

Paris le 31 août 2020

Le directeur
à
Mesdames et Messieurs les directeurs
de cabinet

Réf. : 20-349

Objet : Communication gouvernementale en période préélectorale.

En période préélectorale, la communication gouvernementale doit être mise en œuvre dans le respect des dispositions du code électoral.

Les élections pour le renouvellement des conseillers régionaux et départementaux auront lieu, en application des dispositions du code électoral, en mars 2021.

Dans cette perspective, cette note vise à rappeler les principes essentiels à prendre en compte à partir du 1^{er} septembre 2020, et en premier lieu celui de la non-utilisation des moyens publics au bénéfice d'un candidat ou d'une liste candidate.

Ce principe s'applique à l'ensemble des ministères (administrations centrales et services déconcentrés) et aux établissements publics sous leur tutelle, ainsi qu'aux autorités administratives indépendantes. Il concerne les actions de communication à destination du grand public, mais également les activités d'études et de sondages. Il ne s'agit pas d'interrompre à ce titre la communication gouvernementale, mais de l'inscrire dans le cadre fixé par la législation.

D'une part, l'utilisation de moyens publics pour des dépenses pouvant être regardées comme « effectuées en vue de l'élection » au sens des dispositions relatives aux comptes de campagne est strictement prohibée par l'article L. 52-8 du code électoral¹ ; d'autre part, les manquements à cette règle exposeront les listes ayant bénéficié de la dépense à la réintégration des sommes correspondantes dans leur compte de campagne et aux différentes sanctions prévues par l'article L. 113-1 du code électoral.

Le deuxième alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral dispose en outre : « 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. »

Cet article est regardé comme s'appliquant, non seulement à des opérations locales, mais aussi à la communication de l'État.

¹ Article L. 52-8, deuxième alinéa : « *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 (...)* ».

Il y a lieu d'entendre par « promotion publicitaire » l'utilisation des divers moyens propres à la publicité commerciale : brochures, périodiques, affichage, insertions dans la presse, etc. La jurisprudence assimile également à des opérations de promotion interdites par l'article L. 52-1 du code électoral certaines manifestations publiques dont l'objet est clairement promotionnel (par exemple la pratique des cérémonies d'inaugurations multiples ou différées).

Les campagnes ou opérations qui ont un caractère nouveau ou exceptionnel sont particulièrement susceptibles de retenir l'attention. Mais le juge peut également sanctionner une opération qui, même si elle a lieu chaque année, présente un caractère massif et porte sur des thèmes qui sont au cœur de la campagne et du débat électoral (par exemple, dans le cas d'élections régionales, une importante campagne d'affichage urbain sur le thème des transports).

Pour autant, cette disposition n'interdit pas par principe les actions d'information ou de communication gouvernementale. Restent ainsi possibles à l'approche du scrutin les modes de communication suivants :

- la communication récurrente et usuelle du ministère (communiqués et dossiers de presse portant sur l'actualité du ministère, interviews, mise à jour du site internet, éléments ou dossiers d'information à l'usage des parlementaires ou des services déconcentrés), en veillant à ne pas en modifier profondément les caractéristiques (périodicité, volume, etc.) et à ne pas y faire la promotion personnelle des membres du Gouvernement qui seraient candidats ;
- la diffusion des périodiques présentant un caractère récurrent, en veillant à éviter les thèmes ou les prises de position en rapport direct avec le débat électoral ou la promotion des mesures prises par une collectivité ou la mise en valeur de son bilan ;
- les campagnes de communication portant sur des thèmes d'intérêt général tels que, par exemple, la sécurité routière ou la santé publique, y compris avec achat d'espace ou par l'organisation d'événements (colloques, déplacements, etc.) ;
- la communication à finalité pratique (explication d'une réforme, indication de certaines formalités à accomplir, en évitant tout caractère promotionnel).

La communication peut ainsi être poursuivie dans un but de service public, en gardant un ton neutre et informatif.

Les relations avec la presse peuvent également être poursuivies, avec notamment des conférences de presse, dans le respect du périmètre des ministères. Les discours des ministres prononcés à cette occasion peuvent être insérés dans les dossiers de presse et mis en ligne si tel est habituellement l'usage, mais sans faire l'objet d'une diffusion plus large.

Par ailleurs, les départements ministériels peuvent d'une part continuer à faire réaliser des sondages ayant une antériorité, et notamment les études barométriques, d'autre part lancer de nouvelles études portant sur des sujets d'intérêt général et des politiques publiques. En revanche, aucune question d'études ou de sondages ne peut concerner la campagne des élections régionales et départementales, tant au niveau national que local, qu'il s'agisse de thèmes présents dans la campagne ou de questions relatives aux membres du Gouvernement eux-mêmes (intentions de vote, image personnelle d'un membre du Gouvernement candidat, etc.). De telles actions seraient contraires aux dispositions précitées de l'article L. 52-8 du code électoral qui interdit le financement par l'État de la campagne électorale d'un candidat.

Il convient enfin de relever que le premier alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral dispose : « Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour du 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 ».

Cette disposition n'empêche pas les communications publicitaires, comme par exemple des campagnes médias, des actions digitales ou des programmes courts portant notamment sur des mesures gouvernementales en vigueur, si leur contenu est strictement informatif et sans tonalité laudative.


*

* *

Le service d'information du Gouvernement consultera, en tant que de besoin, le Secrétariat général du Gouvernement sur la compatibilité des actions envisagées par vos départements ministériels avec les dispositions rappelées ci-dessus.

À cette fin, en cas de doute sur un projet, je vous remercie de transmettre à mes services, le plus en amont possible et avant finalisation, afin de laisser un délai raisonnable pour le traitement de votre demande, les projets de dispositifs d'études, d'information ou de communication envisagés pendant cette période.

Une circulaire relative à la période de réserve et à la limitation des déplacements des ministres pendant cette période sera ultérieurement diffusée. À titre d'information, en 2015, cette période, pour chacune des deux élections (régionales et départementales), avait débuté trois semaines avant le premier tour du scrutin et s'était achevée à l'issue du second tour.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Michael Nathan', with a stylized flourish at the end.

Michael NATHAN