jusqu'à la date limite fixée pour le dépôt des candidatures), le retrait est enregistré comme le dépôt des candidatures. Il comporte la signature de la majorité des candidats de la liste (art. 267 du Code électoral).

1. LE·LA CANDIDAT·E

En cas de retrait de candidature dans le délai légal, la loi prévoit une procédure particulière régissant la cessation des fonctions de mandataire financier et la dévolution de l'actif net du compte de campagne (articles L.52-5 alinéa 5 et L.52-6 alinéas 6 et 7 du Code électoral). Cette procédure relève exclusivement de la préfecture et non pas de la CNCCFP (le procureur de la République peut saisir le président du tribunal de grande instance à la demande du préfet du département).

L'obligation de déposer un compte de campagne concerne :

- chaque candidat ou tête de liste présent au premier tour de scrutin qui a fait au moins 1 % des suffrages exprimés (art. L.52-12 alinéa 1 du Code électoral) ;
- chaque candidat ou tête de liste présent au premier tour de scrutin dont le mandataire a perçu des dons de personnes physiques et ce quel que soit le pourcentage de suffrages exprimés obtenus.

Le dépôt auprès de la CNCCFP doit intervenir « *au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin* » (soit le 30 mai 2020, article L.52-12 alinéa 2 du Code électoral).

Les dispositions de l'article L.52-4 ne sont pas applicables aux élections municipales dans les communes de moins de 9 000 habitants.

1. LE·LA CANDIDAT·E

B- RÔLE ET RESPONSABILITÉ

En matière de financement électoral, le candidat tête de liste est le seul responsable de son compte de campagne. Il engage sa responsabilité électorale, financière et pénale. Les sanctions des irrégularités le frappent avant tout autre. C'est pourquoi il est essentiel qu'il ait conscience que le compte de campagne qu'il signera et déposera n'est pas de la responsabilité des spécialistes dont il s'est entouré (expert-comptable, mandataire financier, trésorier de la fédération), mais qu'il est son affaire. Le dépôt du compte de campagne relève de la responsabilité exclusive du candidat tête de liste.

Ce compte, selon l'article L.52-12 du Code électoral, doit retracer l'ensemble des recettes perçues selon leur origine et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection par le candidat ou pour son compte, dans l'année qui précède le scrutin. Il se présente sous la forme d'une déclaration détaillée et justifiée du candidat.

Dès l'ouverture de la période annuelle au cours de laquelle il peut recueillir des fonds et engager des dépenses (article L.52-4 du Code électoral), soit en l'espèce depuis le 1^{er} mars 2019, il est nécessaire d'avoir présent à l'esprit cette définition et de conserver la preuve comptable de ce qui pourrait être considéré comme une dépense engagée en vue de l'élection en vérifiant la régularité de la prise en charge financière ayant permis la réalisation de ladite dépense.

Il est rappelé qu'un colistier n'engage pas sa responsabilité au même titre que le candidat, mais il est assimilé au candidat pour l'application de certaines règles. Ainsi, en matière de recettes, la contribution financière du colistier est assimilée à un apport personnel et ne donne pas lieu à la délivrance d'un reçu ouvrant droit à réduction fiscale. De même, les actions à caractère électoral en faveur du candidat tête de liste, menées par un colistier, doivent être retracées dans le compte de campagne. En sens inverse, la dépense ayant permis au parti politique de déterminer, entre divers prétendants, ceux qui devaient bénéficier de son investiture, n'a pas le caractère de dépense électorale et n'a donc pas à être retracée dans le compte..

2. LE·LA MANDATAIRE FINANCIER

A- LA DÉSIGNATION DU·DE LA MANDATAIRE FINANCIER EST OBLIGATOIRE

Tout candidat qui se présente à une élection générale ou partielle dans une circonscription de plus de 9 000 habitants dans laquelle les dépenses sont plafonnées, doit obligatoirement désigner un mandataire financier, au plus tard à la date à laquelle sa candidature est enregistrée.

L'absence de déclaration d'un mandataire au moment du dépôt des candidatures constitue un motif de refus d'enregistrement de sa candidature (article L.265 du Code électoral).

À noter : même si le candidat a décidé de financer personnellement ses dépenses de campagne, sans recueillir de dons, il doit obligatoirement désigner un mandataire financier (qui « *ouvre un compte bancaire spécifique* » mais qui n'ouvre pas « un compte de campagne » comme il est souvent dit, le candidat restant seul responsable du compte de campagne à déposer, accompagné de tous les documents remis par le mandataire financier qu'il a désigné).

Le mandataire financier est soit une personne physique, soit une association de financement électoral.

B- RÔLE ET RESPONSABILITÉ

Dès sa désignation en préfecture, et quelle que soit la circonscription dans laquelle le candidat se présente, le mandataire financier est tenu d'ouvrir un compte bancaire unique destiné à retracer toutes les opérations financières de la campagne.

Le mandataire financier recueille, pendant l'année précédant le scrutin, jusqu'à la date de dépôt du compte de campagne, les fonds destinés au financement de la campagne, y compris l'apport personnel du candidat et des colistiers. Dès sa désignation, il devient le seul habilité à régler les dépenses engagées en vue de l'élection (à l'exception des dépenses payées par un parti ou groupement politique).

La date de désignation retenue par la CNCCFP est celle qui figure sur le récépissé de la préfecture adressé au candidat. Cette date est en général postérieure à celle inscrite sur les documents remis en préfecture par lesquels le candidat informe celle-ci des coordonnées du mandataire qu'il a choisi et ce dernier donne son accord.

2. LE·LA MANDATAIRE FINANCIER

Elle est donc très importante car elle détermine le point de départ du calcul par les rapporteurs de la CNCCFP des dépenses qui pourraient avoir été réglées hors la présence du mandataire et ainsi être à l'origine d'une décision de rejet du compte de campagne. **Il est important de noter que l'inobservation du principe de règlement des dépenses par le mandataire, une fois celui-ci désigné, est la première cause de rejet des comptes de campagne.**

Les dépenses antérieures à la désignation du mandataire, payées directement par le candidat ou à son profit, doivent faire obligatoirement l'objet d'un remboursement par le mandataire pour ainsi figurer dans son compte bancaire unique. Il s'agit là normalement d'une des toutes premières opérations comptables que doit réaliser le mandataire. Il est donc nécessaire que le compte bancaire du mandataire soit suffisamment approvisionné.

En tout état de cause, le mandataire devra avoir procédé à ces opérations de remboursement des dépenses réglées antérieurement à sa désignation de mandataire **avant le dépôt du compte de campagne.**

3. L'ÉQUIPE DE CAMPAGNE

L'importance d'une bonne organisation et d'une bonne gestion de sa campagne est connue du candidat. Le calendrier de la campagne, avec ses restrictions en matière de propagande électorale, le formalisme rigoureux inhérent à la notion de transparence de financement, sont des données qui obligent aujourd'hui le candidat à s'entourer d'une équipe structurée.

Les tâches doivent être parfaitement réparties au sein de l'équipe dès le début de la campagne :

- communication (relations avec la presse, préparation des textes...),
- gestion financière du compte de campagne,
- secrétariat de la campagne (traitement du courrier, des appels...),
- suivi et contrôle de la campagne des adversaires politiques,
- relations avec le parti.



Mais, attention, ces tâches doivent également être coordonnées car toute action entreprise a une incidence sur le financement de la campagne.

Il faut veiller en permanence au respect de la législation, s'assurer que l'action envisagée est autorisée par la loi, évaluer ses répercussions financières sur le compte de campagne, notamment eu égard au montant des dépenses déjà engagées.

Il est primordial que chaque membre de l'équipe soit conscient que toute dépense engagée pour la campagne électorale doit être justifiée comptablement, c'est-à-dire qu'il convient de demander et de conserver toutes les pièces justifiant le montant de la dépense et son mode de prise en charge financière et les raisons qui ont conduit à sa prise en charge.

Il est important qu'un membre de l'équipe assume cette fonction de coordination qui revêt l'aspect d'un véritable contrôle préventif.

Parmi les structures à mettre immédiatement en place par le candidat, celle relative à la nomination de son mandataire financier s'impose comme une priorité.

3. L'ÉQUIPE DE CAMPAGNE

Les partis politiques ont le droit de contribuer à la campagne des candidats qu'ils soutiennent, soit par voie d'apports financiers définitifs ou provisoires (prêts), soit par prise en charge directe de dépenses électorales, soit enfin par concours en nature.

Les dépenses éligibles de campagne, prises en charge par les partis politiques doivent être strictement limitées :

- aux dépenses relatives à un ou plusieurs candidats. Les dépenses communes concernant plusieurs candidats nécessitent une ventilation de la charge suivant des clefs de répartition définies à l'avance ;
- aux dépenses relatives à la campagne, ne transitant pas par le compte bancaire du mandataire mais devant figurer dans le compte de campagne du candidat.

Pour le Parti Socialiste, entrent sous le vocable de « parti politique » l'ensemble des structures consolidées dans les comptes d'ensemble du parti, que ce soient les fédérations, les sections intégrées dans les comptabilités fédérales ou consolidées, les UDESR consolidées, les fédérations MJS consolidées. En cas de doute, il convient de consulter la trésorerie nationale du parti.

CHAPITRE 2 :

Les moyens de propagande



Les règles qui régissent la communication en période électorale nécessitent une certaine vigilance de la part du candidat, selon que le candidat à l'élection municipale est par ailleurs titulaire d'un autre mandat local ou non, et selon surtout la pratique des adversaires. En cas de contentieux, le juge administratif procède en plusieurs étapes : il commence par qualifier juridiquement les éventuelles irrégularités qui ont entaché la campagne électorale au regard des dispositions du Code électoral (don d'une personne morale, caractère publicitaire de la communication d'une collectivité, etc.), avant de déterminer si ces irrégularités peuvent avoir eu une influence suffisamment certaine sur le scrutin pour en avoir changé le résultat. Pour ce faire, le juge évalue l'ampleur de la communication irrégulière et la rapporte à l'écart de voix constaté.

Dès lors, le juge administratif procédera éventuellement à l'annulation de l'élection ou, en cas de scrutin de liste, à l'annulation d'un seul siège (le dernier) obtenu par la liste victorieuse considérant que le nombre d'élus dépend du nombre de voix supplémentaires obtenues irrégulièrement.

Dans les textes, certains moyens de communication sont interdits, d'autres moyens sont autorisés mais réglementés notamment par le respect du calendrier électoral.

La loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 sur la simplification de dispositions du Code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique a rendu plus contraignantes les règles concernant la communication en période électorale.

1. LA COMMUNICATION DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

L'interdiction faite aux collectivités de déborder de leur champ de compétence ne leur interdit pas de se préoccuper des conditions générales dans lesquelles elles mènent leurs actions. Leurs interventions dans le champ politique doivent cependant toujours présenter un lien suffisant avec l'intérêt local.

La loi du 14 avril 2011 a harmonisé le rythme de l'année électorale. Désormais, il n'y a que deux phases : un an et six mois (article L.52-1 du Code électoral) :

Le Code électoral interdit toute participation des collectivités territoriales au financement des campagnes électorales des candidats **dans l'année qui précède le mois du scrutin.**

La possibilité de promouvoir leurs réalisations ou leur gestion et l'utilisation de procédés de publicité commerciale, sont prohibées **dans les six mois précédant celui de l'élection.**

Ces règles n'entraînent cependant pas l'interdiction de la communication en période électorale, ni l'interdiction pour un élu local candidat aux élections de poursuivre l'exercice de son mandat d'élu.

L'information locale est en effet un droit pour les citoyens reconnu par l'article L. 2141-1 du Code général des collectivités territoriales qui affirme « *le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci* ». C'est donc une obligation pour les collectivités qui se doivent d'assurer l'information des citoyens quant à leur activité.

2. LE·LA CANDIDAT·E

D'une manière générale, les moyens de propagande utilisés ne doivent pas servir à une manœuvre susceptible d'altérer la sincérité du scrutin. Ainsi la violation des règles de propagande résultant de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, et des dispositions du Code électoral, n'entraînera l'annulation de l'élection que si ces faits ont eu une influence sur les résultats du scrutin.

La régularité de l'utilisation par le candidat des moyens de propagande électorale est appréciée par le juge de l'élection qui contrôle la sincérité des résultats et la moralité du scrutin en fonction du caractère substantiel de l'irrégularité commise et de l'influence qu'elle a pu avoir sur les résultats du scrutin.

Chacun des manquements constatés aux prescriptions relatives à la campagne électorale ne donne pas lieu à l'annulation des opérations électorales par le juge. Pour ce faire, le juge de l'élection apprécie l'incidence des abus de propagande sur les résultats indépendamment de leur origine.

Le fait que le candidat ne soit pas à l'origine des manœuvres constatées ayant pu altérer la sincérité du scrutin n'empêche pas le juge de procéder à l'annulation de l'élection (CE, 22 déc. 1989, *élect. mun. de Cannes*, req. 108885).

Il recherche s'il y a eu manœuvre ou pressions sur les électeurs, apprécie le comportement des autres candidats en présence, et s'ils ont disposé ou non de la possibilité de répondre. C'est le sens du nouvel article L.48-2 inséré par la loi n°2011-412 du 14 avril 2011 qui « *interdit à tout candidat de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne électorale.* »

Là encore la notion d'« égalité entre les candidats en présence » permet d'apprécier la sincérité du scrutin.

Ainsi sont concernés les différents supports de communication (tracts, affiches, médias) qui ne répondraient pas aux règles ainsi définies, pendant et en dehors de la campagne officielle.

A– LA COMMUNICATION DU·DE LA CANDIDAT·E

a) Les tracts :

Officiellement autorisée depuis la loi n°2011-412 du 14 avril 2011 qui a abrogé, dans l'article L.240 du Code électoral, la mention de « tracts », la communication du candidat par voie de tracts obéit aux règles de la propagande électorale et aux dispositions de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, en particulier sur la diffamation et l'injure publique.

2. LE·LA CANDIDAT·E

C'est le juge civil ou pénal qui apprécie le respect de la loi sur la presse, ainsi que les infractions éventuellement constatées, et c'est le juge de l'élection qui, saisi d'une contestation électorale, va déterminer si le comportement d'un candidat a pu altérer la sincérité du scrutin.

En outre, l'article L.97 du Code électoral prévoit une infraction particulière au contexte électoral. Seront ainsi punis d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, *« ceux qui, à l'aide de fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manœuvres frauduleuses, auront surpris ou détourné des suffrages, déterminé un ou plusieurs électeurs à s'abstenir de voter »*.

Ainsi la diffamation qui consiste en *« une 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 »* ou l'injure qui est définie par *« toute expression outrageante, terme de mépris ou invective, qui ne renferme l'imputation d'aucun fait »* sont constitutives d'infraction pénales mais peuvent également donner lieu à l'annulation de l'élection par le juge de l'élection si ces faits ont pu altérer la sincérité du scrutin.

Le juge de l'élection va également examiner le caractère excessif ou non des propos tenus au regard d'une tolérance autorisée dans le cadre du « débat électoral » ou de « la polémique électorale ».

Par ailleurs certains propos tenus qui ne seront considérés comme ni diffamatoires, ni excessifs, pourront être constitutifs de manœuvres ayant entaché la sincérité du scrutin par leur caractère tardifs ne permettant pas à l'adversaire de répondre.

La loi du 14 avril 2011 a introduit dans le Code électoral un nouvel article L.48-2 en reprenant une jurisprudence solidement établie (CE 22 déc. 1989, *Élect. mun. de Cannes*, req. n° 108885, rec. Lebon ; CE 5 mars 1990, *Élect. mun. de Dunkerque*, req. n° 108939, Tables Lebon) :

« Il est interdit à tout candidat de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne électorale ».

On remarquera que cette interdiction vise explicitement – et restrictivement ? – le candidat et non des militants ou des sympathisants.

Le caractère « nouveau » de la polémique électorale est parfois subtil à déterminer : les propos contestés ne devront pas être trop généraux pour constituer un élément de polémique devant donner lieu à réponse de l'adversaire (CE, 24 nov. 2008, *Élect. mun. de Caveirac*, n° 317380).

2. LE·LA CANDIDAT·E

Dans le même esprit, et afin de garantir l'équilibre entre les candidats, l'article L.49 du Code électoral interdit désormais « **à partir de la veille du scrutin à zéro heure** » (soit le vendredi à minuit pour un scrutin ayant lieu le dimanche), et non plus « **le jour du scrutin** », la distribution de « **bulletin, circulaires et autres documents** » ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique de tout message ayant le caractère de propagande électorale.

b) Appels téléphoniques

De la même façon, la loi de 2011 a inséré dans le Code électoral un article L.49-1 aux termes duquel : « **À partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de procéder, par un système automatisé ou non, à l'appel téléphonique en série d'électeurs afin de les inciter à voter pour un candidat** ». Cette interdiction s'applique à partir du vendredi à minuit. Elle vise la pratique qui consiste, pour le candidat, à faire appeler les électeurs par téléphone, par des membres de son équipe ou par un prestataire extérieur, de façon automatisée ou non.

Il est également interdit, dans les six mois précédant le premier jour du mois du scrutin (soit à partir du 1^{er} septembre 2019), de mettre à la disposition du public un **numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit** (nouvel article L.50-1 du Code électoral) ; Cette interdiction ne vise pas la création d'un site Internet (Rép. Min. n° 37328, Jo AN Débats Q, 7 févr. 2000, p. 899 ; Rép. Min. n° 48087, JO AN Débats Q, 31 mars 1997, p. 1676). Le procédé de télécommunication « Skype » n'entre pas non plus dans le champ d'application de ces dispositions (CE, 15 mai 2009, élect. mun. Asnières-sur-Seine, req. n° 322132).

c) Réunions électorales

« *Les conditions dans lesquelles peuvent être tenues les réunions électorales sont fixées par la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion et par la loi du 28 mars 1907 relatives aux réunions publiques* » (article L.47 du Code électoral).

Les réunions électorales peuvent être tenues avant l'ouverture de la campagne officielle et jusqu'à la veille du scrutin.

En vertu de l'article L.2143-3 du Code général des collectivités territoriales, des locaux communaux peuvent être utilisés par les partis politiques qui en font la demande. La mise à disposition gratuite de salles communales à des fins de propagande électorale est autorisée dans la mesure où cette facilité n'a pas été refusée aux autres candidats (CE, 29 juill. 2002, élect. mun. Bruay-la-Buissière, req. n° 239783).

2. LE·LA CANDIDAT·E

Le refus de mise à disposition de salle au motif de risques de troubles à l'ordre public n'est recevable qu'à la condition que le maire fasse état de l'impossibilité dans laquelle il se trouve de prévoir les mesures de police appropriées (CE, 29 déc. 1997, *Maugendre*).

Dès lors que la manifestation contribue à la promotion personnelle du candidat, tous les frais relatifs à la préparation et à l'organisation de la réunion publique à caractère électoral constituent des dépenses électorales.

(sur la notion de réunions électorales et dépenses électorales, voir « C- le candidat élu sortant »)

d) Les affiches

Les violations des dispositions entourant la propagande électorale, et en particulier l'interdiction de polémiques tardives, s'appliquent bien évidemment aux supports que constituent les affiches.

Il est désormais interdit pendant les six mois qui précèdent le premier jour du mois du scrutin (soit à partir du 1^{er} septembre 2019) de procéder à tout affichage relatif à l'élection en dehors des emplacements spéciaux ou sur l'emplacement réservé à un autre candidat, ou en dehors des panneaux d'affichage libre quand il en existe (art. L.51 du Code électoral) ; l'interdiction était auparavant de 3 mois. L'annulation de l'élection est encourue si l'affichage irrégulier constitue des abus de propagande de nature à avoir vicié l'expression du suffrage (et ce au regard du faible écart de voix).

(Pour le matériel de propagande officielle, voir « B.-La propagande officielle, b) les panneaux d'affichages et les affiches »).

e) Les sondages :

Un sondage commandé par le candidat ou le parti politique, dont le contenu a permis d'aider à déterminer les voies et moyens de sa campagne, ou qui a été utilisé comme moyen de propagande, constitue une dépense électorale.

Sont considérés comme des dépenses électorales :

- les sondages portant sur les attentes et les intérêts des électeurs, s'il apparaît, au vu des documents électoraux ou des prises de position des candidats qu'ils ont pu servir à orienter sa campagne, même s'ils ne sont pas publiés,
- les sondages portant uniquement sur les intentions de vote ou sur la popularité du candidat, dans la mesure où ils ont fait l'objet d'une publicité ou ont été utilisés comme argument de campagne.

2. LE·LA CANDIDAT·E

En revanche, ne sont pas considérés comme des dépenses électorales :

- les sondages dont le contenu ne porte que sur les intentions de vote ou sur la popularité des candidats, et qui n'ont fait l'objet d'aucune publicité, ni d'aucune utilisation visible par le candidat.

f) Le site Internet du·de la candidat·e

La loi n° 2011-412 du 11 avril 2011 (article L.48-1 du Code électoral) a étendu les interdictions et restrictions prévues par le Code électoral en matière de propagande électorale à la diffusion par tout moyen de communication au public par voie électronique (Internet, SMS, tenue d'un blog). Cette disposition vise en fait à consacrer la jurisprudence électorale qui appliquait déjà le droit commun aux TIC (article L.49 du Code électoral).

Site personnel du candidat préexistant au 1^{er} mars 2019 :

Il convient de distinguer le site personnel du candidat de son site personnel d'élu, émanation du site de la collectivité.

En effet, la majorité des collectivités territoriales ont aujourd'hui un site Internet. En parallèle, la collectivité ouvre un blog intitulé « blog du maire », « blog du président du conseil général » ou « blog du conseil régional ». Ce blog est un blog institutionnel et non un blog personnel. **Il ne peut contenir aucun message électoral et doit respecter les mêmes règles que le site de la collectivité territoriale, soumis aux dispositions de l'article L.52-8 du Code électoral.**

Le candidat qui dispose d'un site personnel et qui en fait un usage à caractère électoral, devra imputer, tant en dépenses qu'en recettes, le montant de l'avantage en nature procuré par ce moyen de propagande à compter du 1^{er} mars 2019.

Il devra évaluer l'ensemble des coûts d'hébergement, en fonction de la durée d'utilisation, de mise à jour du site, des frais d'abonnement et de télécommunications.

Il devra joindre tous les justificatifs permettant de vérifier le coût de l'avantage en nature intégré dans son compte de campagne. Les frais ne donnent pas nécessairement lieu à remboursement du candidat mais à valorisation du coût dans les comptes de campagne comme apport en nature du candidat.



ATTENTION - Sauf le cas d'un « blog » personnel, la CNIL (Commission nationale informatique et libertés) considère que les sites Internet qui recourent à l'échange et la conservation de données à caractère personnel doivent être déclarés auprès d'elle (voir site www.cnil.gouv.fr).

2. LE·LA CANDIDAT·E

Les autres frais complémentaires engagés, dans l'année précédant l'élection, sur le site personnel du candidat pendant la campagne auprès de prestataires de services, doivent faire l'objet d'une facturation au nom du mandataire financier, lequel procèdera au règlement de ces dépenses à partir de son compte bancaire.



ATTENTION - Hébergement gratuit des sites Internet

Le candidat peut faire héberger gratuitement son site Internet dès lors que la gratuité est offerte à tous les internautes.

Par plusieurs décisions identiques, le Conseil constitutionnel, ainsi que l'avait fait le Conseil d'État, a considéré que : *« Si des candidats ont ouvert un site Internet en vue des opérations électorales, il s'agissait en l'espèce de l'hébergement gratuit de pages personnelles par une société fournisseur d'accès à Internet et que, conformément aux conditions générales d'utilisation de ce service, tout candidat - et d'ailleurs toute personne - a pu bénéficier du même service auprès de la même société ; que, dans ces conditions, les candidats n'ont pas contrevenu aux dispositions précitées de l'article L. 52-12 du Code électoral en n'inscrivant pas de dépenses dans leur compte de campagne »*. (CC 27 février 2003, décisions n°2002- 2937 et 2002-2958 AN)

Seul l'hébergement gratuit est concerné par cette position de la haute juridiction et en aucune façon les autres coûts liés au site (conception des pages Web notamment par une entreprise). Toutefois, le candidat prendra garde à ce qu'aucune bannière publicitaire ne soit intégrée dans le site en contrepartie de la gratuité. Elle constituerait une publicité commerciale interdite (article L.52-1 du Code électoral).

Ces décisions de 2003 n'ont pas été remises en cause par la CNCCFP, ni par le juge de l'élection à l'occasion des dernières élections.

2. LE·LA CANDIDAT·E



ATTENTION - Les blogs et sites personnels des candidats membres de la liste sont aussi visés par les dispositions du Code électoral. Il convient donc d'intégrer les coûts induits par ces blogs au compte de campagne, et de vérifier les liens présents sur le site ou blog vers les personnes morales que sont les collectivités publiques ou associations, dont les dons aux candidats sont prohibés.

Site Internet ouvert pendant l'année précédant le scrutin

Le candidat qui ouvre un site Internet pour mener campagne par ce moyen devra assurer le règlement de l'ensemble des coûts par le mandataire financier qui aura été désigné.

Les coûts spécifiques sont comme ci-dessus les frais d'hébergement, de mise à jour d'abonnement et de télécommunications, du référencement sur les moteurs de recherche.

Par assimilation avec la jurisprudence en matière de journaux électoraux, il ne devra pas être fait appel à un site offert gratuitement par un opérateur, dès lors que le financement de l'hébergement serait couvert par de la publicité d'annonceurs.

Une jurisprudence récente du Conseil Constitutionnel a considéré que le fait pour un candidat à une élection d'avoir acheté un lien permettant un meilleur référencement du site Internet du parti politique « Territoires en mouvement » n'était pas en contradiction avec les dispositions de l'article L.52-1 1^{er} alinéa du Code électoral (interdiction de tout procédé de publicité commerciale 6 mois avant le scrutin), considérant que l'achat d'un tel lien est sans rapport avec la campagne électorale (CC 18 janvier 2013, Hauts-de-Seine (6^e circ.), décision n° 2012-4592).

Toutefois, l'achat de lien ou de référencement en lien avec la campagne dans les 6 mois précédant le scrutin reste prohibé.

Site Internet de la fédération du PS

L'utilisation du site de la fédération par un candidat pour mener sa campagne constitue un avantage en nature. Cet avantage devra donc être évalué et intégré dans le compte de campagne.

2. LE·LA CANDIDAT·E

Sites Internet de soutien/sites de sections

Le candidat devra être très vigilant aux sites de soutien qui pourraient apparaître ici ou là au cours de sa campagne, et plus particulièrement en provenance d'une ou de plusieurs sections.

Pour mémoire, la section n'est pas considérée comme un parti et ne peut donc aider financièrement le candidat. Ce dernier doit donc :

- soit donner son accord à la section pour le soutenir et l'ensemble des coûts engagés par la section à ce titre devra être réglé par le mandataire financier,
- soit demander fermement à la section de ne pas ouvrir de pages Web destinées à appuyer sa candidature.

Précautions importantes à propos du site Internet :

Le candidat qui aura ouvert une ou plusieurs pages Web (que ce soit sur son site propre, sur un site spécifique, sur celui de la fédération ou tout site de soutien) devra impérativement, au plus tard la veille du scrutin à zéro heure, éliminer du site les pages en question comme il est d'usage pour la propagande papier, ou au moins ne pas les modifier (application de l'article L.49 alinéa 2 du Code électoral, confirmant la jurisprudence du Conseil d'État du 8 juillet 2002 *Hermet & Bultel c/Censi* n° 239220).

Le candidat devra s'interdire tout pont, liaison ou fenêtre en relation avec un autre site, et notamment avec un site de collectivité publique, qui aurait vocation à promouvoir l'image, le bilan ou encore le programme du candidat.

La prise de position sur son site d'une association en faveur d'un candidat peut être considérée comme un avantage en nature participant au financement de la campagne d'un candidat.

Le Conseil constitutionnel a néanmoins considéré que l'existence sur le site du conseil général, dont le vice-président était candidat aux législatives, d'un lien vers le « blog » personnel de l'élu ne constituait pas un concours prohibé par l'article L.52-8 du Code électoral (CC 14 déc. 2012, *Sarthe (5e circ.)*, décision n° 2012-4647 AN).

Le candidat devra enfin porter une attention toute particulière à son plafond de dépenses pour éviter tout désagrément ultérieur, et en particulier intégrer le coût des blogs de ses colistiers dans ses comptes de campagne.

2. LE·LA CANDIDAT·E

g) La publication d'ouvrages par le·la candidat·e

Principe général :

Par deux décisions (A.N Paris 18^e et Alpes-Maritimes 2^e) le Conseil constitutionnel a jugé que la publication d'un ouvrage ne saurait, **en principe**, être regardée comme une action de propagande par le seul fait que l'auteur est candidat à une élection.

Influence sur l'électeur – zone de promotion :

Cependant, s'il a affirmé que l'insertion d'encarts publicitaires dans des journaux diffusés sur tout le territoire visant un large public, même lorsqu'elle n'excède pas le recours usuel à ce mode de promotion ne pouvait être directement regardée comme rattachable de manière suffisamment directe à la campagne électorale, il a décidé d'intégrer les dépenses correspondantes à la **campagne d'affichage sur la zone proche de la circonscription** en cause dans la mesure où pareil affichage en un tel lieu et à un tel moment **excédait la pratique habituelle** de promotion d'œuvres de même nature.

En conséquence, il apparaît qu'à partir du moment où la **promotion d'un livre touche un public restreint proche de la circonscription** où le candidat se présente, cette dépense est susceptible de tomber sous le coup de l'article L.52-12 du Code électoral qui précise que le compte de campagne doit retracer l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection par lui-même ou pour son compte. Le candidat estime et inclut, en recettes et en dépenses, les avantages directs ou indirects dont il a bénéficié.

Moyens de promotion de l'ouvrage :

Dans un autre sens, le Conseil constitutionnel considère que les moyens mis en œuvre pour assurer la promotion d'un ouvrage, dans la mesure où les moyens engagés **excèdent par leur nature ou leur ampleur la promotion habituelle** d'œuvres de même nature, ont le caractère de dépenses effectuées en vue de l'élection pour le compte du candidat et doivent donc être inclus dans le compte de campagne.

Nature électorale de l'ouvrage :

Lors des élections présidentielles de 1995, par plusieurs décisions successives, le Conseil constitutionnel a été amené à préciser la notion de dépenses électorales au regard d'un scrutin à caractère national. **Voir annexe II relative à la publication d'un ouvrage.**

2. LE·LA CANDIDAT·E

B– LA PROPAGANDE DE CAMPAGNE OFFICIELLE

Il s'agit là de la propagande directement prise en charge par l'État et ne transitant pas par le compte de campagne du candidat : les bulletins de vote, les professions de foi envoyées aux électeurs et appelées circulaires et les affiches des panneaux électoraux.

L'article L.240 du Code électoral dispose que « *l'impression et l'utilisation, sous quelque forme que ce soit, de circulaires, affiches et bulletins de vote pour la propagande électorale, en dehors des conditions fixées par les dispositions en vigueur, sont interdites* ».

Ces dispositions concernent les documents de propagande officielle que sont les circulaires, affiches et bulletins de vote, et même si la loi ne le précise pas expressément, cette interdiction concerne la campagne officielle définie par l'article R.26 du Code électoral qui prévoit que « *la campagne électorale est ouverte à partir du deuxième lundi qui précède la date du scrutin et prend fin l'avant-veille du scrutin à minuit. En cas de second tour, la campagne électorale est ouverte le lendemain du premier tour et prend fin l'avant-veille à minuit* » :

Soit du 3 au 13 mars 2020 à 23h59, puis du 16 au 20 mars 2020 23h59.

Par ailleurs, les dispositions de l'article R.26 n'ont pas pour objet et ne saurait avoir pour effet d'interdire toute diffusion de documents de propagande électorale avant l'ouverture de la campagne électorale (CE, 5 déc. 2008, *Élect. mun. de Montpezat*, req. n° 317382).

a) Les professions de foi

Le Code électoral les désigne par le terme de « *circulaires* », et autorise (article R. 29) chaque candidat ou liste de candidats à faire adresser à chaque électeur, par la commission de propagande, qu'une seule profession de foi d'un grammage compris entre 60 et 80 grammes au mètre carré et d'un format de 210 mm x 297 mm.

Les affiches et circulaires (profession de foi) ayant un but ou un caractère électoral qui comprennent la combinaison des trois couleurs : bleu, blanc rouge, sont interdites, à l'exception de la reproduction de l'emblème d'un parti ou d'un groupement politique (article R.27 du Code électoral).

Les règles concernant les couleurs utilisées dans les professions de foi sont les mêmes que celles applicables aux affiches (voir ci-après « *b. les panneaux d'affiches et les affiches* »).

2. LE·LA CANDIDAT·E

b) Les panneaux d'affichage et les affiches :

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 (article L.51 du Code électoral). Dans chacun des emplacements, une surface égale est attribuée à chaque candidat ou à chaque liste de candidats.

Aux termes de l'article R.28 du Code électoral, le nombre maximum des emplacements officiels réservés à l'affichage électoral en application de l'article L.51, en dehors de ceux établis à côté des bureaux de vote, est fixé à :

- cinq dans les communes ayant 500 électeurs et moins ;
- dix dans les autres communes, plus un par 3 000 électeurs ou fraction supérieure à 2 000 dans les communes ayant plus de 5 000 électeurs.

Lors des élections municipales (élections à déclarations), les déclarations de candidatures tiennent lieu de demandes d'emplacements d'affichage (article R. 28). Après avoir reçu les déclarations de candidatures, les préfetures et les sous-préfetures attribuent désormais les emplacements par voie de tirage au sort (décret n° 2007-1670 du 26 nov. 2007) et non plus dans l'ordre d'arrivée des déclarations de candidatures.

En cas de second tour, l'ordre retenu pour le premier tour est conservé entre les candidats restant en présence (article R.28).

Tout candidat qui laissera sans emploi l'emplacement d'affichage qu'il aura demandé sera tenu, sauf en cas de force majeure reconnue par le tribunal, de rembourser à la commune les frais d'établissement (art. R.28).

Désormais – depuis le décret n° 2006-1244 du 11 octobre 2006 – seule la taille des affiches est réglementée et non plus leur nombre par panneau. **Les affiches doivent avoir une largeur maximale de 594 mm et une hauteur maximale de 841 mm (article R.27 du Code électoral).**

La couleur des affiches :

Comme pour les professions de foi, les affiches émanant des autorités publiques sont les seules à être imprimées sur papier blanc (article 15, loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse).

Les affiches et circulaires (professions de foi) ayant un but ou un caractère électoral qui comprennent la combinaison des trois couleurs : bleu, blanc rouge, sont interdites, à l'exception de la reproduction de l'emblème d'un parti ou d'un groupement politique (article R.27 du Code électoral).

2. LE·LA CANDIDAT·E

Il convient d'être prudent en la matière même si le juge apprécie la régularité de l'affiche au regard du caractère « distinctes » et « distantes » des trois couleurs qui ne constituent alors pas une combinaison (TA Versailles, 26 mai 1989) ou par la présence d'une quatrième couleur (CE, 27 sept. 1989, *Élect. cant Saint-Avoid*, req. n° 104395) et le caractère non équivalent de la présence de trois couleurs (« où le rouge est représenté par une rose de dimension très minime » TA Montpellier, 15 nov. 1988).

Cette interdiction sera examinée par le juge électoral au regard de son impact sur la sincérité du scrutin. La violation de ces dispositions n'entraîne l'annulation de l'élection que si elle a été, dans les circonstances de l'espèce, de nature à en fausser le résultat (CE, 12 mars 1990, *élect. mun. de Bron*, req. n° 108927), en donnant un caractère officiel aux affiches concernées.

Le non-respect des dispositions est par ailleurs sanctionné par une peine d'amende pour l'imprimeur prévue pour les contraventions de 4^e classe (article 131-13 Code pénal : 750 €).

Cette interdiction, qui n'est prévue que pour les affiches et les circulaires, ne trouve pas à s'appliquer aux tracts (CE 10 avr. 2009, *Élect. Mun. de Marquixane*, req. n°318264).

La loi du 14 avril 2011 a modifié l'article L.51 du Code électoral, en étendant aux **six mois** (et non plus trois mois) qui précèdent le premier jour du mois d'une élection (**soit dès le 1^{er} septembre 2019**), l'interdiction de tout affichage relatif à l'élection, en dehors de l'emplacement officiel réservé à chaque candidat, ainsi qu'en dehors des panneaux d'affichage d'expression libre lorsqu'il en existe.

L'interdiction concerne l'affichage, donc le fait d'apposer une affiche, et non le maintien d'affiches déjà collées, et n'implique pas que le candidat soit tenu de les retirer.

Les risques de l'affichage sauvage sont d'ordre pénal, électoral et financier :

- Le Code électoral prévoit une peine d'amende de 9 000 € à tout candidat qui utilisera ou permettra d'utiliser son panneau d'affichage dans un but autre que la présentation ou la défense de sa candidature et de son programme, pour son remerciement ou son désistement ou tout candidat qui cédera à un autre son emplacement d'affichage (article L.90 du Code électoral). En outre, des militants ont été condamnés à 200 € d'amende chacun pour avoir apposé, en dehors des emplacements prévus, au dos de panneaux de signalisation et sur les piles d'un pont, des affiches et autocollants, sans référence à l'élection cantonale à venir, mais portant le nom ou les initiales d'un parti politique (CA Bordeaux 3e ch. corr., 20 mai 2005).

2. LE·LA CANDIDAT·E

- Saisie d'une contestation électorale, le juge va annuler l'élection s'il considère que :
 - l'affichage illégal est d'une telle ampleur qu'il a pu avoir une influence sur le résultat ;
 - le candidat adverse n'a pas lui-même procédé à un affichage irrégulier dans les mêmes proportions ;
 - l'apposition des affiches a pu constituer une manœuvre ayant entaché la sincérité du scrutin puisque l'affichage contenait des éléments de polémique électorale nouveaux auxquels le candidat adverse n'a pas pu répondre (nouvel article L.48-2 du Code électoral ou bandeaux sur affiches : Cons. Constit, 30 janv. 2013, AN Seine-Saint-Denis, 7e circ. ; ou injures sur panneaux officiels contrevenant à loi sur la liberté de la presse) ;

Là encore, le faible écart de voix entourant l'élection est un élément d'appréciation par le juge de l'effet produit par l'irrégularité, fût-elle constatée.

- La CNCCFP refuse que les documents (tracts, affiches...) ayant fait l'objet d'un affichage sauvage puisse être remboursés au candidat au titre du remboursement forfaitaire de l'État.

c) Les bulletins de vote :

Les bulletins doivent être imprimés en une seule couleur sur papier blanc d'un grammage compris entre 60 et 80 grammes au mètre carré et avoir les formats maximaux fixés à l'article R.30 du Code électoral. Les formats prescrits pour les élections de 2020 sont susceptibles d'être modifiés. Lors de l'élection de 2014, les bulletins devaient être présentés au format paysage.



ATTENTION - Le blanc est une couleur. Un bulletin comprenant un nom imprimé en blanc sur fond de couleur pourra être rejeté par la commission de propagande.

Il s'agit de format maximum. Le dépôt de bulletin ayant un format inférieur n'est pas interdit (CE 17 nov. 1965, *Élect. mun. de Montmorien*).

Les bulletins ne peuvent pas comporter d'autres noms de personnes que celui du ou des candidats ou de leurs remplaçants éventuels (article R.30 du Code électoral).

L'article L.52-3 du Code électoral autorise chacun des candidats ou liste de candidats à se faire imprimer un emblème sur le bulletin de vote.

2. LE·LA CANDIDAT·E

Il faut toutefois rester prudent sur les libertés des candidats quant à la réalisation des bulletins de vote ou des professions de foi. Leur acheminement est soumis à la commission de propagande qui pourrait rejeter du matériel de propagande qu'elle estimerait non conforme, malgré les jurisprudences conformes. Le juge des référés peut toujours être saisi mais, dans la pratique, le temps est trop court. Les candidats, s'ils souhaitent bénéficier de l'acheminement vers les électeurs, devront alors réimprimer à leurs frais les documents, sans possibilité de remboursement.

3. LES MÉDIAS

A- LE PRINCIPE DE LA LIBERTÉ DE LA PRESSE

Aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit ou ne limite les prises de position politiques de la presse dans les campagnes électorales. Le principe de la liberté de la presse, telle qu'elle est organisée par la loi du 29 juillet 1881, a été rappelé à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel et par le Conseil d'État. Toutefois, l'article 1^{er} de la loi du 30 septembre 1986 dispose que « *l'exercice de cette liberté ne peut être limité que dans la mesure requise par [...] le respect du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion* ».

Ainsi rien n'interdit la mention de l'élu dans la presse, étant entendu que les médias restent libres de relater la campagne électorale comme ils l'entendent, voire de soutenir, dans le traitement de l'information, tel ou tel candidat (CE, 15 juin 2005, *Élect. cant. de Roissy-en-Brie*, n° 273719 ; CE 12 janv. 2005, *élect. rég. de Guadeloupe*, n° 266252).

B- LES LIMITES APPORTÉES À LA PROPAGANDE ÉLECTORALE

L'article L.52-1 1^{er} alinéa du Code électoral interdit « *pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour du scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle* ». Cette interdiction était auparavant de trois mois. Depuis la loi du 14 avril 2011, elle est de 6 mois, soit à partir du 1^{er} septembre 2019.

Cette prohibition de tout « *procédé de publicité commerciale* » s'entend de la diffusion de tout message de propagande électorale ayant un support publicitaire, même effectué à titre gratuit (Cass. crim 7 juin 1990). Par ailleurs, le candidat bénéficie d'une protection contre les initiatives de tiers puisqu'aux termes de l'article L.52-16 du Code électoral, aucune forme de publicité commerciale ne peut être mise en œuvre à des fins électorales au profit d'un candidat ou d'une liste de candidats sans l'accord exprès du candidat, du responsable de la liste ou de leurs représentant dûment qualifiés.

4. LA COMMUNICATION DU PARTI

Cette prohibition de tout « *procédé de publicité commerciale* » s'entend de la diffusion de tout message de propagande électorale ayant un support publicitaire, même effectué à titre gratuit (Cass. crim 7 juin 1990). Par ailleurs, le candidat bénéficie d'une protection contre les initiatives de tiers puisqu'aux termes de l'article L.52-16 du Code électoral, aucune forme de publicité commerciale ne peut être mise en œuvre à des fins électorales au profit d'un candidat ou d'une liste de candidats sans l'accord exprès du candidat, du responsable de la liste ou de leurs représentant dûment qualifiés.

Cette interdiction de publicité vise aussi la diffusion de messages du candidat sous la forme de « *bandeau sur site Internet* » ou de « *pop-up* » permettant l'accès au site du candidat : le juge considère que si le visiteur du site doit faire une démarche volontaire pour accéder au site, il n'y a pas de publicité commerciale. Si au contraire, il est susceptible d'y accéder sans l'avoir demandé, la publicité commerciale est caractérisée.

La communication du parti dans son caractère politique est autorisée pendant toute la période relative à la campagne électorale.

Les journaux, tant du siège national que des fédérations, voire des sections, dans la mesure où ils conservent leur contenu d'informations générales à caractère politique, ne sont pas assimilés à de la propagande électorale.

Toutefois, si leur contenu venait à être modifié pour exprimer un appel explicite au vote du candidat X ou du candidat Y, alors les dépenses en question devront être intégrées au compte de campagne du ou des candidat(s) concerné(s).

En conclusion, les dépenses engagées par une formation politique en vue de renforcer, par une campagne nationale, son image dans la population, ne sont pas à imputer aux comptes de campagne des candidats de ce parti dès lors que ces dépenses ne sont pas exposées directement à leur profit.



ATTENTION - Le juge de l'élection ne s'attache pas à l'application littérale de ces dispositions. Il vérifie, en fonction de l'écart des voix, des pratiques réciproques des candidats, de l'impossibilité de répondre en cas de diffusion tardive, du caractère injurieux ou diffamatoire qui dépasse ou non les limites de la polémique électorale, si les abus de propagande imputés à un candidat doivent ou non donner lieu à l'annulation de l'élection, dès lors que celle-ci a été contestée par un électeur de la circonscription qui apporte au juge de l'élection la preuve de ses allégations.

Il est donc recommandé par votre formation politique d'adapter votre propagande électorale à celle de vos adversaires, en évitant la polémique excessive, mais en n'hésitant pas à saisir le juge des référés pour faire cesser immédiatement tout abus excessif et manifestement illicite (affichage sauvage, injures, etc.).

CHAPITRE 3 :

Budget et gestion de la campagne



1. COMMUNES DE MOINS DE 9000 HABITANT·E·S

Dans un premier temps, il est important pour le candidat de connaître le montant du budget dont il dispose et les structures à mettre immédiatement en place.

Il s'agit d'organiser le financement de la campagne dans les conditions autorisées par la loi.

L'article L.52-4 du Code électoral exclut pour les communes de moins de 9 000 habitants l'obligation faite aux candidats de recourir à un mandataire financier pour recueillir des fonds en vue du financement de leur campagne électorale. En conséquence, les candidats à ces élections n'ont pas à établir de compte de campagne, leurs dépenses ne sont pas soumises à un plafond et ils ne peuvent pas bénéficier du remboursement forfaitaire au titre de l'article 52-11-1 du Code électoral.

Cependant, l'article 52-8 concernant la réglementation des dons consentis par des personnes physiques (dons autorisés) ou par des personnes morales (dons interdits) leur est totalement applicable, à l'exception de la déductibilité fiscale. En effet, les dons consentis aux candidats de circonscriptions de moins de 9 000 habitants ne peuvent ouvrir droit à réduction fiscale quand bien même ils auraient désigné un « mandataire financier » (personne physique), possibilité qui ne leur est pas interdite formellement.

Enfin, il est important de noter que les dispositions législatives et réglementaires concernant les limites apportées en matière de propagande électorale et de communication par les collectivités locales leur sont de même totalement applicables en période électorale.

Il est alors préférable que le parti encaisse les dons et qu'il finance ensuite la campagne en réglant directement les factures ou en remboursant le candidat.

2. COMMUNES DE PLUS DE 9000 HABITANT·E·S

Le plafond des dépenses électorales (article L.52-11) concernant les circonscriptions de plus de 9 000 habitants implique pour les communes composées de plusieurs sections électorales d'apprécier ce seuil de 9 000 habitants au regard de la population de chaque section électorale (C.E 9 mars 1997, élections municipales de Marck en Calaisis). Il s'agit des communes composées de plusieurs agglomérations qui ont fait l'objet d'un sectionnement en application de l'article L.255 du Code électoral et des communes issues d'une fusion de communes en application de l'article L.255-1 du même Code.

En revanche, dans les communes associées qui représentent une population totale de plus de 3 000 habitants, il n'y a pas de sectionnement électoral (article L.261). Dans ce cas, le plafond des dépenses est calculé sur la population totale, telle qu'elle résulte du dernier recensement général.

3. PLAFOND LÉGAL DES DÉPENSES

Le dépassement du plafond légal des dépenses est une cause de rejet du compte de campagne impliquant le non remboursement des dépenses et le versement par le candidat d'une somme égale au montant du dépassement et, le cas échéant, l'inéligibilité du candidat tête de liste pour une durée maximale de 3 ans.

Dans un premier temps, il est donc important pour le candidat de connaître le montant du budget dont il dispose et les structures à mettre immédiatement en place. Il s'agit d'organiser le financement de la campagne dans les conditions autorisées par la loi.

Le barème permettant de fixer le plafond autorisé des dépenses électorales et du montant de la prise en charge des dépenses par l'État est fixé à l'article L.52-11 du Code électoral :

LE BARÈME : Article L. 52 -11 du Code électoral

Information

Le barème en euros défini à l'article L 52-11 du Code électoral bénéficie d'un coefficient de majoration de **1,23** (Décret 2009-1730 du 30 décembre 2009).

FRACTION DE LA POPULATION DE LA CIRCONSCRIPTION	PLAFOND PAR HABITANT DES DÉPENSES ÉLECTORALES	
	LISTES PRÉSENTES AU PREMIER TOUR	LISTES PRÉSENTES AU DEUXIÈME TOUR
N'excédant pas 15 000 hab.	1,22	1,68
De 15 001 à 30 000 hab.	1,07	1,52
De 30 001 à 60 000 hab.	0,91	1,22
De 60 001 à 100 000 hab.	0,84	1,14
De 100 001 à 150 000 hab.	0,76	1,07
De 150 001 à 250 000 hab.	0,69	0,84
Excédant 250 000 hab.	0,53	0,76

3. PLAFOND LÉGAL DES DÉPENSES

Pour les circonscriptions de Paris, Lyon et Marseille, la population à retenir est celle de chaque secteur.

EXEMPLES :

**1.- Plafond applicable aux listes présentes au premier tour :
circonscription de 35 128 habitants**

Ce total doit être multiplié par le coefficient de 1,23 pour obtenir le plafond maximal des dépenses électorales soit :

$$39\,016,48 \times 1,23 = \underline{\underline{47\,990\,€}}$$

Jusqu'à 15 000 habitants	1,22 x 15 000	18 300,00 €
De 15 0001 à 30 000 habitants	1,07 x 15 000	16 050,00 €
De 30 001 à 35 128 habitants	0,91 x 5 128	4 666,48 €
Montant du plafond avant majoration		39 016,48 €

**2- Plafond applicable aux listes présentes au second tour :
circonscription de 35.128 habitants**

Les listes reconduites ou fusionnées présentes au second tour de scrutin, devront respecter le **plafond de dépenses global au titre des deux tours** ainsi calculé :

Jusqu'à 15 000 habitants	1,68 x 15.000	25 200,00 €
De 15 001 à 30 000 habitants	1,52 x 15.000	22 800,00 €
De 30 001 à 35 128 habitants	1,22 x 5.128	6 256,16 €
Montant du plafond		54 256,16 €

3. PLAFOND LÉGAL DES DÉPENSES



ATTENTION - Le plafond des dépenses autorisées englobe pour une liste présente au second tour les dépenses engagées au premier et celles du second tour.

Pour reprendre l'exemple ci-dessus et du coefficient de majoration de 1,23, le total des dépenses autorisées pour une liste ayant franchi le cap du premier tour et se présentant au second tour ne pourra dépasser au total :

54 256,16 euros x 1,23 = **66 735 €**

Les dépenses de la campagne officielle (professions de foi, affiches et bulletins de vote) ne sont pas prises en compte dans le calcul du plafond et prise en charge par l'État sous condition de respecter les formes imposées par le Code électoral.

4. FUSION DES LISTES

Aux termes de l'article L.52-13 du Code électoral :

« Les dépenses exposées par des candidats ayant agi séparément avant de figurer sur une même liste sont totalisées et décomptées comme faites au profit de cette liste lorsqu'elle a été constituée avant le premier tour.

Lorsqu'il est établi une nouvelle liste en vue du second tour de scrutin, les dépenses visées à l'article L.52-12 sont totalisées et décomptées à compter du premier tour de scrutin au profit de la liste à laquelle appartenait le candidat tête de liste lorsqu'il avait cette qualité au premier tour ou, à défaut, de la liste dont est issu le plus grand nombre de candidats figurant au second tour sur la nouvelle liste. »

A- FUSION DE LISTES AVANT LE PREMIER TOUR

Une fusion de listes ne peut s'effectuer qu'avant le dépôt officiel de la liste au premier tour. Il en est de même pour le second tour.

Dans le cas de fusion avant le premier tour, seule la liste fusionnée présente un compte de campagne.

Le compte retrace l'ensemble des dépenses et des recettes de chacun des candidats de la liste ayant agi séparément avant de se retrouver sur cette même liste. Seul le candidat désigné comme tête de liste doit déposer le compte de campagne. Le total des dépenses cumulées de chacun des candidats de la liste définitive ne doit pas dépasser globalement le plafond fixé par la loi au titre du premier tour.

Si plusieurs mandataires avaient été désignés par les différents candidats figurant sur la liste déposée, il y a lieu de clôturer les comptes bancaires ouverts pour n'en conserver qu'un seul.



ATTENTION - Aux dépenses engagées et payées directement par les candidats sans passer par un mandataire

Toutes les pièces justificatives de ses opérations devront être, bien entendu, jointes au compte de campagne de la liste déposée.

Les candidats seront dès lors particulièrement attentifs aux actions des partenaires de gauche qui ont d'ores et déjà annoncé une candidature séparée et dont le rapprochement est probable avant le 1^{er} tour. Les frais engagés par les candidats qui ne maintiendraient pas une liste séparée seront à retracer au compte de campagne.

4. FUSION DES LISTES

B- FUSION DE LISTES APRÈS LE PREMIER TOUR

En cas de fusion de listes, chaque candidat tête de liste au premier tour et absent au second tour doit déposer un compte de campagne retraçant les dépenses engagées jusqu'au premier tour de l'élection et des recettes jusqu'à la date de dépôt du compte de campagne.

Pour ce qui concerne la liste issue de la fusion d'une ou de plusieurs listes entre les deux tours, cette liste « fusionnée » devra déposer un compte de campagne incluant d'une part, les dépenses exposées entre les deux tours par l'ensemble des candidats présents au deuxième tour sur la liste fusionnée et, d'autre part, les dépenses engagées avant le premier tour par la seule liste dont le candidat était déjà tête de liste ou de la liste dont est issu le plus grand nombre de candidats figurant au second tour sur la nouvelle liste.

Dans l'hypothèse rare où un candidat conduirait en tant que tête de liste au deuxième tour une liste fusionnée sans avoir lui-même été tête de liste au premier tour, il devra inclure dans son compte de campagne les dépenses engagées avant le premier tour par la liste qui a fourni à la liste fusionnée le plus grand nombre de ses candidats.

C- RESPECT DES PLAFONDS AU SECOND TOUR EN CAS DE FUSION DE LISTES

Pour éviter tout risque de rejet du compte de campagne pour dépassement du plafond des dépenses, il est important d'avoir une parfaite connaissance des limites d'engagement de dépenses.

Pour apprécier concrètement cette obligation, nous reprenons l'exemple exposé ci-dessus pour une circonscription de 35 128 habitants :

1. le plafond maximal de dépenses autorisé est de :

- Plafond du premier tour : 47 990 €
- Plafond du deuxième tour : 66 735 €

5. LE·LA MANDATAIRE FINANCIER

Liste s	Suffrages exprimés obtenus au 1er tour	Dépenses engagées jusqu'au 1er tour En €	Montant maximal de dépenses « disponible » entre les deux tours En €
A	4 %	7 500	/
B	20 %	38 000	28 735
C	45 %	35 000	31 735
D	11 %	29 000	37 735
E	15 %	25 000	41 735

Dans l'hypothèse d'une fusion de liste entre C et E (C étant la liste « fusionnée » présente au second tour), la liste C pourrait engager au maximum entre les deux tours un montant de dépenses égal à 31 735 euros.

Par contre, si E se présentait comme la liste fusionnée, elle pourrait engager un montant maximal de dépenses à hauteur de 41 735 euros.

En conséquence, dans le cas d'une fusion de listes, il faudra retenir les dépenses engagées au premier tour par la liste qui sera considérée comme celle, unique, issue de la fusion et les comparer au plafond maximal autorisé pour les deux tours.

2. LE·LA MANDATAIRE FINANCIER

A- DÉSIGNATION DU·DE LA MANDATAIRE FINANCIER

Conformément aux dispositions de l'article L.52-4 du Code électoral, un mandataire est obligatoire dès lors que le candidat se présente dans une circonscription de plus de 9 000 habitants dans laquelle les dépenses sont plafonnées. Il s'agit en outre d'une condition obligée avant de procéder à l'enregistrement de la candidature à la préfecture.

Même si le candidat finance sa campagne uniquement sur ses deniers personnels, sans recourir aux dons des personnes physiques et à sa formation politique, il est quand même obligé de désigner un mandataire financier. Il devra justifier des fonds personnels mis à disposition du mandataire financier qu'il a désigné pour assurer le paiement des dépenses engagées en précisant l'origine.

Dans le cas où le candidat finance partiellement sa campagne sur ses deniers personnels et que le complément provienne soit de dons de personnes physiques, soit de prêts bancaires, soit d'apports du parti (contribution définitive ou prêts par exemple), tous les versements devront obligatoirement transiter par le compte du mandataire financier.



ATTENTION - Au plus tard au dépôt de sa candidature, le candidat devra désigner un mandataire financier dans les formes prescrites et régulariser la situation des dépenses que lui ou autrui aura réglé personnellement avant la désignation de ce mandataire.

La régularisation des dépenses antérieures à la désignation du mandataire doit obligatoirement s'effectuer avant le dépôt du compte de campagne. Il est souhaitable que cette régularisation se fasse le plus rapidement possible dès l'ouverture du compte bancaire du mandataire de la manière suivante :

- Au vu des pièces justificatives des dépenses antérieurement payées par le candidat ou un tiers et identifiées comme devant être retracées dans le compte de campagne, le candidat opère le versement nécessaire à son mandataire, soit en émettant un chèque à son nom, soit en procédant de préférence à un virement bancaire. Simultanément, il est remis au mandataire la totalité des pièces justificatives des dépenses concernées ; les fonds permettant au mandataire de rembourser au candidat et aux tiers les dépenses qu'ils ont eux-mêmes payées antérieurement à la désignation du mandataire peuvent provenir de l'apport personnel du candidat comme précisé ci-dessus, mais aussi des dons ou des apports définitifs des partis.
- Immédiatement, le mandataire « rembourse » le candidat et les tiers en émettant un chèque ou un virement au nom de ceux-ci.

2. LE·LA MANDATAIRE FINANCIER

Le compte de campagne ne distingue en aucun cas les deux périodes (avant et après la nomination du mandataire financier) : la régularisation, obligatoirement opérée avant le dépôt du compte, fera apparaître que toutes les dépenses imputées au compte de campagne ont bien transité par le mandataire financier désigné.

Même si la régularisation intervient dans les conditions prescrites par la loi, la CNCCFP peut ultérieurement contester le caractère électoral d'une dépense qui aurait ainsi été régularisée par transition par le compte du mandataire.

En revanche, si la régularisation n'intervenait pas, la CNCCFP serait fondée à rejeter le compte de campagne et à saisir le juge de l'élection qui pourrait déclarer le candidat inéligible, la formalité de régularisation après la désignation du mandataire financier étant considérée comme une formalité substantielle (Conseil d'État, 23/09/2005, élections cantonales de Saint-Paul 3^e, candidat inéligible, le remboursement des dépenses par le mandataire financier n'étant pas intervenu après sa désignation pour une somme de 1 319 € payée par le candidat et une facture de téléphone mobile de 406 € prélevée sur le compte personnel du candidat ; Conseil d'État, 10/08/2005, élections cantonales de Château Renard et Conseil d'État, 27/07/2005, élections cantonales de Châtenay-Malabry).

B- RÔLE DU·DE LA MANDATAIRE FINANCIER

Il est le seul habilité à recueillir les dons de personnes physiques versés au profit du candidat et à délivrer les reçus de don. Tous les dons (nominatifs ou par collecte) doivent **obligatoirement** être versés sur le compte bancaire du mandataire avant toute utilisation.

Le mandataire financier paie toutes les dépenses de la campagne, à l'exception de celles prises en charge directement par un parti. Pour ce faire, il reçoit tous les fonds destinés au financement de la campagne (apports du candidat et des colistiers, montants, éventuellement fractionnés, en fonction des besoins, des prêts bancaires souscrits par le candidat, prêts du parti consentis au candidat, versés directement au compte du mandataire, dons et recettes diverses).

Dès que le mandataire financier est désigné, le candidat, les colistiers, les militant ne paient plus aucune dépense de campagne, sauf celles relatives aux frais de carburant, de location de voiture par carte bancaire, des frais de téléphone personnel, des frais d'achats par Internet (mais de faibles montants - inférieur), et des intérêts bancaires prélevés sur son compte personnel.

2. LE·LA MANDATAIRE FINANCIER

Il faut bien avoir conscience qu'une fois le mandataire désigné, le candidat, ainsi que tous les tiers, doivent s'abstenir de tout règlement direct de dépenses à caractère électoral.

Les actes et documents émanant d'un mandataire et destinés aux tiers doivent indiquer le nom du candidat bénéficiaire des sommes collectées, la dénomination de l'association de financement ou le nom du mandataire financier personne physique et la date de désignation.

Ils doivent reproduire les dispositions de l'article L.52-8 du Code électoral relatif aux dons (voir en annexe) sous peine de contravention pénale et, le cas échéant, de rejet du compte de campagne par la CNCCFP ou par le juge de l'élection (CE, 17 septembre 1999, n° 200896, élections cantonales de Lattes, dans le cas d'un conseiller général élu démissionné d'office, au motif qu'il avait lancé un appel aux dons en indiquant son nom et son adresse personnelle).

C- MISE EN PLACE DU·DE LA MANDATAIRE FINANCIER

Au plus tôt, le premier jour du douzième mois qui précède le mois du premier tour de scrutin.

Pour les élections ayant lieu les 15 et 22 mars 2020, le mandataire financier peut avoir été désigné à partir du 1^{er} mars 2019.

Au plus tard, le jour du dépôt de la candidature des candidats intéressés par l'élection.

D- CHOIX DU·DE LA MANDATAIRE

Le mandataire peut être soit une personne physique, soit une personne morale (association de financement électoral).

RECOMMANDATION : nous recommandons de passer pour des élections municipales par une personnes physique. Procédure moins lourde et plus efficace.

2. LE·LA MANDATAIRE FINANCIER



ATTENTION - Incompatibilités

Le candidat, les colistiers et l'expert-comptable chargé de la présentation du compte de campagne ne peuvent être mandataire financier, personne physique.

Un même mandataire, personne physique ou personne morale, ne peut être commun à plusieurs candidats (article L.52-4 alinéa 1^{er} du Code électoral) pour le même scrutin.

IMPORTANT - Le candidat peut changer de mandataire à tout moment mais il ne peut en avoir qu'un seul à la fois.

a) Le·la mandataire « personne physique »

Il ou elle est désigné·e par le candidat.

Le candidat doit obligatoirement déclarer par écrit à la préfecture de son domicile le nom du mandataire financier qu'il choisit. Cette déclaration doit être accompagnée de l'accord exprès du mandataire désigné. Si la déclaration ne comporte pas l'accord du mandataire désigné, alors cette omission conduit à l'inéligibilité du candidat (Conseil d'État, 01/04/2005, élections européennes 2004, Nord Ouest).

La préfecture remet au candidat un récépissé que ce dernier devra joindre à son compte de campagne. Ce récépissé établit formellement la date de désignation du mandataire et est le point de départ de l'interdiction de règlement des dépenses par le candidat ou tout tiers à l'exception des partis politiques.

Il est impératif que la personne désignée mandataire financier soit disponible depuis sa désignation jusqu'à la décision notifiée par la CNCCFP portant sur le compte. Le mandataire, comme le candidat, doivent être conscients de cette contrainte. Les fonctions de mandataire courent sur une durée qui, dans la plus part des cas, est supérieure à une année. En effet, un mandataire désigné en septembre 2019 par exemple pourra encore avoir à répondre aux questions de la CNCCFP jusqu'au mois de novembre 2020 !

2. LE·LA MANDATAIRE FINANCIER

b) Le·la mandataire - personne morale - l'association de financement électoral

L'association de financement électoral est un groupement de personnes associées dans le but d'être le mandataire financier du candidat et dont les statuts établis selon les dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901 désignent notamment le président et le trésorier.

Le président de l'association effectue la déclaration et le dépôt des statuts à la préfecture du siège social de l'association. Il doit joindre également un accord écrit du candidat (voir modèles joints). Comme pour les mandataires personnes physiques, la préfecture remet au candidat un récépissé de déclaration de la création de l'association de financement.

Comme pour le mandataire personne physique, ce récépissé (et non la parution au J.O.) établit formellement la date de désignation du mandataire et se trouve donc être le point de départ de l'interdiction de règlement des dépenses par le candidat ou tout tiers à l'exception des partis politiques.



ATTENTION – Le candidat et les colistiers ne peuvent être membres de l'association de financement. L'expert-comptable chargé de la présentation du compte de campagne ne peut exercer les fonctions de président ou de trésorier de cette association. Il est fortement conseillé d'interdire même la simple possibilité à l'expert-comptable d'être membre de l'association.

Comme pour le mandataire personne physique, les membres de l'association doivent être particulièrement disponibles à compter de leur désignation jusqu'à la décision notifiée portant sur le compte par la CNCCFP.

E- LES FONCTIONS EXCLUSIVES DU·DE LA MANDATAIRE FINANCIER

Le mandataire est chargé :

- d'ouvrir un compte bancaire unique. L'intitulé du compte précise que le titulaire agit en qualité de mandataire du candidat. Le mandataire est seul titulaire de la signature du compte. Toutefois en cas de nécessité, le candidat peut intervenir auprès de la banque pour bloquer le compte,
- de régler la totalité des dépenses de campagne à partir de ce compte,
- d'encaisser la totalité des recettes de campagne,
- de délivrer les reçus de don aux donateurs,
- de fournir tous justificatifs de recettes et dépenses à l'expert-comptable,
- le cas échéant, d'établir une attestation à joindre au compte de campagne signé par le candidat, précisant que le compte bancaire ouvert ne retrace ni dépense ni recettes (sous certaines conditions, cette attestation remplace le visa de l'expert-comptable, voir ci-après).

2. LE·LA MANDATAIRE FINANCIER

Exclusivité

On parle d'exclusivité car cette mission ne peut être assumée par aucune autre structure :

Aucun autre compte bancaire ne doit retracer les dépenses et recettes de la campagne (Conseil constitutionnel, n° 93-1213, 16 décembre 1993, AN. Alpes-Maritimes, 2^e, Figueras c/ Estrosi).

Aucune dépense ne peut être réglée en dehors du mandataire financier, à l'exception des dépenses prises en charge par les partis ou groupements politiques ou des « menues dépenses » engagées par le candidat, les colistiers, les militants... pour des raisons de commodité (frais d'essence, petits frais divers...), à condition toutefois que le pourcentage des dépenses, réglées par le candidat en lieu et place du mandataire financier désigné, soit faible.

La CNCCFP précise, sous réserve de son appréciation au cas par cas, que peuvent être acceptés des paiements directs représentant un total inférieur à 10 % du montant total des dépenses inscrites au compte de campagne et 3 % du montant du plafond autorisé. Cependant, la Commission tient aussi compte du montant unitaire des dépenses en cause, pouvant considérer que rien ne justifiait que le règlement n'ait pas été effectué par le mandataire.

Aucune recette de campagne ne peut être encaissée en dehors du mandataire

financier. (Conseil d'État, n° 132315, 23 octobre 1992, Élection cantonale partielle Nice, 5^e, Panizolli ; Conseil constitutionnel, 14 décembre 1993, n° 93.2026, AN Vaucluse 4^e circ.) ; **aucun appel aux fonds extérieurs ne peut être lancé avant la désignation d'un mandataire financier** (Conseil d'État, n° 200 896, 17 septembre 1999, Élections cantonales de Lattes). Aucun versement de don ne peut être effectué antérieurement à la désignation du mandataire.



ATTENTION - Est contraire à la loi une structure de soutien ordinaire et informelle (comité, association) qui encaisse des cotisations ou des dons et prend en charge des dépenses électorales sans être la structure désignée comme mandataire financier du candidat. (T.A. Lille, n° 95.4744, 11 janvier 1996, Élections municipales Loos ; Conseil constitutionnel, n° 93- 1316, 16 novembre 1993, AN, Alpes de Haute Provence, 1^{ère} circ., Fine et CNCCFP c/Rinaldi).

2. LE·LA MANDATAIRE FINANCIER

Gestion du compte bancaire

Les dispositions de l'article L.52-6 du Code électoral organisent un véritable droit à l'ouverture du compte bancaire pour obliger les établissements bancaires, qui étaient parfois réticents à le faire, à ouvrir rapidement un compte. Tout mandataire a droit à l'ouverture de ce compte et à la mise à disposition des moyens de paiement nécessaires à son fonctionnement, sur présentation d'une attestation sur l'honneur qu'il ne dispose pas déjà d'un autre compte. En cas de refus ou de clôture du compte à l'initiative de l'établissement, le mandataire peut s'adresser à la Banque de France pour qu'elle lui désigne un autre établissement. La Banque de France doit statuer dans un délai d'un jour ouvré à compter de la demande du mandataire.

Exhaustivité du compte

Le compte bancaire unique doit être le passage obligé de tous les fonds monétaires dont peut bénéficier le candidat et il doit servir à régler toutes les dépenses en vue de l'élection. À l'exception des dépenses payées directement par le parti politique pour le compte du candidat et des avantages en nature dont a bénéficié le candidat, le compte bancaire du mandataire devra correspondre au compte de campagne déposé par le candidat : le solde du compte du mandataire (recettes encaissées portées au crédit du compte bancaire diminué des dépenses payées et débitées du compte) devra correspondre parfaitement au solde du compte de campagne déposé par le candidat (les dépenses payées par le parti et les avantages en nature sont en effet portés en recettes et en dépenses, pour le même montant, au compte de campagne, et n'ont donc aucune incidence sur le solde).



ATTENTION - Si la CNCCFP constate que le solde du compte du mandataire n'est pas identique au solde du compte de campagne, cela signifie que :

- soit les dépenses antérieures à la désignation du mandataire n'ont pas été remboursées alors qu'elles figurent comme « réglées par le mandataire » au compte de campagne ;
- soit le mandataire n'a pas encaissé toutes les recettes retracées au compte de campagne ;
- soit certaines dépenses portées au compte ne sont pas réglées au dépôt du compte, ce qui signifie que le compte est présenté, le cas échéant, en déficit.

Chacun de ces motifs donnera lieu à instruction contradictoire par la CNCCFP qui décidera, en fonction des réponses que lui apportera le candidat, s'il y a lieu ou non de saisir le juge de l'élection en rejetant le compte de campagne.

CHAPITRE 4 :

Les comptes de campagnes

Le compte de campagne constitue la traduction financière des recettes et dépenses de campagne.

L'adresse du candidat portée sur le compte sera celle retenue par la Commission pour engager les éventuelles procédures contradictoires. Il est important de donner un numéro de téléphone auquel le candidat pourra être joint par la Commission.

Il est important de préciser les notions de recettes et dépenses telles qu'elles ont été définies par le législateur.



1. LES RECETTES

Les recettes ne sont pas plafonnées. Un mandataire peut recueillir plus d'argent que le plafond autorisé des dépenses. Il est cependant recommandé que le mandataire conserve au dépôt du compte de campagne un excédent de trésorerie, une fois toutes les dépenses réglées. De cette manière, le candidat évitera tout risque de présenter un compte déficitaire en cas de réformation par la CNCCFP et **le compte de campagne sera présenté non en équilibre mais en excédent.**

Parmi les recettes de campagne autorisées, le législateur a opéré une distinction entre celles effectivement versées au compte unique du mandataire financier, et les recettes qui ne se caractérisent pas par un mouvement financier sur ce compte.

A- LES RECETTES VERSÉES AU-À LA MANDATAIRE FINANCIER

On distingue 4 catégories :

- Les apports financiers du candidat, financés ou non par des prêts qu'il a souscrits ou qui lui ont été consentis,
- Les dons des personnes physiques,
- Les contributions monétaires définitives des formations politiques,
- Les recettes diverses.

a) Apports personnels du·de la candidat·e

Le montant des contributions personnelles du candidat et de ses colistiers n'est pas limité. Il n'existe donc pas de plafond d'apport des candidats.

Le candidat et ses colistiers versent chacun des apports personnels, et non des dons, et ne peuvent bénéficier de la délivrance d'un reçu de don et de la réduction fiscale qui y est attachée.

La preuve de l'origine personnelle des fonds peut être demandée par la CNCCFP pendant la période d'examen du compte. Cette origine pourra être justifiée par la production de déclaration fiscale, de relevés de compte bancaire, etc. (CE, 16 décembre 1992, Élection régionale Nord-Pas-de-Calais, Nord, CNCCFP c/Borloo, n° 136066, 139 893) Il est donc essentiel tout au long de la campagne de matérialiser ces éléments de preuve dans un dossier spécifique.

Le candidat peut financer sa campagne par des emprunts. Il s'agit bien d'un emprunt souscrit par le ou les candidats, en son/leur nom, et non un emprunt souscrit par le mandataire.

1. LES RECETTES

Les emprunts peuvent être obtenus auprès de personne physique, groupement politique, organisme bancaire domicilié au sein de la Communauté Européenne (les sections non consolidées n'ont plus le droit de prêter à un candidat). Il peut s'agir, soit d'un établissement de crédit, soit d'un particulier personne physique, soit d'un parti politique. Dans tous les cas, la copie du contrat de prêt ainsi que l'échéancier devront être produits avec le compte de campagne.

Seules les sections consolidées peuvent apporter à titre définitif des fonds à un candidat, régler directement des dépenses ou faire un prêt à un candidat. Les sections non consolidées ne peuvent en aucun cas contribuer en aucune manière à la campagne.



ATTENTION - S'agissant des prêts accordés par les personnes physiques, la CNCCFP recommande de ne pas accepter des sommes supérieures à 4 600 euros, montant maximum des dons autorisés par personne physique. Si l'emprunt devait dépasser cette somme, la CNCCFP se réserve le droit de demander la preuve du remboursement. À défaut, elle considérerait cet apport comme un don supérieur au plafond autorisé.

L'apport du candidat peut être ajusté selon les besoins de la campagne : des apports complémentaires peuvent être effectués à tout moment par le candidat, mais impérativement avant le dépôt du compte de campagne. En effet, les dispositions de l'article L.52-4 du Code électoral permettent de recueillir des recettes par le mandataire jusqu'au dépôt du compte. Il n'est donc plus indispensable que tout contrat ou convention de prêt soit daté antérieurement au tour du scrutin où l'élection est acquise, le versement intervenant toutefois au plus tard avant le dépôt du compte, puisque la recette doit permettre de régler effectivement des dépenses de la campagne avant le dépôt du compte de campagne.

Par « versement avant le dépôt du compte », il faut entendre « versement inscrit sur le compte bancaire du mandataire au plus tard au jour du dépôt ». Une simple écriture de versement de recette en comptabilité avec une inscription sur le relevé bancaire à une date postérieure au dépôt du compte aboutit à un compte en déficit et donc entraîne le rejet de ce dernier.

Le document contractuel doit obligatoirement être joint au compte de campagne déposé et le montant est à retracer sur la ligne « emprunts » correspondante (lignes 7022, 7023 ou 7025 des recettes) et il doit être précisé sur l'annexe n° 3, l'identité du prêteur.

RECOMMANDATION - Il est préférable que les emprunts souscrits par le candidat ou ceux qui lui sont consentis, soient versés directement sur le compte bancaire ouvert par le mandataire.

1. LES RECETTES

Intérêts d'emprunt :

Dès qu'il est établi qu'un emprunt a été souscrit par le candidat pour financer sa campagne, l'intégration dans le compte de campagne des intérêts échus et réglés par ce dernier est obligatoire.

Est obligatoire l'intégration des intérêts d'emprunt normalement échus à la date d'expiration du délai légal du dépôt du compte, soit deux mois après la date à laquelle l'élection a été acquise, dans la mesure où ils ont été effectivement payés avant le dépôt du compte. De même l'imputation au compte de campagne pourra aussi concerner les intérêts (échus et non échus) d'emprunts souscrits en cas d'élection générale, un an avant le scrutin et sur une période qui court en général sur 15 à 18 mois, donc au-delà du dépôt du compte.

Toutefois, la position de la Commission a évolué sur la possibilité ou non de permettre l'inclusion parmi les dépenses remboursables des intérêts réglés par anticipation (c'est-à-dire des intérêts non échus au jour de l'élection).

Elle accepte de les prendre en compte sur une période maximale de 9 mois après la date du scrutin, quelle que soit la durée de l'emprunt souscrit tout en se préservant la possibilité de réduire encore ce délai en cas de contentieux, les délais étant alors plus brefs.

Il est important de préciser qu'une formation politique qui prête des fonds à un candidat peut demander - ou non - le versement d'intérêts. Dans le cas où le versement d'intérêts résulte des engagements réciproques, leur taux ne doit pas excéder les limites fixées par le marché.

b) Les dons des personnes physiques

Dons autorisés

Depuis la loi du 19 janvier 1995, seules les personnes physiques sont autorisées à verser des dons ou à consentir des avantages en nature, assimilés aux dons.

Les professions libérales qui n'exercent pas sous forme de société ne sont pas des personnes morales sauf si elles sont organisées sous la forme de société civile professionnelle. Les artisans ne sont pas non plus des personnes morales. En revanche, les associations, les syndicats et les mutuelles sont des personnes morales (décision CNCCFP du 4 mai 2006 relative à la présentation des comptes de campagne en vue de l'élection présidentielle, JO du 25 mai 2006), de même que les sociétés unipersonnelles.

1. LES RECETTES

La période de perception commence au premier jour, à compter de la date de désignation du mandataire (qui peut intervenir à tout moment, à compter du premier jour du douzième mois qui précède le mois du premier tour de scrutin).

Les dons des personnes physiques, comme d'ailleurs les autres recettes de la campagne, peuvent être encaissés et figurer au compte du mandataire et au compte de campagne pendant l'année précédant le scrutin jusqu'au dépôt du compte de campagne du candidat, sans condition (article L.52-4 du Code électoral).



ATTENTION

Tous les dons doivent OBLIGATOIREMENT être recueillis par l'intermédiaire du mandataire financier, seul ce dernier est habilité à percevoir des dons.

Le montant global des dons en espèces ne peut excéder 20 % du plafond des dépenses autorisées lorsque celles-ci sont égales ou supérieures à 15 000 euros.

Tout don de plus de 150 euros doit être versé par chèque, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire. Un don supérieur à 150 euros ne peut pas être versé en espèces (CC, 14 décembre 1993, A.N Hérault, 5^e, CNCCFP c/Beauverger, n° 93-1859; T.A. Nice, 18 septembre 1991, Élection cantonale partielle, Nice, 5^e, CNCCFP c/Panizolli, n° 91-1539).

Les dons ne pouvant être perçus que par l'intermédiaire du mandataire financier et sur le compte bancaire unique ouvert par lui, la perception des dons par des systèmes Internet intermédiaires sécurisés est interdite, notamment le système Paypal.

Par contre, les dons par Internet peuvent être effectués au travers du système Paybox.

Les dons consentis par une personne physique dûment identifiée pour le financement de la campagne d'un ou plusieurs candidats lors des mêmes élections ne peuvent excéder 4 600 euros (T.A. Nancy, n° 922129, 23 février 1993, Élection cantonale, Nancy Nord, CNCCFP c/Benigna) ; Conseil constitutionnel, 6 février 2003, AN Bouches-du-Rhône, 1^{ère} circ.). **Attention : ce plafond de 4 600 € concerne à la fois les dons en numéraire et les dons en nature.**

1. LES RECETTES

Dans l'hypothèse où un don supérieur à ces montants aurait été perçu, une régularisation s'impose avant le dépôt du compte. En ce cas, il convient d'annuler l'opération sur la souche du carnet de reçus, d'y joindre le reçu initial remis au donateur et de lui délivrer un autre reçu en lui restituant la différence entre la somme versée et la somme autorisée. Cette régularisation doit nécessairement intervenir avant le dépôt du compte de campagne.

Les collectes perçues en espèces au cours d'un meeting, d'un banquet, etc. organisé par le candidat sont à reporter globalement, réunion par réunion, au compte de campagne dans l'annexe 1 « Dons des personnes physiques - Collectes ». Il faut penser à conserver les informations relatives à ces réunions ou meetings : date, lieu, nombre de personnes présentes... ainsi que tous les documents attestant la réalité de cette opération (coupures de presse, photoreportages, etc.).

Les sommes perçues au cours de ces collectes en espèces, et éventuellement par chèques (auquel cas le donateur identifié bénéficiera d'un reçu fiscal), doivent être impérativement reversées sur le compte du mandataire financier.

Reçus et déductions fiscales

Le mandataire délivre à tout donateur un reçu nominatif détaché d'un carnet de reçus de don remis par la préfecture, permettant éventuellement une déduction fiscale pour le donateur dans les conditions prévues par l'article 200 du Code général des impôts (66 % du montant du don dans la limite de 20 % du revenu imposable). Les apports des candidats ne sont pas des dons et n'ouvrent donc pas droit à émission d'un reçu.

La délivrance d'un reçu de don est obligatoire, même si le don est versé en espèces (sauf le cas des collectes). Les dons ne sont déductibles que si le candidat a déposé son compte de campagne.

Seuls les dons versés au mandataire financier par chèque, carte bancaire, prélèvement automatique et virement bancaire ouvrent droit à la réduction d'impôts. Les dons versés en espèces, n'ouvrent jamais droit à réduction fiscale et ce, malgré l'émission d'un reçu fiscal au donateur.

1. LES RECETTES

c) Les contributions financières des formations politiques à titre définitif

Les formations politiques ont le droit de contribuer sans limite à la campagne des candidats qu'elles soutiennent, soit par voie de financement direct, soit par la prise en charge de dépenses.

La contribution financière d'un parti ou groupement politique peut être versée jusqu'à la date limite de dépôt du compte (soit dans les deux mois suivant le tour de scrutin définitif).

Les contributions doivent être versées au mandataire financier du candidat.

Seules les structures reconnues par la CNCCFP comme « formation politique » peuvent participer, directement ou indirectement, à la campagne électorale d'un candidat (cf. supra). Le parti pourra, s'il le souhaite, contribuer au financement de la campagne du candidat, non pas de manière définitive, mais tout simplement de manière provisoire, au travers de prêts. Des conventions financières (voir modèles en annexe) seront alors signées entre le parti et le candidat précisant les sommes prêtées, les modalités de remboursement et éventuellement les garanties apportées par le candidat au parti.

Ces prêts seront à inscrire sur la ligne de recettes « Emprunts auprès des formations politiques » (rubrique 7023), l'identité de la partie versante étant détaillée sur l'annexe 3. La convention financière peut être établie à une date antérieure au scrutin ; mais le versement du prêt doit intervenir avant le dépôt du compte de campagne (ordonnance 2003).

d) Les recettes diverses

Quelle que soit leur origine, ces recettes doivent être déclarées et doivent avoir transité par le compte unique du mandataire financier.

Les recettes peuvent recouvrir :

- des recettes commerciales (vente de tee-shirts, pin's...) ;
- des produits financiers (le mandataire peut placer les fonds encaissés en attendant de régler les dépenses engagées en vue de l'élection) ;
- les produits des manifestations (tombolas, banquets, etc.). Les dépenses exposées à ces occasions, comme les recettes perçues, même en espèces, doivent obligatoirement transiter par le compte bancaire unique ouvert par le mandataire financier.

La CNCCFP a précisé sa position concernant la prise en compte dans l'organisation des banquets républicains de la participation des convives. Elle admet, à titre d'exception, l'imputation au compte de campagne du solde correspondant à la contraction entre les frais de restauration et la participation des convives, une comptabilité annexe devant être produite. Les autres dépenses de la manifestation (salle, sonorisation...) doivent, en revanche, figurer en totalité au compte de campagne.

1. LES RECETTES

B- LES RECETTES QUI NE SONT PAS VERSÉES AU-À LA MANDATAIRE FINANCIER

a) Les recettes qui donnent lieu à évaluation : les concours en nature

Les concours en nature suivent le même régime d'interdictions, de limitations et de plafonnement que celui des dons.



ATTENTION - Les apports en nature sont exclus du remboursement forfaitaire de l'État. Il appartient à chaque candidat, en fonction des moyens financiers dont il dispose, de choisir entre le recours à un prestataire qu'il devra régler, ou le recours à des avantages en nature, tout en s'assurant de la régularité de ces avantages dès lors qu'ils sont proposés par des tiers.

L'interdiction des avantages en nature des personnes morales

Les personnes morales, publiques et privées, ne sont pas autorisées à consentir des avantages ou des dons en nature au candidat (exemples : rabais, remises, ristournes accordées par des fournisseurs, prestations gratuites, utilisation à des fins de propagande électorale d'un bulletin local diffusé par une collectivité publique, recours gratuit à des moyens de la collectivité publique comme un véhicule de fonction, l'utilisation de la photocopieuse, du site Internet de la collectivité, etc.).


Il convient de noter la sévérité de la jurisprudence (Conseil d'État. n° 176967, 2 octobre 1996, Élections municipales Annemasse, CCFP c/Borel), qui rend inéligible un candidat au seul motif que deux de ses amis politiques, par ailleurs imprimeur et graphiste, avaient réalisé pour son compte des prestations gratuites (impression de documents), déclarées comme avantage en nature au compte de campagne, alors que ces deux entreprises étaient constituées sous la forme de SARL.

De même, la candidate tête de liste aux élections régionales de 2004 qui a bénéficié de la mise à disposition gratuite par une société d'une salle pour l'organisation d'une réunion de soutien de la liste, a vu son compte de campagne rejeté à bon droit par la CNCCFP (Conseil d'État, n° 273946, 18 mars 2005, élections régionales Franche-Comté).

Les candidats peuvent être tentés de rechercher les prix les plus bas possible. Pour éviter toute remise en cause des prix pratiqués, il est conseillé aux candidats de faire établir plusieurs devis par des entreprises différentes pour démontrer la réalité des prix du marché et de n'accepter en aucun cas un rabais, une remise ou une ristourne qui apparaîtrait sur la facture.

1. LES RECETTES

Exemples de dons en nature autorisés ou interdits :

- ✗  le don ou le prêt gratuit d'un photocopieur par une société à un candidat est interdit,
- ✓ le don ou le prêt gratuit de cette même photocopieuse (dont la valeur d'utilisation sur la période électorale ne peut excéder 4 600 €) par un avocat exerçant en profession libérale est autorisé,
- ✗ le don ou le prêt gratuit de cette photocopieuse par un avocat exerçant sous la forme d'une société civile professionnelle est interdit,
- ✗ un don en nature (exemple : mise à disposition gratuite d'une salle), à l'occasion du banquet, par un commerçant exerçant sous la forme d'une SARL est interdit,
- ✓ par contre, ce même don ou prêt gratuit par un commerçant individuel, à condition que le montant n'excède pas un montant de 4 600 € est autorisé,
- ✗ financement d'un journal de campagne ou d'un bilan de mandat par des recettes publicitaires : dons interdits provenant de personnes morales (voir Chapitre III - Le compte de campagne, 2- dépenses).

LES SEULES PERSONNES MORALES ÉCHAPPANT À L'INTERDICTION DU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES PAR LES PERSONNES MORALES SONT LES FORMATIONS POLITIQUES.

Les apports en nature du·de la candidat·e

Le candidat et les colistiers peuvent contribuer à leur campagne sous la forme d'avantages en nature. Ils produiront alors des attestations permettant l'évaluation de ces avantages (exemple : utilisation de ses locaux personnels, d'une photocopieuse, d'un site Internet personnel...).

Il est important de préciser qu'il s'agit d'apports en nature du candidat lui-même et, en aucun cas, de la société dont il peut être par ailleurs l'associé, car de tels apports en nature sont strictement prohibés. Dans sa dernière notice diffusée en 2013, la CNCCFP estime que l'utilisation par un candidat d'une permanence dont il dispose déjà à un autre titre et pris en charge sur ses fonds personnels, « *y compris ceux provenant de ses indemnités d'élus* » doit être pris en compte comme un concours en nature, qui est non remboursable.

Cependant, il n'est pas interdit, dès lors que les candidats sont locataires de leur permanence électorale, de modifier le contrat de bail pour une durée précaire, en faisant intervenir le mandataire financier désigné pour le règlement des quittances de loyer.

1. LES RECETTES

Les apports en nature des tiers personnes physiques

Indépendamment des dons en numéraire, un candidat peut bénéficier de dons en nature et d'avantages divers provenant de personnes physiques et donnant lieu à évaluation.

Les dons en nature et avantages divers sont assimilables à des dons en numéraire et sont soumis aux mêmes plafonds de perception et aux mêmes interdictions que ceux-ci.

Seules les personnes physiques peuvent effectuer ces dons en nature dans la limite du plafonnement de 4 600 euros (Attention : le montant de 4 600 € est un montant global concernant les dons en numéraire et les dons en nature).

Les avantages en nature des formations politiques

Les formations politiques peuvent contribuer à la campagne des candidats qu'ils soutiennent par l'octroi de dons en nature ou avantages divers.

La valeur des dons en nature et avantages divers consentis au candidat est prise en compte dans le calcul des dépenses engagées par le candidat et intégrée dans le compte de campagne. Ces dons en nature et avantages doivent figurer dans le compte de campagne tant en recettes qu'en dépenses, car ils ne correspondent pas à des flux financiers et ne transitent pas par le compte du mandataire financier.

Exemple : des tracts en faveur du candidat sont imprimés par la fédération et ne font pas l'objet d'une facturation au mandataire. Il s'agit là d'un avantage en nature qui doit faire l'objet d'une évaluation. Le montant sera porté en recettes (concours en nature fourni par les formations politiques, rubrique 7051) et en dépenses, (rubrique 6237, colonne DB).

1. LES RECETTES

b) Les dépenses réglées par les formations politiques

De la même manière, les dépenses payées directement par le parti pour le compte du candidat doivent être incluses tant en recettes (rubrique 7032 « Montant des dépenses payées directement par les formations politiques ») qu'en dépenses (colonne DB, rubrique à déterminer selon la nature de la dépense) dans le compte de campagne.

Le candidat devra veiller à ce que la copie des factures de dépenses électorales payées par le parti comporte bien les références des règlements effectués par le trésorier du parti et soit jointe au compte de campagne.

Les dépenses payées directement par le parti s'impacteront sur le montant maximum des dépenses autorisées pour la campagne électorale. En revanche, elles ne donnent pas lieu à remboursement par l'État.

2. LES DÉPENSES ÉLECTORALES

A- LA NOTION DE DÉPENSE À CARACTÈRE ÉLECTORAL

Toute dépense engagée ou effectuée en vue de l'élection, par le candidat lui-même ou pour son compte, au cours des douze mois précédant le premier jour du mois de l'élection, destinée à l'obtention de suffrages et antérieure à la date du premier tour du scrutin si le candidat est présent au premier tour seul, doit être retracée dans son compte de campagne.

Il est parfois difficile d'apprécier le caractère électoral d'une dépense. La réflexion doit être guidée par les critères de « pratique antérieure » - cette opération a-t-elle lieu régulièrement dans les mêmes conditions ? - et d'« objectif recherché » - cette opération concerne-t-elle l'information habituelle des électeurs de la circonscription ? S'adresse-t-elle exclusivement aux électeurs de la circonscription ?

Définir le caractère électoral ou non d'une dépense suppose de se poser la question suivante : « *En l'absence d'élection, cette opération aurait-elle été engagée ?* »

Si la réponse objective est OUI, le coût de l'opération est en principe exclu des dépenses de campagne.

Toutefois, la jurisprudence récente du Conseil d'État (cf. arrêt d'Assemblée - élections régionales d'Île-de-France en date du 4 juillet 2011, req. n° 338.033) doit également conduire les candidats à compléter leur réflexion par une seconde question : « *L'opération en cause, même habituelle, valorise-t-elle, directement ou indirectement, mon action ?* ».

Si la réponse objective est OUI, le coût de l'opération devrait, par prudence, être inclus dans les dépenses de campagne.

En cas de doute sur le caractère électoral ou non d'une dépense engagée en cours de campagne, il semble préférable d'inclure cette dépense dans le compte de campagne.

Il faut évidemment s'assurer de la régularité de son financement.

2. LES DÉPENSES ÉLECTORALES

B- LE CARACTÈRE DE DÉPENSES REMBOURSABLES :

Les dispositions du Code électoral qui limitent les moyens de propagande autorisés (interdiction de diffuser des tracts à l'ouverture de la campagne officielle ; interdiction pendant les six mois qui précèdent le scrutin de tout affichage hors panneaux officiels ou d'affichage libre autorisé) relèvent de l'appréciation du juge de l'élection et de lui seul.

Le juge de l'élection, saisi par un requérant, va en effet déterminer si les faits reprochés à un candidat constituent ou non une manœuvre qui a porté atteinte à la sincérité du scrutin, en fonction de l'écart des voix, des pratiques réciproques des candidats et de la possibilité pour chaque candidat de répondre utilement aux arguments de dernière minute. Si le requérant conteste au surplus le financement de la campagne électorale du candidat, il demandera au juge de vérifier que les dépenses exposées qui relèvent de la propagande électorale critiquée, sont bien retracées au compte de campagne et qu'il est justifié de la régularité de leur financement.

En revanche, les dispositions relatives au financement de la campagne électorale, et en particulier la définition des dépenses engagées en vue de l'élection au sens des dispositions de l'article L.52-4 du Code électoral, à retracer au compte de campagne, relèvent de l'appréciation de la CNCCFP, sous le contrôle du juge de l'élection et du Conseil d'État, en cas de contestation du remboursement forfaitaire.

Par ailleurs, s'agissant des cadeaux aux électeurs, de la diffusion de tracts pendant la campagne officielle, il appartient non seulement au juge de l'élection de mesurer l'impact de ces actes de propagande sur le scrutin, mais il relève surtout du juge pénal, et de lui seul, de sanctionner les abus constatés, notamment en cas de pressions sur les électeurs, dès lors que le juge pénal est saisi.

La diffusion gratuite aux participants de réunions électorales de 119 exemplaires d'un ouvrage dont le candidat est co-auteur, acquis pour la somme de 1 785 € et figurant au compte de campagne, est une dépense électorale à réintégrer au remboursement forfaitaire de l'État, contrairement à la décision prise par la CNCCFP (Conseil d'État, 6 janvier 2006, élections régionales Rhône-Alpes).

En conclusion : si, par exception, des irrégularités étaient commises, les dépenses engagées devraient être appréciées dans le calcul du plafond des dépenses de campagne. Elles seraient imputées au compte de campagne en s'assurant que les dépenses correspondantes ont bien été réglées par le mandataire financier au moyen de recettes autorisées ou par un parti politique.

2. LES DÉPENSES ÉLECTORALES

C- LA GESTION DES DÉPENSES PAR LE·LA MANDATAIRE

LE·LA MANDATAIRE ET LA FORMATION POLITIQUE SONT SEULS HABILITÉS À RÉGLER LES DÉPENSES DE LA CAMPAGNE.

Toutes les dépenses à caractère électoral doivent transiter par le compte bancaire du mandataire à l'exception de dépenses prises en charge par les partis et des concours en nature dont le candidat a bénéficié.

Toutes les dépenses prises en charge par les formations politiques pour le compte du candidat doivent figurer dans son compte de campagne à l'appui des justificatifs.

Le montant des dépenses comprend le coût de la TVA ; elles doivent donc être intégrées pour leur valeur TTC.

D- LES DÉPENSES INCLUSES DANS LE COMPTE DE CAMPAGNE

Sont considérées comme des dépenses courantes de campagne, celles qui sont habituellement engagées dans le cadre d'une campagne électorale.

Il s'agit essentiellement de :

- frais d'impression, diffusion de tout document exposant le programme électoral destiné à assurer la promotion du candidat (voir ci-après le cas particulier des journaux de campagne financés par des recettes publicitaires et du bilan de mandat),
- frais de communication - médias, films, DVD, site Internet,
- frais de réception,
- frais de transport,
- locations ou acquisitions mobilières ou immobilières (pour le seul montant de la valeur d'utilisation du bien acquis),
- frais d'aménagement de la permanence électorale, dès lors que le contrat de bail précaire précise qu'aucune indemnité ne sera à la charge du propriétaire et que le locataire loue les lieux en l'état, à charge pour lui d'y apporter les agencements souhaités,
- frais de fonctionnement, frais postaux et de distribution,
- frais de personnel.

2. LES DÉPENSES ÉLECTORALES

La notion de valeur d'utilisation :

Doit être comptabilisée dans le compte de campagne la valeur d'utilisation des matériels utilisés pendant la campagne. Si le matériel a été acquis neuf, ce peut être, par simplification, une valeur compensée égale au prix d'acquisition du matériel diminué de la valeur de cession ou de la valeur résiduelle à la fin de la campagne au prix du marché.

La CNCCFP retient les moyennes suivantes de périodes d'amortissement :

- ordinateur de bureau : 5 ans,
- ordinateur portable, tablette ou smartphone : 3 ans,
- téléphone portable hors smartphone : 1 an,
- mobilier : 5 ans,
- logiciels : 1 à 3 ans.

Pour les matériels d'occasion, il est nécessaire de déterminer de même une valeur d'utilisation à prendre en compte dans l'établissement du compte de campagne. Ce peut être, ici aussi, par simplification, la différence entre le prix d'occasion initial (valeur du marché) et la valeur du bien après utilisation (valeur vénale à la fin de la campagne).

Il a été jugé (Conseil d'État, 14 novembre 2005, élections régionales Haute-Normandie) que la CNCCFP avait retenu à bon droit dans les dépenses remboursables par l'État, une valeur d'amortissement d'un logiciel comptable pour 496 €, alors que l'achat a été réglé 1 196 €.

Pour ce qui concerne les avantages en nature de biens matériels mis à disposition, ces avantages doivent être évalués à la valeur d'utilisation en fonction des différents prix du marché toutes taxes comprises. Le montant ainsi déterminé étant en tout état de cause imputé tant en recettes qu'en dépenses au compte de campagne.

Exemple concret :

Un militant a mis à disposition du candidat un matériel informatique (ordinateur et imprimante) dont la valeur d'achat était de 1 200 € TTC pour l'ensemble.

Il a estimé le temps d'utilisation au cours de la campagne à 2 mois. Le matériel est considéré comme amortissable sur 3 ans.

La valeur du concours en nature du militant à intégrer dans le compte de campagne est donc de : $1\,200\text{ €} / 36\text{ mois} \times 2\text{ mois}$ soit : 67 € (chiffre arrondi).

2. LES DÉPENSES ÉLECTORALES

Les honoraires d'expert-comptable :

Depuis les élections cantonales et municipales de 2001, la CNCCFP accepte l'imputation dans les dépenses du compte de campagne des honoraires versés à l'expert-comptable, à condition toutefois que la dépense soit réglée au dépôt du compte, position confirmée par le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire reproduite ci-après :

« La loi ne fait obligation aux candidats de faire figurer dans leur compte de campagne les frais d'expertise comptable correspondant à sa présentation que pour l'élection du président de la République. Pour les autres élections, la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques estime qu'il ne s'agit pas d'une dépense devant obligatoirement figurer au compte de campagne et laisse aux candidats le choix d'y faire figurer ou non ces frais. En effet, certains experts-comptables visent gratuitement les comptes de campagne des candidats, notamment quand ils ne sont pas remboursables. Dans ce cas, la commission n'assimile pas le visa gratuit à un don. L'absence de ces frais du compte de campagne n'entraîne jamais sa réformation ou son rejet, ni pour dépense omise, ni pour paiement direct par le candidat, ni pour dépassement de plafond, ni pour don de personne morale. Par contre, lorsque ces frais figurent au compte de campagne et sont assortis des justificatifs de paiement, ils sont pris en compte pour le calcul du remboursement forfaitaire versé aux candidats ».

(Réponse du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire à la question écrite n° 19120 de M. Jean-Louis Masson, publiée dans le JO Sénat du 16/02/2006, page 431).

Les sondages électoraux :

À la suite de l'abondante jurisprudence issue des élections législatives, les sondages sont des dépenses électorales dès lors que leurs résultats ont fait l'objet d'une exploitation à des fins de propagande et ont servi à l'orientation de la campagne. Ces sondages destinés à orienter la campagne sont appelés sondages d'opinion.

Par contre, le sondage réalisé par un état-major politique pour sélectionner le meilleur candidat n'est pas une dépense électorale, mais il le devient si les éléments du sondage servent à déterminer les attentes des électeurs ou sont utilisés pour favoriser publiquement telle ou telle candidature. Il s'agit là d'un sondage dit de notoriété. Ce dernier sondage, utilisé à titre de promotion du candidat désigné deviendrait, pour une quote-part à évaluer par le candidat, comme une dépense électorale à imputer au compte de campagne.

Lorsqu'enfin un sondage est mixte (opinion et notoriété), la CNCCFP considère que la totalité du coût doit figurer au compte de campagne.

2. LES DÉPENSES ÉLECTORALES

Les frais de déplacement

Sont considérés comme des dépenses électorales les frais de transport effectués pour l'obtention des suffrages et à l'intérieur de la circonscription dans le cadre de la campagne électorale.

Il peut s'agir des frais de déplacement des candidats, des militants ainsi que des personnalités venues soutenir les candidats.

Pour être intégrés dans le compte de campagne, ces frais doivent répondre à plusieurs conditions et être correctement justifiés.

Ces dépenses sont à justifier par un état détaillé des déplacements (date, lieux, itinéraire, nombre de kilomètres) et calculés

- soit sur la base des barèmes fiscaux ;
- soit par la production des factures de carburant ; étant précisé que la facture de carburant doit correspondre à un état détaillé des déplacements.

Les frais de déplacements pris en charge par le mandataire financier sans justificatifs seront considérés par la CNCCFP comme des dépenses non électorales, dès lors qu'elle n'est pas convaincue de la réalité de la dépense (voir ci-après la jurisprudence récente dans le cadre des contestations portant sur le remboursement forfaitaire).

Les candidats peuvent également décider de louer des véhicules pour lesquels les factures seront produites.

Le candidat peut inscrire ces dépenses en avantages en nature dans le cas où ni lui-même ni les colistiers ni son mandataire financier ni des militants ne demandent à être défrayés de leurs dépenses. La dépense n'est donc pas remboursable dans ce cas.

Déplacements des candidats, des militants et du mandataire

Ces déplacements qui peuvent être pris en charge par le compte de campagne doivent être justifiés et correspondre à des actions de campagne bien précises (tels les collages).

Les déplacements hors de la circonscription électorale ne sont pas pris en compte dans le compte de campagne, la CNCCFP retenant toutefois deux exceptions à cette règle, à condition que ces dépenses ne soient ni excessives ni injustifiées : il s'agit des déplacements hors circonscription pour se rendre à la préfecture, chez l'imprimeur, l'expert-comptable ou pour participer à des émissions de radio ou télévision ; il s'agit également des déplacements des candidats, de l'équipe de campagne et des militants qui vont assister à une réunion commune de plusieurs candidats (par exemple organisée par la fédération).

Il est enfin formellement interdit d'utiliser les véhicules de fonction qui seraient assimilés à un don prohibé de personne morale.

2. LES DÉPENSES ÉLECTORALES

Déplacements des responsables et des personnalités politiques



Il convient de distinguer deux situations différentes, selon la jurisprudence fixée par le Conseil constitutionnel (Conseil constitutionnel, 14 oct. 2009, AN Gironde, 8e circ., n° 2009- 4533) :

- S'il s'agit des représentants des formations politiques, les frais de déplacements ne constituent pas une dépense électorale devant figurer au compte de campagne,
- En revanche, les déplacements d'autres personnalités politiques doivent y figurer.

Dans la mesure où ces derniers correspondent à un déplacement à caractère électoral, ces frais peuvent être réglés par le mandataire financier du candidat et ouvrent droit au remboursement forfaitaire de l'État. Lorsqu'un tel déplacement concerne plusieurs candidats de différentes circonscriptions, la dépense doit être ventilée dans les différents comptes de campagne.

Le recours à une société de communication

Certains candidats peuvent être tentés de faire appel à une société de communication pour élaborer leur stratégie de campagne.

L'attention des candidats est appelée sur la nécessité de justifier précisément de la réalité des prestations fournies, une facture d'honoraires globale, non détaillée par type des prestations réalisées, étant de nature à donner lieu à réformation du compte de campagne par la CNCCFP, la facture globale déduite des dépenses n'étant alors pas prise en compte dans le remboursement forfaitaire de l'État.

À l'occasion des élections régionales, le Conseil d'État a été saisi de la contestation du remboursement forfaitaire de l'État dans deux cas, la CNCCFP ayant procédé à la réformation du compte de campagne en refusant d'intégrer dans les dépenses remboursables la note d'honoraires de la société de communication à laquelle le candidat avait fait appel :

- Dans le premier cas, le candidat a produit des documents devant le Conseil d'État qui ont justifié que la société avait réalisé une étude de conseil en communication qui a consisté d'abord à établir la méthodologie d'une étude d'opinion, à organiser et animer des tables rondes avec des électeurs, puis à dégager des analyses et des propositions formulées dans une note de positionnement sur les axes à retenir pour la communication électorale. Le Conseil d'État a jugé que cette dépense (23 920 €) devait ainsi être regardée comme engagée en vue de l'élection, réintégrée dans le compte de campagne et dans le montant du remboursement forfaitaire de l'État (Conseil d'État, n° 275734, 10 août 2005, élections régionales Bretagne) ;

2. LES DÉPENSES ÉLECTORALES

- En revanche, dans le second cas, le Conseil d'État a considéré que si le candidat soutient que les prestations fournies par la société de communication à laquelle il avait fait appel doivent être réintégrées dans son compte de campagne, les pièces apportées, et notamment les factures et devis établis par cette société, ne sont pas de nature à établir elles seules la réalité même des prestations offertes. Par suite, il a été jugé que c'est à bon droit que la CNCCFP a exclu du compte de campagne une somme totale de 34 624 € correspondant au montant des factures acquittées à cette société de communication (Conseil d'État, n° 272503, 6 juillet 2005, élections régionales Pays de Loire).

D'une manière générale, la CNCCFP n'accepte pas les rémunérations forfaitaires.

Les dépenses de personnel (position de la CNCCFP)

Personnel salarié

- Le candidat peut employer pour sa campagne des salariés. Le coût du salaire et des charges sociales doit figurer dans le compte de campagne,
- Le contrat à durée déterminée conclu entre le salarié et le candidat doit être annexé aux pièces jointes du compte de campagne ainsi que le bulletin de salaire et les bordereaux de cotisations sociales,
- Le candidat ne peut recourir au chèque emploi service universel (CESU), ou à toute autre formule impliquant une aide de l'État, mais le chèque emploi associatif peut être utilisé par l'association de financement.

Il n'existe pas d'interdiction concernant les fonctions pouvant bénéficier d'un contrat de travail. Il peut s'agir aussi bien d'un chauffeur, d'une secrétaire, d'un directeur de campagne, au même titre que le mandataire financier.

Honoraires

- Pour l'exécution de tâches ponctuelles, pendant une durée limitée, le candidat, sous réserve du respect de la législation en vigueur, peut faire appel à des travailleurs indépendants qui présenteront des notes d'honoraires,
- Si tel est le cas, à l'instar des factures commerciales (à l'exception du montant de la TVA en cas de non-assujettissement), la note d'honoraires doit indiquer précisément le nom du prestataire de service, la nature et la date de la prestation fournie ainsi que son coût réel qui doit correspondre au prix du marché.

Les frais de justice (avocats, huissiers...) ne peuvent être intégrés dans le compte de campagne.

2. LES DÉPENSES ÉLECTORALES

Intérimaire

- Dans le cadre de sa campagne, le candidat peut recourir aux services d'une société de travail temporaire dont la facture doit être jointe au compte de campagne ainsi que le contrat de mission.

Personnel mis à disposition par le parti

- En principe, le personnel mis à disposition par le parti entre dans la catégorie des concours en nature,
- Cependant, un salarié du parti peut se mettre en congé ou disponibilité et être recruté par le candidat au moyen d'un contrat de travail à durée déterminée,
- Un parti peut également mettre à la disposition du candidat du personnel recruté spécialement pour la campagne électorale. Le coût de la prestation sera facturé au même titre que celui du personnel d'une société d'intérim à l'appui des bulletins de salaires des personnels concernés.

Militants

- Les militants non-salariés ne doivent pas recevoir de rémunération ou de gratification,
- Par contre, ils peuvent être remboursés par le mandataire, des dépenses de nourriture et de transport dont le montant figurera au compte et sera justifié par des factures jointes. L'intégration de ces dépenses dans le compte nécessite qu'il soit clairement justifié, par une attestation établie par chaque militant intéressé, la contrepartie de ces défraiements : joindre en tous les cas des états justificatifs datés et détaillés, éventuellement appuyés de justificatifs de dépenses réglées par le militant.

Cadeaux et objets promotionnels

Aux termes de l'article 106 du Code électoral, les dons ou libéralités en nature, les promesses de libéralités, de faveurs d'emplois publics ou privés ou d'autres avantages en vue d'influencer le vote des électeurs, est pénalement répréhensible.

Ces dispositions interdisent la distribution de cadeaux aux électeurs, le Conseil d'État ayant considéré que la distribution de tee-shirts aux électeurs pouvait être considérée comme telle (CE, 31 juillet 2009, Commune de Bandraboua, n° 323 029).

La réalisation d'objets promotionnels doit en conséquence être maniée avec prudence. Ils doivent être produits dans le but de faire connaître le candidat (la CNCCFP recommande que le nom du candidat soit indiqué sur le support) et pour un coût unitaire limité (simples stylos, pin's par exemple). Ils figureront alors au compte de campagne.

2. LES DÉPENSES ÉLECTORALES

Les dîners-débats et les banquets républicains

L'organisation d'un banquet républicain ou d'un dîner-débat au profit de la campagne doit être retracée dans le compte de campagne du candidat de la manière suivante :

Seul le solde de la manifestation, calculé comme il est précisé ci-après, est inscrit au compte de campagne :

- soit en « Produits divers » (poste n° 7580) s'il en résulte un excédent.
- soit en « Charges diverses » (poste n° 6280) s'il en résulte un déficit.

Sont à retenir comme dépenses les seuls frais relatifs aux dépenses de restauration :

- Traiteur,
- Achats de boissons et autres produits alimentaires.

Sont à retenir comme recettes les recettes encaissées directement en relation avec cette manifestation :

- Ventes de tickets repas,
- Ventes de boissons individuelles, etc.

Le solde financier qui découle de la différence entre les dépenses engagées et les recettes encaissées doit être porté au compte de campagne.

L'ensemble des pièces justificatives de dépenses et de recettes est à joindre au compte de campagne dans une sous-chemise séparée.

Enfin, pour répondre à d'éventuelles questions du rapporteur de la Commission, le candidat doit garder dans ses archives de campagne le maximum de preuves matérielles liées à cette manifestation :

- Photos de la manifestation,
- Articles de presse.
- Les autres dépenses relatives à cette manifestation sont à imputer pour leur totalité directement dans le compte de campagne par nature et entrent donc en conséquence dans le calcul du plafond des dépenses :
- Location de matériel (sono, tables, etc.),
- Frais d'animation, etc.
- Invitations, etc.

2. LES DÉPENSES ÉLECTORALES

Les journaux électoraux :

Le financement des journaux électoraux par des recettes publicitaires a été analysé par le Conseil d'État (n° 167509, 15 mars 1996, MORIN ; n° 162699, 29 décembre 1995, CODOGNE & GRIMARD c/BOUILLE) comme un avantage unique consenti pour la régie publicitaire ou l'imprimeur, en lieu et place des annonceurs. Cet avantage doit être évalué à concurrence des pages utiles au candidat, édition et diffusion comprises, mais dont la prise en compte est restreinte à la seule circonscription électorale.

L'interdiction des dons de personnes morales conduira les candidats à financer eux-mêmes cet avantage, exception faite du cas peu fréquent où l'imprimeur n'est pas constitué en personne morale et sous réserve du respect du plafond des dons autorisés (4 600 euros).

La position de la Commission sur le financement des journaux électoraux par des recettes publicitaires, qui est celle qui fut retenue à l'occasion des élections municipales de 1995, est la suivante : le candidat qui souhaite procéder, dans les limites fixées par l'article L.52-1 alinéa 1 du Code électoral, à l'édition d'un journal de campagne, peut traiter l'opération de deux façons :

- soit le coût de l'impression, de l'édition et de la diffusion est intégré dans les dépenses de campagne du candidat et les recettes éventuelles encaissées intégralement par le mandataire financier sont alors portées dans les recettes du compte de campagne (poste n° 7580) où elles sont considérées comme des recettes diverses ;
- soit le journal relève de l'activité normale d'une entreprise d'édition ou d'imprimerie qui en assure la publication sous sa responsabilité à l'aide de recettes qu'elle perçoit. Dans ce cas, l'offre gratuite au candidat de pages de promotion est considérée comme un avantage en nature, aujourd'hui interdit s'il émane d'une personne morale. Le candidat doit donc en supporter le coût.

C'est alors le prix des pages concernées du journal qui est porté en dépenses du compte de campagne sur facturation correspondante au prix du marché et réglée par le mandataire financier.

Même si le juge de l'élection prend en considération le montant des sommes en cause, nous ne pouvons cependant que déconseiller fermement toute aide de cette nature dans le financement de publications à caractère électoral. Cette position est d'ailleurs dans la ligne de celle de la CNCCFP qui indique que le journal d'un élu, s'il présente un caractère électoral, doit voir son coût figurer dans le compte de campagne. Il ne peut contenir des encarts publicitaires : si tel était le cas, le journal serait considéré comme ayant été financé par des personnes morales, ce qui est formellement prohibé par la loi.

2. LES DÉPENSES ÉLECTORALES

Cependant s'agissant des publications relevant de la communication institutionnelle (bulletins municipaux par exemple) qui présenterait un caractère électoral, la CNCCFP indique « *que le coût du journal ayant une connotation électorale doit être payé par le mandataire et intégré au compte* ».

PRÉCISIONS :

Si, par exception, un journal de cette nature était utilisé comme support de propagande électorale en faveur d'un candidat (dans sa partie éditorial, tribunes d'expression libres, ou autre), et si cette utilisation était dénoncée par un requérant, alors seulement le candidat vérifie s'il y a lieu ou non d'intégrer au compte de campagne le coût de l'espace utilisé à des fins de propagande électorale et non le journal dans sa totalité, dans la mesure où les autres pages continuent de présenter dans les mêmes formes qu'en période non électorale les rubriques habituelles, à ne pas mettre en valeur l'action du candidat, ni dans les 6 mois précédant l'élection, les réalisations ou la gestion de la collectivité.

Pour régulariser ce don irrégulier de la collectivité publique, le mandataire financier rembourse à la collectivité le coût correspondant à l'espace utilisé, la dépense étant alors portée au compte de campagne.

Bien évidemment, nous considérons qu'une telle situation ne doit pas se présenter, une collectivité n'étant en aucune manière autorisée à financer directement ou indirectement la campagne électorale d'un candidat, quand bien même celui-ci détient un mandat quelconque dans cette collectivité.

3. LA PRÉSENTATION FORMELLE DU COMPTE DE CAMPAGNE

Les notions de recettes et dépenses ainsi précisées, le compte de campagne doit être établi selon un formalisme très précis.

La loi prévoit expressément que le compte de campagne doit être présenté en équilibre ou excédentaire. Il ne peut en aucune façon être présenté en déficit ce qui entraînerait le rejet du compte de campagne.

Il est donc recommandé de privilégier le dépôt d'un compte en excédent. Cela suppose que le compte bancaire du mandataire soit au final positif. En effet, dans le cas d'un compte en équilibre, une réformation des recettes non conformes ou de dépenses omises et donc modifiant le compte initialement déposé, entraîne un compte en déficit et peut donc avoir pour conséquence le rejet du compte de campagne. L'excédent est donc une mesure préventive.

Il importe de n'oublier aucune recette, ni dépense.

Dans cette perspective, la meilleure démarche à adopter est sans doute celle qui consiste à distinguer deux types de recettes et de dépenses :

A- Les recettes et dépenses figurant sur le compte bancaire unique du mandataire et faisant donc l'objet d'un flux financier.

B- Les recettes et dépenses devant figurer sur le compte de campagne et ne faisant l'objet d'aucun flux financier.

A- RECETTES ET DÉPENSES, OBJET D'UN FLUX FINANCIER

Doivent être reportées sur le compte de campagne, les dépenses correspondant aux décaissements et les recettes correspondant aux encaissements, l'ensemble de ces mouvements devant figurer sur le compte bancaire unique ouvert par le mandataire financier.

Lors du dépôt du compte de campagne, certains règlements peuvent ne pas apparaître sur le dernier relevé bancaire reçu par le mandataire joint au compte de campagne. Il s'agit des dépenses réglées par le mandataire, au plus tard, au jour du dépôt du compte de campagne, mais non encore débitées de son compte à cette date (chèques émis mais non encaissés par les bénéficiaires). Ces mouvements sont désignés sous l'appellation « Mouvements en rapprochement bancaire ».

3. LA PRÉSENTATION FORMELLE DU COMPTE DE CAMPAGNE



ATTENTION : normalement, au dépôt du compte, toutes les dépenses de la campagne sont réputées avoir été payées, sinon le compte présente un déficit à la date de son dépôt, ce qui est strictement interdit. L'expression « payées » signifie qu'au jour du dépôt du compte de campagne, tous les règlements (chèques ou virements) ont été émis. Le candidat et son mandataire devront donc être très attentifs à ce que les chèques non encore débités au dépôt du compte de campagne (« Mouvements en rapprochement bancaire »), le soient très rapidement dans les jours qui suivent le dépôt du compte. Ils ont en conséquence tout intérêt à relancer les fournisseurs et prestataires pour qu'ils encaissent les chèques émis à leur profit dans les plus brefs délais, le cas échéant en procédant à un virement bancaire au profit des retardataires.

Il a été jugé que les encaissements et décaissements tardifs équivalent à un compte en déficit justifiant l'inéligibilité du candidat (Conseil d'État, 17 juin 2005, élections cantonales Fréjus).

La CNCCFP s'attache en tout état de cause à vérifier que toutes les dépenses ont bien été réglées, en réclamant systématiquement le ou les derniers relevés manquants du compte bancaire du mandataire, et, le cas échéant, elle demande au candidat et à son mandataire de justifier des relances adressées aux fournisseurs leur demandant d'encaisser rapidement les chèques émis à leur profit (tout abandon de créance est considéré comme un don irrégulier car provenant d'une personne morale).

Toutes les dépenses inscrites dans le compte de campagne doivent être justifiées. Seront, en conséquence, jointes à ce compte toutes les pièces justificatives préalablement conservées par le mandataire financier. Il pourra s'agir de factures, d'attestations, de tickets de caisse, de reçus de carte bancaire, d'états estimatifs détaillés et certifiés (pour les frais de déplacements), etc.

L'identification des recettes est plus aisée : la preuve des versements sera établie par les relevés de compte bancaire du mandataire financier et l'ensemble des justificatifs de dépôt des chèques en banque. Les dons des personnes physiques sont répertoriés sur une liste dont un formulaire est fourni avec le compte de campagne par la CNCCFP (annexe 1 du modèle de compte édité par la CNCCFP).

3. LA PRÉSENTATION FORMELLE DU COMPTE DE CAMPAGNE

La CNCCFP a souhaité que les candidats produisent la photocopie de tous les chèques de dons et autres recettes, d'un montant supérieur à 150 euros, quelle qu'en soit l'origine. Les relevés bancaires du compte du mandataire et les bordereaux de remises de chèques et espèces doivent être joints au dépôt du compte de campagne.

Problématique de l'ouverture d'une caisse :

Attention, toutes les recettes en espèces doivent être systématiquement déposées sur le compte bancaire du mandataire. Si ce dernier souhaite régler ou rembourser des dépenses de faibles montants en espèces, il devra obligatoirement retirer d'un DAB ou d'un guichet de banque les espèces nécessaires et ouvrir un journal de caisse dont le solde avant le dépôt du compte sera reversé sur son compte bancaire.

B- RECETTES ET DÉPENSES NE FAISANT PAS L'OBJET D'UN FLUX FINANCIER

Nous avons vu précédemment que certaines dépenses et recettes ne figuraient pas sur le compte du mandataire. Il est indispensable d'en dresser la liste exhaustive car ces mouvements, à partir du moment où ils sont qualifiés de recettes et dépenses électorales, doivent être impérativement reportés sur le compte de campagne.

Il s'agit essentiellement :

- des dépenses réglées directement par le parti,
- des concours en nature consentis par une personne physique ou par le parti, et qui n'ont donc pas fait l'objet d'un mouvement financier sur le compte du mandataire.

Ces dons et avantages doivent être portés à la fois en recettes et en dépenses pour le même montant.

À titre d'exemple :

Le don, par un commerçant personne physique, de boissons pour l'organisation d'un cocktail de campagne constitue un don en nature, donc une recette. Mais ce don doit faire l'objet d'une évaluation puisqu'il participe aux dépenses de la campagne du candidat (si le candidat n'avait pas reçu ces boissons, il aurait dû les acheter et, par conséquent, intégrer la facture correspondante dans ses dépenses de campagne). En conséquence, l'offre de boissons sera inscrite en contrepartie dans le poste « réceptions » du compte de campagne. Il y a bien un équilibre entre dépenses et recettes.

3. LA PRÉSENTATION FORMELLE DU COMPTE DE CAMPAGNE

La justification des dépenses prises en charge par le parti se fera par la production de copies des factures acquittées par le parti. Des attestations devront être fournies notamment pour expliquer la clef de répartition de l'apport de la formation politique pour la prise en charge globale d'une dépense engagée pour plusieurs candidats d'une même région (CC, 14 décembre 1993, AN. Seine-Maritime, 6^e circ., CNCCFP c/Guéret, n° 93-2018).

Les avantages en nature des candidats, du parti ou d'une personne physique font l'objet d'attestations émanant soit du donateur soit du fournisseur personne physique justifiant l'évaluation monétaire de l'avantage. En cas de difficulté, il serait judicieux de se rapprocher de l'expert-comptable.

Il appartient au candidat d'être extrêmement attentif à l'évaluation de ce type de dépenses de façon à ne pas rencontrer de surprise désagréable lors de l'établissement du compte de campagne (dépassement du plafond, dépassement du don d'une même personne physique, limité à 4 600 € pour les versements monétaires et les avantages consentis au candidat et à tous les candidats présents à la même élection générale).

Il est important d'insister sur la notion d'exhaustivité du compte de campagne. Le compte doit retracer la totalité des dépenses et recettes de la campagne.

En tout état de cause, la CNCCFP peut réévaluer ou réintégrer d'office des dépenses et des recettes dans le compte de campagne (si elle trouve que des dépenses ont été omises, minorées ou sous-évaluées).

La commission peut également, suite à une procédure contradictoire, décider de réformer ou de rejeter le compte.

CHAPITRE 5:

Le dépôt des comptes de campagne et les événements extérieurs



1. LE DÉPÔT DU COMPTE

A- FORMALITÉS

Le compte de campagne est établi par tout candidat, dans les circonscriptions d'au moins 9 000 habitants, présent au premier tour, dès lors qu'il a réalisé au moins 1 % des suffrages exprimés.

De même, tout candidat, réalisant moins de 1 % des suffrages exprimés mais ayant reçu des dons de personnes physiques, doit déposer un compte de campagne. Le compte de campagne est établi et signé par le candidat (et non par le mandataire) et doit être présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables.

Les comptes de campagne sont déposés directement à la CNCCFP (36 rue du Louvre – 75042 Paris Cedex 1) au plus tard à 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin. Pour les candidats qui se présentent en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à la Réunion, la loi prévoit que le compte de campagne peut également être déposé en préfecture et en sous-préfecture ; pour Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, en préfecture ; pour la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna et la Polynésie française, auprès des services du représentant de l'État.

Lors du dépôt de la candidature en préfecture, il est remis au candidat :

- une enveloppe A (destinée à recevoir le compte de campagne et pièces justificatives)
- une enveloppe B (pour les relevés du compte du mandataire et tous documents confidentiels) ;
- une enveloppe « T », préaffranchie, destinée à recevoir les enveloppes A et B, qui peut être adressée sans frais à la CNCCFP. Si le candidat souhaite, par précaution, adresser son compte et ses annexes à la CNCCFP en recommandé avec accusé de réception, il doit s'assurer que le délai d'acheminement permet la réception de son dossier par la CNCCFP dans le délai légal.

1. LE DÉPÔT DU COMPTE

En cas de non-respect de l'obligation de dépôt du compte dans le délai légal, la CNCCFP saisit le juge de l'élection qui peut déclarer le candidat inéligible.

Sont inopérants :

- les raisons de famille (T.A. Rennes n° 924584, 23 septembre 1992, Élection cantonale. St-Brice-en-Cogles, CNCCFP c/Brault) ou les problèmes personnels du mandataire financier (Conseil constitutionnel, 7 février 2008, AN Vaucluse, 1^{ère} circ. n° 2007- 4216),
- l'absence de recettes ou de dépenses (T.A. Nice, n° 922769, 8 octobre 1992, Élection cantonale Nice, 14^e, CNCCFP c/Baudrial ; Conseil constitutionnel, 4 novembre 1993, AN Guadeloupe, 2^e circ. n° 93-1502),
- le score inférieur à 5 % (T.A. Grenoble, n° 922919, 29 septembre 1992, Élection cantonale Echirrolles-est, CNCCFP c/Lecoq) ou le caractère tardif de la candidature (Conseil constitutionnel, 27 mars 2008, AN Isère, 9^e circ. n° 2007-4264),
- l'absence de désignation de mandataire financier, quand bien même le compte ne fait apparaître ni recette ni dépense (Conseil d'État, 1^{er} avril 2005, élections européennes 2004 Nord-Ouest) ou que le candidat a financé sa campagne sur ses fonds personnels (Conseil constitutionnel, 17 avril 2008, AN Eure, 1^{ère} circ., n° 2007-4162).

Au compte de campagne sont joints tous les originaux concernant :

- les renseignements relatifs au mandataire financier (récépissé de déclaration, statuts);
- les justificatifs de toutes les dépenses (factures et devis pour les dépenses engagées en vue de l'élection, obligatoirement payées, évaluation des dons en nature et avantages directs ou indirects, copies des factures prises en charge par le parti, attestation de la municipalité en cas de mise à disposition gratuite de salles municipales...);
- les justificatifs de toutes les recettes (liste récapitulative des donateurs, totalité des carnets à souche des reçus de don, utilisés ou non);
- justification des prêts ou avances consentis au candidat ;
- relevés bancaires;
- bordereaux de remise de chèques ou espèces, copies des chèques de recettes supérieurs à 150 euros.

Il est utile de conserver une copie de l'intégralité du dossier transmis à la CNCCFP (compte de campagne - pièces justificatives, etc.).

1. LE DÉPÔT DU COMPTE

B- EXTINCTION DES FONCTIONS DU-DE LA MANDATAIRE FINANCIER

Les fonctions du mandataire financier cessent de plein droit dans un délai de trois mois suivant le dépôt du compte de campagne par le candidat (article L.52-6 du Code électoral). Le compte étant déposé « *Avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin* », la mission du mandataire cesse au plus tard cinq mois après le jour de l'élection.

Rappel : les fonctions du mandataire cessent également de plein droit à l'expiration du délai de dépôt de candidature, si le candidat potentiel ne l'a pas déposée. Le compte bancaire doit être fermé à l'expiration des fonctions du mandataire, c'est-à-dire au plus tard trois mois après le dépôt du compte de campagne.

L'excédent du compte bancaire, qui ne correspond pas à un apport du candidat, fait l'objet d'une dévolution. Le mandataire devra donc procéder au préalable à la clôture du compte bancaire à la dévolution de l'actif net à une association, à choisir entre :

- une association de financement de parti politique (fortement recommandé),
- un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique.

2. LA DÉCLARATION D'INTÉRÊTS ET DE SITUATION PATRIMONIALE

(Article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie politique)

La loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a modifié les obligations en matière de déclaration de patrimoine des élus : celles-ci ont été élargies aux élus communautaires. S'ajoute en outre à la déclaration de patrimoine, la déclaration de situation d'intérêts détenus.

Ces dispositions seront applicables dès la publication au Journal officiel du décret nommant le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (non encore publié à la date de rédaction du guide).

Dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonction, les titulaires d'une fonction de maire de commune de plus de 20 000 habitants, les présidents élus des intercommunalités à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes excède 5 millions d'euros, les présidents élus des autres intercommunalités dont le montant des recettes excède 5 millions d'euros, les adjoints au maire des communes de plus de 100 000 habitants et les vice-présidents des intercommunalités à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants, lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature du maire adressent au président de la Haute autorité pour la transparence de la vie politique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts dans les conditions fixées par la loi.

Durant l'exercice de leurs fonctions, ces élus doivent faire déclaration dans le délai d'un mois à la Haute autorité des modifications substantielles de leur situation patrimoniale ou des intérêts détenus.

Une nouvelle déclaration est faite dans les deux mois qui suivent la cessation des fonctions.

La déclaration de situation patrimoniale porte sur les éléments suivants (article 4 de la loi du 11 octobre 2013) :

- « 1° Les immeubles bâtis et non bâtis ; 2° Les valeurs mobilières ;
- 3° Les assurances-vie ;
- 4° Les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ;
- 5° Les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire ;
- 6° Les véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions ;
- 7° Les fonds de commerce ou clientèles et les charges et offices ;
- 8° Les biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ; 9° Les autres biens ;
- 10° Le passif.

2. LA DÉCLARATION D'INTÉRÊTS ET DE SITUATION PATRIMONIALE

(Article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie politique)

Le cas échéant, la déclaration de situation patrimoniale précise, pour chaque élément mentionné aux 1° à 10° du présent II, s'il s'agit de biens propres, de biens de la communauté ou de biens indivis. »

Les déclarations de situation patrimoniale déposées en cas de modification substantielle en cours de mandat comportent, en plus des éléments mentionnés aux mêmes 1° à 10°, une présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration.

La déclaration d'intérêts et d'activités porte sur les éléments suivants :

« 1° Les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de la nomination ;

2° Les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification exercées au cours des cinq dernières années ;

3° Les activités de consultant exercées à la date de la nomination et au cours des cinq dernières années ;

4° Les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de la nomination ou lors des cinq dernières années ;

5° Les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de la nomination ;

6° Les activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin ;

7° Les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;

9° Les fonctions et mandats électifs exercés à la date de la nomination.

La déclaration précise le montant des rémunérations, indemnités ou gratifications perçues par l'élu au titre des éléments mentionnés aux 1° à 5°, 9° et 11° du présent III. »

Aucune pièce relative à ces déclarations de situation patrimoniale (récépissé, relevés...) ne doit être jointe au compte de campagne : les déclarations de patrimoine sont à adresser à la présidence de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (et non pas à la CNCCFP).

Les sanctions du défaut de déclaration de patrimoine et d'intérêts détenus ont des conséquences graves :

- condamnation d'une peine pouvant aller jusqu'à 3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende,
- interdiction des droits civiques, dont l'inéligibilité, pouvant aller jusqu'à 10 ans.

Enfin, l'absence de dépôt de la situation patrimoniale fait perdre le droit au remboursement des dépenses de campagne (article L.52-11-1 du Code électoral).

3. LA VÉRIFICATION DU COMPTE

A- LA CNCCFP

La CNCCFP a pour mission d'examiner les comptes de campagne, de les approuver, les réformer ou les rejeter. Avant d'arrêter sa décision, elle communique avec le candidat pour lui faire part de ses observations. Ce dernier, dans ses réponses, doit impérativement apporter tous les justificatifs demandés par la Commission en complément de ceux initialement transmis lors du dépôt du compte de campagne.

La décision doit intervenir dans un délai précis dont le point de départ est différent selon le cas :

- en cas d'élection contestée, le délai est de deux mois à compter de l'expiration du délai du dépôt du compte, soit environ quatre mois après le dernier tour du scrutin,
- en l'absence de contestation, le délai est de six mois à compter de la date effective du dépôt du compte à la CNCCFP.

À défaut de décision, le compte de campagne est réputé approuvé.

Les lois du 14 avril 2011 sont venues modifier les pouvoirs respectifs de la CNCCFP et du juge de l'élection. Dans le cas où les irrégularités commises ne conduisent pas au rejet du compte, la CNCCFP a le pouvoir de diminuer le montant du remboursement forfaitaire plutôt que saisir le juge de l'élection, en fonction du nombre et de la gravité de ses irrégularités et lorsque ces irrégularités ne conduisent pas au rejet du compte (article L.52-11-1 du Code électoral).

Le juge de l'élection a ainsi considéré que la non intégration du coût négligeable d'un blog de candidat dans un compte de campagne (14,95 euros) ne justifiait pas le rejet du compte (CE, 4 octobre 2012, Canton de Puteaux, n° 356272).

a) Constatation du non-dépôt du compte de campagne

La jurisprudence considère que le délai du dépôt du compte est un délai impératif. Dans la quasi-totalité des cas, le juge de l'élection prononce l'inéligibilité du candidat. Un compte de campagne présenté sans justificatif est considéré comme non déposé (Conseil constitutionnel, n° 93/1632, 4 décembre 1993, AN., CNCCFP c/Le Denmat).

b) Constatation du dépôt tardif du compte de campagne

Le dépôt tardif justifie à lui seul le rejet du compte (Conseil constitutionnel, 15 décembre 1993, AN Aveyron, 2^e circ. n° 93-1952).

3. LA VÉRIFICATION DU COMPTE

c) Approbation du compte de campagne

À défaut de décision explicite dans le délai légal, le compte est réputé approuvé. En pratique, la CNCCFP notifie l'ensemble de ses décisions relatives aux comptes de campagne déposés par l'ensemble des candidats présents dans la même circonscription électorale.

d) Approbation après réformation du compte de campagne

La réformation consiste à apporter une ou plusieurs modifications au compte de campagne.

La réformation peut porter sur :

- des dépenses déclarées qui ne sont pas considérées comme électorales et qui sont retranchées du compte de campagne et de l'apport personnel du candidat, ce qui réduit le montant de son remboursement forfaitaire ;
- des dépenses omises ou minorées qui sont réintégrées dans le compte de campagne.

La réformation, plus rarement, peut porter sur des recettes, par exemple dans le cas où le candidat a omis d'intégrer une ressource. Un compte réformé sera soit approuvé, soit rejeté selon les effets de la réformation.

La CNCCFP apporte dans son mémento un éclairage sur les principaux motifs de réformation :

- les dépenses de la campagne officielle intégrées dans le compte de campagne ;
- les dépenses n'ayant pas le caractère de dépenses électorales ;
- les dépenses de transport ou de restauration hors circonscription ou ne présentant pas un caractère électoral ;
- les dépenses engagées les jours de scrutin ou pour ceux-ci ;
- les intérêts d'emprunt non payés au prêteur à la date de dépôt du compte, ainsi que ceux imputés au compte pour une période supérieure à 9 mois à compter de la date de l'élection ;
- la prise en compte du coût d'achat d'un matériel et non de sa valeur d'utilisation ;
- les dépenses concernant la campagne pour une autre élection ;
- l'apport du candidat, des colistiers ou du suppléant déclaré à tort comme don après le dépôt officiel de la candidature.

3. LA VÉRIFICATION DU COMPTE

e) Diminution du montant du remboursement des dépenses électorales et rejet du compte de campagne

La commission peut décider la diminution du montant du remboursement des dépenses électorales ou le rejet du compte lorsqu'elle constate la violation d'une ou plusieurs obligations du Code électoral. La commission apprécie au cas par cas si les irrégularités relevées justifient cette diminution ou ce rejet.

Elle tient compte :

- du caractère substantiel de certaines dispositions (délai de dépôt du compte, obligation de recourir à un mandataire financier, non présentation du compte par un expert-comptable...),
- des buts visés par le législateur (transparence des sources de financement, plafonnement des dépenses...),
- de l'incidence de certaines irrégularités eu égard au montant du compte (dépenses réglées par le candidat hors mandataire, omission de dépenses justifiant la présentation d'un compte insincère...).

Lorsque la commission a constaté que le compte de campagne comporte des irrégularités qui n'entraînent pas le rejet du compte, elle peut modifier le montant du remboursement (art. L.52-11-1 du Code électoral).

Cependant, l'article L.52-11-1 précise que le remboursement forfaitaire de l'État n'est pas versé au candidat :

- qui n'a pas déposé son compte de campagne dans le délai prescrit,
- dont le compte après réformation fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales,
- qui n'a pas déposé sa déclaration de patrimoine, s'il est astreint à cette obligation,
- dont le compte est rejeté pour d'autres motifs

La CNCCFP n'est pas une juridiction, mais une autorité administrative indépendante dont les décisions sont soumises à l'appréciation du juge de l'élection, ou soumises au Conseil d'État dans le cadre d'un recours de plein contentieux s'agissant de ses décisions arrêtant le montant du remboursement forfaitaire de l'État (cas de l'approbation après réformation du compte ou d'irrégularités commises ne justifiant pas le rejet du compte).

La CNCCFP est tenue dans tous les cas prévus par l'article L.52-15 du Code électoral de saisir le juge de l'élection. Il ne lui appartient cependant pas de présenter des conclusions relatives aux conséquences qui doivent en être tirées. La CNCCFP n'est pas partie à l'instance. Cependant, le juge de l'élection peut tenir compte des observations de la CNCCFP dans la procédure d'instruction de la requête ou de saisine de la CNCCFP.

3. LA VÉRIFICATION DU COMPTE

B- LE·LA JUGE DE L'ÉLECTION SAISI PAR LA CNCCFP

L'élection peut être contestée en premier ressort devant le tribunal administratif, le Conseil d'État intervenant comme juge d'appel.

Le juge de l'élection est saisi soit par la CNCCFP, soit par tout électeur ou toute personne éligible (art. L. 248 du Code électoral), soit par le préfet.

La commission est tenue de saisir le juge de l'élection du cas de tout candidat susceptible de se voir opposer les dispositions relatives au non-dépôt du compte de campagne dans les délais prescrits, au rejet du compte et au dépassement du plafond après réformation (art. L.52-15 du Code électoral).

Le contrôle du·de la juge de l'élection saisi·e par la CNCCFP :

Le compte de campagne est successivement examiné par la CNCCFP, puis par le juge de l'élection s'il est saisi, sur la base d'une situation de fait figée au moment du dépôt du compte, éventuellement complétée par les justifications et réponses apportées par le candidat dans le cadre de la procédure contradictoire obligatoirement engagée par la CNCCFP, dès lors que la CNCCFP décide de saisir le juge de l'élection.

Le tribunal administratif juge en premier ressort les contestations relatives aux élections municipales. L'appel éventuel est formé devant le Conseil d'État.

4. LE REMBOURSEMENT FORFAITAIRE DE L'ÉTAT

A- CONDITIONS D'OBTENTION

Plusieurs conditions doivent être remplies pour obtenir le remboursement forfaitaire :

- Le candidat doit avoir obtenu au moins 5 % des suffrages au premier tour de scrutin ;
- Le compte de campagne doit avoir été approuvé par la CNCCFP soit directement, soit après saisine juge de l'élection qui aurait décidé d'un rejet à tort par la CNCCFP du compte de campagne. Dans ce dernier cas, le juge de l'élection fixe le montant du remboursement forfaitaire de l'État ;
- Les candidats élus doivent avoir déposé leur déclaration de situation patrimoniale.

B- MONTANT DU REMBOURSEMENT

Le remboursement forfaitaire est soumis à plusieurs limites :

- Il ne peut être supérieur à la contribution nette du candidat, déduction faite de l'excédent lui revenant, si le compte de campagne est excédentaire. Les prêts des formations politiques au candidat doivent faire l'objet d'un remboursement par le candidat lors de la perception du remboursement forfaitaire versé par les services préfectoraux.
- Il ne peut excéder les dépenses engagées.
- Il ne peut être supérieur à 47,5 % du plafond des dépenses prévu par le Code électoral.



ATTENTION - L'apport net du candidat, versé dans la limite de l'équilibre du compte, servira de référence pour le calcul du remboursement forfaitaire accordé par l'État. En conséquence, s'il subsiste un solde positif au compte de campagne provenant de l'apport du candidat, ce solde sera déduit de l'apport net du candidat, même s'il a été reversé à une association de financement.

Le remboursement forfaitaire de l'État sera versé au candidat tête de liste qui aura la charge de le répartir, le cas échéant, entre les différents colistiers ayant contribué à l'apport personnel du candidat.

5. LES SANCTIONS DES IRRÉGULARITÉS

A- LES SANCTIONS ÉLECTORALES

S'agissant des infractions à la réglementation sur les campagnes électorales, l'article lo.118-3 du code électoral distingue désormais deux situations :

- Le candidat qui n'a pas déposé son compte dans les conditions et délais prescrits à l'article L.52-12 ou dont le compte fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses peut être déclaré inéligible ; il s'agit d'une simple faculté ;
- En cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles sur le financement, le juge de l'élection doit prononcer cette inéligibilité.

Le juge de l'élection déclare, le cas échéant, l'inéligibilité et annule son élection ou, s'il s'agit du candidat proclamé élu, il le déclare par la même décision, démissionnaire d'office. Le juge proclame alors élu à sa place le suivant de liste non élu. Cette situation est à distinguer de l'annulation de l'ensemble des opérations électorales en cas de manœuvre ayant altéré la sincérité du scrutin ou de la révision du résultat par le juge de l'élection. Dans le cas de l'annulation de l'ensemble des opérations électorales, c'est l'ensemble de l'élection qui doit être réorganisée. Dans le cas de la révision du résultat, le juge pourra attribuer le siège correspondant à son nouveau calcul à une autre liste voire même à le déclarer vacant.

La durée de l'inéligibilité est désormais variable. Le législateur n'a pas fixé de durée minimale. Elle peut être prononcée pour une durée maximale de trois ans, et s'applique à toutes les élections suivantes. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision.

B- LES SANCTIONS FINANCIÈRES

a) Le remboursement forfaitaire

Le candidat n'a droit au remboursement forfaitaire que s'il a déposé son compte de campagne dans les formes et délais requis, et à condition que le plafond des dépenses de campagne n'ait pas été dépassé ni que le compte de campagne ait été rejeté.

Sinon, la CNCCFP, comme le juge de l'élection, dispose d'un pouvoir de modulation de ce montant, qui peut aller de la simple diminution à la privation pure et simple du remboursement.

5. LES SANCTIONS DES IRRÉGULARITÉS

De plus, certains candidats ne sont remboursés de leurs dépenses que s'ils déposent une déclaration de situation patrimoniale.

C'est la CNCCFP qui arrête le montant du remboursement forfaitaire de l'État (article L.52-15 du Code électoral), même s'il appartient au préfet de verser le remboursement, ainsi arrêté, sur le compte personnel du candidat.

b) Contestation du remboursement forfaitaire de l'État

La CNCCFP est autorité administrative indépendante (article L.52-14 du Code électoral), chargée d'arrêter le montant du remboursement forfaitaire à verser à chaque candidat.

Dès lors, toute contestation du montant de ce remboursement, notamment en cas d'approbation du compte après réformation, sera portée, par l'intermédiaire d'un avocat, au Conseil d'État et à la Cour de cassation, saisi d'un contentieux de pleine juridiction, dans le délai de deux mois suivant la notification de la décision de la CNCCFP, et éventuellement, deux mois après la décision rectificative ou non de la CNCCFP qui fait suite à un recours gracieux.

La préfecture reste par ailleurs compétente pour mettre en paiement le remboursement forfaitaire de l'État, sur la base de la décision de la CNCCFP qui arrête le montant remboursable, ce montant étant éventuellement rectifié par le Conseil d'État dans sa décision rendue après contestation par le candidat du montant arrêté initialement par la CNCCFP.

Reversement à l'État du montant du dépassement du plafond des dépenses

Aux termes de l'alinéa 6 de l'article L.52-15 du Code électoral, lorsque le juge de l'élection a constaté, par une décision définitive, un dépassement du plafond des dépenses électorales, la CNCCFP fixe une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public.

5. LES SANCTIONS DES IRRÉGULARITÉS

C- LES SANCTIONS PÉNALES

Par l'application de l'article L.52-15, 4^e alinéa du Code électoral, la CNCCFP est susceptible de transmettre le dossier au procureur de la République compétent en cas de violation des dispositions des articles L.52-4 à L.52-13 et L.52-16, en même temps qu'elle saisit le juge de l'élection.

Le juge pénal peut également être saisi par un tiers.

L'article L.113-1 du Code électoral institue en effet un délit passible d'une amende de 3 750 euros et d'un emprisonnement d'un an ou de l'une de ces deux peines pour tout candidat tête de liste ayant :

- recueilli des fonds sans recourir à l'intermédiaire d'un mandataire financier (personne physique ou morale),
- accepté des fonds irréguliers,
- dépassé le plafond des dépenses autorisé,
- omis de respecter les formalités d'établissement du compte de campagne,
- fait état d'éléments comptables sciemment minorés, (TGI Toulouse, 21 septembre 1993, n° 1305/93, C.A. Aix-en-Provence, 10 mai 1994, 454 1794/1),
- bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, d'affiche ou de publicités commerciales ou de la diffusion d'un numéro téléphonique gratuit.

Les mêmes peines s'appliquent aux donateurs ayant effectué un don irrégulier. Le délai de prescription de l'action pénale est fixé à 3 ans.

6. LE CONTENTIEUX DES ÉLECTIONS

Outre le contentieux lié aux comptes de campagne, plusieurs événements peuvent conduire les candidats à saisir les juges ou à répondre à une action en justice. Il s'agit, principalement, des contentieux liés à l'inscription sur les listes électorales, les difficultés concernant les déclarations de candidatures ou de dépôt du matériel de propagande, les événements de campagne (utilisation de moyens de propagandes interdits par exemple) et la saisine du juge de l'élection hors comptes de campagne.

A- L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

L'inscription sur les listes électorales peut être source de contentieux, soit parce qu'une demande d'inscription a été rejetée ou une radiation a été opérée d'office, soit parce que des personnes auraient été inscrites à tort sur les listes électorales.

L'inscription sur les listes électorales, soit par demande d'inscription, soit lors des révisions annuelles, est de la compétence d'une commission administrative composée du maire ou de son représentant, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet et d'un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance (article L.17 du Code électoral).

En cas de refus d'inscription ou d'inscription à tort, la contestation des décisions se fait devant le tribunal d'instance (article L.25 du Code électoral). Il est ainsi possible pour l'électeur à qui l'inscription a été refusée de contester le refus et, pour tout électeur inscrit sur la liste électorale, de réclamer une inscription d'un électeur omis ou de demander la radiation d'un électeur indument inscrit.

Cette contestation se fait par déclaration écrite ou orale au greffe du tribunal d'instance :

- Pour l'électeur radié, ou à qui l'inscription a été refusée, entre la notification de la décision à l'intéressé et jusque dans un délai de 10 jours suivant la publication du tableau des additions et des retranchements des électeurs à la mairie (cette publication étant faite le 10 janvier pour les révisions annuelles de la liste électorale),
- Pour tout électeur inscrit sur la liste électorale, dans un délai de 10 jours suivant la publication du tableau des additions et des retranchements des électeurs à la mairie.

6. LE CONTENTIEUX DES ÉLECTIONS

B- LES DÉCLARATIONS DE CANDIDATURE

Les déclarations de candidature se font par dépôt à la préfecture (ou à la sous-préfecture).

L'article L.265 du Code électoral prévoit que ce dépôt se fait contre récépissé. En cas de refus à tort de délivrance du récépissé, les candidats saisiront le tribunal administratif dans les 24 heures qui statuera en premier et dernier ressort dans un délai de trois jours à compter du dépôt de la requête.

Enfin, si des manœuvres électorales devaient être constatées au moment du dépôt des listes pour lesquelles un récépissé a été délivré à tort (par exemple, présence sur une liste de candidats fictivement domiciliés dans la commune, Conseil d'État, 29 juillet 2002, *élection municipale Château-Thierry*, n° 239440), la contestation se ferait devant le juge de l'élection (le tribunal administratif), c'est-à-dire après l'élection en demandant l'annulation du scrutin.

C- LES ÉVÈNEMENTS DE CAMPAGNE

Il peut arriver au cours d'une campagne que les militants et les candidats constatent des manœuvres destinées à fausser les résultats du scrutin :

- Affichage sur des emplacements non autorisés,
- Diffusion de propagande la veille du scrutin,
- Diffusion par des médias de publicité commerciale à des fins de propagande électorale,
- Refus pour un maire de prêter une salle municipale alors que les adversaires en disposent,
- Distribution de cadeaux aux électeurs...

La liste n'est pas exhaustive mais l'ensemble des irrégularités pourra être porté devant le juge de l'élection en cas de contestation.

S'il est important de répondre politiquement à d'éventuelles manœuvres au moment où elles se déroulent, la saisine d'un juge avant la proclamation des résultats sera le plus souvent vaine. Le juge judiciaire (tribunal de grande instance) ou le juge administratif, saisis en référé pour faire cesser la manœuvre renverront dans la quasi-totalité des cas au juge de l'élection et rejetteront les demandes.

6. LE CONTENTIEUX DES ÉLECTIONS

En revanche, il est important de constater ces irrégularités pour les cas de défaite et de contestation des élections. Les preuves de la contestation peuvent se faire par tous moyens (photos, attestations, productions des tracts incriminés) étant précisé que les constats d'huissiers constituent le mode de preuve le plus certain.

Restent toutefois quelques cas où le juge des référés pourra être saisi utilement :

- celui de l'utilisation de l'image d'un candidat ou d'une personnalité politique ou d'un logo du parti sans son accord. Dans ce cas, c'est le juge civil des référés qui devra être saisi. Cette saisine devra toutefois être utilisée avec une grande précaution, le juge civil n'étant pas compétent concernant les documents relevant de la propagande électorale (professions de foi, affiches et bulletins de vote). En outre, le juge des référés est saisi en urgence pour ordonner toute mesure qui ne se heurte à aucune contestation sérieuse ou pour faire cesser un trouble manifestement illicite. Or, la plupart des cas de contestation d'utilisation de logo ou d'images fait suite à des contentieux de désignation de candidats à la candidature et de présence de listes dissidentes. Dans ces cas, le juge des référés rejettera le plus souvent les demandes. Il est important en tout état de cause de garder à l'esprit que le juge judiciaire est réticent à trancher des contentieux de nature politique et renverra les demandes vers la saisine du juge de l'élection.
- celui de l'utilisation des moyens municipaux : refus de prêt de salle, suppression des tribunes de l'opposition dans un bulletin municipal (TA de Versailles, 9 mars 2007, Marquaille, n° 0701552) par exemple. C'est le juge administratif, saisi d'une requête en référé-liberté contre la décision de refus, qui est compétent.
- celui du refus par la commission de propagande des documents de propagande électorale en vue de leur expédition aux électeurs et aux mairies (professions de foi et bulletins de vote). C'est le juge administratif, saisi d'une requête en référé-liberté contre la décision de refus, qui est également compétent.

6. LE CONTENTIEUX DES ÉLECTIONS

C- LE·LA JUGE DE L'ÉLECTION

Outre sa saisine par la CNCCFP en cas d'irrégularité dans les comptes de campagne, le juge de l'élection, c'est-à-dire le tribunal administratif pour le scrutin municipal, peut être saisi par un tiers ou par le préfet.

- Requête par un tiers :

Le droit de contester une élection appartient à toutes les personnes inscrites sur les listes électorales de la commune dans laquelle il a été procédé à l'élection ainsi qu'aux personnes qui ont fait acte de candidature.

- Déféré préfectoral :

Le préfet peut saisir le juge de l'élection s'il estime que les formes et les conditions de l'élection, légalement prescrites, ne sont pas respectées. Il n'est pas compétent pour saisir le juge sur des moyens concernant des manœuvres électorales.

Le juge de l'élection peut être saisi, soit par protestation inscrite au procès-verbal de l'élection ou déposée à la préfecture ou sous-préfecture, soit par requête déposée au greffe du tribunal administratif du ressort de la collectivité concernée.

Pour les tiers, les contestations doivent être consignées ou déposées au plus tard à 18 heures le 5^e jour qui suit l'élection, c'est-à-dire la proclamation des résultats (dans la plupart des cas, le vendredi suivant cette proclamation si elle est faite le dimanche soir).

Les requêtes doivent contenir le nom, les prénoms et qualité du requérant, le nom de l'élu dont l'élection est attaquée, les moyens d'annulation invoqués.

Le juge de l'élection dispose d'un réel pouvoir d'appréciation des faits et de la sanction qui découlerait des irrégularités.

Ainsi, lorsqu'il constate l'existence d'irrégularités de nature à fausser les résultats du scrutin, le juge, lorsqu'il le peut, appréciera l'incidence de ces irrégularités sur le résultat. C'est donc l'écart des voix entre les différentes listes, au premier ou au second tour, rapporté à la gravité de l'irrégularité commise, qui permettra d'apprécier si un recours est utile ou non.

ANNEXE 1 :

Exemple d'observations de la CNCCFP



COMPTE BANCAIRE DU·DE LA MANDATAIRE **RÉGULARISATION DES OPÉRATIONS ANTÉRIEURES À LA DÉSIGNATION** **DU·DE LA MANDATAIRE FINANCIER**

« L'article L.52---4 alinéa 3 du Code électoral dispose que le mandataire règle 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 groupement politique ; que les dépenses antérieures à sa désignation payées directement par le candidat ou à son profit font l'objet d'un remboursement par le mandataire et figurent dans son compte bancaire. Il n'est pas prévu par ces dispositions que le candidat puisse payer directement des dépenses après la désignation de son mandataire et se faire rembourser par celui---ci ; or des dépenses ont été payées directement après désignation du mandataire, soit €. Il est rappelé que cet usage ne peut être toléré que si ces dépenses restent d'un montant faible par rapport au montant total des dépenses engagées et négligeable par rapport au plafond des dépenses. »

RÉGULARISATION DES OPÉRATIONS ANTÉRIEURES À LA DÉSIGNATION **DU·DE LA MANDATAIRE FINANCIER**

« J'attire particulièrement votre attention sur le fait que des dépenses électorales ont été engagées par M. avant l'enregistrement à la préfecture de sa désignation en qualité de mandataire financier du candidat M. (22/11/2010), et avant l'ouverture effective du compte en banque unique du mandataire à l'agence (20/12/2011). Antérieurement à la déclaration du mandataire financier en préfecture, d'éventuelles dépenses électorales au profit du candidat peuvent être engagées et payées par le candidat lui---même ou un tiers, mais à la condition que ces dépenses soient correctement justifiées, qu'elles soient réglées à partir d'un compte bancaire autre que celui du mandataire, et qu'elles lui soient remboursées. Compte tenu de l'irrégularité constatée, la Commission est susceptible de prononcer le rejet de votre compte de campagne. »

Néanmoins, afin que la Commission puisse apprécier la régularité de votre compte de campagne dans sa globalité, au regard des dispositions du Code électoral, vous voudrez bien nous expliquer les raisons de l'anticipation de l'engagement de certaines dépenses. Sont concernées les factures suivantes : »

JUSTIFICATIFS DE DOCUMENTS BANCAIRES

« Il vous est demandé d'adresser à la Commission les pièces suivantes, **en original** :

les relevés bancaires manquants jusqu'au dernier présentant le solde à zéro,

l'attestation de clôture du compte par la banque,

un exemplaire de chaque support de campagne de la campagne officielle (art. R.39). »

JUSTIFICATIFS DU COMPTE À ZÉRO DU·DE LA MANDATAIRE

« Vous avez bien voulu joindre les relevés bancaires attestant des opérations réalisées par le mandataire sur le compte bancaire unique destiné au financement de la campagne. Certaines dépenses n'ayant pas été débitées à ce jour, je vous invite à communiquer, dès que possible, à la Commission, les derniers relevés bancaires, dont le dernier devrait présenter un solde nul. »

CLÔTURE DU COMPTE DU·DE LA MANDATAIRE

« Veuillez nous faire parvenir les derniers relevés bancaires, ainsi que la preuve de la clôture du compte unique du mandataire, attestant du paiement de l'ensemble des mouvements bancaires en rapprochement à la date du »

ANNEXE 1

RECETTES

DONS

« En ce qui concerne les deux dons de ... € chacun, tirés d'un compte joint, datés, rédigés et signés par la même personne, on constate que les reçus fiscaux délivrés, l'un au nom de Madame et l'autre au nom de Monsieur ainsi que les attestations produites ne constituent pas la preuve que les deux chèques émanent de deux personnes distinctes. En conséquence, une réformation de € des recettes sera proposée à la Commission, ce qui entraînera un déficit de votre compte de campagne. J'appelle votre attention sur le fait que ces irrégularités sont susceptibles d'entraîner le rejet, par la Commission, de votre compte de campagne. »

APPORTS PERSONNELS DU·DE LA CANDIDAT·E

« Il vous est demandé d'adresser à la Commission les pièces suivantes :
les bordereaux d'ordre de virement du compte personnel au compte du mandataire pour tous les apports personnels,
ainsi que copie des relevés personnels faisant mention des virements au compte du mandataire. »

APPORTS PERSONNELS DU·DE LA CANDIDAT·E

« Veuillez nous faire parvenir :

La liste alphabétique des candidats pour les deux tours de scrutin

La photocopie du chèque et du relevé bancaire personnel du candidat....pour le dernier versement de ...€ effectué sur le compte du mandataire. »

APPORTS PERSONNELS DU·DE LA CANDIDAT·E : SIGNATURE DU·DE LA CANDIDAT ET DU·DE LA CONJOINT·E

« Le versement de fonds par le conjoint du candidat ou d'un colistier sur le compte bancaire du mandataire ne constituant pas un apport personnel mais devant être considéré comme un don, il vous est demandé un spécimen des signatures de chaque colistier ayant contribué aux recettes du compte, ainsi que de son conjoint. »

DONS DE PERSONNES MORALES : INTERDICTION – JUSTIFICATION DE LA QUALITÉ DE FORMATIONS POLITIQUES

« L'article L.52---8 du Code électoral dispose que les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. Or, votre compte de campagne fait apparaître trois concours en nature qui pourraient avoir été sous-évalués :

- téléphone : 30 euros
- prêt d'un appareil photographique : 10 euros
- téléphone et Internet : 20 euros

C'est la raison pour laquelle je vous remercie de bien vouloir fournir à la Commission toutes les explications nécessaires quant au mode de calcul ayant abouti à chacune de ces évaluations (relevés de consommations téléphoniques et abonnement Internet, descriptif et durée d'utilisation de l'appareil photographique...).

Le cas échéant, en cas d'irrégularité avérée, la Commission pourrait prononcer le rejet de votre compte de campagne. »

ANNEXE 1

DONS DE PERSONNES MORALES : INTERDICTION D'AVANTAGES EN NATURE --- INTERNET

« Par ailleurs il conviendra de préciser quels sont les liens entretenus avec les gestionnaires des 4 sites suivants :

« villelagauche » « jeunesville » « » «écologiste » hébergé par le journal et d'indiquer si la promotion sur ces sites a été faite avec le consentement du candidat. »

Sur ce second point, il conviendra de préciser les liens existant entre le candidat et la fédération départementale du du MJS et si le candidat a eu connaissance et a donné son consentement à la diffusion du tract édité en sa faveur et de donner toute précision sur la structure et le statut du MJS.

J'attire votre attention sur le fait que ces irrégularités sont susceptibles d'entraîner le rejet du compte ».

DÉPENSES

CAMPAGNE COMMUNE

« Par ailleurs, un certain nombre de dépenses de transport ou restauration semblent relever de l'activité politique courante ou de la campagne présidentielle : une facture de € du...Qui semble d'ailleurs concerner une réunion de travail et non une action en direction des électeurs, remboursée par votre mandataire à la fédération porte explicitement la mention manuscrite de son trésorier « élections présidentielles ».

« ; deux factures d'imprimerie de vous ont été facturées pour moitié par votre parti et figurent pour un montant total de € dans votre compte de campagne. Ces factures concernent d'une part l'impression de dépliant Pages intitulés « Présidentielles 2007 » et d'autre part l'impression de lettres intitulées Ces documents concernent tous deux un appel pour l'élection de ; sans aucune référence aux élections législatives. La Commission est donc susceptible de retrancher de votre compte, en dépenses et en recettes la somme de €.

CARACTERE ÉLECTORAL DES DÉPENSES

« Au regard des dispositions de l'article L.52---12 du Code électoral, seules les dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection et destinées à l'obtention des suffrages sont imputables au compte de campagne. Les dépenses qui, bien qu'engagées pendant la campagne, n'ont pas cette finalité, n'ont pas à figurer au compte. La commission est donc susceptible de retrancher de votre compte, en dépenses et en recettes, la somme de € correspondant :

- Frais divers (compte 6280) : €,
- Frais de coiffure (facture €),
- Frais de réception (compte 6257) €.

S'agissant des frais de réception, il est indiqué que ne constituent pas des dépenses électorales, notamment, les frais de réception engagés à l'occasion des réunions internes à l'équipe de campagne.

En outre, les frais de restauration personnels du candidat et de l'équipe de campagne sont considérés comme des dépenses personnelles.

En tout état de cause, chaque facture de restauration doit être appuyée de précisions quant à son caractère électoral et à la qualité des convives. »

ASISTANT·E·S PARLEMENTAIRES

« Par lettre en date du vous avez réservé pour le Mars 2020, la salle de en précisant que les modalités de réservation devront être réglées avec votre Assistant parlementaire, M. Il vous est demandé de préciser les conditions dans lesquelles il a participé à votre campagne électorale (soit suspension de son contrat de travail et conclusion d'un contrat à durée déterminée pour la campagne électorale, soit participation ⁽¹⁾, à évaluer selon une clé de répartition avec justificatif, soit participation à titre bénévole). Les dépenses devront figurer au compte de campagne, dans les dépenses remboursables dans le premier cas, dans les concours en nature dans le deuxième cas. Si M. a participé à titre bénévole à la campagne, une attestation établie par l'Assemblée nationale apportant la preuve que votre collaborateur a bien pris ses congés, devra être produite. »

(1) – Note complémentaire : au titre des congés payés pour 2012

JUSTIFICATIF DU CARACTERE ÉLECTORAL DES DÉPENSES GÉNÉRALITÉS :

« Au regard des dispositions de l'article L. 52---12 du Code électoral, seules les dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection et destinées à l'obtention de suffrages sont imputables au compte de campagne. Les dépenses qui, bien qu'engagées pendant la campagne, n'ont pas cette finalité, n'ont pas à figurer au compte. Sous réserve de la justification de leur finalité électorale, la commission est susceptible de retrancher de votre compte la somme de € correspondant aux frais et prestations suivantes :

--- € réception section de .. le 8 mars,
--- € achats d'un ouvrage et d'un appareil électronique Sony le ,
--- € règlement de 30 repas à l'ordre de l'Association le,
--- € paiement de 30 places pour un gala de boxe le ,
--- € impression de cartes de vœux 2007 (facture du). Il conviendrait, au demeurant, de fournir un spécimen des cartes de vœux ainsi éditées. »

CARACTERE ÉLECTORAL DES DÉPENSES DU PARTI

Certaines des pièces justificatives produites sont insuffisantes au regard des dispositions de l'article L.52---12 du Code électoral. Afin de s'assurer du caractère électoral des dépenses payées, en amont, par la fédération, et ensuite refacturées à un certain prorata, il vous est demandé de faire parvenir à la Commission toutes précisions et tous justificatifs utiles quant aux tâches effectuées par M. , personnel recruté en CDD pour un surcroît d'activités, pour un montant de ... euros. »

« Sans préjuger des éléments de réponse fournis, la Commission est susceptible de réformer de votre compte les dépenses dont le caractère électoral ne serait pas démontré, soit la somme totale de ... euros. »

« Concernant les diverses dépenses réglées par la fédération et refacturées aux divers candidats, il vous est demandé d'adresser à la Commission la clef de répartition générale, expliquant la ventilation pour l'ensemble des candidats du département. »

DÉPENSES POST-ÉLECTORALES

« Au regard des dispositions de l'article L.52---12 du Code électoral, seules les dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection et destinées à l'obtention des suffrages sont imputables au compte de campagne. Les dépenses engagées postérieurement au scrutin n'ont pas à y figurer. La commission est donc susceptible de retrancher de votre compte, en dépenses et en recettes, la somme de € correspondant à la facture d'achat d'une cartouche de toner le 19 juin 2007. »

PIÈCES JUSTIFICATIVES INSUFFISANTES

« Les pièces justificatives produites sont insuffisantes au regard des dispositions de l'article L.52---12 du Code électoral. Veuillez nous faire parvenir les pièces suivantes :

- contrat de bail du local,
- facture des dépenses de publications officielles de l'article R.39 (à titre d'information),
- les photocopies des cartes grises des véhicules de toutes les personnes ayant effectué des déplacements (MM.) et le détail de leurs déplacements (points de départ et d'arrivée, nombre de kilomètres, finalité du déplacement) ;
- détail des prestations fournies de créations graphique, ayant donné lieu à des dépenses de
.... € ;
- exemplaires de documents de campagne ayant donné lieu à une facture d'impression de
€.

ANNEXE 1

Local de campagne :

« Les pièces justificatives produites sont insuffisantes au regard des dispositions de l'article L.52---12 du Code électoral. Veuillez nous faire parvenir la copie du contrat de bail de la permanence électorale. À défaut, la commission est susceptible d'exclure du compte les sommes correspondantes aux loyers de celle---ci, soit €, auxquels il faudra rajouter la somme de € correspondant au coût de l'assurance de cette permanence.

Honoraires d'expert-comptable :

« Les pièces justificatives produites sont insuffisantes au regard des dispositions de l'article L.52---12 du Code électoral. Veuillez nous faire parvenir la lettre de mission de l'expert---comptable détaillant la facture d'honoraires de € pour la présentation du compte de campagne ».

JUSTIFICATION DU CARACTERE ÉLECTORAL SELON LA NATURE DE LA DÉPENSE

6060 – ACHAT DE FOURNITURES ET DE MARCHANDISES : FLEURS

« Vous voudrez bien justifier de la finalité électorale de vos achats de fleurs (..... €). A défaut d'explication, la commission pourrait retrancher de votre compte, en dépenses et en recettes, la somme de € ».

ANNEXE 1

6132 – LOCATIONS IMMOBILIÈRES

« Votre compte présente une facture particulièrement importante d'un montant de € libellée

« Honoraires de commercialisation » pour des locaux situés Le montant du loyer pour la

période s'élève à €, à peu de chose près l'équivalent de la commission de « l'agence ». Pourriez-

vous fournir un détail de cette prestation expliquant le montant des honoraires et justifiant le caractère électoral de ces prestations. »

6226 – HONORAIRES ET CONSEILS EN COMMUNICATION

« Les factures de la société portant sur une prestation intitulée « Conseils en stratégie de communication pour les élections législatives » ne font apparaître qu'un montant global d'honoraires de €, Veuillez fournir le devis détaillé, précisant le coût unitaire de chacune des prestations, le nombre d'heures facturées, et.... À défaut, la Commission est susceptible de retrancher de votre compte la somme de€.. »

6226 – HONORAIRES ET CONSEILS EN COMMUNICATION

« En application de l'article L.52---12 du Code électoral, le compte de campagne doit être accompagné des justificatifs des recettes ainsi que des factures, devis détaillés et tout autre document de nature à établir le montant des dépenses de la campagne ; la facture de la fédération du Parti socialiste de portant sur la participation du candidat au rassemblement de soutien du juin 2007 ne fait apparaître qu'un montant global d'honoraires : veuillez fournir le devis détaillé, précisant le coût unitaire de chacune des prestations, le nombre d'heures facturées, et une clé de répartition pour les 12 candidats du département, etc. ; à défaut, il sera proposé à la commission de retrancher ces frais du montant des dépenses remboursables. »

6230 – PRODUCTIONS AUDIOVISUELLES, INTERNET :

« L'article L.52---12 du Code électoral dispose que le compte de campagne doit retracer l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection. Certaines dépenses ne figurent pas dans votre compte de campagne, à savoir l'intégralité des dépenses engendrées par la mise en place du site (ou des pages) Internet de campagne du candidat. En conséquence, le compte présenté ne comporte pas, comme l'exige la loi, la totalité des dépenses relatives à l'élection et pourrait être considéré par la Commission comme insincère.

Veuillez produire tout justificatif détaillé nous permettant d'apprécier la nature électorale et le coût effectif de réalisation de cette production audiovisuelle, en prenant soin de distinguer clairement le coût de la vidéo présentant un message de soutien de

M..... maire de la commune de....., au candidat M....., diffusée sur le site du candidat et sur le site du Parti socialiste local. »

6230 – PRODUCTIONS AUDIOVISUELLES, INTERNET:

«La facture de € de la société portant sur les prestations « Production déléguée de films et vidéos de campagne » ne fait apparaître qu'un **montant global** d'honoraires. Veuillez justifier le caractère électoral de ces services et donner de plus amples détails sur ces prestations .»

6237 – CARTES DE VŒUX

« Considérant qu'au regard des dispositions de l'article L.52---12 du Code électoral, seules les dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection et spécifiquement destinées à l'obtention des suffrages sont imputables au compte de campagne ; que n'ont pas à figurer au compte les dépenses qui, bien qu'engagées pendant la campagne, n'ont pas cette finalité ; qu'il y a lieu, par suite, de retrancher du compte, en dépenses et en recettes, la somme de euros correspondant à des cartes de vœux dont le caractère électoral n'est pas démontré. »

ANNEXE 1

6237 – CARTES DE VŒUX

« Vous avez fait imprimer des cartes de vœux pour un montant de €. Je vous rappelle que l'envoi de cartes de vœux ne constitue pas une dépense électorale si elles sont réalisées dans les mêmes conditions qu'à l'ordinaire sans que le texte fasse allusion ni à la campagne d'un candidat, ni à son programme. Sans justificatif de votre part, la commission est susceptible de retrancher de votre compte de campagne, en dépenses et en recettes, la somme de €. »

6240 – TRANSPORTS ET DÉPLACEMENTS – LOCATION DE VÉHICULES

« Vous avez loué un véhicule à la société Rent A Car entre le 14 avril 2007 et le 16 juin 2007. Qui était le bénéficiaire de cette location, dans quel but a---t---elle été effectuée, à quels trajets a---t---elle servi ? Sans explication de votre part, la commission est susceptible de retrancher de votre compte, en dépenses et en recettes, la somme de € représentant les factures de carburant utilisé pour le véhicule. »

6240 – TRANSPORTS ET DÉPLACEMENTS – DÉPENSE INTERNE AU PARTI

« Rencontres avec les instances locales de votre parti politique : une partie des déplacements a pour objet de rencontrer les secrétaires de section de votre parti politique ou des élus. Ces frais n'ont pas été engagés pour recueillir **DIRECTEMENT** les suffrages des électeurs, mais seulement à l'occasion de l'élection. »

6240 – TRANSPORTS ET DÉPLACEMENTS

« Les frais de déplacements pour un montant de euros, appellent les commentaires suivants :

--- Je vous serais reconnaissant de bien vouloir indiquer à la Commission les fonctions exercées par M. pendant votre campagne politique,

--- Certains déplacements, réalisés en dehors de votre circonscription, nécessitent des précisions. En effet, seuls les déplacements sont autorisés chez l'imprimeur, l'expert-comptable, à la préfecture ou à la banque. Des déplacements au conseil général ou au siège de votre parti, ne présentent pas, a priori, de caractère électoral. De plus, je vous serais reconnaissant de justifier les déplacements réalisés les 31 mars et 29 avril 2011, postérieurs au scrutin. Ces déplacements, dont le caractère électoral est à démontrer, s'élèvent à euros. Sans présager de vos éléments de réponse, la Commission est susceptible de réformer tout ou partie de ladite somme de votre compte de campagne. »

« Les frais de déplacements exposés dans votre compte de campagne, pour un montant deeuros, sont insuffisamment justifiés. Je vous invite à produire : un état descriptif des déplacements, les factures correspondantes ou une évaluation à partir du barème fiscal, la carte grise du ou des véhicules utilisés, afin de justifier du caractère électoral de cette dépense. À défaut, la Commission est susceptible de réformer tout ou partie de ladite somme de votre compte de campagne. »

6257 – FRAIS DE RÉCEPTION :

« Certaines dépenses de frais de réception sont insuffisamment justifiées au regard de l'article

L.52--12 du Code électoral. Aussi, veuillez nous apporter des précisions concernant les prestations présentées par les factures suivantes : »

« Veuillez en particulier nous préciser la date et le lieu où fut donnée la réception en question et, le cas échéant, le thème de cette rencontre ; et préciser le nombre et la qualité des convives. Sans préjuger des éléments de réponse fournis, la Commission est susceptible de retrancher de votre compte, en dépenses et en recettes, tout ou partie de la somme de euros. »

6257 – FRAIS DE RÉCEPTION

« les dépenses à caractère personnel n'ont pas à figurer au compte de campagne. La commission est donc susceptible de retrancher de votre compte la somme de € correspondant aux prestations suivantes :

--- € 2 factures d'un montant unitaire de €, pour des repas du ;

--- € repas pour 5 personnes (facture, non datée). Vous voudrez bien, ainsi, préciser la qualité des convives ayant participé à ces agapes, leur rôle dans votre campagne électorale, ainsi que la finalité électorale de celles-ci. »

ANNEXE 1

6257 – FRAIS DE RÉCEPTION

« La liste des invités et des participants fait, en effet, apparaître de très nombreux colistiers et la présence de M. donne à penser que celui---ci a présenté son projet de « ... ». Cette réunion interne à l'équipe de campagne ne semble pas présenter les caractères de dépense électorale au sens de l'article L. 52---12. »

6260 – FRAIS POSTAUX ET DE DISTRIBUTION

« Au regard des dispositions de l'article L.52---12 du Code électoral, seules les dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection et destinées à l'obtention des suffrages sont imputables au compte de campagne. Les dépenses qui, bien qu'engagées pendant la campagne, n'ont pas cette finalité, n'ont pas à figurer au compte. »

« Une dépense de 250 timbres-poste à 0,58 euro l'unité apparaît insuffisamment justifiée. En effet, en dépenses de fournitures, il est fait mention d'une boîte de 50 enveloppes. »

« Au vu de cette quantité, 200 timbres---poste apparaissent superflus. »

« La Commission est donc susceptible de retrancher de votre compte, en dépenses et en recettes, la somme de (200 timbres x 0,58 euro=) 116 euros. »

-

6262 – TÉLÉPHONE ET TÉLÉCOMMUNICATIONS :

« Le remboursement des frais téléphoniques peut être intégré au compte de campagne mais doit présenter, à l'appui des facturations détaillées d'achat, de recharge, d'abonnement ou encore d'ouverture et de clôture si l'usage d'une ligne était destiné à votre campagne électorale. En l'absence de pièces justificatives, la Commission est susceptible de retrancher, en dépenses et en recettes, le montant de euros. »

6280 – PHOTOS

« Il semblerait que, sur un tract, vous avez utilisé des photos de MM. _____ qui ont elles---mêmes été publiées sur un document du conseil général de (« le conseil général »). Veuillez nous préciser l'origine de ces photos. Je vous rappelle qu'en application des dispositions de l'article L.52-8 du Code électoral, les dons de personnes morales sont interdits. Par conséquent, si ces photos sont la propriété du conseil général de _____, la Commission pourrait rejeter votre compte de campagne pour ce motif. »

6600 – FRAIS FINANCIERS : INTÉRÊTS D'EMPRUNT :

« Seuls peuvent être retenus dans le compte de campagne les intérêts payés à la fin du mois au cours duquel doit obligatoirement intervenir le dépôt de ce compte. »

CONCOURS EN NATURE

« Il est fait mention dans les « concours en nature fournis par les personnes physiques » d'un montant de euros.

L'identité des personnes physiques n'a pas été jointe pour l'évaluation de ce concours dans le compte de campagne.

Afin de s'assurer du caractère électoral de ces dépenses, veuillez faire parvenir à la Commission les pièces justificatives les concernant. »

« Vous avez évalué un concours en nature pour un montant de euros, suite à la production d'illustrations par un militant, M. Pour permettre à la Commission d'apprécier le caractère électoral de cette participation, je vous invite à nous communiquer tout élément justificatif sur ce concours en nature. »

ANNEXE 2 :

Les organes de contrôle



ANNEXE 2 - LA CNCCFP

A- La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)

La CNCCFP a choisi, dès sa création, d'examiner tous les comptes de tous les candidats de manière exhaustive. Elle confie à des rapporteurs le soin de procéder à un premier examen du compte. En cas d'incompréhension, d'insuffisance de pièces justificatives ou d'anomalies pouvant entraîner une réformation ou un rejet du compte, une procédure contradictoire écrite s'engage. À l'issue de cette procédure, une décision est prise par les neuf membres de la Commission qui est notifiée au candidat, au préfet et, le cas échéant, transmise au juge de l'élection.

Dans un premier temps, la CNCCFP s'est attachée à vérifier le caractère exhaustif des dépenses déclarées et ses vérifications avaient pour but de déceler les omissions ou les incohérences des comptes. Ensuite, elle s'est plus particulièrement attachée à vérifier le caractère régulier des recettes et de leur modalité d'encaissement. Depuis 1995, elle a décidé de vérifier le caractère remboursable ou non des dépenses. Enfin, depuis les élections générales de 2004, elle a décidé de continuer d'harmoniser les procédures de contrôles initiées par ses quelque 150 rapporteurs occasionnels, en adoptant les directives suivantes qui ont pour effet de limiter sensiblement la portée de la procédure contradictoire et donc la possibilité pour les candidats de s'expliquer devant la CNCCFP.

Les candidats risquent de se trouver exposés, plus encore que précédemment, au rejet ou à la réformation de leur compte de campagne, et à la saisine du juge de l'élection ou à l'obligation de saisir le tribunal administratif de Paris, dans le cadre d'un recours de plein contentieux, pour contester le montant du remboursement forfaitaire arrêté par la CNCCFP après réformation de leur compte de campagne :

- La CNCCFP a décidé qu'aucune modification ne peut être apportée au compte de campagne par le candidat après son dépôt,
- Elle vérifie si chaque candidat a désigné régulièrement un mandataire financier, que la campagne ait ou non été financée par des dons et que, une fois désigné, le mandataire a procédé à la régularisation des dépenses payées antérieurement à sa désignation par le candidat,
- Les dépenses réglées par le candidat en lieu et place du mandataire financier doivent demeurer exceptionnelles et représenter « un faible pourcentage des dépenses du compte » et « un montant négligeable du plafond légal des dépenses applicable ». Ce point constitue aujourd'hui la première zone de risque importante et il est fortement conseillé au candidat, ainsi, comme le précise les textes, qu'à tout tiers, une fois le mandataire désigné, de s'abstenir de régler la moindre dépense électorale,
- La découverte d'une dépense qui n'aurait pas été inscrite au compte peut entraîner son rejet,

ANNEXE 2 - LA CNCCFP

- Elle demande aux candidats de joindre, à titre d'information et pour vérifications, la copie de la facture des frais de campagne officielle (article R.39 du Code électoral, affiches, bulletins de vote et profession de foi) qui n'a pas à être payée par le mandataire, et qui n'a pas à être retracée au compte de campagne. Elle demande de plus en plus régulièrement de lui fournir aussi un exemplaire de chaque document officiel imprimé (bulletin de vote, profession de foi, affiche),
- Elle a décidé que les frais de location d'une permanence électorale dont le candidat dispose déjà à un autre titre, ne pourront être remboursés par l'État, la dépense étant regardée comme un avantage en nature. Elle a décidé que les repas pris par le candidat seul ou avec son équipe de campagne ne peuvent être remboursés. Concernant les autres frais de repas pris à plusieurs, la qualité des convives doit en outre être précisée sur les factures,
- Par ailleurs, concernant les sites Internet, elle demande que l'ouverture et la fermeture des sites soient justifiées ; lorsque les frais téléphoniques ne sont pas assortis de factures spécifiques, elle considère que la dépense est un concours en nature,
- Enfin, dans son guide du mandataire financier, la CNCCFP considère que certaines dépenses ne sont pas remboursables par nature : « les dépenses doivent figurer au compte de campagne au titre des dépenses électorales, mais ne sont pas remboursables ». À titre d'exemple, la CNCCFP mentionne : « les cadeaux aux électeurs qui sont par ailleurs passibles de sanctions pénales, les gratifications aux militants non-salariés ou les frais d'affiches apposées sur des emplacements interdits ».

Dans le contexte du processus de contrôle des comptes de campagne que la Commission s'est fixée, les candidats doivent être particulièrement vigilants s'ils reçoivent une demande de renseignement ou d'éclaircissement en provenance de la Commission. De telles demandes sont souvent envoyées par la Commission parce qu'elle a relevé une irrégularité. Il convient donc d'y répondre avec le plus grand soin, en sollicitant au préalable, en cas de besoin, un conseil, car les pièges sont nombreux. Il y a lieu de respecter scrupuleusement le délai de réponse accordé par le rapporteur, l'expérience ayant démontré qu'une réponse provisoire a parfois conduit la CNCCFP à saisir immédiatement le juge de l'élection, tout particulièrement lorsqu'il y avait un recours sur l'élection.

De plus, il arrive parfois à certains candidats de demander au préalable l'avis de la Commission avant d'engager une action de campagne, et que la Commission y réponde : en aucun cas la réponse de la Commission n'engage sa responsabilité et sa réponse en tout état de cause ne préjuge pas de l'appréciation qui sera portée ensuite par le juge de l'élection (exemple : Villeurbanne, municipales de 1995).

ANNEXE 2 -- LA CNCCFP

Rappelons enfin que depuis la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 élargissant de manière substantielle le remboursement forfaitaire de l'État des dépenses engagées pour la campagne électorale, la Commission a principalement porté son attention sur la nature des dépenses imputées au compte de campagne et sur les apports personnels du candidat de manière à ne pas faire payer au contribuable des dépenses n'ayant pas un lien direct avec l'élection.

B- Les tribunaux administratifs

Les tribunaux administratifs jugent en premier ressort les contestations relatives aux élections municipales.

Le délai de saisine du tribunal administratif est de cinq jours après le jour de l'élection (article R.113). Le préfet dispose d'un délai de quinze jours pour former un déferé à compter de la réception des procès-verbaux.

Les délais de recours concernent chaque tour de scrutin. Aussi, une protestation relative au premier tour doit-elle, dès lors que ce premier tour de scrutin n'a pas été décisif, être introduite dans les cinq jours suivant la proclamation des résultats du premier tour.

Les tribunaux administratifs sont également juges des comptes sur saisine de la CNCCFP.

Le tribunal administratif de Paris est spécifiquement juge des comptes sur saisine d'un candidat qui contesterait une décision de la CNCCFP. Il est saisi dans les 2 mois qui suivent la décision de la CNCCFP. Un recours gracieux auprès de la CNCCFP est également possible, et même conseillé dans un premier temps, dans les 2 mois de sa décision. Dans ce cas, soit la CNCCFP rend une nouvelle décision, qui peut être le rejet de la demande du candidat, dans les deux mois de sa saisine et le candidat dispose d'un nouveau délai de 2 mois pour saisir le tribunal administratif de Paris. Soit elle ne se prononce pas sur ce recours gracieux dans les 2 mois de sa saisine et le candidat dispose d'un nouveau délai de 2 mois pour saisir le tribunal administratif de Paris.

ANNEXE 2 - LA CNCCFP

C- Le Conseil d'État

Le Conseil d'État est le juge d'appel du tribunal administratif pour les élections municipales. L'appel est formé dans le délai d'un mois, directement auprès du greffe du Conseil d'État ou déposé en préfecture ou en sous-préfecture, soit au Conseil d'État dans le délai d'un mois qui court à l'encontre du préfet ou des parties intéressées, à partir de la notification qui leur est faite et qui comporte l'indication dudit délai.

L'appel devant le Conseil d'État n'a pas d'effet suspensif, sauf lorsque l'élection du même conseiller a déjà été annulée sur un précédent pourvoi dirigé sur des opérations électorales précédentes et ayant la même cause d'inéligibilité.

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

A- Un an avant l'élection, interdiction aux collectivités de consentir un don à un·e candidat·e

L'article L.58-2 du Code électoral interdit aux candidats de bénéficier du soutien, sous quelque forme que ce soit, des personnes morales de droit privé ou de droit public, à l'exception des partis ou groupements politiques.

Cette interdiction de financement de la campagne électorale s'applique à la période électorale, soit un an avant le mois au cours duquel a lieu le scrutin

Une collectivité locale est une personne morale de droit public qui ne peut, en aucun cas, participer au financement de la campagne.

Cette interdiction d'user des moyens de la collectivité au soutien de candidats, que ceux-ci constituent l'exécutif de la collectivité concernée ou non, est systématique.

Elle s'entend tout aussi bien des dons en nature qu'en espèces, sous quelque forme que ce soit, ainsi que de la fourniture de « *biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués* » (article L.52-8).

L'objectif de cette interdiction est ainsi d'éviter que, sous couvert de promotion d'une collectivité, soit assurée, sur fonds publics, la promotion de l'exécutif de la collectivité.

Or, la collectivité locale et ses émanations et satellites (journaux, associations, SEM, CCAS...) sont, par définition, des acteurs de la vie publique qui ont, entre autres, vocation à entretenir les relations avec les administrés.

Pour les collectivités locales, cette interdiction vise plus précisément l'impossibilité pour un candidat d'utiliser les moyens matériels et humains de la collectivité ainsi que ses moyens de communication.

Pendant l'année précédant le mois au cours duquel est organisé le scrutin, les collectivités doivent s'interdire de prendre part au débat électoral,

a) Soit en mettant à la disposition des candidats des moyens matériels ou humains portant atteinte à l'égalité des candidats.

Constituent des dons prohibés par l'article L.52-8 alinéa 2 du Code électoral :

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

L'utilisation des moyens humains de la collectivité : interdiction renforcée par l'article L.50 du Code électoral qui interdit à tout agent de l'autorité publique de distribuer des bulletins de vote, profession de foi et circulaires des candidats. Il en ressort que les collectivités ne peuvent pas mettre de personnel à disposition des candidats (CE, 10 juin 1996, *Élect. cant. de Metz III*).

Ainsi, le Conseil d'État a annulé l'élection d'un conseiller général en considération du fait que plusieurs agents d'un département avaient directement participé à l'organisation des campagnes électorales des conseillers généraux de la majorité départementale en leur fournissant des informations spécifiques à leur canton et en établissant une stratégie de communication propre à ceux-ci. De plus, le département avait apporté un soutien matériel consistant en la conception et l'impression de journaux de campagne (CE, 8 nov. 1999, *Élect. cant. de Bruz*).

L'utilisation à des fins de propagande électorale du fichier des abonnés du service municipal de l'eau (CE, 30 sept. 2002, *Élect. mun. de Seyssinet-Pariset*, n° 239882-239883) ;

L'utilisation, sans verser les droits correspondants, des photographies appartenant à la photothèque municipale, dans la plaquette retraçant le bilan de mandat du candidat (CE, 21 déc. 2001, *Élect. mun. de Kingersheim*, n° 233022) ;

L'utilisation de photographies aériennes, propriété de la commune, sans en avoir acquitté le prix (CE, 29 janv. 1997, *Élect. mun. Caluire-et-Cuire*) ;

L'utilisation pour les besoins de la campagne du téléphone portable mis à disposition par la commune (CC, 14 oct. 1997, *AN Val-de-Marne (1^{ère} circ.)*, n° 97-2208) ou des voitures de fonction (CE, 29 janv. 1997, *Élect. mun. Caluire-et-Cuire*), à moins que le candidat ne rembourse à la collectivité les frais d'utilisation.

Dans les cas d'utilisation de téléphones portables, de voitures ou de photographies appartenant à la collectivité, et pour ces seuls avantages relevant de la vie pratique, le coût de l'avantage en nature sera réintégré dans le compte de campagne du candidat, selon le coût effectif de l'avantage (CC, 19 janv. 1996, *AN Bas-Rhin, 4^e circ.*).

Les publications municipales ne doivent pas davantage être les vecteurs d'une campagne électorale.

Ainsi d'un supplément d'un bulletin municipal consacré à la politique sociale d'une ville comportant un entretien avec l'adjoint au maire chargé de ce secteur et le représentant sur de nombreuses photographies, cet adjoint étant candidat (CE, 10 juin 1996, *Élect. cant. de Metz III*).

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

En outre, un bulletin municipal ne saurait reprendre à l'identique une affiche publicitaire, sauf à faire regarder le bulletin litigieux comme un document de propagande électorale (CE, 30 sept. 2009, *CNCCFP c/ M. Patrick Labaune*, n° 325551).

De la même façon, l'utilisation d'un site Internet appartenant à une collectivité publique à des fins de propagande électorale ou de promotion personnelle d'un candidat est strictement interdite. Le contenu du site Internet d'une collectivité obéit aux mêmes règles que celles qui s'appliquent au bulletin municipal en période préélectorale.

Le coût des publications municipales (éditoriales ou articles) s'effectue au prorata de la pagination incriminée (CE, 24 oct. 2001, *M. Alaïze*).

Les communes ne peuvent pas prendre à leur charge le coût de l'affranchissement de courriers électoraux (ainsi pour 3 enveloppes : CC, 18 nov. 1997, *An Haute-Saône 3^e circ.*).

b) Soit en relayant ou alimentant les thèmes de campagnes des différents candidats.

Dès avant les textes encadrant le financement des campagnes électorales, le Conseil d'État sanctionnait la rupture d'égalité entre candidats qui résultait de l'intervention dans la campagne électorale des collectivités territoriales.

Ainsi de la distribution de tracts électoraux sous des plis à en-tête d'une municipalité (CE, 12 mars 1990, *Élect. mun. de Bron*).

De même le Conseil d'État a considéré qu'un maire candidat, en utilisant à des fins électorales sa position vis-à-vis du personnel communal et les moyens mis à sa disposition pour assurer le fonctionnement du service public, avait porté atteinte à l'égalité des moyens de propagande des candidats (CE, 30 mars 1990, *Élect. mun. de St-Victoret*).

De la même manière, le Conseil d'État a annulé une élection en considérant que la campagne de promotion touristique organisée sur le territoire d'une commune peu avant l'ouverture de la campagne électorale était illicite dès lors que les thèmes de cette promotion n'étaient que la simple préfiguration de la campagne électorale menée ultérieurement par le maire sortant.

Cette interdiction au regard de la rupture d'égalité entre les candidats a bien évidemment été renforcée par l'interdiction faite aux collectivités de consentir des dons en nature aux candidats (article L.52-8 alinéa 2).

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

Tel pourrait être le cas d'articles ou d'éditoriaux d'élus qui, publiés dans les journaux municipaux, apparaîtraient comme relevant du débat électoral et non pas de l'information municipale.

Dès lors le Conseil d'État a posé de façon très claire que les passages des revues municipales comprenant un éditorial, un entretien et des photographies d'un candidat mettant en valeur son action personnelle et son programme de candidat, constituaient des éléments de propagande électorale (CE 10 juill. 1996, *Élect. cant. de Chamonix*).

Si des actions de communication des collectivités devaient être regardées comme des dépenses électorales, celles-ci devaient être, à tout le moins, intégrées dans le compte de campagne, à hauteur de la fraction du coût des revues correspondant à la place qu'occupaient les passages incriminés. S'analysant comme des dons prohibés, de telles actions peuvent également entraîner le rejet du compte de campagne.



ATTENTION - L'utilisation de ces modes de communication pour aider le candidat constitue un avantage en nature assimilable à un don, lequel don provenant d'une personne morale de droit public est absolument interdit (article L. 52-8 du Code électoral).

Il convient, en conséquence, d'être très prudent car l'appréciation du caractère électoral ou non de ce type de communication est extrêmement subjective.

Par ailleurs, la jurisprudence en la matière n'est absolument pas uniforme.

Sous l'empire de l'ancienne législation régissant les dons, le Conseil d'État a décidé que de tels dons assimilables à des avantages en nature, s'ils devaient être inscrits d'office dans le compte de campagne, n'avaient pas pour effet d'entraîner nécessairement le rejet de celui-ci (Conseil d'État, n° 162699, 29 décembre 1995, *Codogne & Grinnard c/Bouille*).

L'évolution récente de la jurisprudence (CE 4 juill. 2011, *Élect. régionales Île-de-France*, n° 338199) a rendu illégale la campagne d'affichage de la Région Île-de-France en 2009, considérant qu'il s'agissait d'une campagne de promotion publicitaire (article L.52-1 du Code électoral) et d'un don interdit à la campagne de l'élu sortant (article L.52-8 du Code électoral) sans qu'il soit nécessaire que celle-ci fasse référence à l'élu, ni même que l'élu reproduise, dans ses documents de campagne, le support de communication élaboré par la collectivité, mais seulement au regard des thèmes développés dans la campagne de promotion publicitaire « en rapport » avec ceux développés ensuite par l'élu sortant dans le cadre du débat électoral.

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

Il reste à déterminer si l'interprétation antérieure, également indulgente, pourra perdurer compte tenu de l'interdiction de tous dons de personne morale.

Par prudence, le candidat qui aura recours à ce mode de communication réglera la dépense au prix du marché et intégrera cette dernière dans son compte de campagne.

En effet, si les dons sont prohibés, rien n'interdit au candidat d'entretenir avec la collectivité une relation client/fournisseur (ce que la CNCCFP recommande d'ailleurs), ce qui ne permet pas pour autant l'organisation par la collectivité de campagne de promotion publicitaire dans les six mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections.

Si la CNCCFP considère que la campagne de promotion publicitaire orchestrée par une collectivité a présenté un avantage pour le candidat, elle interrogera le candidat sur le montant de l'opération et sa source de financement afin de vérifier que ces données ont été exactement intégrées au compte de campagne.

Toute perception de don interdit n'entraîne pas le rejet du compte de campagne du candidat qui en a bénéficié.

Cependant, le Conseil d'État a retenu, dans le cas des élections régionales d'Île-de-France, que l'avantage indûment perçu par le candidat du fait de la campagne d'affichage (coût : 1,5 million d'euros) constituait une violation de l'article L.52-8 – compte tenu de l'importance des sommes –, et devait entraîner le rejet du compte de campagne, le privant de tout droit à remboursement de ses dépenses par l'État, en application de l'article L.52-11-1 du Code électoral.

Le Conseil d'État n'a pas pour autant déclaré le candidat inéligible conformément à l'article L.118-3 du Code électoral dont la loi du 14 avril 2011, qui prévoit que le candidat dont le compte de campagne a été rejeté, ne peut être déclaré inéligible qu' « *en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales* ».

Pour établir la fraude ou le manquement d'une particulière gravité, le juge de l'élection apprécie s'il s'agit d'un manquement « *caractérisé* » à une règle « *substantielle* » relative au financement de campagne électorale, et si ce manquement présente un « *caractère délibéré* »

La tendance actuelle de la jurisprudence est de considérer que les règles relatives au financement sont normalement substantielles car il s'agit d'assurer la transparence du financement des campagnes électorales, et que les manquements à ces règles sont en principe délibérés, dès lors que ces règles sont claires.

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

B- Six mois précédant le scrutin, interdiction de publicité commerciale à des fins de propagande et de promotion des réalisations de la collectivité

a) L'article L.52-1 alinéa 1^{er} du Code électoral interdit pendant les six mois qui précèdent le premier jour du mois de l'élection (à compter du 1^{er} septembre 2019), **l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale** par voie de presse ou par tous moyens de communication audiovisuelle.

Le Conseil d'État a déjà fait application de ce texte en considérant qu'une radio, tout au long de la campagne électorale, [avait] diffusé des émissions destinées à favoriser l'élection d'un candidat (CE 7 mai 1993, *Élect. rég. de la Réunion*, n°135815, 135926, 135927, 135928, 135951, 140178).

Le Conseil d'État n'a cependant annulé cette élection qu'en raison du faible écart de voix.

Il a également réintégré, dans le compte de campagne du candidat, le coût des émissions radiophoniques à caractère de propagande et analysé l'avantage consenti par la radio comme un don d'une personne morale à un candidat.

Le Conseil constitutionnel (CC, 29 nov. 2012, *Loir-et-Cher* (3e circ.) n° 2012-4603 AN) a considéré que la publication, dans un journal d'informations locales, de publicités du conseil général faisant apparaître la photographie et une phrase du président constituait une campagne publicitaire prohibée justifiant le rejet du compte de campagne.

En revanche, la participation d'une collectivité territoriale à des manifestations de soutien à des produits régionaux, au tourisme, à la culture, aux loisirs, à la formation professionnelle et aux entreprises, ainsi qu'une consultation organisée par un conseil régional sur l'aménagement du territoire, ne constituent pas des procédés de publicité commerciale au sens de l'article L.52-1 du Code électoral (CE, 30 nov. 1998, *Élect. région. Languedoc-Roussillon – Dpt de l'Hérault*).

b) L'alinéa 2 de l'article L.52-1 du Code électoral interdit **la promotion des réalisations ou de la gestion des collectivités territoriales** dans les six mois précédant celui où se déroule le scrutin.

Cet article vise à interdire aux collectivités de présenter un « *bilan de mandat* » de l'action des élus sortant dans les six mois, quand bien même ce document ne présente pas de caractère électoral.

ANNEXE 2 -- Règle relative à la propagande électorale pour les candidats sortants

Ainsi la distribution à l'ensemble des électeurs de plusieurs numéros d'un bulletin municipal qui contenaient un éditorial et une photographie du maire, candidat aux élections municipales, et qui dressait un bilan avantageux de l'action menée par la municipalité, doit être regardée comme ayant constitué une campagne de promotion publicitaire au sens du second alinéa de l'article L.52-1 susceptible, au regard des résultats, de vicier le scrutin (CE, 5 juin 1996, *Élect. mun. de Morhange*).

Afin de déterminer si la communication des collectivités territoriales respecte les dispositions de l'article L.52-1 du Code électoral, le juge administratif examine si la communication effectuée ne peut être confondue avec de la propagande électorale.

À cette fin, il ne suffit pas que le mode de communication choisi ait déjà eu lieu précédemment, ni qu'elle ne mentionne pas le nom du candidat ou ne fasse pas référence aux élections, elle doit se contenter d'être informative.

c) La communication de la collectivité doit être informative, et non laudative :

Dans leur communication, les collectivités doivent s'abstenir de tout élément présentant un tour électoral, c'est-à-dire valorisant la personne du candidat, son image, son bilan ou son programme.

En outre, il faut que la communication de la collectivité présente un intérêt pour le lecteur, autrement dit qu'elle soit informative et non pas laudative.

C'est la limite qu'a rappelée le Conseil d'État à propos de la campagne d'affichage menée par la région Île-de-France, dans les six mois précédant les élections régionales de 2010 (CE 4 juill. 2011, *Élect. région. Île-de-France*, n°338199).

Le Conseil d'État a considéré que l'apposition dans les stations et gares de métro et de RER de la région d'affiches portant le nom et le logo de la seule région Île-de-France sous le titre : « *la région fait grandir vos transports* » qui mentionnaient « *décembre 2009 : lancement du francilien, votre nouveau train* », « *2011 modernisation des RER A et B* », « *2013 5 nouvelles lignes de tramway* », et sous le titre « *la Région se mobilise pour attirer l'emploi* » qui affirmaient « *la région soutient la formation, la recherche, l'innovation et la création d'entreprises ou la reprises d'entreprises* », constituait une campagne de promotion publicitaire interdite dans la mesure où la campagne n'apportait aucun élément d'information aux usagers, et qu'elle portait de surcroît sur un élément, les transports en région parisienne, qui était un des éléments du débat électoral.

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

Aussi ces opérations d'affichages massifs, ainsi que les encarts publiés dans la presse et sur Internet, doivent être regardées comme des campagnes de promotion publicitaire quand bien même leur contenu est dépourvu de toute référence aux élections de mars 2010, et que des campagnes similaires ont été organisées les années précédentes par la région.

Ainsi donc l'antériorité et la neutralité de ces messages sont inopérantes en raison de « *la nature et de l'ampleur* » de ces opérations.

Le coût de cette campagne a été réintégré dans le compte de campagne du candidat, compte qui fut rejeté sans que l'inéligibilité du candidat tête de liste ne soit prononcée.

Cet arrêt prolonge une décision de 1993 par laquelle le Conseil constitutionnel a considéré qu'une campagne de promotion organisée par la communauté urbaine de Lyon sur le thème

« *le Grand Lyon recycle les vieux papiers* » à partir du 10 mars 1993 (les élections ayant lieu les 21 et 28 mars 1993) ne constituait pas une campagne de promotion prohibée dès lors que cette campagne (consistant en l'apposition d'affiches incitant les habitants à recycler leurs vieux papiers en les apportant aux déchetteries et en la distribution d'un dépliant tiré à 310 000 exemplaires reprenant l'énoncé de l'affiche) soulignant l'intérêt du recyclage des vieux papiers et désignant aux usagers les lieux d'implantation et les heures d'ouverture des centres de recyclage était un élément d'information et non pas de promotion (CC, 1^{er} nov. 1993, *AN Rhône 2^e*).

Ainsi, pour tenir compte de ces jurisprudences, il est important que la communication des collectivités apporte des indications et des informations aux usagers et ne se contente pas de faire la promotion de leur projet ou de leur action.

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

C- Les différentes règles à respecter

a) Les inaugurations :

La législation électorale n'évoque pas, par elle-même, les inaugurations d'équipements publics.

Toutefois, elles pourraient être considérées comme une « *campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité* ».

L'inauguration d'un équipement public ne constitue pas la valorisation des réalisations d'une collectivité. Elles sont donc possibles, y compris dans les six mois précédant l'élection.

Dès lors que les inaugurations sont une activité traditionnelle de la collectivité et qu'il n'apparaît pas que le montant en soit choisi en fonction de considérations électorales, rien ne lui interdit de procéder à cette cérémonie, sous réserve de ne pas faire allusion aux échéances électorales.

Reste bien entendu que l'inauguration doit être réelle et correspondre à un calendrier de réalisation et d'ouverture au public, étranger aux impératifs électoraux.

C'est ainsi que le Conseil d'État (CE 7 mai 1997, *Élect. mun. d'Annonay*, n°176788) a considéré que l'inauguration en mars 1995, d'une bibliothèque municipale ouverte au public dès le mois de décembre 1993 ainsi que celle d'une station d'épuration qui fonctionnait depuis plusieurs mois, constituaient des éléments d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations de la collectivité prohibés par l'article L.52-1 du Code électoral, et que, compte tenu du faible écart de voix, ces manifestations avaient pu altérer la sincérité du scrutin. Le Conseil d'État a annulé les élections considérées.

Pour éviter tout reproche de manœuvre électorale, il va de soi que les conditions d'organisation de l'inauguration doivent être identiques à la pratique habituelle de la collectivité.

Ainsi ne sont pas considérées comme des dépenses électorales, ou ne relèvent pas d'une manœuvre destinée à fausser la sincérité du scrutin,

- le fait que le candidat élu participe au repas mensuel d'un foyer de personne âgées d'une commune voisine dont il est maire (Conseil Constit. 7 déc. 2012, *Élect. légis. Pas-de-Calais* (11e circ) n°2012-4588), sachant qu'il n'a pas pris la parole et a été présenté comme candidat aux élections législatives ;
- la réception donnée à l'hôtel de ville pour une remise de décoration ;
- la réception donnée à l'occasion d'une opération de jumelage présidée par le candidat.

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

Les réceptions, fêtes, et inaugurations ne sont pas des dépenses électorales dès lors qu'elles s'inscrivent dans un calendrier habituel de la collectivité, et que leur fréquence et le choix des dates ne témoignent pas d'une volonté d'influencer les électeurs (Cons. Const. 14 déc. 2012, 5e circ de l'Aine n°2012-4637 AN), y compris si le candidat y participe.

Il est certain que le juge de l'élection apprécie, le cas échéant, le coût de l'inauguration, le nombre de personnes invitées ou la publicité faite à l'évènement pour réintégrer les dépenses afférentes dans le compte de campagne du candidat. Dans cette hypothèse, les frais ainsi engagés pourraient être considérés comme un don d'une personne morale de droit public, prohibé par l'article L.52-8 du Code électoral.

b) Les cérémonies de vœux et cartes de vœux :

L'organisation d'une cérémonie de vœux constitue un outil de communication traditionnel de la collectivité. Elle doit cependant ne pas être identifiée à un outil de propagande électorale au risque d'être assimilée à un don de personne morale à la campagne d'un candidat.

Il faut veiller à :

ne faire référence sur la carte de vœux, ou lors de la cérémonie, ni aux échéances électorales à venir ni à la candidature des élus sortant, ou se livrer à des critiques à l'égard des opposants ;

ce que la cérémonie soit de même ampleur que les années précédentes (caractère massif ou non des invitations, coût de la cérémonie) ;

ne pas reprendre les thèmes ou slogans de campagne dans la carte de vœux.

En revanche, le Conseil d'État a rappelé que l'envoi de cartes de vœux spéciales adressées aux nouveaux électeurs de la commune ainsi que de cartes de vœux de la Saint-Valentin aux familles constituait des dépenses électorales qui devaient être réintégrées dans le compte de campagne du candidat (CE, 7 déc. 2005, *Élect. cant. de St Louis, La Réunion*, n°275732).

c) Les éditoriaux, noms et photographie du maire :

Il convient de rappeler que le futur candidat peut continuer à exercer son mandat en toute sérénité, et continuer de signer de ses nom et qualité tout document d'information, y compris en poursuivant la parution d'éditoriaux.

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

Ce qui compte, c'est le contenu éditorial et non pas la signature.

Une communication anonyme, comme celle menée par la région Île-de-France en 2009, n'a pas empêché, en raison de son contenu, sa réintégration dans les comptes de campagne du candidat, dont le nom ne figurait pas sur les affiches.

Ce n'est qu'en cas de suppression des tribunes de l'opposition que le maire doit, pour respecter l'égalité entre les candidats, supprimer ses éditoriaux (CE 30 octobre 1996, *Élect. mun. de Brétigny-sur-Orge*).

d) Les tribunes de l'opposition :

S'agissant des tribunes, les règles sont désormais clairement posées : l'espace d'expression des élus ne peut être légalement suspendu en période préélectorale.

Saisi d'un référé liberté contre la décision du maire de supprimer, en période préélectorale, la publication des tribunes de l'opposition, le juge a considéré que cette suppression portait une atteinte grave et immédiate à l'exercice du mandat des conseillers d'opposition, et méconnaissait les dispositions de l'article L.2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales (TA Versailles, 9 mars 2007, *M. Benoît Marquaille*, req. n°0701552).

L'arrêt « *Commune de Saint Cloud* » du Conseil d'État du 7 mai 2012 (req. n°353536) a fixé la jurisprudence en matière de contrôle des tribunes comportant des propos :

diffamatoires et injurieux ;

ne s'inscrivant pas dans le cadre d'affaires locales ;

susceptibles de créer des troubles à l'ordre public ;

contraires à l'article L.52-8 du Code électoral, c'est-à-dire susceptibles d'être qualifiés de propagande en faveur d'un candidat.

Le Conseil d'État a jugé que :

« Il résulte des dispositions de l'article L.2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales que la commune est tenue de réserver dans son bulletin d'information municipale, lorsqu'elle diffuse un tel bulletin, un espace réservé à l'opposition municipale ; que la commune ne saurait contrôler le contenu des articles publiés dans ce cadre, qui n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs ; que dans ces conditions, si de tels articles sont susceptibles d'être regardés, en fonction de leur contenu et de leur date de parution, comme des éléments de propagande électorale de leurs auteurs, ils ne sauraient être assimilés à des dons émanant de la commune, personne morale, au sens des dispositions de l'article L.52-8 du Code électoral ».

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

Ainsi le maire, en tant que directeur de la publication, n'est pas fondé à censurer des articles que l'opposition souhaite voir paraître.

Le refus de publication de la tribune constitue une atteinte au libre exercice d'un mandat électoral, liberté fondamentale, qui autorise l' élu « censuré » à saisir le tribunal administratif en référé liberté permettant au juge de statuer en urgence (48 heures).

Toutefois, le maire peut toujours alerter les élus sur le caractère diffamatoire ou injurieux de leur tribune susceptible d'engager leur responsabilité pénale et leur demander le cas échéant de modifier leur rédaction.

Cette démarche sera d'autant plus efficace que le règlement intérieur de la collectivité organisera la possibilité pour le maire d'alerter l'auteur de la tribune litigieuse sur la difficulté rencontrée, et de lui demander, dans un délai raisonnable, de la modifier en conséquence.

En outre, le maire a tout à fait la possibilité, dans le même numéro, et sur la même page, de publier un commentaire rectificatif, ou se démarquant des propos tenus dans la tribune.

Bien évidemment, cette possibilité de droit de réponse ne peut être systématique, sous peine d'être analysée comme un détournement des pouvoirs que le maire tire de son statut de directeur de la publication et, plus encore, de sa qualité de responsable du service public de la communication.

Ainsi, la période préélectorale ne justifie pas que la publication des tribunes libres soit supprimée. Au contraire, une telle suppression sera sanctionnée par le juge administratif.

Seul un accord politique entre les groupes peut, par mesure de prudence, justifier la suppression des tribunes.

Enfin le juge électoral considère que la publication d'une tribune prohibée ne constitue pas un don de la collectivité, sans doute en raison du caractère obligatoire de la dépense née de la mise en œuvre de l'article L.2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales.

Dès lors qu'il n'y a pas de don contraire au Code électoral, aucune règle de financement de la campagne électorale n'a été méconnue et le compte de campagne ne saurait donc être rejeté sur ce seul motif.

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

e) Les numéros d'appel téléphonique ou télématique gratuits


L'article L.50-1 du Code électoral interdit de porter à la connaissance du public un **numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit pendant les six mois** qui précèdent le mois du scrutin et jusqu'à la date du tour de scrutin où l'élection est acquise.

Cependant, rien n'interdit aux collectivités territoriales de continuer de mettre à disposition du public un tel service, sous forme de numéro vert, sous réserve que celui-ci ait été mis en place antérieurement, voir très antérieurement, à la période considérée (CE 9 juill. 1993, *Élect. cant. de Vitrolles*, n°143447).

Le Conseil d'État a en effet validé la mise à disposition gratuite par un conseil régional d'un numéro vert permettant d'informer le public et les entreprises sur les actions de formation professionnelle dans la mesure où ce système fonctionnait depuis cinq ans (CE, 30 nov. 1998, *Élect. région. Languedoc-Roussillon, Dpt de l'Hérault*).

A contrario, il est possible de mettre en place et de porter à la connaissance du public un numéro d'appel téléphonique dès lors que celui-ci serait payant.

La loi du 14 avril 2011 a porté à six mois au lieu de trois l'interdiction de création d'un service d'appel gratuit.

 **ATTENTION** - Il appartient au seul juge de l'élection, et non à la CNCCFP, de décider si l'utilisation de ces moyens s'inscrit ou non dans le cadre des campagnes de promotion publicitaire prohibées par l'article L.52-1 alinéa 2 et d'en tirer les conséquences au plan électoral en annulant le scrutin, en cas de faible écart des voix.

Si par ailleurs, l'opération correspond à un don prohibé d'une personne morale (sur saisine de la CNCCFP ou sur contestation d'un électeur), alors seulement le juge de l'élection annule le scrutin, et déclare inéligible et démissionnaire d'office le candidat élu bénéficiaire d'une telle campagne.

Ce texte n'entend pas empêcher les collectivités d'accomplir les missions d'information qui leur incombent. Il cherche à restreindre les campagnes de promotion publicitaire pour le candidat sortant.

Un maire qui se représente aux élections générales de mars 2020 doit être particulièrement vigilant et éviter, dans les six mois précédant l'élection municipale, toute action qui pourrait être assimilée à de la promotion de ses actions en tant que maire. *Les numéros d'appel téléphonique ou télématique gratuits*

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

1 - LES ADVERSAIRES

A- Tactique défensive

La rigueur des textes, l'absence de marge de manœuvre du juge de l'élection pour la sanction de certaines irrégularités (non-dépôt, dépôt tardif, absence d'expert-comptable, paiement des dépenses par le candidat ou un tiers en lieu et place du mandataire désigné) et la répercussion médiatique de l'inéligibilité font du contentieux du financement électoral une arme de choix dans l'arsenal de la vie politique.

Cependant, les adversaires ont peu de chances de voir aboutir leur requête en annulation de l'élection pour des motifs tirés de l'irrégularité du financement de la campagne électorale d'un candidat, dès lors que la requête, déposée obligatoirement dans les 5 jours qui suivent le scrutin, est d'office communiquée au candidat dont l'élection est contestée. Celui-ci, à l'examen des griefs, peut éventuellement régulariser une dépense qu'il aurait omis de porter dans son compte (exemple : diffusion de tracts, apposition d'affiches, recours partiellement au bulletin local), car le compte doit être déposé dans les deux mois qui suivent le scrutin et les dépenses être payées par le mandataire au plus tard au dépôt du compte.

Même si la situation est plus délicate pour le candidat déjà titulaire d'un mandat électif, l'opposition ayant tout avantage à conserver pendant la période annuelle d'engagement des dépenses la preuve de toute action pouvant être interprétée comme destinée à promouvoir l'image du candidat en campagne ou de constituer un acte de propagande électorale en raison de son caractère exceptionnel ou de son ampleur, une action d'un tiers visant le financement de la campagne et un éventuel dépassement du plafond des dépenses n'a quasiment aucune chance de succès, dès lors que le titulaire du mandat local reste prudent, en évitant de faire sa campagne électorale sous couvert de la collectivité locale et aux frais de celle-ci.

En revanche, les manœuvres, tracts de dernière minute mettant l'adversaire dans l'impossibilité de répondre, injures et diffamations excédant les limites de la polémique électorale, sont susceptibles d'aboutir à l'annulation de l'élection, en fonction de l'écart des voix séparant les deux candidats arrivés en tête.

Dans ce cas, le juge de l'élection, se fondant principalement sur l'écart des voix, est susceptible d'annuler les opérations électorales qui se dérouleront à nouveau, en présence des mêmes candidats. Si une irrégularité relative au financement de la campagne électorale frappe le candidat élu et qu'une décision l'a déclaré inéligible ou démissionnaire d'office, il est exclu de la nouvelle compétition.

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

Dès lors que l'élection est contestée devant le juge de l'élection (requête déposée au plus tard à 18 heures le cinquième jour qui suit la date du scrutin à la sous-préfecture ou à la préfecture), au vu des griefs, le candidat devra immédiatement s'assurer que les dépenses contestées présentent ou non un caractère électoral. Si tel est le cas, il va vérifier que les dépenses ont bien été financées par des recettes de campagne régulières et sinon, il procède immédiatement à leur remboursement par l'intermédiaire du mandataire financier désigné. Ces dépenses seront alors retracées dans le compte de campagne à déposer dans le délai de deux mois qui suit le scrutin.

En revanche, si la protestation porte sur les irrégularités de la propagande électorale seules ou le déroulement du scrutin, auxquels il peut être totalement étranger, le candidat attendra sereinement la décision du juge de l'élection, sans avoir à procéder à quelque régularisation que ce soit sur son compte de campagne.

Conseil : En aucun cas le candidat n'attendra d'être interrogé par la CNCCFP, ou d'avoir son avis sur le caractère électoral ou non, si des dépenses de sa campagne sont contestées, car la CNCCFP a décidé que les dépenses retracées dans le compte de campagne déposé dans le délai légal ne pourront plus être modifiées.

Le candidat pourra postérieurement au dépôt du compte être interrogé par la CNCCFP, laquelle est informée d'une part, des requêtes déposées devant le juge de l'élection et, d'autre part, reçoit régulièrement directement des renseignements par les adversaires ou par la presse.

En conséquence, pour prévenir toute difficulté, il y a lieu, avant toute action de communication pour les candidats sortants et les titulaires de mandats électifs locaux, de s'interroger pour savoir si cette action aurait eu lieu en l'absence d'élection.

Dans la négative, il peut s'agir d'une dépense électorale. Il conviendra alors, d'une part, de l'intégrer dans le montant des dépenses déjà comptabilisées, d'autre part de veiller à ne pas dépasser le plafond des dépenses autorisées et à s'assurer de la régularité de son financement. En effet, il est important de rappeler que tout financement par une personne morale de droit public ou privé (à l'exception des partis politiques) est strictement interdit (collectivité publique, association, société commerciale, groupement politique non autorisé...).

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

Dans l'affirmative, il peut s'agir de l'exercice normal du mandat électif visé, l'action de communication ne présentant aucun caractère électoral soit parce qu'elle ne s'adresse pas aux électeurs de la circonscription dans laquelle le candidat se présente, soit parce qu'elle est traditionnelle, qu'elle a eu lieu à une date très éloignée du scrutin et qu'elle n'a donc pas pu exercer une influence quelconque sur les électeurs, et enfin, qu'elle n'a pas en tout état de cause été motivée par la campagne électorale, ce qu'il faudra, le cas échéant, justifier.

Depuis ces dernières années les adversaires ont bien pris conscience que le rejet d'un compte de campagne et les conséquences qui en découlaient trouvaient leur origine dans les décisions de la CNCCFP. En conséquence, cette dernière reçoit à chaque scrutin de plus en plus de courriers l'informant des irrégularités (supposées ou réelles) qu'auraient commises les candidats adverses. Ces informations parviennent à la CNCCFP de différentes manières, y compris sous la forme de dénonciations anonymes.

B- Tactique offensive

Il est prudent d'être vigilant quant aux moyens électoraux utilisés par les adversaires.

Une défaite est possible, il faudra alors rapidement trouver des griefs pertinents pour nourrir sa requête. En cas d'élection, la meilleure défense peut être l'attaque et il peut être judicieux de démontrer l'irrégularité de la campagne électorale de son contradicteur, surtout lorsque l'élection est acquise avec un faible écart des voix, ou que l'élu n'a pas hésité à recourir à une propagande électorale dépassant les limites admissibles. Mais attention, le requérant doit toujours apporter la preuve de ses allégations devant le juge de l'élection, preuves qu'il faudra donc constituer au moment de la campagne. Enfin, le juge de l'élection a déjà relevé d'office des irrégularités du compte du requérant (Conseil constitutionnel n° 93-1328/1487, 9 décembre 1993, AN. Loir-et-Cher, Gourault & CNCCFP c/Lang).

Le·la candidat·e élu·e sortant·e :

Ainsi qu'il vient d'être souligné à propos de la communication des collectivités territoriales en période électorale, le candidat élu doit veiller à dissocier sa communication de candidat de celle de la collectivité, afin d'éviter non seulement de se voir imputer des frais supplémentaires dans son compte de campagne, mais également de contrevenir aux dispositions sur la rupture d'égalité entre les candidats et sur l'interdiction générale et absolue de dons consentis par une personne morale.

Ainsi le candidat élu doit se méfier du mélange des genres et des bonnes intentions qui peuvent s'avérer risquées en cas de contestation électorale.

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

Ainsi de la participation d'agents de la collectivité à la campagne du candidat (investissement personnel en dehors des heures de service), à l'utilisation des services du graphiste de la collectivité pour l'édition des documents de propagande, ou à la réduction des prix des prestations des acteurs économiques locaux, - parfois même à l'insu du candidat – (risque de requalification en dons et avantages consentis par une personne morale).

La CNCCFP peut également procéder à une réévaluation de la dépense en considération des prix habituels du marché, et réintégrer la différence dans le compte du candidat, exposant ainsi ce dernier à un risque de dépassement du plafond des dépenses autorisées.

Le candidat doit veiller à accumuler les preuves attestant de sa bonne foi, qui, dans l'hypothèse d'un contentieux, permettront d'attester qu'il n'a pas confondu les moyens de la collectivité avec ses deniers personnels. À cette fin, il est recommandé de conclure des contrats de location de locaux, de matériels et de voitures, et de tenir strictement à jour le planning des congés des collaborateurs, ou de veiller à ce que l'utilisation des moyens de la collectivité donne systématiquement lieu à une contrepartie financière.

À propos des bilans de mandat : l'article L.52-1 du Code électoral qui interdit aux collectivités territoriales les campagnes de promotions publicitaires de leurs réalisations ou de leur gestion dans les six mois qui précèdent le scrutin, précise que cette interdiction ne s'applique pas à la présentation, par un candidat ou pour son compte, dans le cadre de l'organisation de sa campagne, du bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus.

Ainsi la diffusion par un candidat d'une plaquette vantant son bilan (ou celle de la « *majorité municipale sortante* ») durant la campagne ne constitue pas un instrument de propagande prohibé, dès lors qu'il est édité et financé par le candidat et non par la collectivité (CE 29 juill. 2002, *Élect. mun. de Bruay-la-Buissière*, n° 239783).

À propos des manifestations publiques : toutes les manifestations publiques auxquelles un candidat peut être amené à participer au cours de l'année précédant l'élection n'ont pas obligatoirement un caractère électoral du seul fait de sa présence.

Le critère permettant de déterminer si une manifestation a un caractère électoral, et doit à ce titre être inscrite au compte de campagne, est celui du contenu. Le juge se réfère notamment au texte des cartons d'invitation, à l'objet annoncé de la manifestation, à la personnalité des intervenants, aux comptes rendus dans la presse.

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

Dès lors que la manifestation contribue à la promotion personnelle du candidat, tous les frais relatifs à la préparation et à l'organisation de la réunion publique à caractère électoral constituent des dépenses électorales. Cette règle ne vaut que pour les manifestations auxquelles le public participe gratuitement.

En revanche, lorsque la manifestation est payante, seul le solde de l'opération doit être inscrit dans le compte de campagne en dépense s'il est déficitaire, en recette s'il est excédentaire.

L'imputation n'est de règle que s'il s'agit de manifestations publiques (les réunions d'appartement sont des réunions publiques).

Les réunions privées auxquelles le candidat peut être invité (exemple : le comité de campagne) ne constituent pas des dépenses électorales.

Collaborateurs·trices de cabinet

Il s'agit là d'un risque important pour les candidats sortants : l'utilisation de personnel communal pourrait conduire à un rejet du compte de campagne pour avantage concédé par une personne morale et pour dépassement du plafond des dépenses après réintégration des frais de personnels non déclarés. Il s'agit donc d'être prudent en la matière.

Les candidats qui envisagent de se faire assister par leurs collaborateurs directs au cours de leur campagne électorale doivent respecter les consignes édictées par la CNCCFP.

Deux cas sont à envisager :

- Le collaborateur suspend son contrat de travail et se met en congé sans solde. Il conclut alors un nouveau contrat de travail, à durée déterminée, spécifiquement lié à l'élection. Dès lors que le contrat précise les missions effectuées, le montant de la rémunération et des cotisations sociales, les frais correspondant à cette prestation, réglés bien évidemment par le mandataire financier, ouvrent droit à remboursement.
- Le collaborateur peut également œuvrer pour la campagne pendant ses congés payés annuels. Il travaillera alors bénévolement pour le candidat. Il s'agira alors d'une simple activité militante n'ayant pas le caractère d'une dépense électorale.

Dans ce second cas, la CNCCFP indique toutefois que « *si la contribution est active, assidue et sur le long terme, avec une prestation intellectuelle ou technique clairement identifiée, son coût devra être évalué et figurer dans le compte à titre de concours en nature* ».

Il convient dès lors de bien séparer le temps de travail du temps militant, de proscrire l'empiètement de l'un sur l'autre ainsi que l'utilisation d'outils professionnels (téléphones, véhicules...) pour la campagne.

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

À l'occasion des élections législatives de 1997, le Conseil constitutionnel a ainsi vérifié que les interventions de collaborateurs ont fait l'objet d'une rémunération équitable, facturée et intégrée dans le compte, que les intéressés, intervenant à titre bénévole, étaient en position de congé, ou qu'ils ont agi en dehors de leurs heures de service.

Les bilans de mandat :

Si les collectivités ne peuvent plus valoriser leurs réalisations et leur gestion à compter du 1^{er} jour du 6^e mois précédant l'élection, il n'est pas interdit aux candidats sortants d'éditer le bilan de leur mandat, à condition que ce bilan de mandat soit imputé dans les dépenses de la campagne et que ses recettes soient régulières.

En aucun cas cette disposition modifiée n'autorise un candidat à établir le bilan de son mandat aux frais de la collectivité, et ce pendant toute l'année qui précède le scrutin.

D- Les dépenses exclues du compte de campagne et du compte du de la mandataire financier

Les dépenses à exclure sont les suivantes :

- dépenses ne concourant pas à la recherche de suffrages ;
- dépenses relatives à des contentieux électoraux (avocats, huissiers - Conseil const., n° 93-1327/1360, 25 novembre 1993, AN. Yvelines, 5^e, Diemert e/ Myard).
- les dépenses du jour du scrutin, postérieures au premier tour du scrutin, si le candidat a été présent au premier tour seul, et celles postérieures au second tour dans le cas contraire (pots de remerciement par exemple) ;
- les dépenses de propagande officielle prévues à l'article R.39 du Code électoral : l'article 7 de la loi 95.65 du 19 janvier 1995 a expressément exclu du compte de campagne les dépenses engagées au titre de la campagne officielle (bulletins de vote, circulaires, affiches et frais d'affichage), que les candidats aient ou non obtenu 5 % des suffrages exprimés au premier tour (seuls les candidats ayant obtenu 5 % bénéficient du remboursement de ces frais par l'État).

Toutefois, si le montant engagé au titre de la campagne officielle excède le montant remboursable arrêté par la préfecture, le supplément qui doit alors faire l'objet d'une facture spécifique, réglée par le mandataire financier avant le dépôt du compte de campagne, est à intégrer dans les dépenses du compte de campagne.

À la demande de la CNCCFP, le candidat joindra à son compte, pour information, la copie de la facture présentée à la préfecture, par le candidat ou directement par l'imprimeur, pour le montant de la campagne officielle non imputée au compte de campagne (R.39).

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

Avant le dépôt de son compte, le candidat vérifie donc si un supplément a été engagé à ce titre (montant non remboursé par la préfecture). Dans ce cas, il joint la facture correspondante au compte, préalablement réglée par le mandataire financier.

- les mises à disposition de salles municipales pour réunions :

Ne sont également pas considérées comme des dépenses électorales les avantages consentis à tous les candidats par une collectivité publique. Ainsi, la mise à disposition d'une salle municipale à tous les candidats ne constitue pas une rupture d'égalité entre eux et n'a donc pas à figurer dans le compte de campagne. Il conviendra, en ce cas, de joindre au compte une attestation de mise à disposition générale d'un service ou d'un bien (CE, élections cantonales Hauts-de-Seine, Sulzer et CNCCFP c/Autran, n° 135650 et 139894 ; CC, 1^{er} décembre 1993, AN La Réunion, Hoarau c/Pihouée, n° 93-1372).

- Le militantisme : La CNCCFP a exclu, depuis son origine, les avantages en nature fournis par les militants bénévoles. Il s'agit le plus souvent du collage d'affiches, de tenue de permanence électorale, d'envoi de courrier, etc. Elle s'attache toutefois davantage à remettre en cause les gratifications versées aux militants, depuis que l'État rembourse forfaitairement les dépenses de campagne.
- Dépenses traditionnelles de la collectivité locale : Concernant les candidats titulaires de mandats locaux, la tradition a été souvent invoquée avec succès devant le juge électoral pour écarter du compte de campagne certaines dépenses prises en charge par la collectivité publique. À titre d'exemples ont été ainsi écartées :
 - l'envoi de cartes de vœux (TA Grenoble, 10 octobre 1994, Viallon c/Baietto n° 94930), Conseil constitutionnel, 17 décembre 1993, AN Val-de-Marne, 7^e, Rec. p.557). A contrario, si un candidat veut faire de sa carte de vœux, un élément de campagne électorale, il est impératif que soit clairement explicité qu'il est candidat et que les éléments graphiques de sa campagne et les éléments thématiques (« slogan » par exemple) soient présents sur la carte de vœux.
 - la prise en charge de manifestations pour les personnes âgées (T.A. Lyon, 20 septembre 1994, Alaize, Portal c/Flory, n° 9401368a 9401372 ; Conseil constitutionnel, 17 décembre 1993, AN Val-de-Marne, 7^e circ.),
 - la diffusion d'un agenda par la commune (Conseil d'État, 8 septembre 1995, Paquet c/Boutin, n° 162869) ou d'un mensuel entièrement consacré à la vie de la commune (Conseil constitutionnel, 28 novembre 2002, AN Hauts-de-Seine, 12^e circ., Rec. p.493),
 - les frais de réception liés à la remise au candidat des insignes de l'Ordre national du mérite (Conseil d'État, 1^{er} décembre 1995, Popart c/Nudant, n° 163140),

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

l'inauguration d'un office du tourisme (Conseil d'État, 10 juin 1996, Alaize, Portal c/ Flory, n° 162439) ou d'une station d'épuration (Conseil constitutionnel, 23 octobre 1997, AN Pas-de- Calais, 11^e circ. Rec. p. 203),- l'organisation comme tous les ans de la « Fête des fraises » et de l'élection de la « Reine des fraises » (Conseil constitutionnel, n° 2002-2633/2695, 20 janvier 2003, AN Moselle 1^{ère} circ.).

Toutefois, des dépenses de cette nature seront réintégrées s'il est démontré que l'ampleur, l'orchestration et la publicité organisées autour de ces manifestations sont disproportionnées par rapport à la tradition ou à un évènement de nature comparable.

En outre, il est rappelé que les collectivités ne peuvent pas valoriser leurs réalisations et leur gestion à compter du 1^{er} jour du 6^e mois précédant l'élection (article L.52-1 alinéa 2 du Code électoral) même si cela correspond à une campagne qui bénéficiait d'une certaine antériorité (CE, 4 juillet 2011, élections régionales Île-de-France, n° 338033 et 338199).

Dans la mesure où la CNCCFP n'accepte aucune rectification du compte déposé (notion d'insincérité du compte), le candidat doit s'assurer que l'ensemble des factures à caractère électoral sont bien produites dans le compte de campagne. La production à la CNCCFP, postérieurement au dépôt de son compte, d'une facture omise est susceptible d'entraîner le rejet du compte.

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

Seuls deux cas imposent de retracer les dépenses relatives à la publication d'ouvrages [qui] doivent figurer au compte de campagne :

--- **Cas A/** Le livre comprend des **réflexions politiques**, et bien que ne constituant pas la présentation du programme du candidat, il peut apparaître comme un ouvrage électoral. Les **dépenses effectuées en vue de sa promotion doivent alors figurer dans le compte de campagne** ;

--- **Cas B/** L'ouvrage constitue la **présentation du programme du candidat**. Dans ce cas, outre le **coût de sa promotion**, le **coût de son édition et de sa commercialisation doivent figurer dans le compte de campagne**.

Si la publication est à compte d'auteur et que le candidat auteur assume tous les coûts d'édition, il n'en demeure pas moins que l'éditeur est tenu de fabriquer, publier et diffuser l'ouvrage. L'auteur a en effet accepté un contrat de louage d'ouvrage dans lequel il garde l'intégralité de ses droits puisqu'il verse à l'éditeur une rémunération convenue.

1) S'agissant d'ouvrages comprenant des réflexions politiques (Cas A), le candidat devra faire figurer dans son compte, en dépenses, les **frais de promotion uniquement**. Ces frais recouvrent notamment la promotion lors de manifestations électorales ou sur Internet, l'organisation de débats et de dédicaces, la campagne de promotion ou d'affichage, sans préjudice de l'application des règles applicables en période électorale

—articles L. 51 et L. 52-1 du Code électoral.

- Par ailleurs, dans le cas où le candidat vendrait des exemplaires de l'ouvrage lors de réunions, meetings ou sur les marchés, le candidat devrait alors imputer au compte en recettes, au titre des produits divers, le produit de cette vente et en dépenses le coût de revient du nombre d'exemplaires achetés et les frais de promotion spécifiques.

Si cet ouvrage, est distribué gratuitement, il n'y aura que le coût d'achat qui devra être imputé en dépenses.

De plus, les exemplaires non utilisés n'ont pas d'objet électoral et le coût de ces invendus ne doit donc pas figurer au compte de campagne.

□ S'il s'agit d'ouvrages vendus en librairies, la part du bénéfice de la vente qui revient à l'auteur candidat n'a pas à figurer en produit dans les recettes. En effet, les droits d'auteur perçus par un candidat pour l'écriture d'un ouvrage constituent des ressources à caractère privé. Il appartient au candidat de choisir l'usage, électoral ou non, qu'il souhaite faire de ces ressources.

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

Par ailleurs, toujours dans ce cas A, sur la possibilité (pour plus de transparence) de faire transiter par le compte bancaire du mandataire toutes les dépenses et recettes relatives à l'ouvrage et de ne faire figurer au compte de campagne au final (au moment du visa et présentation du compte par l'expert-comptable) que les charges et recettes devant y être imputées ; l'attention est attirée sur le fait que cette solution peut être envisagée mais risque cependant de compliquer l'instruction du rapporteur en charge du compte.

Si le livre constitue la présentation du programme du candidat (Cas B), le candidat devra faire figurer dans son compte, en dépenses, **les frais de promotion, d'édition (impression) payés par l'auteur-candidat et de commercialisation**. Dans l'hypothèse d'un livre programmatique édité à compte d'auteur pour lequel le candidat choisirait de diffuser son livre en librairie, cela doit se faire dans le cadre d'un contrat de dépôt ou de diffusion signé avec le libraire prévoyant la rémunération de celui-ci. L'inconvénient de laisser l'ensemble de la recette au libraire consiste, d'une part à faire supporter la totalité du coût par le compte de campagne, d'autre part à ne plus avoir de visibilité sur les ventes réelles.

En tout état de cause, le libraire devra enregistrer les ventes dans sa comptabilité et produire au candidat un état de ses ventes. Or s'il n'a pas d'obligation de reverser une partie de la recette au candidat il pourrait être moins vigilant sur cet aspect comptable.

Il ne faudrait pas non plus dans cette hypothèse que le libraire fasse une action de promotion disproportionnée.

Si la publication est faite dans le cadre d'un contrat d'édition, les dépenses à finalité électorale doivent être imputées au compte afin de vérifier le non dépassement du plafond, mais ne doivent pas figurer parmi les dépenses remboursables, puisque payées par une personne morale. En conséquence, elles doivent être considérées comme « concours en nature », permettant ainsi à la commission de s'assurer de l'exhaustivité du compte et du respect du plafond des dépenses. Cette solution a évidemment l'inconvénient de faire figurer dans le compte un concours en nature de personne morale qui ne devrait pas, en principe, y être inscrit.

Dans le cas A (ouvrage contenant des réflexions politiques), l'attestation concernant le concours en nature ne portera que sur la partie promotion.

Dans le cas B (ouvrage programmatique), l'attestation concernant le concours en nature portera respectivement sur les frais de promotion, d'édition et de commercialisation.

ANNEXE 2 - Règle relative à la propagande électorale pour les candidat·e·s sortant·e·s

Dans tous les cas de figure, il est nécessaire que le candidat produise le contrat d'édition ou de publication à compte d'auteur et éventuellement le contrat de diffusion spécifique s'il existe.

ANNEXE 3 :

Jurisprudence



ANNEXE 3 - Inéligibilité

- Pour les agents salariés communaux au conseil municipal de la commune qui les emploie, la démission qui leur permet d'être éligibles doit être acquise avant l'élection, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas être fictive et avoir été acceptée par l'autorité communale. Ainsi, un directeur de cabinet qui a daté sa lettre de démission 2 jours avant le premier tour de scrutin mais qui a été enregistrée près d'un mois après le second tour et alors que l'agent a continué à agir en qualité de directeur de cabinet après sa démission, a été déclaré inéligible et remplacé par le suivant de liste (Conseil d'État, 20 mars 2009, élection municipale de Saint-Michel-sur-Orge, n° 322003).

Il convient enfin d'être prudent sur l'appréciation des fonctions des agents des collectivités régionales et départementales vis-à-vis des cas d'inéligibilité. En effet, ce n'est pas le titre de la fonction qui détermine l'inéligibilité, mais bien le contenu de cette fonction. En la matière, le juge de l'élection va apprécier si la réalité des fonctions exercées ne confère pas à leur titulaire des responsabilités équivalentes à celles exercées par les personnes mentionnées par les dispositions de l'article L. 231 du Code électoral. A ainsi été déclaré inéligible, un responsable de mission communication encadrant 3 personnes et disposant d'une délégation de signature notamment en matière de marchés publics, fonctions considérées comme équivalente à celles d'un chef de bureau (Conseil d'État, 17 octobre 2012, élection municipale de Ailly-sur-Noye, n° 358762).

ANNEXE 3 – Annulation pour non-respect des règles de fusion de listes

Une simple permutation au sein d'une liste constitue une irrégularité de nature à entraîner soit l'annulation de l'élection entière si l'écart de voix est faible, soit l'annulation de l'élection du ou des candidats en cause (TA Rennes, 31 mai 1989, *Élect. mun. de Carhaix-Plouguer*).

L'article L.264 du Code électoral ne prescrit pas que cette modification de liste soit précédée de l'accord unanime des candidats de la liste concernée (CE 18 janv. 1984, *Élect. mun. d'Eguilles*, Tables Lebon).

ANNEXE 3 – CNCCFP relative au financement de la campagne

En effet, la CNCCFP et le juge de l'élection, considèrent que : *« Seules les organisations territoriales ou spécialisées dont les comptes sont couverts par la certification des commissaires aux comptes du parti et qui disposent d'un mandataire peuvent en toute régularité, participer, directement ou indirectement, à une campagne électorale, notamment, soit par apport de fonds au mandataire financier désigné pour le candidat, soit par prise en charge directe de dépenses. »* (JO - Annexe au n° 264 - 11/12/13 novembre 1996).

Cette interprétation exclut définitivement toute participation financière à la campagne électorale d'un candidat provenant d'une autre structure territoriale ou spécialisée comme le sont les sections, les associations d'élus, les groupes d'élus locaux ou les groupes parlementaires.

Cette position a d'abord été celle retenue par le Conseil d'État : Conseil d'État, n° 177927 - 30/10/96, Élections municipales de Fos-sur-mer – Benezech/Joyerot, puis a été confirmée par le Conseil constitutionnel : n° 97-2535 – 19 mars 1998, AN. Nord 12^e circ.

La Haute Juridiction considère qu'un parti, un groupement politique ou leurs structures territoriales, peuvent financer une campagne électorale à condition de respecter la législation sur la transparence du financement de la vie politique, c'est-à-dire lorsque les fonds destinés à financer cette formation politique ont été recueillis soit par un mandataire financier, personne physique, soit par une association de financement agréée par la CNCCFP.

Les comptes du parti, déposés à la CNCCFP au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle de l'exercice, doivent être certifiés par deux commissaires aux comptes et comprendre dans le périmètre de certification, les structures territoriales concernées, dotées d'un mandataire financier.

L'interdiction du financement par une structure ne répondant pas aux critères précisés ci-dessus a été rappelée par la décision de la CNCCFP du 11 avril 2011 relative à la présentation des comptes de campagne en vue de l'élection présidentielle, après avis du Conseil constitutionnel (JO du 20 avril 2011) : *« les sections de partis ou groupements politiques dont les comptes ne sont pas agrégés au compte d'ensemble du parti ne peuvent pas financer une campagne électorale, car la commission n'est pas en mesure de vérifier que leurs fonds ne proviennent pas d'un versement effectué par une personne morale »*.

ANNEXE 3 – CNCCFP relative au financement de la campagne

Tout candidat qui accepterait un financement prohibé des dépenses de sa campagne par une structure non autorisée (soit par versement au mandataire financier, soit par prise en charge directe d'une dépense), s'exposerait par conséquent au rejet de son compte de campagne par la CNCCFP, à la saisine du juge de l'élection, à la sanction d'inéligibilité et, s'il est élu, à la démission d'office de son mandat, et enfin, à la perte de son remboursement forfaitaire. Il est donc impératif que le candidat s'assure qu'une structure locale (fédération par exemple) d'une formation politique amie qui souhaiterait contribuer - notamment au deuxième tour - à sa campagne (même pour un avantage en nature), soit bien habilitée à le faire. De même, les associations locales destinées à élargir les constitutions de liste à la société civile ne constituent pas de partis politiques si elles ne sont pas déclarées comme telles à la CNCCFP et ne se conforment pas aux obligations comptables des partis politiques.

Le candidat doit donc contacter le siège national pour obtenir les informations utiles sur ces structures « amies ».

Ont ainsi été considérés comme des procédés de publicité commerciale :

la mise à disposition d'un candidat, par une radio locale gérée par une association, d'un temps d'antenne quotidien au cours duquel ont été diffusées des émissions destinées à favoriser l'élection du candidat, eu égard au contenu desdites émissions (CE 7 mai 1993, *Élect. rég. de la Réunion*, n°135815 135926, 135927, 135928, 135951, 140178) ;

l'annonce parue dans *Nice matin* d'une réunion publique « avec Léon Schwartzenberg et Bernard Tapie » prévue le soir même (CE 28 déc. 1992, *Perna*, Rec. Lebon).

La publication à titre onéreux, par le candidat élu, trois jours avant le scrutin, dans un hebdomadaire, d'un encart publicitaire appelant à sa réélection.

On relèvera en revanche que le juge de l'élection n'a pas considéré comme publicité commerciale :

le fait pour un journal, ayant des liens organiques avec l'un des candidats d'une liste, de contribuer très directement à la campagne en appelant très expressément à le soutenir ou en relayant des dates et lieux de réunions publiques. Le juge a alors considéré que la publicité ainsi faite à la campagne du candidat devait s'analyser non pas comme une publicité commerciale interdite par l'article L.52-1 du Code électoral, mais comme un don provenant d'une personne morale, avantage prohibé par l'article L.52-8 du Code électoral.

L'animation par un candidat d'une émission de télévision hebdomadaire pendant les six mois précédant le scrutin sur la chaîne LCI dans lequel il n'intervenait pas en tant que candidat mais du fait de sa notoriété (CC 7 déc. 2012, Bouches-du-Rhône 8^e circ., décision n° 2012-4578).

ANNEXE 3 – CNCCFP relative au financement de la campagne

Tout candidat qui accepterait un financement prohibé des dépenses de sa campagne par une structure non autorisée (soit par versement au mandataire financier, soit par prise en charge directe d'une dépense), s'exposerait par conséquent au rejet de son compte de campagne par la CNCCFP, à la saisine du juge de l'élection, à la sanction d'inéligibilité et, s'il est élu, à la démission d'office de son mandat, et enfin, à la perte de son remboursement forfaitaire. Il est donc impératif que le candidat s'assure qu'une structure locale (fédération par exemple) d'une formation politique amie qui souhaiterait contribuer - notamment au deuxième tour - à sa campagne (même pour un avantage en nature), soit bien habilitée à le faire. De même, les associations locales destinées à élargir les constitutions de liste à la société civile ne constituent pas de partis politiques si elles ne sont pas déclarées comme telles à la CNCCFP et ne se conforment pas aux obligations comptables des partis politiques.

Le candidat doit donc contacter le siège national pour obtenir les informations utiles sur ces structures « amies ».

Ont ainsi été considérés comme des procédés de publicité commerciale :

la mise à disposition d'un candidat, par une radio locale gérée par une association, d'un temps d'antenne quotidien au cours duquel ont été diffusées des émissions destinées à favoriser l'élection du candidat, eu égard au contenu desdites émissions (CE 7 mai 1993, *Élect. rég. de la Réunion*, n°135815 135926, 135927, 135928, 135951, 140178) ;

l'annonce parue dans *Nice matin* d'une réunion publique « avec Léon Schwartzenberg et Bernard Tapie » prévue le soir même (CE 28 déc. 1992, *Perna*, Rec. Lebon).

La publication à titre onéreux, par le candidat élu, trois jours avant le scrutin, dans un hebdomadaire, d'un encart publicitaire appelant à sa réélection.

On relèvera en revanche que le juge de l'élection n'a pas considéré comme publicité commerciale :

le fait pour un journal, ayant des liens organiques avec l'un des candidats d'une liste, de contribuer très directement à la campagne en appelant très expressément à le soutenir ou en relayant des dates et lieux de réunions publiques. Le juge a alors considéré que la publicité ainsi faite à la campagne du candidat devait s'analyser non pas comme une publicité commerciale interdite par l'article L.52-1 du Code électoral, mais comme un don provenant d'une personne morale, avantage prohibé par l'article L.52-8 du Code électoral.

L'animation par un candidat d'une émission de télévision hebdomadaire pendant les six mois précédant le scrutin sur la chaîne LCI dans lequel il n'intervenait pas en tant que candidat mais du fait de sa notoriété (CC 7 déc. 2012, Bouches-du-Rhône 8^e circ., décision n° 2012-4578).

ANNEXE 3 – CNCCFP relative au financement de la campagne

Il convient de noter l'arrêt d'Assemblée du Conseil d'État, arrêt TAITTINGER du 18 décembre 1996 (n° 176283-176741) qui a confirmé que l'imprimeur finançant un journal électoral par la publicité, consent au candidat un avantage en nature strictement prohibé par l'article L.52- 8 du Code électoral, dès l'instant du moins où cet imprimeur est une personne morale.

La pratique des documents électoraux financés par la publicité se trouve donc largement condamnée, quand bien même une décision (C.C n° 2002-2657/2841, 19 décembre 2002, A.O PARIS 15^e) a estimé « *que les personnes morales n'ont participé que de manière indirecte au financement des deux pages de l'article (...) qu'eu égard à la nature de cet avantage, à son montant et aux conditions dans lesquelles il a été consenti, l'aide réputée ainsi accordée ne justifie pas le rejet du compte* ».