

# La communication des collectivités et des élus en période pré-électorale à partir du 1<sup>er</sup> Septembre 2025

L'approche des élections municipales de mars 2026 marque l'entrée dans une période préélectorale de six mois, durant laquelle les collectivités et les élus candidats doivent encadrer strictement leur communication.

En effet, si l'information municipale demeure légitime, elle ne doit en aucun cas se transformer en un outil de promotion électorale au profit des élus en place. Cette période oblige au respect du principe d'égalité de traitement entre les candidats et interdit l'utilisation des moyens publics au profit de la campagne électorale.



Dans la pratique, l'information municipale reste légitime, mais ne doit en aucun cas se transformer en un outil de promotion électorale au profit des élus en

place. En effet, la tentation est à portée de clic, notamment avec l'essor des outils numériques et des réseaux sociaux, qui rendent l'articulation parfois ambiguë, entre l'information municipale, diffusée par les moyens de la commune, et la communication du candidat. Ainsi, depuis plusieurs années, le contentieux électoral s'est nourri de ces nouveaux outils, donnant lieu à des décisions jurisprudentielles précisant leur encadrement.

## L'information, pas la communication : les limites du contenu

Si la distinction sémantique paraît subtile, elle n'en est pas moins utile, car tout repose sur ce point de bascule : **l'information « OUI », la publicité ou la communication « NON ».**

L'article 52-1 alinéa 2 du Code électoral énonce qu'aucune « campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité » ne peut avoir lieu sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin.

Par sa nature, le sens de la formule est large ! Elle s'entend de tout procédé de publication sur internet ou dans les magazines et journaux, aux vœux du maire, en passant par le post sur les réseaux sociaux, aux discours inauguraux ou encore à tout événement porté par la commune. Tout projet peut avoir un impact communiquant ; c'est d'ailleurs l'effet recherché aujourd'hui.

Quant à son objet, cette disposition se comprend de la volonté du législateur de limiter la confusion des genres. Durant son mandat, le maire est naturellement le représentant de la collectivité et communique librement sur les actions, ainsi que les projets portés par sa commune et sa feuille de route politique. Mais durant la période pré-électorale, la distinction entre l'élu et le candidat est plus délicate, car toute action portée par le pouvoir en place pourrait servir ou desservir une campagne électorale.

Cette distinction repose en partie sur le bon sens et permet de différencier l'information institutionnelle, servant l'intérêt général, de la communication visant à promouvoir une candidature, assimilable à de la « propagande électorale » au sens de l'alinéa 1er de l'article 52-1 du Code électoral.

Pour apprécier cette distinction, le juge s'appuie sur trois critères, fonctionnant sur la base d'un faisceau d'indices. Ces critères peuvent être utilisés sous la forme d'un test pour toutes les actions communicantes en période pré-

électorale. Ce test consiste à se demander si l'action, mise en oeuvre par la collectivité pendant la période pré-électorale, répond aux critères suivants :

- **La neutralité du contenu** : le message diffusé doit rester neutre. Ce critère impose la distinction entre le maire, représentant de la collectivité, et le candidat, qui agit dans un intérêt électoral et personnel, en vue des élections.
- **L'antériorité** : l'action (publication, article, événement...) ne doit pas être créée spécifiquement à l'approche des élections. Elle doit correspondre à une pratique antérieure<sup>1</sup>.
- **La régularité** : la collectivité peut continuer sa programmation et ses actions, sans en modifier la forme et la fréquence. Ce critère complète celui de l'antériorité qui consiste à reprendre une action de communication (article, événement), déjà mise en oeuvre par le passé, en obligeant à conserver l'identité de celle-ci. Il n'est donc pas recommandé de lui apporter des modifications à l'approche des élections.

En période pré-électorale, il convient de faire preuve de constance dans la communication institutionnelle par rapport au reste du mandat. Si ces critères sont en principe cumulatifs, la jurisprudence admet parfois qu'ils puissent être alternatifs. À ce titre, le critère de régularité ne peut, à lui seul, entacher d'irrégularité une action présentant un caractère d'utilité publique. En revanche, la neutralité s'impose comme un critère impératif permettant de distinguer les actions relevant de l'intérêt général de celles constituant de la propagande électorale.

Pour autant, la période pré-électorale n'a pas vocation à interdire toute communication institutionnelle. Elle permet de garantir l'égalité entre les candidats. Dès lors, l'information communale se transforme en communication de campagne quand elle devient un instrument de promotion des idées, des actions et des réalisations des élus.

## **L'interdiction d'utiliser les moyens de la collectivité**

Une fois le cadre défini par l'article 52-1, alinéa 2, il convient de rappeler que les supports et moyens de communication institutionnelle ne doivent servir que la collectivité territoriale, et jamais un candidat.

L'article 52-8 du Code électoral interdit la participation des personnes morales à la campagne d'un candidat, sous quelque forme que ce soit. Ainsi, la collectivité ne peut, même indirectement, contribuer à la communication d'un candidat. Le cas échéant, ce dernier s'expose à un risque de réintégration de cette communication dans ses comptes de campagne.

Cette interdiction s'apprécie notamment à la lumière de l'alinéa 3 de l'article 52-1 et de l'article 52-8. En effet, l'alinéa 3 précise qu'un candidat peut présenter, dans le cadre de sa campagne, un « bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus ». Cette exception est salvatrice mais doit être maniée avec précaution : elle ne dispense pas de l'obligation de distinguer le maire du candidat.

Dès lors, une vigilance accrue doit être portée aux informations institutionnelles diffusées par la commune, car elles ne doivent pas favoriser un candidat.

**Ainsi, un maire candidat doit veiller à :**

- 1. ne jamais utiliser les moyens de la commune dans le cadre de sa campagne ;**
- 2. s'assurer que la communication institutionnelle de la collectivité se limite à un état objectif des actions du mandat, sous peine de voir son coût intégré dans ses comptes de campagne.**

## **Quelques cas tirés de la jurisprudence**

**Ne sont pas des procédés de publicité commerciale ou de la propagande électorale :**

- le bulletin municipal faisant état des réalisations et des projets de la commune dont le maire est candidat, même si son nom y figure
- l'organisation des vœux du maire, même si ce n'est que pour la seconde année consécutive dans la salle des fêtes récemment construite, dans une mesure qui ne dépasse pas le coût et l'ampleur de l'année précédente
- les réunions de présentation de projets aux administrés « dès lors que cela relève d'une pratique habituelle de la municipalité, qui tient régulièrement des réunions d'information et de concertation de quartier »
- l'invitation d'un candidat aux électeurs de sa commune à lui adresser des courriers

- un courrier du maire donnant aux habitants de la commune des informations et un bilan financier relatif aux travaux concernant l'église ainsi que des données chiffrées relatives aux budgets et aux comptes de la commune depuis 1995
- un document se limitant à une énumération, en termes mesurés, des principales actions entreprises par la municipalité sous la précédente mandature, dépourvu de toute polémique électorale, et diffusé un mois avant le premier tour
- la promotion d'un pôle santé réalisé sur la commune par le candidat, alors maire
- l'utilisation d'un site internet par le candidat, dès lors que son usage ne revêt pas un caractère de publicité commerciale.

### **Constituent des procédés de publicité commerciale ou de la propagande électorale :**

- a diffusion d'un bulletin municipal mettant en avant l'action de la municipalité et de son maire, candidat à l'élection ; compte tenu du faible écart de voix (30) séparant l'élu de son adversaire, cette circonstance doit être regardée comme ayant altéré les résultats du scrutin
- la publication d'éditions spéciales du bulletin municipal, la diffusion d'un dépliant par un délégataire de service public et l'organisation d'une série d'inaugurations; ces éléments ont été considérés comme constituant une campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion de la ville, en raison de leur répétition, de leur contenu et, s'agissant des publications, de leur caractère spécial. L'écart de voix entre les deux listes (249 voix) a également été pris en compte dans la décision
- la diffusion de plusieurs articles publiés dans un journal local « valorisant par des messages à caractère promotionnel » l'action d'une candidate tête de liste aux élections municipales dont la photographie accompagnait le plus souvent les publications

## **Les sanctions**

- **Annulation du scrutin** : cette sanction impose une vigilance accrue aux collectivités et aux candidats. Elle est d'autant plus probable lorsque l'écart de voix est faible.
- **Sanction financière** : au-delà des amendes encourues, le juge peut décider de réintégrer dans les comptes de campagne toutes les aides apportées par la collectivité (prêt de salle, promotion du candidat, dépenses de communication, etc.).

- **Inéligibilité du candidat** : sur le fondement de l'article L.234 du Code électoral, le juge peut prononcer l'inéligibilité d'un candidat, notamment en cas de dépassement du plafond des dépenses ou de rejet des comptes de campagne.
- **Sanctions pénales** : en application de l'article L.113-1 du Code électoral.