



GUIDE ELECTORAL

A l'attention des Présidentes et Présidents de
Départements, dans la perspective des élections
départementales de 2021

Actualisation - 4 septembre 2020

Préambule

Le droit électoral est un **droit jurisprudentiel** où le Conseil d'Etat (CE) tient une place essentielle en tant que juge des élections départementales. Saisi d'un recours, le juge administratif apprécie toujours au cas par cas **les atteintes à la sincérité du scrutin**.

Il examine en particulier, au regard d'un **très faible écart de voix**, si les « manœuvres » électorales constatées ont pu **modifier le résultat du vote**.

La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a renforcé les sanctions financières et pénales, en cas de violation des règles relatives à la période pré-électorale et la loi du 22 décembre 2018 a précisé les règles concernant les réseaux sociaux.

La loi du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace a complété l'article L. 280 du code électoral relatif au collège électoral pour l'élection des Sénateurs.

Deux lois du 3 décembre 2019, **entrées en vigueur le 30 juin 2020** précisent les règles : d'inéligibilité (pour fraude aux dépenses de campagne), de financement (dons par internet, simplification des modalités de gestion des comptes de campagne), de propagande électorale (réunions, tractages) et d'opérations de vote (mentions sur les bulletins de vote).

- **L'interdiction légale de modification du régime électoral un an avant le premier tour d'un scrutin** vient d'être rappelé.
- **A retenir : les campagnes de promotion commerciale et publicitaire de candidats sont interdites dans les 6 mois précédant le 1^{er} jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du tour de scrutin !**

Calendrier pour les élections Départementales et régionales de 2021

Le calendrier des élections départementales ne sera connu qu'en septembre 2020. Toutefois, les élections départementales et régionales se dérouleront en même temps. Comme le prévoit **l'article L. 336 du code électoral**, ces élections seront concomitantes afin de favoriser la participation des électeurs.

Les Conseils départementaux et régionaux ainsi que les Assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique seront renouvelés en mars 2021, ce que confirme **une réponse ministérielle n°4628 du 22 mai 2018**.

La loi du 25 avril 2016 a fixé à 6 mois avant l'élection, l'ouverture de la période de financement. **Le 10^{ème} vendredi suivant le 1^{er} tour de scrutin (18 heures) au plus tard** : dépôt du compte de campagne. La décision de la commission nationale des comptes de campagne intervient dans un délai de 6 mois à compter de cette date.

SOMMAIRE

I. COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE	3
A. Principes	3
1. Interdiction de toute publicité commerciale	3
2. Interdiction de toute campagne de promotion	4
B. Sanctions	7
II. AIDE DE LA COLLECTIVITE.....	8
A. Principes	8
B. Sanctions	9
III. SOUTIEN PERSONNEL.....	11
IV. FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE	11
V. SPECIFICITES DE L'ELECTION AU CONSEIL DEPARTEMENTAL ET ELIGIBILITE	14
VI. ANNEXE	17

I. COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE

A. Principes

1. Interdiction de toute publicité commerciale

La première restriction s'appliquant à la communication institutionnelle est une interdiction pure et simple de faire usage, à des fins de propagande électorale, de la presse et des moyens de communication audiovisuelle.

Cette interdiction est prévue par l'alinéa 1^{er} de l'article L. 52-1 du code électoral qui dispose :

« Pendant les **six mois** précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, **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 est interdite.** »

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser que cet alinéa s'appliquait tant aux élections générales qu'aux élections partielles (CE, 23 mars 1994, Elections cantonales d'Aureilhan, n° 152086).

- Dans un avis du 24 juillet 2020, la Direction générale des collectivités locales (DGCL) rappelle que la crise sanitaire n'a pas modifié le délai des six mois qui débute pour les élections départementales le 1^{er} septembre 2020.

La jurisprudence a développé une conception plutôt restrictive de la notion de publicité commerciale par voie de presse ou par tout moyen audiovisuel comme en témoigne le tableau ci-dessous.

POINT JURISPRUDENTIEL	
<i>Si beaucoup de jurisprudences concernent les élections municipales, les principes qu'elles posent sont transposables aux élections départementales</i>	
Publicités autorisées	Publicités prohibées
<ul style="list-style-type: none">- La parution d'un article polémique dans le quotidien « Nice-Matin » la veille du jour du scrutin régional (<u>CE, 28 décembre 1992, req. 135966</u>)- Un article paru dans le supplément hebdomadaire d'un quotidien national sur un candidat en 3^{ème} position sur une liste et présenté dans l'article en sa qualité de nouveau membre du gouvernement (<u>CE, 10 juin 1996, Elections cantonales de Vals-Les-Bains, req. n°162439</u>)- Une campagne publicitaire pour la promotion d'une marque de véhicule dont un candidat est concessionnaire et dont les affiches mentionnent le nom de la marque automobile (<u>CE, 1^{er} décembre 1995, req. 163140</u>)	<ul style="list-style-type: none">- Annonce d'une réunion publique parue dans le quotidien « Nice-Matin » pour le soir même (<u>CE, 28 décembre 1992, req. n°135973</u>.)- La mise à disposition par une radio locale gérée par une association, d'un temps d'antenne quotidien pour diffuser des émissions favorisant l'élection (<u>CE, 7 mai 1993, Elections régionales de la Réunion, req. n°135815</u>)- Publication dans un hebdomadaire, trois jours avant l'élection, d'un encart publicitaire appelant la réélection du candidat et contenant des attaques contre les adversaires (<u>CE, 28 juillet 1993, Elections cantonales de Castelsarrasin, req. n°138903</u>)

2. Interdiction de toute campagne de promotion

Le deuxième alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral interdit également l'organisation de campagnes de promotion publicitaire sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin :

« A compter du premier jour du **sixième mois** précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, **aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin.** »

La difficulté posée par ces dispositions est de distinguer ce qui relève de la communication institutionnelle normale et traditionnelle, de l'information qui ne peut s'arrêter sous prétexte qu'une élection est organisée; à la différence de publications qui s'apparentent à une campagne de promotion des réalisations de la collectivité et demeurent interdites.

La jurisprudence abondante permet de cerner les critères d'une bonne information.

Pour différencier l'information de la promotion, le juge vérifie les points suivants :

- La communication examinée s'inscrit-elle dans l'action **habituelle** de la collectivité ?
- La communication excède-t-elle le caractère **informatif** ? Met-elle en valeur de façon **excessive** un élu ? Le ton est-il **polémique** ?
- **Quand** la communication a-t-elle été diffusée ? Son **mode de diffusion** et **l'importance d'un tirage** sont-ils inhabituels ?

Notion de collectivités intéressées par le scrutin



L'expression est floue mais recouvre en réalité une notion assez large. Sont intéressés par le scrutin :

- Evidemment, la commune avant une élection municipale ;
- Le Département dès lors que la commune a une certaine importance dans le département ;
- Le Département dès lors qu'un conseiller départemental est candidat aux municipales ou aux sénatoriales

En revanche, bien qu'il n'existe pas de jurisprudence sur le sujet, la région constitue un cadre trop large pour qu'elle puisse être regardée comme une collectivité intéressée par le scrutin, à l'exception des métropoles et des grandes villes de la région lorsque le président ou un vice-président de la région est candidat tête de liste aux municipales dans l'une de ces collectivités.

Dans un avis du 10 juillet dernier, concernant l'opportunité d'une opération de labellisation relative aux Jeux Olympiques 2024, la DGCL recommande aux élus d'être attentifs aux conséquences de ce type d'évènement au regard : du calendrier, de la neutralité vis-à-vis des thèmes de campagne des candidats (CE, 9 juillet 1990, Election cantonale de Fresnes, n°104695), du caractère général des thèmes.

L'évènement doit être organisé conformément à une **périodicité habituelle** et dans des **conditions identiques à une manifestation équivalente**, ce qui n'était pas le cas d'une campagne d'affichage exceptionnelle dans le RER d'une région (CE, 4 juillet 2011, Election régionale d'Ile-de-France, n°338033).

La doctrine administrative a résumé le contrôle du juge électoral à l'examen de 4 grands principes :

- **Neutralité**
- **Antériorité**
- **Régularité**
- **Identité**

En cas de doute sur la licéité d'une communication, il conviendra donc de s'interroger sur sa compatibilité avec ces quatre principes dégagés.

- Les courriers des candidats

Naturellement, **rien ne fait obstacle à ce qu'un élu signe ou envoie des courriers en période préélectorale**. Cependant, les envois doivent avoir un lien direct avec son mandat actuel. Les moyens de la collectivité ne doivent jamais être utilisés à des fins de promotion personnelle.

- Bulletins d'information, magazine de la collectivité et autres publications

Le début de la période électorale n'est pas synonyme d'arrêt total de la communication institutionnelle. Il est tout à fait possible de continuer à diffuser un bulletin d'information dès lors que le contenu est informatif et ne tend pas à constituer de la propagande électorale.

Le fait qu'un élu candidat soit en photo dans le journal de la collectivité n'est pas constitutif de propagande électorale, dès lors qu'il communique dans l'exercice de son mandat actuellement occupé (CE, 20 mai 2005, n°274400).

De même, l'éditorial inséré au début du magazine n'a pas à être supprimé du seul fait de l'ouverture de la période préélectorale. Toutefois, on doit s'abstenir de faire référence aux prochaines échéances électorales. Il faut s'inscrire dans la continuité des précédents éditoriaux écrits. Le juge vérifie le respect de la périodicité et du format habituel du bulletin d'information (CE, 15 mars 2002, n°236247).

Il conviendra de faire preuve de modération dans la manière de présenter les réalisations de la collectivité. Une présentation excessivement avantageuse de l'action menée par la majorité, accompagnée de photographies, d'un éditorial et ce dans plusieurs numéros distribués moins de six mois avant l'élection, a été jugée comme étant de nature à constituer une campagne de promotion publicitaire (CE, 5 juin 1996, n°173642).

Enfin, on veillera à laisser un libre espace d'expression aux oppositions afin de se conformer aux dispositions de l'article L. 3121-24-1 du code général des collectivités territoriales tel que modifié par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 disposant que :

« Lorsque le département diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil départemental, un espace est réservé à l'expression des groupes d'élus. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur. »

Quels sont les supports visés par les interdictions et les restrictions ?



Tous les supports matériels ou immatériels qui peuvent servir à la communication de l'institution.

On peut citer : les bulletins et magazines d'information, les réunions publiques, les cartes de vœux, les tracts, les flyers, les discours, les inaugurations. Mais sont également visés les moyens de communication électronique et les réseaux sociaux.

- Inaugurations

La vie de la collectivité ne doit pas être troublée du fait de l'organisation d'une élection. A cet égard, il n'est fait aucun obstacle à l'organisation d'inaugurations dès lors qu'elles s'inscrivent dans la continuité des pratiques de la collectivité.

Cependant, la fréquence des inaugurations ne doit pas s'intensifier lorsque la période préélectorale est ouverte.

De même, les inaugurations doivent avoir lieu à l'achèvement des travaux. Elles ne doivent pas être anticipées ou retardées en vue d'influer sur le vote des électeurs (CE, 29 juillet 2002, n°239142). Ce point mérite d'être signalé dans la mesure où certains candidats peuvent être enclins à recourir à cette pratique.

Enfin, les inaugurations ou les réceptions ne doivent pas donner lieu à des cérémonies au faste inhabituel (CE, 27 avril 2009, n°321830). La continuité des pratiques permet d'écartier le risque pour que l'événement soit susceptible d'être considéré comme une manifestation électorale par le juge.

- Site internet, compte Twitter et réseaux sociaux

L'instantanéité de ces modes de communication ainsi que leur importante visibilité doivent appeler les candidats à une grande prudence. Au surplus, tout élu sortant candidat doit veiller à ne pas mélanger les publications afin de ne pas créer de confusion entre une page numérique personnelle et celle de la collectivité, ce qui serait de nature à enfreindre les dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral.

La DGCL a rappelé le 20 juillet 2020, ce que pouvaient être les conditions d'utilisation du compte Twitter d'un Président de Département. En cas de contentieux, le point déterminant sera celui du contenu des messages, c'est-à-dire de leur **neutralité**.

En conséquence, l'élu devra toujours faire preuve de prudence en s'assurant que les réseaux sociaux du Département ne sont pas utilisés comme des « moyens de propagande » pour sa propre candidature ou de celle des candidats de la majorité départementale.

En l'espèce, la DGCL recommande vivement à tout élu sortant de créer un compte Twitter différent de celui du candidat dans un souci de clarté. Le respect de cette règle s'impose pour l'utilisation de sites internet.

Toutefois, il n'est pas interdit de créer, durant la période préélectorale, le site internet d'une collectivité intéressée par le scrutin, dès lors que ce site se borne à une présentation générale de la collectivité et sans qu'il ait été utilisé à des fins de propagande électorale (CE, 2 juillet 1999, n°201622).

Il faudra veiller à ne pas modifier la charte graphique de la collectivité pour éviter tout soupçon au regard du « critère d'identité des communications » auquel le juge est attentif et qui participe à la licéité des communications en période pré-électorale.

Mais, l'alimentation du site internet d'une collectivité ne doit pas s'interrompre du seul fait de la période préélectorale. Toutefois, les publications ne doivent pas revêtir un caractère de propagande ou de mise en valeur trop avantageuse de l'action d'une majorité politique.

Les règles ainsi rappelées et applicables à Twitter ou aux sites internet sont valables pour l'utilisation de l'ensemble des réseaux sociaux.

POINT JURISPRUDENTIEL	
<i>Si beaucoup de jurisprudences concernent les élections municipales, les principes qu'elles posent sont transposables aux élections départementales</i>	
Publications autorisées	Publications interdites
<ul style="list-style-type: none"> - La diffusion du bulletin municipal, publication à caractère périodique ne comportant aucun élément polémique mais seulement des informations de caractère général sur la vie de la commune et de ses habitants (<u>CE, 29 juillet 2002, Elections municipales de Bastia, n°240103</u>) - La soirée de vœux dont le carton d'invitation était présenté comme les années précédentes au nom du maire et du conseil municipal (<u>CE, 29 juillet 2002, Elections municipales La Grande Motte, n°236405</u>) 	<ul style="list-style-type: none"> - Un bulletin d'information présentant de manière avantageuse les réalisations de la collectivité, <u>accompagné</u> d'un édito du maire prenant ouvertement parti pour les candidats sortants (<u>CE, 3 décembre 2014, Election municipale de La Croix Saint-Leuffroy, n°382217</u>) - Les éditions spéciales du bulletin municipal eu égard à leur caractère spécial et une série d'inaugurations à raison de leur répétition et de leur contenu (promotions publicitaires des réalisations et de la gestion de la ville) (<u>CE, 10 juillet 2009, Elections municipales de Briançon, n°322070</u>)

B. Sanctions

S'agissant des sanctions encourues, l'article L. 90-1 du code électoral dispose que :

« Toute infraction aux dispositions des articles L. 52-1 et L. 52-2 sera punie d'une amende de 75 000 € »

En réalité, si le risque ne peut être écarté, les juges sont peu enclins à prononcer des condamnations à une peine d'amende sur le fondement de cette disposition. La jurisprudence quasi inexistante à ce sujet en témoigne.

Cependant, d'autres sanctions, tout aussi efficaces, peuvent être prononcées. On remarquera ainsi que tout manquement aux dispositions des articles L. 52-1 et L. 52-2 du code électoral peut entraîner **l'annulation de l'élection** si l'infraction a exercé une influence sur l'issue du scrutin, surtout si l'écart de voix entre les candidats est particulièrement faible.

Une annulation peut être prononcée du fait d'une violation de l'article L. 52-8 du code électoral qui interdit aux personnes morales de consentir un don ou un avantage à tout candidat à une élection.

La violation de l'article L. 52-8 du code électoral fait que la dépense engagée sera intégrée dans le compte de campagne des candidats qui peut alors dépasser le plafond autorisé. Le **compte peut être rejeté** et le candidat être frappé **d'inéligibilité**. Le juge électoral est très sévère en la matière, un dépassement de quelques points du plafond de dépenses autorisé conduira soit au rejet du compte de campagne, soit à l'annulation de l'élection du binôme, soit à son inéligibilité pour une durée maximale de trois ans.

- **Lorsqu'une sanction d'inéligibilité est prononcée, elle s'applique dans une élection départementale aux deux candidats du binôme.**

II. AIDE DE LA COLLECTIVITE

A. Principes

L'alinéa 2 de l'article 52-8 du code électoral posant le principe de l'interdiction du financement d'une campagne 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, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. Les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ne peuvent ni consentir des prêts à un candidat ni apporter leur garantie aux prêts octroyés aux partis et groupements politiques. »

Cet article vise les « **dons** sous quelque forme que ce soit » et les « **services** ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs » à ceux habituellement pratiqués. On retiendra donc qu'**est prohibée toute aide d'une collectivité territoriale à un candidat, qu'elle soit financière ou matérielle, directe ou indirecte.**

- Aide matérielle

A titre illustratif, on notera que bien souvent, une communication prohibée au titre des dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral s'analysera comme un don consenti par la collectivité, auquel cas le coût de la communication pourrait être intégré aux comptes de campagne du candidat. De plus, la collectivité, comme le candidat, s'exposeront à une amende.

Mais, cette aide peut aussi consister en la mise à disposition de moyens matériels comme une voiture de fonction ou une salle pour organiser des réunions publiques. Toutes ces aides sont évidemment strictement prohibées.

Cependant, rien n'empêche un Maire de mettre à disposition de l'ensemble des candidats aux élections départementales, des salles à des prix plus bas qu'habituellement ou offrir la gratuité dès lors que ces modalités sont appliquées à tous les candidats.

- Aide du personnel de la collectivité

S'agissant du cas de l'aide apportée par un agent d'une collectivité territoriale à un candidat, cette dernière est prohibée pendant les heures de service. Toutefois, il est admis qu'un agent de la collectivité participe à la campagne d'un candidat dès lors qu'il serait directement employé par les candidats à une élection et en période de congés, récupération ou repos.

Il existera néanmoins un risque de confusion entre la fonction de l'agent au sein de la collectivité et son engagement auprès du candidat qu'il conviendra d'éviter.

En tout état de cause, une autorité territoriale ne peut pas mettre gracieusement à disposition d'un candidat un agent de sa collectivité pour aider un candidat à organiser sa campagne électorale.

POINT JURISPRUDENTIEL

Si beaucoup des jurisprudences concernent les élections municipales, les principes qu'elles posent n'en demeurent pas moins transposables aux élections départementales.

Absence de don ou avantage	Aides prohibées
<ul style="list-style-type: none">- Le concours de deux agents rémunérés par la commune dont le candidat élu est le maire dès lors que ces agents étaient en position régulière de congé (<u>Cons. Const. 22 nov. 2007, AN Moselle, 1^{ère} circ., n°2007-3618</u>).- La page d'un site internet de la ville consacrée à la présentation du maire sortant, sur un total de plusieurs milliers de pages (<u>CE, 9 oct. 2002, n°240166</u>)- La publication d'un bilan de trente mois d'activité bien que comportant des commentaires critiques sur l'action du conseil régional dès lors qu'elle ne fait aucune référence à la candidature de l'intéressé aux élections cantonales (<u>CE, 8 juin 2005, Election cantonale de Villeneuve-sur-Lot Nord, n°273360</u>).	<ul style="list-style-type: none">- Le financement de la réalisation et de la diffusion d'un tract de soutien (<u>CE, 21 décembre 2001, n°236335</u>)- La fourniture de photographies détenues par la collectivité à un prix manifestement inférieur à la valeur réelle des clichés (<u>CE, 11 juin 2009, n°321573</u>)- La fourniture de l'assistance des services du département durant une campagne cantonale : rédaction par le chef de cabinet d'une note en vue de l'organisation d'une réunion d'organisation de la campagne, fourniture de conseils en matière de stratégie et de communication par des agents rétribués par le département (<u>CE, 8 novembre 1999, n°201966</u>)

B. Sanctions

Les **risques encourus en cas de violation** des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral concernant le financement sont de trois types :

- **Financier**
- **Electoral**
- **Pénal**

Les sanctions prononcées par le juge sont à traiter successivement :

- 1) En premier lieu, le juge peut décider d'intégrer la dépense correspondant à l'avantage ou au don illégalement reçu au compte de campagne du candidat.
- 2) En deuxième lieu, l'importance de l'avantage conféré peut conduire à ce que l'irrégularité commise justifie le rejet du compte de campagne (CE, ass. 4 juillet 2011, n°338033, 338199). Toutefois, un tel cas de figure se présente lorsque l'avantage consenti représente une valeur non négligeable (dans l'arrêt cité, 45% du plafond des dépenses).

A l'inverse, lorsque le montant d'un avantage est limité par rapport au montant total des dépenses de campagne et au plafond de dépenses, sa perception n'est pas de nature à justifier le rejet du compte de campagne ou l'inéligibilité du candidat (CE, 10 juillet 2002, Election Municipale. de Redon, n° 240182).

NB. Les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral sont applicables aux communes de moins de 9 000 habitants (CE, Section, 10 juin 1996, n°173998) quand bien même les candidats dans ces communes ne sont pas soumis à l'obligation de dépôt d'un compte de campagne. Par conséquent, si la crainte que la dépense soit imputée au compte de campagne peut être écartée, le risque que le candidat soit condamné pénalement demeure.

- 3) En troisième lieu, en cas de faible écart des voix, le juge électoral peut prononcer l'annulation de l'élection du binôme de candidats qui aurait bénéficié d'un avantage consenti par une personne publique et aurait altéré les résultats du scrutin.

A l'inverse, il a été jugé que quand bien même l'avantage consenti par une commune à la liste du Maire sortant était contraire aux dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, ce dernier n'avait pas été de nature à altérer la sincérité du scrutin, dès lors que l'écart de voix entre les deux listes était de 4,3% (CE, 21 janvier 2015, n°382824).

Le candidat peut également être déclaré inéligible si son compte de campagne a dépassé le plafond des dépenses électorales après réformation liée à l'imputation d'une dépense relative à l'avantage ou à un don consenti (article L. 118-3 du code électoral).

- Selon la loi organique et la loi ordinaire du 2 décembre 2019, si le **juge électoral** relève une volonté de fraude de la part du candidat, il **peut** (et non doit) **déclarer inéligible** ce candidat (ce qui implique également l'inéligibilité de l'autre membre du binôme). C'est également le cas si le candidat est à l'origine d'un manquement d'une particulière gravité. Cette seconde hypothèse peut se manifester en cas d'absence de dépôt de compte de campagne, de dépassement du plafond autorisé du compte de campagne et de décision de rejet du compte.

- 4) Enfin et en dernier lieu, le candidat comme la collectivité à l'origine de l'avantage ou du don consenti peuvent être pénalement sanctionnés en application des dispositions de l'article L. 113-1 du Code électoral disposant que :

« I. – Sera puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende tout candidat, en cas de scrutin uninominal ou binominal, ou tout candidat tête de liste, en cas de scrutin de liste, qui :

1° Aura, en vue de financer une campagne électorale, recueilli des fonds en violation de l'article [L. 52-4](#) ;

2° Aura accepté des fonds en violation des articles [L. 52-7-1](#), [L. 52-8](#) ou [L. 308-1](#) ;

[...]

III. – Sera puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende quiconque aura, en vue d'une campagne électorale, accordé un don ou un prêt en violation des articles L. 52-7-1 et L. 52-8.

Lorsque le donateur ou le prêteur sera une personne morale, le premier alinéa du présent III sera applicable à ses dirigeants de droit ou de fait. »

Jusqu'à présent, l'introduction dans le code pénal en 1994 de la possibilité de condamner pénalement les personnes morales n'a pas donné lieu à des condamnations de collectivités territoriales pour avoir enfreint la législation en matière de propagande électorale, mais un tel risque ne doit pas être totalement ignoré.

III. SOUTIEN PERSONNEL

En sa qualité d'élu, un Président de Département conserve durant les périodes électorales une double identité. Celle d'autorité territoriale au nom de laquelle il s'exprime et celle d'ami et de soutien, au titre de laquelle il doit s'exprimer de façon purement personnelle.

L'existence de cette double qualité fait naître un risque non négligeable de confusion en période électorale. C'est le sens de l'avis de la DGCL du 24 juillet dernier sur l'organisation, à l'initiative et avec la participation d'Exécutifs départementaux, de tournées de réunions d'information dans les cantons relatives au rôle du Conseil départemental. Ces événements ne doivent pas se transformer en réunion de soutien, au premier chef pendant la période de réserve des 6 mois !

Dans toute intervention de ce type, **la plus grande neutralité s'impose afin que cela ne soit pas considéré comme une forme de communication électorale prohibée.**

Cependant, il apparaît possible qu'un Maire (ou tout autre autorité territoriale) exprime, à titre personnel son soutien à un binôme dans un tract, une profession de foi ou en assistant à des réunions publiques, à condition que ce soutien soit apporté avec **tact et mesure**.

Depuis le 30 juin 2020, il est interdit de faire figurer sur un bulletin de vote la mention d'un soutien politique quelconque. L'interdiction de faire figurer la photo d'un soutien politique quelconque sur le bulletin de vote est également rappelée dans la loi.

IV. FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE

➤ **6^{ème} mois avant le premier jour du mois de l'élection : ouverture du financement électoral.**

- **Financement privé**

Seuls les dons émanant **de personnes physiques ou de partis politiques**, respectant le plafond de dépenses sont autorisés. Cette règle interdit tout financement (dons, aides matérielles) émanant de personnes morales.

Les avantages en nature ou les prestations de services connaissent le même sort et doivent être évalués au prix du marché. Le juge apprécie l'importance des rabais pour des prestations de service et leur bonne inclusion dans les comptes de campagne.

- **Le montant des financements privés**

Il faut souligner que le **financement est limité** en dépenses à 150 euros en espèces pour une personne physique. Les dons de plus de 150 euros doivent être effectués en chèques, cartes ou prélèvements automatiques. Depuis le 30 juin dernier, les candidats peuvent recevoir des dons par des prestataires de service de paiement par internet, de type PayPal.

Les dons donnent droit à des réductions d'impôts.

Le montant total des dons d'une personne physique est de **4 600 euros**. Les recettes et les dons des partis ne sont pas plafonnés.

Les dépenses prises en charge par l'Etat sont exclues des dépenses électorales.

La jurisprudence identifie une grande **diversité de dépenses** : location de voitures, réalisation d'affiches ou de tracts, commande de sondages, rémunération d'une équipe de campagne avec charges sociales incluses, locaux et permanences... un buffet de 150 invités. La parution d'un livre écrit par un candidat permet au juge de distinguer les frais de promotion qui entrent dans les frais de campagne des frais de publication qui n'y entrent pas.

Dans le cas des dépenses de transport pour réaliser des déplacements à l'intérieur ou à l'extérieur de la circonscription électorale, le juge peut décider selon chaque situation de les inclure ou non dans le compte de campagne.

S'agissant de **l'interdiction des dépenses de marketing pendant la période des 6 mois** qui précèdent le scrutin, **le juge s'est montré très sévère puisqu'il a considéré qu'une campagne de communication d'une Région**, par affichage massif valorisant l'action d'un Conseil Régional, entrainé dans le champ des interdictions de l'article **L.52-1**, même s'il n'existait pas de référence aux élections et même si la campagne semblait avoir une physionomie habituelle. En l'espèce, cette opération a pu être considérée comme un avantage direct ou indirect accordé par une personne morale, en violation de l'article **L.52-8** et comme une dépense susceptible d'être intégrée dans les frais de campagne.

Les limitations du plafond de dépenses dépendent du nombre d'habitants dans chaque circonscription du Département : moins de 15 000 habitants = 0,64 centimes d'euro ; entre 15 et 30 000 habitants = 0,53 centimes d'euro ; entre 30 et 60 000 habitants = 0,43 centimes d'euro et entre 100 et 150 000 habitants = 0,30 centimes d'euro.

Le plafonnement des dépenses concerne l'année qui précède le 1^{er} jour du mois de l'élection.

La sanction du dépassement ou du refus de dépôt du compte est prévue à l'article **L. 118-3**. Ainsi, l'inéligibilité du candidat est prononcée pour une durée maximale de 3 ans et concerne, pour les cantonales, le binôme.

Depuis le 30 juin, il n'est plus obligatoire de déposer un compte pour un candidat qui n'aurait pas dépassé 1% des suffrages exprimés, sauf s'il a reçu des dons de personnes physiques.

- **Le résultat de la sanction sera l'annulation de l'élection ou la déclaration de la démission d'office du binôme.**

Les comptes de campagne : le mandataire financier établit le compte de campagne, soit en excédent de recettes, soit en équilibre sur la période d'un an qui précède le scrutin. Sous le contrôle d'un expert-comptable, le mandataire transmettra le compte à la Commission nationale des comptes publics. Le compte ne peut retracer des dépenses postérieures à la date du scrutin.

Également, depuis le 30 juin 2020, les comptes de campagne ne doivent plus être obligatoirement présentés par un expert-comptable, si le candidat n'a dépassé ni 5 % des suffrages exprimés, ni un montant de dépenses qui sera fixé par décret.

La Commission nationale (CNCCP) apprécie dans le temps si d'éventuelles dépenses non intégrées, ont un caractère substantiel et dans ce cas sont susceptibles de provoquer le rejet du compte. Désormais, le délai d'examen des comptes de campagne commence, non plus dans un délai de 6 mois après le dépôt des comptes, mais à la date limite du dépôt des comptes de campagne fixée au 2^{ème} vendredi du 1^{er} tour de scrutin.

- LES RÉGULARISATIONS EN RECETTES ET DÉPENSES DOIVENT ARRIVER AVANT LE DÉPÔT DU COMPTE.

- **Financement public**

Si le compte est approuvé, le candidat sera remboursé. S'il a réalisé au moins 5 % des suffrages exprimés au 1^{er} tour, il percevra un remboursement forfaitaire de **47,5 % du montant plafond de dépenses**.

Toutefois, le remboursement n'interviendra que si les dépenses ont eu pour objet : **l'obtention des suffrages des électeurs**. *Par exemple, les frais de repas d'un candidat et de ses colistiers ne seront pas intégrés dans le remboursement.*

Une dépense de loyer pour une permanence, ayant fait l'objet d'une mention modificative dans le compte de campagne, dans un très bref délai et ne modifiant pas le caractère excédentaire du compte provoquera une diminution du remboursement forfaitaire de 1 000 euros.

- LA SEULE FINALITE DE LA DEPENSE EST L'ELECTION.
- TOUTE VOLONTE DE FRAUDE PEUT SE TRADUIRE PAR UNE DECLARATION D'INELIGIBILITE.

V. SPECIFICITES DE L'ELECTION AU CONSEIL DEPARTEMENTAL ET ELIGIBILITE

- La date des élections est fixée à mars 2021 mais ne sera connue par décret qu'en septembre 2020.

L'élection des 4108 conseillers départementaux au scrutin majoritaire, binominal à deux tours est une élection spécifique qui confère aux binômes une légitimité démocratique particulière. Le scrutin cantonal est exemplaire en matière d'égalité dans la représentativité Femmes/ Hommes. Il est marqué par **un ancrage territorial fort** et une grande proximité avec les réseaux municipaux ou associatifs.

Après avoir déposé une déclaration conjointe de candidature avant chaque tour de scrutin, le binôme doit avoir obtenu au **1^{er} tour** à la fois la majorité absolue et au moins $\frac{1}{4}$ des suffrages des électeurs inscrits pour être élu.

Au 2nd tour, il faut avoir obtenu 12,5 % des suffrages des électeurs inscrits mais un autre binôme ne remplissant pas cette condition pourra être autorisé à se maintenir ou les deux binômes si aucun ne remplit la condition précitée.

Si au moins deux binômes remplissent les conditions mais qu'un seul binôme fait acte de candidature pour le second tour, cela ne libère pas une place au second tour pour un binôme présent au premier tour mais ne remplissant pas les conditions pour se présenter au second tour.

La majorité relative suffit pour être élu au 2nd tour.

En cas d'égalité de voix à l'issue du scrutin, le binôme le plus âgé est élu.

La loi du 17 mai 2013 a introduit la parité, élargi les limites des circonscriptions d'élection, supprimé la moitié des cantons en s'appuyant sur un **critère démographique**.

Des dérogations à la règle de la **population moyenne départementale** ont été admises, même s'il convient de ne pas s'écarter de plus ou moins 20% de cette moyenne.

La justification de la dérogation a été cependant géographique dans le cas de la Corse. *Sa finalité était la réduction des écarts entre la population et la moyenne départementale.*

- **L'éligibilité des Conseillers départementaux**

L'âge requis pour être élu est de 18 ans révolus. Il faut avoir la qualité d'électeur, avoir **une attache avec le Département**, être inscrit sur une liste électorale ou être inscrit au rôle des contributions directes au 1^{er} janvier de l'année n, ou justifier avoir hérité à cette même date d'une propriété foncière.

Les **inéligibilités professionnelles** sont nombreuses : le Défenseur des Droits pendant la durée de ses fonctions ; **depuis moins d'un an**, tous les responsables des services déconcentrés de l'Etat (Tous les fonctionnaires mis à disposition du Département ou travaillant pour le compte du Département). **Également, depuis moins d'un an** : les membres du Cabinet d'un Président du Département, les Directeurs généraux de services et Directeurs généraux adjoints (**L.195**), les chefs de service et même les chefs de bureau du Département.

Avant de pouvoir se présenter à une élection départementale, dans leur ancien ressort : les Préfets devront attendre **trois ans** ; les Sous-préfets, les Secrétaires généraux de Préfecture, les directeurs de Cabinet de Préfet **deux ans** ; les sous-préfets chargés de mission auprès d'un Préfet et les Secrétaires en chef de Sous-préfecture **un an**.

- **Les incompatibilités**

Tout d'abord, il faut souligner que l'incompatibilité signifie qu'il faut **choisir une fois élu entre deux fonctions**.

Cela concerne les militaires, les membres du corps préfectoral, les ingénieurs des travaux publics de l'Etat, les architectes départementaux, tout dirigeant d'organismes subventionnés par le Département, les membres des services sociaux ou médico-sociaux du Département.

- **La candidature à une élection départementale**

D'après l'article **L. 210-1**, le binôme souscrit une déclaration conjointe et transmet les pièces justificatives dont le défaut peut signifier un refus d'enregistrement. Le refus d'enregistrement peut être contesté par les candidats devant le Tribunal administratif (TA) dans les 24 heures. Il statue sous 3 jours.

- **La propagande électorale**

L'article **L.211** précise les conditions d'impression des affiches, tracts et circulaires. Les dépenses sont prises en charge par l'Etat à condition que les binômes aient obtenu **au moins 5% des suffrages exprimés**.

Tout manquement à ces règles est apprécié au cas par cas par le juge. Il apprécie son caractère délibéré mais aussi substantiel, s'agissant du dépassement d'un plafond de dépenses caractérisé ou d'un financement interdit portant atteinte à l'égalité de traitement des candidats en matière de propagande électorale.

- **La procédure contentieuse**

L'article **L.222** pose le principe du recours contentieux à l'occasion des élections cantonales et indique que tout requérant (électeur du canton, conseiller départemental et préfet) peut déposer un recours devant le TA puis un recours en appel au CE.

Les élus départementaux dont l'élection est contestée **restent en fonction** jusqu'au jugement. Par ailleurs, le juge peut prononcer la fin des mandats en cas d'annulation, nonobstant la procédure de recours en appel. Toutefois, les élus ne pourront pas commencer à exercer leurs mandats, si l'élection de ces derniers a déjà été invalidée pour une cause identique.

Le recours en appel doit être déposé **dans le mois qui suit l'élection**.

Le juge statue dans des délais raccourcis (3 mois) en cas de décision de suspension prise en première instance pour manœuvres sur la liste électorale ou opérations électorales frauduleuses. Dans les autres cas, le juge suprême statue dans les 6 mois.

L'annulation des opérations électorales concerne **les deux tours de scrutin. Une décision d'annulation d'une élection cantonale concerne l'ensemble du binôme** (titulaires et remplaçants).

Si un requérant a écrit ses observations au procès-verbal de l'élection, le préfet transmet la demande de protestation au TA dans les 5 jours ou saisit lui-même le juge dans les 15 jours.

- **Le remplacement des conseillers départementaux**

En cas de décision de démission d'office ou d'annulation, l'élection cantonale partielle interviendra dans un délai de 3 mois.

En cas de vacance du siège pour toute autre cause, le remplaçant du titulaire siège. S'il n'y a plus de remplacement, une élection partielle est organisée dans les 3 mois pour pourvoir le siège.


En cas de vacance simultanée des deux titulaires du binôme et s'il n'y a plus de remplaçant, les sièges seront renouvelés dans les 3 mois.

- **Il n'y a jamais d'élection cantonale partielle dans les 6 mois qui précèdent un renouvellement général.**

VI. ANNEXE

NE PAS FAIRE

- Changer les habitudes de communication du département : contenu, ton, périodicité, volume, étendue de la diffusion.
- Changer la charte graphique du département.
- Faire l'éloge de l'action d'un élu candidat.
- Critiquer les adversaires d'un candidat.
- Intensifier la fréquence des visites sur le terrain accompagné d'un candidat.
- Mettre à disposition d'un candidat pour sa campagne les moyens matériels et des agents du département.

		Exemples	Risques		
			Comptes	Annulation élection	Amende et prison
Article L. 52-1 alinéa 1er	<i>Publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle</i>	Encart publicitaire publié dans la presse appelant la réélection du candidat et contenant des attaques contre les adversaires	Dépense intégrée	Si altération du scrutin + faible écart de voix	Jusqu'à 75 000 €
Alinéa L. 52-1, alinéa 2	Campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion	Edition spéciale d'un bulletin municipale, communication présentant un bilan avantageux	Dépense intégrée	Si altération du scrutin + faible écart de voix	Jusqu'à 75 000 €
Article L. 52-8	<i>Dons sous quelque forme que ce soit, biens, services ou autres avantages directs ou indirects consentis par la personne publique</i>	Mise à disposition gracieuse du personnel de la collectivité, tract de soutien	Dépense intégrée + Annulation si valeur non négligeable	Si altération du scrutin + faible écart de voix	Jusqu'à 45 000 € et trois ans de prison