



PREMIER MINISTRE

# La communication en période préélectorale

MAI 2016

## Mémento

---

**En période préélectorale, la communication gouvernementale doit, strictement, respecter le principe de la non utilisation des moyens publics au bénéfice d'un candidat afin d'éviter une rupture d'égalité. Toutes les indications de ce mémento découlent de ce principe.**

**Il ne s'agit pas d'interrompre la communication gouvernementale mais de rester dans le cadre des restrictions imposées par le législateur afin d'éviter tout contentieux pouvant entraîner une réintégration des sommes litigieuses dans les comptes de campagne, voire l'annulation du scrutin et/ou des peines d'inéligibilité.**

## Quelles sont les actions de communication concernées ?

---

- ▶ La réglementation s'applique aux **actions de communication** à destination du grand public, au **mediatraining** et aux activités d'**études et de sondage**.
- ▶ La réglementation s'applique aux ministères (administrations centrales et déconcentrées) et aux établissements sous tutelle.

## La réglementation et les risques encourus

---

**L'art. L52-8 du code électoral dispose** : « *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* ».

Ces dispositions sont applicables à partir du **1<sup>er</sup> avril 2016** pour l'élection présidentielle et du **1<sup>er</sup> décembre 2016** pour les élections législatives.

Par ailleurs, **l'article L52-1 du code électoral** prévoit : « *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.*

*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* ».

Ces interdictions s'appliquent à partir du **1<sup>er</sup> octobre 2016** pour l'élection présidentielle et du **1<sup>er</sup> décembre 2016** pour les élections législatives.

En cas de non-respect de ces dispositions, les candidats s'exposent au **risque de réintégration dans les comptes de campagne** de dépenses de communication réalisées avec les moyens de l'État.

- ▶ Pour l'**élection présidentielle : à compter du 1<sup>er</sup> avril 2016**, ces risques peuvent porter sur tout ce qui concerne l'action gouvernementale.
- ▶ Pour les candidats aux **élections législatives : à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2016**, ces risques peuvent porter sur tout ce qui concerne l'action propre des ministres candidats dans le cadre de leur fonction.

En vertu de ces dispositions, le juge peut, en cas de contentieux, prononcer :

- ▶ **Le rejet des comptes de campagne et donc la prise en charge par le candidat des sommes engagées**, voire le non remboursement total des sommes dues par l'État (*cf. la jurisprudence Huchon de juillet 2011*).
- ▶ **L'annulation** du scrutin, le risque étant d'autant plus important que l'écart de voix aura été faible ou la volonté de frauder manifeste.
- ▶ **L'inéligibilité** du candidat.

- ▶ **Des sanctions pénales**, particulièrement si le non-respect de la réglementation est jugé susceptible d'avoir pesé sur l'issue du scrutin.

Il est à noter qu'**Internet**, dans la jurisprudence, a été **considéré comme un moyen de communication audiovisuel**.

Remarque : la promotion publicitaire évoquée dans le 2<sup>e</sup> alinéa ne suppose pas forcément un achat d'espace ; il peut s'agir de supports comme par exemple des bâches apposées sur des façades de bâtiments publics.

## Quels sont les principes à respecter pour mener à bien les actions de communication gouvernementale en période préélectorale ?

---

Le principe étant que les moyens publics ne peuvent bénéficier à un candidat, la communication gouvernementale doit veiller à :

- ▶ Privilégier les **actions de communication récurrentes** (publications, sites Internet déjà existants, relations presse...) : les outils existants peuvent être enrichis, sans modification de nature et en restant proportionnels aux actions précédemment engagées. En revanche, il **ne faut pas mettre en œuvre de nouvelles actions** sur des thèmes au cœur du débat électoral ;
- ▶ Privilégier un **ton informatif neutre** : éviter une **tonalité laudative** dans les moyens de communication publics (campagnes, Internet, publications...). L'information neutre et pratique aux usagers sur l'entrée en vigueur de nouvelles mesures reste possible mais la **promotion d'un bilan** de l'action gouvernementale ou ministérielle **est prohibée** ;
- ▶ **Proscrire toute confusion entre la fonction de ministre et la prise de position électorale ou la démarche du candidat** dans l'utilisation des moyens payés par la collectivité. Les actions de communication ne doivent pas aboutir donc à une promotion personnelle au-delà de la fonction du ministre.

### a) Une année avant l'élection

Prévenir les risques de réintégration dans les comptes de campagne des dépenses de communication réalisées avec les moyens de l'État.

Sont donc concernées **toutes les actions qui peuvent favoriser un candidat** et créer ainsi une absence d'équité :

- ▶ **Le coaching ou mediatraining**, si les circonstances (date, nature de l'exercice) montrent qu'il a servi à préparer le candidat à l'échéance électorale.
- ▶ **Les sondages** pouvant infléchir une stratégie électorale ou portant sur l'image personnelle du candidat. Il est notamment recommandé d'éviter les enquêtes portant sur l'image personnelle d'un membre du Gouvernement (s'il devait être candidat).
- ▶ **Les actions de communication** aboutissant à une **promotion personnelle** au-delà de la fonction du candidat.
- ▶ Tout ce qui peut être considéré comme une **promotion de l'action gouvernementale**.
- ▶ Pour mémoire, il faut également proscrire l'utilisation des moyens publics dans une **démarche politique pouvant être liée à l'élection**. Par exemple, un colloque portant sur une action ministérielle peut être autorisé mais devra proscrire la notion de bilan et la promotion personnelle du ministre au-delà de sa fonction.

### Les opérations suivantes restent possibles :

- ▶ **Les relations presse** dans des conditions normales. Attention, toutefois, aux documents remis, notamment à l'occasion des conférences de presse : pas de tonalité inhabituelle, ton informatif, pas d'apologie de l'action gouvernementale => la règle principale est de rester proportionné aux actions précédentes en termes de production de documents et de fréquence d'actions.
- ▶ **Les actions liées à l'agenda.** Fêtes calendaires (vœux, 14 juillet, 11 novembre...) en reprenant ce qui était fait traditionnellement. L'inauguration d'une nouvelle réalisation, dans la mesure où elle est effectivement nouvelle, est autorisée.
- ▶ **Toutes les actions récurrentes** (éditoriaux sur des lettres d'information...). Sous réserve d'une tonalité neutre et de l'absence de bilan.
- ▶ **Les sites Internet institutionnels**, sous réserve d'une tonalité informative. Possibilité de laisser les biographies et les photos des ministres et une information sur leur actualité **dans le cadre de leur fonction** (agenda...).
- ▶ **Pour les sondages** : restent possibles les enquêtes barométriques en évitant d'y introduire de nouvelles questions entrant dans le cadre des restrictions mentionnées ci-dessus ; les enquêtes ponctuelles portant sur la perception de l'action du Gouvernement et/ou du ministère (et non du ministre), sur des sujets de société et/ou d'intérêt général. Il convient sur ces enquêtes de rester très vigilant quant à leur exploitation – en s'interdisant de les rendre publiques (sites Internet, conférence de presse...) – et d'éviter toute enquête qui pourrait être regardée comme destinée, principalement, à préparer la campagne électorale.

### Points d'attention :

- ▶ **Les photos** réalisées par les services des ministères utilisées sur les blogs personnels ou dans des outils de campagne posent problème. À titre d'exemple, pour y remédier, certains ministères facturent leurs ministres pour une telle utilisation. Pour **les vidéos** en revanche, compte tenu des coûts de production, nous déconseillons vivement leur exploitation sur tout outil de communication personnel ou de campagne.
- ▶ À ce stade, il existe encore un **flou juridique sur les nouveaux réseaux sociaux**. Pour prévenir les risques de contentieux, la neutralité de la tonalité et la proportionnalité des actions aux pratiques antérieures sont clairement à privilégier. Il faut s'en tenir aux informations factuelles et institutionnelles.
- ▶ Les URL de communication des sites en « **.gouv** » ne devront pas être perçues comme promotionnelles.
- ▶ Enfin, les **déplacements** donnant lieu à des réunions comportant un caractère manifestement électoral ne sont pas autorisés, sauf s'ils sont effectués à titre privé.

### b) Six mois avant l'élection

#### Une réglementation spécifique s'applique aux actions de communication.

L'article L. 52-1 du code électoral interdit pendant cette période : 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 ainsi que toute campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité, cette dernière règle s'appliquant également à l'Etat.

- ▶ Les dates d'entrée en vigueur sont, pour les élections présidentielles (et donc l'action gouvernementale), le **1<sup>er</sup> octobre 2016** et, pour les élections législatives, le **1<sup>er</sup> décembre 2016**. Les actions interdites à ce titre pendant les six mois précédant l'élection présidentielle sont susceptibles d'être interdites, au titre de l'article L. 52-8, dès l'ouverture de la période d'un an précédant l'élection si elles sont regardées comme constituant des dépenses en vue de l'élection.

=> **Le non-respect de cette réglementation peut entraîner des sanctions pénales.** Si ce non-respect est jugé susceptible d'avoir pesé sur l'issue du scrutin, **il peut en outre entraîner son annulation** : toute contribution de l'État en faveur d'une candidature, hors propagande officielle, est en effet répréhensible.

▶ Au-delà des campagnes de communication à proprement parler, **il est recommandé une extrême vigilance sur la tonalité de tout nouveau contenu rédactionnel.** Il faut proscrire le caractère promotionnel et la personnalisation trop marquée, notamment sur :

- les sites Internet des ministères ;
- les applications de ces sites ;
- les comptes des ministères sur les réseaux sociaux et sur les plateformes vidéos ;
- les publications régulières (proscrire les éditoriaux politiques, les dossiers spéciaux inhabituels, les suppléments et tout ce qui pourrait apparaître comme un bilan).

▶ Pour mémoire : le code électoral précise qu'« **aucun numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit** ne peut être porté à la connaissance du public par un candidat, une liste de candidats ou à leur profit ».

### **Quels sont les principes à respecter pour la communication pendant les périodes de campagne officielle et l'entre-deux tours ?**

Les campagnes de communication payantes sont suspendues pendant les périodes de campagne officielle et dans l'entre-deux tours.

Les campagnes de recrutement et les campagnes comportementales ne figurant pas dans le débat électoral ne sont pas concernées par cette interdiction.

Toutefois la dimension de bilan, comme pour le reste des campagnes, doit être exclue de ces campagnes comportementales sauf lorsqu'il s'agit de bilans à publication périodique, comme par exemple celui des accidents de la route.

La politique de référencement des sites informatifs reste autorisée.

#### **À retenir :**

- ▶ **Privilégier les actions récurrentes sur les activités permanentes de l'État (publications, sites Internet déjà existants, relations presse...).**
- ▶ **Privilégier le ton informatif neutre : pas de tonalité laudative dans les moyens de communication publics (campagnes, Internet, publications...).**
- ▶ **Proscrire toute confusion entre la fonction et la prise de position électorale, y compris dans l'utilisation des moyens quotidiens (réseaux sociaux).**
- ▶ **Proscrire toute confusion entre la fonction et la démarche du candidat (publications, sites institutionnels, sondages, mediatraining...).**

**... Et saisir le SIG qui travaille en étroite liaison avec le Secrétariat Général du Gouvernement**

Service d'information du Gouvernement  
19, rue de Constantine - 75340 Paris cedex 07  
Tél. : 01 42 75 80 00