

## Communication

*Cette note est rédigée dans un objectif de simplification. Elle est donc générale, et peut ne pas s'appliquer aux cas particuliers. Elle est également fondée sur le droit et la jurisprudence en vigueur au moment de sa rédaction. Elle pourrait donc être affectée par des évolutions futures et de ce fait, ne plus être adaptée. Enfin, elle n'a pas vocation à être communiquée, ni à être rendue publique sans accord préalable de la Direction du Secrétariat Général. Nous vous conseillons de contacter SVP ou la cellule ingénierie en cas de besoin.*

En matière de communication en période électorale, il convient de distinguer les moyens de communication institutionnelle des moyens de communication propres au candidat. Les dernières font l'objet de dispositions différentes (interdiction de polémique électorale tardive, de propagande la veille du scrutin et des démarches envers l'électeur le jour du scrutin).

Le droit électoral prévient toute rupture d'égalité entre les candidats à une élection afin de garantir la sincérité du scrutin. Certaines dispositions concernent tout particulièrement les candidats sortants : un élu en place ne doit pas utiliser les moyens dont dispose la collectivité à la tête de laquelle il se trouve pour les besoins de sa campagne. En période pré-électorale (à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2025) les personnes publiques sont soumises à 2 principales règles. Le contrôle de ces règles s'accroît à l'approche des élections.

### **1. L'interdiction de promotion publicitaire de la gestion ou des réalisations d'une collectivité (article 52-1 Code électoral alinéa 2)**

La notion de « collectivité » s'interprète au sens large, elle s'applique ainsi aux EPCI (Conseil constitutionnel, n° 2002-2645, 14 novembre 2002, A.N., Aisne) mais également à leurs satellites publics ou privés (comme les SEM, les SPL, les délégataires de services publics, les OPH...).

---

*« 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. Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, cette interdiction ne s'applique pas à la présentation, par un candidat ou pour son compte, dans le cadre de l'organisation de sa campagne, du bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus. Les dépenses afférentes sont soumises aux dispositions relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales contenues au chapitre V bis du présent titre. »*

---

## 2. L'interdiction de participer au financement de la campagne électorale d'un candidat (article 52-8 du Code électoral alinéa 2)

Cette interdiction peut concerner des moyens de communication, ils pourront alors relever des 2 interdictions de l'article L. 52-1 et L.52-8. Mais il peut également s'agir de mise à disposition d'agents ou de matériels à titre gratuit qui relèvera alors seulement de l'article L.52-8.

---

*« Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. Les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ne peuvent ni consentir des prêts à un candidat, ni lui apporter leur garantie pour l'obtention de prêts. »*

---

## Le faisceau d'indices jurisprudentiel

Pour l'application de ces interdictions, le juge électoral a dégagé un faisceau d'indices jurisprudentiel permettant de déterminer si une action peut être qualifiée de don prohibé et/ou de campagne de promotion publicitaire. Le juge de l'élection apprécie le support de communication au regard de :

- **Son ANTÉRIORITÉ** : la caractérisation d'une campagne de promotion ou d'un don prohibé sera d'autant plus hypothétique que l'action de communication aura un caractère habituel et traditionnel, tel que l'envoi d'un bulletin municipal périodique ou l'organisation de réunions de présentation du budget annuelles (CE, 6 février 2002, Elections municipales de Pont-de-Cheruy, n°234903). L'opération de communication ne doit pas être créée ou organisée spécialement à l'approche du scrutin. **Le juge est méfiant en cas de tout changement intervenu pendant la période pré-électorale.** Elle n'est donc pas propice à la mise en place de nouveaux outils de communication. À défaut de pouvoir se prévaloir d'un historique favorable, la personne morale doit être en mesure d'établir que l'opération présente une utilité publique avérée et que sa création ou sa modification est justifiée par des circonstances particulières ;
- **Sa CONTINUITÉ/ RÉGULARITÉ** : la collectivité peut continuer les actions de communication régulièrement organisées mais elle ne peut en modifier l'identité de la forme ou du support et la périodicité. L'opération de communication ne doit pas avoir été « anticipée ou retardée en vue d'influencer le vote prochain des électeurs ». Elle ne doit pas non plus contenir

plus de pages ou de numéros que d'habitude, une nouvelle charte graphique... Toutefois, il est possible de modifier la présentation si cela n'a pas pour objet de mettre en valeur l' élu et les réalisations de la collectivité ;

- **Sa NEUTRALITÉ/ OBJECTIVITÉ** : au-delà de la présentation du support, le juge apprécie surtout le contenu de l'information véhiculée par la personne morale. **C'est là un critère déterminant, il prévaudra dans l'appréciation faite par le juge.** L'information délivrée dans les campagnes de communication ne doit comporter que des messages politiquement neutres, à caractère purement informatif (CE, 30 décembre 2010, Elections régionales de Midi-Pyrénées, n°338189). Il ne peut être fait mention de projets au-delà de la fin du mandat, l'information aura alors le caractère de promesse électorale.

Il s'agit bien d'indices et **non de critères cumulatifs** ainsi le fait qu'ils ne soient pas réunis simultanément n'empêche pas le juge de l'élection de considérer qu'il se trouve en présence d'une campagne prohibée. Une communication habituelle mais dont le contenu contient des propos à caractère électoral sera prohibée.

### **L'information est à distinguer de la promotion, faire savoir et non faire valoir !**

L'information des administrés doit continuer à être délivrée lorsqu'elle apparaît nécessaire. Toute la difficulté consiste dès lors à **distinguer ce qui relève de l'information légitime de la population sur un projet qui la concerne de ce qui constitue de la propagande électorale** à travers la présentation d'un projet. Il appartient donc de se demander, si hors période électorale, les actions de communication auraient eu lieu et surtout de la même manière.

- Exemple : la stricte information sur la construction d'une piscine sur le territoire communal à la suite du transfert de la compétence « équipements sportifs » à une communauté peut être délivrée à la population, y compris dans le délai de six mois avant l'élection, à condition qu'elle soit justifiée par l'actualité (le projet a une réalité sur laquelle il convient de communiquer au moment où l'information est donnée), qu'elle ne fasse pas l'objet d'une diffusion exagérément importante, qu'elle ne contienne pas d'élément de personnalisation d'un élu (photographie, éditorial signé, emploi de la première personne) et que sa tonalité soit totalement neutre.

## Les sanctions encourues

Le droit pénal sanctionne des comportements considérés contraires aux valeurs de la société. Ainsi, il ne prend pas en compte les conséquences sur les élections mais s'attache à l'infraction elle-même.

Le droit électoral prévient toute rupture d'égalité entre les candidats à une élection afin de garantir la sincérité du scrutin. Certaines dispositions concernent tout particulièrement les candidats sortants : un élu en place ne doit pas utiliser les moyens dont dispose la collectivité à la tête de laquelle il se trouve pour les besoins de sa campagne.

- **Pénale** :

- Violation de l'interdiction de promotion publicitaire de la gestion ou des réalisations d'une collectivité (article L. 52-1 du Code électoral) : pour l'auteur de la campagne, 75 000 € d'amende (art. 90-1 du même code). Pour tout candidat en cas de scrutin uninominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste qui aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, de publicité commerciale, 3 750 € d'amende et un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement (article L.113-1, 6° du même code),
  - Violation de l'interdiction de participer au financement d'une campagne électorale (article L.52-8 du Code électoral) : 45 000 € d'amende et 3 ans d'emprisonnement (article L. 113-1 du même code). Cette sanction est applicable autant au candidat qu'à l'auteur du don,
- **Électorale** : une fois l'irrégularité caractérisée, le juge électoral apprécie si elle a été de nature **à altérer la sincérité du scrutin et s'il y a un écart faible entre les voix obtenues par les candidats** (CE, 5 juin, 1996, Elections municipales de Morhange, n°173642). Si tel est le cas, le scrutin peut être annulé ou rectifié (il s'agit de retrancher des voix),
- **Financière** : les articles L.52-4 et suivants du Code électoral règle le financement des élections. Il existe un risque de requalification des dépenses en cas de dons ou de promotion publicitaire et ainsi de leur intégration dans le compte de campagne. Cela peut amener à un dépassement du plafond des dépenses électorales. La Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) pourra décider de rejeter le compte de campagne et de saisir le juge de l'élection, qui pourra déclarer le candidat inéligible pour 3 ans maximum. Le candidat pourra également se voir refuser le remboursement de ses dépenses de campagne par l'État.

## Applications pratiques :

### 1. Mise en place de l'usine à sites

Il ressort des éléments présentés précédemment que l'utilisation nouvelle par une commune de l'usine en période électorale peut-être contraire aux interdictions fixées durant cette période. En effet, la mise en place d'un nouveau support de communication permettant de valoriser l'action communale durant cette période peut être considéré à la fois comme contraire aux critères d'antériorité et de continuité.

### 2. La réalisation de projets dans la période pré-électorale

Si la période électorale n'impose pas l'arrêt de l'action communale, le démarrage de travaux tardivement dans cette période expose à des risques en fonction de la communication effectuée autour de l'évènement. Il convient alors d'éviter les

communications mettant en valeur le bilan des élus. Il s'agit donc d'adopter une posture « strictement factuelle et exempt de toute polémique électorale »<sup>1</sup>.

Dans son raisonnement, le juge prend en compte la possibilité pour la commune de réaliser le projet en dehors de cette période. Ainsi, un projet qui aurait pu être réalisé en dehors de cette période sera examiné plus sévèrement.

---

<sup>1</sup> CE, 2 février 2022, *ville de Nogent-Sur-Marne*, n°451371

### 3. La Cérémonie des vœux

La Cérémonie des vœux ne constitue pas en elle-même un élément de propagande prohibé. Toutefois, le juge étudie la dimension, le lieu, les invités et le contenu au regard des principes présentés précédemment pour déterminer le possible caractère de propagande. Ainsi, il sera utile de se conformer sur ces éléments aux pratiques antérieures en se limitant à la présentation d'information.

#### Synthèse :

A partir du 1<sup>er</sup> septembre 2025 les moyens de communication institutionnels ne peuvent agir comme des éléments de propagande électorale. Il est donc nécessaire de distinguer les moyens de communication propres aux élus et ceux de la commune.

Le juge étudie le fait qu'une communication municipale constitue un élément de propagande au regard de plusieurs éléments :

- Les actions de communication doivent avoir un caractère antérieur à la période pré-électorale,
- Les moyens de communication doivent être identiques à la période pré-électorale,
- La fréquence de communication ne doit pas être accélérée par rapport à celle existant antérieurement à la période pré-électorale,
- Les moyens communaux doivent présenter les actions municipales en adoptant une posture « strictement factuelle et exempt de toute polémique électorale ».