

**DIPLOME UNIVERSITAIRE – Administrateur d’élections**

Cours n° 3 2020

Droit électoral et financement des campagnes

1. Grandes lignes du droit électoral : sources, évolutions des textes et présentation des acteurs.

Contentieux du déroulement des élections :

1. Encadrement de la communication politique (la "propagande") et des campagnes électorales.
2. **Droit du financement de la vie politique : historique et principes.**
3. Principes et histoire du financement des élections, de la communication politique : les comptes de campagne et des partis politiques, la CNCCFP.

Le contentieux électoral financier et non financier : actualités des contentieux des comptes de campagne et des financements politiques et du déroulement des élections.

Sources web : Site de la CNCCFP : <http://www.cnccfp.fr/>

**Financement des campagnes électorales : le contrôle des comptes de campagne.**

Ce contrôle concerne les élections présidentielles européennes, législatives, régionales, cantonales, municipales, provinciales et territoriales (Outre-Mer).

**Les obligations du candidat.**

Le candidat est tenu de respecter un certain nombre de formalités substantielles :

* désigner un mandataire financier (personne physique ou association de financement) et le déclarer en préfecture dès le début de la campagne électorale ; ce mandataire ouvrira un compte bancaire unique retraçant les mouvements financiers du compte (recettes et dépenses) ;
* ne pas dépasser le plafond des dépenses applicable à l'élection en cause ;
* faire viser son compte par un expert-comptable sauf si aucune dépense et recette n'a été engagée ;
* déposer à la commission un compte en équilibre ou, éventuellement, en excédent ;
* fournir toutes les pièces justificatives de dépenses et de recettes.

**Les décisions de la commission.**

À l'issue de l'examen des comptes de campagne, la commission peut prendre différents types de décisions :

* approuver le compte de campagne ;
* approuver après réformation le compte, notamment lorsque des dépenses engagées par le candidat ne présentent pas de caractère électoral ;
* rejeter le compte en cas de manquement aux règles de droit électoral (absence d'expert-comptable, don de personne morale, compte en déficit, dépassement de plafond...).

La commission peut également constater le non dépôt ou le dépôt hors-délai d'un compte par le candidat.

**Les conséquences des décisions de la commission.**

Le rejet, le non dépôt et le dépôt hors-délai du compte privent le candidat de son droit au remboursement des dépenses de campagne et entraînent la saisine du juge de l'élection. Ce dernier peut :

* soit prononcer l'inéligibilité du candidat ;
* soit ne pas prononcer l'inéligibilité, s'il considère que le candidat est de bonne foi ou s'il juge que la commission n'a pas statué à bon droit.

Les décisions de réformations peuvent diminuer le montant du remboursement dû au candidat.
Celui-ci peut contester la décision prise par la commission en intentant un recours gracieux devant elle, ou contentieux devant le Conseil d'État.

**Le remboursement du candidat.**

Pour être remboursé, un candidat doit réunir un certain nombre de conditions :

* avoir obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés (au moins 3 % pour les élections européennes et territoriales de Polynésie française) ;
* avoir respecté les obligations lui incombant (cf. supra [*les obligations du candidat*](http://www.cnccfp.fr/index.php?art=684#obligations)) ;
* avoir engagé des dépenses présentant un caractère électoral ;
* ne pas avoir vu son compte rejeté.

Dès lors, le candidat est remboursé du montant arrêté par la commission à hauteur de son apport personnel (versements personnels et emprunts du candidat remis au mandataire), dans la limite du demi-plafond fixé pour chaque circonscription.

## Réformations.

Chaque décision pouvant comprendre plusieurs motifs de réformation.

* Dépenses n'ayant pas le caractère de dépenses électorales,
* dépenses de transport et de restauration hors circonscription,
* dépense de la "campagne officielle" intégrées dans le compte,
* dépenses postérieures à l'élection,
* prise en compte de la valeur d'un matériel et non de sa valeur d'utilisation,
* dépenses évaluées à requalifier en concours en nature,
* intérêts d'emprunts non payés à la date de dépôt du compte,
* dépenses concernant la campagne pour une autre élection,
* apport du candidat ou suppléant ne pouvant constituer des dons.

## Rejets.

* Absence d'expert comptable,
* absence de l'attestation du mandataire financier pour les comptes ne présentant ni dépenses ni recettes,
* absence d'ouverture, par le mandataire financier, d'un compte bancaire spécifique à la campagne,
* paiements directs du candidat hors mandataire financier,
* absence de pièces justificatives ou grave insuffisance de pièces justificatives,
* déficit à la date de dépôt du compte,
* dépenses significatives omises,
* dépenses significatives non acquittées à la date du dépôt du compte,
* don de personne physique supérieur au montant légalement fixé,
* don reçu sans passer par l'intermédiaire du mandataire financier,
* dépassement de plafond,
* incompatibilité mandataire-financier,
* dons de personnes morales y compris sections de partis ou apports partis non reconnus.

La commission peut également constater le non dépôt ou le dépôt hors délai d'un compte et saisir le juge de l'élection.

## Notice d'information abrégée pour remplir le compte de campagne 2016

(document mis en ligne le 15 décembre 2016)

* [Consulter l'édition 2016 de la notice au format PDF](http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/cnccfp_2016_compte_de_campagne_notice.pdf).

## Formulaire de compte de campagne et annexes - édition 2016

* [Formulaire au format PDF.](http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/cnccfp_2016_compte_de_campagne_formulaire.pdf)
* [Annexes au format PDF.](http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/cnccfp_2016_compte_de_campagne_formulaire_annexes.pdf)

## Guide du candidat et du mandataire\* - édition 2016

\* Le terme mandataire désigne soit le mandataire financier, personne physique, soit l’association de financement électorale.

* [Édition 2016 du guide du candidat et du mandataire](http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/20161027_guide_candidat_edition_2016.pdf) ; NOUVEAU (document mis en ligne le 27 octobre 2016)
* [Addendum au guide du candidat et du mandataire relatif à l'élection de députés par les Français établis hors de France.](http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/20170105_guide_candidat_edition_2016_addendum.pdf) NOUVEAU (document mis en ligne le 5 janvier 2017)
* Autres documents\*\* :
	+ [Modèle de déclaration d'un mandataire financier](http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/cnccfp_2016_modele_designation_MF.pdf) (personne physique) ; NOUVEAU
	+ [Modèle de déclaration d'association de financement électorale](http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/cnccfp_2016_modele_declaration_AFE.pdf) ; NOUVEAU
	+ [Modèle de statuts d'association de financement électorale](http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/cnccfp_2016_modele_statuts_AFE.pdf). NOUVEAU

\*\* Ces modèles sont proposés comme une aide aux candidats et n'ont pas de caractère obligatoire.

# Questions relatives aux élections législatives des 11 et 18 juin 2017

Document mis en ligne le 13 mars 2017 sur le site de la CNCCFP <http://www.cnccfp.fr/index.php?art=842>

**Sans préjuger des décisions collégiales de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) sur les comptes de campagne qui lui seront soumis,** la Commission nationale des comptes de campagne (CNCCFP) met à disposition des candidats et mandataires financiers une Foire aux questions (FAQ), dans le cadre des élections législatives. Il est cependant conseillé de consulter le [guide du candidat et du mandataire](http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/20161027_guide_candidat_edition_2016.pdf) pour toute précision et information relative au compte de campagne.

Pour toute question, vous pouvez interroger le service du contrôle et des affaires juridiques de la commission, via l’adresse électronique service–juridique@cnccfp.fr. Un accusé–réception vous sera adressé dans l’attente d’une réponse dans des délais raisonnables.

1. Quelle est la période de financement ?

Le législateur a réduit de 1 an à 6 mois la période durant laquelle sont comptabilisées les recettes et les dépenses électorales ayant vocation à figurer dans les comptes de campagne des candidats à une élection (sauf l’élection présidentielle).

Dans le cas d’une prise en compte des dépenses pendant les six mois précédant le premier jour du mois de l'élection, c’est bien au 1er décembre 2016 que la période de recueil des recettes et de délivrance des reçus–dons a commencé à courir ainsi que celle de règlement des dépenses. Seules les recettes enregistrées et les dépenses payées pendant cette période pourront être intégrées dans le compte de campagne.

Cependant aucune disposition n’interdit à la personne qui souhaite effectuer des dépenses de le faire à partir de son compte personnel ou par le biais d’une formation politique avant les 6 mois. Ces dépenses n’ont pas vocation à être intégrées au compte de campagne et à être financées par celui–ci. La seule exception concerne des prestations commandées antérieurement aux 6 mois qui continueraient à être livrées et/ou à être utilisées par le candidat pendant la période de six mois et qui doivent alors être intégrées au compte de campagne au titre des concours en nature du candidat, des personnes physiques ou d’une formation politique afin d’apprécier le respect du plafond des dépenses.

2. Quelle est la date limite de dépôt des comptes ?

Conformément aux dispositions de l’article L. 52–12 alinéa 2 du code électoral, le dépôt des comptes doit intervenir le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin, soit le vendredi 18 août avant 18 h 00, que l’élection ait été acquise au premier ou au second tour. Par dérogation, le délai est porté au quinzième vendredi suivant le tour de scrutin où l’élection a été acquise par les candidats aux sièges de députés représentant les Français établis hors de France (art. L. 330–9–1). Si le compte est envoyé à la commission par voie postale, la date figurant sur le cachet de la poste fait foi.

3. Comment doit–être libellé le compte bancaire du mandataire financier ?

Le compte doit comporter un libellé précis, de manière à informer les tiers de la qualité de mandataire pour l’élection donnée. Cela étant posé, il est possible de simplifier l’intitulé du compte et du chéquier, qui peut s’établir comme suit : M. X, mandataire financier de (ou association de financement de) de Mme Y, candidate à l’élection (scrutin, date, circonscription).

4. À quelle date, le compte doit–il être clos ?

Conformément aux articles L. 52–5 et L. 52–6 du code électoral, l’association de financement électorale est dissoute de plein droit trois mois après le dépôt du compte de campagne et les fonctions du mandataire financier cessent selon les mêmes modalités. Le compte bancaire ouvert spécifiquement pour l’élection doit donc être clos au plus tard à cette date.

Les moyens de paiement attachés au compte (carnets de chèques ou carte de crédit à débit immédiat) doivent être restitués à l'organisme financier et n'ont pas à être adressés à la commission.

5. Quelles sont les démarches à suivre en cas de refus d’une banque pour l’ouverture du compte bancaire du mandataire financier ?

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

Toute décision de clôture de compte à l'initiative de l'établissement de crédit désigné par la Banque de France doit faire l'objet d'une notification écrite et motivée adressée au mandataire et à la Banque de France pour information. Un délai minimal de deux mois doit être obligatoirement consenti au mandataire. En cas de clôture, le mandataire peut à nouveau exercer son droit au compte dans les conditions prévues au présent article. Dans ce cas, l'existence de comptes successifs ne constitue pas une violation de l'obligation de disposer d'un compte bancaire ou postal unique prévue au deuxième alinéa.

Les modalités de mise en oeuvre de ce droit sont précisées par décret. Le contrôle est assuré par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et relève de la procédure prévue à l'article L. 612–31 du Code monétaire et financier.

6. Un mandataire financier peut–il être candidat ?

Le mandataire financier, personne physique, ou l’association de financement électorale ne peut être commun à plusieurs candidats pour une même élection. Cependant, les mêmes personnes physiques peuvent être membres de différentes associations de financement. Dans le cadre d’un scrutin uninominal ou de liste, les candidats, remplaçants ou colistiers ne peuvent assurer la fonction de mandataire financier pour leur propre campagne électorale.

De même, ils ne peuvent être membres de l’association de financement créée pour leur campagne électorale.

**Toutefois, un candidat à une élection peut être le mandataire financier d’un autre candidat pour une même élection, mais dans une circonscription différente.**

7. Un mandataire financier doit–il être obligatoirement de nationalité française ?

Le mandataire du candidat pour les élections législatives peut être de nationalité étrangère dès lors qu’il a la capacité civile d’ouvrir un compte bancaire et de procéder aux opérations liées à l’ouverture de ce compte.

En effet, le mandataire financier, personne physique, ou le trésorier de l’association de financement électorale ne doit être frappé d’aucune interdiction bancaire de nature à faire obstacle aux conditions d’ouverture et de fonctionnement d’un compte bancaire.

8. Pendant quelle période le mandataire financier peut–il recueillir des dons ?

Conformément à l’article L. 52–4 du code électoral, le mandataire recueille, pendant les six mois précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne.

9. Sous quelle condition un conjoint peut–il effectuer un don ?

Le conjoint d’un candidat peut financer la campagne sous forme de don et bénéficier, à ce titre, de la délivrance d’un reçu ouvrant droit à réduction fiscal, quel que soit le régime matrimonial et même en cas de compte joint. Dans ce cas, il est nécessaire que le signataire du chèque **soit le conjoint** et non le candidat.

Le don consenti par le conjoint n’entre donc pas dans l’apport personnel du candidat. Toutefois, si le don effectué par le conjoint du candidat a été tiré sur un compte joint, il peut être assimilé à un apport du candidat. En effet, s’agissant de la mise en oeuvre d’une convention de compte joint entre époux par l’effet de laquelle chacun d’entre eux peut être considéré comme agissant au nom et avec le consentement de l’autre, le conjoint peut être considéré comme ayant matérialisé un versement personnel du candidat au mandataire, pour des raisons de commodité.

Ainsi, la volonté de faire un don doit être clairement identifiable. En tout état de cause, il conviendra de transmettre la copie du chèque.

10. Quelles sont les règles relatives au financement participatif (crowdfunding) ?

La question de la possibilité de recourir à une plateforme de financement participatif a encore été récemment traitée dans [le mémento à l'usage du candidat à l'élection présidentielle et de son mandataire](http://www.cnccfp.fr/docs/presidentielle/cnccfp_presidentielle_2017_memento_20160613_consolide.pdf) publié au Journal officiel après avis du Conseil constitutionnel le 20 avril 2016, et disponible sur notre site internet [www.cnccfp.fr.](http://www.cnccfp.fr)

« En cas de perception de dons en ligne, une description précise du système et des procédures mises en oeuvre, notamment pour s'assurer de l'origine des fonds et du respect du plafond, devra être jointe au compte ainsi que les justificatifs afférents. En l'état des textes, si une plateforme électronique est mise en place afin de recueillir des dons destinés au financement de la campagne, cette plateforme ne doit pas être gérée par **une personne autre que le mandataire financier ou l'association de financement et le processus de recueil des dons ne doit ni prévoir l'intervention d'un tiers (pour le paiement par exemple) ni permettre l'attribution d'une contrepartie au donateur** ».

Les candidats peuvent utiliser leur site pour solliciter et obtenir un financement de la part de personnes physiques. Cependant, le candidat ne pouvant recueillir de dons que par l’intermédiaire de son mandataire, les dons en ligne doivent être versés directement sur le compte bancaire de ce dernier, ce qui exclut le recours à un système de paiement faisant intervenir un compte tiers entre le compte du donateur et celui du mandataire, un tel système contrevenant aux dispositions des articles L. 52–5 alinéa 2 et L. 52–6 alinéa 2 qui prévoient l’unicité du compte bancaire.

En l’état des textes et dans la mesure où les fonds sont recueillis par un intermédiaire autre que le mandataire financier ou l’association de financement, la pratique dite du « crowdfunding » (plateforme de financement participatif) ne paraît pas conforme à la législation relative à la perception de dons pour le financement des campagnes électorales, et est donc interdite dans le cadre des campagnes électorales. (Il en va de même pour le financement des partis politiques soumis à la loi n°88–227 modifiée).

11. Quelles sont les dispositions applicables aux frais de transport ?

Pour pouvoir faire l’objet d’un remboursement de l’État, le mandataire doit avoir procédé au paiement de la dépense faisant l’objet, soit de factures de carburant soit d’une évaluation sur la base des barèmes fiscaux (arrêté du 26/02/2015 fixant le barème forfaitaire), et celle–ci doit être inscrite dans les « dépenses payées par le mandataire  financier ». Le moyen de paiement peut se faire par chèque.

En l’absence d’un tel défraiement, ces dépenses seront considérées comme des concours en nature du candidat ou de personnes physiques. Dans tous les cas, ces frais doivent obligatoirement être justifiés par un état détaillé de ceux–ci. Cet état doit indiquer :

* **la date de chaque déplacement,**
* **les lieux de départ et d’arrivée,**
* **l’itinéraire, le nombre de kilomètres effectués,**
* **l’auteur et l’intérêt électoral du déplacement** (le candidat doit joindre une copie de la carte grise du ou des véhicules utilisés).

Concernant les dépenses liées aux frais d’autoroute, elle relève de l’appréciation de la commission. Il conviendra en outre de joindre les tickets justificatifs distribués par les automates.

Pour rappel et en règle générale, les frais de transport engagés hors de la circonscription ne sont pas pris en compte, y compris les déplacements du candidat pour se rendre à son domicile (hors circonscription) à la circonscription, sous réserve de deux exceptions :

* les déplacements hors circonscription électorale pour se rendre à la préfecture, chez l’imprimeur, l’expert–comptable ou à la banque, ainsi que ceux effectués pour participer à une émission de radio ou de télévision dont le siège est en dehors de la circonscription, sont admis au compte de campagne,
* les frais de déplacements du candidat et de son équipe de campagne et des militants qui viennent assister à une réunion commune à plusieurs candidats constituent des dépenses électorales devant figurer au compte.

12. Quelles sont les règles relatives aux frais d’hébergement ?

L’hébergement du candidat dans la circonscription constitue une dépense personnelle, et non une dépense électorale. Toutefois, la CNCCFP a au cas par cas admis des frais d’hébergement du candidat ou de son équipe lorsque des circonstances particulières l’imposaient (étendue de la circonscription pour les élections régionales ou européennes ; réunion électorale tardive dans une circonscription très montagneuse). Il appartient au candidat de fournir, à l’appui des factures imputées au compte de campagne, toutes précisions utiles et tous justificatifs quant au caractère électoral des dépenses, ou aux circonstances particulières qui leur confèrent selon lui un caractère électoral. La CNCCFP se prononcera a posteriori au vu des éléments fournis.

13. Quelles sont les dispositions applicables aux cotisations patronales et salariales dans le cadre le recrutement de personnel salarié ?

Le coût du salaire et des cotisations sociales doit figurer dans le compte de campagne. Le contrat à durée déterminée conclu entre le salarié et le candidat doit être annexé aux pièces jointes du compte de campagne ainsi que le bulletin de salaire faisant apparaître **les cotisations sociales.**

Le candidat ne peut recourir au chèque emploi service ou à toute autre formule impliquant une aide de l’État.

Si une association de financement est l’employeur, elle peut en revanche utiliser les chèques emploi associatif quel que soit le nombre de ses salariés, en application des dispositions de l’article L. 1272–1 du Code du travail.

14. Quelles sont les règles applicables à l’embauche d’un stagiaire dans le cadre de la campagne électorale ?

Si le candidat a recours aux travaux d’un stagiaire pour sa campagne électorale, il conviendra de fournir dans le compte de campagne toute pièce justificative relative à cette dépense :

* la convention de stage,
* les documents relatifs aux indemnités de stage,
* l’indication de la fonction exercée au sein de l’équipe de campagne,
* le cas échéant, tout autre coût du type tickets restaurant, remboursement de frais de transports...

Cette prestation pourra être inscrite au compte de campagne **« 6400 — personnel salarié recruté spécifiquement pour la campagne, y compris les charges sociales ».**

15. Quelles sont les règles relatives à la mise à disposition des candidats d’une salle communale à titre gratuit ?

La mise à disposition gratuite de salles par une municipalité pour tenir des réunions ne constitue pas une dépense électorale si tous les candidats ont disposé des mêmes facilités. Dans ce cas, le candidat doit produire dans le compte de campagne **soit une attestation de la municipalité, certifiant que tous les candidats ont pu bénéficier de cette mise à disposition dans les mêmes conditions, soit la copie d’une délibération du conseil municipal prévoyant la mise à disposition de salles pendant les périodes électorales pour toutes les élections.**

En revanche, l’utilisation d’un local communal facturée par la municipalité doit figurer dans les dépenses du compte.

16. Quel est le mode de calcul du plafond légal des dépenses ?

Les compétences de la CNCCFP, définies par l’article L. 52–15 du Code électoral, sont d’approuver, réformer ou rejeter (après procédure contradictoire) les comptes de campagne, une fois ceux–ci déposés. Le plafond des dépenses relève du champ de compétence des services du Ministère de l’Intérieur, via le lien hypertexte suivant [http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Etre-candidat.](http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Etre-candidat)

L’article L. 52–11 du code électoral détermine, pour les dépenses autres que celles de la campagne officielle (article R. 39 du code électoral), en fonction de la population de la circonscription (à l’exception de l’élection des représentants au Parlement européen), le plafond légal applicable aux élections.

En application de l’article 1225–1 le chiffre de population auquel il convient de se référer est celui de la population municipale authentifiée.

Deux décrets ont été publiés, consultables selon les liens hypertextes correspondants :

* [Décret n° 2016–1986 du 30 décembre 2016](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033748679&fastPos=1&fastReqId=1188994135&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte) authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre–mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, de Saint–Barthélemy, de Saint–Martin, et de Saint–Pierre–et–Miquelon ;
* [Décret du 12 janvier 2017](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033865838&fastPos=1&fastReqId=941347240&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte) authentifiant la population des Français établis hors de France au 1er janvier 2017.

Les chiffres de la population municipale et de la population totale des communes, des cantons et des arrondissements sont arrêtés aux valeurs figurant dans les tableaux consultables sur le site internet de l’Institut national de la statistique et des éléments économiques (www.insee.fr).

Un coefficient d’actualisation est également appliqué, tel que :

* 38 000 € par candidat, majoré de 0,15 € par habitant de la circonscription (population municipale publiée par l’INSEE le 1er décembre 2016 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2508230>).
* Soit majoré du coefficient d’actualisation de 1,26 fixé par le décret n° 2008–1300 du 10 décembre 2008 portant majoration du plafond des dépenses électorales pour les élections des députés ;
* Soit majoré des coefficients d’actualisation dérogatoires prévus par le décret n° 2009–593 du 25 mai 2009 pour l’élection des députés de Mayotte, en Polynésie–française, dans les îles de Wallis–et–Futuna, et en Nouvelle–Calédonie.

17. Émissions de promotion réservées aux parlementaires (chaines parlementaires)

La CNCCFP a été interrogée au sujet de l’éventuelle intégration dans le compte de campagne d’émissions produites par les chaînes parlementaires telles que « j’aimerais vous y voir » ou « sénateur à domicile » dans la mesure où elles pourraient être considérées comme facilitant la promotion des députés qui y participent, lorsque ceux–ci sont candidats aux législatives ou aux sénatoriales à venir

La CNCCFP attire l’attention de candidats sortants qui se représentent qui participeraient, lors de la période électorale, à une émission réservée –c’est son principe même– aux parlementaires, (excluant par là même la participation de tout autre candidat dans la circonscription qui ne bénéficie pas de conditions similaires d’expression de sa personnalité et/ou de son programme) car il court le risque qu’ un candidat concurrent soit incité à déposer une protestation électorale auprès du juge de l’élection ou effectue un signalement auprès de la CNCCFP mettant en avant un possible concours en nature de personne morale sur le fondement de l’article L. 52–8 du code électoral, voire se plaindre d’une violation de l’article L. 52–8–1 du code électoral selon les dispositions duquel « aucun candidat ne peut utiliser directement ou indirectement les indemnités et les avantages en nature mis à disposition de leurs membres par les assemblées parlementaires pour couvrir les frais liés à l’exercice de leur mandat » assimilant ainsi cette émission à un avantage en nature procuré par les chambres au service des parlementaires pour l’exercice de leur mandat.

Le compte de campagne étant déclaratif, il revient au candidat de décider de l’intégration dans celui–ci des dépenses électorales de sa campagne et d’apprécier le risque, le cas échéant, de voir considéré comme entaché d’irrégularité le financement de sa campagne.

Par ailleurs, le législateur ayant réduit de 1 an à 6 mois la période durant laquelle sont comptabilisées les recettes et les dépenses électorales ayant vocation à figurer dans les comptes de campagne des candidats à une élection (sauf l’élection présidentielle), la période de la campagne électorale au sens financier du terme s’étend sur les six mois qui précédent le premier jour du mois de l’élection : (art L. 52–4 du code électoral) et qu’ainsi, s’agissant des élections législatives de juin 2017, ces dispositions s’appliquent donc aux dépenses engagées ou effectuées en vue de cette élection depuis le 1er décembre 2016 et pour les élections sénatoriales du 24 septembre 2017 depuis le 1Er mars 2017. Des problématiques de même nature pourraient être soulevées concernant des émissions enregistrées antérieurement mais rediffusées et/ou encore accessibles en visionnage sur le site internet des chaînes et vers lesquelles des liens pourraient–être établis depuis le site internet du candidat ou depuis ses pages officielles sur des réseaux sociaux.

# Questions relatives aux élections législatives des 11 et 18 juin 2017

Document mis en ligne le 13 mars 2017 (source : <http://www.cnccfp.fr/index.php?art=842> )

**Sans préjuger des décisions collégiales de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) sur les comptes de campagne qui lui seront soumis,** la Commission nationale des comptes de campagne (CNCCFP) met à disposition des candidats et mandataires financiers une Foire aux questions (FAQ), dans le cadre des élections législatives. Il est cependant conseillé de consulter le [guide du candidat et du mandataire](http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/20161027_guide_candidat_edition_2016.pdf) pour toute précision et information relative au compte de campagne.

Pour toute question, vous pouvez interroger le service du contrôle et des affaires juridiques de la commission, via l’adresse électronique service–juridique@cnccfp.fr. Un accusé–réception vous sera adressé dans l’attente d’une réponse dans des délais raisonnables.

1. Quelle est la période de financement ? (mise à jour au 2 mai 2017)

* 1.1. Période de financement

Le législateur a réduit de 1 an à 6 mois la période durant laquelle sont comptabilisées les recettes et les dépenses électorales ayant vocation à figurer dans les comptes de campagne des candidats à une élection (sauf l’élection présidentielle).

Pour les élections législatives, la période de financement (perception des fonds et engagement des dépenses) débute le 1er décembre 2016.

* + Pour les dépenses, elle court jusqu’au 10 juin 2017 pour les candidats présents au 1er tour de scrutin et jusqu’au 17 juin 2017 pour les candidats présents au second tour de scrutin.
	+ Pour les recettes, elle court jusqu’à la date limite de dépôt des comptes soit le 18 août 2017.

Il est précisé que la dépense relative à l’expert–comptable pourra être engagée après l’élection (cf. guide point 2.3 page 25 ) et que les intérêts pourront être payés jusqu’à la date limite de dépôt des compte (cf. guide point 4.2.19 page 73).

* 1.2. Quid des dépenses engagées avant la période de financement ?

Dans le cas d’une prise en compte des dépenses pendant les six mois précédant le premier jour du mois de l'élection, c’est bien au 1er décembre 2016 que la période de recueil des recettes et de délivrance des reçus—dons a commencé à courir ainsi que celle de règlement des dépenses.

Cependant aucune disposition n’interdit à la personne qui souhaite effectuer des dépenses de le faire à partir de son compte personnel ou par le biais d’une formation politique avant les 6 mois. Ces dépenses n’ont pas vocation à être intégrées au compte de campagne et à être financées par celui—ci. La seule exception concerne des prestations commandées antérieurement aux 6 mois qui continueraient à être livrées et/ou à être utilisées par le candidat pendant la période de six mois et qui doivent alors être intégrées au compte de campagne au titre des concours en nature du candidat, des personnes physiques ou d’une formation politique afin d’apprécier le respect du plafond des dépenses.

2. Quelle est la date limite de dépôt des comptes ?

Conformément aux dispositions de l’article L. 52–12 alinéa 2 du code électoral, le dépôt des comptes doit intervenir le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin, soit le vendredi 18 août avant 18 h 00, que l’élection ait été acquise au premier ou au second tour. Par dérogation, le délai est porté au quinzième vendredi suivant le tour de scrutin où l’élection a été acquise par les candidats aux sièges de députés représentant les Français établis hors de France (art. L. 330–9–1). Si le compte est envoyé à la commission par voie postale, la date figurant sur le cachet de la poste fait foi.

18. Précision concernant l'utilisation d'un local parlementaire et du téléphone d'une assemblée financés par l'IRFM

* Local parlementaire

Conformément aux recommandations faites par M. Bartolone et aux instructions figurant dans le guide du candidat et du mandataire, l’utilisation du local parlementaire est possible à la condition que le candidat rembourse, sur ses fonds personnels, aux services des Assemblées, la quote-part du loyer correspondant à cette utilisation et en apporte la preuve à la commission. La quote-part devant être calculée en tenant compte d’une clé de répartition préalablement établie et communiquée à la commission à l’appui du compte de campagne.

Un tel remboursement ne pourra être assimilé à du paiement direct dans la mesure où il s’agit de régulariser une situation pouvant faire naître une irrégularité au sens de l’article L. 52-8-1 du code électoral.

Dans l’hypothèse où le mandataire aurait déjà procédé au remboursement des services de l’Assemblée : le remboursement ne peut être effectué à partir des fonds du compte bancaire du mandataire provenant des dons de personnes physiques ou des versements des partis politiques, en conséquence le candidat devra alors rembourser le mandataire.

Quant à son imputation, cette dépense devra figurer au compte, en dépenses et en recettes, au titre des concours en nature du candidat, preuve du remboursement à l’appui.

* Téléphone de l’Assemblée nationale ou du Sénat

Le candidat devra rembourser sur ses fonds personnels les services des Assemblées afin d’éviter tout don de personne morale, en apporter la preuve et inscrire le montant en concours en nature du candidat.

(Séance de commission du 3 avril 2017)

<http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Etre-candidat>

Livre : La CNCCFP, ouvrage paru en 2011 chez Nane Éditions dans le cadre de la Collection du citoyen.

## Le Courrier des Maires : Comptes de campagne : le bilan des sénatoriales et départementales (4 mai 2016) par Martine Kis (repris par le site de la CNCCFP : <http://www.cnccfp.fr/presse.php?voir=130> )

136 comptes pour les départementales, 17 pour les sénatoriales, ont été rejetés par la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP). La commission souhaite la mise en place de barèmes pour les prestations des experts-comptables et un encadrement de la mutualisation des dépenses par les partis.

**Dix-sept comptes de campagne rejetés suite aux dernières sénatoriales (3,45 % des comptes examinés). Et 136 comptes rejetés pour les départementales, soit 1,51 % des comptes déposés dans les délais.** Ces chiffres figurent dans le rapport d’activité de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), présenté le 3 mai par son président, François Logerot.

(Au final : **Contentieux des élections sénatoriales du 28 septembre 2014**

En application des dispositions de l’article 59 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a examiné dix-sept protestations électorales formées par des candidats ou des électeurs (il n’avait été saisi que de six protestations en 2011) dirigées contre l’élection de sénateurs élus le 28 septembre 2014 dans quinze départements, selon des modes de scrutin différents.

Le Conseil a rejeté quinze de ces dix-sept protestations. Il a annulé les opérations électorales qui s’étaient déroulées en Polynésie française et a, pour la première fois, réformé la proclamation du résultat d’une élection, en l’espèce dans le département de Vaucluse.

(…)

L’ensemble des dispositions du chapitre V *bis* du titre Ier du livre Ier du code électoral, relatives au financement de la campagne des candidats, étant pour la première fois applicable aux élections sénatoriales, le Conseil constitutionnel a également été saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) en raison du rejet des comptes de campagne de vingt-huit candidats. Le Conseil a, sur ce fondement, rendu à ce jour vingt-sept décisions et prononcé une inéligibilité dans vingt cas. Quatre de ces déclarations d’inéligibilité ont porté sur des candidats élus sénateurs, qui ont en conséquence été démis d’office de leur mandat

(bilan CC: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation/dossiers-thematiques/2014-Elections-senatoriales/elections-senatoriales-2014.141709.html> )

### Abus de dépense directe

**Pour les élections sénatoriales du 28 septembre 2014, c’est la première fois que la CNCCFP examine les comptes.** En effet, la loi du 14 avril 2011 a introduit l’obligation de dépôt des comptes, « par souci d’égalité entre les candidats » participant aux différentes élections, explique François Logerot.

**Peu de dépenses de réunion publique, mais des frais de transport, de réception et d’imprimé.** « Le résultat des contrôles est un peu meilleur que celui des autres élections », souligne le président : 56 % d’approbation simple et 38 % de réformation.

Sur les 17 comptes rejetés, 14 auraient pu prétendre à un remboursement. **Mais pour 12 d’entre eux, « l’abus de dépense directe » a été fatal. Pour 4 autres, l’absence d’expert-comptable et une absence de mandataire financier** expliquent les rejets.

**Quatre invalidations d’élection par suite d’une saisine du Conseil constitutionnel** « ont été mal vécu par le Sénat », reconnaît François Logerot. « Mais, ajoute-t-il, la règle est la même pour toutes les élections, et beaucoup de candidats sont des élus locaux qui ont déjà déposé des comptes de campagne ».

### Difficile solidarité

**Les élections départementales des 22 et 29 mars 2015** se sont traduites, pour la CNCCFP, par une augmentation du nombre de contrôles. La loi du 17 mai 2013 a en effet élargi la compétence de la commission aux cantons de moins de 9 000 habitants.

**« Nous avons eu 6 mois pour examiner 9 074 comptes. Nous avons relevé le défi »**, se félicite le président. Le **principe de solidarité des binômes**, « un seul compte, un seul mandataire, un seul remboursement », n’a pas été toujours bien compris ni respecté, relève-t-il.

Le poste de dépense des départementales le plus affecté par les réformations, avec 1,4 million d’euros, est celui des **frais d’impression et de publication**, principalement du fait de l’exclusion des dépenses de la campagne officielle lorsqu’elles sont inscrites par erreur dans le compte de campagne.

**Près du quart des intérêts d’emprunt comptabilisés par les candidats ont fait l’objet d’une réformation**, afin de parer à tout risque d’enrichissement sans cause. Au total, **le remboursement forfaitaire de l’Etat s’est élevé à 49,67 millions d’euros**, soit 90 % de l’apport personnel déclaré.

### Le problème des honoraires d’experts-comptables

Quelques problèmes plus fréquents ont été relevés. Ainsi du **montant, souvent très élevé, des honoraires des experts-comptables**, auxquels tous les candidats doivent recourir pour la présentation des comptes, sauf s’ils n’ont ni recettes ni dépenses.

La commission accepte donc, logiquement, que ces dépenses soient remboursables. **« Mais des experts-comptables présentent des notes déraisonnables », déplore le président**, qui cite un cas où il s’agit de la seule dépense !

Si la disproportion est trop importante par rapport aux dépenses, cette ligne est réformée aux dépens du candidat. **Il s’agit en fait, pour la commission, d’alerter l’ordre des experts-comptables** et d’obtenir que la profession indique un barème ou accepte que les honoraires soient fixés une fois le montant des comptes connus.

### Mutualisation et emprunt

Autre problème : la **tendance croissante des partis à mutualiser les dépenses des candidats**. « Ce n’est pas interdit par la loi, mais suppose que la commission dispose d’éléments justificatifs de dépenses pour chaque candidat », précise François Logerot. Le parti ou les fournisseurs « ne doivent pas faire de bénéfice sur le dos des candidats », et les critères de répartition entre les candidats doivent être clairs. Dans le collimateur : le microparti Jeanne, créé par le FN, et son fournisseur Riwal.

Dernier souci pour la commission : la **place de l’emprunt dans le financement de la vie politique**. Aucune disposition ne limite les montants ou l’origine des prêts souscrits par les candidats. Cependant, **la question de l’origine des fonds et de la réalité des remboursements peut se poser alors que la commission ne peut les contrôler**.

La CNCCFP a bien accès, depuis la loi du 11 octobre 2013, au bilan des cinq postes de dette prévus au bilan des comptes d’ensemble, mais **aucune sanction n’est prévue en cas de non production des pièces**.

## Modèles et méthodes de travail en contentieux électoral comparé

* [Bulletin de l’ACCPUF (Association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l’Usage du Français), 2007(8)](http://www.accpuf.org/images/pdf/publications/bulletins/b8/Bulletin8-Ch2-3.pdf) = **Les méthodes de travail et le contrôle de la régularité des élections et des référendums** (voir notamment « Présentation des modèles et lettres-types du greffe électoral du Conseil constitutionnel français ») <http://www.accpuf.org/images/pdf/publications/bulletins/b8/Bulletin8-Ch2-3.pdf>
* [L’organisation et le fonctionnement des services des Cours constitutionnelles en période électorale](https://www.accpuf.org/images/pdf/publications/bulletins/b5/tome2/Bulletin5-TII-Ch1.pdf) : L’expérience du Conseil constitutionnel français : présentation du Service du greffe et de l’informatique du Conseil constitutionnel
* <https://www.accpuf.org/index.php/le-bulletin?id=235>
* <https://www.accpuf.org/images/pdf/publications/bulletins/b5/tome2/Bulletin5-TII-Ch1.pdf>

Sélections de sites utiles en droit électoral comparé :

<https://www.ifes.org/>  <https://www.ipu.org/> 

<http://aceproject.org/>  <https://vota.te.gob.mx/> 

<http://www.electoral.fr/?page_id=32>

## Articles de Guy Prunier aux Petites affiches sur la réalité du contentieux électoral

Télécharger ici les deux [Articles de Guy Prunier sur le contentieux électoral aux Petites Affiches](http://www.electoral.fr/wp-content/uploads/2010/11/Prunier.pdf) (c) Lextenso <http://www.electoral.fr/wp-content/uploads/2010/11/Prunier.pdf>

* Guy Prunier, À qui profite le contentieux électoral ? LPA, 21 juin 2007 (124), p. 6 – Tous droits réservés
* Guy Prunier, Résultats «tangents» et contentieux électoral. Les petites affiches, 10 déc. 2003 (246), p. 8 – Tous droits réservés

## Place du juge dans le contentieux

Extraits du site internet du Conseil constitutionnel [La constitution en 20 questions, question n° 18 (La place du Conseil constitutionnel)](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation-publications/dossiers-thematiques/2008-cinquantenaire-la-constitution-en-20-questions/la-constitution-en-20-questions-question-n-18.17365.html) (Xavier Philippe)

… Une deuxième mission, en revanche, a été acceptée dès le début par l’ensemble de la classe politique : il s’agit du contentieux des élections parlementaires. En effet, la « vérification des pouvoirs » des députés et sénateurs relevait traditionnellement des chambres elles-mêmes, ce qui avait entraîné de nombreux abus et protestations sous les IIIe et IVe Républiques. Le juge constitutionnel a su, en ce domaine, donner toutes garanties aux parlementaires, et assurer, par son contrôle, l’authenticité de la représentation nationale. Il s’agit du contentieux le plus abondant même si statistiquement le Conseil constitutionnel n’a annulé que peu d’élections et que les invalidations qu’il a prononcées n’ont jamais abouti à inverser la majorité dans l’une ou l’autre des assemblées : de 1958 à 2008, pour 13 élections générales à l’Assemblée et 16 élections au Sénat, ayant donné lieu à près de 2600 décisions, le Conseil n’a prononcé que 5 annulations d’élections sénatoriales et 62 annulations d’élections de députés. Le juge constitutionnel a pour charge également de veiller à la régularité de l’élection du Président de la République, sa compétence étant ici plus large que dans le cas précédent car il intervient à la fois dans la préparation de l’élection, le déroulement des opérations électorales et la proclamation des résultats. Son action, à propos des sept élections présidentielles qui ont eu lieu depuis 1958 (décembre 1958, décembre 1965, juin 1969, mai 1974, mai 1981, mai 1988, mai 1995, mai 2002 et mai 2007) a largement contribué à rendre incontestable le verdict de l’électorat, et à améliorer le système de présentation des candidatures par les lois organique et constitutionnelle du 18 juin 1976.

Enfin, « le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats » (Constitution, article 60). En fait, le Conseil est tout d’abord consulté sur tous les textes relatifs à l’organisation du référendum ; il veille ensuite à la régularité de la campagne électorale ; et enfin il examine et tranche toutes les réclamations pouvant être formulées à l’issue du scrutin. En ce domaine également, même s’il n’y a jamais eu annulation de consultations référendaires, le rôle du Conseil constitutionnel a été important à propos des neuf référendums organisés jusqu’ici (8 janvier 1961, 8 avril 1962, 28 octobre 1962, 27 avril 1969, 23 avril 1972, 6 novembre 1988, 20 septembre 1992, septembre 2000, mai 2005). La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ajouté une nouvelle compétence obligatoire pour le Conseil constitutionnel : désormais, toute proposition de loi soumise au référendum dans les conditions prévues par la Constitution devra faire l’objet préalable d’un contrôle de constitutionnalité avant sa soumission au corps électoral. Le contrôle exercé n’est plus ici un contrôle de la régularité de l’opération mais un contrôle de compatibilité de fond du contenu de la question soumise à référendum avec les dispositions constitutionnelles.

En définitive, dans un pays comme la France qui ne connaissait que des modes non juridictionnels de résolution des litiges électoraux, l’intervention du Conseil constitutionnel a été un progrès incontestable, admis par tous et de nature à pacifier la vie politique.

Voir aussi, sur le même site :

* [Le Conseil constitutionnel et les élections](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/20070716Debre.pdf)« , par Monsieur le Président Jean-Louis DEBRÉ (2007)
* [Présentation du Conseil aux assistants parlementaires](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/ena2007.pdf) (ENA, 2007), par M. Damien CHAMUSSY, membre du Service juridique du Conseil Constitutionnel, dossiers documentaires sur [le contentieux électoral](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/ena2007docelec.pdf) <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/ena2007docelec.pdf>

**Contentieux des élections municipales de 2014 – Guillaume Odinet – Louis Dutheillet de Lamothe – AJDA 2015. 1846**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|

|  |
| --- |
|  |
| Guillaume Odinet, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, responsable du centre de recherches et de diffusion juridiquesLouis Dutheillet de Lamothe, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, responsable du centre de recherches et de diffusion juridiques |
|  |
| *L'essentiel**Depuis février 1978, le centre de documentation du Conseil d'Etat, renommé depuis centre de recherches et de diffusion juridiques, retrace l'ensemble du contentieux auquel donne lieu tous les six ans le renouvellement des conseils municipaux. Fidèle à cet usage, la présente chronique tentera de donner un aperçu des principaux arrêts rendus à l'occasion des litiges relatifs aux élections municipales des 23 et 30 mars 2014, que celles-ci aient donné lieu à une publication au Lebon ou à ses tables, ou bien que, sans être publiées, elles illustrent un courant particulier de jurisprudence.* |
| *Cette « campagne contentieuse » s'est déroulée dans un contexte législatif en partie renouvelé : les lois n° 2011-412 du 14 avril 2011 et n° 2013-403 du 17 mai 2013 ont en effet modifié les modalités de désignation des conseillers municipaux ou communautaires et enrichi l'office du juge, notamment s'agissant du jugement des comptes de campagne et des éventuelles sanctions d'inéligibilité.* ***Dans ce contexte, la jurisprudence fait pourtant preuve d'une remarquable stabilité dans ses principes et ses raisonnements.*** |

 |

Extrait : **Propagande**

Le déroulement de la campagne électorale peut également fausser le scrutin, en influençant le vote d'une partie des électeurs d'une façon irrégulière ou trompeuse. La jurisprudence a depuis longtemps dégagé les principes qui régissent ce contrôle : d'une part, comme toujours en contentieux électoral, toute irrégularité n'entraîne pas l'annulation des élections, mais seulement celle qui, dans les circonstances de l'espèce et au vu des suffrages exprimés, a été « de nature à altérer la sincérité du scrutin » ; d'autre part, le juge admet que des pratiques ne contrevenant à aucune règle puissent fausser le scrutin dès lors, notamment, qu'elles créent une confusion dans l'esprit des électeurs ou rompent l'égalité des candidats dans la campagne.

Les questions relatives à la campagne électorale concernent soit les supports de la propagande électorale (affiches, tracts, ...), soit le déroulement de la campagne elle-même. Le juge procède à une appréciation globale, qui repose sur quatre critères principaux : le contenu de la propagande, qui peut être diffamatoire, violent, ambigu,... ; la date de l'événement en cause, qui conditionne la possibilité pour les autres candidats d'y répondre ou non ; l'attitude des autres candidats, qui ont pu exciter des écarts par leurs propres comportements, dans le contexte d'un débat électoral virulent ; enfin, l'écart des voix entre les listes, qui permet d'apprécier si l'irrégularité a pu changer l'issue du scrutin et dans quelle mesure. Ces différents aspects sont maniés par le juge différemment en fonction de la question qui lui est posée.

S'agissant des supports de propagande, le contentieux des élections municipales de 2014 s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence, qui est adaptée aux nouveaux modes de communication que sont les réseaux sociaux (tel Facebook), les « publi-reportages » ou les microblogues (tel Twitter). Le juge administratif rencontre ces questions à travers deux offices : comme juge de l'élection, il se demande si des moyens de propagande interdits ou déloyaux remettent en cause le résultat de l'élection ; comme juge du compte de campagne, ces instruments de propagande correspondent à des dépenses qui doivent toutes figurer dans le compte de campagne et qui peuvent être, au surplus, irrégulières.

Le contentieux des dernières élections municipales donne de nouveaux exemples des débats habituels sur la frontière entre les « campagnes de promotion publicitaire » des réalisations de la collectivité par l'équipe sortante, interdites durant les six mois précédant l'élection, et la vie normale de la commune qui peut continuer sans qu'on soit tenu d'annuler les cérémonies de voeux (CE 8 juin 2015, n° 385721, *El. mun. de Saint-Raphaël*), les inaugurations (CE 17 juin 2015, n° 385204, *El. mun. de Bron*, Lebon T. ; AJDA 2015. 1242), et autres réunions d'information (CE 17 avr. 2015, n° 382194, *El. mun. d'Audenge*). Le juge réaffirme les critères de sa jurisprudence : le caractère habituel de ces événements, le ton mesuré des discours, l'absence d'allusion aux élections à venir sont les indices de manifestations normales de la vie communale tandis que le caractère exceptionnel de la cérémonie ou des moyens qui y sont consacrés, ainsi qu'un ton témoignant de la volonté de promouvoir l'équipe du maire en place ou entrant dans la polémique électorale feront tomber du côté de la « promotion publicitaire ». Et par là même constitueront aussi un don prohibé d'une personne morale puisque c'est toujours la commune qui finance l'événement.

La même jurisprudence s'applique *mutatis mutandis* aux bulletins municipaux d'information, qui peuvent continuer à paraître durant la campagne selon leur rythme et format habituels, mais dont le contenu doit se borner à être informatif (CE 17 juin 2015, *El. mun. de Bron*, préc.) et témoigner de la retenue nécessaire au contexte électoral. Un numéro exceptionnel (CE 21 janv. 2015, n° 382824, *El. mun. de Montcy-Notre-Dame*, AJDA 2015. 906 ; CE 10 juin 2015, n° 387896, *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques [CNCCFP]*, Lebon T.) adoptant un ton particulièrement laudatif sur les réalisations de la commune (CE 10 juin 2015, *CNCCFP c/ Perraud*, préc.), voire au soutien des candidats de l'équipe municipale sortante (CE 3 déc. 2014, n° 382217, *El. mun. de La Croix-Saint-Leuffroy*, Lebon ; AJDA 2014. 2392), parfois illustré de nombreuses photographies du maire en place (CE 8 juin 2015, *El. mun. de Saint-Raphaël*, préc. ; CE 21 janv. 2015, *El. mun. de Montcy-Notre-Dame,* préc.), lequel aura ouvert le bulletin par un éditorial engagé (CE 10 juin 2015, *CNCCFP c/ Perraud*, préc.), n'est en revanche pas admissible au regard des prescriptions légales. Le contentieux des élections de Saint-Raphaël a été l'occasion de rappeler que les organes de presse indépendants des candidats publient librement durant la période précédant l'élection et qu'un journaliste peut, s'il le souhaite, écrire un article prenant le parti d'un candidat. Tel n'est pas le cas d'un « publi-reportage », c'est-à-dire d'une méthode de publicité se présentant sous la forme d'un reportage. C'est la première fois que le Conseil d'Etat est confronté à cette nouvelle pratique des communes : un publi-reportage qui valorise l'action du maire, avec sa photographie, et s'accompagne d'une politique de diffusion du journal en question par la mairie constitue une « promotion publicitaire » interdite, même si l'article ne fait pas explicitement référence aux élections (CE 6 mai 2015, n° 385865, *Barèges*, Lebon T. ; AJDA 2015. 957). En revanche, il n'est pas interdit par principe à la commune de recourir à cette méthode d'information des électeurs durant les six mois précédant l'élection (CE 17 avr. 2015, n° 386091, *El. mun. de Metz,* préc.).

S'agissant du contenu des tracts et affiches, le contrôle porte principalement sur leur ambiguïté et sur leur caractère trop agressif, lorsque leur violence excède ce qui est admissible dans le contexte d'une campagne électorale ou revêt un caractère diffamatoire (CE 14 nov. 2014, n° 382316, *El. mun. de Salles,* Lebon T. ; AJDA 2014. 2220). La jurisprudence reste également stricte sur la prise en compte des affiches ou bulletins qui, sans contenir aucun élément inexact, créent une ambiguïté qui peut tromper l'électeur, par exemple en laissant croire qu'une liste a obtenu l'investiture d'un parti alors que ce n'est pas le cas (CE 11 mai 2015, n° 386018, *El. mun. de Clichy*, Lebon ; AJDA 2015. 1014 ; CE 3 déc. 2014, n° 383240, *El. mun. du Pin*, AJDA 2015. 590, note B. Maligner). Les candidats doivent éviter le mélange des genres : l'utilisation d'une page Facebook personnelle au candidat est licite mais ne doit pas, si le candidat appartient à l'équipe sortante, mélanger la propagande électorale à la reprise d'informations institutionnelles de la mairie de sorte que l'électeur puisse avoir l'impression que l'ensemble relève de la communication officielle de la mairie (CE 6 mai 2015, n° 382518, *Pagny*, Lebon T. ; AJDA 2015. 957).

Au-delà des seuls supports de la propagande, le juge contrôle le déroulement de la campagne électorale. Il est attentif au respect des diverses dispositions du code interdisant d'introduire au dernier moment des éléments de polémique électorale nouveaux auxquels il n'est pas possible de répondre. Cette jurisprudence traditionnelle est désormais codifiée à l'article L. 48-2 du code électoral, dont le juge électoral a fait, pour la première fois, application. Quoique cet article ne concerne que les éléments de propagande introduits par les candidats eux-mêmes, le Conseil d'Etat a jugé qu'il devait continuer à prendre en compte l'incidence de tout élément de dernière minute sur la campagne, y compris lorsque la diffusion de ces éléments n'est pas imputable à l'un des candidats (CE 17 avr. 2015, n° 385764, *El. mun. de Thionville*, Lebon). L'office du juge de l'élection est d'abord d'apprécier la sincérité du scrutin et non d'imputer les manquements.

Il ne suffit pas d'un nouveau « slogan » pour qu'il y ait nouvelle polémique (CE 10 juin 2015, n° 386062, *El. mun. et communautaires de Chilly-Mazarin*, Lebon T.). Et si un élément nouveau apparaît le vendredi au matin, le juge peut estimer que le candidat visé dispose d'un temps suffisant pour y répondre (CE 17 avr. 2015, *El. mun. de Paris 4e* , n° 385496). En revanche, la large diffusion d'un tract le vendredi soir contenant un nouvel engagement du candidat peut entraîner l'annulation de l'élection (CE 25 févr. 2015, n° 385686, *El. mun. de Voisins-le-Bretonneux*, Lebon T. ; AJDA 2015. 423). Ajoutons que, si la campagne électorale s'achève le samedi soir à minuit, ce qui interdit les réunions électorales le jour des élections, le Conseil d'Etat confirme qu'est licite une réunion organisée à 19 heures par un candidat qui invite ses sympathisants et les électeurs à le rejoindre pour prendre connaissance des résultats (CE 10 juin 2015, *El. mun. de Chilly-Mazarin*, préc.). En revanche, le déploiement d'une banderole le jour même du scrutin, en dehors des emplacements réservés aux affiches électorales (C. élect., art. L. 51) peut entraîner l'annulation du scrutin (CE 10 juin 2015, n° 383585, *El. mun. de Michelbach-le-Bas*, Lebon T.). Cette jurisprudence sur les derniers moments de la campagne a également été l'occasion pour le juge d'appliquer sa jurisprudence à l'utilisation de Twitter et de contrôler l'influence sur le scrutin de messages diffusés par Twitter la veille de l'élection, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 49 du code électoral (CE 17 juin 2015, n° 385859, préc.).

**Extrait de CE 17 juin 2015, n° 385859, *El. mun. de Montreuil*, Lebon T. ; AJDA 2015. 1241**

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 48-2 du code électoral : " Il est interdit à tout candidat de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne électorale " ; que, selon l'article L. 49 du même code : " A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de distribuer ou de faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents. / A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est également interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale " ;

7. Considérant **qu'il résulte de l'instruction** que Mme I..., maire sortante, a diffusé le 29 mars 2014 sur le réseau social Twitter un message électronique critiquant l'évaluation qui aurait été faite par Mme K..., tête de la liste " Pacte citoyen pour Montreuil ", du coût de la réalisation d'un équipement public décidé par la municipalité sortante ; que M.J..., député de la Seine-Saint-Denis, qui conduisait au premier tour de scrutin la liste " Montreuil en mouvement, le choix d'avenir ", laquelle a " fusionné " avec la liste conduite au premier tour par M. D..., a également diffusé, le 29 mars 2014, sur le réseau social Twitter, deux messages appelant ses destinataires à voter le lendemain en faveur de la liste conduite par M. D... ; **que, eu égard à la nature des messages en cause, à leur contenu, exempt de tout élément nouveau de polémique électorale, ainsi qu'à l'écart de voix séparant les deux listes arrivées en tête au second tour, cette diffusion n'a pas été de nature, dans les circonstances de l'espèce, à altérer les résultats du scrutin** ; qu'il en va de même pour un article publié dans le quotidien " Libération " daté du 28 mars 2014 qu'un candidat figurant sur la liste " Unir Montreuil " a diffusé par voie électronique ;

**Extrait de CE 27 juin 2016, n° 395413    Conseil régional de Normandie**

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 49 du code électoral : " A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents. A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est également interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale " ;

4. Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. E...a diffusé le vendredi 11 décembre 2015 sur son compte ouvert pour la campagne des élections régionales sur le réseau social Twitter un message appelant à voter pour la liste " Normandie Conquérante " ; que ce compte avait 1 099 abonnés ; que ce message a été rediffusé ce même jour au moins par six autres personnes, candidates de cette liste ou sympathisants, ayant au total 16 545 abonnés ; que, dans la matinée du samedi 12 décembre 2015, un utilisateur du réseau social Twitter, sous le pseudonyme de " Greg LaPomme ", a diffusé en réponse au message original de M. E...une reproduction d'un tract du candidat tête de la liste " Au service de tous les Normands ", dont il a souligné certaines énonciations et qu'il a accompagnée de la légende " Cherchez l'erreur sur le flyer. Ne soyons pas aveugles dans la contradiction du discours " ; que si cette réponse était accessible depuis la page Twitter de M. E...et celle des personnes qui avaient rediffusé son message initial, elle n'a pas été de nature à altérer la sincérité du scrutin, eu égard à son contenu qui n'apportait aucun élément nouveau au débat électoral ;

5. Considérant qu'il résulte de l'instruction que Mme H..., candidate tête de la liste " Normandie Conquérante " en Seine-Maritime, M. Lepinteur, conseiller départemental de l'Eure, neuf élus de communes ou d'établissements publics de coopération intercommunale de la région Normandie, deux membres de l'équipe de campagne de la liste " Normandie Conquérante ", deux personnalités politiques, M. B...et M.L..., et trente-six autres personnes ont également émis, le samedi 12 décembre 2015, des messages de propagande électorale sur les réseaux sociaux Facebook et Twitter ; que si M. S...invoque à leur égard les dispositions précitées de l'article L. 49 du code électoral, ces messages étaient constitués, pour près de trente d'entre eux, des appels " Le 13 décembre Votez Normandie Conquérante avec Hervé E... " et " 2nd tour Je vote Hervé E..." et, pour le reste, du spot de campagne de l'entre-deux-tours de M.E..., de photographies diverses de la campagne et d'infographies déjà diffusées au cours de celle-ci ; qu'en outre, les élus à l'origine des messages de soutien avaient déjà fait part de leur appui à la liste " Normandie Conquérante " au cours de la campagne ; **que, dès lors, ces messages n'apportaient aucun élément nouveau au débat électoral ; que si M. S...estime la diffusion de tels messages à plus de 28 000 personnes, un tel chiffre, qui résulte de la somme des abonnés de chaque émetteur, ne permet pas d'apprécier l'impact véritable des éléments litigieux ; qu'enfin, M. E...établit, même s'il n'indique pas le nombre d'abonnés des émetteurs, que des appels équivalents ont été diffusés en faveur de la liste " Au service de tous les Normands ", notamment par trois de ses candidats, Mme V..., M. J... et MmeG..., le samedi 12 décembre 2015 ; que, dès lors, l'irrégularité qu'a constitué la diffusion des messages invoqués par M. S... n'a pas été de nature, malgré le faible écart de voix, à altérer la sincérité du scrutin** ;

CE 11 mai 2015, n°**386018** Elections municipales de Clichy (Hauts-de Seine)

1. Considérant que M. AC...et les autres requérants demandent l'annulation du jugement du 27 octobre 2014 par lequel le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé les opérations électorales qui se sont déroulées les 23 et 30 mars 2014 dans la commune de Clichy (Hauts-de-Seine), à l'issue desquelles la liste " Clichy solide et solidaire avec Gilles AC...liste de la gauche rassemblée ", conduite par M. P...AC..., a obtenu 5 706 voix, soit 32,67 % des suffrages exprimés, la liste " Oxygène ", conduite par M. D...V..., a recueilli 5 434 voix, soit 31,12 % des suffrages exprimés et la liste " Agir pour tous ", conduite par M. N...AT..., a recueilli 4 323 voix, soit 24,75 % des suffrages exprimés;

2. Considérant que si **le juge administratif n'est pas compétent pour vérifier la régularité de l'investiture des candidats au regard des statuts et des règles de fonctionnement des partis politiques**, il lui appartient, en revanche, d'apprécier les faits révélant des manoeuvres ou des irrégularités susceptibles d'avoir altéré la sincérité du scrutin ; qu'en l'espèce, le fait, pour la liste conduite par M. AT..., d'avoir porté sur ses affiches et bulletins de vote la mention " UMP - UDI - MoDem " en caractères de grande taille, à la suite de la mention, écrite en petits caractères : " Soutenue par le groupe municipal d'opposition ", a été de nature à faire croire aux électeurs que cette liste bénéficiait de l'investiture de l'Union pour un mouvement populaire (UMP) et du Mouvement démocrate (MoDem), alors qu'il résulte de l'instruction que le soutien de ces partis avait été accordé à la liste conduite par M. V...; que cette présentation des affiches et bulletins de vote de la liste " Agir pour tous ", **alors même qu'elle ne comportait aucune indication erronée ou mensongère, a constitué une manoeuvre susceptible, en l'absence de modification des documents électoraux avant le second tour de ce scrutin, d'induire en erreur les électeurs** souhaitant apporter leur soutien à la liste investie par l'Union pour un mouvement populaire et le Mouvement démocrate ; **que compte tenu du faible écart de voix** entre la liste arrivée en tête du second tour et la liste " Oxygène " conduite par M.V..., officiellement soutenue par ces deux partis politiques, ainsi que des incidences possibles de cette manoeuvre sur la répartition des sièges entre l'ensemble des listes, **cette manoeuvre a été de nature, dans les circonstances de l'espèce, à altérer la sincérité du scrutin et les résultats de l'élection** à laquelle il a été procédé les 23 et 30 mars 2014 dans la commune de Clichy ; qu'il résulte de ce qui précède que M. AC...et les autres requérants ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé les opérations électorales qui se sont déroulées dans la commune de Clichy les 23 et 30 mars 2014

**Actualités** [**CSA/CNIL**](https://www.cnil.fr/fr/elections-2016-2017-quelles-regles-doivent-respecter-les-candidats-et-partis) **:** [**Elections 2016 / 2017 : quelles règles doivent respecter les candidats et partis ?**](https://www.cnil.fr/fr/elections-2016-2017-quelles-regles-doivent-respecter-les-candidats-et-partis) **.** [**De nombreuses fiches pratiques**](https://www.cnil.fr/fr/elections/obligations-des-partis) **sont disponibles pour les candidats et partis sur le site de la CNIL, dans un** [**dossier dédié à la communication politique**](https://www.cnil.fr/fr/elections)**. Les deux régulateurs publient**[**un guide commun**](https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/guide_cnil_et_csa.pdf)**pour rappeler les principes élémentaires des lois relatives à la liberté de communication applicables aux médias audiovisuels et à la protection des données personnelles pour les fichiers mis en œuvre par les candidats ou partis politiques. Il traite donc dans un même support des questions de pluralisme dans les médias audiovisuels et des règles « informatique et libertés ».**

[**https://www.cnil.fr/fr/tag/Elections**](https://www.cnil.fr/fr/tag/Elections)

## Les opinions politiques, des données sensibles

La loi Informatique et Libertés définit les données personnelles relatives aux opinions politiques comme des données « sensibles ». A ce titre, leur enregistrement ou leur collecte doivent donc faire l’objet de précautions renforcées notamment en ce qui concerne l’information ou le consentement des personnes, leur possibilité de s’opposer au traitement de leurs données mais aussi les mesures de sécurité. Les différentes campagnes électorales ont permis à la CNIL de constater que les citoyens ou électeurs étaient particulièrement soucieux de l’utilisation qui pouvait être faite de leurs données à des fins politiques.

## L’accompagnement des professionnels

Dans la perspective des prochaines échéances électorales et des primaires lancées par les différentes tendances politiques, la CNIL rappelle aux partis et candidats les recommandations relatives à la communication politique qu’elle avait publiées en 2012 et de nouveau reprises à l’occasion des élections départementales et régionales de 2014.

[De nombreuses fiches pratiques](https://www.cnil.fr/fr/elections/obligations-des-partis) sont disponibles pour les candidats et partis sur le site de la CNIL, dans un [dossier dédié à la communication politique](https://www.cnil.fr/fr/vie-politique).

## Le guide CSA/CNIL

Dans une démarche d’interrégulation, la CNIL et le CSA mettent à disposition un outil unique et pédagogique qui contribue à l’accompagnement de la communication politique à l’ère numérique et à la construction collective d’un cadre de confiance.

En effet, les deux régulateurs publient  [un guide commun](https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/guide_cnil_et_csa.pdf) pour rappeler les principes élémentaires des lois relatives à la liberté de communication applicables aux médias audiovisuels et à la protection des données personnelles pour les fichiers mis en œuvre par les candidats ou partis politiques. Il traite donc dans un même support des questions de pluralisme dans les médias audiovisuels et des règles « informatique et libertés ».

## Les élections primaires de 2016/2017

Les élections primaires ont récemment fait leur apparition dans la vie politique française. Si ces consultations ont toutes pour but de désigner le candidat du parti en vue d’une élection à venir, elles ne concernent pas nécessairement le même corps électoral et peuvent ne pas faire appel aux mêmes modes de scrutin (vote papier ou électronique).

L’organisation, par un ou plusieurs partis politiques, d’une consultation ouverte à l’ensemble des électeurs (dite « primaire ouverte ») [suscite des questions particulières en termes de protection des données.](https://www.cnil.fr/fr/les-fichiers-constitues-dans-le-cadre-des-primaires-ouvertes) La CNIL s’est déjà rapprochée des partis organisant des primaires afin de leur rappeler les règles à respecter, également disponibles sur son site. Elle pourra vérifier, le cas échéant, la destruction des fichiers mis en œuvre à cette fin, comme elle l’avait fait à l’occasion des primaires organisées par le PS en 2012.

## L’utilisation des données issues des réseaux sociaux

En prévision des élections à venir, la CNIL a conduit, de mars à juin 2016, des auditions des principaux prestataires de logiciels de stratégie électorale auxquels les candidats et partis français ont recours de façon croissante.

**Ces logiciels poursuivent en général deux objectifs :**

* améliorer la communication politique en affinant les profils des contacts ou prospects par la collecte et le traitement de données plus nombreuses et plus précises et l’enrichissement de base de données ;
* passer d’une prospection ciblée en ligne à une prospection ciblée en face-à-face.

Dans les deux cas, les données disponibles sur les profils publics des réseaux sociaux peuvent être utilisées par ces prestataires.

[La CNIL a donc souhaité approfondir l’analyse de ces nouveaux outils au regard de la loi Informatique et Libertés](https://www.cnil.fr/fr/communication-politique-quelles-sont-les-regles-pour-lutilisation-des-donnees-issues-des-reseaux) et préciser les conditions dans lesquelles ces données issues des réseaux sociaux peuvent être utilisées. **Il apparaît notamment que le « crawling » des réseaux sociaux par les logiciels, aux fins de collecte et de traitement de données disponibles publiquement, n’est pas légal en l’absence d’information des personnes.**

Ces règles seront prochainement présentées aux prestataires de logiciels.

## L’Observatoire des élections

La CNIL a mis en place en 2012 un observatoire des élections, qui a pour missions :

* d’informer les électeurs de leurs droits « Informatique et Libertés » ;
* de réagir rapidement aux pratiques qui pourraient révéler une méconnaissance de la loi « Informatique et Libertés » et, le cas échéant, de mener des contrôles ; Les électeurs ont la possibilité, via un formulaire disponible en ligne, de [signaler à la CNIL des pratiques observées sur le terrain](https://www.cnil.fr/fr/webform/signalement-prospection-politique) qui posent question.
* d’accompagner les partis et les candidats dans la mise en place de leurs opérations de communication politique, en leur fournissant des outils et conseils pratiques pour se conformer à la loi « Informatique et Libertés » ;
* de proposer des pistes d'amélioration aux pouvoirs publics s'agissant du cadre juridique existant en matière de protection des données personnelles traitées à des fins de communication politique.

## Guide CSA/ CNIL

Campagnes électorales : tout savoir sur les règles CSA et CNIL

[Guide CNIL et CSA](https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/guide_cnil_et_csa.pdf) : <https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/guide_cnil_et_csa.pdf>

[ PDF-2.83 Mo]

Quels fichiers publics un candidat peut-il utiliser à des fins de communication politique

Quels fichiers privés un candidat ou un parti peut-il utiliser à des fins de communication politique ?

Les kits de campagne et la loi Informatique et Libertés

Une communication politique respectueuse des droits informatique et libertés

Les fichiers constitués dans le cadre des primaires ouvertes

Communication politique : quelles sont les règles pour l'utilisation des données issues des réseaux sociaux ?





