

LE COURRIER

des maires et des élus locaux



POUR BIEN COMMUNIQUER en période électorale

De 1 à 14

COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE

Dons, campagne de communication, expression publique: les dispositions du Code électoral.

P. III

De 15 à 27

COMMUNICATION DU CANDIDAT

Réunions, affichage, bilan de mandat, appel aux dons: ce qu'il faut savoir.

P. VII

De 28 à 39

COMMUNICATION ÉLECTRONIQUE

Gestion du site Internet, déclaration à la Cnil, publication de sondages ou de résultats: les règles.

P. X

De 40 à 50

COMMUNICATION OFFICIELLE

Rôle de la commission de propagande, libellé et impression des circulaires et bulletins de vote: un cadre strict.

P. XIII

► Les sites et documents à consulter

«Elections locales 2008 – Guide pratique du candidat»,

Philippe Bluteau, éditions *Le Courrier des maires*, novembre 2006.

www.cnccfp.fr

Le site de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

«50 questions sur le financement de la campagne électorale»,

paru dans *Le Courrier des maires et des élus locaux* de mars 2007 (n°200).

www.cnil.fr

Le site de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Elle publie en ligne un guide pratique sur *L'utilisation des fichiers dans le cadre d'activités politiques : obligations légales et préconisations de la CNIL*.

«Campagnes électorales, financement et communication»,

par Jérôme Grand d'Esnon, éd. Le Moniteur, coll. Guides, 250 p.

www.foruminternet.org

Le site du Forum des droits sur l'Internet. Le Forum y publie notamment une recommandation sur l'utilisation d'Internet pendant la campagne électorale.

LA COMMUNICATION ÉLECTORALE

Par Philippe Bluteau, avocat, cabinet de Castelnaud

La communication institutionnelle ou partisane dans le cadre des élections municipales et cantonales de mars 2008 est encadrée par la loi. Les règles classiques, dont la méconnaissance peut entraîner l'annulation du scrutin, ont été récemment modifiées, notamment pendant la période de campagne officielle, et le développement d'Internet pose des questions inédites.

1

Quelles sont les interdictions à respecter ?

Deux règles principales devront être respectées par les collectivités, dans le cadre de leur communication institutionnelle.

D'une part, l'interdiction, prévue à l'article L.52-8 du Code électoral, de participer à la campagne d'un candidat dans l'année qui précède le scrutin, cette participation étant constitutive d'un don (ou d'un « avantage ») interdit aux personnes morales. D'autre part, l'interdiction, posée à l'article L.52-1, deuxième alinéa, du Code électoral, d'organiser une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la collectivité dans les six mois qui précèdent le scrutin.

ATTENTION

Il convient de bien distinguer ces deux règles : il y aura don interdit dès lors que la communication publique sert directement la campagne du candidat, mais il pourra y avoir campagne de promotion interdite même si le nom de l'élu sortant n'est pas mentionné.

2

Quels sont les risques pris à ne pas respecter le Code électoral ?

Dans les communes et cantons de plus de 9 000 habitants, l'octroi d'un don interdit par la collectivité à la campagne d'un élu pourra entraîner le rejet du compte de campagne de ce dernier (le privant de tout droit au remboursement par l'Etat de ses dépenses) et son inéligibilité pour un an et pour l'élection concernée. Si le candidat a été élu, une démission d'office s'ensuivra. Dans tous les cantons et communes, un tel don demeure interdit et pourra fonder l'annulation du scrutin s'il est de nature à avoir « altéré la sincérité du scrutin » (sans que soit prononcée une inéligibilité du candidat bénéficiaire, toutefois). De même, l'organisation d'une campagne de promotion publicitaire de la gestion collective pourra entraîner l'annulation du scrutin si le juge de l'élection considère qu'elle a pu avoir un effet sur le résultat. Des **sanctions pénales** menacent également le responsable de la collectivité émettrice.

Sanctions pénales

En vertu de l'article L.90-1 du Code électoral, toute organisation d'une campagne de promotion publicitaire du bilan de mandat collectif est punie d'une amende de 75 000 euros. Si les condamnations sont rares, des amendes avec sursis ont déjà été prononcées contre des élus locaux.

3

Quel est le champ d'application temporel de ces règles ?

L'interdiction faite aux personnes morales de consentir un don à la campagne d'un candidat est en principe permanente. Toutefois, elle n'entraînera le rejet du compte de campagne du bénéficiaire et son inéligibilité que si ce don est avéré « pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat ». Dès lors, pour les élections municipales et cantonales de mars 2008, la période est ouverte depuis le 1^{er} mars 2007. Pour les collectivités concernées (cf. question 5) par les élections sénatoriales de septembre 2008, cette période s'ouvrira au 1^{er} septembre 2007.

En ce qui concerne, en parallèle, l'interdiction de lancer une campagne de promotion publicitaire de l'action collective, elle s'applique à compter du 1^{er} septembre 2007 du fait des élections municipales et cantonales et à compter du 1^{er} mars 2008 pour les collectivités intéressées par le scrutin sénatorial.

4

Quel est le champ d'application matériel de ces règles ?

Tous les supports de communication sont concernés, sans aucune exception. Ainsi, qu'il s'agisse de la promotion de la personne ou du programme d'un candidat (don interdit) ou de la gestion collective de l'équipe sortante (campagne de promotion publicitaire), tout acte d'expression publique peut être le support de l'infraction. A titre d'exemple sont concernés : les bulletins périodiques, à l'attention de la population comme du personnel, le site Internet de la collectivité, les cartons d'invitations à des manifestations, les discours prononcés par les élus sortants, les brochures de présentation d'un ou de plusieurs services publics, les affiches « 4 par 3 », les panneaux électroniques, les cartes de vœux, les DVD de présentation de la collectivité, voire les reportages diffusés par une radio ou une télévision locale gérée en régie.

5

Quel est le champ d'application personnel de ces règles ?

En ce qui concerne le don interdit, toutes les collectivités sont concernées puisqu'elles sont toutes des personnes morales. En ce qui concerne l'interdiction d'une campagne de promotion publicitaire, l'article L.52-1 s'applique aux « collectivités intéressées par le scrutin ». Pour qu'une élection soit annulée sur ce fondement, il devra s'agir de l'élection d'un membre de l'équipe majoritaire chargée de la gestion de la collectivité (y compris les EPCI) émettrice du message promotionnel.

ATTENTION

Une campagne de promotion publicitaire de la gestion d'une commune est susceptible d'entraîner l'annulation de l'élection législative (en juin 2007), cantonale ou municipale (en mars 2008) ou sénatoriale (en septembre 2008) de son maire, de l'un de ses adjoints, voire d'un conseiller municipal de la majorité, qui auront alors bénéficié, fût-ce indirectement, de la valorisation du travail de l'équipe sortante.

6

Toute expression publique est-elle interdite pendant les six derniers mois ?

Non. Le juge de l'élection est venu apporter deux nuances à l'interdiction posée par l'article L.52-1 du Code électoral : la communication publique n'est pas prohibée pendant les six derniers mois précédant le scrutin si elle relève, quant au fond du message délivré, de l'information objective et, quant à la forme du support utilisé, de la pratique habituelle de la collectivité concernée. En ce qui concerne le premier critère, l'information est objective si elle n'est pas partisane : il est possible d'informer, c'est-à-dire de délivrer des messages d'information « froide » et neutre, mais non de présenter, selon le juge, un « bilan avantageux de l'action menée par la municipalité ». Il est donc permis de faire savoir, mais non de faire valoir. Ce sont donc les tournures de phrases, **expressions** et adjectifs qui emporteraient une dimension laudative qu'il convient de proscrire.

Expressions

Des formules telles que « grâce à », « un mandat efficace » ou « à la différence des actions menées par l'équipe précédente » devront être évitées.

7

Le bulletin municipal peut-il continuer de paraître ?

Oui. Le juge a admis qu'une collectivité poursuive la diffusion de son magazine municipal au motif que celui-ci demeurerait « informatif et consacré à des projets, manifestations ou événements intéressant la vie locale » ou encore contenait « des informations de caractère général sur la vie de la commune et de ses habitants, sans élément polémique » ou « une description principalement technique des réalisations et des projets ». Le juge a même toléré une « énumération, en termes mesurés, des principales actions entreprises par la municipalité » pendant le mandat. A ce titre, la publication du budget de la collectivité, ou des procès-verbaux des réunions du conseil municipal ou du conseil général exposant les décisions prises est pleinement acceptée.

ATTENTION

Le bulletin doit conserver sa forme, son volume, sa qualité, sa fréquence et sa diffusion conformes à la pratique habituelle.

8

Le maire peut-il continuer de signer l'éditorial du bulletin ?

Oui. Les frais d'édition du bulletin ne seront pas des dons interdits à la campagne du maire sortant du seul fait que le nom et la photographie de ce dernier apparaissent dans le bulletin municipal. C'est la mention de la candidature, de l'élection à venir ou le dénigrement du candidat adverse qui permettent de considérer que l'éditorial se transforme en tract. Un éditorial qui reprendrait les thèmes de la campagne, qui exposerait le programme du candidat ou qui annoncerait une réunion publique aurait également un caractère électoral. A l'inverse, un éditorial traditionnellement signé par le maire qui se bornerait, comme chaque année à la même époque, à dresser le bilan de l'action menée par la collectivité ainsi qu'une liste des divers projets en cours n'est pas considéré comme une dépense électorale et donc n'est pas constitutif d'un don interdit.

9

Le maire peut-il continuer d'apparaître en photographie dans le bulletin ?

Oui. Lorsque l' élu communique dans le cadre de l'exercice normal de sa fonction, lorsqu'il ne fait que représenter sa collectivité, il n'est pas considéré comme un candidat et l'utilisation des moyens de la collectivité n'est alors pas qualifiée d'électorale. De surcroît, conformément au critère de la « pratique traditionnelle », les supports récurrents de communication qui demeurent identiques à ce qu'ils étaient auparavant, dans leur présentation et leur périodicité, peuvent continuer d'être diffusés.

Apparitions. Le juge a même admis que le bulletin puisse reproduire la photo du maire légèrement plus souvent durant l'année de l'élection que pendant les années antérieures. Cela prouve néanmoins que le juge effectue cette comparaison : il serait donc prudent de calculer le nombre moyen d'apparitions du maire (ou de l' élu sortant candidat) dans chaque bulletin depuis le début du mandat et de se tenir à cette proportion dans les numéros à venir.

10

Faut-il suspendre les tribunes libres de l'opposition ?

Non. Dans les communes de plus de 3 500 habitants, les conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale (et les groupes d'élus dans les départements) ont droit à une tribune d'expression dans le bulletin de la collectivité, en vertu de l'article L.2121-27-1 du Code général des collectivités territoriales. Or, cet article ne prévoit pas d'exception en période préélectorale. Le maire qui déciderait autoritairement une suspension générale de ces tribunes un an ou six mois avant l'élection commettrait donc une **illégalité**. Pour autant, il n'est pas exclu qu'une utilisation électorale de la tribune d'expression par les conseillers d'opposition soit sanctionnée au titre de l'article L.52-8 qui prohibe les dons interdits des personnes morales. C'est donc la sécurité juridique de leur propre élection éventuelle que les conseillers d'opposition fragiliseraient en transformant leur tribune libre en tract.

Illégalité

Un référé-suspension pourrait être introduit devant le président du tribunal administratif par les conseillers municipaux d'opposition privés de tribune libre.

11

Peut-on interdire certains articles de l'opposition ?

Oui. Le maire ou le président du conseil général demeure directeur de la publication du bulletin et, à ce titre, fondé à refuser telle tribune de l'opposition, ou tel passage de cette tribune, eu égard à son contenu précis. Tout d'abord, les articles comportant un message diffamant ou injurieux peuvent être censurés. Ensuite, le droit d'expression doit s'exercer dans les limites des affaires locales qui relèvent de la compétence du conseil municipal ou général. Tout propos excédant ces limites peut faire l'objet d'un refus de publication. Enfin, si l'opposition utilisait la tribune dans le cadre de la campagne électorale, il n'est pas exclu que le juge (même s'il n'a pas été amené à trancher ce point jusqu'ici) qualifie la publication de don interdit de la collectivité à un candidat. Dès lors, le maire pourrait se fonder sur l'article L.52-8 du Code électoral pour refuser que la collectivité qu'il représente octroie un tel avantage.

Référence

La référence interdite à l'élection dans un document de communication peut être directe (via la mention de sa nature ou de sa date) mais aussi indirecte, sous la forme des « prochaines échéances ».

12

Des cartes de vœux pourront-elles être éditées en janvier 2008 ?

Oui. Les cartes de vœux ne poseront pas de difficulté si elles ne font aucune référence à l'élection à venir et si elles sont identiques à celles produites les années précédentes. Le nombre d'exemplaires envoyé doit correspondre à la pratique antérieure, tout comme la qualité de l'impression.

Si la carte 2008 diffère, sur le plan graphique, de celle de 2007, le juge pourrait examiner le coût de fabrication. Si la réalisation de la carte représente un budget égal à celui de l'année passée, l'initiative pourra être considérée comme conforme à la pratique traditionnelle.

Texte. Le contenu du texte doit, selon le juge, « se situer très directement dans le prolongement des cartes adressées les années précédentes ». Le ou les personnes signataires doivent, de même, demeurer identiques.

13

Une manifestation publique peut-elle être une campagne de promotion publicitaire ?

Oui. Le juge analysera évidemment la communication délivrée par la collectivité à l'occasion d'une manifestation culturelle, sportive ou festive. Mais il examinera également si cette manifestation, en elle-même, est « conforme à la tradition nationale ou locale », ou s'inscrit dans le « cadre habituel de la politique municipale d'animation ». Lorsque tel n'est pas le cas, le juge fait néanmoins preuve de tolérance : une manifestation pourra avoir lieu pour la première fois si son organisation ne donne pas lieu à une « pression sur les participants ». Par exemple, un « forum des vacances » a pu avoir lieu sans être qualifié de campagne de promotion interdite, compte tenu « de sa nature et de son objet ». A l'inverse, la visite d'un parc à laquelle la population a été invitée à participer, en présence du maire, est une manœuvre susceptible d'entraîner l'annulation en cas de faible écart de voix.

14

Peut-on prévoir des inaugurations ?

Oui. Les inaugurations ne sont pas, par principe, interdites en période électorale. Un équipement a même pu être inauguré huit jours avant le premier tour de scrutin, sans que le juge ait qualifié ce choix de manœuvre de nature à altérer la sincérité du scrutin. Pour autant, plusieurs précautions doivent être prises. Tout d'abord, l'inauguration doit correspondre à un événement précis, tel que la pose de la première pierre, l'achèvement des travaux ou l'ouverture au public. De même, le choix de la date de l'inauguration doit toujours être effectué en fonction de circonstances étrangères à la tenue des prochaines élections : une élection municipale a ainsi été annulée du fait de l'inauguration, entre les deux tours, d'un équipement ouvert au public depuis plusieurs mois. Enfin, les modalités d'annonce (cartons d'invitation) et de déroulement de l'inauguration doivent être conformes à la pratique traditionnelle.

15

Quelles sont les limites de la polémique électorale ?

Les propos diffamants ou injurieux ne sont pas les seuls à proscrire. En effet, le juge de l'élection peut être saisi de propos « excédant les limites du débat » ou « de la polémique électorale ». Il en sera ainsi, à l'évidence, de la propagation de fausses nouvelles, mais également de toute manœuvre consistant en la diffusion d'informations de nature à tromper le citoyen dans l'expression de son vote. Ainsi, le juge a qualifié de « critiquable » le procédé consistant à apposer des panneaux annonçant « ici, M. X s'oppose à la création de 18 emplois », alors même que ce dernier s'opposait à un projet de zone commerciale sur cette parcelle (*Conseil constitutionnel, décision n° 2002-2739 du 5 décembre 2002*).

ATTENTION

Constatant un propos outrepassant les limites de la polémique électorale, le juge de l'élection vérifiera si l'adversaire visé a disposé de la capacité (temporelle et matérielle) de répondre. A défaut, si la manœuvre a pu toucher un nombre d'électeurs supérieur à la moitié de l'écart de voix, le juge annulera l'élection.

16

La presse peut-elle rendre compte librement de la campagne ?

Oui. Le juge de l'élection rappelle souvent que « la presse a le droit de rendre compte librement d'une campagne électorale ». Toutefois, la presse peut être « rattrapée » par l'interdiction d'octroyer un don à un candidat : s'il apparaît que l'organe de presse est unilatéralement au service d'une candidature, notamment en appelant à voter explicitement pour un candidat et que, dans le même temps, ce candidat dirige le journal, ou participe à sa direction, fût-ce officieusement, la qualification de don interdit est possible et le candidat encourt l'inéligibilité. Parallèlement, lorsque la presse diffuse des propos excédant les limites de la polémique électorale ou simplement erronés, alors que la personne visée n'a pas eu la capacité de répondre, cette seule publication (en fonction de son tirage rapporté à l'écart de voix) est susceptible d'entraîner l'annulation du scrutin.

17

Comment exercer son droit de réponse dans la presse ?

Pendant la période de campagne officielle, le délai dont dispose un quotidien pour publier un droit de réponse rédigé par une personne nommée ou désignée dans un article n'est plus de trois jours, mais de 24 heures, en vertu de l'article 13 de la loi du 29 juillet 1881. La réponse du candidat désigné dans un article devra être remise six heures au moins avant le tirage du journal dans lequel elle devra paraître. C'est pourquoi, dès l'ouverture de la campagne officielle, le directeur de la publication du journal sera tenu de déclarer au parquet l'heure à laquelle, pendant cette période, il entend fixer le tirage de son journal. En cas de refus du journal d'insérer la réponse du candidat, la plainte pour **refus d'insertion** est évidemment toujours possible et le délai de citation sera réduit à vingt-quatre heures, la citation pouvant même être délivrée d'heure à heure sur ordonnance spéciale rendue par le président du tribunal.

18

Les réunions publiques doivent-elles être déclarées ?

Non. Conformément aux dispositions des lois du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion et du 28 mars 1907 relative aux réunions publiques, les réunions publiques sont libres et peuvent se tenir sans autorisation, ni déclaration préalable. Toutefois, il conviendra que le candidat informe la préfecture de la tenue de la réunion, ainsi que le commissaire de police (ou le commandant de gendarmerie). Une assurance « responsabilité civile » couvrant les dommages éventuellement subis par les participants devra également être contractée. Enfin, pour des raisons de sécurité, il est de bon aloi de prévenir les pompiers de l'organisation de la réunion.

Service d'ordre. Les rémunérations éventuellement versées aux personnes chargées d'assurer la sécurité des participants à la réunion (« service d'ordre ») sont des dépenses électorales à intégrer au compte de campagne.

Refus d'insertion

Si le directeur de publication n'exécute pas le jugement ordonnant l'insertion du droit de réponse, il encourt trois mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende.

19

L'affichage est-il libre ?

Non. L'article 51 du Code électoral prévoit que « pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, tout **affichage** relatif à l'élection, même par affiches timbrées, est interdit » en dehors des emplacements spéciaux réservés, dans chaque commune, pour l'apposition des affiches électorales. Les affichages sont donc en principe limités aux emplacements réservés. Le candidat fait alors face à un problème matériel : ces emplacements réservés ne sont installés qu'une fois les déclarations de candidature effectuées, soit dans les deux ou trois dernières semaines précédant l'élection. Pourtant, dans leur attente, le candidat doit s'abstenir de tout affichage.

Affichage

Par « affichage », il convient toutefois de comprendre « apposition d'une affiche » et non « maintien des affiches existantes ». Ainsi une affiche collée avant les trois mois précédant le premier jour du mois de l'élection peut demeurer en place, sans que le candidat soit tenu de la retirer.

21

L'affichage sauvage peut-il entraîner l'annulation de l'élection ?

Oui. Le juge de l'élection, saisi après le scrutin par un électeur, un candidat ou le préfet, va évaluer l'impact sur le résultat du scrutin de ces affiches irrégulièrement apposées.

Pour ce faire, il va évaluer le nombre d'électeurs susceptibles d'avoir été touchés par cet affichage. Le nombre des affiches, mais également leur lieu d'exposition, entrent en compte. En cas d'affichage sauvage, dans les mêmes conditions, par le candidat adverse, l'impact sur l'électeur sera considéré comme nul.

A défaut d'une telle **réciprocité**, si le nombre d'électeurs touchés est supérieur à la moitié de l'écart de voix, le juge pourra considérer que l'affichage sauvage a altéré la sincérité du scrutin et pourra annuler le scrutin. Toutefois, avant d'en arriver là, le juge examinera si le contenu de l'affiche a donné lieu, ou pouvait donner lieu, à une réplique. Dans cette hypothèse, il n'annulera pas le scrutin.

Réciprocité

L'élection ne sera annulée sur le fondement d'affichages irréguliers que si l'adversaire du candidat afficheur n'a, à la fois, pas disposé du temps de répondre aux éléments nouveaux avancés dans l'affiche et pas enfreint, dans une mesure équivalente, la même règle.

20

Quelles sont les sanctions en cas d'affichage sauvage ?

L'article L.90 du Code électoral punit d'une amende maximale de 9000 euros toute contravention à l'interdiction d'afficher, pendant les trois mois, en dehors des emplacements réservés. En pratique, en 2005, deux militants ont été condamnés à 200 euros d'amende chacun pour avoir collé des affiches électorales en dehors des emplacements prévus, en l'espèce derrière un panneau de signalisation et sur les piles d'un pont. Quel que soit le nombre d'affiches apposées, et même si ces affiches ne font pas directement référence aux élections à venir mais comportent seulement le nom ou les initiales d'un parti politique ainsi que son logo, la sanction est encourue. En effet, le juge a considéré que « l'affichage a eu lieu dans le cadre des élections cantonales » et que « l'intervention d'un parti politique s'inscrit dans la perspective de ces mêmes élections auxquelles il présente des candidats ».

22

Peut-on publier un bilan de mandat personnel ?

Oui. Si l'article L.52-1 interdit l'organisation d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité dans les six mois précédant le scrutin (*cf. question n°6*), il prévoit également 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 ». Les dépenses afférentes devront toutefois être prises en charge par le mandataire financier du candidat et intégrées au compte de campagne.

ATTENTION

L'équilibre est donc le suivant : afin de limiter la « prime au sortant » sans nuire à la liberté d'expression des candidats, un bilan de mandat laudateur est possible, à condition qu'il soit un bilan de mandat personnel et pris en charge par le candidat et non un bilan de mandat collectif et pris en charge par le budget de la collectivité.

23

Peut-on insérer un encart publicitaire dans la presse ?

Pas pendant les trois derniers mois. L'article L.52-1 du Code électoral interdit « pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle ». Passé ce délai, le candidat ne pourra donc plus faire publier dans la presse, les radios et télévisions locales une invitation à visiter sa permanence électorale, annoncer la visite d'une personnalité politique venue le soutenir, appeler à une réunion publique, exposer son programme.

Accord. Le candidat bénéficie d'une protection légale par rapport aux initiatives des tiers puisque l'article L.52-16 du Code électoral prévoit qu'aucune forme de publicité commerciale ne peut être mise en œuvre à des fins électorales au profit d'un candidat sans son accord.

24

Quelles sont les précautions à prendre pour éditer un journal de campagne ?

Le titre du journal ne doit pas créer la confusion dans l'esprit du public avec celui d'un organe existant et plusieurs formalités doivent être respectées. Une déclaration d'intention de paraître doit être effectuée au parquet du tribunal de grande instance (TGI) du lieu d'impression, indiquant le titre et le mode de publication, le nom et l'adresse du **directeur de la publication** ainsi que le nom de l'imprimeur. Au titre du dépôt légal, l'éditeur doit déposer à la Bibliothèque nationale de France deux exemplaires du document au plus tard le jour de sa mise en circulation (ou un seul si le tirage est inférieur à 300) et un exemplaire auprès de la préfecture si le tirage est supérieur à 300. Deux exemplaires doivent être également remis au parquet du procureur du lieu d'impression (ou à la mairie dans les villes sans TGI) au titre du dépôt judiciaire, et quatre exemplaires auprès de la préfecture, sous-préfecture ou mairie, au titre du dépôt administratif.

Directeur de la publication

Le directeur de publication du journal de campagne n'est pas nécessairement le candidat. De plus, si le candidat est parlementaire, il ne peut exercer cette fonction, eu égard à l'immunité dont il bénéficie.

25

Peut-on appeler au versement de dons ?

Oui. Par exception à l'interdiction de toute publicité commerciale dans la presse, l'article L.52-8 du Code électoral autorise les candidats à recourir à la publicité par voie de presse pour solliciter les dons autorisés, cette publicité ne pouvant contenir d'autres mentions que celles propres à permettre le versement des dons. De plus, en vertu de l'article L.52-9 du Code électoral, l'appel au don devra indiquer le candidat ou la liste de candidats destinataires des sommes collectées, ainsi que la dénomination de l'association et la date à laquelle elle a été déclarée ou le nom du mandataire financier et la date à laquelle il a été désigné. Enfin, l'encart devra préciser que le candidat ne peut recueillir de dons que par l'intermédiaire de ladite association ou dudit mandataire et reproduire les dispositions de l'article L.52-8.

26

Peut-on mettre en place un « numéro vert » pour la campagne ?

L'article L.50-1 du Code électoral interdit à un candidat, à une liste ou à quiconque agissant à leur profit, pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection, de « porter à la connaissance du public un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit ». Cette disposition, légèrement désuète, concernait directement les numéros verts. Elle doit être interprétée de façon restrictive, en ce qu'elle interdit de « porter à la connaissance » et non de mettre en place ou de continuer de faire fonctionner un numéro existant. De plus, elle vise les seuls numéros gratuits : le numéro de téléphone payant de la permanence peut donc continuer de figurer sur tous les documents. Enfin, le numéro gratuit visé par la loi doit avoir un caractère électoral pour que la publicité faite autour de lui soit sanctionnée. Dès lors, un numéro vert mis à la disposition de la population dans le cadre d'un service public reste autorisé.

27

La distribution de tracts est-elle encadrée ?

L'article L.49 du Code électoral interdit « de distribuer ou faire distribuer, le jour du scrutin, des bulletins, circulaires et autres documents ». Pourtant, le juge ne tirera pas de la seule commission d'une infraction à ce texte la conclusion que l'élection doit être annulée. Le lieu de la distribution (et notamment sa proximité avec le bureau de vote), son ampleur et le contenu du tract seront pris en compte. Comme en cas d'affichage irrégulier, le juge évaluera l'impact de cette irrégularité sur le résultat, en comparant le nombre d'électeurs touchés par cette manœuvre avec l'écart de voix.

Le jour du scrutin. Une diffusion de tracts, le jour même du scrutin, est périlleuse dans la mesure où, du fait de la date de commission des faits, l'adversaire n'est jamais en capacité de répondre utilement aux éléments éventuellement nouveaux contenus dans les documents distribués (alors que, dans les cas où une telle réplique est possible, l'élection n'est pas annulée).

28

Le site Internet d'une collectivité doit-il être fermé ?

Non, à aucun moment. Certes, le site Internet de la collectivité est susceptible de servir de support, comme tous les moyens de communication publique, à la commission d'une infraction grave de conséquences, à savoir l'octroi d'un avantage à un candidat. Toutefois, pour que cet avantage soit constaté, le message contenu sur le site Internet de la collectivité doit être un soutien direct à la campagne d'un candidat. Les règles applicables au bulletin (et en son sein, à l'éditorial) publié sur papier valent, dans les mêmes conditions, pour le site Internet de la collectivité. Ainsi, une page de présentation de la commune, même signée du maire, peut être conservée sur ce site.

29

Le site Internet d'une collectivité peut-il comporter un bilan de mandat laudateur ?

Les campagnes de promotion publicitaire de la gestion d'une collectivité sont interdites quel que soit le moyen de leur diffusion, dont le site Internet de la collectivité. Toutefois, cette interdiction n'entrant en vigueur que six mois avant l'élection, le site pourra accueillir des bilans de mandat collectif laudateurs avant cette date. A l'évidence, un nouveau document de ce type ne pourra plus être placé sur le site à compter de cette date. Mais un tel document, placé plusieurs mois auparavant, doit-il en être retiré ? Compte tenu de l'incertitude planant sur ce point et du petit nombre de documents concernés, la prudence doit être privilégiée et ces documents retirés, comme y invite la doctrine du ministère de l'Intérieur : « il est préférable d'effacer (...) toute information ayant le caractère d'une promotion de la collectivité, même si cette information a été mise en ligne antérieurement », à l'ouverture de la période de six mois.

Fichier

A la différence de la déclaration « normale », la déclaration « simplifiée » n'a pas à détailler toutes les caractéristiques du fichier. De plus, selon la CNIL, les fichiers constitués à partir de la seule liste électorale n'ont pas à être déclarés.

30

Le site d'un candidat doit-il être déclaré à la CNIL ?

Non, sauf à ce qu'il permette la constitution d'un **fichier** de données personnelles. Une déclaration sera donc nécessaire dès lors que les adresses électroniques des internautes sont recueillies, dans le but de leur faire parvenir des documents électoraux ou des informations sous la forme d'une « newsletter ». Il s'agit alors d'une déclaration en conformité avec la norme simplifiée n° 34 de la CNIL, qui peut être effectuée en ligne.

ATTENTION

Tous les formulaires de collecte de données (ou un espace spécifique accessible dès la page d'accueil sous le nom « informatique et libertés ») doivent mentionner l'utilisation qui sera faite des données collectées, le caractère obligatoire ou facultatif des données demandées, les destinataires éventuels de ces informations et les modalités du droit ouvert aux utilisateurs de connaître, de rectifier ou de supprimer les données communiquées au site.

31

Le nom du site Internet peut-il figurer sur les autres documents de campagne ?

Oui. Dans un arrêt de principe, « Elections municipales de Rodez », du 8 juillet 2002, le Conseil d'Etat a considéré qu'un site Internet ne pouvait pas être qualifié de « numéro d'appel téléphonique ou télématique ». Les sites ne sont donc pas concernés par l'article L.50-1 du Code électoral qui interdit de porter à la connaissance du public, dans les trois mois précédant le scrutin, de tels numéros lorsqu'ils sont d'accès gratuit. L'adresse du site pourra donc être librement portée sur les tracts et affiches du candidat.

32

Les frais afférents au site doivent-ils être intégrés au compte de campagne ?

Oui, s'il s'agit d'un site de candidat et non de la simple continuation d'un site se contentant de rendre compte de l'exercice du mandat exercé. Un site de campagne devra donner lieu à l'imputation de frais au compte de campagne : les frais de création du site (si cette dernière a lieu moins d'un an avant le scrutin), de maintenance (si celle-ci est confiée à un prestataire) et d'hébergement (si celui-ci est payant). En ce qui concerne ce dernier point, il est permis de considérer que l'hébergement d'un site de campagne par un hébergeur gratuit n'est pas un « don interdit » de personne morale, à la condition que le même service gratuit soit offert à tous les utilisateurs potentiels (et par conséquent aux adversaires politiques du candidat). La solution demeure identique lorsque cet hébergeur intègre des messages publicitaires de tiers sur les pages mises à disposition du candidat.

33

Le « webtravail » des militants doit-il être intégré au compte de campagne ?

La question de l'imputation au compte de campagne du travail effectué par des bénévoles sur le site Internet du candidat est débattue. Le Conseil d'Etat considère en principe que le travail bénévole de militants n'a pas à être valorisé et intégré dans le compte. Mais la Commission nationale des comptes de campagne établit une distinction entre les prestations de militantisme traditionnel (collages, diffusions de tracts, démarchage), qui ne sont pas à inclure, et les prestations qui revêtent un « caractère professionnel » et qui doivent, elles, être imputées au compte.

ATTENTION

La réponse dépendra de la technicité de la prestation offerte par le militant : la création d'un blog sur un modèle préformaté mis à disposition par un hébergeur gratuit ne prend que quelques secondes et ne nécessite pas de connaissances approfondies, à la différence de la conception d'un site complet, doté de multiples fonctionnalités et d'un graphisme propre.

34

Peut-on recourir au référencement préférentiel de son site pour le faire connaître ?

Par précaution, pas dans les trois derniers mois de la campagne. En effet, le 1^{er} alinéa de l'article L.52-1 du Code électoral proscribit les techniques de publicité commerciale, à compter du 1^{er} jour du 3^e mois précédant celui de l'élection, « par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle ». Un site Internet avait été qualifié par le Conseil d'Etat de moyen de communication audiovisuelle, avant que la loi du 24 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique vienne distinguer les services audiovisuels disponibles sur Internet et les services de communication au public en ligne, auxquels un simple site Internet d'information écrite se rattache. Pourtant, par précaution, on considérera que la publicité commerciale sur un site Internet demeure interdite, et les techniques de **référencement** préférentiel payant auprès des moteurs de recherche devront donc être évitées.

Référencement

Le référencement automatique et gratuit effectué par les moteurs de recherche (Google, Yahoo, Voila, etc...) n'est pas concerné par l'interdiction faite aux candidats de bénéficier d'une publicité commerciale.

Sondages

Les « sondages » se différencient des simples « enquêtes » par le caractère représentatif de l'échantillon interrogé. Dès lors, les questions posées sur les sites et ouvertes aux réponses de tous les internautes n'ont pas la qualité de sondages.

35

Peut-on percevoir des dons depuis le site ?

Même si l'article L.52-8 du Code électoral prévoit que les appels aux dons peuvent perdurer dans les trois derniers mois de campagne « par voie de presse », il est admis (notamment par le Forum des droits sur l'Internet, sans que cette option ait été tranchée pour l'instant par le juge de l'élection) que la loi autorise également l'appel au don depuis le site Internet dédié à la campagne d'un candidat. Certes, la nouvelle rédaction de l'article L.52-8 autorise le versement de dons via une carte bancaire. Toutefois, ces dons doivent être versés au compte du mandataire, toute transaction via un intermédiaire en ligne (type « Paypal ») étant interdit.

ATTENTION

La Commission nationale des comptes de campagne a souligné que « le paiement en ligne ne permet pas de vérifier que l'auteur du versement, c'est-à-dire le titulaire de la carte bancaire, est une personne physique ». Une telle technique n'est donc pas exempte de risque pour les candidats.

36

Peut-on publier des sondages sur son site Internet ?

Oui, jusqu'à l'avant-veille du scrutin. En effet, la loi du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains **sondages** d'opinion prévoit une disposition particulière, en son article 11, du même ordre, pour le candidat, que celle découlant de l'article L.49 premier alinéa du Code électoral. A partir de la veille de chaque tour de scrutin « sont interdits, par quelque moyen que ce soit, la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage ». Cette prescription légale ne fait pas obstacle à ce que des publications relatives à un sondage antérieur soient conservées. Mais elle interdit de laisser actifs, sur son site, des liens permettant d'accéder à un autre site contenant, lui, de nouvelles informations sur un sondage. Il conviendra donc de désactiver ces liens (notamment vers la presse étrangère) au plus tard le vendredi soir à minuit.

37

Peut-on publier les résultats du scrutin sur son site ?

Oui, mais après 20 heures. En effet, selon l'article L.52-2 du Code électoral, aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par la voie de la presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain. Il en est de même dans les départements d'outre-mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements concernés. Cette disposition interdit donc au candidat de publier sur son site Internet, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain (souvent 20 heures dans les grandes villes), le résultat d'une élection, même si, dans la commune ou le département en cause, les bureaux de vote sont tous fermés.

38

Doit-on fermer le site Internet du candidat pendant le week-end du scrutin ?

Non. Le second alinéa de l'article L.49 du Code électoral prévoit l'interdiction, à partir de la veille du scrutin à zéro heure (c'est-à-dire le samedi matin à la première heure) de « diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale ». A cette date, sont donc interdits à la fois la publication sur le site Internet d'une nouvelle page d'information, mais également l'envoi de courriels aux électeurs. Toutefois, le candidat n'aura pas à suspendre l'accès de son site (par exemple en le remplaçant par une page blanche) mais il devra simplement éviter de diffuser par ce biais une information nouvelle. Il est recommandé de ne modifier en rien le site, afin qu'aucune modification ne puisse s'analyser en un nouveau message.

39

Doit-on laisser libre la discussion sur les forums de discussion ?

Cette liberté laissée aux visiteurs du site est fortement déconseillée, dans la mesure où la publication d'un nouveau message à caractère électoral, par un internaute, pendant le dernier week-end de campagne, en violation du deuxième alinéa de l'article L.49 du Code électoral, pourra être reprochée au candidat et entraîner l'annulation de son élection en cas de faible écart de voix. De façon générale, la validation préalable des messages à publier sur le forum s'impose, afin de filtrer ceux qui contiendraient des propos illégaux (diffamation, injure, incitation à la haine raciale, etc.) ou qui, sans être réprimés par la loi, apporteraient, en fin de campagne, un élément nouveau auquel l'adversaire n'aurait pas les moyens de répondre.

40

Quel est le rôle de la commission de propagande ?

La commission de propagande instituée dans chaque département par arrêté préfectoral est installée au plus tard à l'ouverture de la **campagne officielle**. Elle comprend trois fonctionnaires, désignés respectivement par le préfet, le trésorier-payeur général et le directeur départemental des postes et télécommunications. Elle est présidée par un magistrat (désigné par le premier président de la cour d'appel). Toutefois, les candidats ou leurs mandataires peuvent participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission concernant leur circonscription. Pour les élections cantonales et les élections municipales dans les communes de plus de 2 500 habitants, ces commissions sont chargées à la fois d'adresser, à tous les électeurs, une circulaire et un bulletin de vote de chaque candidat ou de chaque liste et d'envoyer dans chaque mairie les bulletins de vote en nombre au moins égal à celui des électeurs inscrits.

Campagne officielle

La date de l'ouverture de la campagne officielle est codifiée à l'article R.26 du Code électoral : la campagne électorale est ouverte à partir du deuxième lundi qui précède la date du scrutin et prend fin la veille du scrutin à minuit.

41

Le candidat doit-il obligatoirement s'adresser à la commission de propagande ?

Non. Le candidat n'est pas contraint de recourir à ses services : s'il souhaite remettre au maire ses bulletins de vote, il devra le faire au plus tard la veille du scrutin à midi (*article R.55 du Code électoral*). S'il souhaite bénéficier du concours de la commission de propagande, le candidat n'est plus tenu (*depuis le décret n°2006-1244 du 11 octobre 2006*) d'en faire, formellement, la demande auprès de son président en joignant sa déclaration de candidature ni d'indiquer au préalable le nom de son imprimeur.

Le candidat doit, toutefois, toujours remettre au président de la commission les circulaires ainsi que les bulletins (en nombre au moins égal au double des électeurs inscrits) avant une date limite prévue par arrêté préfectoral et fixée, en général, au vendredi de la semaine précédant l'élection.

42

Y a-t-il des règles spécifiques aux petites communes ?

Dans les communes de moins de 2 500 habitants, les commissions de propagande n'interviennent pas. Il appartient donc aux candidats de fournir les bureaux de vote en bulletins. Les candidats aux élections municipales dans les communes de plus de 2 500 habitants (qui peuvent donc recourir aux services de la commission de propagande) mais de moins de 3 500 habitants (qui ne sont donc pas soumis à l'obligation de déclaration de candidature) sont soumis à une obligation particulière : fournir au président de la commission de propagande une liste comportant les nom, prénoms, date et lieu de naissance, domicile et profession du ou des candidats ainsi que leur signature et, le cas échéant, le titre de la liste présentée (*nouvel article R.125 du Code électoral depuis le décret du 11 octobre 2006*).

43

Les commissions de propagande peuvent-elles refuser d'assurer l'envoi ?

Oui. Le Code électoral permet aux commissions de propagande de refuser d'assurer l'envoi des imprimés remis postérieurement à la date limite fixée par le préfet (*article R.38*). Elle peut également refuser les circulaires et les bulletins dont le format, le libellé ou l'impression ne répondent pas aux prescriptions légales et réglementaires (*même article*). Le refus peut être contesté par le candidat devant le juge administratif des référés qui pourra enjoindre à la commission de distribuer les documents. Enfin, si la commission commet des fautes dans l'acheminement des documents, par exemple si les adresses sont libellées de façon erronée ou si les enveloppes ne contiennent pas les documents d'un candidat, ces faits seront susceptibles d'entraîner l'annulation de l'élection s'ils concernent un nombre important d'électeurs par rapport à l'écart de voix entre les candidats.

Qualité

écologique

Un arrêté du 24 janvier 2007 (JO du 25 janvier 2007) précise que le papier doit contenir au moins 50% de fibres recyclées au sens de la norme ISO 14021 ou bénéficier d'une certification internationale de gestion durable des forêts délivrée par les systèmes FSC, PEFC ou équivalent.

45

Quelles sont les règles applicables aux bulletins de vote ?

Ces bulletins sont réglementés par l'article R.30 du Code électoral au regard de leur qualité (grammage compris entre 60 et 80 grammes par mètre carré) et de leur format. Ils ne peuvent dépasser des formats variables : 105 x 148 mm pour les bulletins comportant un ou deux noms, 148 x 210 mm (demi-A4) pour les listes comportant de 3 à 31 noms, le format A4 pour les listes comportant plus de 31 noms. Le bulletin devra impérativement être imprimé sur papier blanc, mais les caractères pourront être colorés. Quant au fond du propos figurant sur le bulletin, non seulement l'article L.52-3 du Code électoral autorise expressément l'apposition d'un emblème (ou plusieurs selon la jurisprudence), mais le reste du contenu n'est pas encadré par les textes. Le candidat pourra donc utiliser des slogans ou faire référence à ses soutiens.

44

Quelles sont les règles applicables aux professions de foi ?

L'article R.29 du Code électoral prévoit que chaque candidat (ou liste) ne peut faire adresser aux électeurs, par la commission de propagande, avant chaque tour de scrutin, qu'une seule circulaire (éventuellement recto verso) sur un feuillet qui ne peut dépasser le format A4 (210 x 297 mm). L'interdiction d'utiliser une combinaison de couleurs bleu-blanc-rouge s'applique aux circulaires des candidats, sauf lorsqu'est reproduit l'emblème éventuel du parti politique. Enfin, le décret du 11 octobre 2006 a introduit une obligation relative à la **qualité** du papier : le grammage doit être compris entre 60 et 80 grammes au mètre carré (*nouvel article R.29 du Code électoral*).

46

Quelles sont les règles applicables aux affiches ?

Elles sont au nombre de trois. Tout d'abord, leur format est limité au format 594 x 841 mm. Ensuite, les affiches qui comprennent une combinaison des trois couleurs de la République, bleu-blanc-rouge, sont interdites, lorsque cette combinaison pourrait donner une tonalité officielle au document et à l'exception de la reproduction de l'emblème d'un parti. Enfin, l'article L.48 du Code électoral édicte que « les affiches des actes émanés de l'autorité seront seules imprimées sur papier blanc ».

Papier blanc. L'usage d'affiches imprimées sur papier blanc n'est pas toujours considéré par le juge comme de nature à altérer la sincérité du scrutin, eu égard à leur libellé mais surtout à leur brève durée d'exposition et à leur nombre limité. En tout état de cause, le ministère de l'Intérieur considère que les affiches imprimées sur papier blanc sont autorisées lorsqu'elles sont « recouvertes de caractères ou d'illustrations de couleur ».

47

Les dépenses de communication officielle doivent-elles être intégrées au compte de campagne ?

Non. Les dépenses relatives à l'impression des bulletins de vote et des professions de foi envoyés aux électeurs ainsi que des affiches électorales réglementées pour les panneaux officiels ne doivent pas figurer dans le compte de campagne et ne sont donc pas comptabilisées pour le respect du plafond de dépenses autorisées. Le remboursement est néanmoins assuré par l'Etat (directement à l'imprimeur si le candidat a joint à son dossier de remboursement une demande écrite de subrogation), sur la base d'un barème forfaitaire établi par arrêté préfectoral après l'avis d'une commission départementale.

ATTENTION

Depuis le décret du 23 janvier 2007, le remboursement des frais d'impression ou de reproduction n'est effectué que pour les circulaires et les bulletins de vote produits à partir de papier de qualité écologique.

48

L'utilisation de l'emplacement réservé à sa candidature est-il libre ?

Désormais, oui. Jusqu'en 2006, dans les communes de 2 500 habitants et plus, chaque candidat ou liste de candidats voyait le nombre d'affiches autorisées sur ses emplacements réservés limité à deux affiches électorales dont les dimensions ne pouvaient dépasser celles du format 594 x 841 mm et à deux affiches format 297 x 420 mm pour annoncer la tenue des réunions électorales. Ces dernières ne pouvaient comprendre que les date et lieu de la réunion, le nom des orateurs inscrits et le nom du candidat ou le titre de la liste. Aujourd'hui, ces restrictions ont disparu : le nombre des affiches et leur contenu sont donc libres.

Enfin, la loi n'interdit pas à un candidat qui ne se présente pas au second tour d'utiliser les panneaux ou emplacements qui lui ont été attribués au premier tour pour exprimer ses remerciements aux électeurs ou pour annoncer son désistement.

49

Comment se déroule l'envoi des documents du second tour ?

Avant la date prévue par arrêté préfectoral (en pratique, traditionnellement, le mercredi de la semaine de l'entre-deux-tours, à midi), le candidat doit à nouveau se rapprocher de la commission de propagande et déposer les documents à acheminer aux électeurs. Par conséquent, l'imprimeur doit être prévenu dès le dimanche soir, jour du premier tour de scrutin, afin de réaliser à temps les documents. La commission de propagande achemine ensuite, au plus tard le jeudi de la semaine de l'entre-deux-tours, les documents des candidats aux électeurs et leur bulletin aux maires.

50

La mention de l'imprimeur est-elle obligatoire ?

Oui. L'indication, sur les professions de foi et les affiches, du nom et du domicile de l'imprimeur est au nombre des prescriptions dont la commission de propagande a le devoir de vérifier le respect (*elle est issue de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse, applicable aux élections en vertu de l'article L.48 du Code électoral*).

Toutefois, le juge de l'élection a considéré que le défaut de mention, sur la circulaire de l'un des candidats, du nom et du domicile de l'imprimeur ne saurait, par lui-même, altérer la sincérité du scrutin. Contrairement à une idée répandue, la mention « Vu, le candidat » n'est imposée par aucun texte.