



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le **10 JUIN 2024**

La secrétaire générale du Gouvernement

N° 4451/SG

à

Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les ministres délégués,
Mesdames et Monsieur les secrétaires d'État

*A l'attention des Mesdames et Messieurs les
directeurs de cabinet*

OBJET : Règles applicables à l'approche des élections législatives.

Dans la perspective des élections législatives des 30 juin et 7 juillet 2024, la présente note rappelle :

- les règles particulières applicables à la communication gouvernementale (1) et, en période de réserve, aux déplacements des membres du Gouvernement (2) ;
- celles relatives aux comptes de campagne des candidats (3) ;
- et enfin, celles applicables aux membres de cabinets ministériels candidats à une élection ou participant à la campagne électorale (4).

1. Les règles de la communication gouvernementale

Jusqu'au 7 juillet 2024 inclus, la communication gouvernementale doit être mise en œuvre dans le respect des règles de communication applicables à l'approche des élections.

Les dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral interdisent « l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle » ainsi que toute « campagne de promotion publicitaire des réalisations ou la gestion d'une collectivité ». Elles se combinent avec celles de l'article L. 52-4 du code électoral qui imposent d'intégrer au compte de campagne des candidats aux élections l'ensemble des « dépenses engagées en vue de l'élection ».

Ces règles doivent être respectées par les services placés sous l'autorité des ministres (ainsi que par les établissements publics dont les ministres assurent la tutelle). Elles sont applicables, non seulement à des opérations locales, mais aussi à la communication de l'État.

Pour autant, ces règles n'ont pas pour objet d'interrompre la communication gouvernementale mais de l'inscrire dans le cadre fixé par la législation afin d'éviter tout contentieux pouvant nourrir une contestation de l'élection ou entraîner une réintégration des sommes litigieuses dans les comptes de campagne. Il importe, à cet effet, de distinguer entre ce qui relèverait de la communication destinée à expliquer et accompagner l'action publique, qui reste nécessaire et contribue à l'efficacité de cette action, et ce qui relèverait de la propagande électorale.

D'une part, les dispositions de l'article L. 52-1 ne font obstacle ni aux actions de communication portant sur des thèmes d'intérêt général ou à finalité pratique, qu'elles comportent ou non un volet d'achat d'espace publicitaire ou l'organisation d'événements, ni à la publication de supports strictement informatifs réalisés dans un but de service public et dénués de tout lien avec l'élection.

Il est précisé que 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.

Sont donc considérées comme conformes aux règles en période pré-électorale les actions de communication qui ont pour objet de faire connaître des dispositifs ou des réformes et qui revêtent pour ce faire un ton informatif et neutre. Il en va ainsi de :

- la présentation d'une réforme et de ses modalités d'application à destination des particuliers ou des professionnels ;
- les supports de communication préexistants (publications régulières, site internet, périodiques, etc.), dès lors que leurs caractéristiques (tirage, diffusion, volume, périodicité, etc.) ne sont pas modifiées pendant la période préélectorale. Tel n'est par exemple pas le cas de la publication d'un numéro périodique à destination des agents d'un ministère et mis en ligne sur le site internet du ministère entièrement dédié au bilan des deux dernières années, à la présentation des objectifs politiques du ministre ayant un lien avec les enjeux des élections et assurée sous la direction et avec les moyens de l'État ;
- l'organisation d'événements par un ministre dans son domaine de compétence à la condition que le ministre ne soit pas candidat et que l'événement ne soit pas lié aux thèmes de la campagne. Les prises de parole des membres du Gouvernement participant à cet événement ne peuvent aborder les sujets liés à la campagne électorale ou consister en des annonces.

Les relations 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 c'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 et, d'autre part, lancer de nouvelles études portant sur des sujets d'intérêt général et des politiques publiques. Aucune question d'études ou de sondages ne peut cependant concerner la campagne en cours, 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 d'ailleurs contraires aux dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral qui interdit le financement par l'État de la campagne électorale d'un candidat.

En revanche, les dispositions de l'article L. 52-1 font obstacle aux actions de communication qui font la promotion d'un ministre ou du Gouvernement ou de leurs actions et relèvent alors de la propagande électorale.

Sont ainsi considérés comme contraires aux règles de communication en période pré-électorale :

- l'achat d'espaces pour diffuser des vidéos dans lesquelles les membres du Gouvernement promeuvent les actions menées dans leurs périmètres de compétences. La communication gouvernementale en période préélectorale doit éviter toute personnalisation et éviter la promotion de l'image personnelle des ministres. Il en va de même si le ministère sollicite pour ce type de communication une personne susceptible d'être candidate aux élections législatives ou dont l'image est susceptible d'être associée au débat électoral ;
- l'envoi d'une lettre sous forme de tract, assimilable à une opération de « mailing », aux parlementaires et aux responsables d'exécutifs locaux – même aux seuls élus appartenant au parti majoritaire, dont l'objet est de présenter, sous un jour favorable, le bilan de l'action du Gouvernement.

2. Les déplacements des membres du Gouvernement

a. La période « de réserve » fixée du 10 juin au 7 juillet 2024

Pendant la période de réserve, les membres du Gouvernement doivent s'abstenir de se déplacer dans l'exercice de leurs fonctions.

D'une part, cette règle n'interdit pas les déplacements des ministres, en tant que personnalités politiques. En effet, ceux-ci peuvent bien sûr, en tant que personnalités politiques, participer à des meetings ou soutenir des candidats. Il leur est en revanche interdit de le faire en leur qualité de ministres. Ces déplacements doivent être programmés de telle sorte qu'il ne puisse pas y avoir de confusion avec leurs activités gouvernementales. Ceci implique notamment que ces déplacements et participations à des meetings soient réalisés sans l'utilisation de moyens publics, notamment en matière de transport. Il conviendra dès lors de veiller à éviter les déplacements mixtes qui couplent un déplacement officiel et une participation à une campagne électorale, un tel déplacement risquant de faire naître des contestations devant le juge électoral pour savoir si les frais de déplacement ainsi engendrés sont susceptibles de constituer une dépense électorale.

D'autre part, pendant cette période, les déplacements des ministres en raison de leurs fonctions ministérielles ne sont possibles que dans des circonstances exceptionnelles. Toute demande de dérogation est adressée au Premier ministre via le secrétariat général du Gouvernement.

En pratique, des dérogations sont possibles dans deux cas de figure :

- si le déplacement est justifié par un événement exceptionnel (événements dramatiques, sinistres, etc.) ;
- si le déplacement est lié à une manifestation dont le ministre ne maîtrise pas la date et si sa participation est directement liée à l'exercice de ses fonctions gouvernementales. Il en va notamment ainsi pour les commémorations publiques mais aussi pour des salons ou des réunions professionnelles. Le caractère récurrent de ceux-ci et la participation habituelle du ministre sont alors déterminants.

Lorsqu'une dérogation est accordée, le ministre doit prendre garde à ce que ses propos évitent les thèmes en lien avec la campagne électorale. Il doit s'abstenir de faire un bilan de son action au ministère ou de celle du Gouvernement et de faire des annonces susceptibles de produire un effet médiatique.

Dans le passé, au regard des circonstances, des dérogations ont été refusées pour participer à un colloque, célébrer une installation industrielle, assister à la signature de conventions ou faire une conférence de presse sur des statistiques annuelles. En revanche, des dérogations ont été accordées pour participer à un congrès professionnel annuel ou pour assister aux obsèques d'un agent décédé en service.

La participation d'un membre du Gouvernement à des événements qui se tiendraient de manière dématérialisée (visioconférence) doit être appréciée au regard des mêmes règles.

Les événements organisés au sein d'un ministère (réunions de travail, présentation d'un projet, etc.) ne sont pas affectés, sous réserve qu'ils n'interfèrent pas avec les thèmes en lien avec les enjeux des élections législatives. Des remises de décoration sont possibles mais seulement au sein du ministère et sans médiatisation.

En ce qui concerne les activités diplomatiques, les mêmes règles sont applicables. D'une part, les visites officielles de dirigeants étrangers en France demeurent possibles. D'autre part, des déplacements à l'étranger sont également possibles dès lors qu'ils sont en lien avec l'exercice des fonctions ministérielles et s'inscrivent dans l'action diplomatique de la France. Il convient cependant de veiller à ce qu'ils ne soient pas l'occasion d'aborder des thèmes en lien avec les enjeux de la campagne électorale. Par ailleurs, toute manifestation impliquant la communauté française à l'étranger au sens large (Alliance française, lycée français, etc.) est écartée.

b. Les visites de candidats dans les services publics au cours de la campagne électorale

Il arrive que des candidats aux élections législatives sollicitent la visite de locaux abritant des services publics. Or la neutralité du service public est un principe cardinal de notre droit. Dès lors, ces sollicitations doivent être traitées selon les principes suivants :

- les visites seront, à chaque fois, autorisées à un niveau approprié ;
- elles seront organisées dans des conditions telles qu'elles n'affectent pas le bon fonctionnement du service public ;
- elles ne devront pas exposer des agents publics qui ne le souhaiteraient pas ;
- lors de ces visites, le candidat ne pourra ni être accompagné de journalistes ou de photographes, ni se livrer à une prise de parole publique sur les lieux mêmes du service public concerné.

Enfin, les articles 719 du code de procédure pénale, L. 3222-4-1 du code de santé publique, L. 113-4 du code de la justice pénale des mineurs et L. 343-5 et L. 744-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile fixent pour certains locaux un régime particulier de visite des parlementaires. Ces derniers peuvent être accompagnés par des journalistes, pour la visite de certains de ces locaux, dans les conditions fixées aux articles R. 57-4-11 et R. 57-4-12 du code de procédure pénale, R. 113-6, R. 113-7 et R. 124-8 du code de la justice pénale des mineurs, R. 343-30 à R. 343-34 et R. 744-38 à R. 744-42 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Dès lors, afin d'assurer l'égalité entre les candidats à l'élection, les visites des locaux visés par les articles législatifs mentionnés ci-dessus seront autorisées, y compris lorsque le candidat aux élections législatives ne bénéficie pas de la qualité de parlementaire.

3. La prise en compte des dépenses dans les comptes de campagne des candidats aux élections

Les dépenses que prend en compte la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) sont celles engagées en vue de l'élection, au sens de l'article L. 52-4 du code électoral. La jurisprudence du Conseil d'État précise qu'il s'agit des dépenses « dont la finalité est l'obtention des suffrages des électeurs¹ ».

La CNCCFP se fonde sur plusieurs critères pour apprécier le caractère électoral d'une dépense, étant précisé qu'elle veille, d'une part, à ce que toutes les dépenses engagées en vue de l'élection soient incluses dans le compte de campagne afin de vérifier notamment le respect du plafond de dépenses autorisées, et d'autre part, à ce que seules les dépenses engagées en vue de l'élection soient inscrites sur le compte afin de garantir que seules ces dépenses sont prises en compte pour le remboursement par l'État :

- a) Le critère de l'objet : la jurisprudence considère comme électorales les dépenses engagées en vue de l'obtention des suffrages des électeurs, ce qui conduit à exclure les dépenses qui ne sont qu'indirectement liées à cette finalité, comme les dépenses à caractère personnel du candidat et les dépenses à caractère interne de l'équipe de campagne, alors même qu'elles ont pu être exposées à l'occasion de l'élection ;
- b) Le critère de la date : les dépenses inscrites dans le compte de campagne doivent avoir été engagées ou effectuées pendant la période de financement autorisée, c'est-à-dire dans les six mois précédant le premier jour du mois de l'élection jusqu'à la date du scrutin. Les dépenses correspondant à des prestations exécutées le jour de l'élection ne sont pas électorales ;
- c) Le critère du lieu : pour constituer des dépenses électorales, les prestations doivent, en principe, avoir été exécutées dans la circonscription dans laquelle se présente le candidat ; en effet, elles sont destinées à obtenir les suffrages des seuls électeurs inscrits sur les listes électorales de cette circonscription ;
- d) Le critère de la qualité de la personne : pour être électorale, la dépense doit avoir été engagée par le (ou les) candidat(s) ou par un tiers pour le compte du candidat, c'est-à-dire avec son accord. Les remplaçants et les colistiers sont considérés comme candidats à part entière et n'ont pas besoin de justifier de l'accord du candidat tête de liste pour effectuer des dépenses.

Les membres du Gouvernement doivent ainsi veiller à distinguer strictement les déplacements liés à l'exercice de leurs fonctions ministérielles, qui restent pris en charge par l'État, des déplacements effectués dans le cadre d'une campagne électorale (cf. 2.a *supra*).

Les frais occasionnés dans le cadre des déplacements d'une campagne électorale ne sauraient être pris en charge par l'État. Ils doivent l'être par le membre du Gouvernement, sur ses deniers personnels, par le candidat ou par le parti concerné. Les dépenses liées à ces déplacements et effectuées en vue de l'élection doivent être réintégrées dans les comptes de campagne du candidat.

Pour déterminer si des dépenses doivent être intégrées dans des comptes de campagne, la CNCCFP effectuera un examen au cas par cas des déplacements du membre du Gouvernement en vérifiant qu'ils n'ont pas été faits dans un objectif électoral et qu'il n'y a pas lieu à les réintégrer eu égard aux critères précités. Elle prêter une attention particulière aux déplacements mixtes précédemment évoqués.

¹ CE, 27 juin 2005, n°272551, GOURLOT

Si les frais directement liés à la protection des membres du Gouvernement restent à la charge de l'État, un officier de sécurité étant placé en mission pour leurs déplacements, ceci ne saurait conduire à ce que les frais engagés en vue de l'élection soient pris en charge par l'État. Il est précisé que la possibilité d'utiliser un véhicule appartenant à l'État dépend des circonstances du déplacement et doit être soumise dans tous les cas à l'appréciation du cabinet du Premier ministre.

À titre exceptionnel, pour des raisons de sécurité (en particulier pour les ministres classés UCLAT 2 et 3) ou en raison des circonstances du déplacement, la possibilité d'utiliser un véhicule de l'État pourra être envisagé, après autorisation du cabinet du Premier ministre. Dans les cas d'utilisation de véhicules appartenant à l'État dans le cadre d'une campagne électorale, le coût d'une prestation identique pour une voiture de même gabarit devra être intégré dans les comptes de campagne de la liste soutenue. Ce coût est calculé en tenant compte du coût du véhicule sur les kilomètres parcourus selon le barème fiscal du véhicule concerné et du coût du conducteur sur la durée du parcours (rémunération chargée). Le coût de la prestation ainsi calculé devra par ailleurs être remboursé à l'État.

De manière générale, toutes les dépenses engagées en vue de l'élection éventuellement avancées par l'État, sous une forme ou une autre, doivent être réintégrées dans les comptes de campagne et remboursées.

Il importe que les comptes des candidats sur les réseaux sociaux ne soient pas utilisés d'une manière conduisant à confondre l'exercice de fonctions officielles avec la propagande se rattachant à une campagne électorale. La CCNFP se montre particulièrement attentive à toute atteinte au bon déroulement d'une campagne électorale affectant ces modes de communication.

Ainsi, il est rappelé qu'il est contraire aux règles applicables à la communication en période électorale de diffuser des messages liés à la campagne électorale sur un compte X (ex-twitter) officiel, qui est tenu et géré avec des moyens (personnels, équipement) financés par l'État. Le compte X officiel d'un ministre ne peut donc pas comporter de message qui constituerait une implication dans la campagne électorale.

En outre, si un ministre dispose d'un compte X personnel qui serait utilisé à des fins politiques, ce compte personnel ne doit bénéficier d'aucun moyen financé directement ou indirectement par le budget de l'État (ce qui suppose qu'il ne soit pas géré par le cabinet du ministre et qu'il ne bénéficie pas de documents auquel le ministre n'a accès qu'à raison de ses fonctions ministérielles). Ce compte ne doit également entretenir aucune confusion avec les fonctions ministérielles. Cela n'interdit pas nécessairement toute mention de la qualité de membre du Gouvernement, mais le compte doit être présenté de telle manière qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur son caractère personnel et privé, distinct d'un compte officiel. Le contenu du compte doit par ailleurs éviter de rendre compte des activités officielles du membre du Gouvernement. Ces règles s'appliquent de la même manière aux comptes Linkdin, Instagram, TikToK, Snapchat et autres réseaux sociaux.

4. Les règles applicables aux membres de cabinets ministériels à une élection ou participant à une campagne électorale

Les collaborateurs de cabinets ministériels candidats à une élection ou participant à une campagne électorale doivent impérativement évoquer leur candidature ou leur participation au préalable lors d'un entretien avec le ministre dont ils relèvent.

En application de la circulaire du ministre chargé de la fonction publique en date du 18 janvier 2005², les collaborateurs de cabinets ministériels doivent cesser d'exercer leurs fonctions pour se porter candidats à un mandat parlementaire. Leurs fonctions prennent fin au plus tard à l'ouverture de la campagne électorale.

La participation de membres de cabinets ministériels à une campagne électorale ne peut être admise qu'en dehors des heures de service ou sur les congés annuels. Dans ce cadre, les collaborateurs de cabinets ministériels doivent veiller à séparer clairement l'activité professionnelle de leur campagne, en participant à la campagne en dehors de l'exercice de leurs fonctions et en n'utilisant aucun moyen public pour leurs déplacements dans le cadre de sa campagne, ou en cas d'utilisation de moyens publics, en assurant le remboursement à l'État des sommes engagées. En fonction de l'implication du collaborateur dans la campagne, il est toutefois recommandé au membre de cabinet de quitter ses fonctions.

Enfin, les dépenses « *en vue de l'élection* » engagées par le collaborateur dans le cadre de la campagne doivent être financées conformément aux règles de financement des campagnes électorales et inscrites au compte de campagne.

Au regard des précédents de mobilisation de membres de cabinet dans le cadre de campagnes électorales, le respect des prescriptions énoncées ci-dessus ne prémunit pas contre le risque d'une polémique publique sur ce cumul. Il est donc recommandé de respecter strictement ces règles.



Claire LANDAIS

² Circulaire du 18 janvier 2005 relative à la situation des fonctionnaires et agents civils de l'État candidats à une fonction publique élective