

**SELARL CDMF AVOCATS
AFFAIRES PUBLIQUES**

Avocats Associés

7 place Firmin Gautier CS 80476

38016 GRENOBLE Cedex 1

Tél : 04.76.48.89.89

Fax : 04.76.48.89.99

Devoir de réserve pendant la période préélectorale

Focus sur les enquêtes publiques

Dans le cadre des élections municipales organisées en 2026, le période de réserve électorale s'est ouverte depuis le 1^{er} septembre 2025, pour une durée de 6 mois, durant laquelle les collectivités et les élus candidats doivent encadrer strictement leur communication : elle ne doit en aucun cas se transformer en un outil de promotion électorale au profit des élus en place.

Tout repose sur un point de bascule : oui à l'information, non à la publicité ou la communication. L'information communale se transforme en communication de campagne dès lors qu'elle devient un instrument de promotion des idées, des actions et des réalisations des élus.

I. Règle de droit et principes généraux

Deux articles régissent principalement la période dite de réserve électorale.

D'une part, **l'article L.52-1 du Code électoral**, lequel impose une interdiction formelle, durant les six mois précédant l'élection et jusqu'au jour du scrutin, d'utiliser tout procédé de publicité commerciale à des fins de propagande électorale. Plus spécifiquement, il prévoit que, à partir du premier jour du sixième mois précédant les élections, aucune campagne de promotion publicitaire ne peut être menée sur le territoire des collectivités concernées.

D'autre part, **l'article L.52-8 du même code**, prohibe les dons de personnes morales à des candidats, y compris ceux de nature indirecte. Ainsi, est assimilée à un tel don, toute valorisation directe ou indirecte de l'action, du bilan ou de l'image d'un élu candidat (CE, 16 janvier 2015, n°382136). Par conséquent, toute campagne de promotion publicitaire qui pourrait favoriser un candidat, en particulier lorsque la communication dépasse le cadre de l'information objective pour devenir un outil politique, est strictement prohibée.

La jurisprudence a défini quatre grands principes dont le respect permet de poursuivre, en toute légalité, la communication habituelle, en période préélectorale.

Ces critères sont les suivants :

- **la neutralité** qui constitue le critère le plus important à respecter : chaque moyen de communication de la collectivité ne doit pas mentionner l'élection à venir ou encore mettre en avant les actions du candidat ou de l'équipe sortant(e). Il convient de garder un ton neutre et informatif, dépourvu de toute propagande ou polémique électorale (CE 3 déc. 2014, n° 382217) ;
- **l'antériorité** : la commune ou l'EPCI peut continuer à communiquer via ses outils (bulletins municipaux, site internet...), à organiser des manifestations, des cérémonies à partir du moment où ces dernières ont un caractère traditionnel et ne sont pas assorties d'actions destinées à influencer les électeurs (Conseil Constitutionnel, 13 déc. 2007, Bouches du Rhône, 1ère circ.) ;
- **la régularité** : le juge électoral s'attache par exemple à vérifier que la publication du bulletin municipal est régulière, qu'à l'approche des élections, l'écart entre chaque numéro ne se réduit pas et que le format et le contenu demeurent similaires aux précédentes diffusions ;
- **l'identité** : à l'approche des élections, les différents moyens de communication ne doivent pas connaître de modifications avantageuses de l'aspect, de la présentation ou des rubriques présentées. Pour autant, la collectivité peut continuer d'organiser des manifestations, même nombreuses, si elles sont analogues à celles des années précédentes (Conseil Constitutionnel, 20 janv. 2003, AN Hauts de Seine, 5ème circ.).

Le juge s'attache à vérifier de façon pratique si une irrégularité a été commise et, le cas échéant, si elle a pu altérer la sincérité du scrutin en examinant notamment :

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

Les sanctions encourues en cas de non-respect des règles applicables en matière de communication et de financement électoral vont dépendre en pratique de la nature et du « degré de gravité » de l'irrégularité constatée. La violation du code électoral peut engendrer l'inéligibilité du candidat, l'annulation du scrutin, voire des sanctions financières.

II. L'information urbanistique pendant la période préélectorale

Il est essentiel de distinguer l'information urbanistique de la propagande électorale. Pour que l'information soit légale, elle doit répondre à deux critères essentiels :

- **La proportionnalité des moyens** de communication par rapport à l'objectif poursuivi ;

- **La neutralité du contenu** de l'information ainsi que le **ton employé** (pour un bulletin d'information générale : CE, 16 janvier 2015, 11⁰382136) ;

Ainsi, la collectivité doit veiller à ce que les informations fournies ne favorisent en aucun cas un candidat, mais demeurent des éléments objectifs permettant de présenter l'avancement du projet urbanistique de manière factuelle.

Par exemple, lors des réunions publiques de concertation, les élus doivent veiller à ce que leurs interventions soient strictement informatives et ne visent en aucun cas à mettre en avant leurs actions personnelles ou leurs engagements. Le Conseil d'État a d'ailleurs jugé que l'organisation d'une réunion publique dans le cadre d'une concertation, à quelques semaines d'une élection, ne constitue pas, à elle seule, une pression sur les électeurs (CE, 29 juillet 2002, Cne de Porto-Vecchio, n⁰240019).

Il a également été jugé régulier la mise en place de panneaux **annonçant la réalisation de travaux publics** et ce, même s'il n'y a aucun précédent. Le contenu informatif de l'initiative et sa justification par l'évènement générateur que constitue le début des travaux suffisent pour garantir sa légalité sur le plan du droit électoral (CE, 24 janv. 2003, El. Mun. des Abymes) ;

Dans cette optique, les représentants des collectivités doivent adopter un ton neutre, descriptif et éviter de promouvoir leurs actions.

III. Organisation d'une enquête publique pendant la période préélectorale

Les projets structurants et à enjeux pour la commune et sa population n'ont par conséquent pas vocation à s'arrêter pendant la période préélectorale.

L'ouverture d'une enquête publique, qui est une décision objective, strictement encadrée, et n'exprimant aucune opinion politique, **n'apparaît donc pas aller à l'encontre du devoir de réserve en période préélectorale**.

Néanmoins, cette procédure qui, de fait, constitue une forme de publicité, nécessitera une vigilance particulière quant à sa forme, et sur le fond de l'information délivrée.

Elle ne doit pas être l'occasion, pour la collectivité concernée d'assurer une promotion de sa politique d'aménagement et d'urbanisme. Dans ce cadre, la publicité obligatoire des arrêtés d'ouverture d'enquête peut uniquement s'accompagner d'une **information habituelle et descriptive aux administrés**. Si la commune décidait de communiquer plus qu'habituellement sur le projet soumis à enquête, le juge administratif pourrait être alerté et considérer qu'il s'agit de propagande électorale, quelle que soit la forme de cette communication.

Il est donc impératif de veiller à ce que leur forme et la fréquence des moments de communication soient comparables à ce qui se fait habituellement : l'action de communication doit avoir un **caractère habituel et traditionnel**.

Sur le fond, l'essentiel est de veiller à ce que l'ensemble des outils de communication ne contiennent qu'un contenu purement **informatif, neutre**. Il ne doit pas valoriser les élus ou les réalisations de la collectivité.