

La communication en période pré-électorale

en vue des
élections législatives

Juin 2024

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**, quelle que soit leur forme, à destination du grand public, au **media training** 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'article L.52-8 du code électoral (2^{ème} alinéa) dispose que « *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 s'appliquent avec une vigilance particulière pendant la période de comptabilisation des dépenses électorales, en ce qui concerne **les élections législatives de juin et juillet 2024, depuis le 10 juin 2024**.

Par ailleurs, l'article L52-1 du code électoral prévoit que « *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 10 juin 2024 pour les élections législatives.

En cas de non-respect des dispositions de l'article L. 52-8, les candidats s'exposent au **risque de réintégration dans les comptes de campagne** de dépenses de communication réalisées avec les moyens de l'État et considérées comme effectuées « en vue de l'élection » par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

- Pour les candidats aux élections législatives, ces risques peuvent porter notamment 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**. Par ailleurs, les règles doivent également être appliquées en ce qui concerne les réseaux sociaux – en particulier, les comptes X officiels qui sont tenus et gérés avec des moyens financés par l'État (personnels, équipement).

Remarque : la promotion publicitaire évoquée à l'article L. 52-1 ne suppose pas forcément un achat d'espace.

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 pas 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 à destination des usagers sur de nouvelles mesures entrées en vigueur 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 donc pas aboutir à une promotion personnelle au-delà de la fonction du ministre.

L'article L.52-4 du code électoral (2ème alinéa) dispose que « *Le mandataire recueille, pendant les six mois précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne* ».

Aussi, convient-il **dès le 10 juin** de 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 media training**, 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**.

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, qui doivent respecter les règles relatives à la communication préélectorale : 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** telles que les fêtes calendaires en reprenant ce qui était fait traditionnellement. L'inauguration d'une nouvelle réalisation, dans la mesure où elle est effectivement nouvelle, peut être autorisée. Les mêmes règles sont à appliquer pour des événements qui se tiendraient sous un format dématérialisé (visioconférence par exemple) ;
- **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 de rester très vigilant quant à l'exploitation de ces enquêtes – en s'interdisant de les rendre publiques (sites Internet, conférence de presse...) – et d'éviter toute enquête qui pourrait être regardée comme destinée à préparer la campagne électorale.

Points d'attention :

- **Les photos** réalisées par les services des ministères et 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 ;
- Les mêmes règles sont à respecter dans l'usage des **(nouveaux) réseaux sociaux**. La neutralité de la tonalité et la proportionnalité des actions aux pratiques antérieures sont 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 sont interdits, sauf s'ils sont effectués à titre privé.

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'État.

- La date d'entrée en vigueur est, pour les élections législatives, le 10 juin 2024.

→ **Le non-respect de cette réglementation peut entraîner des sanctions pénales.** En outre, si ce non-respect est jugé susceptible d'avoir pesé sur l'issue du scrutin, **il peut entraîner son annulation.** En effet, toute contribution de l'État en faveur d'une candidature, hors propagande officielle, est 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 prohiber le caractère promotionnel et la personnalisation trop marquée, notamment sur :
 - les sites Internet des ministères ;
 - les applications de ces sites ;
 - les comptes des ministères et des ministres s'il s'agit de leur compte « officiel » 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** ».

À RETENIR :

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

**Service d'information
du Gouvernement**
20, avenue de Ségur
TSA 80724
75334 Paris Cedex 1