



PREMIER MINISTRE

Service
d'information
du Gouvernement

Paris, le 22 octobre 2018

Réf. : 18-353

La directrice du service d'information
du Gouvernement par intérim

à

Mesdames et Messieurs les directeurs de
cabinet

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. Par une décision 2018/767 du Conseil du 22 mai 2018, le Conseil de l'Union européenne a décidé que l'élection des membres du Parlement européen se tiendra entre le 23 et le 26 mai 2019. Les élections se tiendront donc le dimanche 26 mai 2019 en France. Dans cette perspective, cette note vise à rappeler les principes essentiels à prendre en compte à partir du 1^{er} novembre 2018, et en premier lieu celui de la non-utilisation des moyens publics au bénéfice d'un candidat ou d'une liste candidate.

Ces dispositions s'appliquent à l'ensemble des ministères (administrations centrales et services déconcentrés) et aux établissements publics sous leur tutelle, ainsi qu'aux autorités administratives indépendantes. Elles concernent 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 la communication gouvernementale, mais de s'inscrire dans le cadre fixé par la législation afin d'éviter tout contentieux pouvant entraîner une réintégration des sommes litigieuses dans des comptes de campagne, voire l'annulation de scrutins ou encore des peines d'inéligibilité.

Le deuxième alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral prévoit que « *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.* »

On considère que cet article s'applique, non seulement à des opérations locales, mais aussi à la communication de l'Etat.

On entend par « promotion publicitaire » l'utilisation des divers moyens propres à la publicité commerciale : brochures, périodiques, affichage, insertions dans la presse, etc. La jurisprudence assimile aussi bien à une opération de promotion interdite 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).

Cette disposition n'interdit pas les actions d'information ou de communication gouvernementale. Restent 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), sans en modifier profondément les caractéristiques (périodicité, volume, etc.) et sans faire la promotion personnelle des ministres candidats ;
- La diffusion des périodiques présentant un caractère récurrent (en veillant à éviter les thèmes ou les prises de position directement en prise sur le débat électoral, 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 (sécurité routière, santé publique, etc.), 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 valorisant).

La communication peut ainsi être poursuivie dans un but de service public, en gardant un ton neutre et informatif. Elle peut également être relayée par les services déconcentrés.

Dans ce cadre, des événements peuvent être organisés localement par un ministère, un établissement public ou une autorité administrative indépendante, dans son domaine de compétences ou, lorsqu'ils sont initiés par une collectivité, faire l'objet d'une participation d'un ministère, à la condition que le membre du Gouvernement ne soit pas candidat et que l'évènement ne soit pas lié aux thèmes de la campagne.

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. En revanche, aucune question d'études ou de sondages ne peut concerner la campagne des élections européennes, tant au niveau national que local, qu'il s'agisse de thèmes présents dans la campagne ou de questions relatives au ministre lui-même (intentions de vote, image personnelle d'un ministre candidat, etc.). De telles actions seraient contraires aux dispositions

de l'article L 52-8¹ du code électoral qui interdit le financement par l'État de la campagne électorale d'un candidat.

Les déplacements de ministres en période préélectorale, avant la période de réserve, quelle que soit la ville où ils se rendent, ne présentent pas de difficulté dès lors qu'ils n'y sont pas candidats et à condition qu'ils agissent dans le cadre de leur périmètre ministériel. Toutefois, si leur déplacement a pour objet de soutenir un candidat, le recours à des moyens publics est prohibé.

Le premier alinéa de l'article L 52-1 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 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.

Le secrétariat général du Gouvernement diffusera ultérieurement une circulaire relative à la période de réserve et à la limitation des déplacements des ministres pendant cette période. À titre d'information, en 2014, cette période avait débuté trois semaines avant le scrutin.

Marion BURLLOT



¹ Article L52-8 : « *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.* »