

# Municipales 2026

## Le guide du maire candidat

Avril 2025





---

# Municipales 2026

## Le guide du maire candidat

---



*Avril 2025*

# Préambule

*A l'approche des élections municipales de mars 2026, Centaure Avocats et Villes de France coproduisent un guide du maire candidat rappelant et recensant les règles qui régissent la période pré-électorale, notamment en matière de financement des campagnes électorales et de communication institutionnelle de la collectivité.*

***Cette législation, pour l'essentiel issue du code électoral, a un double objectif :***

- *les élus locaux doivent pouvoir poursuivre leur mandat jusqu'au bout et la collectivité doit pouvoir communiquer sur leur action ;*
- *s'ils sont candidats, ils ne doivent pas utiliser les moyens de la collectivité au service de leur campagne, ni utiliser leur mandat pour influencer sur le vote des électeurs en leur faveur.*

***La période pré-électorale démarrera le 1<sup>er</sup> septembre 2025*** mais le respect des règles qu'elle impose en matière de financement des campagnes électorales et de communication institutionnelle des collectivités, nécessaire dès le début de la période, est un enjeu qui grandit à mesure que l'on approche du scrutin.

*À la lumière de l'importante jurisprudence du juge administratif, ce guide pratique décrypte les règles de la communication du maire en période pré-électorale et dispense des conseils et bonnes pratiques pour prévenir les risques s'il est en même temps candidat à sa réélection.*

*Ce guide vise également à fournir aux élus une grille de lecture et les réflexes appropriés face à un phénomène de pénalisation des actions contentieuses dans la vie politique et en particulier lors des campagnes électorales. Qu'il s'agisse de la divulgation de fausses informations dans la presse, de la prolifération d'injures sur les réseaux sociaux ou encore des atteintes à la vie privée, les élus sont désormais contraints de composer en considération d'une tendance répressive de l'action publique.*

*Les lignes qui suivent ne visent donc pas à expliquer les règles de la communication électorale personnelle du candidat ou d'une liste de candidats.*



## Madame, Monsieur,

L'année 2026 marque un temps fort de la vie démocratique locale avec le renouvellement des conseils municipaux et communautaires. Cette élection est naturellement le temps de la construction d'un projet de mandat, la constitution d'une équipe et également une période qui soumet les candidats, et les élus sortants en particulier, à des règles de bon fonctionnement. Elle est aussi une période encadrée, soumise à des règles précises que tous les candidats et élus se doivent de maîtriser.

Dans ce contexte, **Villes de France**, fidèle à sa mission d'accompagnement des élus des villes moyennes, a souhaité proposer un outil concret, pratique et rigoureux pour soutenir ses adhérents dans cette étape déterminante.

En partenariat avec le cabinet **Centaure Avocats**, nous avons le plaisir de vous présenter le *"Guide du maire-candidat pour les élections municipales 2026"*.

Destiné aux candidats, à leurs équipes, ainsi qu'aux collaborateurs de cabinet, ce guide propose une synthèse claire et accessible des règles applicables pendant la période électorale : financement, communication, soutien institutionnel, usage des moyens publics, etc. Il s'appuie également sur des exemples concrets et des cas pratiques pour permettre à chacun d'agir en toute conformité et avec discernement.

Nous espérons que ce guide vous sera utile tout au long de la campagne et contribuera à une démarche électorale sereine et respectueuse du cadre légal.

Bonne lecture et bonne campagne à vous tous !



**Gil Avérous**  
Président de Villes de France  
Maire de Châteauroux



**Jean-François Debat**  
Président délégué de Villes de France  
Maire de Bourg-en-Bresse

<b>1. Aperçu rapide du régime juridique général</b>	<b>8</b>
<b>2. L'interdiction du financement par une personne morale : les aides illégales accordées par la collectivité</b>	<b>10</b>
2.1 Les champs d'application temporel et matériel	10
2.2 Les critères jurisprudentiels d'appréciation	10
2.3 Les différentes formes de soutien	11
a) Les publications	
b) Les moyens de la collectivité	
c) Les photographies et fichiers de population	
d) Les cérémonies, manifestations, festivités	
e) La mise à disposition de salles et locaux municipaux	
<b>3. L'interdiction des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la commune : l'encadrement des supports et lieux de communication institutionnelle</b>	<b>15</b>
3.1 Les champs d'application temporel et matériel	15
3.2 Les principes définis par la jurisprudence pour déterminer la légalité d'une action de communication de la collectivité	16
a) Le principe d'antériorité	
b) Le principe de régularité	
c) Le principe d'identité	
d) Le principe de neutralité	
3.3 Tous les supports et lieux de communication sont encadrés en période pré-électorale	18
a) Les publications	
b) Les éditoriaux	
c) Les photographies du maire et de son équipe	
d) Les cartes de vœux	
e) Les inaugurations, cérémonies et visites	
f) Les documents envoyés aux administrés	
g) Les campagnes de communication	
h) Autres supports et lieux de communication institutionnelle	
En savoir plus ✓ La communication digitale du maire candidat	23
En savoir plus ✓ L'interdiction de toute publicité commerciale : une règle stricte qui prohibe la diffusion de tout message de propagande ayant un support publicitaire	27

*En savoir plus* ✓ L'interdiction de l'affichage sauvage et des appels téléphoniques ou télématiques gratuits pour le candidat ..... 28

#### **4. Les interventions extérieures et les pressions sur les électeurs** **29**

#### **5. Le contentieux électoral et les sanctions** **31**

##### **5.1 La procédure** **31**

- a) *Les juridictions compétentes*
- b) *Les délais de la requête*
- c) *La recevabilité*
- d) *Le délai pour statuer*
- e) *L'effet suspensif de l'appel*

##### **5.2 Les sanctions** **32**

- a) *Sanctions au titre de l'élection*
- b) *Sanctions au titre du financement de campagne*
- c) *Le contrôle des comptes de campagnes*
- d) *Inéligibilité*
- e) *Sanction pénale*

*En savoir plus* ✓ La veille du scrutin : des interdictions strictes ..... 36

#### **6. Comment réagir en cas de « diffamation politique » ?** **37**

##### **6.1 Diffamation et injure** **37**

- a) *La diffamation et loi sur la presse*
- b) *L'injure*

##### **6.2 Publicité** **38**

##### **6.3 Procédure** **39**

##### **6.4 Liberté élargie concernant le débat et la satire politiques** **40**

- a) *Le débat politique*
- b) *Les caricatures et satires politiques*

##### **6.5 Autres atteintes** **41**

- a) *L'atteinte à la vie privée*
- b) *Les fausses informations et la rumeur*
- c) *L'outrage*

##### **6.6 Éclairage sur l'articulation entre délits de presse et droit d'expression de l'opposition dans le bulletin municipal** **41**

# 1. Aperçu rapide du régime juridique général

**Le code électoral s'intéresse avant tout au candidat pour poser un certain nombre d'interdictions comme par exemple, en matière de propagande électorale :**

- l'interdiction de la publicité commerciale à des fins de propagande électorale par voie de presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle (article 52-1 alinéa 1<sup>er</sup>) ;
- l'interdiction de porter à la connaissance du public un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit (article L. 50-1) ;
- l'interdiction des affichages en dehors des emplacements spéciaux réservés par l'autorité municipale (article L. 51).

**Le code électoral encadre également le financement par les candidats de leur campagne en leur imposant de respecter un certain nombre de formalités substantielles, plus particulièrement dans les communes de plus de 9 000 habitants :**

- désigner un mandataire financier (personne physique ou association de financement) et le déclarer en préfecture dès le début de la campagne électorale ; ce mandataire ouvrira un compte bancaire unique retraçant les mouvements financiers du compte (recettes et dépenses) ;
- ne pas dépasser le plafond des dépenses applicable à l'élection en cause ;
- faire présenter son compte par un expert-comptable ;
- déposer à la commission un compte en équilibre ou, éventuellement, en excédent, si le candidat a obtenu plus de 1 % des suffrages exprimés ou s'il a bénéficié de dons de personnes physiques ;
- fournir toutes les pièces justificatives de dépenses et de recettes.

**En revanche, les règles juridiques régissant la communication du maire sont peu nombreuses :**

- la première est propre aux seules collectivités territoriales : l'interdiction des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la commune ou de l'EPCI (article L. 52-1, alinéa 2) ;
- la seconde concerne toutes les personnes morales publiques ou privées (sauf les partis politiques) : l'interdiction qui leur est faite de participer au financement de la campagne électorale d'un candidat (article L. 52-8) ;



## **Le Législateur a apporté des évolutions notables au cadre juridique applicable aux campagnes électorales :**

- la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections a tout d'abord réduit de moitié le calendrier des restrictions applicables en matière de financement et de communication d'un an à six mois avant l'élection : le 1<sup>er</sup> septembre 2025 sera ainsi la date de départ des obligations en matière de communication électorale comme celle de l'interdiction des politiques de promotion des réalisations et de la gestion des collectivités communales et EPCI.
- la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a fait évoluer les règles applicables en période pré-électorale et renforcé les sanctions financières et pénales en cas de violation de celles-ci.
- à noter que les lois organique et ordinaire n° 2019-1268 et 1269 du 2 décembre 2019 visent à clarifier diverses dispositions du droit électoral en matière de financement des campagnes (possibilité par exemple pour les candidats de recevoir des dons en ligne) et de propagande électorale.

## **Les pages qui suivent le préciseront : les interdictions ont un large champ d'application.**

Elles concernent tous les supports que les collectivités territoriales utilisent pour assurer leur communication (magazine municipal, site Internet, réseaux sociaux, cérémonies, inaugurations, etc.) et tous les moyens matériels et humains qui pourraient être mis illégalement au service d'un candidat.

L'application des règles relatives au financement des campagnes électorales ou à la communication institutionnelle en période pré-électorale est faite par le juge *in concreto* à partir d'une « grille de lecture » que la jurisprudence a dégagée au fil des affaires qui lui ont été soumises.

C'est en se nourrissant des exemples issus de la jurisprudence que ce guide présente les conseils et bonnes pratiques qui doivent prévenir les risques et permettre, chacun dans son couloir, au maire de poursuivre son mandat et au candidat de sécuriser sa campagne électorale.

## 2. L'interdiction du financement par une personne morale : les aides illégales accordées par la collectivité

Référence : article L 52-8, alinéa 2, du code électoral

*« (...) 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 (.). »*

### 2.1 Les champs d'application temporel et matériel

Les interventions d'une collectivité publique concernée par le scrutin dans les semaines qui le précèdent ne sont pas nouvelles. Les règles du droit électoral les sanctionnent car elles peuvent constituer une rupture d'égalité entre les candidats. Est donc prohibée, toute aide de la collectivité à un candidat, qu'elle soit financière ou matérielle, directe ou indirecte.

L'interdiction du financement par une personne morale s'applique six mois avant le premier jour du mois de l'élection municipale, soit à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2025, et concerne toutes formes de soutien issues des moyens de la collectivité.

### 2.2 Les critères jurisprudentiels d'appréciation

L'application des règles relatives au financement des campagnes électorales est faite par le juge *in concreto* à partir d'une « grille de lecture » que la jurisprudence a dégagée au fil des affaires soumises à son appréciation.

Le don prohibé est celui qui intéresse directement la campagne d'un candidat.

Afin d'apprécier le caractère prohibé ou non d'un don, le juge administratif prend en compte les critères suivants :

- le lien du don avec la campagne ou son caractère électoral ;
- la proximité avec le scrutin ;
- le caractère habituel ou non de la manifestation ;
- l'exercice normal des compétences ou la politique locale d'animation.

## 2.3 Les différentes formes de soutien

La sincérité du scrutin peut être altérée par de multiples formes de soutien énoncées ci-après et étayées par des exemples de jurisprudence.

### a) Les publications

#### • ABSENCE DE DON OU D'AVANTAGE

→ **En cas d'absence de référence aux élections à venir** : le message adressé par courriel à des parents d'élèves ayant pour objet de les informer des mesures sanitaires mises en place pour garantir la protection des élèves à quelques jours de la réouverture des écoles et rappelant l'existence de dispositifs sanitaires et sociaux de nature à répondre aux besoins des habitants dans le cadre de la crise sanitaire ne saurait être regardé, **alors d'ailleurs qu'il ne comporte aucune référence aux échéances électorales**, comme un document de propagande électorale. Par suite, l'utilisation du fichier des parents d'élèves pour adresser ce courriel n'est pas regardée comme un avantage en nature consenti par la mairie d'arrondissement en violation des dispositions de l'article 52-8 du code électoral (CE, 29 octobre 2021, n°450886).

→ **En cas d'absence de référence à une candidature** : si le candidat a signé en sa qualité de président d'un office public de HLM, le courrier accompagnant l'envoi d'un calendrier de cet office **sans toutefois faire référence à sa candidature aux prochaines élections municipales**, et en complément de la signature du directeur général de l'office, cette distribution ne peut être regardée comme un avantage procuré par l'office HLM au candidat maire sortant au sens des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral (CE, 22 juillet 2021, n°448491).

→ **En cas d'absence de ton polémique ou militant** : l'organisation d'une réunion faisant le bilan d'actions accomplies et encore en cours, relayée sur les réseaux sociaux de la ville et dans le magazine municipal et ayant donné lieu à la réalisation d'une brochure **dont leur contenu, qui présente en termes mesurés les actions dont il s'agit et qui est dépourvu de toute polémique électorale**, ainsi que les conditions de leur diffusion quatre mois avant le premier tour ne peuvent être regardées comme constitutif d'une campagne de promotion publicitaire ou d'un avantage consenti à un des candidats au sens des articles L. 52-1 et L. 52-8 du code électoral (CE, 30 décembre 2021, 451385).

**A noter** : la circonstance que les éditoriaux et plusieurs autres passages soient accompagnés de photographies du candidat ne suffit pas par elle-même à conférer à ces extraits un caractère de « propagande électorale » (CE 20 mai 2005, n°274400).

#### • AIDE PROHIBÉE

→ La publication relaie **les thèmes de la campagne d'un candidat** : les éditoriaux du maire peuvent relever de la propagande électorale en raison de leur **caractère polémique relayant les thèmes de la campagne du candidat** (CC, n° 2002-2672 AN du 21 novembre 2002).

→ Le magazine départemental présentant **un bilan de mandat dont le contenu fait écho aux engagements de campagne du candidat sortant** tels qu'ils ressortent de sa profession de foi et qui **présente de manière particulièrement flatteuse l'action de la majorité sous sa présidence, en critiquant celle de la précédente majorité**, en particulier dans son éditorial signé du candidat élu et comportant sa photographie et compte tenu de la **proximité de sa diffusion aux électeurs avec l'élection contestée** (CC, n° 2020-5683 SEN du 5 mars 2021).

→ Le bulletin municipal comportant un éditorial du maire dans lequel celui-ci tient des propos, certes allusifs et ne citant aucun nom de candidats, mais rejoignant toutefois des thèmes de campagnes développés par ses opposants qu'il vise sans ambiguïté (CE, 19 juillet 2022, n°462034).

→ Le journal est publié peu de temps avant le scrutin : le journal du maire paru dans les semaines qui ont précédé la tenue des élections et comportant cinq pages qui, par leur contenu, constituent un document de propagande électorale en faveur de la liste (CE 18 déc. 1996, n°176283).

## **b) Les moyens de la collectivité**

---

A titre liminaire, on précisera que l'article L. 52-8 ne fait pas obstacle à la fourniture par une collectivité de biens et services à un candidat **sous réserve d'une juste évaluation et d'un paiement effectif du prix**. L'utilisation de moyens institutionnels de la collectivité présente donc malgré tout un risque fort. Il convient donc d'établir une frontière stricte entre l'exercice de la fonction et la campagne électorale.

### **• ABSENCE DE DON OU D'AVANTAGE**

**En cas de participation des agents de la collectivité durant leurs jours de congé** : un agent de la mairie ne peut accompagner le candidat dans le cadre de ses opérations de propagande électorale uniquement s'il est en **période de congé** (CC, n° 2012-4619 AN du 7 décembre 2012) ou de récupération et que les feuilles de congés en attestent (CE 15 juin 2009, n°321873).

**En cas de participation des agents de la collectivité bénéficiant d'autorisations d'absence au titre des jours de récupération** : un agent public peut concourir à la campagne électorale du candidat s'il bénéficie d'**autorisations d'absence au titre des jours de récupération** qui lui sont dus (CC, n° 2002-2764 AN du 30 janvier 2003).

### **• AIDE PROHIBÉE**

→ **L'utilisation du véhicule et du téléphone de fonction de la collectivité** par le maire candidat sans que cela ne soit justifié par les impératifs de sa fonction (CE 7 janvier 1994, n° 143553).

→ **La publication, payée par une commune, d'articles valorisant l'action d'un candidat** alors même qu'ils ne feraient pas référence explicitement aux élections municipales (CE, 6 mai 2015, n°385865).

→ L'organisation par le chef du cabinet du président du Conseil général d'une **réunion à laquelle avaient été conviés les seuls conseillers généraux de la majorité départementale** dans le but d'organiser la campagne électorale de ces derniers (CE 8 novembre 1999, n°201966).

→ **L'aide apportée par des agents rétribués par le département** consistant à fournir à des candidats des informations spécifiques sur leur canton, à élaborer au profit de chacun d'eux une stratégie de communication qui leur soit propre, à assurer le suivi de leur candidature et la coordination des actions à mener et à leur apporter un soutien matériel au service de la conception et de l'impression de leur journal de campagne (même décision CE 8 novembre 1999, n°201966).

## **c) Les photographies et fichiers de population**

---

### **• ABSENCE DE DON OU D'AVANTAGE**

En vertu de l'article L. 28 du code électoral, **tout candidat, parti ou groupement politique peut demander communication et obtenir copie de la liste électorale**, à la condition de s'engager à ne pas

en faire un usage commercial (revente des données après retraitement).

En outre, la réutilisation, dans des documents de propagande électorale, de photographies prises à l'occasion d'événements officiels auxquels participaient le maire sortant candidat à sa réélection en qualité de maire ou de président de la communauté d'agglomération ainsi que de documents municipaux ne saurait être regardée comme constituant un don d'une personne morale, prohibé par les dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, **dès lors que le candidat et ses colistiers en ont acquis les droits auprès de leurs titulaires respectifs et ont fait figurer les dépenses correspondantes dans leur compte de campagne** (CE, 9 juillet 2021, n°449217).

#### • AIDE PROHIBÉE

→ L'utilisation, pour la réalisation de la brochure de présentation du programme de la liste candidate, de clichés photographiques issus du bulletin municipal, sur lequel aucun nom d'auteur n'apparaît et qui doivent donc être regardés comme provenant de la photothèque municipale (CE, 11 mai 2021, n°445863).

→ L'utilisation, pour la confection d'une brochure diffusée au cours de la campagne électorale, de divers clichés photographiques appartenant à la commune et dont les droits d'utilisation avaient été cédés à une liste candidate conformément à une délibération du conseil municipal, au prix d'un euro par cliché et que **ce prix était manifestement inférieur à la valeur réelle de ces clichés** (CE, 11 juin 2009, n°321573).

→ La mise à disposition d'un **fichier de population** à des fins de communication électorale alors que les autres candidats ont supporté le coût d'acquisition de la copie des listes électorales (CE 30 septembre 2002, n°239882).

→ La confection au profit d'un candidat d'un **jeu d'étiquettes** réalisé par le secrétariat de la mairie à partir des renseignements figurant sur la liste électorale, dès lors que le prix de la prestation n'a pas été acquitté et que les autres candidats n'ont pas été informés de cette facilité (CE 30 janvier 2001, n°236583).

### ZOOM RGPD :

L'entrée en vigueur du RGPD n'a pas bouleversé les grands principes qui régissent la protection des données personnelles mais a introduit des changements dans le domaine de la communication politique. La protection accordée aux droits des citoyens est renforcée : un électeur peut demander à un candidat ou à un parti politique de limiter le traitement de ses données et recevoir les données personnelles qu'il a transmises à un candidat ou un parti pour les transmettre dans un format structuré à un autre candidat ou parti de son choix (droit à la portabilité).

### d) Les cérémonies, manifestations, festivités

#### • ABSENCE DE DON OU D'AVANTAGE

Dans la mesure où elles revêtent un **caractère traditionnel** et ne sont **pas assorties d'actions destinées à influencer les électeurs**, les diverses fêtes et manifestations organisées par la municipalité dont le maire est candidat ne se rattachent pas à sa campagne électorale (CC, n° 2007-3844 AN du 13 décembre 2007).

**Ainsi, ne constituent pas un don interdit de la commune à un candidat, notamment :**

→ **les dépenses correspondant au repas des anciens** lorsque cette manifestation traditionnelle n'a donné lieu à aucune déclaration électorale ; tous les candidats ayant pu, en outre, y participer (CE 17 juin 2009, n°322085) ;

→ la cérémonie des vœux qui revêt un caractère traditionnel et qui n'aurait pas présenté, par sa durée, son déroulé et son organisation, **une différence notable par rapport aux éditions précédentes** (CE, 22 avril 2021, n°445671). Il est donc préconisé que la commune ait, a minima, une fois (voire deux idéalement), organisé la cérémonie des vœux dans les mêmes conditions que celle intervenant dans la période pré-électorale. En effet, la seule circonstance que la cérémonie des vœux se soit tenue pour la deuxième année consécutive dans une nouvelle salle, que des artistes aient déjà été invités à se produire lors de précédentes cérémonies des vœux et que le coût de cette dernière soit comparable à celui de l'année précédente suffit à ne pas la regarder comme ayant revêtu une ampleur particulière (CE, 5 mars 2021, 445772).

#### • AIDE PROHIBÉE

→ Une cérémonie de vœux revêtant une **ampleur particulière** en raison tant des **moyens déployés** par la commune que de **l'affluence** et des **propos** du maire sortant, présentant les projets susceptibles d'être mis en œuvre durant le mandat à venir (CE 11 février 2015, N°382686).

### ***e) La mise à disposition de salles et locaux municipaux***

---

#### • ABSENCE DE DON OU D'AVANTAGE

→ La mise à disposition d'une salle communale **lorsque les modalités de prêt des salles communales ont été définies par la mairie avant le début de la campagne** électorale afin de **garantir à chacun des candidats la possibilité de bénéficier, sur sa demande, de locaux de la municipalité** (CE, 16 juillet 2021, n°451093) ;

→ La mise à disposition d'un local communal au maire sortant candidat à sa réélection **dans un cadre non étranger aux activités habituelles de la commune et aux fonctions inhérentes à l'exercice de son mandat**. (CE, 8 juin 2015, n°385721) ;

→ La mise à disposition d'un vaste abri de plein air pour un candidat **lorsque la commune a également mis à la disposition des autres candidats des salles équipés** pour recevoir le public (CC, n° 97-2201/2220 AN du 13 février 1998)

#### • AIDE PROHIBÉE

→ La mise à disposition d'une salle publique au profit exclusif d'un candidat (CE, 18 mai 2010, n°335786).

**A noter : une aide prohibée peut être régularisée si le candidat la rembourse au juste prix, c'est-à-dire au prix du marché (CE 11 juin 2009, n° 321573).**

### 3. L'interdiction des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la commune : l'encadrement des supports et lieux de communication institutionnelle

#### Référence : article L 52-1, alinéa 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. 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. »

#### 3.1 Les champs d'application temporel et matériel

La période pré-électorale ne débute, au sens du code électoral, **qu'à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales**. Par conséquent, l'ensemble des règles entourant la communication pré-électorale ne s'appliquent **que durant cette période de six mois précédant le scrutin**.

Dès lors, à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel ont lieu les élections, les opérations menées par les collectivités territoriales ainsi que les communications effectuées à ces égards sont soumises à des **règles particulières**.

A contrario, les communications des collectivités territoriales ou des futurs candidats déclarés sont libres antérieurement à la période de six mois précédant le mois du scrutin.

Pendant la **période pré-électorale, la communication institutionnelle de la collectivité** – qui a pour vocation d'informer la population sur les affaires locales – **ne doit pas revêtir le caractère de campagne de promotion publicitaire** de ses réalisations et de sa gestion. La communication de la collectivité doit s'affranchir de toute mise en valeur d'un candidat, de ses réalisations et de ses thèmes de campagne.

Cette interdiction est **applicable à tous les supports de communication** conformément aux dispositions de l'article L. 48-1 du code électoral : publications, photographies, inaugurations, cartes de vœux, campagnes de communication, documents remis aux administrés, éditoriaux, campagnes de communication digitales sur les réseaux sociaux (Facebook, Twitter, LinkedIn, Instagram, Tiktok, ...).

A noter qu'une communication par voie de presse délivrant des **messages purement institutionnels** n'est **pas en soi prohibée** par l'article L. 52-1 du Code électoral. Ainsi :

« La réalisation par la région d'une campagne de communication en faveur de l'inscription sur les listes électorales, d'une part, et d'une enquête de satisfaction auprès des usagers des trains express régionaux, d'autre part, constituent des actions à caractère institutionnel dénuées de tout caractère de propagande

politique ; qu'en égard à leur nature et à leur objet, elles n'ont constitué, en l'espèce, ni une publicité commerciale, ni une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la collectivité » (CE, 1<sup>er</sup> décembre 2010, n° 337945).

## Qu'entend-on par « collectivités intéressées » ?

Par « collectivités », la jurisprudence entend les **collectivités territoriales**, les **EPCI**, les **syndicats mixtes** ainsi que les **établissements publics** (OPH, CCAS, etc.). Une collectivité est par ailleurs qualifiée d'« intéressée » par un scrutin dès lors **qu'au moins l'un de ses élus est candidat** à une élection générale se déroulant sur son territoire.

Dans le cadre des élections municipales de mars 2026, la période d'interdiction des campagnes de promotion publicitaire démarrera le **1<sup>er</sup> septembre 2025**.

**A noter :** l'article L 52-1 alinéa 2 du code électoral a instauré une dérogation à cette interdiction, à savoir la **présentation, par le candidat, du bilan de son mandat, à condition d'en réintégrer le coût dans son compte de campagne** : « 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 ».

## 3.2 Les principes définis par la jurisprudence pour déterminer la légalité d'une action de communication de la collectivité

L'application des règles relatives à la communication institutionnelle en période pré-électorale est faite par le juge *in concreto* à partir d'une « grille de lecture » que la jurisprudence a dégagée au fil des affaires qui lui ont été soumises.

Pour identifier une campagne de promotion publicitaire prohibée, **quatre critères cumulatifs** sont appliqués dans le cadre de son faisceau d'indices par le juge électoral saisi d'un recours mettant en cause la communication institutionnelle en période pré-électorale :

### a) Le principe d'antériorité

La communication peut être poursuivie dès lors qu'elle conserve un **caractère habituel, traditionnel et qu'elle justifie de l'existence de précédents**. Elle ne peut être nouvelle et motivée par les élections.

Le Conseil d'Etat s'attache particulièrement au caractère habituel ou non des publications, tant dans leur présentation et leur contenu que dans les conditions de leur diffusion. « Considérant que, si les exemplaires en cause relatent les actions du maire et de sa municipalité dans des termes avantageux, cette présentation valorisante, qui ne pouvait échapper aux lecteurs, procède d'une démarche habituelle et commune à l'ensemble des numéros du magazine quelle que soit leur date de parution au regard des échéances électorales comme en attestent les exemplaires produits aux débats. » (CE 8 juillet 2009, n° 322417).



## **b) Le principe de régularité**

**La périodicité de la communication, son format et son contenu ne doivent pas être modifiés.** Le juge électoral exige que la périodicité d'une initiative de communication institutionnelle ne soit pas modifiée. Il vérifie que la publication d'un bulletin municipal est régulière et qu'à l'approche des élections municipales, l'écart entre chaque numéro ne se réduit pas.

Un bulletin municipal publié à l'approche du scrutin après une interruption de plusieurs années a ainsi été regardé comme revêtant le caractère de promotion publicitaire (CE, 21 mai 2015, n°382824).

## **c) Le principe d'identité**

À l'approche des élections, **les différents moyens de communication ne doivent pas connaître de modifications substantielles avantageuses de leur aspect.** La forme (présentation, aspect visuel, couleurs, police, etc.) et les conditions de diffusion (nombre d'exemplaires diffusés, public visé, type de support, périodicité) de la communication ne doivent pas évoluer par rapport à la pratique habituelle (CE, 10 mars 2021, n°445257 et CE, 25 juillet 2022, n°460808).

## **d) Le principe de neutralité**

**La communication ne doit pas être élogieuse mais, au contraire, strictement informative, factuelle et justifiée par l'exercice des compétences de la collectivité.** Le ton doit être neutre et ne pas faire référence aux élections à venir ou mettre en avant l'action du candidat (CE, 19 mars 2021, n°442589).

Ce principe de neutralité prime sur tous les autres : une publication a beau être habituelle, avoir la même présentation, paraître régulièrement ; si elle contient un programme électoral en vue des élections, elle sera appréciée comme une campagne prohibée (CE 19 mai 2009, n°317249).

- Dans un bulletin municipal distribué aux habitants, le bilan de mandature rédigé en des termes neutres et l'éditorial annonçant que l'équipe municipale se représentera aux suffrages des électeurs ne sauraient constituer une campagne de promotion publicitaire (CE 14 novembre 2008, n°317316).
- L'expression « campagne de promotion publicitaire » implique un **excès dans l'éloge** : *« eu égard à sa présentation, à son contenu, qui se limite à une énumération, en termes mesurés, des principales réalisations de la municipalité et qui est dépourvu de tout caractère électoral, ainsi qu'aux conditions de sa diffusion, il ne peut être regardé comme constitutif d'une campagne de promotion publicitaire au sens du deuxième alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral »* (CE, 29 décembre 2014, n°383195).

## **Qu'en est-il d'un maire sortant non-candidat à sa succession ?**

Un maire ne se représentant pas à sa succession est tenu de respecter les règles de la communication institutionnelle en période pré-électorale. **Est interdit, tout soutien public d'une liste à travers un support institutionnel de la collectivité ou un discours de portée électorale prononcé à l'occasion d'une manifestation publique à laquelle il participerait à sa qualité.**

Toutefois, ni le fait que le maire sortant ait conclu la cérémonie des vœux en annonçant qu'il ne se représenterait pas aux fonctions de maire mais ferait partie, ainsi qu'une partie importante des membres du conseil municipal sortant, d'une liste dirigée par une personne autre que lui ; ni le rappel, effectué en des termes très généraux, des projets réalisés par la commune pendant qu'il était maire ne sauraient être regardés comme constituant un élément de campagne de promotion publicitaire au sens de l'article L. 51-2 du code électoral (CE, 12 mars 2021, n°445423)

### 3.3 Tous les supports et lieux de communication sont encadrés en période pré-électorale

#### a) Les publications

##### • CONSTITUE UNE CAMPAGNE DE PROMOTION PUBLICITAIRE :

→ **Un bulletin municipal prenant ouvertement parti** : exemple de l'éditorial du maire sortant d'une commune contenant des propos prenant ouvertement parti pour les candidats issus de la liste municipale sortante, dans un bulletin présentant de manière avantageuse les réalisations de la commune au cours du semestre précédent (CE 3 décembre 2014, n°382217).

→ **Une présentation avantageuse**, dans un magazine municipal, de l'action d'élus qui ont décidé de se représenter devant les électeurs lors des opérations électorales (CE 10 mars 2009, n°318443).

→ **Un publi-reportage** ne faisant pas référence aux élections municipales mais **dont le contenu et la tonalité prouvent l'action du maire candidat** à travers des photographies, des présentations des réalisations ou de la gestion de la commune (CE 6 mai 2015, n°385865).

##### • NE CONSTITUE PAS UNE CAMPAGNE DE PROMOTION PUBLICITAIRE :

→ La **publication** dans un magazine municipal, du **bilan de l'action de la commune pendant la crise sanitaire**, de **longueur limitée** au regard de l'ensemble de la publication et **revêtant un caractère purement informatif** (CE, 30 décembre 2021, n°450527).

→ Les **publication mensuelles** d'une commune parues durant la période pré-électorale, qui font état des travaux en cours ou achevés pendant cette période mais **dont le mode de présentation n'a pas été modifié par rapport aux publications précédentes et qui se bornent à offrir de manière neutre des informations pratiques** sur ces travaux et une communication institutionnelle sur les projets correspondants ; de même que les pages consacrées à l'actualité des décisions prises par le conseil municipal et, sur autorisation de celui-ci, par le maire (CE, 9 juillet 2021, n°448863).

→ La diffusion du **bulletin municipal** dans un **format habituel**, présentant la fiscalité communale et la gestion financière de la commune sous un jour favorable mais **sans valorisation excessive** et sans lien avec la campagne électorale (CE, 20 mai 2021, n°445454).

→ La poursuite de la diffusion, dans les six mois précédant le scrutin, du **magazine municipal** destiné à informer la population sur les réalisations et les actualités de la commune s'il demeure **dénué de toute polémique électorale** et nonobstant la circonstance que chaque numéro comporte un éditorial signé du maire en exercice candidat à sa réélection, et que le nom ou la photographie de ce dernier y apparaisse à plusieurs reprises (CE, 31 janvier 2022, n°445691).

→ La publication du **journal municipal** qui ne comporte que des **articles à caractère informatif sur l'actualité de la commune**, présentés de manière neutre et sans aucun élément de polémique électorale et nonobstant la circonstance qu'un entretien avec le maire adoptant un ton plus personnel et assorti de la mention de certaines des réalisations de ce dernier ait été publié dans l'un de ces numéros étant donné qu'il **n'a pas excédé les limites de ce type de publication, habituelle dans un journal municipal** (CE, 12 mai 2023, n°469764).

→ L'annonce de projets et la **communication relative au classement de la commune** dans les « Villes où il fait bon vivre » dès lors que leur **contenu reste strictement factuel et exempt de toute polémique électorale** (CE, 2 février 2022, n°451371).

→ Les **bulletins municipaux**, ainsi que **l'édition spéciale consacrée à un événement précis**, qui ne comprennent **aucun propos relevant de la polémique électorale** et se bornent à décrire l'actualité municipale et les réalisations de la commune sur un ton informatif (CE, 29 septembre 2021, n°451853)

→ La publication, dans le magazine de la ville, d'articles abordant divers thèmes (urbanisme, mobilité, environnement, économie locale, budget et culture) **n'ayant pour seul but d'informer les habitants de la commune** sur des thèmes d'action municipale intéressant leur cadre de vie, **dans un format et selon une périodicité habituels**, sans aucune référence aux polémiques électorales, ni aux promesses de campagne (CE, 9 juillet 2021, n°449217).

→ La lettre d'informations d'un président de Conseil départemental **dès lors que cet envoi annuel était fait tous les ans à la même époque** (CE 18 décembre 1992, n°135650/139894).

Ces exemples manifestent concrètement que la communication institutionnelle du maire candidat reste tout à fait possible pendant la période pré-électorale.

## **b) Les éditoriaux**

### **• CONSTITUE UNE CAMPAGNE DE PROMOTION PUBLICITAIRE :**

→ Le numéro d'un éditorial du maire qui dresse un **bilan avantageux des réalisations accomplies** par la municipalité au cours de sa mandature et qui expose également, parfois en des termes particulièrement flatteurs, un grand nombre de projets ou événements réalisés par la municipalité sortante, sur de nombreuses pages illustrées par de nombreuses photographies du maire ; même si la pagination et le format de ce bulletin municipal sont similaires à l'édition précédente et qu'il n'y est pas fait référence de manière explicite aux futures élections et à la candidature du maire. Ce numéro s'apparente en effet ; au regard de son contenu, à une **édition spéciale** (CE, 30 décembre 2021, n°448699).

→ Un éditorial du maire candidat dans un bulletin municipal présenté sur la première page de trois numéros en raison de son **caractère polémique** relayant des thèmes de la campagne du candidat (CC, n° 2002-2672 AN du 21 novembre 2002).

### **• NE CONSTITUE PAS UNE CAMPAGNE DE PROMOTION PUBLICITAIRE :**

→ Les **éditoriaux** publiés par le maire sortant candidat à sa réélection dans les numéros du magazine municipal de la période pré-électorale, **dont il n'est pas allégué que le format ou la périodicité auraient été modifiés par rapport à ce qui est habituellement pratiqué** pour ce magazine et **faisant état de plusieurs actions menées par la municipalité** notamment en ce qui concerne la gestion de la crise sanitaire, l'élaboration du plan local d'urbanisme, la protection de l'environnement, l'accueil du public dans les administrations communales, la gestion des eaux pluviales, la prise d'un arrêté « anti-glyphosate », la lutte contre les violences conjugales et la sécurité dès lors que la présentation de ces actions, **en des termes mesurés, dépourvus de valorisation excessive et de caractère polémique, sans lien avec la campagne électorale**, avait pour objet d'informer les habitants de la commune sur des thèmes d'action municipale intéressant leur cadre de vie (CE, 30 décembre 2021, n°451385).

→ Les **éditoriaux** situés au milieu des bulletins municipaux d'une vingtaine de pages chacun et n'occupant que la moitié d'une page, **publiés à la même fréquence et sous le même format qu'habituellement**, nonobstant la circonstance qu'ils aient pu, à certaines occasions, traiter de thèmes non dénués de lien avec la campagne électorale dès lors qu'ils ont été rédigés dans des **termes comparables à ceux des années précédentes** (CE, 10 mars 2021, n°445257).

→ **L'éditorial** du maire sortant dans le journal municipal de novembre 2019 ne contenant **aucun élément de polémique électorale qui mette expressément en cause des listes ou candidats** aux élections municipales ou, au contraire, prenne parti dans ce cadre et **qui ne contient pas de bilan** de l'action de la municipalité (CE, 2 août 2021, n°446467).

→ Un **éditorial signé habituellement** dont le contenu et la photographie qui l'accompagnent sont neutres (CE, 4 octobre 2010, n°338139).

### **c) Les photographies du maire et de son équipe**

---

#### **• CONSTITUE UNE CAMPAGNE DE PROMOTION PUBLICITAIRE :**

→ La présence de **nombreuses photographies du maire** illustrant le numéro d'un bulletin municipal qui expose, parfois en des **termes particulièrement flatteurs**, un grand nombre de projets ou événements réalisés par la municipalité sortante (CE, 30 décembre 2021, n° 448699).

→ Les **nombreuses photographies du premier adjoint au maire**, le faisant apparaître ceint de son écharpe tricolore et illustrant la retranscription du discours qu'il a prononcé à l'occasion de festivités organisées par la commune ; dans lequel il dresse un **bilan avantageux** des réalisations accomplies par la municipalité au cours de sa mandature et appelle au rassemblement des habitants (CE, 19 mars 2021, n°442589).

→ La **publication** sur son compte **Facebook** personnel par l'adjointe au maire sortant, membre de la liste conduite pour sa réélection, de deux messages accompagnés de **photographies d'un chantier dans lesquels elle fait état de ce projet de construction** (CE, 12 mars 2021, n°442600).

→ La présence de **photographies d'un élu** dans plusieurs numéros d'un magazine municipal contenant des éditoriaux du maire et dressant un **bilan avantageux** de l'action municipale (CE, 5 juin 1996, n°173642).

#### **• NE CONSTITUE PAS UNE CAMPAGNE DE PROMOTION PUBLICITAIRE :**

→ La **publication**, sur la page **Facebook** de la commune, de **photographies** prises pendant la cérémonie des vœux **n'ayant suscité qu'un nombre restreint de commentaires** (CE, 25 mai 2021, n°444766) ;

→ La diffusion par le maire sortant candidat à sa réélection, durant la **cérémonie des vœux**, d'une **vidéo présentant les moments marquants de l'année** écoulée en faisant se succéder des photographies accompagnées d'un fond musical sur des thèmes strictement liés à la vie de la commune (CE, 16 avril 2021, n°445398).

→ Le bulletin municipal dressant le **bilan des réalisations culturelles et sportives** de la commune comportant de nombreuses photographies du maire présenté dans l'exercice de ses fonctions, **sans mise en valeur de son action personnelle et de son programme de candidat** aux élections cantonales (CE, 15 avril 2005, n°270423).

### **d) Les cartes de vœux**

---

Le juge admet qu'une carte de vœux soit adressée à la population par les élus sortants dès lors qu'« *elle constitue un envoi traditionnel dont le contenu se situe très directement dans le prolongement des cartes adressées les années précédentes* » et qu'elle ne contient **aucune allusion, ni aux réalisations de la collectivité qui l'envoie, ni aux élections à venir** (CE, 20 mai 2005, n°273749).

Ainsi, par exemple, ne constitue ni une campagne de promotion publicitaire des réalisations de la collectivité méconnaissant les dispositions de l'article L. 51-2 du code électoral, ni un avantage consenti par la commune à la liste d'un candidat au sens des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, le carton envoyé par la commune à l'occasion de vœux ayant le même format et présentant les vœux de la même façon que l'année précédente ; le juge ayant été, de plus, attentif au fait que le concept consistant à faire figurer quelques photographies de bâtiments de la commune ait été réédité dans un format plus discret, avec moins de photographies et de plus petites tailles sans identification des bâtiments et sans commentaires (TA de Lyon, 7 octobre 2014, n°1402157).

### ***e) Les inaugurations, cérémonies et visites***

---

#### **• CONSTITUENT UNE CAMPAGNE DE PROMOTION PUBLICITAIRE :**

→ La cérémonie de vœux au cours de laquelle, malgré le fait qu'elle se soit tenue dans les mêmes conditions que les années précédentes, le maire et son premier adjoint ont présenté un bilan particulièrement élogieux de l'action de l'équipe municipale sortante, évoqué les grands projets à venir en cas de réélection, tenu des propos polémiques sur la précédente mandature et souhaité expressément la réélection du maire sortant (CE, 30 décembre 2021, n°448699).

→ Les interventions du maire avant chaque séance de cinéma en plein air peu de temps avant le scrutin ainsi que leur valorisation dans les médias (CE, 16 février 2021, n°446729).

→ L'inauguration d'un équipement public (bibliothèque, station d'épuration, etc.) plus d'un an et demi après son ouverture au public (CE, 7 mai 1997, n°176788).

→ La visite d'un parc quelques jours avant le scrutin à laquelle la population locale était invitée à participer par tracts édités par le département (CE, 25 septembre 1995 n°163051).

→ Une cérémonie de vœux revêtant une ampleur particulière, en raison tant des moyens déployés par la commune que de l'affluence, au cours de laquelle le maire sortant, candidat aux élections, a longuement évoqué dans son discours les projets susceptibles d'être mis en œuvre durant le mandat à venir (CE, 11 février 2015, n°382686).

#### **• NE CONSTITUE PAS UNE CAMPAGNE DE PROMOTION PUBLICITAIRE :**

→ L'organisation, par la commune de diverses animations et festivités et la traditionnelle cérémonie des vœux en janvier se plaçant dans la continuité d'une pratique engagée depuis plusieurs années dès lors que ces manifestations n'ont pas donné lieu à des prises de paroles ou à des communications sortant de ce cadre habituel ni qu'elles ont été d'une ampleur sensiblement différente des années précédentes (CE, 16 juillet 2021, n°449025).

→ La célébration qui, malgré une envergure particulière, s'est tenue cinq mois avant les élections et a été annoncées au public en termes neutres sans que ne puisse être établi le fait qu'elle ait été l'occasion de promouvoir des réalisations ou la gestion de la commune, ni que des propos à caractère électoral y auraient été tenus par l'équipe municipale sortante (CE, 16 avril 2021, n°445492).

→ L'inauguration d'un bar pour laquelle il n'est pas établi que des propos assimilables à une campagne de promotion publicitaire des réalisations de la commune ait été tenus, ni que la date de cet événement aurait été intentionnellement anticipée ou retardée pour avoir lieu peu de temps avant l'élection (CE, 13 juillet 2021, n°445780).

→ Les inaugurations dont les dates ont été fixées en fonction, soit de la demande des ayants-droits des personnalités auxquelles il a été rendu hommage, soit du retard pris dans l'exécution de travaux (CE, 10 juin 2021, n°448172).

→ Le **repas des anciens** lorsqu'il constitue une manifestation **habituelle** (CE, 10 juin 2021, n°448172)

→ L'organisation de **manifestations, même nombreuses**, si elles sont **analogues à celles des années précédentes** (CC, n° 2002-2654/2674/2742 AN du 20 janvier 2003).

→ Les **réunions destinées à présenter la municipalité aux nouveaux arrivants dans la commune** (CE 22 novembre 1995, n°163105).

→ Une **manifestation extraordinaire**, telle qu'un anniversaire particulier, dès lors qu'elle n'est pas rattachable à la campagne d'un candidat, qu'elle parait **justifiée** et que le contenu des discours est **neutre** (CE, 27 avril 2009, n°321830).

→ Une **inauguration, à condition que la date soit cohérente avec la livraison de l'ouvrage inauguré** (CE, 27 juin 2016, n°385865).

### ***f) Les documents envoyés aux administrés***

Les courriers adressés aux administrés qui s'inscrivent dans « l'exercice normal » du mandat ne contreviennent pas aux dispositions de l'article L. 52-1 (CE 17 juin 2009, n°322085). Ainsi, par exemple, ne constitue pas une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité au sens des dispositions de l'article L. 51-2 du code électoral, le courrier dont l'objet est d'informer les familles des nouvelles modalités de tarification de garderie et dont l'envoi est justifié par des impératifs de bonne gestion (CE, 27 juin 2016, n°395413).

### ***g) Les campagnes de communication***

La jurisprudence admet la réalisation de **campagnes de sensibilisation** en période pré-électorale. La communication et l'information licites se distingueront de la promotion des réalisations et de la gestion de la collectivité en ce qu'elles répondent à des **préoccupations d'intérêt général** d'une part et portent à la connaissance du public des **informations pratiques** ou visent à le **sensibiliser à certaines problématiques d'autre part**.

#### **• CONSTITUE UNE CAMPAGNE DE PROMOTION PUBLICITAIRE :**

→ Une **campagne de communication même récurrente, eu égard à son ampleur et à ses messages à caractère promotionnel** et alors même qu'il n'est pas fait référence aux élections à venir (CE 4 juillet 2011, n°338033).

→ Un **publi-reportage ne faisant pas référence aux élections municipales peut, eu égard à son contenu et à sa tonalité, être constitutif d'une campagne de promotion publicitaire** (CE, 6 mai 2015, n°385865).

#### **• NE CONSTITUE PAS UNE CAMPAGNE DE PROMOTION PUBLICITAIRE :**

→ La **poursuite de la diffusion des réalisations et des actualités de la commune dans le journal local destiné à informer la population**, et nonobstant la circonstance que chaque numéro comporte un éditorial signé du maire en exercice (et candidat à sa succession), et que le nom ou la photographie de ce dernier y apparaissent à plusieurs reprises, si son contenu est exempt de toute polémique électorale (CE, 31 janvier 2022, n°445691).

→ **La communication strictement factuelle** sur de futures opérations ou projets allant être menés par la collectivité tels que la construction d'un musée intercommunal, d'un espace de « coworking » et d'un centre d'ophtalmologie, l'annonce d'un futur parc paysager, ainsi que la communication relative au classement de la commune dans les « Villes où il fait bon vivre », et l'annonce du développement d'un projet de centre médical et d'un projet dit « patient 94 », ainsi que du déploiement sur le fronton de la mairie d'une banderole relative au classement de la commune dans les « Villes où il fait bon vivre » (CE, 2 février 2022, n°451371).

→ **La communication autour de la création d'un chèque numérique** de cent euros pour l'équipement informatique des étudiants boursiers, tout comme **la diffusion, sur les écrans installés dans les transiliens, d'éléments d'information** sur le soutien proposé par la région aux étudiants en difficulté dans le contexte de la pandémie présentant un **caractère informatif, sans visée promotionnelle**, la communication relative aux aides aux entreprises conduite sur les réseaux sociaux institutionnels ainsi que la communication sur une distribution alimentaire organisée en 2021 donnant lieu à la distribution de sacs en coton avec le logo de la région (CE, 27 juillet 2022, n°454133).

→ Des **actions de communication** qui, **en exécution d'un contrat**, devaient accompagner les opérations de rénovation d'une ville, ont conduit l'entreprise titulaire du marché à procéder, un mois avant l'élection, à un affichage sur panneaux et à la distribution de brochures destinées aux commerçants intéressés par l'opération en cours, ne comportent pas en elles-mêmes une promotion particulière de l'action municipale (CE 13 janvier 1997, n°177489).

→ La **campagne d'information** financée par la Région Réunion **sur l'évolution du chantier** de la nouvelle route du littoral, qui revêtait un **caractère informatif** et **ne contenait pas d'élément de polémique électorale ni ne mettait en évidence de manière exagérée l'action du président de la collectivité**, ou encore des campagnes relatives aux fonds européens qui avaient pour objet d'informer les bénéficiaires potentiels des objectifs fixés pour l'attribution de ces fonds et des modalités d'organisation retenues par la Région pour leur attribution (CE 27 juin 2016 n°385865).

## **h) Autres supports et lieux de communication institutionnelle**

- La **permanence du maire** peut être maintenue à condition qu'elle conserve la même périodicité, une durée comparable et des ordres du jour de même nature que ce le maire candidat propose en dehors de la période pré-électorale.
- Obligatoires dans un grand nombre de procédures, les **enquêtes publiques** peuvent être engagées, poursuivies ou achevées à condition qu'elles ne promeuvent pas la politique foncière ou environnementale de la collectivité.



### **La communication digitale du maire candidat**

Référence : article L.48-1 du code électoral.

*« Les interdictions et restrictions prévues par le présent code en matière de propagande électorale sont applicables à tout message ayant le caractère de propagande électorale diffusé par tout moyen de communication au public par voie électronique »,*

Ainsi, la communication digitale est régie par les mêmes articles du code électoral que la communication papier.



Les **réseaux sociaux** ont pris une place prépondérante dans la vie politique, créant de nouveaux défis en matière de communication publique en période pré-électorale.

L'interdiction des campagnes de promotion des réalisations de la collectivité s'applique avec les mêmes principes à l'utilisation institutionnelle des réseaux sociaux (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn) par les collectivités territoriales.

L'ensemble des comptes de la commune peut être maintenu en période pré-électorale mais leur utilisation doit être encadrée et répondre aux principes traditionnels définis par la jurisprudence pour déterminer la légalité d'une action de communication de la collectivité : antériorité, régularité, identité, neutralité. **Il convient donc d'éviter de créer un compte officiel de la collectivité à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2025.**

De plus, la jurisprudence récente comporte des exemples de mise en cause de l'utilisation des réseaux sociaux par les candidats eux-mêmes plutôt que par les collectivités. **Le principal danger réside dans l'interaction du compte personnel du maire candidat avec celui de la collectivité, au risque de créer une confusion.**

Toutefois, l'existence de correspondances entre les thèmes abordés dans le bulletin municipal et ceux repris dans les tracts de la liste du maire sortant ou sur son compte Facebook de campagne ne sauraient révéler une coordination systématique entre la communication institutionnelle de la commune et celle de la liste du maire sortant candidat à sa réélection lorsqu'il s'agit d'éléments d'actualité locale qu'il est habituel de retrouver à la fois dans un bulletin d'information municipal et dans un tract de campagne (CE, 2 février 2022, n°451371).

D'une manière générale et par précaution, il est recommandé d'**éviter les références aux prochaines échéances électorales.**

### • **Le site Internet de la collectivité**

---

En cas de saisine du juge électoral, il se prononce sur le **contenu** du site :

→ La création par une commune d'un site Internet comportant une **présentation générale de la collectivité** ne doit pas être regardée comme une campagne de promotion publicitaire du bilan de la collectivité CE 2 juillet 1999, n°201622 ; CE 15 avril 2016, n°394257).

→ Une page du site Internet **peut continuer de présenter les élus en fonction**, dès lors qu'elle n'excède pas la dimension d'usage par rapport à l'ensemble du contenu du site (CE 9 octobre 2002, n°240166).

→ La publication, sur le site internet de la commune, de **vidéos informatives** et dont l'**ampleur** reste **comparable à celle des actions de communication qui accompagnent habituellement les manifestations soutenues ou réalisées par la commune** ne caractérisent pas une opération de promotion publicitaire des réalisations de la commune, au sens des dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral (CE, 16 février 2021, n°446729).

→ La publication, sur le site internet de la commune d'**articles exposant des actions et des projets de la collectivité ou se bornant à informer les habitants de travaux** d'aménagement et de voirie réalisés par la commune mais ne comportant, eu égard à leur contenu, **aucun élément de polémique ou de propagande électorale, ni référence aux élections municipales** à venir, ne caractérise pas une campagne de promotion publicitaire au sens des dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral (CE, 22 juillet, n°445594 et CE, 12 mars 2021, n°441734).

→ **La communication, sur le site internet de la collectivité, informant la population que la**



**commune avait fait appel d'un jugement qui lui était défavorable et ayant communiqué le mémoire en défense produit, en son nom, rédigée dans un ton neutre, et dépourvue de toute mention relative à la campagne électorale** ne constitue pas une intervention de l'autorité municipale dans la campagne électorale tendant à favoriser un candidat (CE, 16 avril 2021, n°445492).

→ **La rétrospective, en images, d'une sélection d'événements survenus dans la commune au cours de l'année écoulée, publiée comme les années précédentes** sur le site internet de la commune et également diffusée durant un repas des anciens ne constitue pas nécessairement un élément de propagande électorale lorsque celle-ci **n'a pas été l'occasion d'une valorisation particulière du maire ou de l'équipe municipale sortants** (CE, 15 juillet 2021, n°451142).

→ **Un site Internet ayant hébergé des articles, quelques semaines avant le scrutin, présentant sous un jour très favorable un candidat et critiquant son principal adversaire politique, a été regardé comme ayant contribué à la campagne électorale de l'intéressé** (CE 4 octobre 2012, n°356271).

#### • LE BLOG DU MAIRE

Le **blog du maire financé par la collectivité** est un outil de communication à part entière qu'il convient de mettre en sommeil en période pré-électorale, son utilisation faisant apparaître des réactions, des prises de position sur des sujets de société ou sur des projets d'intérêt local, national voire international.

En revanche, le blog personnel du maire candidat peut être maintenu s'il est parfaitement distinct de celui de l'édile et qu'il est financé par ses propres fonds, dont les dépenses (hébergement) sont intégrées dans le compte de campagne du candidat.

A noter qu'il convient également de ne pas diffuser sur le blog des messages ou headers à caractère publicitaire pour respecter l'interdiction du financement par des personnes morales.

#### • LES RÉSEAUX SOCIAUX DE LA COLLECTIVITÉ ET DU MAIRE

La doctrine estime que le **titulaire d'un compte sur un réseau social peut être considéré comme un directeur de publication au sens de la loi**, dans la mesure où il dispose du pouvoir de publier et de retirer toute publication de sa page. Le maire doit donc attacher une importance particulière à la manière dont il délègue à ses collaborateurs la gestion de ses comptes sur les réseaux sociaux.

Pour s'en tenir à des actions de communication informative, un **contrôle rigoureux** des comptes de la collectivité sur les réseaux sociaux doit être effectué pour qu'ils ne soient pas détournés par des élus en fonction à des fins de propagande électorale. Les risques de dérapages sont grands : l'utilisation des réseaux sociaux est souple et facilite le partage d'informations.

**La liberté de ton inhérente aux réseaux sociaux, le caractère instantané des échanges et la difficulté de contrôle constituent par ailleurs des terrains propices aux entorses à la loi électorale.** Il convient de veiller à ne pas tenir de propos trop enthousiastes à l'égard d'un projet ou d'une réalisation de la commune. **Si le maire candidat souhaite utiliser les réseaux sociaux à des fins de propagande électorale, il doit veiller à créer un profil « candidat » ou une page « liste de candidats »** sans aucune publicité émanant d'une personne morale, sauf s'il s'agit d'un parti ou d'un groupement politique.

Le juge administratif a de ce fait considéré que l'utilisation du réseau social Facebook à des fins de propagande électorale par l'équipe du maire sortant candidat à sa réélection, effectuée dans des termes et **selon des modalités insusceptibles d'introduire une confusion** dans l'esprit des électeurs avec la

communication institutionnelle de la commune ne pouvait être regardée comme une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la commune dont l'organisation serait proscrite en application des dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral (CE, 31 janvier 2022, n°445691).

Sur Facebook par exemple, un élu ou un candidat peut disposer d'un « profil », alors que la collectivité, personne morale, doit disposer d'une « page ». **La page personnelle d'un maire sortant dont le statut est « public », affichée au nom de la commune et interagissant avec le site Internet officiel de celle-ci doit être bannie.** L'élection a été annulée dans une commune où l'écart des voix séparant les candidats était très serré (CE 6 mai 2015, n°382518).

En revanche, **l'utilisation d'un réseau social au nom d'un candidat en statut « privé » ne revêt pas le caractère d'une publicité commerciale**, dans la mesure où le profil n'est accessible qu'aux personnes se connectant volontairement (CE 8 juillet 2002, n° 239220).

### • L'E-RÉPUTATION DU MAIRE

La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse fixe les limites à la liberté d'expression. La loi du 21 juin 2004 sur la confiance en l'économie numérique en a donné une nouvelle jeunesse, en étendant son champ d'application à « tout moyen de communication au public par voie électronique », incluant donc les réseaux sociaux.

Toute publication effectuée sur un profil public se trouve ainsi soumise à l'ensemble des dispositions relatives à la diffamation, à l'injure ou encore à l'incitation à la haine. Et le droit en la matière est en pleine évolution, en témoigne la loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet promulguée le 24 juin 2020 ainsi que la loi du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique.

En période pré-électorale, l'e-réputation du maire sur les réseaux sociaux revêt donc un aspect stratégique. Elle se construit par la mise en place d'une **stratégie de communication digitale positive**, mais aussi par la surveillance et la gestion des éléments négatifs.

Plusieurs leviers juridiques permettent d'anticiper et de gérer l'apparition d'éléments négatifs sur les réseaux, contenus illicites ou commentaires malveillants.

Pour réagir à une mise en cause sur les réseaux sociaux sans méconnaître les règles du code électoral, le maire peut :

→ **Répondre et contre-argumenter sur les réseaux sociaux**, en adoptant une stratégie de communication réactive et audacieuse. Cela permet de contrer une publication défavorable, voire de la renverser à son avantage.

→ **Signaler à l'éditeur des réseaux sociaux le contenu illicite ou inapproprié** en étant précis sur les raisons et les fondements juridiques de la demande, ce qui augmente les chances d'être pris au sérieux par les modérateurs du site.

→ **Obtenir le déréférencement d'un contenu contenant des données personnelles** grâce au droit au déréférencement d'un contenu contenant des données personnelles introduit par le RGPD via les formulaires types disponibles auprès des différents moteurs de recherche. En l'absence de réponse dans un délai d'un mois, porté à trois mois en cas de demande complexe, il est alors possible de saisir directement la CNIL de la demande.

## Zoom : Le point sur l'expression de l'opposition

Lorsque la collectivité diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale, un espace est réservé à l'expression des groupes d'élus. Cette obligation subsiste en période électorale. Ni le conseil municipal, ni le maire ne peuvent décider de suspendre la publication des tribunes réservées à l'opposition en vertu des dispositions de l'article L. 2121-7 du CGCT, même pendant une période qui précède un scrutin électoral (CE, 22 novembre 2021, n°450959).

Bien que susceptible de comporter des éléments de propagande électorale, l'espace réservé à l'opposition ne peut pas être qualifié de soutien prohibé de la collectivité à un candidat ni de procédé de publicité commerciale ou de campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité (CE, 7 mai 2012, n°353536 ; CE, 4 juillet 2011, n°338033 et CE, 2 février 2022, n°450657).

Le contrôle du contenu publié, sous la responsabilité de ses auteurs, dans l'espace réservé à l'opposition est proscriit, sauf s'il ressort à l'évidence qu'il présente un caractère manifestement outrageant, diffamatoire ou injurieux au regard des dispositions de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse (CE, 30 décembre 2021, n°451385).

## L'interdiction de toute publicité commerciale : une règle stricte qui prohibe la diffusion de tout message de propagande ayant un support publicitaire



### Référence : article L 52-1, alinéa 1<sup>er</sup> du code électoral.

*« Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite »*

Qu'elle soit effectuée avec ou sans contrepartie financière ou en nature, **la diffusion de tout message de propagande électorale sur un support publicitaire est formellement interdite** (Cass. crim. 7 juin 1990, n° 87-85.479).

L'autorisation donnée au candidat à une élection, par le second alinéa de l'article L. 52-1, de présenter, dans le cadre de sa campagne électorale, le bilan de ses mandats permet uniquement de déroger à l'interdiction, posée par ce même alinéa, des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité. Elle ne permet pas de déroger à l'interdiction, posée par le premier alinéa de l'article L. 52-1, de l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle (CE, 6 juin 2018, n°415317).

### Sont par exemple interdits :

- **le référencement commercial d'un site à finalité électorale** sur un moteur de recherche sur internet ayant pour but d'attirer vers lui des internautes qui effectuent des recherches, même dépourvues de tout lien avec les élections municipales (CE, 30 juillet 2021, n°446731) ;
- **la publication sur la page Facebook d'une liste candidate, de vidéos ayant été mises en avant moyennant le paiement d'un prix et permettant notamment d'atteindre des personnes non abonnées** à la page de la liste sur ce réseaux social (CE, 15 septembre 2021, n°450600) ;
- **l'achat d'espaces publicitaires** par un candidat diffusés par des radios ou des télévisions (CE 7 mai 1993, n° 135815) ;
- **la publication dans la presse d'un encart publicitaire acheté par un candidat**, appelant à sa réélection, et attaquant vivement un adversaire politique (CE 28 juillet 1993, n° 138903).

**Le juge peut toutefois tempérer cette interdiction** lorsqu'il résulte de l'instruction que l'emploi de tels procédés ne peut être regardé, dans les circonstances de l'espèce, comme ayant altéré la sincérité du scrutin (CE, 15 septembre 2021, n°450600).

Un candidat qui aura bénéficié de publicité commerciale sera puni **d'une amende de 15 000 euros et d'un an d'emprisonnement** (article L 113-1, II, 1°, du code électoral).

### L'interdiction de l'affichage sauvage et des appels téléphoniques ou télématiques gratuits pour le candidat



Référence : article L. 51 du code électoral.

*« Pendant la durée de la période électorale, dans chaque commune, des emplacements spéciaux sont réservés par l'autorité municipale pour l'apposition des affiches électorales. Dans chacun de ces emplacements, une surface égale est attribuée à chaque (...) liste de candidats. Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, tout affichage relatif à l'élection, même par affiches timbrées, est interdit en dehors de cet emplacement ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats, ainsi qu'en dehors des panneaux d'affichage d'expression libre lorsqu'il en existe. En cas d'affichage électoral apposé en dehors des emplacements prévus au présent article, le maire ou, à défaut, le préfet peut, après une mise en demeure du ou des candidats en cause, procéder à la dépose d'office des affiches. »*

### En bref :

- chaque commune et chaque candidat disposent d'un nombre **maximal d'emplacements** ;
- **les affiches électorales ne doivent pas être imprimées sur papier blanc, ni comprendre l'emblème national et la combinaison de couleur bleu, blanc, rouge, à l'exception de la reproduction de l'emblème d'un parti ou d'un groupement politique.** Cette interdiction, prévue par les dispositions de l'article R.27 du code électoral n'est prévue que pour les affiches et circulaires telles que les définit le code électoral mais ne s'applique pas au site Internet ou à la page Facebook d'une liste (CE, 12 mars 2021, n°445338) ;
- **l'apposition d'affiches électorales devant une permanence politique, en dehors des emplacements dédiés, est illégale** (RM n° 15892, JO Sénat du 27 août 2015).

## 4. Les interventions extérieures et les pressions sur les électeurs

Les interventions extérieures et pressions sur les électeurs peuvent porter atteinte à la sincérité du scrutin, notion chère au juge électoral qui l'utilise très fréquemment dans ses décisions. Il convient donc de redoubler de vigilance.

La jurisprudence ne censure que les **annonces ou les manifestations de soutien** qui sont susceptibles d'avoir altéré **le libre choix des électeurs** en effectuant sur eux des pressions même indirectes ou en profitant de liens avec des personnalités.

### • NE CONSTITUENT PAS UNE MANŒUVRE DE NATURE À ALTÉRER LA SINCÉRITÉ DU SCRUTIN :

- Les **irrégularités isolées**, qui, en dépit de leur gravité, n'apparaissent pas, au regard de l'écart de voix constaté entre deux candidats, comme ayant été de nature à altérer les résultats du scrutin (CC, n° 2024-6357 AN du 7 mars 2025).
- Le fait de faire figurer dans des documents de propagande électorale, les noms, qualités, compétences et photographies de « personnalités qualifiées » avec lesquelles un candidat souhaite travailler s'il est élu, nonobstant le fait que ces éléments suggèrent un soutien de ces personnalités à sa candidature (CC, n° 2023-6278/6282 SEN du 15 mars 2024).
- La **visite du député dans la commune la veille de l'élection** (CE 2 mars 1990, n°108479).
- L'annonce, par le ministre de la défense venu rencontrer le régiment en garnison en ville, qu'il ne figurait pas parmi les unités concernées par les baisses d'effectifs (CE 24 juillet 2009, n°322221).

### • CONSTITUENT UNE MANŒUVRE :

- Le **rassemblement à l'entrée et aux abords de bureaux de vote, le jour du scrutin, des partisans d'une liste interpellant les électeurs** afin de les inciter à voter pour cette liste et nécessitant l'intervention de la police municipale (CE, 20 octobre 2021, n°450297).
- La **manifestation publique de soutien pour une liste ayant eu lieu à l'intérieur même d'un bureau de vote** (CE, 20 octobre 2021, n°450297).
- Le fait que les bulletins de vote d'une liste comportent, dans leur partie inférieure, **un bandeau composé d'emblèmes** dont certains seulement correspondent à des partis politiques et les autres sont des éléments graphiques dont la présentation, dans un format identique à ceux des partis politiques qui ont apporté leur soutien public à cette liste, et de manière alternée avec ces derniers, **est de nature à suggérer aux électeurs un soutien politique élargi** (CE, 22 octobre 2021, n°450655).
- La **diffusion par un candidat d'éléments dont les termes excèdent les limites de la polémique électorale et, à un moment de la campagne où, compte tenu de leur nouveauté et de leur gravité, il n'était plus possible d'y répondre utilement** (CE, 29 octobre 2021, n°446828).
- Les **modalités d'organisation d'une cérémonie patriotique : si cela a un caractère inhabituel**, la présence du député de la circonscription, la veille de l'unique tour de scrutin, et le dépôt par ses soins d'une gerbe aux côtés du maire et de son adjoint candidat conduisant l'une des listes alors qu'il ne dispose d'aucune délégation en matière d'anciens combattants, peut être considérée comme une **manœuvre de nature à altérer la sincérité du scrutin** (CE 11 février 2015, n°382686).

- Le fait, pour une liste, d'avoir porté sur ses affiches et bulletins de vote la mention de partis en caractères de grande taille à la suite de la mention, écrite en petits caractères « soutenue par le groupe municipal d'opposition » ayant été de nature à **faire croire aux électeurs que cette liste bénéficiait effectivement de l'investiture de ces partis alors que ces derniers avaient accordé leur soutien à une autre liste** (CE, 11 mai 2015, n°386018).
- **Le fait que la mention manuscrite figurant sur plusieurs déclarations de candidature de membres d'une liste ait été écrite d'une même main et non pas personnellement par chacun des candidats**, que cette mention est manquante sur l'une des déclarations, que plusieurs membres de cette liste attestent ne pas avoir rempli de déclaration de candidature et que, lors de son passage au bureau de vote une personne, qui figurait sur la liste en question a indiqué ne pas avoir souhaité y figurer (CE, 1<sup>er</sup> octobre 2021, n°450756).
- L'envoi aux électeurs de la commune, **quelques jours avant le premier tour** des élections cantonales et de nouveau l'avant-veille du second tour, d'une **lettre portant l'en-tête et l'écusson de la commune** et les **invitant, au nom de la municipalité, à voter pour un candidat** (CE 21 décembre 1977, n°03623).
- La tenue d'une **réunion de caractère privé destinée à une catégorie déterminée d'employés municipaux**, pouvant constituer une **pression** sur certains électeurs (CE 30 juin 1993, n°142895).
- La **distribution** à certains électeurs de la commune, l'avant-veille du scrutin, de la photocopie d'une **lettre manuscrite d'un ministre en exercice, promettant l'appui du Gouvernement à la commune si la liste qu'il conduit est élue** et contenant à l'égard d'un adversaire une imputation diffamatoire à laquelle il ne pouvait répliquer (CE 13 janvier 1984, n°51777).

**L'article L. 106 du code électoral réprime les dons et libéralités effectués en vue d'influencer le vote** et peuvent être sanctionnés par le **juge de l'élection**, bien que ces dispositions édictent des sanctions pénales.

Le juge cherche en effet à déterminer si des **pressions** ont été exercées sur les électeurs et si elles ont été susceptibles d'altérer la **sincérité du scrutin** (CE, 22 juillet 2021, n°449614).

- **Les dons d'argent d'une ampleur significative de la part du maire sortant** à destination des habitants de la commune, dès lors qu'ils traduisent une pratique persistante, ont pu affecter la libre détermination des électeurs et ont été considérés par le juge comme étant de nature à altérer la sincérité du scrutin. (CE 8 juin 2009, n°322236).
- Les **distributions répétées de colis alimentaires dans différents quartiers de la commune par les candidats d'une liste qui n'étaient pas habituellement investis dans ce type d'actions et leur mise en valeur** sur Facebook ainsi que dans la presse, doivent être regardées comme étant intervenues en vue des élections et comme ayant pu affecter la libre détermination de certains électeurs (CE, 22 juillet 2021, n°450129)
- L'octroi d'aides de 100 à 150 euros à des entreprises pour l'embauche de stagiaires, l'annonce d'un programme d'aide aux entreprises par la CCI, du déploiement d'un réseau wifi en accès gratuit, de nature à favoriser l'accès aux technologies de l'information et la subvention de 90 000 euros accordée à l'association des maires par le département de la Réunion pour la mise en œuvre d'un programme de formation effectivement réalisé, n'ont pas altéré la sincérité du scrutin (CE 27 juin 2016, n°385865).

## 5. Le contentieux électoral et les sanctions

Pour agir, il est nécessaire d'être **électeur ou candidat** es qualité.

### 5.1 La procédure

#### a) Les juridictions compétentes

- Saisine de la **juridiction administrative** pour la contestation d'un scrutin. Il s'agit de la « protestation » ou « réclamation » si elle est inscrite au procès-verbal des opérations de vote.
- Le contentieux des élections municipales est attribué au **tribunal administratif** dans le ressort duquel siège l'assemblée dont l'élection des membres est contestée.
- Il revient au **Conseil d'État** de statuer comme **juge d'appel**.

#### b) Les délais de la requête

- Les articles R. 113 et R. 119 du code électoral précisent que la requête doit être déposée « *au plus tard 18h le cinquième jour qui suit l'élection* » et que seul le **préfet dispose d'un délai de 15 jours** à compter de la réception du procès-verbal (CE, 26 avril 2017, n°401144).
- Le recours en Conseil d'Etat doit être déposé dans le délai **d'un mois**.

#### c) La recevabilité

- La protestation doit conclure à l'**annulation d'une élection** déterminée à l'**issue du tour décisif**.
- Les griefs doivent être présentés dans le délai ouvert pour contester la régularité du scrutin.
- A l'exception des moyens d'ordre public, **les griefs qui n'ont pas été soulevés en première instance sont irrecevables en appel**.

#### d) Le délai pour statuer

- **Deux ou trois mois** en cas de renouvellement général des conseils départementaux ou municipaux.
- A noter que dans les circonscriptions dans lesquelles les candidats sont tenus de déposer un compte de campagne et conformément aux dispositions de l'article L. 118-2 du code électoral, **le juge de l'élection doit surseoir à statuer jusqu'à réception des décisions de la CNCCFP** (CE, 17 novembre 2022, n°461929). Il ne peut, avant cette date, rejeter une requête, même entachée d'une irrégularité manifeste (CE, 23 octobre 1992, Tourlet).

#### e) L'effet suspensif de l'appel

- Par exception aux principes habituels du contentieux administratif, l'appel en matière électorale a un effet suspensif : **les conseillers départementaux ou municipaux proclamés élus restent en fonction jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations** (articles L. 223 et L. 250 du code électoral).

- Le tribunal peut également, en cas d'annulation pour fraude grave, décider, nonobstant l'appel, la suspension du mandat de celui ou de ceux dont l'élection est annulée.

---

## 5.2 Les sanctions

---

Dans la mesure où une communication prohibée peut aussi constituer un soutien illégal de la collectivité, les sanctions encourues en cas de violation des dispositions du code électoral énoncées ci-dessus sont volontairement regroupées ci-après.

### **a) Sanctions au titre de l'élection**

---

Le juge retient un **faisceau de critères** pour évaluer la nécessité d'une sanction au titre de l'élection.

Elle n'est pas automatique et dépend de :

- **L'écart de voix entre les listes au terme du scrutin :**

→ Par exemple, **en cas d'écart important de voix séparant les candidats en présence ou lorsqu'il n'est pas établi qu'ait été atteint un nombre significatif d'électeurs**, l'utilisation d'affiches présentant une combinaison des trois couleurs bleu, blanc et rouge (CE, 16 février 2015, n°382386), la communication relative à un événement festif devant être regardée comme une campagne de promotion publicitaire et l'apposition d'affiches sur des espaces non réservés (CE, 8 octobre 2021, n°445479), la méconnaissance des articles L. 52-1 et L. 52-8 du code électoral (CE, 22 juillet 2021, n°447067) ou encore la diffusion d'une vidéo, qui, eu égard à son contenu vantant les réalisations du conseil régional dans le champ éducatif et à ses modalités de diffusion pouvait être regardée comme une campagne de promotion publicitaire prohibée (CE, 27 juillet 2022, n°454133) n'ont pas été jugées de nature à altérer la sincérité du scrutin.

→ **En revanche, l'annulation du scrutin a été prononcée compte tenu du faible écart de voix entre les candidats** pour les pressions exercées sur les électeurs (CE, 20 octobre 2021, n°450297 et CE, 2 avril 2021, n°445626), l'apposition sur les bulletins de vote d'emblèmes revêtant le caractère d'une manœuvre susceptible d'induire les électeurs en erreur (CE, 22 octobre 2021, n°450655), le référencement commercial d'un site internet à finalité électorale (CE, 30 juillet 2021, n°446731), la diffusion dans un journal local, par l'équipe municipale sortante, d'une « publi-informations » vantant ses réalisations et appelant à ce qu'elle soit reconduite (CE, 31 janvier 1990, n°107792), l'ampleur inhabituelle d'une cérémonie de vœux et d'une commémoration accompagnées de la présence exceptionnelle de la députée et du dépôt de gerbe par l'adjoint du maire conduisant l'une des listes et ne disposant d'aucune délégation en matière d'anciens combattants (CE, 11 février 2015, n° 382686).

- **L'atteinte éventuelle au principe d'égalité entre les candidats.**
- **Le degré de l'action de propagande contestée.**
- **Le coût de la communication assumé par la collectivité.**
- **La bonne foi du candidat.**

### **b) Sanctions au titre du financement de campagne**

---

- **Réformation ou rejet du compte** par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).



- **Intégration au compte de campagne du candidat de la dépense correspondant** au don ou à l'avantage prohibé.
- **Rejet du compte de campagne lorsque l'avantage représente une valeur non négligeable :**  
*« Considérant qu'en égard à l'importance de l'avantage en cause, qui s'élève à un montant de l'ordre de 1 500 000 euros et représente 45 % du plafond des dépenses électorales, qui était en l'espèce de 3 336 054 euros, l'irrégularité commise ne saurait conduire à la simple réformation du compte de campagne de M.I..., mais justifie, à elle seule, le rejet de ce compte », (CE 4 juillet 2011, n° N° 338033).*

**A noter :** les dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral sont applicables aux communes de moins de 9 000 habitants dans lesquelles les candidats ne sont pas soumis à l'obligation de dépôt d'un compte de campagne.

### **c) Le contrôle des comptes de campagnes**

Ce contrôle concerne les élections : présidentielles, européennes, législatives, sénatoriales, régionales, départementales, municipales (dans les communes de plus de 9 000 habitants), provinciales et territoriales (Outre-Mer).

- **A l'issue de l'examen des comptes de campagne, la CNCCFP peut prendre différents types de décisions :**
  - **approuver** le compte de campagne ;
  - **approuver après réformation** le compte, notamment lorsque des dépenses engagées par le candidat ne présentent pas de caractère électoral ;
  - **rejeter** le compte en cas de manquement aux règles de droit électoral (absence d'expert-comptable, don de personne morale, compte en déficit, dépassement de plafond...) ;
  - **moduler le montant du remboursement forfaitaire de l'État** lorsque la commission relève des irrégularités qui n'entraînent pas le rejet du compte de campagne.

La commission peut également **constater le non-dépôt ou le dépôt hors-délai** d'un compte par le candidat.

- **Les conséquences des décisions de la commission :**

Le rejet, le non-dépôt et le dépôt hors-délai du compte privent le candidat de son droit au remboursement des dépenses de campagne et entraînent la saisine du juge de l'élection qui peut :

- ou bien **prononcer l'inéligibilité du candidat** et le déclarer démissionnaire d'office dans le cas d'un candidat élu ;
- ou bien **ne pas prononcer l'inéligibilité**, s'il considère que le candidat est de bonne foi ou s'il juge que la commission n'a pas statué à bon droit.

Les décisions de réformation peuvent diminuer le montant du remboursement dû au candidat. Ce dernier peut contester la décision prise par la commission en intentant un recours gracieux devant elle, ou contentieux devant le Conseil d'État.

- **Le remboursement du candidat :**

Pour être remboursé, un candidat doit réunir un certain nombre de conditions :

- **avoir obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés** (au moins 3 % pour les élections européennes et territoriales de Polynésie française) ;
- **avoir respecté les obligations lui incombant ;**
- **avoir engagé des dépenses présentant un caractère électoral ;**
- **ne pas avoir vu son compte rejeté.**

Dès lors, le candidat est remboursé du montant arrêté par la commission à hauteur de son apport personnel (versements personnels et emprunts du candidat remis au mandataire), dans la limite de 47,5 % du plafond fixé pour chaque circonscription.

## **d) Inéligibilité**

Le juge de l'élection peut prononcer l'inéligibilité soit lorsqu'il est saisi par la CNCCFP, soit lors d'une contestation formée contre l'élection.

**L'article L.118-3 du code électoral dispose que :**

*« Lorsqu'il relève une volonté de fraude ou un manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales, le juge de l'élection, saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, peut déclarer inéligible :*

*1° Le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L. 52-12 ;*

*2° Le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales ;*

*3° Le candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit.*

*L'inéligibilité mentionnée au présent article est prononcée pour une durée maximale de trois ans et s'applique à toutes les élections. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision.*

*Si le juge de l'élection a prononcé l'inéligibilité d'un candidat ou des membres d'un binôme proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, déclare le candidat ou les membres du binôme démissionnaires d'office. »*

Il résulte de ces dispositions **qu'en dehors des cas de fraude, le juge de l'élection ne peut prononcer l'inéligibilité d'un candidat que s'il constate un manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales.**

Il lui incombe à cet effet d'apprécier s'il s'agit d'un manquement caractérisé à une règle substantielle relative au financement des campagnes électorales et s'il présente un caractère délibéré, ainsi que de tenir compte de l'existence éventuelle d'autres motifs d'irrégularité du compte, du montant des sommes en cause et de l'ensemble des circonstances de l'espèce (CE, 30 septembre 2022, n°459493).

Le fait d'avoir bénéficié d'un don ou d'un avantage en violation de l'article L. 52-8 n'implique par exemple pas automatiquement le rejet du compte de campagne (CE, 4 juillet 2011, n°338033)

L'article L.118-4 du code électoral précise quant à lui que :

*« Saisi d'une contestation formée contre l'élection, le juge de l'élection peut déclarer inéligible, pour une durée maximale de trois ans, le candidat qui a accompli des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin.*

*L'inéligibilité déclarée sur le fondement du premier alinéa s'applique à toutes les élections. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision.*

*Si le juge de l'élection a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection. En cas de scrutin binominal, il annule l'élection du binôme auquel ce candidat appartient ».*

### **e) Sanction pénale**

---

En vertu de l'article L. 113-1 du code électoral :

- **Sera puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende tout candidat ou tout candidat tête de liste, en cas de scrutin de liste, qui :**
  - aura accepté des fonds en violation de l'article 52-8 du code ;
  - aura dépassé le plafond des dépenses électorales.
  
- **Sera puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende tout candidat ou tout candidat tête de liste, en cas de scrutin de liste, qui :**
  - aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, d'affichages ou de publicité commerciale ne respectant pas l'article L. 52-1.
  
- **Sera puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende quiconque aura, en vue d'une campagne électorale, accordé un don ou un prêt en violation des articles L. 52-7-1 et L. 52-8 :**
  - « lorsque le donateur ou le prêteur sera une personne morale, le premier alinéa du présent III sera applicable à ses dirigeants de droit ou de fait ».

## La veille du scrutin : des interdictions strictes

### Références

#### Article L.48-2 du code électoral

*« Il est interdit à tout candidat de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne électorale ».*

#### Article L. 49 du même code

*« 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 ».*

#### Article L. 89 du même code.

*« Toute infraction à ces dispositions est passible d'une amende de 3 750 euros, sans préjudice de la confiscation des bulletins et autres documents distribués ou diffusés par tout moyen ».*

À cet égard, le juge électoral a annulé un scrutin, compte tenu notamment du faible écart de voix, en raison de la diffusion, la veille du scrutin, d'un message de propagande sur une page publique de Facebook (CE, 25 février 2015, n° 385686).

Pour autant, un « retweet » le matin précédant le scrutin diffusant la photo d'un tract antérieur n'a pas été considéré comme apportant un élément nouveau de débat (CE, 27 juin 2016, n° 395413).

## 6. Comment réagir en cas de « diffamation politique » ?

A travers les réseaux sociaux, l'expression des opinions lors des élections municipales peut être très voire trop souvent abusive. Diffamation, injure, caricature, atteinte à la vie privée, rumeur et outrage : tracer des frontières entre toutes ces notions est délicat mais la loi prévoit une large palette d'outils pour réagir face aux écrits, paroles, montages photographiques et vidéos parodiques répréhensibles et motivés par une opposition politique.

---

### 6.1 Diffamation et injure.

---

#### a) La diffamation et loi sur la presse

La **diffamation** est définie strictement (article 29 de la loi sur la presse de 1881) et ne trouve à s'appliquer qu'aux **abus dans la liberté d'expression** lorsque l'auteur des propos a visé une personne déterminée, en lui **imputant un fait précis**. Concrètement, la qualification par exemple de « menteur » ne peut être diffamatoire que si elle se rapporte à la dénonciation d'un comportement précis (TGI, Paris, (17<sup>e</sup> ch.), 6 juin 2017, R. Faurisson c/ A. Chemin et T. Cremisi). Isolée, elle ne constitue que l'expression d'une opinion et d'un jugement de valeur insusceptible d'être qualifiée de diffamation (Cass. Crim., 2 juin 1980, 79-90.178, Publié au bulletin). En tout état de cause, **seule la personne** (physique ou morale) **visée par les propos est susceptible d'agir**.

La jurisprudence considère de manière constante que *« pour constituer une diffamation, l'allégation ou l'imputation qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime doit se présenter sous la forme d'une articulation précise de faits de nature à être, sans difficulté, l'objet d'une preuve et d'un débat contradictoire »* (Cass. crim., 14 févr. 2006, n° 05-82.475 ; v. également Cass. crim., 16 mars 2004, n° 03-82.828).

Il est constant que le fait **d'imputer des faits délictueux est constitutif du délit de diffamation** (Crim., 29 octobre 1991, JD n° 1991-003282).

Constituent également des atteintes diffamatoires toutes les **attaques qui**, sans consister dans des imputations de commission d'infractions, **portent sur des manquements à la loi morale et à la probité et sont de nature à attirer le mépris sur celui qui s'en serait rendu responsable** (TGI Paris, 29 janvier 2004 : Légipresse 2004, n°209, I, p. 22 ; Civ 1<sup>ère</sup>, 3 novembre 2016, n°15-24879) : fraudes et tricheries diverses, actes révélant un vice ou une passion honteuse, les manquements aux devoirs envers la patrie, la famille.

Enfin, la diffamation, qui peut se présenter sous forme **d'allusion ou d'insinuation**, doit être appréciée en tenant compte des éléments intrinsèques et extrinsèques au support en cause, à savoir tant du contenu même des propos que du contexte dans lequel ils s'inscrivent (Cass. Crim., 8 octobre 1991, 90-83.336, Publié au bulletin ; Cass. Crim., 16 octobre 2012, 11-82.866, Publié au bulletin).

#### b) L'injure

Elle vise *« toute expression outrageante, termes de mépris ou invective »* (article 29 de la loi sur la presse) qui cherche à nuire ou à blesser.

La frontière est parfois ténue et, même s'il repousse les bornes de la liberté d'expression, le contexte de polémique électorale n'est pas de nature à exonérer de responsabilité civile et pénale son auteur lorsque le juge estime les propos tenus « gravement outrageants », par exemple lorsqu'un maire est qualifié dans un journal de « grand manipulateur dont la trahison a des allures de vocation » (Cass. crim., 30 mars 2005, 04-85.709, Publié au bulletin).

Ainsi, par exemple, constituent des injures et non des diffamations :

- L'expression « couard, homme vil, dont la pensée roule au niveau du caniveau » (Cass. crim., 26 févr 1985, Gaz. Pal. 1985. 2. Somm. 22) ;
- L'expression « l'armée s'entraîne à noyer dans le sang les révoltes populaires » (Cass. crim., 9 oct. 1974, Bull. crim. no 282) ;
- Le reproche de « parler en menteur » et « de ne dire ou exprimer que des mensonges ou des faux » (Cass. crim., 31 janv. 1930, Bull. crim. no 44) ;
- Les qualifications de « menteuse, incapable, incompétente » (Cass. crim., 27 nov. 1997, Gaz. Pal. 1998. 1, chron. crim. 35) ;
- L'assimilation de pèlerins catholiques à des « nazis en culottes courtes » et des « nazillons polonais » dès lors qu'il ne leur est imputé aucun fait précis et notamment pas l'appartenance sous l'occupation à des organisations nazies (Cass. crim., 29 janv. 1998, n° 95-83.763).

---

## 6.2 Publicité

---

La caractérisation des infractions d'injure ou de diffamation publiques suppose une publicité conférée aux faits imputés ou allégués par l'un des moyens énoncés à l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881, notamment :

- **Toute publication écrite** (article de presse etc.) ;
- **Tout moyen de communication au public par voie électronique.**

**Outre le moyen utilisé, il faut encore que les faits imputés ou allégués soient présentés au public c'est-à-dire à des personnes qui n'appartiennent pas à la même communauté d'intérêts.**

S'agissant d'affiches ou de tracts injurieux, la jurisprudence retient que leur contenu revêt une publicité dès lors qu'ils sont **exposés à la vue du public**, c'est-à-dire visibles par des personnes qui n'appartiennent pas à une même communauté d'intérêts.

Ainsi par exemple, les affiches exposées dans les locaux réservés à l'usage exclusif d'un groupe de personnes dont les membres appartiennent à la même communauté d'intérêts ne revêtent pas un caractère public :

*« Mais attendu qu'après avoir exactement relevé que la diffamation suppose une publicité qui n'est légalement constatée, en ce qui concerne les affiches, que s'il est établi que celles-ci ont été exposées à la vue du public, l'arrêt constate que les tracts litigieux, qui concernent la défense d'intérêts professionnels, ont été portés à la connaissance des personnels de la police nationale représentant une même communauté d'intérêts par la voie d'affichage dans les lieux et sur les emplacements destinés à l'information syndicale, qu'il ne résulte pas des constats d'huissiers de justice que lesdites affiches ont été posées dans la partie accessible au public des locaux de police, qu'il est au contraire expressément indiqué qu'elles se trouvaient dans les vestiaires, salles de*

*repos ou salles d'appel, par nature réservées à l'usage exclusif du personnel de police ; que c'est par suite hors de toute dénaturation et dans l'exercice de son pouvoir souverain que la cour d'appel retient qu'il n'est pas prouvé que les affiches aient été exposées à la vue du public » (Cass. crim., 8 novembre 1993, n° 91-22.216).*

Dans le même sens, des tracts distribués, même sur la voie publique, aux seuls membres d'une structure ne revêtent pas de caractère public :

*« Pour dire non établi l'élément de publicité, après avoir retenu le caractère diffamatoire du tract litigieux, l'arrêt attaqué énonce que M. [W] a indiqué avoir distribué le tract sur la voie publique, aux abords de l'usine, mais à son seul personnel qui acceptait de le recevoir.*

**8. Les juges ajoutent qu'aucun élément du dossier n'établit que le document litigieux ait été remis à une personne étrangère à l'entreprise.**

**9. En l'état de ces énonciations, dont il ressort que le tract avait été distribué à des personnes liées entre elles par une communauté d'intérêt, la cour d'appel a justifié sa décision » (Cass. crim., 5 octobre 2021, n° 20-85.396).**

S'agissant spécifiquement d'un tract politique, le juge tendra à rechercher si le tract est distribué à des personnes liées ou non par une communauté d'intérêts politique :

*« Attendu que l'ensemble de ces pièces démontre que le bulletin litigieux est **distribué dans un vaste ressort territorial, à toutes personnes sans distinction d'appartenance politique** ; que contrairement à ce qu'affirme le prévenu, il ne s'agit pas d'un bulletin interne destiné aux seuls membres d'un parti politique liés entre eux par une communauté d'intérêts ; que les propos incriminés ont donc été proférés publiquement » (CA Montpellier, 14 mai 2008, n° 08/00233)*

---

## 6.3 Procédure

---

Les délits de presse (la diffamation et l'injure notamment), lorsqu'ils sont commis de manière publique, sont régis par la loi du 29 juillet 1881. Ils répondent ce faisant à une procédure spécifique, en particulier s'agissant de la prescription : ces délits se prescrivent aux termes d'un délai de 3 mois à compter de la commission des faits.

Il faut donc agir vite.

Pour ce faire, les élus disposent de plusieurs moyens d'action :

- **La plainte simple auprès du Procureur de la République (article 40 du code de procédure pénale) :** elle présente l'avantage d'être peu formalisée. En revanche, elle n'a pas pour effet de mettre en branle l'action publique, celle-ci étant alors subordonnée à une décision du Procureur de la République.

Par ailleurs, le plaignant devra veiller à ce que le délai de prescription soit interrompu au moins tous les 3 mois afin que les faits n'encourent aucune prescription.

- **La plainte avec constitution de partie civile (article 85 du code de procédure pénale) :** en matière de presse, par exception au droit commun, la victime peut directement saisir un juge d'instruction en déposant une plainte avec constitution de partie civile auprès du Doyen des juges d'instruction du Tribunal compétent.

L'avantage de cette procédure est qu'elle débouche sur l'ouverture d'une information judiciaire, c'est-à-dire une mise en œuvre de l'action publique. Un juge d'instruction sera donc chargé d'instruire le dossier.

La plainte avec constitution de partie civile en matière de presse répond toutefois à un formalisme strict dont l'inobservation peut entraîner l'irrégularité de la totalité de la procédure.

La partie plaignante devra verser une consignation censée permettre le paiement d'une amende civile en cas d'abus de constitution de partie civile.

- La citation directe (article 390 du code de procédure pénale) : il s'agit d'un acte qui a pour effet de saisir directement le Tribunal et de convoquer l'auteur des faits à une audience correctionnelle.

Elle répond à un formalisme dont le non-respect peut entraîner la nullité de l'acte et donc des poursuites.

La partie plaignante devra verser une consignation censée permettre le paiement d'une amende civile en cas d'abus de constitution de partie civile.

---

## 6.4 Liberté élargie concernant le débat et la satire politiques

---

### a) Le débat politique

La liberté d'expression dans le cadre d'un débat d'intérêt général est entendue de manière ample par les juges, qui rappellent que **les limites de la critique admissible sont plus larges lorsqu'elle s'inscrit dans une polémique politique**, a fortiori lorsque les propos en cause reposent sur une base factuelle (Cass. Crim., 23 janvier 2018, n°17-81.874, ; Cass. Crim., 8 janvier 2019, n°18-81.286). Le juge apprécie le ton utilisé (familier, véhément, sarcastique) eu égard au caractère de la publication litigieuse (Civ. 1ère, 2 juillet 2014, 13-20.219), étant rappelé que l'emploi d'un ton familier est plus largement accepté lorsque les propos concernent un homme politique, « *rompu à la critique inhérente à toutes fonctions politiques élevées* » (Cass. Crim. 24 mai 2011, n°10-83.107). En revanche, le droit de libre critique cesse devant les attaques personnelles (Cass. Crim., 13 février 1990, n°87-90.446, Publié au bulletin) et la Cour de cassation a clairement posé que, même en matière politique, « *les discussions polémiques ou les satires politiques cessent là où commencent les attaques personnelles* » (Cass. Crim., 16 décembre 1986, n°85-96.064, Publié au bulletin).

### b) Les caricatures et satires politiques

La **liberté d'expression** dans le cadre du **débat politique** s'accompagne d'une **indulgence quant à l'utilisation de la caricature et de la satire**. Le dessin représentant sous forme de croix gammée l'arbre généalogique de la représentante du Front national a été jugé licite, bien qu'outrageant, dès lors qu'il présentait, « *sur un mode satirique, dans un contexte de polémique politique, l'inspiration idéologique prêtée au responsable d'un parti* » (Cass. Crim., 20 septembre 2016, n°15-82.941). En revanche, la liberté d'expression n'est pas totale et trouve ses limites dans l'atteinte à la dignité de la personne visée. Exemple : lorsqu'une séquence satirique d'une émission télévisée fait paraître à l'écran une caricature d'affiche électorale associant une personnalité politique à un excrément (Cass. Crim., 20 septembre 2016, n°15-82.941).



---

## 6.5 Autres atteintes

---

### a) L'atteinte à la vie privée

Les élus ou candidats s'exposent nécessairement à l'attention du public mais restent des individus dont l'intimité et la vie privée sont protégées lorsque les informations rendues publiques sont sans rapport avec leur rôle joué sur la scène politique ou sociale. L'article 9 du code civil permet des actions rapides visant à mettre fin aux atteintes à la vie privée. A noter que *« l'état de santé d'un élu, s'il concerne la vie privée de l'intéressé, est aussi une question relevant d'un débat d'intérêt général pour ceux dont il est le représentant »* (Cass. Crim., 30 octobre 2018, n°18-81.663).

### b) Les fausses informations et la rumeur

L'article 27 de la loi sur la presse prévoit une infraction visant spécifiquement la propagation de « nouvelles fausses » dont le champ d'application, très étroit, est tombé en désuétude. Si la loi contre la manipulation de l'information en période électorale apporte un cadre juridique nouveau qui vise à assurer une plus grande transparence vis-à-vis des électeurs (**référé dit « fake-news »**), il ne peut être utilisé par les candidats aux élections municipales pour faire cesser les *« allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d'un fait, de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir »*. Dès lors que le mensonge ou la propagation d'une rumeur ne sont pas des infractions en tant que telles, une action en diffamation pourra faire sanctionner la diffusion d'un tract présentant des faits de façon tendancieuse et comportant des affirmations sans fondement portant atteinte à l'honneur et à la considération du maire (Cass. Crim., 8 décembre 2009, n°08-82.951). L'article 9 du code civil permet également d'attaquer en justice la publication de rumeurs sur la vie privée de l'élu (Civ. 2<sup>e</sup>, 18 mars 2004, n°02-13.529).

### c) L'outrage

La qualité de dépositaire de l'autorité publique reconnue au maire peut lui permettre d'agir sur le terrain du droit commun par la voie de l'infraction d'outrage (article 433-5 du code pénal), lorsqu'il est visé par des paroles, gestes ou menaces qui lui sont adressés dans l'exercice de sa mission et sont de nature à porter atteinte à sa dignité ou au respect dû à sa fonction. Les règles propres au droit de la presse ne sont alors pas applicables et le délai spécifique de prescription de trois mois à compter de la première publication (article 65 de la loi du 29 juillet 1881) s'efface au profit du délai de prescription de droit commun de six ans pour les infractions délictuelles (article 8 du code de procédure pénale).

---

## 6.6 Eclairage sur l'articulation entre délits de presse et droit d'expression de l'opposition dans le bulletin municipal.

---

Pour rappel, la publication d'un bulletin d'informations est régie par le code général des collectivités territoriales<sup>1</sup>.

Il en ressort que la possibilité, pour l'opposition, d'exprimer des opinions dans ce bulletin constitue un droit et que, par conséquent, priver ladite opposition de ce droit encourt, en principe, l'illégalité.

<sup>1</sup> - « dans les communes de 1 000 habitants et plus, lorsque des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal sont diffusées par la commune, un espace est réservé à l'expression des conseillers élus sur une liste autre que celle ayant obtenu le plus de voix lors du dernier renouvellement du conseil municipal ou ayant déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale » (article L. 2121-27-1 du CGCT).

Toutefois, le juge administratif a reconnu la possibilité pour le maire ou le conseil municipal de s'opposer à la publication de certains propos de l'opposition dans certaines conditions :

*« ni le conseil municipal ni le maire de la commune ne sauraient, en principe, contrôler le contenu des articles publiés, sous la responsabilité de leurs auteurs, dans cet espace. Il en va toutefois autrement lorsqu'il ressort à l'évidence de son contenu qu'un tel article présente un caractère manifestement outrageant, diffamatoire ou injurieux au regard des dispositions précitées de la loi du 29 juillet 1881 » (CE, 27 juin 2018, n° 406081).*

Ce faisant, sans s'ériger en juge des infractions de presse, qui relèvent de la compétence du juge pénal, le juge administratif est compétent pour apprécier la teneur des écrits de l'opposition dans un bulletin d'informations et statuer sur leur qualification en :

- **outrage** (article 433-5 du code pénal) ;
- **diffamation** (article 29 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) ;
- **injure** (article 29 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse).

Précisons que, comme relevé supra, l'injure renvoie à « toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait » de sorte que, le Conseil d'Etat, en ne visant que la loi du 29 juillet 1881, n'a vraisemblablement pas entendu distinguer l'outrage de l'injure.

Toutefois, compte tenu de son office, le Conseil d'Etat s'est attaché à préciser que ces qualifications pénales devaient, pour fonder le refus du maire ou du conseil municipal de publier l'assertion litigieuse, être caractérisées de manière **manifeste** de sorte que le caractère outrageant, injurieux ou diffamatoire ne doive pas faire débat.

Le juge administratif est ainsi tenu de relever le caractère manifestement injurieux ou diffamatoire des écrits, qui doit apparaître de manière évidente, pour refuser d'annuler la décision du maire de ne pas les publier :

*« en statuant ainsi, sans rechercher s'il ressortait à l'évidence du contenu de cette tribune que son caractère injurieux, ou diffamatoire, était manifeste, la cour administrative d'appel de Versailles a entaché son arrêt d'erreur de droit. Mme A...est, par suite, fondée à en demander l'annulation » (CE, 27 juin 2018, n° 406081).*

**Dans cette affaire, statuant au fond, le Conseil d'Etat relève que :**

*« la tribune du groupe d'opposition municipale " Tous ensemble à la mairie ", à la publication de laquelle le maire de Châtenay-Malabry s'est opposé, fait état de que ce dernier **cumule plusieurs mandats et fonctions et qu'il bénéficie à ce titre d'une rémunération de " plus de 10 000 ? par mois net d'impôts "**. Or, d'une part, les indemnités perçues par le maire de la commune de Châtenay-Malabry au titre de ses différentes fonctions **ne pouvaient légalement dépasser le montant total de 8 231 euros** soumis à imposition, et il n'occupait pas certaines des fonctions dont le cumul lui était reproché. D'autre part, la tribune est accompagnée d'une **caricature qui représente le maire les poches remplies de billets de banque et déclarant " l'important c'est la taille des poches "**. La juxtaposition de cette tribune, au contenu manifestement erroné, et de la caricature du maire, représenté les poches remplies de billets de banque, faisant ainsi allusion, sans preuve, à sa malhonnêteté, **présente à l'évidence un caractère manifestement diffamatoire**. Il suit de là que le maire de la commune de Châtenay-Malabry pouvait légalement s'opposer à la publication la tribune du groupe d'opposition municipale " Tous ensemble à la mairie " dans le bulletin d'information municipale ».*





L'actualisation de ce guide a été réalisée par le Cabinet Centaure Avocats, et plus précisément par Olivier MAGNAVAL, *avocat associé (pôle droit public)*, Antoine MARCHAND, *avocat (pôle droit pénal)* et Antoine LARRUE-SERVETTAZ (*master politiques publiques- Sciences Po Paris*).

Ce guide ne prétend ni à l'exhaustivité, ni à l'analyse d'une situation en particulier.

Les avocats des pôles « Droit public général » et « Droit pénal » de Centaure Avocats peuvent vous accompagner et répondre aux questions spécifiques :

Olivier MAGNAVAL, *avocat associé, droit public*

[om@centaure-avocats.com](mailto:om@centaure-avocats.com)

Ali DERROUCHE, *avocat associé, droit pénal*

[om@centaure-avocats.com](mailto:om@centaure-avocats.com)



94, rue de Sèvres • 75007 PARIS • 01 45 44 99 61  
[contact@villesdefrance.fr](mailto:contact@villesdefrance.fr) • [www.villesdefrance.fr](http://www.villesdefrance.fr)

