

Communiquer en période de réserve électorale : un exercice d'équilibrisme



C'est officiel, les élections municipales se tiendront les 15 et 22 mars 2026 et la période préélectorale, encore appelée la période de réserve électorale, s'est ouverte le 1^{er} septembre 2025. D'un point de vue strictement juridique, si cette date n'a pas vocation à lancer la campagne électorale, elle s'accompagne de l'entrée en vigueur de deux limitations fixées par le législateur qui vont conduire les collectivités territoriales à penser et anticiper leur communication institutionnelle durant cette période. Décryptage.

Interdiction de dons et des campagnes de promotion, surveillance et limitation de l'information apportée aux administrés, usage raisonné des outils numériques et réseaux sociaux, événements et festivités à déployer sans ostentation... Les six mois précédant le scrutin des municipales doivent être menés sous le signe de la plus grande prudence s'agissant de la communication institutionnelle des communes, de leurs maires et des élus municipaux.

Dons de personnes morales et campagnes de promotion publicitaire prohibés

Durant la période préélectorale, deux grandes interdictions légales régulent la communication institutionnelle afin d'assurer l'égalité entre les candidats titulaires d'un mandat électif et ceux qui n'en ont pas. Ces limites sont aujourd'hui bien connues. Pour autant, leur application reste toujours périlleuse tant elles sont sujettes à l'appréciation souveraine du juge électoral.

Deux interdictions concernées

Premièrement, il est interdit de réaliser des campagnes de promotion publicitaire de la gestion et des réalisations du mandat qui s'achève (1). La notion de campagne de promotion publicitaire est largement appréciée : elle concerne tous les supports, internes ou externes, imprimés ou numériques, qu'ils soient réalisés et diffusés par la commune intéressée par le scrutin ou par toute autre satellite local au sein duquel un élu peut exercer un mandat de représentation.

À titre d'exemple, la distribution massive dans les boîtes aux lettres du magazine municipal de la ville à des jours de diffusion inhabituels peut être caractérisée de promotion publicitaire par le juge (2).

En revanche, ne constitue pas une telle campagne la diffusion d'un magazine d'information municipale qui se borne à présenter les réalisations et les actions conduites, sans évoquer les candidats ou les élections à venir (3).

Deuxièmement, l'article L.52-8 du code électoral prohibe toute participation d'une personne morale – à l'exception des partis politiques – au financement de la campagne électorale d'un candidat. Cette interdiction s'étend à toute aide, même indirecte ou en nature, y compris aux actions de communication.

En effet, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) assimile à un don prohibé tout avantage accordé sans contrepartie.

Notons encore que l'interdiction de tels dons vise toutes les personnes morales concernées et pas seulement la commune au sein de laquelle se dérouleront les élections, à savoir tous les satellites locaux au sein desquels les élus assurent un mandat de représentation : établissement public territorial (EPT), société d'économie mixte (SEM), société publique locale (SPL), associations, etc.

Les indices à repérer

Ces interdictions ayant été rappelées, reste à identifier, grâce au faisceau d'indices jurisprudentiels dégagé, si une action de communication institutionnelle pourrait être qualifiée de campagne de promotion publicitaire prohibée. Ce faisceau se compose de quatre indices :

- l'antériorité : la poursuite d'une pratique en vigueur apparaîtra habituelle alors que l'innovation peut être sujette à soupçons ;
- l'identité : conserver la forme des supports et le déroulé des événements ;
- la régularité : communiquer selon la même fréquence que pendant le mandat ;
- la neutralité : c'est un indice central et parfois prédominant, qui implique que la communication se contente de délivrer une information purement objective et factuelle.

Au regard de ces éléments, reste à examiner ce qu'une commune ou un EPCI peut réellement faire, en pratique, sans devoir se museler en permanence.

Informer les administrés avec les supports traditionnels

La plupart des supports de communication traditionnels d'une commune pourront être maintenus, sous réserve de quelques ajustements quant à la tonalité et au contenu des propos ou encore à la publication de photographies.

Le bulletin municipal constitue généralement l'outil de communication privilégié d'une collectivité et est donc, à ce titre, particulièrement scruté par les candidats et opposants.

Ainsi donc, s'il peut être maintenu à sa fréquence habituelle de diffusion (notons que les communes qui font paraître quatre ou cinq numéros par an, sans qu'une périodicité fixe n'ait



- Articles L.52-1 et L.52-8 du code électoral.
- Décision n°2023-6285 SEN du 21 mars 2024 du Conseil constitutionnel.

été prévue, peuvent s'exposer en période préélectorale à des risques juridiques accusés), dans les mêmes formes de distribution et selon un volume identique aux précédentes parutions, le bulletin municipal ne peut être considéré et utilisé comme un outil de valorisation des réalisations de la municipalité durant cette période.

Le Conseil d'État, dans sa décision du 10 mars 2021 (4), a ainsi validé la parution d'un bulletin municipal contenant un éditorial

du maire, à condition que celui-ci soit rédigé dans un ton descriptif, sans aucune appréciation politique et qu'il reste conforme à la maquette habituelle. En l'espèce, ce bulletin était publié chaque mois de façon régulière, ce qui a pesé favorablement dans la balance.

L'édito du maire sous surveillance

A ce titre, l'éditorial du maire, qui peut être présenté sous forme de « billet d'humeur », doit être particulièrement contrôlé tant il s'agit souvent pour le maire d'utiliser des termes tels que le « je » et le « nous », éléments forts de personnalisation, et à faire part de ses points de vue qui peuvent, parfois, revêtir une tonalité polémique.

À l'inverse, la haute juridiction a sanctionné à plusieurs reprises des publications spéciales ou valorisantes, émaillées de bilans de mandat, de portraits photographiques ou de discours promotionnels de l'édile (5).

Notons enfin que le maintien des tribunes de la majorité au sein du bulletin municipal peut être une source d'insécurité. En effet, il ne s'agit que d'une tolérance et non d'une obligation légale. On peut donc s'interroger sur la possibilité que le juge électoral puisse, comme il l'a fait un temps s'agissant des tribunes libres (6) avant de se raviser, les qualifier de dons prohibés. Les supprimer paraît être la meilleure recommandation à formuler (lire notre fiche pratique p. 65). ●●●

Data RH : captez vos candidats par la chasse digitale



Une base de données unique
de **2 800 000 candidats qualifiés**
dans les principaux secteurs d'activité
de l'économie française.

Votre campagne DataRH montée
et **envoyée en 1 semaine.**

Contactez-nous :
01 79 06 73 33
recrutement.gazette@infopro-digital.com

Développer ses outils numériques et contrôler ses réseaux

Les sites internet des communes sont également concernés par les interdictions issues des articles L.52-1 et L.52-8 du code électoral. Toutefois, il ressort de la jurisprudence que ce n'est pas tant leur existence ou leur mise à jour qui pose problème, mais leur usage et leur contenu.

Le Conseil d'État a jugé que la création d'un site, même en période préélectorale, n'est pas en soi constitutive d'une campagne publicitaire, dès lors que celui-ci ne comporte pas de valorisation de la gestion municipale ou de la personne du maire (7). Ce principe a été étendu aux sites comportant des vidéos ou autres contenus multimédias (8).

Ainsi donc, la refonte du site d'une commune peut avoir lieu en période préélectorale à la condition que celle-ci ne conduise pas à valoriser les images des élus en insérant davantage de photographies ou une biographie laudative à leur égard.

Attention à la création de nouveaux outils numériques

Cela signifie encore que la création de nouveaux outils numériques n'est pas interdite. A la condition de ne pas en créer plusieurs sur une courte période, a fortiori pendant la période préélectorale, les applications mobiles, chaînes YouTube, radios, comptes Tik Tok ne sont pas, en tant que tels, de nature à méconnaître les limites légales précitées. La vigilance reste néanmoins de mise quant au contenu à y faire figurer. En effet, si une application mobile peut être une simple transposition du site internet existant, en revanche, il en va différemment d'un compte Tik

Tok pouvant avoir pour objectif de personnaliser les élus à travers la publication de vidéos. Si donc, par principe, de tels outils peuvent voir le jour, avec parcimonie, en période préélectorale, il n'en demeure pas moins que leur contenu doit faire l'objet d'une surveillance particulière.

Événements et festivités : oui, mais en toute sécurité

Les événements publics organisés par une commune peuvent constituer des temps forts de la vie locale qui doivent perdurer en période préélectorale, moyennant quelques ajustements. En effet, ce n'est pas la tenue d'un événement en soi qui est problématique, mais son contexte, son format, ses contenus et son articulation avec la campagne électorale.

Présenter ses vœux comme à l'accoutumée

À cet égard, la cérémonie des vœux de janvier 2026 représente, à n'en pas douter, un exercice périlleux. Le Conseil d'État a admis qu'une cérémonie des vœux peut se tenir en période préélectorale dès lors qu'elle s'est tenue chaque année, que la programmation est identique et que la communication est modérée (9). Il faudra donc être vigilant à chaque détail de la cérémonie à prévoir, à savoir le budget, la programmation, la communication avant et après mais aussi les allocutions d'élus. En effet, une prudence renforcée s'impose lorsque le maire (ou un autre élu candidat) prend publiquement la parole lors d'un événement. Son discours doit être strictement institutionnel, sans aucune référence à un bilan ou à des engagements électoraux. Cela se complexifie s'agissant

des vœux dont tout l'enjeu est de dresser le bilan de l'année écoulée et d'ouvrir les perspectives de la nouvelle...

Rester le plus factuel possible

Ainsi, il vaut mieux rester modéré et factuel et annoncer les projets déjà votés et/ou budgétés par l'assemblée sans faire de projections trop lointaines sur l'année 2026. Il peut enfin être recommandé, par précaution, que le maire délègue les prises de parole à un autre élu non candidat pendant cette période.

S'agissant des événements ponctuels, la fixation de la date revêtira une importance considérable. Tous ces éléments doivent conduire les communes à conserver tous les échanges et éléments justificatifs relatifs à l'organisation de leurs événements durant la période préélectorale.

Les limites légales applicables en période préélectorale n'ont pas connu d'évolutions ces dernières années. La jurisprudence ne cesse néanmoins de s'étoffer et l'appréciation du juge se fait de plus en plus casuistique et technique, pour ne pas dire pointilleuse. La prudence est donc de mise et impose à l'élu de se poser la question : aurais-je communiqué/organisé de la même manière en dehors de la période préélectorale ? La réponse orientera d'elle-même ses choix.

(1) Article L.52-1 du code électoral.

(2) CE, 16 mars 2016, n° 394533.

(3) Conseil constitutionnel, décision n°2023-6285 SEN du 21 mars 2024.

(4) CE, 10 mars 2021, n° 445257.

(5) CE, 16 juillet 2012, n° 353979, Montargis.

(6) CE, 3 juillet 2009, élections municipales de Montreuil-sous-Bois, n° 322430.

(7) CE, 2 juillet 1999, commune de Portel, n° 201622.

(8) TA Montreuil, 2 octobre 2020, n° 2006224.

(9) CE, 16 juillet 2021, n° 449025.

Par Alexandra Adorno, avocate associée, cabinet Seban avocats