

# Recommandation du CSA sur la campagne radiotélévisée

Le 26 octobre 2006, le Conseil constitutionnel s'est prononcé à titre consultatif sur la recommandation du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) en vue de l'élection présidentielle, ainsi que sur le « guide d'application » de cette recommandation.

Délibérés le 24 octobre et adoptés le 7 novembre par le CSA, ces documents ont été publiés au Journal officiel du samedi 11 novembre.

Voir la [recommandation n° 2006-7 du 7 novembre 2006 du CSA](#)

Voir le [guide d'application annexé à cette recommandation](#)

## Commentaire

L'article 58 de la Constitution charge le Conseil constitutionnel de veiller à la régularité de l'élection du Président de la République.

À ce titre, l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, par renvoi à l'article 46 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, dispose que le Conseil est consulté par le Gouvernement sur l'organisation des opérations électorales.

Dans ce contexte, il faut entendre le terme de « Gouvernement » au sens large : pour des raisons historiques, il englobe l'ensemble des administrations de l'Etat compétentes en la matière, y compris les autorités administratives indépendantes créées depuis la début de la Cinquième République et s'étant substituées aux autorités gouvernementales dans le domaine électoral.

C'est ainsi que le Conseil a examiné, le 27 avril 2006, le mémento élaboré par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques à l'attention des mandataires financiers des candidats.

Au début de l'automne 2006, il lui appartenait d'examiner le projet de recommandation que le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) s'appropriait à adresser à l'ensemble des services de télévision et de radio dans la perspective de l'élection présidentielle de 2007.

## I – Nature et portée de la recommandation

En application du second alinéa de l'article 16 la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication (« Pour la durée des campagnes électorales, le conseil adresse des recommandations aux éditeurs des services de radio et de télévision autorisés ou ayant conclu une convention en vertu de la présente loi »), le CSA adresse des recommandations aux services de radio et de télévision avant chaque élection générale.

S'agissant de l'élection présidentielle, la recommandation du CSA est à distinguer des décisions qu'il sera appelé à rendre pour fixer les modalités de production, de programmation et de diffusion des émissions de la campagne dite officielle, c'est-à-dire des émissions réalisées avec des moyens publics.

Rappelons qu'aux termes du premier alinéa de l'article 16 de la loi précitée du 30 septembre 1986 : « 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 cahiers des charges ».

Les deux alinéas de l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986 sont rendus applicables à l'élection présidentielle par le quatrième alinéa de l'article 15 du décret du 8 mars 2001, aux termes duquel le CSA veille au respect « des règles et recommandations qu'il édicte en application de l'article 16 de la loi du 30 septembre susvisée ».

A la différence des décisions qu'il prend pour organiser la campagne officielle, le CSA s'adresse, dans sa recommandation, à l'ensemble des services de radiotélévision (et non pas seulement aux chaînes publiques). De même, la recommandation couvre une période plus longue que

la campagne audiovisuelle officielle. Enfin, elle porte autant sur des aspects qualitatifs (tels que la tonalité des commentaires des journalistes ou la présentation à l'écran des images d'archives) que quantitatifs (équité, puis égalité des temps de parole).

S'agissant de l'aspect quantitatif, le CSA se fonde sur des décomptes réguliers des temps de parole relevés par ses services ou transmis systématiquement par les éditeurs de programmes de radio ou de télévision.

La méconnaissance de la recommandation peut donner lieu à l'engagement de procédures de sanction. C'est dire que son importance ne saurait être sous-estimée.

La recommandation s'applique pour l'essentiel aux services de télévision et de radio empruntant des supports classiques.

Elle exclut de son champ d'application ceux de ces services :

- qui sont exclusivement accessibles par Internet en dehors d'un bouquet de services de télévision ou de radio ;
- et qui sont consacrés spécifiquement à la propagande électorale des candidats ou des partis et groupements politiques qui les soutiennent.

Les excellentes relations de travail nouées entre le CSA et le Conseil constitutionnel ont permis de revoir substantiellement le dispositif de 2002 qui distinguait deux périodes successives :

- celle où les candidats n'étaient pas encore connus définitivement (« pré-campagne »)
- et la campagne proprement dite, définie par le décret relatif à l'élection présidentielle comme commençant le deuxième lundi précédant le premier tour.

Or cette distinction binaire doit désormais laisser la place à une distinction ternaire.

## II – Les innovations dues aux textes récents

Le Conseil constitutionnel s'est efforcé, par ses observations publiques, d'inciter les pouvoirs publics à desserrer le calendrier des opérations préalables au premier tour de scrutin, de façon à permettre aux administrations intéressées, en particulier le CSA, de tirer de façon plus sereine et moins précipitée les conséquences de l'établissement de la liste des candidats résultant du décompte des présentations.

Ainsi, en 2002, le nombre élevé de candidats avait obligé le CSA, les équipes de campagne et les chaînes publiques à des prouesses pour programmer et enregistrer en temps utile les émissions de la grille officielle.

Le Conseil constitutionnel a été entendu. La loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 fixe en effet le terme de la réception des présentations au sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin, au lieu du 19<sup>ème</sup> jour comme antérieurement.

De cette détente du calendrier il résulte que :

- Le Conseil constitutionnel dispose d'un délai supplémentaire pour contrôler la validité des présentations.
- Le CSA a plus de temps pour arrêter les modalités d'organisation de la campagne officielle, laquelle débute le second lundi qui précède le premier tour de scrutin.
- L'anticipation du recueil des parrainages et l'allongement corrélatif de la période courant de l'établissement de la liste des candidats à la date du premier tour de scrutin faciliteront le travail des différentes autorités de contrôle (Commission nationale de contrôle de la campagne, commissions locales, etc.) et le bon déroulement de la campagne électorale pour les candidats eux-mêmes.

De ce que la publication de la liste des candidats interviendra désormais nettement avant l'ouverture de la campagne officielle, il découle que trois périodes et non plus deux se succéderont :

- la période antérieure à la publication de la liste des candidats (période que l'on qualifiera de « préliminaire ») ;
- la période allant de cette publication à l'ouverture de la campagne proprement dite (période que l'on qualifiera d'« intermédiaire ») ;
- enfin la campagne proprement dite qui, en vertu de l'article 10 du décret d'application de la loi organique n° 2001-213 du 8 mars 2001, modifié sur ce point par le décret n° 2006-459 du 21 avril 2006, couvre les deux dernières semaines avant le premier tour, puis l'entre deux tours.

A vrai dire, il existait bien, dans le dispositif antérieur, une période intercalaire entre le jour de publication de la liste des candidats par le Conseil constitutionnel, qui intervenait un vendredi, et le début de la campagne officielle, le lundi matin suivant.

### III – Le calendrier de la campagne électorale

Le calendrier de la campagne est fonction des dates retenues pour les deux tours de scrutin.

Ces dates seront fixées par le décret de convocation des électeurs, qui est pris en Conseil des ministres.

Elles ont d'ores et déjà fait l'objet d'une communication au Conseil des ministres du 24 octobre 2006 :

- premier tour de scrutin : dimanche 22 avril 2007 ;
- second tour : dimanche 6 mai 2007.

Par application des dispositions rappelées ci-dessus, la date limite de réception des présentations au Conseil constitutionnel est le vendredi 16 mars 2007.

La publication de la liste des candidats pourrait raisonnablement intervenir le mardi 20 mars 2007. Le lendemain, le Conseil serait appelé à connaître des éventuelles contestations de la liste des candidats. Le contentieux de cette liste serait traité le surlendemain et les décisions correspondantes publiées le jour suivant.

Le CSA mettra ces trois jours à profit pour arrêter les modalités de production, de programmation et de diffusion de la grille des émissions de la campagne officielle. Les décisions correspondantes seront elles-aussi soumises pour avis au Conseil constitutionnel. L'agenda du CSA, pour être desserré, n'en demeurera pas moins chargé.

### IV – Les caractéristiques de chacune des trois périodes de la campagne radiotélévisée

D'une période à la suivante, on peut parler d'une « montée en charge » des exigences tant pour l'autorité de contrôle que pour les services destinataires :

- La période « préliminaire » (du 1<sup>er</sup> décembre 2006 à la veille de la publication de la liste des candidats, soit vraisemblablement le 20 mars 2007) est régie par le principe d'« équité » dans le traitement des candidatures, qu'il s'agisse du temps de parole du candidat déclaré ou présumé (et de ses soutiens), ou du temps d'antenne (notion plus large englobant, outre les temps de parole de l'intéressé et de ses soutiens, les commentaires, reportages et autres éléments éditoriaux qui leur sont consacrés).
- La période « intermédiaire » (du jour de la publication de la liste des candidats, soit vraisemblablement le 21 mars, à la veille de l'ouverture de la campagne, soit vraisemblablement le dimanche 8 avril 2007) voit coexister deux modes de traitement de la campagne électorale (équité et égalité) selon qu'il s'agit des « temps d'antenne » (équité) ou des « temps de parole » (égalité).
- La période de campagne proprement dite (c'est-à-dire celle que définit l'article 10 du décret), qui courra vraisemblablement du lundi 9 avril 2007 au vendredi 20 avril 2007<sup>(1)</sup>, est placée sous le signe d'une stricte égalité de traitement, tant pour les temps de parole (règle encore renforcée par l'exigence d'une égalité « à conditions de programmation comparables ») que pour les temps d'antenne.

Ce dispositif peut être résumé par le tableau suivant :

Dénomination de la période	Début et fin de périodes (dates vraisemblables)	Candidats concernés	Principe applicable au temps de parole	Principe applicable au temps d'antenne
Période préliminaire	Du 1 <sup>er</sup> décembre 2006 au 20 mars 2007	Candidats déclarés ou présumés	Equité entre candidats déclarés ou présumés	Equité entre candidats déclarés ou présumés, puis équité entre candidats

Période intermédiaire	Du 21 mars au 8 avril 2007	Candidats figurant sur la liste établie par le Conseil constitutionnel	Egalité entre candidats
Campagne proprement dite	Du 9 au 20 avril 2007 (pour le premier tour)		Egalité dans des conditions de programmation comparables

Les caractéristiques de la première période reprennent celles qui ont été définies en 2002 pour la « pré-campagne », en particulier la définition des candidats putatifs, l'appréciation du sérieux des « pré-candidatures » et la notion de traitement équitable. Au cours de cette période, le CSA distingue les candidats déclarés (c'est-à-dire ceux qui ont manifesté publiquement la volonté de prendre part à l'élection) et les candidats présumés, c'est-à-dire toute personne qui concentre autour d'elle des soutiens publics et significatifs à sa candidature.

Le début de la période préliminaire est fixé au 1<sup>er</sup> décembre 2006 de façon à ne pas faire peser de contraintes prématurées ou excessives sur les partis politiques, les équipes de campagne et la couverture de la vie politique par les médias.

La dernière période se caractérise par une égalité de traitement « arithmétique » entre candidats et ce, soulignons le, en dehors même des émissions de la grille officielle.

On a pu constater en 2002 à quelles difficultés cette exigence de rigoureuse égalité, qui plus est à conditions de programmation comparables, pouvait conduire avec 16 candidats. Il est donc opportun que, comme par le passé, cette période n'excède pas deux semaines pour le premier tour.

La période « intermédiaire » sera soumise à des exigences moins fortes que la période de campagne stricto sensu (équité et non égalité pour les temps d'antenne, égalité simple et non « égalité dans des conditions de programmation comparables » pour les temps de parole).

En revanche, elle sera soumise à des règles plus exigeantes que la période préliminaire (égalité et non équité pour les temps de parole).

Le respect de ces obligations d'équité ou d'égalité sera apprécié par le CSA selon un rythme qui, lui-aussi, diffère d'une période à l'autre :

- mensuel pour la première partie de la période préliminaire (c'est-à-dire jusqu'au 29 décembre 2006) ;
- bimensuel pour la partie de la période préliminaire allant du 30 décembre 2006 au 2 mars 2007,
- hebdomadaire jusqu'à la fin de la période préliminaire,
- hebdomadaire pour chacune des deux périodes suivantes.

Plus précisément :

a) Les temps relevés dans l'ensemble des programmes d'information (journaux ou émissions d'information quotidiennes, magazines ou émissions spéciales d'information) seront globalisés en vue de leur appréciation par le CSA, qui tiendra compte, en tant que de besoin, de la périodicité de certains de ces programmes.

b) Pendant la période préliminaire, l'équité concernant l'accès à l'antenne des candidats (déclarés ou présumés) et de leurs soutiens doit être respectée à la fois en temps cumulé écoulé depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2006 et :

- pour les 29 premiers jours de décembre 2006 ;
- par sous-période bimensuelle du samedi 30 décembre 2006 au vendredi 2 mars 2007 ;
- par sous-période hebdomadaire à compter du samedi 3 mars.

c) Pendant la période intermédiaire, le principe d'égalité applicable au temps de parole et le principe d'équité applicable au temps d'antenne doivent être respectés en temps cumulé sur l'ensemble de la période et par sous-période hebdomadaire.

d) Pendant la période de campagne au sens strict, le principe d'égalité doit être respecté :

- pour le premier tour de scrutin, sur l'ensemble de la campagne ;
- pour le second tour, d'une part, du lundi suivant le premier tour de scrutin au dimanche suivant, et, d'autre part, du lundi au vendredi

A noter que la recommandation n'exclut du décompte des temps de parole aucun propos tenu en qualité de candidat ou de soutien émanant de personnes investies de fonctions officielles si un tel soutien peut avoir un impact direct et significatif sur le scrutin en excédant manifestement le champ de compétences de la personnalité en cause.

## V – Autres éléments de la recommandation

En dehors des préconisations relatives à la couverture de l'actualité liée à la campagne présidentielle, la recommandation du CSA procède à un certain nombre de rappels.

Elle insiste à juste titre sur les règles à respecter outre-mer (dont toute une partie votera le samedi précédant le dimanche du scrutin en métropole, afin que ses électeurs ne soient pas influencés par la transmission de résultats partiels de métropole avant l'heure de fermeture des bureaux de vote).

Non moins à propos, la recommandation mentionne les prohibitions du code électoral rendues applicables à l'élection présidentielle par la loi organique :

- art. L. 49 (alinéa 2) : interdiction de tout message à caractère politique par tout moyen de communication au public par voie électronique <sup>(2)</sup> ;
- art. L. 52-1 (1<sup>er</sup> alinéa) : interdiction de tout procédé de publicité commerciale par tout moyen de communication audiovisuelle ;
- art. L. 52-1 (2<sup>ème</sup> alinéa) : interdiction de toute promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité locale ;
- art. L. 52-2 : interdiction de communiquer tout résultat électoral par tout moyen de communication au public par voie électronique, avant la fermeture du dernier bureau de vote.

Les prescriptions de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 (relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion) font l'objet, comme pour l'élection présidentielle précédente, d'une mention spéciale : pas de diffusion de résultats de sondages relatifs au scrutin le jour et la veille de celui-ci.

Enfin, la recommandation expose que restent en vigueur les règles applicables au traitement de l'actualité politique non liée à l'élection présidentielle, règles dont elle rappelle la teneur.

<sup>(2)</sup> Le libellé des articles L. 49 et L. 52-2 a été modifié par la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 sur la confiance dans l'économie numérique, qui a substitué les mots « communication au public par voie électronique » aux mots « communication audiovisuelle ».

## VI – Le « mode d'emploi » annexé à la recommandation

La substance de la recommandation est reprise, sous une forme plus maniable, dans un « guide d'utilisation » soumis, lui aussi à l'avis du Conseil constitutionnel. Cela n'avait pas été le cas du document analogue lors du dernier scrutin présidentiel.

## VII – Consultation des collectivités d'outre-mer

S'agissant d'un texte relatif à une élection nationale, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a considéré à juste titre que sa recommandation n'avait pas à être soumise pour avis aux institutions des collectivités régies par les articles 73, 74 et 77 de la Constitution. En particulier, ne trouvent pas à s'appliquer en l'espèce les dispositions de l'article 37 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie <sup>(3)</sup> et de l'article 25 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française <sup>(4)</sup>, qui prévoient que certaines décisions du CSA font l'objet d'une consultation des gouvernements de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française.

---

<sup>(1)</sup> Sauf dans la partie du territoire de la République où le premier tour aura lieu un samedi (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Pierre-et-Miquelon et Polynésie française) où elle s'achève le jeudi 19 avril 2007.

<sup>(2)</sup> Le libellé des articles L. 49 et L. 52-2 a été modifié par la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 sur la confiance dans l'économie numérique, qui a substitué les mots « communication au public par voie électronique » aux mots « communication audiovisuelle ».

<sup>(3)</sup> Le gouvernement local doit être consulté par le CSA sur « toute décision réglementaire ou individuelle relevant de sa compétence ou

concernant la société nationale de programme chargée de la conception et de la programmation d'émissions de télévision et de radiodiffusion sonore destinées à être diffusées outre-mer, lorsque ces décisions intéressent la Nouvelle-Calédonie ».

<sup>(4)</sup> L'article 25 de la loi organique du 27 février 2004 sur la Polynésie française reprend, sur ce point, les termes de l'article 37 de la loi organique du 19 mars 1999 sur la Nouvelle-Calédonie.