



CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL

**PROPOSITIONS
DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL
RELATIVES À L'APPLICATION DU PRINCIPE DE
PLURALISME POLITIQUE DANS LES MÉDIAS
AUDIOVISUELS EN PÉRIODE ÉLECTORALE**

* *
*

Septembre 2015

INTRODUCTION

Le pluralisme des courants d'expression socioculturels désigne un objectif de valeur constitutionnelle dont le respect est une condition de la démocratie¹. La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication met en œuvre cette exigence en confiant au Conseil supérieur de l'audiovisuel la mission d'assurer l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les médias audiovisuels. Cette mission revêt une importance particulière à l'occasion des campagnes électorales, tant le rôle des radios et des télévisions demeure, en dépit du développement des médias en ligne et des réseaux sociaux, prééminent dans la formation de l'opinion et l'information des électeurs.

Les médias audiovisuels, parce qu'ils utilisent une ressource publique rare, sont tenus, selon le principe du pluralisme interne, d'observer en matière de pluralisme politique des règles strictes, en particulier en période électorale, définies par le régulateur. Par ailleurs, d'autres limites sont fixées à leur liberté éditoriale par le code électoral et les textes relatifs à l'élection du Président de la République et à l'élection des représentants au Parlement européen.

Le Conseil a souligné à de nombreuses reprises la nécessité d'assouplir sur certains points le cadre législatif et réglementaire en vigueur. Il a toujours inscrit sa démarche dans le souci d'accorder une plus grande confiance et une plus grande liberté aux acteurs du débat public, tout en considérant que le principe du pluralisme interne devait être préservé. Outre qu'il marque la singularité des médias audiovisuels par rapport aux autres médias, ce principe constitue aux yeux du Conseil un acquis démocratique qui ne saurait être remis en cause.

A l'issue des campagnes électorales de 2012 et de 2014, le Conseil a ainsi considéré qu'une réflexion globale était nécessaire sur l'adéquation des textes législatifs et réglementaires, y compris ses propres délibérations, qui encadrent la liberté de communication en période électorale avec la liberté d'informer et l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion.

Sur la base d'un document public soumis à la concertation le 8 septembre 2014 (www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-autres-rapports) et des rapports qu'il a réalisés sur les campagnes électorales de 2012 et 2014 (puis de mars 2015)², le Conseil a procédé à des consultations d'octobre 2014 à juin 2015, auprès de l'ensemble des parties prenantes (pouvoirs publics, éditeurs de services de radio et de télévision, partis politiques) et d'experts qualifiés. L'ensemble de ces interlocuteurs ont été auditionnés dans le cadre des groupes de travail « Pluralisme et campagnes électorales » puis « Pluralisme et vie associative » du Conseil.

Cette réflexion a eu pour ambition, à l'heure de la multiplication des sources d'information, d'évaluer la pertinence de la coexistence d'un encadrement strict, sous le contrôle du régulateur, du secteur audiovisuel et d'astreintes incomparablement plus souples en la matière touchant les secteurs peu régulés de la presse écrite et d'internet.

Pour autant, il ne s'est pas agi pour le Conseil d'engager un processus qui conduirait à une dérégulation des pratiques éditoriales en période électorale mais d'accomplir un

¹ V. Conseil constitutionnel, 2004-497 DC §23

² Rapport sur l'élection présidentielle de 2012-Bilan et propositions ; Rapport sur les élections législatives des 10 et 17 juin 2012 ; Rapport sur l'élection des conseillers municipaux et des conseillers communautaires des 23 et 30 mars 2014 ; Rapport sur l'élection des membres des assemblées de province et du congrès de Nouvelle-Calédonie du 11 mars 2014 ; Rapport sur l'élection des représentants au Parlement européen des 24 et 25 mai 2014 ; Rapport sur l'élection des conseillers départementaux des 22 et 29 mars 2015 (www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-autres-rapports).

nécessaire travail de modernisation permettant aux médias audiovisuels de rendre compte des enjeux électoraux de manière plus adaptée à l'évolution constante des techniques et des usages.

La réflexion du Conseil a porté en premier lieu sur les obligations attachées à la période dite « de réserve », notamment celles prohibant les interventions « à caractère de propagande électorale » la veille et le jour du scrutin ou interdisant la publication de sondages et de tout résultat ces mêmes jours, qui relèvent du domaine législatif.

Elle a également abordé le cadre fixé par le Conseil relatif au traitement des campagnes électorales en vertu de son pouvoir réglementaire, s'agissant des modalités d'application du principe d'équité qui régit la présentation et l'accès à l'antenne des candidats et des partis et groupements politiques qui les soutiennent.

Le Conseil a souhaité que les questions relatives à la période dite « intermédiaire » de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et aux élections primaires soient traitées au cours de ces échanges.

Enfin, cette réflexion a été l'occasion de procéder à un réexamen des conditions dans lesquelles sont organisées les campagnes officielles audiovisuelles, en particulier outre-mer.

Le Conseil est convaincu que des règles excessivement rigides sont contre-productives au regard de l'objectif poursuivi de présentation nourrie et équilibrée, par les radios et les télévisions, des enjeux des scrutins et des forces politiques en concurrence auprès des citoyens auditeurs et téléspectateurs. Il a été guidé dans sa démarche par le seul souci de mieux servir le principe de pluralisme dont il est le garant à la radio et à la télévision. Au terme de ce processus, le Conseil formule donc les propositions qu'il estime indispensables à une redéfinition du cadre juridique applicable au traitement des campagnes électorales dans les médias audiovisuels, qu'il s'agisse de l'élection présidentielle ou d'autres consultations, sans ignorer les contraintes de calendrier qui s'attachent à l'adoption de modifications législatives en vue de la prochaine échéance présidentielle.

I – La période « <i>intermédiaire</i> » de la campagne en vue de l'élection du Président de la République.....	7
II – Les élections primaires.....	12
III – La « <i>période de réserve</i> ».....	13
IV – Les modalités d'application du principe d'équité.....	17
V – Les campagnes audiovisuelles officielles.....	22

I - La « période intermédiaire » de la campagne en vue de l'élection du Président de la République

1. La « période intermédiaire »

Selon les règles actuellement en vigueur, les trois phases successives de la campagne électorale se présentent de la manière suivante (tableau 1) :

Période	Début de la période	Candidats concernés	Principe applicable au temps de parole	Principe applicable au temps d'antenne	Conditions de programmation
Période préliminaire	Date fixée par la recommandation du CSA	Candidats déclarés ou présumés	Equité	Equité	Liberté éditoriale
Période intermédiaire	Publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel	Candidats figurant sur la liste établie par le Conseil constitutionnel	Egalité	Equité	Liberté éditoriale
Campagne officielle	Deuxième lundi précédant le premier tour ; puis lendemain du premier tour	Candidats figurant sur la liste établie par le Conseil constitutionnel	Egalité	Egalité	Conditions de programmation comparables

Depuis la campagne en vue de l'élection du Président de la République de 2007, ce qu'il est convenu de dénommer la « période intermédiaire » court à compter de la publication par le Gouvernement de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel et s'achève la veille de l'ouverture de la campagne électorale, entendue au sens de l'article 10 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel³. Cette période a porté en 2007 et 2012 sur trois semaines. Elle résulte de l'avancement, depuis 2006⁴, de la date de publication de la liste des candidats par le Conseil constitutionnel.

Durant la « période intermédiaire », les recommandations du CSA, prises après avis du Conseil constitutionnel, imposent aux services de radio et de télévision de respecter le principe d'égalité des temps de parole et d'équité des temps d'antenne entre les candidats.

³ Cet article dispose : « La campagne en vue de l'élection du Président de la République est ouverte le deuxième lundi précédant le premier tour de scrutin. Elle prend fin la veille du scrutin à zéro heure. S'il y a lieu de procéder à un deuxième tour de scrutin, la campagne s'ouvre à compter du jour de la publication au Journal officiel des noms des deux candidats habilités à se présenter. Elle prend fin la veille du scrutin à zéro heure. »

⁴ Décret n° 2006-459 du 21 avril 2006 modifiant le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. Dans son rapport sur l'élection présidentielle de 2002, le Conseil s'était prononcé pour l'avancement de la date de publication de la liste des candidats. Cette proposition correspondait au souci de voir les candidatures identifiées plus en amont du scrutin et de préparer dans de meilleures conditions les émissions de la campagne officielle audiovisuelle.

La suppression de la règle d'égalité des temps de parole au cours de cette période a été envisagée par le CSA dès 2007. Elle a été à nouveau proposée dans la perspective de l'élection de 2012, ce qui aurait permis l'application du principe d'équité entre les candidats jusqu'à l'ouverture de la campagne électorale (deux semaines avant le premier tour du scrutin).

La période intermédiaire avec égalité de temps de parole a cependant été maintenue en 2012, le Conseil constitutionnel ayant estimé, sur le fondement du IV de l'article 3 de loi du 6 novembre 1962 (« *Tous les candidats bénéficient, de la part de l'Etat, des mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle* ») que le principe d'égalité qui trouve son application dans l'article 15 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel (« *à compter de la date de début de la campagne mentionnée à l'article 10 et jusqu'au tour de scrutin où l'élection est acquise, le principe d'égalité entre les candidats doit être respecté dans les programmes d'information des sociétés nationales de programme et des services de communication audiovisuelle autorisés ou concédés en ce qui concerne la reproduction ou les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne* »), exige que l'égalité stricte des temps de parole soit assurée dès la date de publication de la liste des candidats, c'est-à-dire, en 2012, cinq semaines avant le premier tour du scrutin.

L'application pendant une aussi longue période du principe d'égalité entre les candidats a eu pour conséquence paradoxale de réduire leur exposition médiatique : craignant de ne pouvoir garantir l'égalité entre tous, les services de radio et de télévision ont réservé une part réduite à l'expression des candidats au cours des trois semaines qui ont précédé la campagne électorale. Ils ont eu, en particulier, les plus grandes difficultés à organiser des débats entre tout ou partie des candidats, alors que le Conseil avait souligné dans son rapport sur l'élection de 2007 que leur organisation devait être favorisée.

Ainsi, les chaînes TF1, France 2, France 3, Canal + et M6 n'ont réservé que 12 heures à la retransmission des interventions des candidats, soit une diminution de 50 % par rapport au volume relevé lors de la même période sur ces chaînes en 2007. Les temps de parole accordés sur les antennes des radios généralistes et des chaînes d'information en continu ont aussi été en baisse par rapport à 2007.

A l'issue de l'élection présidentielle de 2012, le Conseil a donc estimé, après avoir consulté les éditeurs de services de radio et de télévision et les partis politiques, qu'une réforme devant aboutir à la suppression de l'obligation d'égalité stricte de temps de parole entre les candidats et leurs soutiens au cours de la « *période intermédiaire* » était indispensable.

Dans la proposition de suppression de l'obligation d'égalité de temps de parole au cours de la « *période intermédiaire* » formulée dans son rapport sur l'élection présidentielle de 2012, le Conseil indiquait que la publication de la liste des candidats pourrait cependant donner lieu à la mise en place d'un dispositif qui prendrait en compte la nécessité de leur assurer, à ce stade du processus électoral, des garanties supplémentaires par rapport à la période précédente dite « *préliminaire* ». Le Conseil envisageait alors une durée minimale d'exposition de chacun des candidats ou de leurs soutiens. Ayant poursuivi sa réflexion et ses consultations, le Conseil considère à présent que cette méthode est difficilement applicable compte tenu de la diversité

des formats éditoriaux des radios et des télévisions (radios et télévisions généralistes, radios et télévisions d'information continue, radios et télévisions à visée locale, etc.) et de la variabilité des émissions donnant lieu à l'expression des candidats et de leurs soutiens. Il apparaît en revanche qu'une garantie forte et efficace pourrait être apportée à ceux-ci, celle consistant à les faire bénéficier dans leur ensemble de conditions de programmation comparables jusqu'à l'ouverture de la campagne électorale, date à laquelle le principe d'égalité entrerait en vigueur. Il est en effet plus important pour les compétiteurs d'être exposés dans les mêmes tranches horaires de programmation (par exemple le journal de 20 heures, les émissions de première partie de soirée ou les matinales), même selon des durées inégales, que de l'être selon des durées égales mais, pour les uns, dans les émissions les plus susceptibles de recueillir une forte audience et, pour les autres, lors d'émissions nocturnes.

2. Un constat partagé

La démarche du Conseil est confortée par les observations du Conseil constitutionnel qui, dans sa décision n° 2012-155 PDR du 21 juin 2012, tout en considérant qu' « *en l'état de la législation, une fois la liste des candidats publiée, [l'organisation de la campagne électorale audiovisuelle] ne peut se fonder que sur l'égalité entre les candidats* », observe que « *le législateur pourrait toutefois prévoir qu'entre la publication de cette liste des candidats par le Conseil constitutionnel et le début de la campagne officielle, le temps de parole dans les médias audiovisuels soit réparti selon un principe d'équité et non le principe d'égalité* ». Le Conseil constitutionnel renvoie cependant cette évolution à la compétence du législateur organique, notamment pour la définition des « *critères objectifs et rationnels* » en fonction desquels la représentativité des candidats serait appréciée. Il incomberait au Conseil de veiller à l'application du dispositif ainsi déterminé.

En réponse à une question écrite de M. Guillaume Larrivé, député de l'Yonne, du 31 juillet 2012, le priant de lui faire part de sa position sur cette proposition du Conseil constitutionnel, le ministre de l'intérieur lui a indiqué que « *le Gouvernement étudiera les suites éventuelles à donner à ces propositions. Une évolution du dispositif pourrait être envisagée* ».

Dans son rapport publié le 17 juillet 2012, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle se prononce également dans des termes proches de ceux du Conseil constitutionnel, en considérant que « *l'intervention du législateur organique permettrait de procéder, au niveau adéquat, à une nouvelle conciliation des impératifs juridiques en présence que sont l'exigence d'égalité entre les candidats pour l'élection du Président de la République et la prise en compte de la liberté de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* ».

Enfin, la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique propose, dans son rapport « *Pour un renouveau démocratique* » remis au Président de la République le 9 novembre 2012, de « *substituer la règle de l'équité à celle de l'égalité pour les temps de parole des candidats pendant la période intermédiaire* ». Elle n'assortit toutefois pas cette préconisation de la nécessité de définir par des dispositions législatives les critères du traitement équitable des candidats, considérant qu'une telle définition, « *qui ne pourrait en tout état de cause qu'énoncer un faisceau d'indices* », ne serait pas de nature à améliorer significativement le dispositif de régulation.

3. Les perspectives d'évolution

Compte tenu de la position du Conseil constitutionnel, il appartient au législateur organique de se saisir de la question. Ce dernier pourrait toutefois, retenant les préconisations de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, se limiter à modifier la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 en y introduisant une disposition prévoyant, en termes généraux, qu'au cours de la période qui sépare la publication de la liste des candidats par le Conseil constitutionnel et l'ouverture de la campagne électorale, l'accès des candidats aux médias audiovisuels relève de l'application du principe d'équité.

Ainsi, la définition des « critères objectifs et rationnels » souhaités par le Conseil constitutionnel pourrait trouver une traduction, soit dans une recommandation du CSA prise sur le fondement de l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986, soit, le cas échéant, dans la loi organique elle-même.

Il est rappelé que les critères retenus par le CSA lors des campagnes électorales, mentionnés dans ses recommandations, et dont la combinaison a jusqu'ici toujours permis de vérifier sans contestation juridique dans quelle mesure les radios et télévisions respectaient le principe d'équité sont : la capacité à manifester l'intention d'être candidat (organisation de réunions publiques, participation à des débats, utilisation de tout moyen de communication permettant de porter à la connaissance du public les éléments d'un programme politique) et la représentativité du candidat (résultats obtenus par le candidat ou les formations politiques qui le soutiennent aux plus récentes élections, indications d'enquêtes d'opinion)⁵. Leur bien-fondé a notamment été validé par le Conseil d'Etat pour la période dite « préliminaire » de l'élection présidentielle⁶.

Le Conseil prend naturellement en compte la préoccupation, exprimée devant lui par la plupart des formations politiques ne bénéficiant pas d'une large représentativité, que les candidats qui ne sont pas portés par de puissantes formations politiques ne soient pas excessivement écartés des antennes ; il estime donc que la loi organique elle-même pourrait apporter la garantie que cette équité soit assurée dans des conditions de programmation comparables qui, comme il a déjà été vu, permettent aux différents candidats ou à leurs soutiens d'être exposés sur les antennes dans les mêmes tranches horaires.

Dans cette approche, l'adoption du principe d'équité pour les temps de parole pendant la période intermédiaire constituerait un assouplissement souhaitable du dispositif. Il ferait

⁵ Recommandation n° 2011-3 du 30 novembre 2011 à l'ensemble des services de radio et de télévision concernant l'élection du Président de la République.

⁶Voir CE, 7 mars 2007, *Mme Lepage*, n° 300385, et CE, 5/4 SSR, 15 mars 2012, *M. Bourson*, n° 356527 : « Considérant, en second lieu, que la prise en compte, pour l'appréciation du respect du principe d'équité, des résultats aux plus récentes élections et des indications d'enquêtes d'opinion ne porte pas atteinte, par elle-même, à l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion, dès lors que ces résultats et ces indications ne constituent pas les seuls critères de mesure de l'équité et que les autres éléments que les éditeurs de services sont appelés à prendre en considération, notamment la capacité à manifester l'intention d'être candidat telle qu'elle est définie par la recommandation, sont de nature à permettre d'assurer un traitement équitable des candidats à l'élection présidentielle ; qu'eu égard à l'ensemble de ces éléments, aux contraintes techniques liées à la programmation, au caractère national de l'élection et au nombre élevé de personnes susceptibles de faire connaître leur souhait d'être candidat, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, en ne prévoyant pas de modalités particulières de nature à garantir à chacune de ces personnes un accès effectif à l'antenne, n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation dans l'exercice de la mission, que le législateur lui a confiée, d'assurer le respect du pluralisme dans les médias audiovisuels ».

cependant l'objet d'une exigence d' « équité renforcée », consistant à assurer aux candidats un accès aux antennes dans des conditions de programmation comparables, là où prévaut actuellement le principe de liberté éditoriale.

Le dispositif envisagé se décomposerait comme suit (tableau 2 ; les modifications proposées apparaissent en gras) :

Période	Début de la période	Candidats concernés	Principe applicable au temps de parole	Principe applicable au temps d'antenne	Conditions de programmation
Période préliminaire	Date fixée par la recommandation du CSA	Candidats déclarés ou présumés	Equité	Equité	Liberté éditoriale
Période intermédiaire	Publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel	Candidats figurant sur la liste établie par le Conseil constitutionnel	Equité	Equité	Conditions de programmation comparables
Campagne officielle	Deuxième lundi précédant le premier tour ; puis lendemain du premier tour	Candidats figurant sur la liste établie par le Conseil constitutionnel	Egalité	Egalité	Conditions de programmation comparables

Proposition n° 1

Le Conseil considère qu'il appartient au législateur organique d'introduire le principe d'équité pendant la période dite « intermédiaire » (qui court à compter de la publication par le Gouvernement de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel et s'achève la veille de l'ouverture de la campagne électorale) dans la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel et d'encadrer la mise en œuvre de son application par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Pour sa part, le Conseil souhaite qu'un tel processus aboutisse de façon à ce que ces dispositions nouvelles s'appliquent dès l'élection de 2017.

Dans cette perspective, le Conseil propose l'esquisse de rédaction suivante : « A compter de la publication au Journal officiel de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel et jusqu'à l'ouverture de la campagne en vue de l'élection du Président de la République, le principe d'équité entre les candidats doit être respecté dans les programmes des sociétés nationales de programme et des autres services de radio et de télévision en ce qui concerne la reproduction ou les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne.

Le respect du principe d'équité entre les candidats est assuré dans des conditions de programmation comparables.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel apprécie le respect du principe d'équité en prenant en compte la représentativité des candidats et la contribution de chacun d'eux à l'animation du débat électoral, dégageant ainsi les critères en vertu desquels est portée cette appréciation. »

II – Les élections primaires

Le processus conduisant à l'élection du Président de la République de 2012 a été marqué par l'organisation, en octobre 2011, d'élections primaires « *ouvertes* » par le Parti socialiste et le Parti radical de gauche. Le succès politique et médiatique rencontré par cette initiative a constitué un tournant dans la vie démocratique et de nouvelles élections primaires seront certainement organisées dans la perspective de l'élection présidentielle de 2017⁷. Les élections primaires de 2011 ont néanmoins donné lieu sur l'antenne de plusieurs services de radio et de télévision à de profonds déséquilibres des temps de parole au détriment des autres partis politiques, à tel point que le Conseil avait dû leur adresser des mises en demeure.

Jusqu'à présent, le Conseil s'est toujours abstenu d'interférer avec les procédures internes mises en œuvre par les partis politiques pour désigner leurs représentants, considérant que leur écho dans les médias audiovisuels relevait des règles ordinaires régissant le principe de pluralisme politique.

Néanmoins, compte tenu de la polarisation qu'une telle procédure exerce sur l'agenda politique et médiatique et du nombre significatif d'électeurs potentiellement concernés, le Conseil s'était engagé, dans son rapport sur l'élection présidentielle de 2012, à poursuivre la réflexion sur le traitement par les médias des élections primaires organisées par les partis politiques.

A ce titre, la concertation engagée par le Conseil n'a pas suscité de demandes formelles de la part de ses interlocuteurs tendant à ce qu'une régulation spécifique aux élections primaires soit mise en œuvre. Toutefois, certains d'entre eux ont suggéré que le Conseil puisse exercer, à la demande des intéressés, un rôle de bons offices.

On rappellera que, depuis 1988, le régulateur remplit une fonction similaire dans le cas spécifique de l'organisation du débat précédant le second tour de l'élection présidentielle.

Proposition n° 2

Le Conseil est disponible pour exercer, à la demande des organisateurs d'élections primaires ou des services de radio et de télévision, un rôle de conseil et de bons offices.

En tout état de cause, il sera attentif à ce que le traitement des campagnes auxquelles donnerait lieu l'organisation d'élections primaires s'inscrive dans le respect des règles fixées par la délibération n° 2009-60 du 21 juillet 2009 relative au principe de pluralisme politique, afin de prévenir les effets de « saturation » de l'espace médiatique observés en 2011 et les déséquilibres de temps de parole qui en avaient été la conséquence.

Il sera également attentif à ce que l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion, posée par les articles 1er et 13 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, soit assurée dans l'exposition des différentes candidatures.

⁷ Ainsi, le parti *Les Républicains* projette d'organiser des élections primaires ouvertes en vue de désigner son candidat à l'élection présidentielle de 2017 les 20 et 27 novembre 2016.

III - La « période de réserve »

1. Les dispositions applicables pendant la « période de réserve »

Le code électoral et la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion posent plusieurs limites à la liberté de communication en période électorale, qui s'appliquent pendant ce qu'il est convenu d'appeler la « période de réserve » :

- l'article L. 49 du code électoral⁸ interdit, la veille et le jour du scrutin, la communication au public par voie électronique de tout message à caractère de propagande électorale ;

- l'article L. 52-2 du code électoral⁹ prévoit qu'aucun résultat, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par voie électronique avant la fermeture des derniers bureaux de vote en métropole ;

- le premier alinéa de l'article 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion¹⁰ interdit la diffusion et le commentaire de tout sondage ayant un rapport direct ou indirect avec le scrutin par quelque moyen que ce soit la veille et le jour du scrutin.

2. L'embargo sur les interventions relatives aux élections et sur la publication des sondages

Les dispositions de l'article L. 49 du code électoral interdisant la diffusion, à partir de la veille du scrutin à zéro heure, de tout message ayant le caractère de propagande électorale « *par tout moyen de communication au public par voie électronique* » s'appliquent d'abord aux interventions des candidats et des représentants des partis et groupements politiques qui les soutiennent. Elles peuvent également concerner, selon la nature des propos, les journalistes et, plus généralement, toute personne amenée à s'exprimer à l'antenne, quand bien même ces propos ne seraient pas directement partisans.

Cette interdiction place les médias audiovisuels dans une situation différente, d'une part, de la presse écrite, qui n'est pas soumise à cette obligation, et, d'autre part, des médias de l'internet

⁸ « Il est interdit de distribuer ou faire distribuer, le jour du scrutin, des bulletins, circulaires ou autres documents.

A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale ».

⁹ « En cas d'élections générales, aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par la voie de la presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain. Il en est de même dans les départements d'outre-mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements concernés.

En cas d'élections partielles, les mêmes dispositions s'appliquent jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote de la circonscription territoriale intéressée ».

¹⁰ « La veille de chaque tour de scrutin ainsi que le jour de celui-ci, sont interdits, par quelque moyen que ce soit, la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage tel que défini à l'article 1^{er}. Cette interdiction est également applicable aux sondages ayant fait l'objet d'une publication, d'une diffusion ou d'un commentaire avant la veille de chaque tour de scrutin. Elle ne fait pas obstacle à la poursuite de la diffusion des publications parues ou des données mises en ligne avant cette date ».

non soumis à régulation. Elle est appliquée par les services de radio et de télévision sous le contrôle immédiat du Conseil, tandis que, à l'exception des sites internet qui sont une extension des programmes des services de radio et de télévision, les autres moyens de communication au public par voie électronique (sites internet, blogs, réseaux sociaux) ne font l'objet d'aucun contrôle. Dans ces conditions, seuls les manquements des radios et télévisions, relevés par le Conseil, sont susceptibles, le cas échéant, de faire l'objet d'une sanction en temps utile avant le scrutin. En outre, cette interdiction limite à la seule sphère de l'audiovisuel la liberté de parole des journalistes et des autres intervenants à l'antenne dans l'exercice de leur fonction critique.

Le Conseil souhaite que cette législation soit modifiée dans le sens d'une plus grande confiance accordée aux acteurs du débat public. Il relève que ce souhait a fait l'objet d'un très large consensus parmi ses interlocuteurs. Il importe néanmoins que la réduction de la « période de réserve », conformément à l'article L. 48-2 du code électoral qui dispose qu'« *il est interdit à tout candidat de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne électorale* », ne donne pas lieu à l'irruption dans la campagne électorale d'éléments nouveaux de polémique électorale, susceptibles de nourrir d'éventuels contentieux devant le juge de l'élection. Dans cette hypothèse, les radios et les télévisions devront donc veiller avec une particulière attention à la maîtrise de leur programmation et de leur antenne.

S'agissant des sondages, le Conseil constate que certaines données sont disponibles le samedi au seul bénéfice de certains initiés dont le nombre augmente depuis quelques années à la faveur du développement des réseaux sociaux. Aussi, le Conseil estime que la publication des sondages pourrait être autorisée jusqu'au samedi, ce qui mettrait à la disposition de tous les électeurs les mêmes éléments d'information et serait un facteur de démocratisation. Toutefois, afin que la commission des sondages ait la possibilité de s'assurer de la conformité des enquêtes publiées ce jour-là aux dispositions de la loi du 19 juillet 1977 dans le respect de ses procédures internes et, en cas de manquements, d'être en mesure d'en informer le public avant l'ouverture du scrutin, la publication ne serait autorisée que jusqu'à 12 heures, les commentaires étant autorisés jusqu'au samedi minuit.

Cet allongement différencié du délai pendant lequel la publication des sondages (jusqu'au samedi à midi) et les prises de parole et commentaires (jusqu'au samedi à minuit) seraient autorisés permettrait aux radios et aux télévisions de présenter plus complètement les enjeux des scrutins, rétablirait entre elles et les autres médias un certain équilibre et, au total, contribuerait plus efficacement à l'information des électeurs dans les moments précédant l'expression de leur suffrage.

Proposition n° 3

Le Conseil propose que l'entrée en vigueur des dispositions de la période de réserve relevant du code électoral, qui s'appliquent aujourd'hui la veille du scrutin, soit retardée de 24 heures. En pratique, le samedi, veille du scrutin, jusqu'à minuit, les services de radio et de télévision pourront diffuser des interventions des candidats et de leurs soutiens, les journalistes et les éditorialistes seront libres de leurs commentaires sur les enjeux du

scrutin concerné, cela à la condition de respecter les dispositions de l'article L. 48-2 du code électoral qui interdisent aux candidats d'introduire des éléments nouveaux de polémique électorale à un moment tel que leurs adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant le scrutin.

Le Conseil propose que la publication des sondages soit autorisée jusqu'au samedi à 12 heures et que leur commentaire soit autorisé jusqu'au samedi à minuit.

3. La fermeture des bureaux de vote et la divulgation des résultats

Le Conseil préconise de longue date une harmonisation de l'horaire de fermeture des bureaux de vote sur l'ensemble du territoire métropolitain, qui lui semble constituer le seul moyen de prévenir la divulgation anticipée de résultats et, partant, de garantir jusqu'à son terme la sincérité du scrutin dans le strict respect de l'article L. 52-2 du code électoral. Le Conseil constitutionnel s'est également prononcé en ce sens dans les observations qu'il a formulées au terme des campagnes présidentielles de 2007 et 2012.

Sans méconnaître les difficultés que soulève la mise en œuvre de cette proposition, notamment dans les petites communes, le Conseil constate qu'en dépit de l'accueil favorable réservé par le ministère de l'intérieur¹¹, aucune avancée significative n'a pu être obtenue à ce jour. Il a donc réitéré sa proposition dans ses rapports relatifs à l'élection des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et à l'élection des représentants au Parlement européen de 2014.

Le Conseil souligne que la situation actuelle consacre une inégalité de fait dans l'accès à l'information entre les électeurs appelés à se prononcer jusqu'à 18 heures et ceux qui, pouvant voter jusqu'à 20 heures, disposent, entre 18 heures et 20 heures, d'indications divulguées sur les sites internet de médias étrangers et sur les réseaux sociaux émanant d'extrapolations de dépouillements partiels. Elle place également les médias audiovisuels français dans une position difficilement compatible avec leur mission d'information. Enfin, cette situation présente des risques sérieux de désinformation et de manipulation.

Le Conseil considère avec intérêt la voie médiane proposée par la Commission nationale de contrôle de la campagne présidentielle dans son rapport sur l'élection de 2012, également avancée par plusieurs de ses interlocuteurs, consistant « à retarder à 19 heures la fermeture des bureaux de vote qui ferment aujourd'hui à 18 heures, tout en laissant les grandes agglomérations continuer de voter jusqu'à 20 heures ». La période durant laquelle sont établies les premières estimations de résultats à partir des premiers dépouillements passerait ainsi de deux heures à une heure de telle sorte que l'impact de leur diffusion avant l'heure de fermeture des derniers bureaux de vote serait extrêmement limité.

Si le *statu quo* devait prévaloir, une première évolution pourrait consister à ouvrir la possibilité de diffuser des estimations ou des résultats partiels entre 18 et 20 heures pour les élections générales se déroulant dans le cadre de circonscriptions multiples (élections législatives, européennes, régionales, départementales et municipales), considérant qu'en

¹¹ Lettre de M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur, 17 mai 2013.

définitive une telle diffusion aurait peu d'incidence sur le comportement des électeurs d'une circonscription à l'autre.

Dans cette hypothèse, il pourrait être fait état sur l'antenne des médias audiovisuels d'indications sur les résultats du scrutin dans les circonscriptions dont les bureaux de vote ferment à 18 heures ou à 19 heures, sans attendre la fermeture des bureaux de vote dans les circonscriptions dans lesquelles le scrutin se poursuit jusqu'à 20 heures.

En revanche, l'élection du Président de la République et les référendums feraient exception dans la mesure où ces scrutins comportant une seule circonscription sur l'ensemble du territoire de la République, l'incidence de la diffusion anticipée d'estimations ou de résultats partiels sur le comportement des électeurs pourrait peser de manière déterminante sur le résultat final. De même, compte tenu de la configuration des circonscriptions, pour les élections régionales et les élections européennes. Pour ces scrutins, aucun résultat ou estimation ne pourrait être porté à l'antenne avant 20h

Proposition n° 4

Le Conseil réitère sa proposition qu'un horaire unique de fermeture des bureaux de vote soit fixé. A défaut, il serait favorable à ce que l'amplitude de l'horaire de fermeture soit réduite. Deux horaires (19H/20H) se substitueraient ainsi aux trois horaires (18H/19H/20H) actuellement en vigueur. Cette option présenterait l'avantage de limiter l'effort que devraient consentir les petites communes par rapport à une fermeture uniforme à 20 heures, de préserver la participation dans les grandes agglomérations et de réduire les risques de divulgation des estimations de résultats sur internet et les réseaux sociaux, tout en sauvegardant la capacité des sociétés de sondage à produire des estimations fiables dès la fermeture des derniers bureaux de vote.

4. Les difficultés spécifiques à l'outre-mer

En raison du décalage horaire, les obligations liées à la période de réserve conduisent certains éditeurs de programmes à vocation nationale à suspendre ou à occulter indistinctement la diffusion, dans les collectivités d'outre-mer, d'émissions susceptibles de comporter des interventions de personnalités politiques ou des annonces de résultats. En effet, ils ne disposent pas d'autres moyens pour respecter les dispositions des articles L. 49 et L. 52-2 du code électoral. Cette situation pénalisante pour les auditeurs et les téléspectateurs de ces collectivités, ainsi que pour ceux des pays étrangers limitrophes, apparaît peu satisfaisante au regard de la liberté de communication et inopérante au regard de la multiplicité des autres sources d'information tout autour du globe.

A l'exception de l'élection présidentielle et des référendums, il pourrait être mis fin à cette anomalie en considérant que les propos émanant de personnalités politiques au niveau national ou les résultats portant sur la métropole n'ont pas nécessairement d'incidence sur les enjeux électoraux spécifiques de ces collectivités et, partant, sur le comportement des électeurs ultra-marins.

A cet égard, le Conseil n'a pas observé lors des élections départementales de 2015, pour lesquelles les éditeurs n'ont pas procédé à l'occultation de leurs programmes, que la diffusion d'informations en provenance de la métropole avait donné lieu dans les collectivités d'outre-mer concernées (Réunion, Mayotte, Guadeloupe) à des interférences de nature à altérer significativement la sincérité du scrutin. Dans ces conditions, la mesure technique consistant à priver les populations de ces collectivités de l'ensemble des programmes apparaît manifestement excessive au regard de l'objectif poursuivi.

Le Conseil considère que cette approche pragmatique pourrait demeurer à l'égard des programmes reçus outre-mer depuis la métropole s'agissant des élections générales se déroulant dans des circonscriptions multiples. En revanche, une telle approche semble impossible sans base législative pour les scrutins se déroulant dans la circonscription électorale unique (élection présidentielle, référendums). La loi pourrait évidemment couvrir l'ensemble des scrutins.

Proposition n° 5

Le Conseil propose que les dispositions des articles L. 49 et L. 52-2 du code électoral soient complétées, au moins en ce qui concerne l'élection présidentielle et les référendums, afin qu'outre-mer, les services diffusés depuis la métropole continuent d'être reçus sans être occultés quel que soit le décalage horaire entre la métropole et les collectivités d'outre-mer en ce qui concerne le début et la fin de la période de réserve.

IV. Les modalités d'application du principe d'équité

1. Les propositions communes à tous les scrutins

Sous réserve des exigences d'égalité déjà mentionnées en ce qui concerne l'élection présidentielle, l'équité constitue le principe cardinal structurant l'exposition médiatique des personnalités politiques en période électorale selon les modalités fixées par le régulateur. Ses modalités d'application ont été formalisées par le Conseil dans la délibération n° 2011-1 du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique en période électorale. Sauf exception (notamment pour l'élection présidentielle), il s'applique uniformément au cours des six semaines précédant le jour du scrutin, d'une part, dans le cadre des circonscriptions électorales concernées et, d'autre part, au-delà de ce cadre.

a. Le rythme d'appréciation du principe d'équité

Les services de radio et de télévision ont pour obligation de respecter le principe d'équité sur l'ensemble de la période de six semaines précédant le jour du scrutin. Dans la pratique, cette obligation peut se traduire par des effets de concentration (présence à l'antenne de certains candidats ou partis et groupements politiques uniquement en début de période) ou de rectification (présence à l'antenne de certains candidats ou partis et groupements politiques uniquement en fin de période).

Afin de mieux lisser les modalités d'application du principe d'équité et ainsi d'éviter les effets de rattrapage observés dans les derniers jours de la campagne (que le Conseil a particulièrement signalés à l'issue de la campagne en vue de l'élection des représentants au Parlement européen des 24 et 25 mai 2014), il pourrait être envisagé de séquencer la période de six semaines précédant le jour du scrutin en sous-périodes (2 X 3 semaines ou 3 X 2 semaines) au cours desquelles l'équité devrait être réalisée. Cette éventualité présenterait néanmoins l'inconvénient pour les éditeurs d'introduire un élément nouveau de complexité. En outre, un tel dispositif pourrait être inadapté au regard de la périodicité hebdomadaire ou mensuelle de certains magazines politiques.

Proposition n° 6

Le Conseil se propose de maintenir l'application du principe d'équité au cours d'une période unique de six semaines précédant le jour du scrutin. Il se réserve néanmoins la possibilité, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat¹², de continuer à intervenir auprès des éditeurs en cours de période dès lors que des déséquilibres intermédiaires présenteraient le risque de ne pouvoir être corrigés avant son terme.

b. La question du temps d'antenne

Le Conseil fonde essentiellement son appréciation du respect du principe d'équité sur le temps de parole des personnalités politiques et de leurs soutiens, qui s'entend comme le seul temps pendant lequel ces personnalités s'expriment à l'antenne. Néanmoins, dans la mesure où la délibération du 4 janvier 2011 prévoit que les candidats ou les partis et groupements politiques qui les soutiennent doivent bénéficier d'« une présentation et d'un accès équitables à l'antenne », cette obligation pourrait se matérialiser, pour les candidats ou les partis et groupements politiques dont la représentativité apparaît faible sinon inexistante, sous la forme d'un temps d'antenne sans nécessairement que celui-ci comporte un temps de parole.

La prise en compte du temps d'antenne soulève toutefois des questions d'ordre technique puisqu'elle requerrait une approche plus qualitative que la simple prise en compte arithmétique du temps de parole. Portant sur des volumes horaires plus importants, elle supposerait également de mobiliser davantage de moyens.

Se pose également la question de savoir si les sites internet des services de radio et de télévision peuvent être considérés comme des prolongations des antennes, pouvant utilement accueillir des présentations des candidats et des formations politiques en campagne et, à ce titre, contribuer au respect du principe d'équité par le programme linéaire. Au regard du cadre juridique en vigueur, il n'apparaît pas qu'une telle articulation, même si elle est souhaitable, corresponde aux obligations des éditeurs ni aux prérogatives du Conseil.

¹² CE, 7 mai 2014, Mme Lepage, n° 379104.

En tout état de cause, l'absence de présentation ou d'accès à l'antenne des candidats ou des partis et groupements politiques qui ne peuvent se prévaloir d'éléments de représentativité significatifs ne peut être regardée comme un manquement au principe d'équité.

Proposition n° 7

A l'exception de l'élection du Président de la République, pour laquelle la prise en compte du temps d'antenne constitue une obligation réglementaire¹³ pendant la période officielle de la campagne, le Conseil se propose, pour les autres scrutins, de continuer d'y recourir à titre subsidiaire dans son appréciation du respect du principe d'équité, qui repose prioritairement sur la prise en compte du temps de parole.

S'agissant de l'accès à l'antenne des candidats ou des partis et groupements politiques qui les soutiennent, le Conseil, confirmant la pratique qui a été la sienne lors des élections passées, considère que la seule qualité de candidat ne saurait constituer une condition suffisante pour faire valoir un droit automatique à s'exprimer dans les médias audiovisuels, l'application du principe d'équité devant reposer sur des éléments objectifs de représentativité et d'implication dans la campagne électorale.

Au regard du cadre juridique et du champ de ses missions, le Conseil ne peut considérer les éléments d'information publiés sur les sites internet des médias audiovisuels comme la prolongation du programme linéaire. Il encourage néanmoins les éditeurs à développer ces contenus en période électorale en les articulant davantage avec ceux diffusés à l'antenne.

c. Une approche globale des programmes

Dans son appréciation du respect du principe d'équité par les éditeurs en période électorale, le Conseil distingue les programmes des services de radio et de télévision selon qu'ils relèvent de l'information (journaux, magazines, émissions spéciales) ou non (talk-shows, émissions culturelles, divertissements, etc.), chacune de ces deux catégories faisant l'objet d'un décompte séparé des temps de parole.

Prenant en compte la porosité croissante entre ces différents genres de programmes qu'illustrent des émissions telles que *On n'est pas couché* ou *Ce soir ou jamais* sur France 2, ou *Le Grand Journal* et *Le Petit Journal* sur Canal Plus, qui sont devenues des rendez-vous politiques à part entière, il pourrait être envisagé à l'avenir d'appréhender de manière globale l'ensemble des programmes proposés par chaque service.

Cette globalisation n'empêcherait nullement les éditeurs qui le souhaitent de continuer à distinguer les équilibres au sein des journaux et des magazines d'information et les équilibres au sein des autres émissions des programmes.

¹³ Article 15 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Proposition n° 8

Dans le respect des spécificités attachées à chaque genre de programmes (journaux, magazines d'information, autres émissions des programmes), le Conseil se propose d'appréhender de manière plus globale le respect du principe d'équité par les éditeurs en prenant en compte l'ensemble des éléments sur lesquels ils exercent leur responsabilité éditoriale. Dans un premier temps, cette approche pourrait être expérimentée à l'occasion des prochaines élections régionales.

2. Les propositions spécifiques relatives à certains scrutins

a. Election des conseillers municipaux et des conseillers communautaires : la prise en compte de l'intercommunalité

L'affirmation de plus en plus grande du rôle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dont témoigne le nouveau mode de désignation de leurs instances délibératives au suffrage universel direct, constitue une évolution majeure de la démocratie locale.

Quand bien même les EPCI ne constituent pas des circonscriptions au sens du code électoral, ce nouvel échelon de représentation politique conduit à s'interroger sur la prise en compte spécifique du traitement des enjeux électoraux qui leur sont attachés par les médias audiovisuels.

Proposition n° 9

Dans la perspective de la prochaine élection des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, le Conseil indiquera dans sa recommandation aux éditeurs sous quelle forme l'enjeu de l'intercommunalité devra être appréhendé.

b. Election des conseillers municipaux et des conseillers communautaires : la désignation des maires par les conseils municipaux élus au premier tour du scrutin

L'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales dispose que « *lors du renouvellement général des conseils municipaux, la première réunion se tient de plein droit au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à l'issue duquel le conseil a été élu au complet* ».

Lorsque la première réunion d'un conseil municipal a lieu le samedi ou le dimanche suivant le premier tour, c'est-à-dire pendant la période de réserve du second tour du scrutin, les éditeurs

sont pris dans une contradiction entre la nécessité d'informer sur ses conclusions, et notamment la désignation du maire, et les obligations résultant de l'article L. 49 du code électoral en vigueur. La circonstance de la réunion de conseils municipaux peut se révéler sensible dans les agglomérations dans lesquelles des enjeux liés à l'intercommunalité sont encore suspendus au résultat du second tour. Cet inconvénient demeurera en ce qui concerne le dimanche si la proposition du Conseil de repousser au samedi minuit le début de la période de réserve est suivie d'effet.

Proposition n° 10

Le Conseil propose que l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales soit modifié en permettant la désignation des maires par les conseils municipaux élus au premier tour du scrutin soit avant le début de la période de réserve afférente au second tour de scrutin, soit après ce second tour.

c. Election des représentants au Parlement européen : la distinction du traitement de la campagne électorale dans les circonscriptions et au-delà des circonscriptions

La délibération du Conseil du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique en période électorale opère une distinction entre le traitement des campagnes électorales dans les circonscriptions, d'une part, et au-delà des circonscriptions, d'autre part. Dans le cas de l'élection des représentants au Parlement européen de 2014, on constate que le caractère artificiel des huit circonscriptions électorales a conduit logiquement les médias audiovisuels nationaux à privilégier le débat national, qui a concentré 95 % du temps de parole, au détriment des enjeux locaux. La différenciation entre débat national et débat par circonscription est d'autant moins praticable qu'est présent dans la compétition électorale un nombre élevé de partis et groupements politiques, de listes de candidats et de candidats. Lors de la dernière élection des représentants au Parlement européen, près de quarante formations ont ainsi présenté au moins une liste dans l'une des sept circonscriptions de métropole. Faute souvent d'éléments tangibles de représentativité pour nombre d'entre elles, il convient de s'interroger sur ce qui peut justifier leur exposition médiatique, sinon une « *logique de guichet* » peu compatible avec la liberté éditoriale.

Il n'y a donc pas lieu, pour cette élection, de contraindre les radios et télévisions à opérer des équilibres entre listes par circonscription.

Proposition n° 11

Considérant que la distinction entre le débat national et le débat dans les circonscriptions n'a guère de sens dans le cadre de l'élection des représentants au Parlement européen, le Conseil propose qu'à l'occasion des prochaines élections européennes, les temps de parole fassent l'objet d'un relevé global par les services de radio et de télévision.

d. Election des représentants au Parlement européen : l'émergence d'un espace médiatique à l'échelle de l'Union

L'élection des représentants au Parlement européen s'est caractérisée par l'émergence d'un espace médiatique à l'échelle de l'Union. La désignation par les partis européens de chefs de file appelés à postuler aux fonctions de président de la Commission européenne a constitué une étape majeure dans l'affirmation de ce processus. Il s'est cristallisé à l'occasion de la diffusion le 15 mai 2014 du débat réunissant les cinq personnalités représentant les principaux courants politiques européens.

Cette évolution historique nécessite une approche nouvelle dans l'application des règles relatives au principe de pluralisme politique en période électorale prenant en compte cette dimension.

Proposition n° 12

Soucieux d'accompagner l'émergence d'un espace médiatique à l'échelle de l'Union européenne, le Conseil envisage à l'avenir d'intégrer dans le décompte des temps de parole, les interventions se rapportant à la désignation des nouvelles institutions européennes, y compris lorsqu'elles émanent de personnalités politiques étrangères. Dans cette perspective, les temps relevés seraient affectés en fonction des affiliations ou des soutiens entre partis politiques français et partis politiques européens.

V - Les campagnes audiovisuelles officielles

1. Les contraintes liées au calendrier des opérations électorales

Le premier alinéa de l'article 16¹⁴ de la loi du 30 septembre 1986 confie au Conseil la mission de fixer les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales.

En la matière, le Conseil est confronté à plusieurs difficultés qui tiennent au calendrier des procédures déterminant les bénéficiaires de ces émissions. Bien qu'elles diffèrent selon les scrutins, ces procédures ont pour trait commun de placer le Conseil et les partis et groupements politiques dans une situation qui ne favorise pas l'optimisation de la communication électorale.

¹⁴ « Le Conseil supérieur de l'audiovisuel fixe les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales que les sociétés mentionnées à l'article 44 sont tenues de produire et de programmer. Les prestations fournies à ce titre font l'objet de dispositions insérées dans les cahier des charges ».

En effet, tant pour les élections législatives que pour les élections européennes, ainsi que pour de nombreux scrutins outre-mer, les modalités en fonction desquelles est communiquée au Conseil la liste des partis et groupements politiques admis à participer à la campagne officielle audiovisuelle l'obligent à mettre en œuvre les opérations de production dans des délais extrêmement contraints. Elles font en outre peser jusqu'à une date trop tardive une incertitude sur le nombre effectif d'émissions à produire, ce qui a notamment un effet direct sur le coût financier des opérations de production. Le fait de devoir réaliser un grand nombre d'émissions dans le court délai séparant le tirage au sort de leur ordre de passage et leur mise à l'antenne s'ajoute à ces difficultés et ne manque pas d'avoir, là aussi, des répercussions sur le coût des opérations.

Le Conseil souligne également que lors de l'élection des représentants au Parlement européen de 2014, ces difficultés ont été accrues par le nombre particulièrement élevé de partis et groupements politiques habilités à bénéficier des émissions de la campagne audiovisuelle officielle.

Proposition n° 13

Le Conseil propose que les textes législatifs ou réglementaires déterminant le calendrier suivant lequel lui est communiquée la liste des bénéficiaires d'un temps d'émission dans le cadre des campagnes audiovisuelles officielles soient légèrement modifiés. Il est en effet souhaitable, tant pour la sécurité juridique des décisions du Conseil que pour le bon déroulement des opérations de production, non seulement pour les équipes de France Télévisions mais surtout pour les partis et groupements politiques qui disposeraient d'un temps de préparation plus important pour l'élaboration de leurs messages, que l'ensemble des procédures de dépôt, d'enregistrement et de validation des candidatures soit avancé d'au moins une semaine dans le calendrier des opérations électorales.

2. La part des inserts dans les émissions des campagnes audiovisuelles officielles

Le Conseil souhaite poursuivre la modernisation des campagnes audiovisuelles officielles. A l'occasion de l'élection présidentielle, des élections législatives de 2012 et des élections européennes de 2014, il a autorisé les candidats et les partis politiques à recourir dans la proportion de 75 % du temps total d'émission qui leur était attribué à des inserts vidéographiques réalisés par leurs propres moyens.

Proposition n° 14

Afin de renforcer l'attractivité des campagnes audiovisuelles officielles auprès des électeurs, le Conseil propose d'autoriser à l'avenir les candidats et les partis politiques qui le souhaitent à réaliser l'intégralité de leur temps d'émission par leurs propres moyens. Les partis qui ne le souhaiteraient pas continueront, en vertu du respect de l'égalité de traitement, de bénéficier des moyens mis à leur disposition par la société nationale de programme France Télévisions, dans les conditions fixées par l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986.

3. La diffusion des campagnes

Soucieux que les propositions des partis et groupements politiques rencontrent le plus large écho dans l'opinion, le Conseil estime qu'il serait approprié, quand bien même les textes limitent leur diffusion aux antennes des sociétés nationales de programme France Télévisions, Radio France et France Médias Monde, que les émissions des campagnes audiovisuelles officielles puissent bénéficier de supports d'exposition supplémentaires.

A ce titre, leur mission de service public et leur vocation à animer le débat public désignent tout spécialement les chaînes parlementaires LCP-Assemblée nationale et Public Sénat. Consultés sur ce point par le Conseil, leurs responsables se sont montrés ouverts à cette possibilité.

Par ailleurs, le Conseil s'interroge sur le choix du législateur de multiplier l'organisation de campagnes audiovisuelles officielles pour des élections locales, notamment outre-mer, dont certaines ne concernent que quelques milliers d'électeurs¹⁵, alors que les radios et télévisions locales, publiques et privées, couvrent de mieux en mieux le déroulement des campagnes électorales. Le Conseil observe que de telles campagnes sont aujourd'hui prévues par les textes pour l'élection des assemblées délibérantes de Corse, de Guyane, de Martinique, de Mayotte, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Martin, des îles Wallis-et-Futuna, de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française.

On rappellera que la production et la diffusion de ces campagnes requièrent la mobilisation de moyens techniques et humains importants dont le coût est supporté par le budget de l'Etat. Dans la pratique, le Conseil, attentif à ce que le coût des émissions soit maîtrisé, demande avant chaque campagne à la société nationale de programme France Télévisions d'établir puis de lui transmettre un devis prévisionnel détaillé des opérations de production devant tenir compte de cette préoccupation. Il s'assure postérieurement à leur diffusion du bien-fondé des dépenses réellement engagées. Il atteste auprès du ministère de l'intérieur le service fait par France Télévisions.

Le Conseil estime souhaitable qu'une réflexion soit engagée sur le nombre et sur les durées des campagnes audiovisuelles officielles, en particulier outre-mer.

Proposition n° 15

Le Conseil propose qu'à l'avenir, si elles le souhaitent, les chaînes parlementaires comptent parmi les services diffusant les émissions de la campagne audiovisuelle officielle. De manière plus générale, il pourrait être envisagé que le Conseil ouvre à tout service de radio et de télévision, même privé, qui lui en ferait la demande, et à la condition expresse de les diffuser intégralement et dans les conditions définies par le Conseil, la possibilité de relayer les émissions des campagnes audiovisuelles officielles.

¹⁵ Saint-Pierre-et-Miquelon : 5 000 électeurs inscrits, Wallis-et-Futuna : 9 000 électeurs inscrits, Saint-Martin : 18 000 électeurs inscrits.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL *PLURALISME ET VIE ASSOCIATIVE*

I. Institutions et pouvoirs publics

Conseil constitutionnel

M. Laurent Vallée, secrétaire général

Commission nationale de contrôle de la campagne présidentielle de 2012

M. Jacques-Henri Stahl, rapporteur général

Commission des sondages

M. Mattias Guyomar, secrétaire général

M. Jean-Pierre Pillon, secrétaire permanent

Ministère de l'intérieur

M. Marc Tschiggfrey, chef du bureau des élections

M. Flavio Bonetti, adjoint au chef du bureau des élections

Ministère des outre-mers

M. Stéphane Jarlegand, directeur du cabinet du directeur général

M. Olivier Dmuchovski, adjoint au directeur du cabinet

II. Formations politiques

Parti socialiste

M. Maurice Braud, directeur du cabinet du Premier secrétaire

UMP

M. Laurent Wauquiez, secrétaire général

UDI

M. Yves Jégo, premier vice-président

Parti communiste français

M. Olivier Dartigolles, porte-parole

Mme Solène Bjornson-Langen, attachée de presse

Front national

M. Jean-François Jalkh, vice-président

MoDem

M. Marc Fesneau, secrétaire général

Debout la France

M. Nicolas Dupont-Aignan, président

Lutte Ouvrière

M. Pierre Royan

M. Michel Bondelet

Europe Ecologie-Les Verts a adressé une contribution écrite au Conseil.

Le Parti de Gauche et le Nouveau Parti Anticapitaliste ont été sollicités.

III. Médias audiovisuels

TF1

M. Philippe Moncorps, directeur des affaires judiciaires et réglementaires

M. Thomas Courcelle, directeur de la conformité des programmes

M. Philippe Morand, chef adjoint du service politique

France Télévisions

M. Thierry Thuillier, directeur général délégué à l'information et directeur de l'antenne et des programmes de France 2

M. Pascal Golomer, directeur délégué à l'information

M. Jérôme Cathala, directeur des magazines d'information

Mme Anne Grand d'Esnon, directrice de la réglementation, de la déontologie et du pluralisme

Mme Olympe Orfanos, direction de la réglementation, de la déontologie et du pluralisme

Canal +

Mme Pascaline Gineste, directrice des affaires réglementaires et européennes

Mme Céline Pigalle, directrice de la rédaction d'i>Télé

Mme Christine Nguyen Long Duc, directrice juridique Edition

Mme Alice Vareille, responsable juridique Pôle gratuit

M6

M. Jérôme Bureau, directeur de l'information

Mme Mélanie Maingot, directrice adjointe de la rédaction

NextRadioTV

M. Frank Lanoux, directeur général de RMC

M. Hervé Bérout, directeur de la rédaction de BFM TV

M. Maxime Daridan, responsable du pluralisme de BFM TV

Mme Elsa Meyer, consultante

Radio France

M. Michel Polacco, secrétaire général de l'information

M. Jean-Christophe Ogier, secrétaire général adjoint de l'information

RTL

M. Jacques Esnous, directeur de l'information

Mme Catherine Mangin, directrice adjointe de l'information

Europe 1

Mme Anne Fauconnier, secrétaire générale

Mme Cécile Durand, directrice des relations institutionnelles

M. Alexandre Kara, chef du service politique

LCP-AN

M. Gérard Leclerc, président

Public Sénat

M. Gilles Leclerc, président

Cercle des médiateurs de presse

Mme Marie-Laure Augry, présidente du Cercle des médiateurs de presse, médiatrice des rédactions de France 3

Mme Françoise-Marie Morel, médiatrice de TF1

M. Nicolas Jacobs, médiateur de l'information de France 2

M. Gora Patel, médiateur des programmes de France Télévisions

M. Jean-Pierre Constantin, médiateur de France Médias Monde

M. Pascal Galinier, médiateur du *Monde*

IV. Personnalités qualifiées

Mme Anne Levade, professeure de droit public (Université Paris-Est Créteil Val de Marne), présidente de la Haute Autorité de l'Union, ancienne membre du comité de réflexion sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions

Mme Julie Benetti, professeure de droit public (Université de Reims Champagne-Ardenne), ancienne membre de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique

Mme Claire Sécaïl, chargée de recherche (CNRS/Université Paris 13-Laboratoire Communication et Politique)

M. Pierre Lefébure, maître de conférence en science politique (Université Paris 13-Laboratoire Communication et Politique)

M. Stéphane Rozès, président de Conseils, Analyses et Perspectives

M. Edouard Lecerf, directeur des activités Politique et Opinion de TNS-Sofres

M. Brice Teinturier, directeur général délégué d'Ipsos

RAPPEL DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1

Le Conseil considère qu'il appartient au législateur organique d'introduire le principe d'équité pendant la période dite « intermédiaire » (qui court à compter de la publication par le Gouvernement de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel et s'achève la veille de l'ouverture de la campagne électorale) dans la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel et d'encadrer la mise en œuvre de son application par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Pour sa part, le Conseil souhaite qu'un tel processus aboutisse de façon à ce que ces dispositions nouvelles s'appliquent dès l'élection de 2017.

Dans cette perspective, le Conseil propose l'esquisse de rédaction suivante : « A compter de la publication au Journal officiel de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel et jusqu'à l'ouverture de la campagne en vue de l'élection du Président de la République, le principe d'équité entre les candidats doit être respecté dans les programmes des sociétés nationales de programme et des autres services de radio et de télévision en ce qui concerne la reproduction ou les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne.

Le respect du principe d'équité entre les candidats est assuré dans des conditions de programmation comparables.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel apprécie le respect du principe d'équité en prenant en compte la représentativité des candidats et la contribution de chacun d'eux à l'animation du débat électoral, dégageant ainsi les critères en vertu desquels est portée cette appréciation. ».

Proposition n° 2

Le Conseil est disponible pour exercer, à la demande des organisateurs d'élections primaires ou des services de radio et de télévision, un rôle de conseil et de bons offices.

En tout état de cause, il sera attentif à ce que le traitement des campagnes auxquelles donnerait lieu l'organisation d'élections primaires s'inscrive dans le respect des règles fixées par la délibération n° 2009-60 du 21 juillet 2009 relative au principe de pluralisme politique, afin de prévenir les effets de « saturation » de l'espace médiatique observés en 2011 et les déséquilibres de temps de parole qui en avaient été la conséquence.

Il sera également attentif à ce que l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion, posée par les articles 1er et 13 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, soit assurée dans l'exposition des différents candidats.

Proposition n° 3

Le Conseil propose que l'entrée en vigueur des dispositions de la période de réserve relevant du code électoral, qui s'appliquent aujourd'hui la veille du scrutin, soit retardée de 24 heures. En pratique, le samedi, veille du scrutin, jusqu'à minuit, les services de radio et de télévision pourront diffuser des interventions des candidats et de leurs soutiens, les journalistes et les éditorialistes seront libres de leurs commentaires sur les enjeux du scrutin concerné, cela à la condition de respecter les dispositions de l'article 48-2 du code électoral qui interdisent aux candidats d'introduire des éléments nouveaux de polémique électorale à un moment tel que leurs adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant le scrutin.

Le Conseil propose que la publication des sondages soit autorisée jusqu'au samedi à 12 heures et que leur commentaire soit autorisé jusqu'au samedi à minuit.

Proposition n° 4

Le Conseil réitère sa proposition qu'un horaire unique de fermeture des bureaux de vote soit fixé. A défaut, il serait favorable à ce que l'amplitude de l'horaire de fermeture soit réduite. Deux horaires (19H/20H) se substitueraient ainsi aux trois horaires (18H/19H/20H) actuellement en vigueur. Cette option présenterait l'avantage de limiter l'effort que devraient consentir les petites communes par rapport à une fermeture uniforme à 20 heures, de préserver la participation dans les grandes agglomérations et de réduire les risques de divulgation des estimations de résultats sur internet et les réseaux sociaux, tout en sauvegardant la capacité des sociétés de sondage à produire des estimations fiables dès la fermeture des derniers bureaux de vote.

Proposition n° 5

Le Conseil propose que les dispositions des articles L. 49 et L. 52-2 du code électoral soient complétées, au moins en ce qui concerne l'élection présidentielle et les référendums, afin qu'outre-mer, les services diffusés depuis la métropole continuent d'être reçus sans être occultés quel que soit le décalage horaire entre le début et le fin de la période de réserve entre la métropole et les collectivités d'outre-mer en ce qui concerne le début et la fin de la période de réserve.

Proposition n° 6

Le Conseil se propose de maintenir l'application du principe d'équité au cours d'une période unique de six semaines précédant le jour du scrutin. Il se réserve néanmoins la

possibilité, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat¹⁶, de continuer à intervenir auprès des éditeurs en cours de période dès lors que des déséquilibres intermédiaires présenteraient le risque de ne pouvoir être corrigés avant son terme.

Proposition n° 7

A l'exception de l'élection du Président de la République, pour laquelle la prise en compte du temps d'antenne constitue une obligation réglementaire¹⁷ pendant la période officielle de la campagne, le Conseil se propose, pour les autres scrutins, de continuer d'y recourir à titre subsidiaire dans son appréciation du respect du principe d'équité, qui repose prioritairement sur la prise en compte du temps de parole.

S'agissant de l'accès à l'antenne des candidats ou des partis et groupements politiques qui les soutiennent, le Conseil, confirmant la pratique qui a été la sienne lors des élections passées, considère que la seule qualité de candidat ne saurait constituer une condition suffisante pour faire valoir un droit automatique à s'exprimer dans les médias audiovisuels, l'application du principe d'équité devant reposer sur des éléments objectifs de représentativité et d'implication dans la campagne électorale.

Au regard du cadre juridique et du champ de ses missions, le Conseil ne peut considérer les éléments d'information publiés sur les sites internet des médias audiovisuels comme la prolongation du programme linéaire. Il encourage néanmoins les éditeurs à développer ces contenus en période électorale en les articulant davantage avec ceux diffusés à l'antenne.

Proposition n° 8

Dans le respect des spécificités attachées à chaque genre de programmes (journaux, magazines d'information, autres émissions des programmes), le Conseil se propose d'appréhender de manière plus globale le respect du principe d'équité par les éditeurs en prenant en compte l'ensemble des éléments sur lesquels ils exercent leur responsabilité éditoriale. Dans un premier temps, cette approche pourrait être expérimentée à l'occasion des prochaines élections régionales.

Proposition n° 9

Dans la perspective de la prochaine élection des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, le Conseil indiquera dans sa recommandation aux éditeurs sous quelle forme l'enjeu de l'intercommunalité devra être appréhendé.

¹⁶ CE, 7 mai 2014, Mme Lepage, n° 379104

¹⁷ Article 15 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel

Proposition n° 10

Le Conseil propose que l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales soit modifié, en permettant la désignation des maires par les conseils municipaux élus au premier tour du scrutin, soit avant le début de la période de réserve afférente au second tour, soit après ce second tour.

Proposition n° 11

Considérant que la distinction entre le débat national et le débat dans les circonscriptions n'a guère de sens dans le cadre de l'élection des représentants au Parlement européen, le Conseil propose qu'à l'occasion des prochaines élections européennes, les temps de parole fassent l'objet d'un relevé global par les services nationaux de radio et de télévision.

Proposition n° 12

Soucieux d'accompagner l'émergence d'un espace médiatique à l'échelle de l'Union européenne, le Conseil envisage à l'avenir d'intégrer dans le décompte des temps de parole, les interventions se rapportant à la désignation des nouvelles institutions européennes, y compris lorsqu'elles émanent de personnalités politiques étrangères. Dans cette perspective, les temps relevés seraient affectés en fonction des affiliations ou des soutiens entre partis politiques français et partis politiques européens.

Proposition n° 13

Le Conseil propose que les textes législatifs ou réglementaires déterminant le calendrier suivant lequel lui est communiquée la liste des bénéficiaires d'un temps d'émission dans le cadre des campagnes audiovisuelles officielles soient légèrement modifiés. Il est en effet souhaitable, tant pour la sécurité juridique des décisions du Conseil que pour le bon déroulement des opérations de production, non seulement pour les équipes de France Télévisions mais surtout pour les partis et groupements politiques, qui disposeraient d'un temps de préparation plus important pour l'élaboration de leurs messages, que l'ensemble des procédures de dépôt, d'enregistrement et de validation des candidatures soit avancé d'au moins une semaine dans le calendrier des opérations électorales.

Proposition n° 14

Afin de renforcer l'attractivité des campagnes audiovisuelles officielles auprès des électeurs, le Conseil propose d'autoriser à l'avenir les candidats et les partis politiques qui le souhaitent à réaliser l'intégralité de leur temps d'émission par leurs propres moyens. Les partis qui ne le souhaiteraient pas continueront, en vertu du respect de l'égalité de traitement, de bénéficier des moyens mis à leur disposition par la société

nationale de programme France Télévisions, dans les conditions fixées par l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986.

Proposition n° 15

Le Conseil propose qu'à l'avenir, si elles le souhaitent, les chaînes parlementaires comptent parmi les services diffusant les émissions de la campagne audiovisuelle officielle. De manière plus générale, il pourrait être envisagé que le Conseil ouvre à tout service de radio et de télévision, même privé, qui lui en ferait la demande, et à la condition expresse de les diffuser intégralement et dans les conditions définies par le Conseil, la possibilité de relayer les émissions des campagnes audiovisuelles officielles.