

Novembre 2021

- LÉGISLATION COMPARÉE -

NOTE

sur

LA PROPAGANDE ÉLECTORALE

Allemagne - Espagne - Italie - Royaume-Uni

Cette note a été réalisée à la demande du sénateur Éric KERROUCHE.

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE
ET DES DÉLÉGATIONS

LC 299



AVERTISSEMENT

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs, à partir de documents en langue originale, par la Division de la Législation comparée de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

LA PROPAGANDE ÉLECTORALE

À la demande de M. Éric Kerrouche, sénateur, la Division de la Législation comparée du Sénat a effectué une recherche sur l'envoi de propagande et de publicité électorales dans quatre pays (Allemagne, Espagne, Italie et Royaume-Uni). Dans l'ensemble de ces pays, la puissance publique n'intervient pas directement dans la diffusion de la propagande électorale. L'Espagne et le Royaume-Uni prévoient néanmoins des dispositions pour faciliter l'envoi postal de propagande électorale par les candidats ou partis politiques (tarifs postaux réduits et subvention publique spécifique s'agissant de l'Espagne ; gratuité des envois au Royaume-Uni).

1. L'ALLEMAGNE

En Allemagne, la question de la publicité électorale n'est pas encadrée par des dispositions législatives¹. Les possibilités d'utiliser la propagande électorale sont garanties par divers articles de la loi fondamentale, en particulier l'article 21 selon lequel « *les partis concourent à la formation de la volonté politique du peuple* »². La Cour Constitutionnelle en a déduit que cela se faisait principalement par la participation des partis aux élections, qui ne pouvaient se faire sans eux³. Selon l'exposé des motifs d'une proposition de loi déposée par les partis CDU/CSU et SPD en mai 2021, qui cite plusieurs décisions constitutionnelles⁴, « *la publicité par affiches et au moyen de stands d'information ainsi que la distribution et l'envoi de tracts et de matériel publicitaire entrent également dans le champ d'application de la protection de la liberté des partis. Cette publicité sert à influencer la formation de la volonté politique et est couverte par la liberté d'activité des partis politiques. Les petits partis en particulier, qui sont à peine entendus dans les médias, ont besoin de ce moyen pour attirer l'attention du public et diffuser leur opinion* »⁵.

¹ <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/w/wahlwerbung.html>

² https://www.bundestag.de/resource/blob/189762/f0568757877611b2e434039d29a1a822/loi_fondamentale-data.pdf

³ <https://opiniojuris.de/entscheidung/1410>

⁴ Voir notamment la décision

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2002/08/rk20020801_2bvr213501.html

⁵ <https://dserver.bundestag.de/btd/19/297/1929762.pdf>

Ni le responsable fédéral des élections (*Bundeswahlleiter*), ni ses homologues au niveau des *Länder* (*Landeswahlleiter*) ne sont responsables de la publicité électorale ou de l'évaluation de sa conformité au droit en vigueur. Les partis politiques sont chacun responsables du contenu de leur campagne. Les règles établies par la loi électorale fédérale (*Bundeswahlgesetz - BWG*)¹ tiennent à la limitation de l'utilisation de la propagande électorale en interdisant, le jour du scrutin, toute publicité ou comportement de nature à influencer le scrutin dans l'immeuble accueillant le bureau de vote, devant l'entrée du bâtiment et dans le bureau de vote lui-même. La loi électorale du *Land* de Hesse, quant à elle, définit un périmètre de 10 mètres autour du bureau de vote devant être exempt de tentative d'influence².

Certaines formes de propagande, à l'instar des panneaux publicitaires, de l'utilisation de matériel sonore dans l'espace public, la construction de stands d'information dans l'espace public ou encore l'utilisation d'équipements publics, sont soumises à autorisation de la collectivité concernée.

L'envoi de tracts électoraux est possible mais laissé à la discrétion des candidats et/ou partis. La poste allemande offre d'ailleurs des solutions aux candidats pour faire de la publicité par courrier³. Plusieurs articles de presse indiquent que les partis peuvent demander communication des coordonnées des personnes inscrites sur les listes électorales (sauf si celles-ci ont expressément indiqué qu'elles ne le souhaitaient pas) à condition de (i) limiter la demande à une certaine catégorie de personnes, dans une zone géographique donnée, (par exemple, une tranche d'âge) et (ii) faire cette demande dans les six mois précédant le scrutin et de détruire les informations le mois suivant le scrutin. Le démarchage électoral est aux frais des partis.

2. L'ESPAGNE

La loi organique 5/1985 sur le régime électoral général (LOREG)⁴ fixe, en son chapitre VI, sections V et VI, les principales règles en matière de propagande et de publicité électorales applicables en Espagne. Certaines de ces dispositions ont pour objectif de permettre la diffusion de l'information et de la propagande électorales au plus grand nombre d'électeurs, dans des conditions équitables. En particulier :

- les mairies ont l'obligation de réserver des locaux officiels et des lieux publics à usage gratuit pour la tenue des événements de la campagne

¹ http://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/__32.html

² <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-WahlGHE2005pP30>

³ <https://www.deutschepost.de/de/d/dialogpost/dialogmarketing/dm-wahlen.html>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>

électorale (article 54 LOREG) ainsi que des emplacements libres et gratuits pour la pose d'affiches et de banderoles électorales. L'affichage électoral peut également être autorisé dans des espaces commerciaux réservés (article 55 LOREG). Ces espaces libres sont répartis en fonction du nombre de voix obtenues par chaque parti ou coalition lors des précédentes élections équivalentes dans la même circonscription (article 56 LOREG) ;

- pendant la campagne électorale, les partis, fédérations et coalitions qui participent aux élections ont droit à des spots publicitaires gratuits sur les chaînes de télévision et de radio publiques, en tenant compte du nombre de voix obtenues aux élections équivalentes précédentes (article 60 et suivants LOREG). Il n'est pas possible d'acheter des spots publicitaires dans les médias publics ainsi que sur les chaînes télévisées privées. Selon les élections considérées, la commission électorale centrale ou le gouvernement de chaque communauté autonome est compétent pour répartir ces temps d'antenne gratuits (article 65 LOREG) ;

- les candidats aux élections ont le droit de faire de la publicité dans la presse périodique et dans les émissions de radio privées (dans la limite de 20 % du plafond des dépenses électorales). La loi garantit que les tarifs de ces publicités électorales ne peuvent être supérieurs à ceux pratiqués pour la publicité commerciale et qu'il ne peut y avoir de discrimination entre les candidats sur les tarifs et la localisation de ces espaces publicitaires (article 58 LOREG) ;

- l'envoi postal de propagande électorale et de bulletins de vote par les partis, candidats ou coalitions est soutenu par trois moyens : (i) l'application d'un tarif réduit spécial (article 59 LOREG) - actuellement fixé à 0,006 euro par envoi - dans la limite d'un envoi jusqu'à 50 grammes par électeur de chaque circonscription¹ ; (ii) l'inclusion des dépenses de confection et d'envoi de propagande électorale et de bulletins de vote dans les dépenses électorales ouvrant droit à un financement public (article 130 b) LOREG) et (iii) l'existence d'une subvention publique spécifique, en plus des subventions de droit commun, pour l'envoi « direct et personnel » de propagande électorale et de bulletins de vote (articles 175.3, 193.3 et 227.3 LOREG et lois électorales des communautés autonomes²) ;

- enfin, à la suite d'un amendement adopté en 2018, les partis politiques, coalitions et groupements électoraux peuvent utiliser les données personnelles obtenues à partir de pages web et d'autres sources d'accès public pour mener des activités politiques pendant la période électorale. L'envoi de propagande électorale par des moyens électroniques ou des systèmes de messagerie et la passation de marchés de propagande électorale

¹ Orden de 30 de octubre de 1985 por la que se fijan tarifas especiales para los envíos postales de impresos de propaganda electoral.

² Le montant de cette subvention spécifique varie selon le type d'élection : par exemple, il s'élève à 0,18 euro par envoi pour les élections générales et à 0,23 euro par envoi pour les élections autonomes au Pays Basque.

sur les réseaux sociaux ou par des moyens équivalents ne sont pas considérés comme des activités commerciales ou de communication, à condition que ces actions de communication fassent apparaître clairement leur nature électorale. Par ailleurs, les destinataires doivent disposer d'un moyen simple et gratuit d'exercer leur droit d'opposition à ces envois (article 58 *bis* LOREG)¹.

Le prestataire de service postal universel, Correos, joue un rôle central dans la diffusion de la propagande électorale au format papier. La réalisation des envois postaux de propagande électorale des partis, fédérations et autres formations politiques compte parmi les obligations de service public de Correos². L'impression du matériel et la préparation des plis relèvent quant à elles des partis et formations politiques. Correos est également chargée de recueillir les demandes de vote par correspondance, d'envoyer par recommandé le matériel de vote ou, en cas d'absence, de le mettre à disposition dans les bureaux de poste, puis de remettre les bulletins transmis par voie postale aux bureaux de vote³. Durant la période électorale, l'entreprise a l'obligation de traiter de manière prioritaire les envois électoraux par rapport aux envois ordinaires.

Les recherches menées par la division n'ont pas fait état d'insuffisances ou de controverses relatives à l'envoi postal de propagande électorale et de bulletins de vote. Le sujet est néanmoins fréquemment abordé dans la presse pour rappeler la possibilité offerte aux électeurs de s'opposer à la transmission de leurs données personnelles dans les copies de listes électorales transmises aux partis politiques et candidats afin de ne pas recevoir de propagande électorale nominative (article 39.3 LOREG). La commission électorale centrale rappelle néanmoins que ce droit d'opposition ne peut empêcher l'envoi anonymisé de propagande électorale par publipostage⁴.

¹ Dans une décision [TC 76/2019](#), le Tribunal constitutionnel a censuré le premier paragraphe de l'article 58bis qui autorisait la collecte de données personnelles relatives aux opinions politiques des personnes par les partis politiques dans le cadre de leurs activités électorales.

² <https://www.hacienda.gob.es/BoletinesHacienda/Boletines/2021/71754.pdf>

³ Voir le recueil LC n° 293 sur le vote par correspondance : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/lc293-notice.html>

⁴ http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/instrucciones?esinstruccion=true&idacuerdoinstruccion=76611&sPag=1&template=Doctrina/JEC_Detalle&total=94

3. L'ITALIE

La législation italienne prévoit un certain nombre de règles en matière de propagande électorale afin « *d'assurer que l'affrontement entre les forces politiques se déroule de façon équitable, dans un climat démocratique apaisée, et commence à la date de la convocation des rassemblements électoraux* »¹ (article 4 de la loi n°28 du 22 février 2000). Ces dispositions ont essentiellement vocation à encadrer la propagande électorale et son utilisation, à titre d'exemple :

- les initiatives de propagande dans les lieux publics ne peuvent avoir lieu que jusqu'à minuit l'avant-dernier jour précédant le jour du scrutin. À partir du samedi précédant les élections la période de « silence électoral » s'applique ;

- l'affichage électoral ou le dépôt de tracts par les partis ou groupements politiques participant au concours électoral s'effectue exclusivement dans les espaces spécifiques prévus à cet effet par chaque commune ;

- le consentement des abonnés est requis pour l'envoi de propagande par moyens électroniques tels que SMS, courriels ou appels téléphoniques. Cependant, les partis, organes politiques ou sympathisants peuvent utiliser sans le consentement préalable des électeurs les données contenues dans les listes électorales communales pour l'envoi de propagande².

Aucun envoi de propagande électorale par ou pour le compte de la puissance publique n'est prévu, que ce soit sous format papier ou électronique. Les tarifs postaux subventionnés pour l'envoi de propagande électorale ont été supprimés en 1994³. Même lors de la procédure de vote à domicile - développée lors des élections de septembre 2020 en raison du Covid - aucun bulletin de vote n'est envoyé à l'électeur avant le scrutin. Les bulletins sont remis aux électeurs par les membres du bureau de vote volant, chargé ensuite de collecter sans délai les bulletins complétés⁴.

Cependant, un taux réduit de TVA de 4 % s'applique, dans les 90 jours précédant les élections à la Chambre des députés et au Sénat, sur le matériel typographique (y compris le papier et l'encre), l'achat d'espaces d'affichage, la diffusion de publicité électorale dans la presse, à la radio, télévision et sur Internet, ainsi que pour la location de locaux ou l'achat de

¹ [Legge 22 febbraio 2000, n. 28, Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica, article 4.](#)

² Ministero dell'Interno, Elezioni politiche del 4 marzo 2018, pp.25-29.

³ Decreto Legge 24 aprile 2014, n. 66, Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, article 18.

⁴ Voir le recueil LC n° 293 sur le vote par correspondance : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/lc293-notice.html>

services liés à l'organisation de meetings électoraux, à condition que ces actions de communication soient commanditées par des partis politiques, listes ou candidats¹.

4. LE ROYAUME-UNI

Les recherches menées par la Division de la Législation comparée tendent à montrer que l'État n'intervient pas directement pour réglementer la publicité électorale ou pour garantir l'accès des citoyens à l'information électorale. Les partis ont toutefois la possibilité d'envoyer gratuitement, sous certaines conditions, des tracts électoraux aux électeurs de leur circonscription.

a) L'électeur est acteur de sa propre information

La commission électorale britannique, garante du bon fonctionnement des élections, a publié en 2004 un rapport sur la publicité électorale, en qualifiant ces communications de « *composante fondamentale de tout système démocratique* »². Si, selon un rapport de la Chambre des Communes³, la loi électorale n'exige pas que les déclarations dans le cadre des campagnes soient véridiques ou fondées. Néanmoins, le fait de publier ou déclarer une information fausse concernant la personne ou la conduite d'un autre candidat est une infraction. De même, le contenu de la propagande électorale ne doit pas inciter d'autres personnes à commettre des infractions. En outre, selon l'autorité régulatrice en matière de publicité (*advertising standards authority - ASA*), « *la commission électorale a rappelé en 2019 que les pratiques trompeuses lors des campagnes électorales risquaient de saper la confiance en les élections* »⁴.

À la différence des publicités touchant d'autres sujets, la matière électorale n'est pas soumise à la supervision de l'ASA. En outre, la loi sur les communications de 2003⁵ interdit la diffusion de publicités politiques à la télévision et à la radio, les partis pouvant toutefois s'exprimer dans ces médias *via* du temps d'antenne qui leur est octroyé dans des émissions. L'autorité régulatrice en matière de communications (*OFCOM*) est chargée de veiller au respect de ce principe.

¹ Legge 10 dicembre 1993, n. 515, *Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica*, article 18.

² https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Political-Advertising-report-and-recommendations-June-2004.pdf

³ <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8673/CBP-8673.pdf>

⁴ <https://www.asa.org.uk/news/why-we-don-t-regulate-political-ads.html>

⁵ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/data.pdf> section 321

Enfin, la commission électorale, sur son site internet, indique aux électeurs les formes et règles en matière de campagne électorale¹. Elle rappelle que « *la liste des candidats à une élection dans chaque zone géographique est publiée par le directeur du scrutin pour chaque collectivité locale et est généralement disponible sur le site Web de la collectivité quelques semaines avant l'élection. Pour vous aider à décider pour qui voter, vous devez rechercher les candidats aux élections dans votre région et ce pour quoi ils se présentent. Voter est une affaire sérieuse et vous devriez pouvoir accéder à toutes les informations dont vous avez besoin pour pouvoir prendre une décision éclairée concernant votre vote (...) Vous devez prendre connaissance de la campagne électorale, poser des questions et faire vos propres recherches sur les politiques des candidats* ». Lors de certaines élections, telles que les élections législatives au parlement britannique ou écossais, des manifestes sont rédigés par les partis et accessibles au grand public sur leur site internet. La commission encourage les électeurs à chercher eux-mêmes l'information électorale, en lisant, en parlant aux candidats et en leur posant des questions. Elle appelle également les électeurs à la vigilance quant aux informations relayées sur les réseaux sociaux et leur donne des clés pour trier les informations et déterminer ce qui est potentiellement exact et ce qui relève probablement d'une *fake news*.

En matière d'envoi de prospectus électoraux, aux termes de la section 91 de la loi de 1983 sur la représentation du peuple, un candidat à une élection parlementaire est autorisé à envoyer gratuitement (sous réserve de conditions raisonnables émises par le prestataire du service postal universel) des documents de propagande aux électeurs de sa circonscription².

Un document de la Chambre des communes, publié en 2014, précisait que les candidats étaient responsables (et avaient la charge financière) du graphisme, de l'impression et de la mise sous pli du document, le prestataire de service postal (Royal Mail) ayant uniquement la responsabilité de l'envoi³. Royal Mail a mis à jour en janvier 2021 sa brochure explicative concernant la communication électorale. Les conditions à remplir pour pouvoir prétendre à l'envoi, notamment en termes de poids et de dimensions, y sont détaillées⁴. Le coût budgétaire est important : lors des élections générales de 2015, 41,61 millions de livres (48,68 millions d'euros) ont été versées à Royal Mail pour la distribution des documents électoraux des candidats⁵.

¹ <https://www.electoralcommission.org.uk/welcome-your-vote/resources-14-18-year-olds/campaigning>

² <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2>

³ <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06434/SN06434.pdf>

⁴ <https://www.royalmail.com/sites/royalmail.com/files/2021-03/Candidate-Mail-Guide-to-elections-2021-v1.1.pdf>

⁵ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/715422/The_Costs_of_the_2015_UK_Parliamentary_General_Election.pdf

b) La communication des partis politiques lors des campagnes électorales

Lors de leurs campagnes, les partis politiques peuvent faire connaître leur programme *via* des campagnes d'affichage ou par l'impression de documents écrits. Dans ce cas, la section 110 de la loi de 1983 sur la représentation du peuple¹ requiert un « *imprint* », c'est-à-dire une marque sur tout document publié indiquant le nom et l'adresse de l'imprimeur, de l'ordonnateur et du bénéficiaire de cette publicité, à l'instar d'un parti ou d'un candidat, y compris dans le cas d'encarts dans les journaux ou sur des affiches publicitaires. Ces mentions « *aident [l'électeur] à comprendre qui essaie de [l'] influencer avec le matériel de campagne* »². S'agissant de la communication digitale, les enquêtes récentes, au Royaume-Uni, ont montré un intérêt et une utilisation accrues des moyens numériques de communication et de publicité, à travers des compagnies comme Facebook, Twitter ou Google. La commission électorale s'est emparée de ce sujet et a publié des recommandations pour accroître la transparence à l'égard des électeurs des volets numériques des campagnes électorales.

Les plafonds de dépenses lors des élections s'appliquent également aux dépenses publicitaires, quelle que soit la technique utilisée, qu'il s'agisse de l'affichage à l'extérieur ou de l'utilisation des réseaux sociaux.

Un rapport de la Chambre des Lords sur la restauration de la confiance³, publié en juin 2020, a appelé les partis politiques à travailler avec les régulateurs réunis au sein d'une commission, incluant notamment l'ASA et la commission électorale, pour développer un code de bonnes pratiques pour la publicité en politique, accompagné de sanctions appropriées pour la propagande fondamentalement fautive lors d'élections ou de référendums. L'ASA indique sur son site internet que « *jusqu'à présent, les partis politiques n'ont pas manifesté leur volonté d'y parvenir* »⁴.

¹ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/section/110>

² <https://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/voter/imprints-election-campaign-material>

³ <https://committees.parliament.uk/publications/1634/documents/17731/default/>

⁴ <https://www.asa.org.uk/news/why-we-don-t-regulate-political-ads.html>