

Association des maires de l'Allier(AD 03)

17 juin 2025

La communication en période préélectorale



Mathieu ROUX

Conseiller technique

Département Administration et Gestion communales



La communication en période préélectorale

- Les grands principes
- Définition de la communication
- Restrictions prévues par le code électoral et critères retenus par le juge
- Risques encourus en cas de méconnaissance des règles
- Illustrations pratiques

La communication en période préélectorale



Les prochaines élections municipales auront lieu en mars 2026



- Pour l'application des restrictions pouvant peser sur la communication institutionnelle de fin de mandat (et des règles de financement), un point de départ commun:

*« Les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection »
(Articles L. 52-1 et L. 52-4 Code électoral)*

- ➔ Soit, pour les prochaines élections municipales, **le 1er septembre 2025**

NB : Avant cette date, tout type de communication institutionnelle est libre

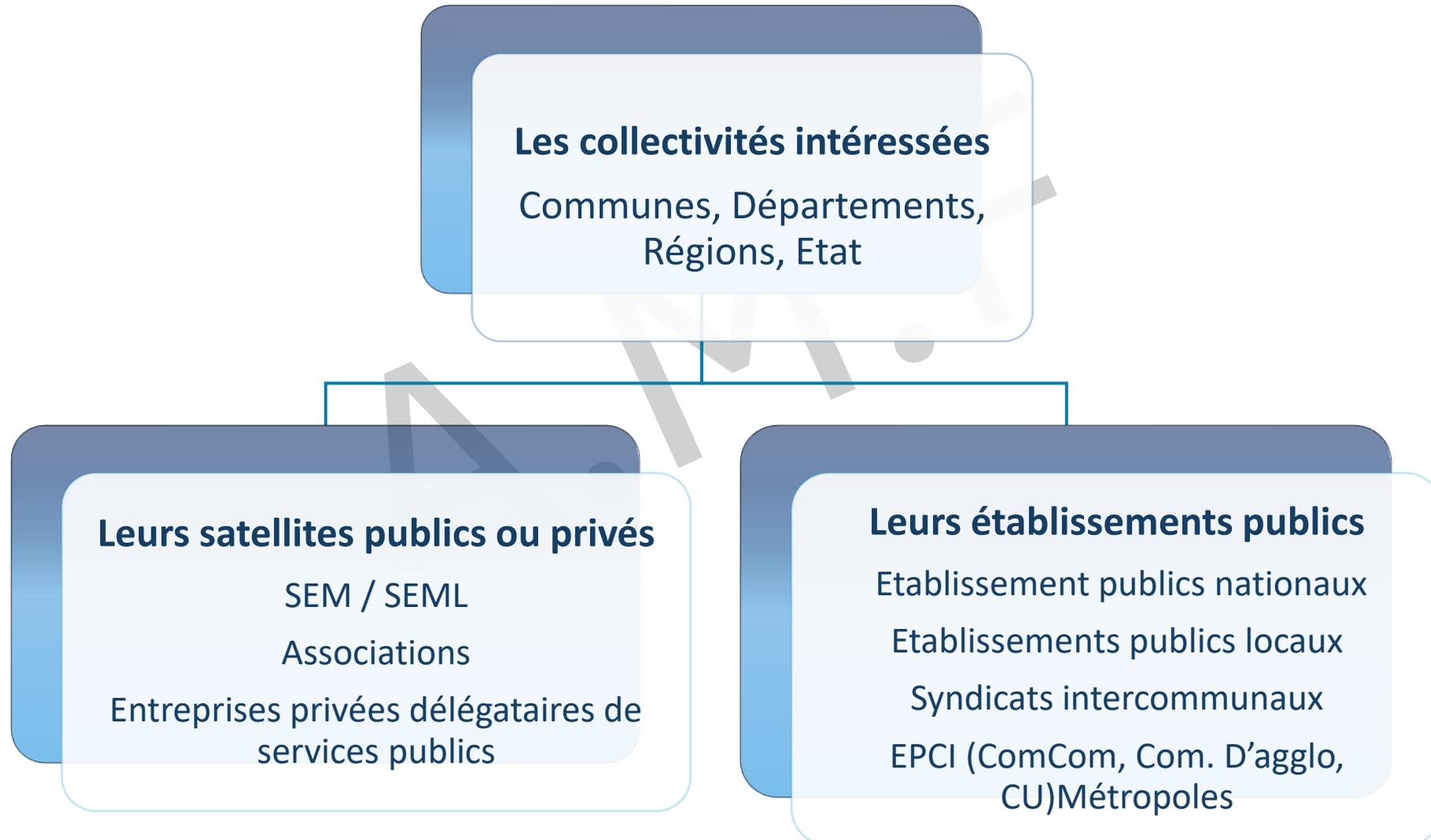
- Ce même délai est également applicable à certaines restrictions concernant la communication des candidats



➤ L'article L. 52-1 du code électoral encadrant la communication institutionnelle en période préélectorale vise « *le territoire des collectivités intéressées par le scrutin* »

➤ **Il faut considérer que l'interdiction frappe le territoire de toutes les collectivités, qu'elles soient directement ou indirectement concernées par le scrutin, c'est-à-dire dès lors que se déroule sur leur territoire une élection (CE, 28 juillet 1993, *Elections cantonales de Bordères-sur-L'Echez*, n°142586).**

Dans cette même logique, un maire non-candidat ne peut soutenir les membres de son équipe candidats par le biais des moyens de communication institutionnelle



Définition : La **communication institutionnelle** a pour objet d'informer les habitants des décisions prises par la collectivité ou des faits présentant un intérêt local, de manière neutre et objective.

Elle se distingue de la communication politique qui peut faire état de projets non réalisés, formuler des promesses ou revêtir un caractère partisan.



Il est nécessaire d'assurer la continuité de la communication institutionnelle !

Distinguer la communication institutionnelle de la communication du candidat

Message informatif ou discours électoraliste ?

En période préélectorale, il est parfois difficile d'apprécier si l'initiative de la communication est engagée dans le but d'apporter une information objective sur les affaires locales ou si le discours est inspiré par des considérations électoralistes. En effet, il peut sembler légitime que dans un cadre comme dans un autre l'élu souhaite présenter ses actions dans des termes avantageux

L'encadrement de la communication en période pré-électorale

Raisons pour lesquelles le législateur a institué des limites qui entrent en vigueur désormais 6 mois avant le premier jour du mois durant lequel auront lieu les élections concernées, soit pour les prochaines élections municipales de mars 2026, le 1er septembre 2025

Quelle était la volonté du législateur ?

Le législateur a voulu assurer l'égalité entre les candidats, qu'ils disposent ou non d'un mandat

Restrictions prévues par le code électoral

- ▶ **prohibition des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la collectivité – art. L. 52-1, al. 2 du code électoral**
- ❖ **« 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. ... Les dépenses afférentes sont soumises aux dispositions relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales contenues au chapitre V bis du présent titre.»**



Le code électoral n'a pas défini de manière exhaustive les modes de communication soumis à la réglementation en période préélectorale.

Tous les supports de communication de la collectivité peuvent être concernés !

- ❖ Bulletins et magazines d'information, flyers
- ❖ Discours prononcés lors d'évènements sportifs ou culturels
- ❖ Cérémonies publiques : inaugurations, poses de première pierre, hommages civils ou militaires, cérémonies de vœux, ...
- ❖ Cartes de vœux
- ❖ Reunions publiques
- ❖ Site internet et réseaux sociaux (blogs, comptes X, Facebook, Instagram, TikTok, Bluesky, tribunes politiques...)



Les 4 critères retenus par le juge

- **neutralité** du contenu
- **régularité** de la communication ou de la manifestation
- **antériorité** de l'action de communication
- **identité** de la forme du support de communication ou de la manifestation





➤ **neutralité du contenu : critère le plus important**

➔ Le message diffusé doit être strictement informatif, factuel, pratique. Il doit éviter de faire mention, même indirectement, du prochain scrutin et conserver un ton neutre, sans prosélytisme électoral.

- **régularité de la communication ou de la manifestation**
- **antériorité de l'action de communication**
- **identité de la forme du support de communication ou de la manifestation**

- neutralité du contenu : critère le plus important.



➤ régularité de la communication ou de la manifestation

Il convient de conserver la fréquence habituelle de la publication ou manifestation

- antériorité de l'action de communication
- identité de la forme du support de communication ou de la manifestation

- **neutralité du contenu : critère le plus important.**
- **régularité de la communication ou de la manifestation**



➤ **antériorité de l'action de communication**

L'action de communication doit correspondre à une pratique antérieure à la période préélectorale et ne doit pas avoir été créée ou organisée spécifiquement en vue des élections.

- **identité de la forme du support de communication ou de la manifestation**

- **neutralité du contenu : critère le plus important.**
- **régularité de la communication ou de la manifestation**
- **antériorité de l'action de communication**



➤ **identité de la forme du support de communication ou de la manifestation**

Forme habituelle : tirage, pagination, charte graphique, qualité de l'impression ou du papier, pour les cérémonies et réunions publiques, inaugurations ...

Pour déterminer la validité du scrutin, le juge examine notamment :

- ❖ **l'écart de voix et le respect du principe d'égalité entre les listes et candidats**
- ❖ **le degré de propagande**
- ❖ **la bonne foi du candidat**
- ❖ **l'impact du message diffusé sur les électeurs**
- ❖ **le contenu des informations diffusées**

Sanctions électorales, pénales et financières



Sanctions électorales

annulation du scrutin, voire inéligibilité du candidat élu



Sanctions financières

Réduction du remboursement ou rejet du compte de campagne



Sanctions pénales

75 000 € d'amende au maximum

ILLUSTRATIONS PRATIQUES



Précautions à prendre

- ❖ **veiller à son contenu qui doit demeurer strictement informatif**
- ❖ **éviter tout changement significatif** dans la présentation, le volume, le contenu ou le ton du bulletin (sauf à le rendre plus neutre)
- ❖ **éviter d'augmenter le nombre ou la dimension des photographies** des élus candidats
- ❖ **veiller à ce que les photographies des élus candidats ne concernent que des événements où ils apparaissent dans l'exercice de leur mandat** et à ce que **les légendes ne revêtent pas un caractère laudatif**



Les numéros du bulletin municipal sont parus conformément à la **périodicité habituelle** de cette revue et se **sont bornés à donner à la population des informations générales** concernant notamment **la fiscalité de la commune, les travaux concernant le futur hôtel de ville, la vidéosurveillance, le logement et les espaces verts** ; ces éléments ne sauraient, eu égard à leur contenu, être regardés comme ayant été destinés à faire la promotion publicitaire de la municipalité sortante (CE, 27 juillet 2015, *Election municipale de Bezon*, n°385775).



La diffusion d'un bulletin municipal présentant, de manière particulièrement avantageuse, les réalisations de la commune, quand bien même le ton favorable de la présentation ne diffère pas de celle des précédents bulletins municipaux, et **comportant un éditorial du maire prenant ouvertement parti en faveur des candidats issus de la liste municipale sortante** présente le caractère d'une campagne prohibée de promotion publicitaire (CE, 3 décembre 2014, , *Election municipale de La Croix Saint-Leufroy*, n° 382217).



Précautions à prendre

- ❖ conférer une tonalité neutre aux propos (aucune connotation électorale)
- ❖ éviter tout changement de la présentation
- ❖ maintenir la forme habituelle (ne pas ajouter de photographies s'il n'y en a pas habituellement, ne pas augmenter le nombre de caractères, ...)



Les risques:

- Qualification d'une campagne de promotion publicitaire
- Réintégration des couts relatifs à la réalisation, l'impression et la distribution de la page concernée au prorata de la place de cet édito dans le bulletin d'information.



OUI Si l'édito a une longueur supérieure à la longueur habituelle des éditos habituellement signé par le maire, eu égard au ton employé, qui se borne à la présentation d'informations de caractère général et ne contient aucun élément de polémique électorale, ne constitue pas une campagne de promotion publicitaire (*CE, 16 janvier 2015, Election municipale de Marcy-L'Etoile, n°382136*).



NON Le bulletin municipal diffusé aux électeurs moins de six mois avant le premier tour des élections municipales avec La rubrique "le mot du maire" de ce bulletin, qui contient plusieurs photos du maire et retranscrit le discours qu'il a prononcé au cours de la cérémonie des voeux et dressant un bilan avantageux et à certains égards polémique de l'action menée par la municipalité au cours du mandat écoulé, tout en évoquant de manière inappropriée les opposants à certains projets entrepris par la municipalité. doit être regardé comme une campagne de promotion publicitaire (*CE, 22 octobre 2014, Election municipale de Bouchain, n°382821*).



Précautions à prendre

- ❖ respecter le parallélisme s'il existe des espaces d'expression réservés à la majorité
 - ❖ éviter de les supprimer
 - ❖ veiller à prévoir un tel espace sur toutes sortes de publication (papier et électronique)
 - ❖ veiller à n'exercer aucun contrôle sur le contenu sauf en cas de délits de presse et troubles à l'ordre public et de non-respect du règlement intérieur
-  Les élus de l'opposition peuvent donc utiliser les tribunes libres pour appeler à voter pour un candidat !

- **les candidats sont autorisés à réaliser un bilan de mandat financé par les fonds destinés au financement de la campagne**



cette pratique est à proscrire lorsque c'est la collectivité qui publie et finance un tel bilan

Le Conseil d'Etat a jugé que la diffusion d'un bulletin exceptionnel, imprimé à 10 500 exemplaires et intitulé « Montargis.fr » par la commune, ne présentant pas de périodicité habituelle et qui rappelle de façon détaillée les travaux réalisés par la municipalité sur une période de 10 ans, constitue une campagne de promotion publicitaire au sens de l'article L.52-1 du code électoral. (CE, 16 juillet 2012, Elections cantonales de Montargis, n°353979)



Le bulletin présentant les réalisations et la gestion de l'équipe municipale sortante sous un angle particulièrement favorable, introduit par un éditorial signé du maire, qui se conclut par les mots : "6 ans c'est court. Nous avons encore plein de choses à faire, plein d'idées. Les dossiers sont prêts", faisant nommément l'éloge de plusieurs élus candidats sur la liste conduite par le maire sortant et comportant plusieurs éléments de polémique électorale mettant en cause l'équipe municipale précédente méconnaît les articles L. 52-1 et L. 52-8 du code électoral (CE, 6 mai 2015, Election municipale d'Ailly-sur-Noye, n°383305)



Précautions à prendre

- ❖ **Le juge électoral fait en général preuve de sévérité** avec les campagnes d'affichage massives à l'approche du scrutin lorsqu'elles ne sont pas strictement neutres et justifiées par une actualité immédiate
- ❖ **Les risques sont d'autant plus lourds qu'il s'agit d'opérations considérées comme impactantes auprès de l'opinion et financièrement très coûteuses**

CE, 4 juillet 2011, Election régionale d'Ile-de-France, n°383305

Apposition sur treize points d'une commune, d'affiches de quatre mètres sur trois faisant état d'une absence d'augmentation des taux communaux d'imposition pour la treizième année consécutive présentait, au regard du contenu et de la date de lancement de l'opération, le caractère d'une campagne de promotion publicitaire de la gestion d'une collectivité dont le maire sortant a tiré bénéfice (*CE, 13 novembre 2009, Elections municipales de Valence, n°325551*)





Peut-on maintenir les manifestations traditionnelles?

OUI → ne pas modifier la date, les inscrire dans le calendrier habituel appliqué chaque année, sauf à ce que cette modification soit motivée seulement par un fait objectif, indépendant de la volonté de la collectivité

→ éviter de tenir des discours polémiques, vantant les réalisations ou en rapport avec un programme électoral

Exemples :

- Cérémonie des vœux
- Repas des anciens



Peut-on organiser des manifestations exceptionnelles?

- 
- ❖ **attirent le soupçon du juge électoral** lorsqu'elles interviennent à un rythme plus intense qu'à la normale, qu'elles n'ont pas un caractère habituel et ne sont pas justifiées par un fait générateur étranger au scrutin
 - ❖ **la date d'inauguration** doit se tenir soit le jour de la réception des travaux, soit à la date de la **mise en service de l'équipement** ou de **l'ouverture au public**. Le fait d'avancer ou de retarder une inauguration présente une forte présomption électoraliste.



Le programme de communication et les interventions

- ❖ consacrer les moyens habituels pour une manifestation d'un même genre (nombre de flyers, d'affiches, d'articles, types de supports pour annoncer)
- ❖ éviter l'intervention de l'élu candidat si elle n'est pas strictement justifiée



La manifestation organisée afin de célébrer le 30ème anniversaire de la fusion entre deux communes ne contrevient pas aux dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral compte tenu de son programme et de la modestie de son coût, tout comme la manifestation traditionnelle d'ouverture de la saison d'hiver (CE, 20 mai 2005, Elections cantonales de Saint-Gervais, n°273749)



Le juge a considéré que des cérémonies d'inaugurations organisées bien après la mise en fonctionnement d'un équipement sont contraires à l'article L52-1 lorsqu'elles sont répétées et accompagnées d'une campagne de communication d'une ampleur inhabituelle (CE 7 mai 1997, Commune d'Annonay n°176788).



L'application des principes jurisprudentiels aux outils électroniques

- **respect des critères habituels** : neutralité, antériorité, régularité et identité
- **si la création d'un site Internet institutionnel est autorisée**, le juge examinera son contenu pour déterminer s'il a un rôle électoraliste
- ne pas augmenter la **fréquence de diffusion** des bulletins d'information ou newsletters émis uniquement sur le site ou par inscription sur une mailing-list, éviter **les mises à jour artificielles**, sans lien avec une actualité directe, et ne correspondant pas aux informations habituellement relayées sur ce site



Les précautions à prendre

- ❖ la présentation des élus
- ❖ les renvois, le référencement, la charte graphique, les noms de domaine : éviter les confusions
- ❖ l'archivage de supports : **c'est la date de visionnage qui est pris en compte et non la date de mise en ligne ou de diffusion de la publication.**



Nettoyage du site internet avant le 1^{er} septembre 2025



Les précautions à prendre

- ❖ Il existe deux spécificités sources de risques importants, : **l'immédiateté et l'interaction.**
- ❖ **la porosité entre les RS institutionnels et ceux des candidats issus de la majorité peut occasionner des risques juridiques :**
 - Il est déconseillé aux exécutifs de transformer leur compte d'élu en compte de candidats pour bénéficier de leurs abonnés
 - Les posts institutionnels doivent éviter de taguer les comptes des élus candidats
 - Les candidats sur leurs comptes électoraux doivent éviter de faire des allusions à leur action d'élu



Tout comme le site internet, nettoyage des réseaux sociaux avant le 1^{er} septembre 2025



Une communication sur les réseaux sociaux de la ville dans des termes mesurés et quatre mois avant le premier tour ainsi que la diffusion d'une vidéo de la Maire de présentation factuelle des actions mises en place par la commune pendant la période du confinement, ne sont pas constitutifs d'une campagne de promotion publicitaire ou d'un avantage consenti à un candidat (CE, 30 décembre 2021, Election municipale de Fresnes, n° 451385).



Une page « Facebook » publique, d'un maire, créée pour promouvoir son action en qualité de maire mais qui a évolué dans son contenu plus la date du scrutin approchait (mélange entre informations institutionnelles et propagande électorale) avec un ton glissant progressivement vers de la polémique électorale. L'interaction avec le site officiel de la commune a créé une confusion dans l'esprit des électeurs. Le Conseil d'Etat a donc annulé le scrutin, eu égard à l'écart de 5 voix séparant les deux listes (CE, 6 mai 2015, n° 382518 ; voir aussi CE, 12 mars 2021, Election municipale de Sainte-Anne, n°441734)



Les initiatives et pratiques à exclure par la Collectivité à compter du 1er septembre 2025



Exemples de questions à se poser avant d'envisager une communication



Neutralité

message informatif ou électoraliste (partis pris politiques ou électoraux, usage de termes neutres ou laudatifs, élément de polémique électorale ou non ...)?



Nature de la communication

présentation de l'action ou du support sous un angle plus favorable ?
propos tenus ou supports utilisés mettent-ils en valeur un élu candidat ou un groupe politique ?



Temporalité des actions de communication

fait générateur de l'action de communication : initiée ou modifiée après le 1er septembre 2025 ?
pratique habituelle et antérieure au 1er septembre 2025 ou nouveauté ?



Supports et modalités de communication

confusion ou non dans l'esprit des électeurs (avec les supports institutionnels) ?

Au 1^{er} septembre 2025

15 jours avant scrutin

La veille du scrutin et le jour J

Interdiction d'utiliser à des fins de propagande électorale tout procédé de publicité commerciale par voie de presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle .

Interdiction de réaliser des campagnes de promotion publicitaire des actions de la collectivité.

Don prohibé venant de toutes personnes morales (exception des partis ou groupements politiques).

Références – Articles L.50-1 , L52-1 alinéa 2 et L52-8 du code électoral.

Période officielle de campagne

Encadrement de l'affichage légal aux emplacements prévus à cet effet.

Il est également interdit de publier un élément nouveau de polémique électorale à un moment où l'adversaire se trouve dans l'incapacité d'exercer son droit de réponse.

Références – Articles L.51 et L48-2 du code électoral.

«A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de :

1° Distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents ;

2° Diffuser ou faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale ;

3° Procéder, par un système automatisé ou non, à l'appel téléphonique en série des électeurs afin de les inciter à voter pour un candidat ;

4° Tenir une réunion électorale.»

Références – Articles L.49 du code électoral.

► **Pour anticiper les risques, s'informer : www.amf.asso.fr**

- ❖ **Note de l'AMF relative à la communication, réf. : BW42567**
- ❖ **Note de l'AMF relative aux règles de financement, réf. : BW42566**
- ❖ **Une rubrique dédiée aux élections municipales (à venir)**