



**DOSSIER D'EXPERTS**

3<sup>e</sup> édition

POLITIQUE ET COMMUNICATION

# Guide du candidat aux élections municipales

Communication, organisation et financement

**Philippe Bluteau**

Avocat au Barreau de Paris,  
associé du cabinet Oppidum Avocats



**territorial** éditions





**DOSSIER D'EXPERTS**

3<sup>e</sup> édition

POLITIQUE ET COMMUNICATION

# Guide du candidat aux élections municipales

Communication, organisation et financement

**Philippe Bluteau**

Avocat au Barreau de Paris,  
associé du cabinet Oppidum Avocats

**territorial** éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 71 36 - Référence TDE 845 A

Retrouvez tous nos ouvrages sur [boutique.territorial.fr](http://boutique.territorial.fr)

**Vous souhaitez  
nous contacter  
à propos de votre ouvrage ?**

## C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail** à :  
[service-client-editions@territorial.fr](mailto:service-client-editions@territorial.fr)  
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,  
rendez-vous sur notre boutique en ligne  
[boutique.territorial.fr](http://boutique.territorial.fr)

### **Avertissement de l'éditeur:**

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur  
de recourir à un professionnel du droit.

Nous sommes vigilants concernant les autorisations  
de reproduction et indiquons systématiquement  
les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour  
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,  
merci de contacter les éditions Territorial.

 <p><b>DANGER</b> <b>LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</b></p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. <b>CFC</b> 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
--	---



© Groupe Moniteur (Territorial Éditions), Gentilly

ISBN: 978-2-8186-2343-5

ISBN version numérique: 978-2-8186-2344-2

Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Juillet 2025

Dépôt légal à parution

# Sommaire

---

Préface..... p.7

Introduction..... p.9

## Partie 1 Communication

### Chapitre I

**La communication de l'élu sortant**..... p.15

A - Les campagnes de promotion publicitaire des réalisations collectives..... p.15

1. Le champ d'application de l'interdiction..... p.15

2. Les critères de légalité..... p.17

3. L'organisation de manifestations..... p.21

B - La propagande électorale au service de l'élu..... p.23

1. L'interdiction..... p.23

2. L'application..... p.25

3. La régularisation..... p.29

### Chapitre II

**La communication du candidat**..... p.31

A - Les procédés interdits..... p.31

1. Les règles permanentes..... p.31

2. Les six derniers mois..... p.35

3. Les deux derniers jours..... p.39

B - Le danger des initiatives tardives..... p.43

1. Gare aux manœuvres..... p.44

2. ... Sans possibilité de réplique..... p.44

3. ... Qui ont eu un effet décisif sur le résultat..... p.48

C - Les procédures juridictionnelles d'urgence..... p.50

1. Le juge administratif, gardien des libertés fondamentales..... p.50

2. Le juge judiciaire (en principe) absent..... p.53

3. Le juge pénal, gardien de l'honneur..... p.54

## Chapitre III

<b>La propagande officielle</b> .....	p.61
<b>A - Le matériel</b> .....	p.61
1. Les affiches .....	p.61
2. Les professions de foi .....	p.63
3. Les bulletins .....	p.63
<b>B - Le contrôle</b> .....	p.65
1. La commission de propagande .....	p.65
2. Le calendrier à respecter .....	p.66

# Partie 2

## Organisation

## Chapitre I

<b>La candidature</b> .....	p.71
<b>A - Le droit d'être candidat</b> .....	p.71
1. L'éligibilité .....	p.71
2. Les inéligibilités professionnelles .....	p.76
<b>B - Composer sa liste</b> .....	p.82
1. La liste des candidats au conseil municipal .....	p.82
2. La liste des candidats au conseil communautaire .....	p.83
<b>C - Déclarer sa candidature</b> .....	p.85
1. La déclaration en préfecture .....	p.85
2. L'entre-deux-tours .....	p.87

## Chapitre II

<b>Le scrutin</b> .....	p.89
<b>A - Préparer le scrutin</b> .....	p.89
<b>B - Surveiller les opérations</b> .....	p.91
1. L'organisation du bureau de vote .....	p.92
2. Le déroulement du scrutin .....	p.93
3. Le décompte des suffrages .....	p.97
<b>C - Attribuer les sièges</b> .....	p.99
1. La répartition des sièges au conseil municipal .....	p.99
2. La répartition des sièges au conseil communautaire .....	p.100

## Chapitre III

<b>Après le scrutin</b> .....	p.103
<b>A - Le contentieux électoral</b> .....	p.103
1. La protestation électorale .....	p.104
2. Les décisions possibles et leurs suites .....	p.106
<b>B - L'installation des élus</b> .....	p.108
1. Les incompatibilités .....	p.108
2. La première séance du nouveau conseil .....	p.111
<b>C - Les procédures pénales</b> .....	p.113

# Partie 3

## Financement

### Chapitre I

<b>Le mandataire financier</b> .....	p.119
<b>A - Le rôle du mandataire</b> .....	p.119
1. L'ouverture du compte bancaire .....	p.119
2. Le maniement des fonds .....	p.121
<b>B - Le choix du mandataire</b> .....	p.123
1. Les conditions .....	p.123
2. Les deux formules possibles .....	p.124
3. Les incompatibilités .....	p.124
<b>C - La « carrière » du mandataire</b> .....	p.124
1. La déclaration initiale .....	p.124
2. Le remplacement .....	p.125
3. La cessation de fonctions .....	p.125

### Chapitre II

<b>Les recettes</b> .....	p.127
<b>A - Les contributions des personnes morales</b> .....	p.127
1. La portée de l'interdiction .....	p.127
2. L'application aux collectivités locales .....	p.132
3. Les conséquences .....	p.133
<b>B - Les dons des personnes physiques</b> .....	p.134
1. Les limites légales à la générosité .....	p.134
2. La procédure d'encaissement .....	p.135
3. Les appels aux dons .....	p.136
<b>C - Les emprunts</b> .....	p.137
1. Les prêts des personnes physiques .....	p.137
2. Les prêts des personnes morales .....	p.138
<b>D - Les concours en nature</b> .....	p.140

### Chapitre III

<b>Les dépenses</b> .....	p.143
<b>A - Reconnaître les dépenses électorales</b> .....	p.143
1. Leur auteur .....	p.143
2. Leur but .....	p.144
3. Leur date .....	p.147
<b>B - Respecter le plafond légal</b> .....	p.148
1. Le calcul du plafond applicable à l'élection .....	p.148
2. Le dépassement et ses conséquences .....	p.150
<b>C - Le cas particulier des dépenses de propagande officielle</b> .....	p.151

## Chapitre IV

<b>Le compte de campagne</b> .....	p.153
<b>A - Le dépôt du compte de campagne</b> .....	p.153
1. La préparation du compte .....	p.153
2. Le rôle de l'expert-comptable .....	p.157
3. L'envoi à la CNCCFP .....	p.158
<b>B - Le contrôle de la CNCCFP et ses suites</b> .....	p.159
1. L'instruction .....	p.160
2. L'approbation du compte et le remboursement des dépenses .....	p.161
3. Le rejet du compte et la saisine du juge .....	p.163

## Annexes

### Annexe I

<b>Cas n° 1 : mandataire financier (personne physique)</b> .....	p.167
--	-------

### Annexe II

<b>Cas n° 2 : recours à une association de financement</b> .....	p.169
--	-------

### Annexe III

<b>Demande d'intervention de la Banque de France</b> .....	p.171
--	-------

## Préface

---

Après les éditions de 2013 et 2019, particulièrement appréciées par les adhérents de l'Association des petites villes de France lors des campagnes des élections municipales de mars 2014 et mars 2020, l'APVF est heureuse de s'associer à nouveau à Territorial Éditions pour publier un guide pratique du candidat aux élections de mars 2026.

Cet ouvrage est à nouveau rédigé par M<sup>e</sup> Philippe Bluteau, avocat au barreau de Paris, associé du cabinet Oppidum Avocats et conseil juridique de l'APVF. Il s'adresse aussi bien aux candidats qu'aux élus locaux qui ne le seront pas mais entendent s'assurer que leur commune respecte les règles propres à la gestion publique en période préélectorale. Cet ouvrage se veut avant tout pratique et facilement accessible.

Car les élus de petites communes ne disposent pas tous de tous les outils juridiques pour faire face à un droit – et en particulier un droit électoral – toujours plus complexe. C'est un fait, la vie publique locale est désormais largement judiciaire et la période préélectorale n'échappe pas, loin de là, à cette imprégnation générale par le droit.

Je souhaite que cet ouvrage contribue, par la richesse des informations apportées, mais aussi par son côté pratique et synthétique, à atténuer, voire à lever, le sentiment d'incertitude qui trouble parfois les équipes locales. Sur Internet se propagent des idées fausses, notamment parce qu'elles sont obsolètes, sur ce qu'il est autorisé de faire, ou pas. C'est pourquoi nous avons souhaité publier un guide à jour de toutes les réformes récentes, notamment l'harmonisation du mode de scrutin dans toutes les communes par la récente loi du 21 mai 2025.

Je recommande fortement aux élus actuels et aux futurs candidats de garder sous la main cet outil indispensable.

**Christophe Bouillon**  
Président de l'APVF



## Introduction

---

*« Le sort, qui de l'honneur nous ouvre la barrière,  
Offre à notre constance une illustre matière;  
Il épuise sa force à former un malheur,  
Pour mieux se mesurer avec notre valeur;  
Et comme il voit en nous des âmes peu communes,  
Hors de l'ordre commun il nous fait des fortunes. »*

Corneille, *Horace*, II.3

S'il n'y a jamais eu de droit sans politique, il n'y a plus, désormais, de politique sans droit. Une élection se gagne toujours dans les urnes, mais elle se perd parfois devant les tribunaux, au troisième tour.

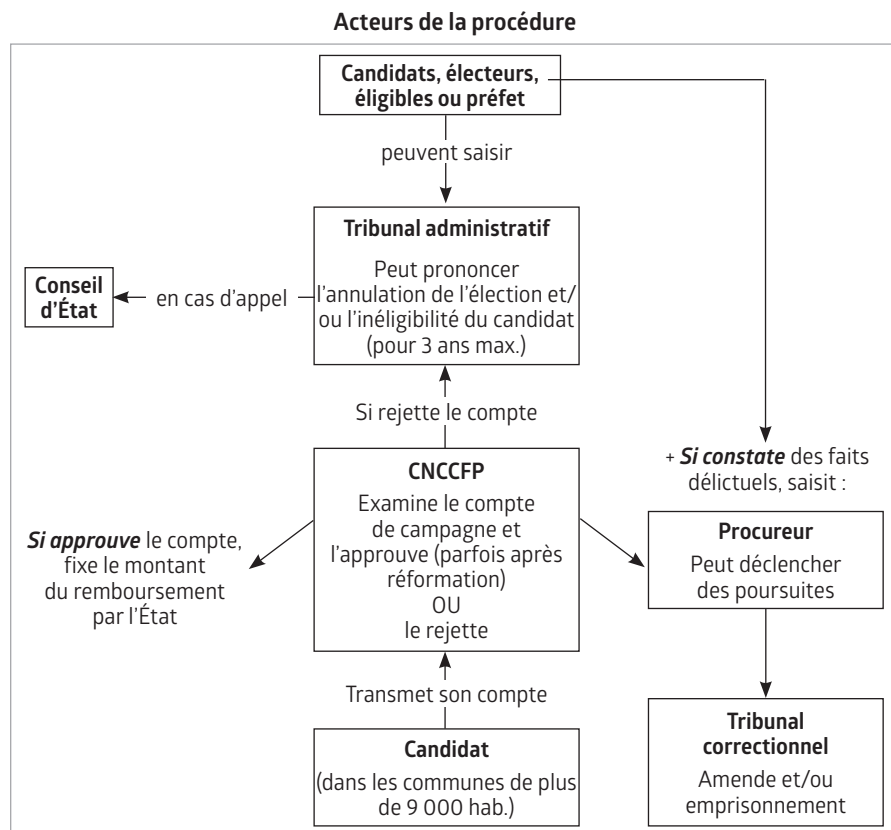
Un guide pratique sur les campagnes électorales se doit de débiter par l'exposé de l'enjeu : quels sont les risques que prennent les candidats à ne pas respecter (ou à ne pas se soucier de) l'environnement juridique des campagnes ?

Ces risques sont au nombre de quatre :

- **deux risques** sont communs à tous les candidats, dans toutes les communes :
  - \* l'annulation de l'élection, prononcée par le tribunal administratif (ou par le Conseil d'État éventuellement en appel), qui oblige à recommencer l'élection dans son ensemble, avec les mêmes candidats s'ils le souhaitent, dans les trois mois qui suivent la notification de la décision de justice définitive,
  - \* la sanction pénale (emprisonnement et/ou amende), prononcée par le tribunal correctionnel en raison de la commission d'un délit par l'un des candidats ;
- **deux autres risques** sont propres aux candidats têtes de liste se présentant dans les communes de plus de 9 000 habitants. Dans ces communes, des obligations particulières s'imposent au financement de leur campagne électorale (respect d'un plafond de dépenses, désignation d'un mandataire, dépôt d'un compte de campagne...), toutes règles dont la violation pourra entraîner :
  - \* le rejet du compte de campagne par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), ce qui privera le candidat du droit au remboursement de ses dépenses électorales par l'État (et pourra appeler le paiement d'une indemnité correspondant à l'éventuel dépassement du plafond de dépenses autorisées),

\* et l'inéligibilité pour trois ans et pour toutes les élections, prononcée par le tribunal administratif (saisi par la CNCCFP, même si l'élection n'a pas été contestée). Si le candidat tête de liste a été élu, son inéligibilité se traduira par la perte immédiate de son mandat municipal<sup>1</sup>.

Le schéma suivant présente les acteurs de notre pièce, et le rôle qu'ils pourront y jouer, une fois l'élection terminée, pour sanctionner les éventuelles illégalités qui auront émaillé la campagne :



Ce guide a donc pour objectif d'aider le candidat aux élections municipales de mars 2026 à s'organiser pour échapper à ces risques, en évitant de commettre des irrégularités ou en les réparant lorsque cela est encore possible.

Fruit de l'expérience de l'avocat dans l'accompagnement, depuis vingt ans, de candidats dans tous les types d'élections, locales et nationales, ce livre a été nourri par les questions pratiques et concrètes posées par les clients. Il a été conçu et rédigé pour y répondre, en se fondant sur le dernier état du droit.

1. Les règles de financement à respecter pour éviter ces conséquences sont rassemblées dans la troisième partie de l'ouvrage. Ainsi, les candidats qui se présentent dans les communes de moins de 9 000 habitants pourront se concentrer sur les deux premières parties.

Or cet état du droit électoral, qu'il résulte des textes ou de leur interprétation jurisprudentielle, a été profondément modifié depuis le dernier renouvellement général des conseils municipaux de mars 2020 : qu'il s'agisse de l'extension du scrutin proportionnel (avec prime majoritaire) de liste (sans panachage) aux communes de moins de 1 000 habitants, des modalités de perception de dons par Internet ou de la protection fonctionnelle accordée par l'État aux candidats, pour ne citer que ces exemples, les changements sont nombreux. Les candidats ne devront surtout pas repartir en campagne avec les certitudes acquises lors du dernier combat : un nouveau passage en revue s'impose.



Partie 1

---

# **Communication**



## Chapitre I

# La communication de l'élu sortant

Surveillé par ses concurrents, le candidat à la reconduction de son mandat devra prendre garde à ce que la communication institutionnelle de la collectivité qu'il dirige ne méconnaisse pas deux interdictions : le lancement d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de cette collectivité (A) et l'octroi, au profit de ce candidat sortant, d'un avantage dans le cadre de sa campagne électorale (B). À défaut, en cas de faible écart de voix, l'éventuelle victoire de ce sortant pourrait être annulée.

## A - Les campagnes de promotion publicitaire des réalisations collectives

### 1. Le champ d'application de l'interdiction

L'article L.52-1 du Code électoral prévoit, dans son deuxième alinéa, qu'« à 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 ». Avant de savoir ce qu'est une « campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité », il faut bien circonscrire le champ d'application de la règle dans le temps et dans l'espace.

#### a) Quand ?

Il est de coutume de dire que la diffusion d'un bilan de mandat collectif est interdite six mois avant l'élection. En réalité, l'interdiction a cours « pendant les six mois qui précèdent le premier jour du mois au cours duquel l'élection est organisée », soit pendant un peu plus de six mois.

Ainsi, dans le cadre des élections municipales de mars 2026, quel que soit le dimanche du mois de mars au cours duquel sera organisé le scrutin, la règle s'applique à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2025.

Compte tenu de l'esprit de cette règle – éviter que l'électeur soit influencé dans son vote par la valorisation des réalisations des élus sortants –, la date du 1<sup>er</sup> septembre 2025 est celle après laquelle aucune campagne de promotion ne doit être **portée à la connaissance** de l'électeur. C'est bien la date à laquelle l'électeur reçoit le message qui compte, peu importe que la campagne de promotion ait été conçue, commandée, imprimée ou réglée par la commune avant le 1<sup>er</sup> septembre 2025 : elle sera illégale si elle est **rendue publique** après cette date.

## b) Qui ?

La règle s'applique au territoire des « collectivités intéressées par le scrutin ». Par ces termes, il ne faut pas entendre seulement les « collectivités dont l'assemblée est renouvelée », donc, dans la perspective des élections municipales de mars 2026, pas seulement les communes. Le champ est plus large. Ainsi, une élection pourra être annulée dès lors qu'un candidat a pu bénéficier de la mise en valeur d'un bilan collectif. Pour qu'il en bénéficie auprès de l'électeur, il faut et il suffit qu'il soit partie prenante de ce bilan collectif, donc qu'il appartienne à l'équipe en place qui émet le message promotionnel.

Concrètement, une campagne de promotion publicitaire de la gestion d'une communauté de communes, d'un département ou d'une région est susceptible d'entraîner l'annulation de l'élection municipale de leur président, de l'un de leurs vice-présidents, voire d'un conseiller communautaire, d'un conseiller général ou d'un conseiller régional de la majorité, qui auront alors bénéficié, fût-ce indirectement, de la valorisation du travail de l'équipe en place. Une collectivité « intéressée par le scrutin » est donc une collectivité **dont l'un des membres de la majorité est candidat à ce scrutin**.

Le ministre de l'Intérieur développe une interprétation identique, en posant que « les dispositions de l'article L.52-1 visent au premier chef les candidats à une élection qui, appartenant à la majorité responsable de l'administration d'une collectivité, pourraient s'en prévaloir dans le cadre d'une campagne électorale, au travers d'une action de promotion publicitaire sur les réalisations ou la gestion de leur collectivité »<sup>2</sup>.

Le cas des sociétés anonymes satellites d'une collectivité (sociétés d'économie mixte locales ou sociétés publiques locales) est légèrement différent. Une SEM, chargée de certaines opérations d'aménagement urbain, a pu diffuser, quatre mois avant une élection municipale, un bulletin d'information présentant ses réussites commerciales, sans que le juge y voie une « campagne de promotion publicitaire » interdite, car ce document ne faisait pas « la moindre référence à la vie politique municipale »<sup>3</sup>. Ces sociétés sont donc dans une « zone grise » : la règle s'applique à elles dès lors qu'elles vantent les réalisations d'une collectivité, mais elles peuvent néanmoins souligner leurs mérites commerciaux propres.

---

2. Réponse du ministre de l'Intérieur à la question écrite n° 60004, JOAN, Q, du 26 avril 2005, p. 4345.

3. CE, 29 juillet 2002, Élections municipales de Dunkerque, n° 239142.

# Guide du candidat aux élections municipales

## Communication, organisation et financement

Vous êtes candidat aux élections municipales de mars 2026 ? Ce guide est votre allié indispensable pour conduire votre campagne dans le respect du droit.

Rédigé par un avocat expert du droit électoral, il vous accompagne à chaque étape : communication officielle et personnelle, dépôt de candidature, organisation du scrutin, financement et compte de campagne. À jour des dernières lois de mai 2025, il intègre les modifications juridiques majeures survenues depuis 2020 : qu'il s'agisse du mode de scrutin dans les communes de moins de 1000 habitants ou des conditions, par tous les candidats, du recours à l'emprunt, les changements sont nombreux.

Clair, accessible aux non-juristes, et nourri d'exemples concrets et de conseils pratiques issus du terrain, ce livre vous permet d'éviter les erreurs qui pourraient remettre en cause votre élection. Il s'adresse aux élus sortants comme aux nouveaux candidats, ainsi qu'à leurs collaborateurs et soutiens.

De la stratégie à la conformité réglementaire, ce guide synthétique vous donne les clés pour une campagne maîtrisée, efficace et légitime. À partir de septembre 2025, le droit devient un compagnon de route incontournable : soyez prêt.



Diplômé de Sciences Po Paris (section service public), **Philippe Bluteau** est avocat au Barreau de Paris depuis janvier 2006. Il exerce en droit des collectivités territoriales, droit électoral et droit pénal de la gestion publique, pour les collectivités locales, les élus, les fonctionnaires et les associations. Auteur de plusieurs ouvrages, il enseigne à l'université Paris II Panthéon-Assas, au sein du Master 2 Droit des collectivités territoriales, depuis 2009.

**boutique.territorial.fr**

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2343-5

**territorial** éditions