

Sécuriser la communication des collectivités et le financement des campagnes en période préélectorale

Intervention d'Aloïs RAMEL du 28 avril 2025



Rappel du calendrier des élections municipales 2026

- *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 1^{er} septembre 2025
 - ❖ Avant cette date, tout type de communication institutionnelle est libre
- *Ce même délai est également applicable à certaines restrictions concernant la communication des candidats*

Remarque liminaire quant au champ d'application géographique des limitations

- ❖ L'article L. 52-1 du code électoral encadrant la communication institutionnelle en période préélectorale vise « *le territoire des collectivités intéressées par le scrutin* » mais il ne faut pas se méprendre sur la portée de cette phrase.
- ❖ 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

Plan de l'intervention

- 1- Définir la communication institutionnelle
- 2- Distinguer la communication institutionnelle de la communication du candidat
- 3- Les différentes limites légales à respecter s'agissant de la communication institutionnelle
 - L'article L. 52-1 du Code électoral
 - L'article L. 52-8 du Code électoral
- 4 - Les grands principes de financement des campagnes
- 5- La distinction avec les limites légales applicables à la communication du candidat
- 6- Principes jurisprudentiels et analyse des risques en matière de communication institutionnelle
- 7- Les outils de communication en jurisprudence

1- Définir la communication institutionnelle

- *Qu'est-ce que la communication institutionnelle ?*
- *La nécessaire continuité de la communication institutionnelle*
- *Accomplir le mandat et Mener la campagne électorale*

2- 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 1^{er} 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

3- Les différentes limites légales à respecter s'agissant de la communication institutionnelle

➤ *L'article L. 52-1 alinéa 2 du code électoral – Interdiction de toute campagne de promotion publicitaire*

❖ **CHAMP D'APPLICATION**

- ✓ Le Code électoral interdit les campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité, par les collectivités intéressées par le scrutin, dans les 6 mois précédant le 1^{er} jour du mois des élections. Soit à compter du 1^{er} septembre 2025 pour les prochaines élections municipales
- ✓ Pas de définition légale mais on peut dire qu'il y a campagne de promotion publicitaire si l'initiative de communication dépasse l'information classique pour devenir un instrument de promotion des réalisations d'une commune et de ses élus
- ✓ S'étend à tous les supports de communication, internes ou externes, bulletin d'information, site internet, affiches, photographies, cartes de visites, courriers, etc.

3- Les différentes limites légales à respecter s'agissant de la communication institutionnelle

➤ *L'article L. 52-1 alinéa 2 du code électoral – Interdiction de toute campagne de promotion publicitaire*

❖ *EXEMPLES JURISPRUDENTIELS*

- ✓ *CE, 29 juillet 1993, Elections cantonales de Bordères-sur-l'Echez, n°142586*
- ✓ *CE, 10 juillet 2009, Elections municipales de Briançon, n° 322070*
- ✓ *CE, 16 mars 2016, Elections cantonales de Niort 3, n°394533*
- ✓ *CE, 17 avril 2015, Elections municipales d'Audenge, n°382194*

3- Les différentes limites légales à respecter s'agissant de la communication institutionnelle

➤ *L'article L.52-1 alinéa 2 du code électoral – Interdiction de toute campagne de promotion publicitaire*

❖ *SANCTIONS*

- ✓ *Risque sur la validité de l'élection à l'occasion d'une protestation électorale*
- ✓ *Risque important que la méconnaissance de L. 52-1 entraîne celle de L. 52-8 du Code électoral prohibant les dons des personnes morales (développé par la suite)*
- ✓ *De plus, en cas de méconnaissance de l'article L. 52-1 du Code électoral, l'auteur de la campagne peut être puni d'une amende de 75 000 euros, aux termes de l'article L. 90-1 du Code électoral*

3- Les différentes limites légales à respecter s'agissant de la communication institutionnelle

➤ *L'article L. 52-8 du code électoral – Les dons prohibés*

❖ *CHAMP D'APPLICATION*

- ✓ Loi du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections : réduction de 1 an à 6 mois avant le 1^{er} jour du mois du 1^{er} tour
- ✓ Interdiction de la participation des personnes morales, dont celles de droit public, à l'exception des partis ou groupements politiques, au financement de la campagne électorale d'un candidat, sous quelque forme que ce soit
- ✓ Des actions de communication institutionnelle en faveur d'un candidat peuvent constituer des dons
- ✓ Ces dons se matérialisent par la valorisation, directe ou indirecte, du bilan, de l'action ou de l'image d'un élu candidat notamment à travers la promotion de l'institution

3- Les différentes limites légales à respecter s'agissant de la communication institutionnelle

➤ *L'article L. 52-8 du code électoral – Les dons prohibés*

❖ **EXEMPLES JURISPRUDENTIELS**

- ✓ *CE, 31 janvier 1997, Elections municipales de Mende, n°179300*
- ✓ *CE, 13 novembre 2009, Elections municipales de Valence, n°325551*
- ✓ *CE, 10 juillet 2009, Elections municipales de Briançon, n°322070*
- ✓ *CE, 11 février 2015, Elections municipales de Pibrac, n°382686*

3- Les différentes limites légales à respecter s'agissant de la communication institutionnelle

➤ *L'article L. 52-8 du code électoral – Les dons prohibés*

❖ **SANCTIONS**

- ✓ Les sanctions peuvent être prononcées soit à l'occasion d'un recours devant le tribunal administratif dirigé contre les élections, soit à l'occasion du rejet du compte de campagne par la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP), qui dans ce cas est amenée à saisir le tribunal administratif
- ✓ Si la réintégration du montant des dons prohibés dans le compte de campagne a pour effet d'entraîner un dépassement du plafond des dépenses électorales ou si la méconnaissance constitue une irrégularité particulièrement grave, la CNCCFP pourra décider de **rejeter le compte de campagne** et de saisir le juge de l'élection, qui pourra **déclarer le candidat inéligible**

4 - Les grands principes de financement des campagnes

- ✓ Pour toutes les élections, quelle que soit la taille de la collectivité
- ✓ Pour les élections dans les collectivités de plus de 9 000 habitants:
 - Obligations financières et comptables, à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois de l'élection
 - Conséquences

5- La distinction avec les limites légales applicables à la communication du candidat

Actions prohibées	Application temporelle	Sanctions
Procédé de publicité commerciale par voie de presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle ou électronique	6 mois avant le 1 ^{er} jour du mois du 1 ^{er} tour	Possible invalidation du scrutin Sanctions financières possibles en cas de réintégration dans le compte de campagne Sanctions pénales des articles L. 90-1 et L. 113-1
Affichage électoral en dehors des panneaux prévus pendant la campagne officielle	6 mois avant le 1 ^{er} jour du mois du 1 ^{er} tour	Possible invalidation du scrutin (cas extrême) Amende 9 000 € de l'article L. 90
Diffusion ou commentaire de sondages électoraux	La veille et le jour de chaque tour de scrutin	Possible invalidation du scrutin Sanctions financières possibles en cas de réintégration dans le compte de campagne Sanctions pénales de l'article L. 113-1
Distribution de bulletins, circulaires et autres documents (tels que les tracts)	À partir de la veille du scrutin à zéro heure	Possible invalidation du scrutin
Diffusion par tout moyen de communication au public par voie électronique de tout message de propagande électorale	A partir de la veille du scrutin à zéro heure	Possible invalidation du scrutin
Appels téléphoniques en série des électeurs pour les inciter à voter pour un candidat	A partir de la veille du scrutin à zéro heure	Possible invalidation du scrutin
Réunion électorale	A partir de la veille du scrutin à zéro heure	Possible invalidation du scrutin
Confusion entre les outils numériques institutionnels et ceux des candidats	Pendant toute la période électorale	Possible invalidation du scrutin pour manœuvre Sanction pénale de l'article L. 97 (cas extrêmes)
Diffusion tardive d'éléments nouveaux de polémique électorale auxquels les adversaires n'ont pas eu le temps de répondre	Surtout à partir de l'avant-veille du scrutin mais libre appréciation du juge électoral	Possible invalidation du scrutin si influence déterminante de la polémique nouvelle Sanction pénale de l'article L 97 (cas extrêmes)
Extension des interdictions et restrictions prévues par le code électoral en matière de propagande à tout message ayant le caractère de propagande électorale diffusé par tout moyen de communication au public par voie électronique	Transposition des délais précédents	Transposition des sanctions précédentes

6- Principes jurisprudentiels et analyse des risques en matière de communication institutionnelle

➤ *Un faisceau de quatre indices*

❖ **NEUTRALITÉ DU CONTENU**

L'information délivrée dans les campagnes de communication ou à l'occasion de la manifestation ne doit comporter que des messages politiquement neutres, à caractère purement informatif

❖ **ANTÉRIORITÉ DE L'ACTION DE COMMUNICATION OU DE LA MANIFESTATION**

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

❖ **RÉGULARITÉ DE LA COMMUNICATION OU DE LA MANIFESTATION**

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

❖ **IDENTITÉ DE LA FORME DU SUPPORT DE COMMUNICATION OU DE LA MANIFESTATION**

La forme habituelle de la publication ou manifestation doit être conservée (même tirage, pas de modification de la pagination en augmentant notamment le nombre de pages, pas de modification de la charte graphique, pas de modification de la qualité de l'impression ou du papier, pas d'augmentation du nombre ou de la qualité des invités)

7- Les outils de communication en jurisprudence

➤ *Le Bulletin d'information générale*

❖ *LE CONTENU DU BULLETIN D'INFORMATION GÉNÉRALE*

✓ *Les précautions à prendre*

- Dans la mesure où elle bénéficie d'une antériorité évidente, la publication d'un bulletin d'information générale n'a pas à être interrompue, durant la période préélectorale précédant les élections.
- Il convient, cependant, d'observer certaines précautions.

✓ *Les risques*

- Qualification d'une campagne de promotion publicitaire si les précautions ne sont pas respectées et **réintégration des coûts** relatifs à la réalisation des pages concernées et à leur impression, voire de la distribution si c'est tout le bulletin qui peut être qualifié de campagne de promotion publicitaire.

✓ *Exemples jurisprudentiels*

7- Les outils de communication en jurisprudence

➤ *Le Bulletin d'information générale*

❖ *LA PLACE DE L'EDITORIAL*

✓ *Les précautions à prendre*

- Un éditorial du maire peut continuer à figurer au bulletin d'information même s'il est candidat, à la condition que la publication d'un tel éditorial soit habituelle, que sa présentation ne change pas, et que son contenu demeure strictement informatif.

✓ *Les risques*

- **Qualification d'une campagne de promotion publicitaire** si les précautions ne sont pas respectées et **réintégration des coûts** 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.

✓ *Exemples jurisprudentiels*

7- Les outils de communication en jurisprudence

➤ *Le Bulletin d'information générale*

❖ *LES TRIBUNES LIBRES*

- Cet espace n'a pas vocation à disparaître dans la période préélectorale, où les élus de l'opposition doivent pouvoir continuer d'informer les administrés de leur point de vue sur les affaires locales.
- Publications concernées

✓ *L'évolution jurisprudentielle*

✓ *Les risques en cas de suppression*

- La suppression des tribunes libres en période préélectorale n'est pas de nature à exercer une quelconque influence sur le résultat des élections, en revanche le risque est de **méconnaître l'article L. 2121-27-1 du CGCT**
- Attention néanmoins à respecter le parallélisme s'il existe aussi des espaces d'expression réservés à la majorité

7- Les outils de communication en jurisprudence

➤ *Le bilan de mandat*

❖ *L'ENCADREMENT LÉGAL*

❖ *LES RISQUES DE MÉCONNAISSANCE DES ARTICLES L. 52-1 ET L. 52-8*

- La publication d'un bilan de mandat par une collectivité a un caractère de propagande électorale (donc, de don prohibé) lorsque le contenu du document dépasse l'information stricte et vante les mérites d'un candidat, relaie les thèmes de sa campagne, contient des éléments de polémique ou se réfère aux scrutins à venir.
- En principe, un candidat a donc vocation à prendre en charge les dépenses relatives à la publication et la diffusion de son bilan.

❖ *ILLUSTRATIONS JURISPRUDENTIELLES*

7- Les outils de communication en jurisprudence

➤ *Les campagnes d'affichage*

❖ *UN MODE DE COMMUNICATION IMPACTANT, SOURCE DE RISQUES*

- 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

❖ *ILLUSTRATIONS JURISPRUDENTIELLES*

7- Les outils de communication en jurisprudence

➤ *Les manifestations*

❖ *LE MAINTIEN DES MANIFESTATIONS TRADITIONNELLES*

- Le juge apprécie le caractère traditionnel de la manifestation pour la qualifier ou non de campagne de promotion publicitaire: les manifestations qui sont organisées chaque année par la collectivité pourront avoir lieu sans difficulté (telles que les vœux)

❖ *LES PRÉCAUTIONS À PRENDRE*

- ✓ *Les manifestations exceptionnelles*
- ✓ *Le programme de communication et les interventions*

❖ *ILLUSTRATIONS JURISPRUDENTIELLES*

7- Les outils de communication en jurisprudence

➤ *Le site internet*

❖ *L'APPLICATION DES PRINCIPES JURISPRUDENTIELS AUX OUTILS ELECTRONIQUES*

- Le seul fait de créer un site institutionnel dans les six mois qui précèdent l'élection ne constitue pas une campagne de promotion (CE, *Commune de Portel*, 2 juillet 1999, n°201622).
- C'est uniquement au regard du contenu du site internet que le juge déterminera s'il a un rôle électoraliste.
- Ce type de support se voit appliquer les mêmes critères que pour les supports habituels de communication, à savoir l'antériorité, la régularité, l'identité, la neutralité (avec la prépondérance habituelle de ce dernier critère).

❖ *LES PRÉCAUTIONS À PRENDRE*

- ✓ *La présentation des élus*
- ✓ *Les renvois, le référencement, la charte graphique, les noms de domaine*
- ✓ *L'archivage de supports*

7- Les outils de communication en jurisprudence

➤ *Les réseaux sociaux*

❖ *LES PRÉCAUTIONS À PRENDRE*

- Il existe deux spécificités marquées, sources de risques importants, à prendre en considération: **l'immédiateté et l'interaction**
- Cela contraint les collectivités à adopter une politique de prudence dans le paramétrage de leurs outils à l'approche des élections
- Plus encore que pour le site internet, la porosité entre les RS institutionnels et ceux des candidats issus de la majorité peut occasionner des risques juridiques

❖ *ILLUSTRATIONS JURISPRUDENTIELLES*

Merci pour votre attention