

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires culturelles, et de l'éducation

- Examen pour avis des articles 4 et 7 de la proposition de loi organique (n° 3201) et de l'article 2 de la proposition de loi (n° 3214) de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle (*M. Patrick Bloche, rapporteur*)..... 2
- Présences en réunion 17

Mardi

8 décembre 2015

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 20

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

**Présidence de
M. Patrick Bloche,
*président***



COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION

Mardi 8 décembre 2015

La séance est ouverte à dix-sept heures.

(Présidence de M. Patrick Bloche, président de la commission)



La commission des affaires culturelles et de l'éducation examine pour avis, sur le rapport de M. Patrick Bloche, les articles 4 et 7 de la proposition de loi organique (n° 3201) et l'article 2 de la proposition de loi (n° 3214) de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. La proposition de loi organique n° 3201 et la proposition de loi n° 3214 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle ont été déposés les 5 et 10 novembre 2015 par MM. Bruno Le Roux, Jean-Jacques Urvoas et les membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen. Elles comprennent des dispositions qui portent sur le rôle des médias durant la campagne pour l'élection présidentielle et relèvent donc, à ce titre, des compétences de notre commission. Ces deux textes seront examinés dès demain par la commission des lois saisie au fond, et sont inscrits à l'ordre du jour de la séance publique mercredi 16 décembre prochain.

Compte tenu de ces délais, j'ai dû limiter le nombre d'auditions. Il m'a toutefois semblé utile d'entendre les représentants du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Commission des sondages.

Depuis la réforme de 1962 et l'instauration de l'élection au suffrage universel direct, l'élection présidentielle est un rendez-vous central de la vie démocratique française et l'élection clé des institutions de la V^e République.

Un dispositif spécifique d'encadrement du traitement médiatique de la campagne et de l'accès des candidats aux antennes est une nécessité, car la radio et la télévision demeurent les médias prépondérants d'information des citoyens et de formation de l'opinion des électeurs, même si la révolution numérique a entraîné une multiplication et une diversification croissantes des sources d'information possibles.

Ce cadre doit concilier plusieurs objectifs fondamentaux : la liberté de communication, l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion, mais également la sincérité du scrutin. Ce sont ces objectifs que le CSA s'est efforcé de faire respecter à travers ses recommandations aux services audiovisuels pour les différents scrutins, conformément aux dispositions législatives et réglementaires spécifiques à cette élection.

Toutefois, depuis une dizaine d'années, ces règles se sont révélées de plus en plus complexes à appliquer en raison de l'augmentation du nombre de médias et de candidats, ainsi que de l'apparition de nouveaux formats de chaînes – chaînes d'information en continu – et de nouveaux modes d'information et de communication en ligne – nous connaissons l'importance d'internet et des réseaux sociaux.

Si un cadre spécifique à l'élection présidentielle se justifie donc toujours pour les médias audiovisuels, il doit être adapté pour ne pas perdre en efficacité et risquer de constituer finalement un obstacle à la bonne organisation du débat public à la radio et à la télévision.

Le dépôt de ces deux propositions de loi est donc pleinement opportun, et les évolutions proposées répondent de façon juste et équilibrée à ces préoccupations. Je précise que leurs auteurs se sont notamment inspirés des recommandations du Conseil constitutionnel, de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle de 2012 et des propositions du CSA.

Au sein de la proposition de loi organique, deux articles concernent le traitement de la campagne électorale par les médias audiovisuels.

L'article 4 modifie les modalités d'accès des candidats aux médias audiovisuels à compter de la publication de la liste officielle des candidats et jusqu'au début de la campagne officielle, c'est-à-dire durant la période dite « intermédiaire » de la campagne.

Depuis 2007, le CSA, les services audiovisuels, les partis politiques, mais également le Conseil constitutionnel et la Commission nationale de contrôle, soulignent la complexité et le caractère peu satisfaisant des règles applicables durant cette période. Elles articulent une égalité des temps de parole et une équité des temps d'antenne, les services audiovisuels disposant pour ce faire d'une totale liberté de programmation. L'égalité des temps de parole, notamment, est particulièrement complexe à mettre en œuvre compte tenu du nombre élevé de candidats présents au premier tour : douze en 2007 et dix en 2012.

Ces règles, destinées à favoriser le débat public, ont finalement conduit les chaînes à limiter le temps consacré à la campagne – car il est difficile de donner à tout le monde un temps de parole identique – ainsi que l'organisation de débats, inaudibles au-delà de trois ou quatre participants. En outre, les chaînes ont souvent été conduites à programmer des sujets non pas en fonction de l'actualité, mais pour rattraper certains déséquilibres, notamment en fin de période : la logique de guichet a fini par prendre le pas sur la dynamique de la campagne.

L'article 4 de la proposition de loi organique modifie donc ce dispositif en prévoyant d'appliquer, durant la période intermédiaire, le principe d'équité tant au temps de parole qu'au temps d'antenne. L'article précise également les « critères objectifs et rationnels » dont le CSA doit tenir compte dans son appréciation de cette équité, comme le demandait le Conseil constitutionnel. Tout en reprenant très largement les critères actuellement appliqués par le CSA, l'article leur confère ainsi une plus grande solidité juridique et permet leur opposabilité.

Enfin, comme le suggérait également le CSA, le dernier alinéa de l'article 4 étend à la période intermédiaire l'obligation d'assurer le respect du principe d'équité « dans des conditions de programmation comparables », c'est-à-dire sur des tranches horaires aux audiences similaires, alors que cette exigence ne concernait jusqu'à présent que la période de campagne officielle.

Ce dernier critère ne faisait pas partie des prérequis posés par le Conseil constitutionnel pour le passage au principe d'équité, mais il constitue pour les candidats une garantie sérieuse venant compenser le passage à l'équité sur les temps de parole, car il leur donne le droit d'être exposés sur les antennes dans des programmes aux audiences comparables.

En revanche, les « conditions de programmation comparables » constituent pour les médias, et tout particulièrement les médias généralistes, une contrainte supplémentaire qui relativise l'avantage que représente le passage de l'égalité à l'équité pour les temps de parole. Cela étant, « comparable » ne veut pas dire « identique », et cette formulation ne saurait entraîner une obligation de « coller » aux audiences Médiamétrie des différentes émissions. Ce n'est d'ailleurs pas ce que demande le CSA durant la campagne officielle. Il s'agira plutôt de tenir compte, dans la programmation relative aux élections, des audiences moyennes des différentes tranches horaires afin de faire bénéficier chaque candidat, dans le cadre de l'équité, d'une exposition médiatique équivalente.

Pour lever sur ce sujet les différentes inquiétudes et interrogations qui se sont exprimées, je défendrai un amendement proposant que le CSA précise, dans la recommandation relative à l'élection qu'il publie en application de l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986, ce qu'il entend par des « conditions de programmation comparables ». Sous cette réserve, j'approuve globalement l'objectif et le contenu de cet article.

L'article 7 porte quant à lui sur les horaires d'ouverture et de fermeture des bureaux de vote les jours de scrutin. Il a donc des conséquences très directes sur l'activité des médias audiovisuels le soir du scrutin, puisque ceux-ci ont l'interdiction de diffuser, jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote, tout résultat partiel ou définitif de l'élection ainsi que tout sondage d'opinion ou estimation de résultat. Ces règles de protection de ce que l'on appelle la « période de réserve », c'est-à-dire la veille et le jour du scrutin, ont été conçues pour préserver la sincérité du scrutin et la libre formation de l'opinion et du vote des électeurs.

Toutefois, à l'heure d'internet et des réseaux sociaux, les interdictions de diffuser prématurément des résultats ou des estimations sont devenues beaucoup plus faciles à contourner. Pour résoudre cette difficulté, l'harmonisation des horaires de clôture du scrutin, ou tout au moins la réduction de l'écart entre les heures de fermeture des bureaux de vote, a été recommandée dès 2007 tant par le Conseil constitutionnel que par la Commission nationale de contrôle, la Commission des sondages et le CSA. Le fait que, jusqu'à présent, les horaires de fermeture des bureaux de vote s'étendent de dix-huit heures à vingt heures facilite en effet la divulgation, avant la fermeture du dernier bureau de vote, d'éléments de résultats partiels, définitifs, voire nationaux, à travers des estimations disponibles dès dix-neuf heures, ce dont ne se privent pas les sites internet de médias étrangers ainsi que les réseaux sociaux.

Si l'harmonisation complète de l'heure de fermeture des bureaux de vote apparaît donc comme une solution efficace et logique, elle rencontre toutefois de fortes réticences de la part des maires des petites communes pour lesquels l'allongement d'une à deux heures du temps d'ouverture des bureaux de vote et le report subséquent de l'horaire du dépouillement posent des problèmes logistiques très importants.

En réponse à ces difficultés, l'article 7 de la proposition de loi organique fait le choix d'une solution médiane : il propose de fixer entre dix-neuf heures et vingt heures l'heure de clôture du scrutin. Plus précisément, l'heure de fermeture sera fixée à dix-neuf heures, et une dérogation permettra de fermer les bureaux à vingt heures dans les grandes villes. Cette disposition réduit ainsi de moitié le temps durant lequel des résultats partiels pourraient être diffusés de façon illégale. En clair.

Si elle ne fait pas totalement disparaître les possibilités de divulgation anticipée, cette solution permettra objectivement, compte tenu des méthodes de travail des instituts de sondage, de réduire très largement les risques de voir diffuser avant vingt heures non

seulement des résultats partiels – car il faudra attendre le temps du dépouillement –, mais également des estimations, qui ne devraient pas être disponibles avant dix-neuf heures quarante-cinq, heure à laquelle la plupart des électeurs auront déjà voté. Il faut toutefois être conscient qu’aucune disposition ne permettra d’empêcher la diffusion de faux sondages sortis des urnes ou de fausses estimations, uniquement destinés à manipuler l’opinion ou à nourrir des rumeurs.

Je suis en tout état de cause favorable à ce dispositif, car le gain en matière de préservation de la sincérité du scrutin et d’égalité de traitement entre médias est indéniable.

Enfin, l’article 2 de la proposition de loi ordinaire concerne directement les médias audiovisuels puisqu’il modifie les sanctions pénales réprimant la divulgation prématurée, les jours de scrutin, de résultats partiels ou définitifs de l’élection.

En complément à cet article, je vous proposerai de compléter cette proposition de loi par une modification de la loi du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d’opinion, afin de donner une meilleure visibilité aux mises au point adressées par la Commission des sondages aux instituts et aux médias ayant publié des sondages non conformes aux exigences de la loi.

En effet, alors que la loi de 1977 prévoit que, dans les deux mois précédant un scrutin, les mises au point de la Commission des sondages doivent être diffusées ou publiées dans les mêmes conditions que le sondage en cause, et peuvent être diffusées sur les antennes des chaînes publiques, je me dois de constater que ces règles ne sont pas respectées par les médias, qu’il s’agisse de la presse écrite ou de l’audiovisuel. Or le contrôle mené par la Commission des sondages est essentiel pour éviter des effets de distorsion sur les enjeux électoraux, et seule une exposition médiatique suffisante de ses mises au point peut être à même de contrebalancer l’impact négatif de certains sondages sur la sincérité du scrutin.

C’est pourquoi je défendrai un amendement qui complète les dispositions figurant d’ores et déjà dans la loi de 1977, afin d’imposer aux sociétés de l’audiovisuel public, dans la semaine précédant chaque tour de scrutin, de diffuser sur leurs antennes la mise au point de la Commission des sondages dès lors que celle-ci en fait la demande écrite.

En conclusion, je tiens à redire mon soutien à ces deux textes qui proposent des réformes utiles pour le renforcement du caractère pluraliste de la campagne médiatique pour l’élection présidentielle, tout en préservant au mieux le libre choix de l’électeur et la sincérité du scrutin.

Mme Sophie Dessus. Ces deux textes posent une question essentielle. C’est le socle de la République, le droit de vote, qui est en jeu. Plus que jamais, après le dimanche que nous venons de vivre, nous devons nous demander si notre système électoral est toujours adapté aux attentes des citoyens en ce siècle de la fugacité où il faut veiller à ce que, outrepassant leur nécessaire rôle d’information, médias et sondages ne deviennent pas du prêt-à-penser ou du prêt-à-voter. Le temps n’est plus suffisamment accordé à la réflexion, au débat, à la connaissance, trop nombreux étant les citoyens qui préfèrent s’exprimer sur les réseaux sociaux, avec la superficialité que cela suppose, plutôt que dans les urnes. Seule une moitié des Français garde à l’esprit que nos droits, nos valeurs de liberté, d’égalité, de fraternité et de laïcité, loin d’être acquises une fois pour toutes, sont à préserver d’élection en élection.

Hier, l'une des élues de ma circonscription, d'origine vénézuélienne, nous disait sa joie que son pays d'origine ait enfin changé de régime politique. Elle nous disait que ceux qui ont voté Front national ne savent pas ce qu'ils font, ils ne savent pas ce que c'est que de vivre sous un régime totalitaire.

La démocratie s'apprend, s'enseigne, se partage, se transmet. Plus qu'un droit, elle est un devoir. Il est donc nécessaire de se lancer dans une réflexion de fond en agissant étape par étape. Il faut faire évoluer les règles applicables aux élections de texte en texte afin de répondre aux exigences des citoyens. Commencer par moderniser les règles applicables à l'élection présidentielle, prochaine élection en France, est une priorité.

Les principales mesures de ces textes sont les suivantes : modification des règles de parrainage avec transmission directe au Conseil constitutionnel et publicité intégrale de la liste des élus ayant parrainé un candidat ; modification des règles d'accès des candidats aux médias audiovisuels, avec la substitution du principe d'équité à la règle actuelle d'égalité de temps de parole pour la période intermédiaire ; modification de la période de comptabilisation des comptes de campagne, ramenée de un an à six mois ; modification des règles horaires régissant les opérations de vote, en prévoyant une fermeture des bureaux à dix-neuf heures au plus tôt et vingt heures au plus tard ; modification des règles pour les Français de l'étranger en mettant fin à la possibilité d'être inscrit à la fois sur une liste électorale consulaire et en France ; élargissement des prérogatives de la Commission nationale des comptes de campagne et financements politiques.

Ces textes sont pensés pour que l'élection présidentielle se déroule dans un contexte juridique irréprochable, mais aussi et surtout pour redonner à chaque citoyen l'envie et le goût d'être fier de son droit de vote, pour que les Français n'aient plus jamais à subir le joug des partis totalitaires et n'oublient pas la fragilité de l'article 1^{er} de la Constitution, pour que la France reste le pays des droits de l'homme et de la femme, pour que vivent la République et ses valeurs.

M. Christian Kert. Notre collègue Sophie Dessus a élevé le débat à une hauteur encore supérieure à celle de votre rapport, monsieur le président. Certaines de ses considérations sont sans lien avec les textes dont nous débattons, mais, bien entendu, le groupe Les Républicains s'y retrouve.

Ces propositions de loi apportent des réponses à des controverses qui ont plus particulièrement porté sur les contraintes pesant sur les médias audiovisuels et sur l'accès des candidats aux antennes. Elles ont été rédigées à partir de recommandations formulées par le Conseil constitutionnel, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale, le CSA, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et la Commission des sondages. Le nombre de ces organismes de contrôle est tel qu'on se demande d'ailleurs pourquoi nous sommes obligés d'en passer par des propositions de loi !

C'est plus particulièrement l'article 4 qui nous intéresse, car il substitue un principe d'équité à celui de l'égalité du temps de parole des candidats pendant la période intermédiaire qui précède l'élection présidentielle. Actuellement, pendant cette période assez sensible, les recommandations du CSA prises sur avis du Conseil constitutionnel imposent aux services de radio et de télévision de respecter l'égalité des temps de parole et l'équité des temps d'antenne entre les candidats. Or, en 2012, le respect de l'égalité des temps de parole pendant la période intermédiaire a eu pour effet de réduire l'exposition médiatique des candidats. Craignant de ne pouvoir garantir l'égalité entre tous, les médias ont réduit la part réservée à l'expression

directe des candidats. Sur les chaînes TF1, France 2, France 3, Canal Plus et M6, le volume consacré aux interventions pendant les cinq semaines précédant le premier tour de scrutin était la moitié de celui de 2007. De plus, l'égalité stricte se fait au détriment des candidats issus de partis de gouvernement. En 2012, Nicolas Sarkozy, président sortant, disposait du même temps de parole que les candidats des tout petits partis politiques, ou de parfaits inconnus comme Jacques Cheminade.

Vous proposez d'appliquer le principe d'équité entre les candidats durant la période intermédiaire tant pour le temps de parole que pour le temps d'antenne. Ces modifications font suite à un débat lancé par le CSA dès 2007 et vont dans le sens des recommandations des autres organismes de contrôle. Toutefois, l'équilibre retenu pose question. Si l'équité des temps de parole doit donner une marge de manœuvre supplémentaire aux médias, l'application de cette équité dans des conditions de programmation comparables risque de rendre le dispositif plus contraignant et plus difficilement applicable.

La notion de « conditions de programmation comparables » semble encore plus difficile à appliquer que la notion d'équité. De plus, le respect de l'équité à conditions de programmation comparables crée une nouvelle rigidité dans la loi, alors que ces propositions ont pour objet d'assouplir le dispositif existant. Et ces nouvelles règles créent une inégalité de fait entre les chaînes d'information en continu, qui pourront plus facilement respecter ces nouvelles contraintes, et les chaînes généralistes qui disposent de moins de plages horaires à consacrer aux candidats.

C'est pourquoi nous proposerons deux amendements pour mieux cerner des notions qui ne sont pas suffisamment définies dans le texte : équité et conditions de programmation comparables. Il ne s'agit pas d'attribuer un contrôle *a priori* au CSA, mais de fournir une orientation afin d'aider les médias audiovisuels à interpréter la notion d'équité et ce que l'on entend par conditions de programmation comparables.

Concernant les horaires de fermeture des bureaux de vote, cette proposition part d'une très bonne intention. Mais, tant que les horaires seront différents entre les bureaux, on n'évitera pas les dérapages, compte tenu de la rapidité des moyens de communication. Ne serait-il pas plus simple de décider une bonne fois pour toutes d'un même horaire de fermeture pour toutes les villes ?

M. Xavier Breton. La démocratie est un état d'esprit, qui se traduit dans une mécanique qui doit constamment être améliorée pour s'adapter aux innovations.

Je me félicite tout d'abord de l'article 3 de la proposition de loi organique, même s'il n'entre pas dans le cadre de la saisine de notre commission. Il prévoit la publication de l'ensemble de la liste des élus qui présentent un candidat, sans la limiter à cinq cents noms tirés au sort. Cette mesure était une source d'interrogations à chaque élection présidentielle : il est bon que l'intégralité des soutiens soit publiée.

Notre collègue évoquait à l'instant l'article 7 de la proposition de loi organique sur les horaires de fermeture des bureaux de vote. La différence de deux heures était trop importante, et sera réduite à une heure. L'effort sera demandé aux communes petites et moyennes qui devront ouvrir les bureaux de vote une heure de plus. Toutefois, il existera toujours un délai, source de contentieux. Si la fermeture était fixée à dix-neuf heures pour toutes les communes, ce serait beaucoup plus simple. Au lieu d'entendre parler de deux

France les jours d'élection présidentielle, il serait plus simple et plus clair de fixer un horaire unique à dix-neuf heures.

Pour finir, je trouve que votre avis présente une vision négative et pessimiste de l'information numérique, qui peut apporter beaucoup à la démocratie et dont il ne faut pas chercher uniquement à se protéger.

M. Pascal Demarthe. En application de l'article 10 du décret du 8 mars 2001, la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle prend fin la veille de chaque tour de scrutin à zéro heure. S'ouvre alors une séquence de quarante-huit heures appelée « période de réserve ».

Cette période se caractérise par trois interdictions : interdiction de communiquer au public par voie électronique tout message de propagande électorale ; interdiction de publier, de diffuser et de commenter par quelque moyen que ce soit tout sondage relatif au scrutin ; et, enfin, interdiction de communiquer au public par voie de presse ou par tout moyen de communication par voie électronique tout résultat partiel ou définitif avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire.

À l'origine, ces règles ont été créées pour préserver la sincérité du scrutin et la libre information de l'opinion du vote des électeurs. Elles ont également vocation à répondre à l'article 48-2 du code électoral, qui dispose : « *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.* »

La multiplication des sources d'information disponibles et la coexistence du secteur audiovisuel conduisent à s'interroger sur l'efficacité des contraintes strictes pesant sur la période de réserve. Je pense par exemple à la presse écrite et à internet. À l'heure des réseaux sociaux, les interdictions de diffuser des informations sont devenues inadaptées.

Comment pouvons-nous mieux contrôler la propagande électorale sur internet et éviter les dérapages potentiels sur les réseaux sociaux, alors qu'ils sont susceptibles d'affecter la liberté d'opinion et de choix des électeurs ?

M. Franck Riester. Il est toujours délicat de voter des modifications des règles quelques mois avant une élection, mais, pour l'élection présidentielle, un certain nombre d'évolutions s'imposaient. Si je suis favorable à celle qui substitue la règle de l'équité à celle de l'égalité durant la période intermédiaire, il ne faudrait pas qu'elle crée plus de difficultés pour les médias. Le groupe Les Républicains a déposé des amendements pour y remédier.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. Ce débat arrive tôt, car Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des lois, souhaitait que ces textes soient examinés très en amont de l'élection présidentielle.

Je remercie Sophie Dessus d'avoir démontré leur caractère ambitieux. Leurs dispositions, qui ne se limitent pas à celles dont nous sommes saisis pour avis, visent effectivement à réformer sur un certain nombre de points les règles applicables à l'élection présidentielle. Il s'agit notamment d'adapter la loi – c'est notre rôle – pour prendre en compte les recommandations et observations du Conseil constitutionnel, de la Commission des sondages, de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de

l'élection présidentielle et du Conseil supérieur de l'audiovisuel. L'objectif est avant tout d'assurer la libre expression et la liberté de communication dans le débat électoral – et donc dans le débat démocratique –, mais aussi, bien sûr, de protéger la sincérité du scrutin, parfois menacée par des tentatives de manipulation de l'opinion.

Sur internet, la propagande électorale est soumise au droit commun ; ce n'est pas un espace de non-droit. Le compte Twitter d'un candidat, sa page Facebook doivent figurer dans ses comptes de campagne, et le droit commun s'y applique, comme à tout document de propagande électorale. Ainsi, tout candidat à une élection doit fermer son compte Twitter à minuit le vendredi précédant le scrutin, de même que les chaînes de radio et de télévision ne peuvent organiser de débat relatif au scrutin entre ce même jour et cette même heure et la fin du scrutin.

Je remercie Christian Kert d'avoir rappelé ce qui justifie ces deux textes. En fait, le système s'est quelque peu perverti, et le respect de l'égalité de traitement entre les candidats a conduit à ce que le nombre d'heures d'émissions consacrées à la campagne électorale diminue de moitié entre l'élection de 2007, à laquelle douze candidats se présentaient, et celle de 2012, à laquelle nous en comptons encore dix. Il est pourtant bon d'exposer largement les opinions qui font le débat démocratique, et l'électeur vote d'autant mieux qu'il est éclairé, qu'il connaît les enjeux de l'élection et, si possible, les conséquences de son vote. Dans cet esprit, assouplissons quelque peu les règles de cette période intermédiaire de trois semaines qui sépare le dépôt des candidatures du début de la campagne officielle de quinze jours, en substituant l'équité à l'égalité de traitement des candidats.

Je comprends que les « conditions de programmation comparables » interpellent Christian Kert. Le législateur se trouve régulièrement dans cette situation : il doit indiquer des critères, sans les définir trop précisément pour éviter une trop grande rigidité. En l'occurrence, l'enjeu est d'éviter de rendre la vie impossible aux médias audiovisuels, mais nous en débattons lors de l'examen des amendements. Je vous proposerai, chers collègues, une solution de nature à éviter une inégalité croissante, dans le traitement de l'information, entre chaînes d'information en continu et chaînes généralistes. Ces dernières continuent de jouer un rôle majeur. Lorsqu'un débat politique se tient sur leurs ondes, en première partie de soirée, ce sont plusieurs millions de Français qui le regardent. Lorsque le débat politique est aussi fédérateur, c'est bon pour la société et pour le scrutin qui s'annonce.

L'article 7 de la proposition de loi organique fixe à dix-neuf heures l'horaire de clôture des opérations de vote, sans interdire que le vote puisse se prolonger jusqu'à vingt heures dans les grandes villes. C'est effectivement près du quart du corps électoral qui vote entre dix-neuf heures et vingt heures – environ 74 % des électeurs votent avant dix-huit heures, 4 % entre dix-huit heures et dix-neuf heures, et 22 % entre dix-neuf heures et vingt heures. Les auteurs du texte n'entendent pas faire tomber un couperet à dix-neuf heures : le risque serait trop grand que de nombreux électeurs des grandes villes, à qui ce changement d'horaire aurait échappé, se présentent trop tard au bureau de vote lors de la prochaine élection présidentielle.

Quant aux petites communes, prolonger d'une heure l'ouverture de leurs bureaux de vote représente certes un effort, mais les grandes villes ne sont pas favorisées dans cette affaire, puisque l'on continuera d'y voter une heure de plus qu'ailleurs ! Député de Paris, je peux témoigner, pour avoir fait, comme vous, ce week-end la tournée des bureaux de vote de ma circonscription, de l'effort que représente la tenue d'un bureau de vote pendant douze

heures, d'autant que les membres du bureau de vote doivent être présents une heure avant l'ouverture, et je ne parle pas du dépouillement qui suit, avec ces bulletins pliés en huit !

Quel est l'intérêt de ce nouvel horaire ? Aujourd'hui, les résultats des projections faites à partir des premières centaines de bulletins dépouillés dans les bureaux tests offrent de premières indications sur l'issue du scrutin, à partir de 18 h 30 ou 18 h 45, non pas sur les chaînes de radio et de télévision, bien sûr, mais sur les réseaux sociaux. De nos jours, tous nos concitoyens peuvent y accéder, et cela peut avoir des conséquences sur le vote d'un nombre important d'électeurs de la dernière heure, et fausser la sincérité du scrutin. La solution proposée vise un certain équilibre. Elle n'est sans doute pas parfaite, mais elle va dans le bon sens.

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle (n° 3201).

Article 4 : *Accès aux médias audiovisuels des candidats à l'élection présidentielle*

La Commission examine l'amendement AC1 de M. Frédéric Reiss.

M. Frédéric Reiss. J'ignore si nous parviendrons à faire en sorte, comme le souhaite Sophie Dessus, que l'élection présidentielle soit irréprochable. L'enjeu est majeur, mais les électeurs sont plutôt déstabilisés par ces changements perpétuels des règles électorales.

L'article 4, qui concerne notamment la période intermédiaire, suscite un certain nombre d'inquiétudes. Aussi avons-nous déposé deux amendements d'appel. Quels seront les critères retenus pour assurer le respect de cette fameuse équité ? Les indications données par les sondages ont été évoquées, mais d'autres critères sont envisageables, notamment liés aux scores respectifs des différents partis aux dernières élections ou à leur représentation au Parlement. Puisque la transparence est souvent revendiquée, notamment au niveau du CSA, nous aimerions en savoir un peu plus.

Par ailleurs, il serait justifié d'instaurer, en complément du contrôle effectué *a posteriori* par le CSA, une logique d'orientation *a priori*. Il s'agirait d'aiguiller les médias audiovisuels en leur indiquant une fourchette du temps à consacrer à chaque candidat.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. Votre préoccupation est très légitime, cher collègue, et je ne pense pas que ce sujet soit l'objet de réels clivages. Nous visons le même objectif, mais la formalisation de tout cela est un exercice difficile.

Tout d'abord, le CSA tient déjà compte de deux critères essentiels, repris à l'article 4 de la proposition de loi organique : d'une part, « *la représentativité des candidats, appréciée, en particulier, en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats ou les formations politiques qui les soutiennent et en fonction des indications d'enquêtes d'opinion* » ; d'autre part, « *la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral* ». En fait de critères, les choses sont donc bien établies.

En outre, le terme de « recommandation » que vous employez dans votre amendement est peut-être impropre. Le CSA publie déjà, avant chaque élection, une « recommandation », texte de nature quasi réglementaire. C'est d'ailleurs l'occasion pour lui de préciser ce que sont les critères de l'équité. Peut-être voudrez-vous récrire votre amendement en vue de la séance plénière...

Par ailleurs, le CSA effectue déjà, durant la période intermédiaire qui nous intéresse, un contrôle hebdomadaire des temps de parole et d'antenne, en se fondant sur les temps transmis par les services audiovisuels et sur ses propres mesures. Ces données sont publiées sur son site. Un contrôle est donc bien effectué durant la période intermédiaire, mais il a en outre un caractère public, et le CSA peut évidemment intervenir auprès des opérateurs pour demander un rééquilibrage. Ce sont là ses compétences les plus basiques et les plus habituelles en période électorale, qui découlent notamment de l'article 16 de la loi de 1986.

Quant à définir un temps minimal d'intervention, c'est quand même très difficile, compte tenu de la diversité des services audiovisuels, dont nul n'entend contester la liberté de programmation. Définir un temps maximal serait encore plus problématique, à moins de fixer un plafond à l'exposition médiatique de la campagne électorale. Je crains que cela ne soit contre-productif, compte tenu de la réduction de moitié de ladite exposition entre la campagne présidentielle de 2007 et celle de 2012.

Je suis donc enclin à vous demander le retrait de cet amendement, du moins au stade de l'examen de la proposition de loi organique devant notre commission saisie pour avis.

M. Franck Riester. J'entends vos remarques, Monsieur le président, mais, si l'on veut contrôler la bonne application des principes, ils doivent être définis. Certes, ils figurent dans la loi, mais c'est en des termes très généraux : qu'entend-on par « *la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral* » ? Cela ne peut être laissé à la seule appréciation des médias. Comment juger de leur respect des règles si elles ne sont pas clairement définies lorsque les candidatures sont déclarées ? Comment faire en sorte que les chaînes ne soient pas complètement perdues dans cet exercice de respect de l'équité ? Le CSA, régulateur, doit pouvoir orienter, d'une façon un peu plus concrète, la répartition du temps de parole entre les différents candidats. Peut-être faudrait-il arrêter non pas des durées minimales et maximales, mais du moins des fourchettes de pourcentage de temps de parole pour chaque candidat.

En édictant des règles dont la traduction est laissée à l'appréciation de chaque média, vous courez le risque que certains fassent comme bon leur semble tout en prétendant les avoir respectées. Ils pourront invoquer leur propre évaluation de la contribution de tel ou tel candidat à l'animation du débat électoral !

Il faudrait, à notre sens, que le CSA définisse d'une façon plus précise ce qu'il entend par cette « *contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral* » et qu'il donne au moins quelque repère sous la forme d'une fourchette. À défaut, c'est une véritable boîte de Pandore que nous ouvrons !

M. Christian Kert. Et si nous rectifions notre amendement ? Plutôt que de demander que « le Conseil supérieur de l'audiovisuel publie une recommandation », nous pourrions demander la publication d'une « orientation ».

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. Les critères pris en compte ne se limitent pas à « *la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral* ». Celui de la représentativité des candidats est sans doute plus déterminant, cette représentativité étant appréciée, en particulier, « *en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats ou les formations politiques qui les soutiennent et en fonction des indications d'enquêtes d'opinion* ». C'est même un critère majeur, qui est inscrit

dans la proposition de loi organique que nous examinons. C'est sur cette base que le CSA exercera sa fonction de contrôle et demandera, le cas échéant, des rééquilibrages.

M. Franck Riester. J'ai bien lu votre amendement AC3, monsieur le président, qui comporte d'ailleurs le mot de « recommandation ». Nous sommes donc plutôt d'accord : les précisions données par le CSA sur ce texte législatif doivent avoir quelque force.

Cependant, comment pondérer les différents critères que vous évoquez ? Des médias différents peuvent procéder très différemment. Comment donc sanctionner un média qui les pondérerait d'une manière qui ne serait pas conforme à ce que souhaiterait le CSA ? Il faudrait déjà que le média en question ait quelque idée des vues du CSA. Or la mention d'une « recommandation relative à l'élection présidentielle » n'est pas suffisamment contraignante. Le CSA ne doit pas laisser trop de liberté aux médias dans la manière de pondérer les différents critères retenus pour répartir le temps de parole et d'antenne en fonction des candidats. Les médias seraient même demandeurs, à mon avis ; ils voudraient que le CSA leur indique que, compte tenu des sondages et des résultats des précédents scrutins, la proportion de temps de parole attribuée à tel candidat doit être comprise entre tel et tel pourcentages.

Il faut en tout cas des critères clairs et facilement compréhensibles pour que chaque média puisse respecter la loi et que l'équité de traitement soit assurée entre tous les candidats. Sinon, nous ouvrons une boîte de Pandore, et de vives controverses naîtront lors de l'élection.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. Je comprends très bien votre préoccupation, mais, écrivant la loi, nous devons viser l'intérêt général, et le recours à des pourcentages introduirait une dimension subjective par nature.

Je vous renvoie à la recommandation du 30 novembre 2011 du CSA à l'ensemble des services de radio et de télévision concernant l'élection du Président de la République, texte général de nature quasi réglementaire publié au *Journal officiel*, en vue de la campagne présidentielle de 2012. Y figurent ces critères que nous voulons mettre en œuvre pour que la répartition du temps de parole au cours de la période intermédiaire repose sur le principe d'équité et non, comme actuellement, sur celui d'égalité. C'est une question assez sensible, puisque cette période intermédiaire, qui précède la campagne officielle, dure trois semaines.

Voici ce que dit cette recommandation : « *Pour apprécier le respect de ce principe [d'équité], le conseil prend en compte, d'une part, la capacité à manifester l'intention d'être candidat et, d'autre part, la représentativité du candidat.*

« *La capacité à manifester l'intention d'être candidat repose notamment sur :*

– *l'organisation de réunions publiques ;*

– *la participation à des débats ;*

– *l'utilisation de tout moyen de communication permettant de porter à la connaissance du public les éléments d'un programme politique.*

La représentativité du candidat repose notamment sur :

– *les résultats obtenus par le candidat ou les formations politiques qui le soutiennent aux plus récentes élections ;*

– *les indications d'enquêtes d'opinion. »*

Ce sont là les bases du dispositif que nous examinons présentement.

M. Franck Riester. Qu'est-ce que cela dit à un média sur la répartition du temps d'antenne et du temps de parole entre les différents candidats ? Rien !

Plusieurs collègues du groupe Les Républicains ont fait part de leur inquiétude face au risque de lâcher la bride aux médias dans la répartition du temps de parole pendant la période intermédiaire.

L'application du principe d'égalité est simple : chaque candidat dispose d'un temps de parole équivalent, comptabilisé à la minute près. En revanche, s'agissant de l'équité, je le redis, même si les critères fixés permettent de pondérer l'interprétation qu'en font les médias, les résultats dans la répartition du temps de parole entre les différents candidats risquent d'être très différents selon les choix de chacun d'entre eux. C'est la raison pour laquelle chaque média doit connaître a priori le pourcentage correspondant au temps de parole pour les différents candidats. Le contrôle du respect de l'obligation d'équité pourra ainsi s'effectuer sur une base tangible, et non sur des critères dont l'appréciation est laissée au bon vouloir de chacun. La loi doit poser des exigences quant à la précision de la recommandation, à charge pour le CSA de la rédiger.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. Je rappelle que les médias audiovisuels organisent déjà le débat électoral selon les principes d'équité et d'égalité. Ils sont soumis au respect de critères qui, s'ils ne sont pas observés, peuvent justifier l'intervention du CSA. Nous ne créons pas de la matière législative nouvelle. Je rappelle la modestie de l'objectif de cette proposition de loi : il s'agit d'appliquer à la période intermédiaire le principe d'équité et les critères qui la définissent – j'ai rappelé la dernière recommandation du CSA sur l'élection présidentielle –, qui sont déjà mis en œuvre.

La Constitution nous impose par ailleurs de respecter la liberté de communication et nous empêche donc d'établir des pourcentages dans la loi ou d'enjoindre au CSA de le faire.

M. Franck Riester. L'application du principe d'égalité donne lieu à une répartition du temps de parole strictement équivalente qui n'est pas moins contraignante au regard de la liberté de communication que le respect de pourcentages. On ne peut pas se contenter d'un contrôle a posteriori de l'appréciation des médias dans la période intermédiaire. L'application du principe d'équité est légitime lorsque les candidats ne sont pas encore connus. En revanche, au cours de la période intermédiaire, dans laquelle les candidats sont déclarés, il faut pouvoir être très réactif pour, dans ce laps de temps très court de trois semaines, corriger les déséquilibres dans les temps de parole. Il faut définir une règle claire que les médias pourront appliquer le plus équitablement possible et dissiper ainsi un flou juridique préjudiciable à l'acceptation par tous du débat public. Je me fais le porte-parole des députés du groupe Les Républicains qui sont très attachés à la prise en compte de cette préoccupation.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. Nous commençons à ne plus nous comprendre, ce qui m'ennuie. Les dispositions que je viens de citer existaient lors de la dernière élection présidentielle, et s'appliquaient aux chaînes d'information continue et, *a fortiori*, aux chaînes généralistes. Les critères du principe d'équité sont déjà appliqués ! Nous disposons donc déjà d'une jurisprudence, les médias ont déjà un vécu, les chaînes de télévision savent faire.

Je rappelle l'objectif de la proposition de loi organique : passer, pour la période intermédiaire de trois semaines entre le dépôt officiel des candidatures et le début de la campagne officielle, du principe d'égalité au principe d'équité, sachant que le principe

d'égalité est évidemment maintenu pour les quinze jours de la campagne officielle. Il s'agit d'introduire un peu de souplesse pour que la loi soit plus facilement applicable, mais sans favoriser les candidats des grandes organisations politiques au détriment des candidats des petites formations politiques. Voilà d'ailleurs pourquoi nous avons introduit dans le même temps la notion de « conditions de programmation comparables » : il ne faudrait pas programmer les candidats les plus connus aux heures de grande écoute et les petits candidats dans les émissions nocturnes ! Je le dis même si les deux seuls groupes représentés ici cet après-midi n'ont évidemment pas les mêmes préoccupations, de ce point de vue, que les groupes parlementaires aux effectifs les moins nombreux.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement AC3 du rapporteur pour avis.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. Comme l'amendement AC2 de M. Frédéric Reiss, placé après l'article 2, a le même objet que le mien, je vous propose de le présenter, cher collègue.

M. Frédéric Reiss. Cet amendement propose des critères afin de préciser le sens de la notion de « conditions de programmation comparables » : l'audience ainsi que les dates et horaires de diffusion.

Alors que les médias jouissent aujourd'hui d'une certaine liberté éditoriale, ils risquent de connaître des difficultés pour se plier aux contraintes qui leur sont désormais imposées. Il est donc indispensable d'édicter des règles transparentes pour garantir le respect de l'équité que chacun souhaite. Le CSA doit pouvoir guider les médias audiovisuels dans l'application de l'exigence relative aux conditions de programmation.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. Je vous réponds tout en vous présentant mon amendement AC3 qui est susceptible de satisfaire votre préoccupation.

Nous devons maintenir la souplesse dont bénéficient les médias dans la programmation de leurs grilles, y compris en période électorale.

Si nous devons déterminer dans la loi organique des critères pour apprécier l'équité, comme le Conseil constitutionnel l'a explicitement demandé au législateur, je considère qu'il ne nous appartient pas de définir les « conditions de programmation comparables ». Imposer des contraintes trop lourdes risque d'être contre-productif au regard de l'objectif que nous poursuivons d'une augmentation du temps consacré au débat politique sur les chaînes de radio et de télévision lors de l'élection présidentielle.

Je ne souhaite donc pas retenir la première partie de votre amendement, car elle impose une rigidité contre laquelle M. Kert lui-même a mis en garde dans son intervention. En revanche, le dernier alinéa rejoint la préoccupation qu'exprime mon amendement AC3 en prévoyant qu'une recommandation du CSA précise ce qu'il entend par des « conditions de programmation comparables ».

Je vous invite donc à retirer votre amendement et à déposer pour la séance, si vous le souhaitez, un amendement identique à l'amendement AC3.

M. Franck Riester. Je m'étonne que vous employiez dans votre amendement le terme de « recommandation » que vous avez pourtant jugé inapproprié dans l'amendement

que j'ai défendu précédemment. Par ailleurs, je m'interroge sur le traitement du cas du président sortant qui pourrait ne pas s'être encore déclaré dans la période intermédiaire.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. La crainte que vous exprimez pour le président sortant n'est pas fondée puisque, dans la période intermédiaire, tous les candidats sont d'ores et déjà déclarés.

Je rappelle que la proposition de loi propose, pour la période intermédiaire, de substituer à l'égalité sur laquelle est actuellement fondée la campagne audiovisuelle, l'équité afin d'accroître le volume des débats politiques dans les médias audiovisuels. L'égalité, qui demeure la règle pour la campagne officielle, ne justifie évidemment pas de définir des critères, puisque son application se résume à octroyer à chaque candidat le même temps de parole.

Dans cette période sensible de trois semaines, au cours de laquelle, dit-on, l'opinion se cristallise, il faut veiller à concilier plusieurs préoccupations : la sincérité du scrutin, l'égalité entre les candidats et la liberté éditoriale. C'est la raison pour laquelle la proposition de loi prévoit d'appliquer le principe d'équité, assorti de conditions de programmation comparables, qui devront être précisées par le CSA dans une recommandation avant chaque élection présidentielle – recommandation publiée au *Journal officiel*.

Cette solution garantit aux médias une certaine souplesse dans leur programmation tout en donnant au CSA la possibilité d'un rappel à l'ordre si les critères fixés n'étaient pas respectés.

*La Commission **adopte** l'amendement AC3 du rapporteur pour avis.*

*La Commission émet ensuite un avis **favorable** à l'adoption de l'article 4 **modifié**.*

Après l'article 2

M. Frédéric Reiss. Je maintiens l'amendement AC2 dans l'attente de l'avis de la commission des lois.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Article 7 : Horaires des opérations de vote

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 7 **sans modification**.*

*Elle émet enfin un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, **modifiées**.*

*

La Commission en vient ensuite à la discussion des articles de la proposition de loi de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle (n° 3214).

Article 2 : Sanction du non-respect de l'interdiction de divulgation anticipée des résultats du scrutin

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 2 **sans modification**.*

Après l'article 2

La Commission examine l'amendement AC1 du rapporteur pour avis.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. Cet amendement, que j'ai déjà évoqué dans ma présentation générale, répond au souci de faire appliquer la loi. L'audition de la Commission des sondages a été très révélatrice : celle-ci est amenée, à intervalles suffisamment réguliers pour le souligner, à faire des mises au point pour non-respect des méthodes d'enquête auxquelles doivent se plier les sondages d'opinion. Ces entorses peuvent constituer un élément sinon de manipulation de l'opinion, tout du moins d'orientation de son vote. Or les chaînes de radio ou de télévision n'ont que faire de la mise au point qu'elles devraient pourtant diffuser. Quant à la presse écrite, elle se contente non pas d'en faire état, mais de préciser de manière très discrète les modalités d'enquête.

À l'approche de la campagne pour l'élection présidentielle qui ne sera pas avare en sondages, il semble opportun de rappeler la volonté du législateur. En complétant l'article 11 de la loi de 1977, l'amendement renforce le dispositif afin de garantir, dans la semaine précédant un scrutin, la diffusion des mises au point de la Commission des sondages par les médias audiovisuels publics. Cette exigence facilitera la tâche de la Commission des sondages et donnera l'écho souhaitable à ses travaux.

M. Franck Riester. Votre amendement va assurément dans le sens que nous souhaitons. Plus vite le contre-feu est allumé, mieux c'est, d'autant plus dans des moments aussi cruciaux que l'élection présidentielle. Il fait en outre écho à nos précédentes remarques. À l'approche de l'élection, toute violation de la loi peut avoir des répercussions très graves. Or les sanctions sont souvent trop tardives. Plus les règles sont précises, plus elles ont de chances d'être respectées.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. L'amendement a pour but de faire respecter une loi qui ne l'est pas aujourd'hui.

La Commission adopte l'amendement.

Elle émet enfin un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, modifiées.

La séance est levée à dix-huit heures trente.



Présences en réunion

Réunion du mardi 8 décembre 2015 à 17 heures

Présents. – M. Jean-Pierre Allossery, Mme Laurence Arribagé, M. Patrick Bloche, Mme Brigitte Bourguignon, M. Emeric Bréhier, M. Xavier Breton, Mme Valérie Corre, M. Pascal Demarthe, Mme Sophie Dessus, Mme Virginie Duby-Muller, M. Yves Durand, M. Hervé Féron, M. Christian Kert, Mme Anne-Christine Lang, Mme Colette Langlade, M. François de Mazières, M. Michel Pouzol, M. Frédéric Reiss, M. Franck Riester

Excusés. – M. Bernard Brochand, M. Jacques Cresta, Mme Michèle Fournier-Armand, Mme Annie Genevard, Mme Gilda Hobert, Mme Lucette Lousteau, Mme Maud Olivier, M. Christophe Premat, M. Rudy Salles, M. Stéphane Travert