

**Décisions n<sup>os</sup> 2016-729 DC et 2016-730 DC du 21 avril 2016**

*Loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection  
présidentielle*

*Loi de modernisation de diverses règles applicables aux élections*

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 6 avril 2016, par le Premier ministre, en application des articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, de la loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution. Le Premier ministre a également déféré le même jour au Conseil constitutionnel, en application du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, la loi de modernisation de diverses règles applicables aux élections.

Le 5 novembre 2015, à l'initiative de M. Jean-Jacques Urvoas, alors président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, les députés membres du groupe socialiste, républicain et citoyen de l'Assemblée nationale ont déposé une proposition de loi organique et une proposition de loi ayant pour objet de modifier les règles relatives à l'élection du Président de la République.

Les deux textes, pour lesquels le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, ont été adoptés, en première lecture, par l'Assemblée nationale le 16 décembre 2015, puis par le Sénat le 18 février 2016. Les commissions mixtes paritaires (CMP) qui se sont réunies à la demande du Premier ministre pour examiner chacun de ces deux textes le 15 mars 2016 ne sont pas parvenues à un accord et l'Assemblée nationale a adopté les deux textes, en nouvelle lecture, le 24 mars 2016. Ils ont été rejetés par le Sénat le 31 mars 2016. L'Assemblée nationale les a adoptés définitivement le 5 avril 2016.

Dans sa décision n<sup>o</sup> 2016-729 DC du 21 avril 2016 relative à la loi organique, le Conseil constitutionnel a tout d'abord examiné si celle-ci avait été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues par la Constitution. Il a simplement relevé que les exigences procédurales résultant des trois premiers alinéas de l'article 46 de la Constitution ont été respectées (cons. 1). Il a ensuite procédé à l'examen des différentes dispositions de la loi organique, qu'il a dans son ensemble déclarée conforme à la Constitution, tout en formulant une réserve d'interprétation relative à son article 2.

Le présent commentaire évoque celles de ces dispositions de la loi organique qui ont appelé une motivation plus approfondie de la part du Conseil constitutionnel : d'une part, les dispositions de l'article 2 relatives aux

conditions de présentation des candidats à l'élection du Président de la République (I) et, d'autre part, les dispositions de l'article 4 relatives à la campagne audiovisuelle pour cette élection (II).

Par ailleurs, dans sa décision n° 2016-730 DC du 21 avril 2016, relative à la loi ordinaire, le Conseil constitutionnel s'est contenté de déclarer la procédure d'adoption de la loi ordinaire déférée conforme à la Constitution (III).

## **I. – Les règles de transmission au Conseil constitutionnel des présentations des candidats à l'élection présidentielle (article 2 de la loi organique)**

### **A. – Les règles actuelles et les observations du Conseil constitutionnel sur l'élection de 2012**

L'article 2 de la loi organique détermine les modalités selon lesquelles les présentations des candidats à l'élection présidentielle doivent parvenir au Conseil constitutionnel.

Le premier alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précise seulement aujourd'hui que les présentations des candidats à l'élection présidentielle sont « *adressées* » au Conseil constitutionnel. Ces « *parrainages* » doivent parvenir au Conseil constitutionnel entre la publication du décret de convocation des électeurs et le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin à 18 heures.

Le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 rappelle que chaque « *parrain* » ne peut effectuer de présentation que pour un seul candidat, ce qui ressort de l'économie générale de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962. Ce décret prévoit que les présentations sont rédigées sur des formulaires imprimés par les soins de l'administration conformément au modèle arrêté par le Conseil constitutionnel. Chaque « *parrain* » reçoit ainsi en principe, dès la publication du décret de convocation des électeurs, un formulaire de parrainage ainsi qu'une enveloppe postale à l'adresse du Conseil constitutionnel. Chaque présentation doit être rédigée en lettres majuscules et revêtue de la signature manuscrite de son auteur, en précisant le mandat au titre duquel il agit. Par ailleurs, les présentations adressées au Conseil constitutionnel ne peuvent faire l'objet d'aucun retrait après leur envoi ou leur dépôt.

En pratique, ces « *parrainages* » sont expédiés par l'auteur de la présentation par voie postale ou déposés auprès du Conseil constitutionnel. Une règle dérogatoire permet, en raison des contraintes particulières d'acheminement, aux « *parrains* » situés outre-mer ou à l'étranger de déposer leur présentation, selon le cas, auprès du représentant de l'État dans les départements et collectivités d'outre-mer, ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, ou auprès de l'ambassadeur ou du

chef de poste consulaire à l'étranger.

Ces règles permettent ainsi à un représentant du candidat ou de son équipe de campagne de collecter les « *parrainages* » auprès des élus et de les déposer, pour leur compte, auprès du Conseil constitutionnel.

Dans ses observations sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012<sup>1</sup>, le Conseil constitutionnel avait regretté cette situation, soulignant que « *faute de texte encadrant les modalités d'acheminement des formulaires de présentation vers le Conseil constitutionnel, il était jusqu'à présent toléré que des formulaires de présentation puissent être recueillis par les bénéficiaires de ces présentations ou leurs équipes de campagne pour être ensuite remis au Conseil* ». Il a ajouté que « *cette pratique peut porter atteinte au caractère personnel et volontaire de l'acte de présentation d'un candidat* ».

Le Conseil constitutionnel relevait qu'« *un acheminement par voie exclusivement postale des envois adressés par les élus eux-mêmes pourrait écarter ce risque d'instrumentalisation, renforcer la sérénité de ces opérations et diminuer les pressions, parfois fortes, auxquelles sont soumis notamment des maires de communes rurales* ». Il recommandait ainsi que « *l'envoi postal du formulaire adressé au Conseil constitutionnel [soit] assuré par l'élu qui présente un candidat et que ce formulaire [parvienne] au Conseil dans l'enveloppe postale prévue à cet effet* ».

## **B. – Les modifications apportées par l'article 2 de la loi organique et leur contrôle**

L'article 2 de la loi organique s'inspire des recommandations du Conseil constitutionnel.

S'agissant des présentations, le paragraphe I de l'article 2 fixe trois règles :

- elles sont rédigées sur ces formulaires et revêtues de la signature de leur auteur ;
- elles sont adressées au Conseil constitutionnel, avec le maintien des règles dérogatoires pour l'outre-mer et l'étranger en permettant le dépôt auprès du réseau préfectoral, diplomatique ou consulaire<sup>2</sup> ;
- elles sont transmises par voie postale, au moyen de l'enveloppe envoyée à cet

---

<sup>1</sup> Décision n° 2012-155 PDR du 21 juin 2012, *Observations sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012*.

<sup>2</sup> Sur ce point, le texte organique reprend les règles qui figuraient jusqu'alors dans le décret du 8 mars 2001 : le représentant de l'Etat, l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire délivre un récépissé au « parrain » et notifie « par la voie la plus rapide », après en avoir délivré récépissé, la présentation reçue au Conseil constitutionnel.

effet aux élus.

En ce qui concerne les formulaires et les enveloppes devant être utilisés, le texte prévoit qu'ils sont « *imprimés par les soins de l'administration conformément aux modèles arrêtés par le Conseil constitutionnel* ». Auparavant, le décret du 8 mars 2001 comprenait ces dispositions, à l'exception de la mention des enveloppes.

Par ailleurs, le paragraphe I prévoit que la transmission des présentations peut s'effectuer par voie électronique. Cette transmission électronique est toutefois, en application du paragraphe III, « *applicable à compter d'une date fixée par décret et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2020* ».

Compte tenu du délai requis pour mettre en œuvre la dématérialisation des « *parrainages* », l'Assemblée nationale avait en effet adopté, en séance publique, un amendement du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission, pour permettre à un décret de fixer les conditions de mise œuvre de cette dématérialisation, ainsi que la date d'entrée en vigueur du recueil électronique des « *parrainages* ».

Ces dispositions, fidèles aux recommandations du Conseil constitutionnel lui-même et qui ont pour principal effet d'élever des règles du niveau réglementaire au niveau organique, ne soulevaient pour l'essentiel pas de difficulté constitutionnelle.

En particulier, les règles dérogatoires applicables outre-mer et à l'étranger ne semblaient pas contestables sur le fondement du principe d'égalité, compte tenu de la différence de situation avec la métropole.

L'exclusivité donnée à l'envoi « *par voie postale* » a toutefois conduit le Conseil constitutionnel à donner une précision ainsi qu'à formuler une réserve d'interprétation.

En premier lieu, l'expression « *par voie postale* » ne renvoie pas seulement à l'opérateur historique, ni à la voie d'acheminement classique (le courrier standard). Tout prestataire de service postal, au sens du code des postes et communications électroniques, dès lors qu'il est autorisé par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), doit pouvoir acheminer les enveloppes et les formulaires requis par le texte déféré. La question peut ne pas être qu'anecdotique ou juridique dès lors que le délai imparti pour acheminer les présentations expire un vendredi à 18 heures. On ne peut exclure l'arrivée de courriers express qui ne sont pas transportés par l'opérateur historique. En revanche, il ne fait pas de doute que les nouvelles dispositions interdiront de recueillir des parrainages déposés au Conseil par

toute autre voie, y compris lorsque c'est le parrain lui-même qui apporte son parrainage. Un porteur qui ne peut faire état de son appartenance à un opérateur de service postal agréé par l'ARCEP ne pourra pas déposer la présentation d'un candidat dans les conditions requises par la loi organique. Le Conseil constitutionnel a donc relevé *« que les personnes habilitées à présenter un candidat peuvent recourir à tout opérateur postal agréé en vertu de la réglementation en vigueur afin de faire parvenir leur présentation au Conseil constitutionnel ; qu'il incombera à ces personnes de tenir compte du délai d'acheminement normal du courrier et de remettre en temps utile leur présentation à un opérateur postal afin que celle-ci parvienne au Conseil constitutionnel avant l'expiration du délai fixé par le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 et qu'elle puisse être valablement prise en compte »* (cons. 5).

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs considéré que les hypothèses de difficultés dans l'expédition et l'acheminement du courrier en raison de circonstances de force majeure ne peuvent être totalement exclues. S'agissant cependant de l'élection présidentielle, compte tenu du texte même de la loi organique et de la rigueur que son organisation impose, il devrait en principe être exclu d'accepter une présentation parvenue au Conseil constitutionnel postérieurement à 18 heures, le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin, quels que soient les éventuels désordres constatés. Le Conseil a toutefois tempéré cette exigence, en relevant que *« les dispositions de l'article 2 ne sauraient avoir pour objet ou pour effet, sans méconnaître le principe d'égalité entre candidats, de faire obstacle à ce que, saisi par des personnes habilitées à présenter des candidats à l'élection du Président de la République, le Conseil constitutionnel puisse prendre en considération des circonstances de force majeure ayant gravement affecté l'expédition et l'acheminement des présentations dans les jours précédant l'expiration du délai de présentation des candidats à l'élection du Président de la République »* (cons. 6).

Cette réserve d'interprétation demeure de portée très limitée, se bornant à donner au Conseil une latitude d'appréciation pour, le cas échéant, prendre en considération des circonstances de force majeure. Elle ne devrait en aucune manière conduire les citoyens habilités à présenter des candidats à retarder l'envoi de leur présentation jusqu'aux derniers jours précédant l'expiration du délai de présentation.

## **II. – Le traitement par les médias audiovisuels de la campagne pour l'élection présidentielle (article 4 de la loi organique)**

### **A. – Les règles actuelles et les observations du Conseil constitutionnel sur l'élection de 2012**

Afin de garantir le pluralisme des opinions et la loyauté de la compétition électorale, le traitement de la campagne présidentielle par les médias audiovisuels est encadré par des règles placées sous le contrôle du conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (CNCCEP).

La campagne audiovisuelle, au sens juridique du terme, ne débute que deux semaines avant le premier tour. Cependant, la question de l'accès aux médias audiovisuels se pose en amont de cette période de campagne proprement dite. C'est une recommandation du CSA qui fixe les règles en la matière<sup>3</sup>.

Une première période, dite préliminaire, débute à une date fixée par le CSA (généralement au début de l'année de l'élection) et s'achève la veille de la publication au *Journal officiel* de la liste des candidats. Pendant cette première période, les médias audiovisuels doivent respecter, à l'égard des candidats déclarés ou présumés, le principe d'équité dans la répartition du temps de parole (c'est-à-dire la diffusion de toutes les interventions d'un candidat ou de ses soutiens) et du temps d'antenne (incluant, outre le temps de parole, l'ensemble des éléments éditoriaux consacrés à un candidat et à ses soutiens). L'équité se caractérise par sa plus grande souplesse d'application qu'une stricte règle d'égalité.

La deuxième période, dite intermédiaire, s'étend de la date de publication au *Journal officiel* de la liste des candidats à la veille de l'ouverture de la campagne officielle. Les candidats bénéficient alors de l'égalité des temps de parole et de l'équité des temps d'antenne. Avant l'élection de 2007, cette période ne durait que quelques jours. Du fait de la réforme de 2006 qui a avancé la date limite de réception par le Conseil constitutionnel des parrainages des candidats, la publication de la liste des candidats intervient plus tôt qu'auparavant. En 2012, la période intermédiaire a duré du 20 mars au 8 avril.

La troisième période, celle de campagne officielle, s'étend du deuxième lundi précédant le premier tour de scrutin jusqu'à la veille de ce dernier à zéro heure. Le principe d'égalité s'applique alors aussi bien au temps d'antenne qu'au temps

---

<sup>3</sup> Cette recommandation est prise sur le fondement des dispositions des articles 1<sup>er</sup> et 13 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la communication (et cf. CE, 7 mars 2007, *Mme Lepage*, n°300385). Voir également, de manière générale : M.-L. Denis, « La régulation audiovisuelle et l'élection présidentielle », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012 n°34 p. 23.

de parole. Il en va de même pour la campagne en vue du second tour.

La pertinence de ces règles a été mise en cause lors des scrutins présidentiels de 2007 et de 2012. C'est principalement la période intermédiaire qui a suscité des critiques et des propositions de réforme de la part du Conseil constitutionnel, de la CNCCEP, du CSA ou encore de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique<sup>4</sup>. La durée de la période intermédiaire étant d'environ trois semaines, les radios et télévisions sont tenues de respecter l'égalité des temps de parole pendant les cinq semaines qui précèdent le premier tour de scrutin. Cette stricte règle d'égalité a été critiquée comme étant arithmétique, formaliste et déconnectée de la réelle représentativité électorale des candidats<sup>5</sup>.

Le Conseil constitutionnel avait relevé dans ses observations sur l'élection présidentielle de 2012 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. La définition des critères objectifs et rationnels en fonction desquels cette représentativité s'apprécierait relève de la compétence du législateur organique. L'application du dispositif ainsi déterminé incomberait au Conseil supérieur de l'Audiovisuel* »<sup>6</sup>.

## **B. – Les modifications apportées par l'article 4 de la loi organique**

L'article 4 insère dans l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 un nouveau paragraphe I *bis* fixant les règles applicables au traitement audiovisuel de la campagne pour l'élection du Président de la République, lequel recouvre, d'une part, la reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et, d'autre part, la présentation de leur personne (cette formulation correspond au « *temps d'antenne* » et au « *temps de parole* »)

Les premier à quatrième alinéas de ce paragraphe I *bis* déterminent les règles applicables pendant la période intermédiaire :

---

<sup>4</sup> Décision n° 2012-155 PDR du 21 juin 2012 précitée ; rapport établi par la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle, Journal officiel du 17 juillet 2012 ; CSA, Rapport sur l'élection présidentielle de 2012. Bilan et propositions, novembre 2012 ; 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 ; Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par M. Lionel Jospin, « *Pour un renouveau démocratique* », novembre 2012.

<sup>5</sup> En 2012, neuf directeurs de rédactions de chaînes de radio et de télévision avaient adressé une lettre ouverte au président du Conseil constitutionnel contestant le dispositif actuel, tandis que onze médiateurs de presse avaient dénoncé le caractère « inapplicable » des règles fixées par le CSA.

<sup>6</sup> Décision n° 2012-155 PDR du 21 juin 2012 précitée.

– le premier alinéa prévoit que les éditeurs de services de communication audiovisuelle sont tenus de respecter, sous le contrôle du CSA, le principe d'équité en ce qui concerne tant la reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats que la présentation de leur personne ;

– les deuxième à quatrième alinéas définissent les critères en fonction desquels le principe d'équité devra être appliqué par les chaînes de radio et de télévision et confient au CSA le soin de veiller au respect de ce principe. Deux critères sont fixés : la « *représentativité des candidats, appréciée, en particulier, en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats ou par les partis et groupements politiques qui les soutiennent et en fonction des indications de sondages d'opinion* » ; la « *contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral* ».

Le cinquième alinéa du paragraphe I *bis* détermine les règles applicables pendant la période de campagne officielle. Les éditeurs de services de communication audiovisuelle sont alors tenus de respecter le principe d'égalité, sous le contrôle du CSA.

Le sixième alinéa de ce paragraphe I *bis* précise que le respect des principes d'équité et d'égalité est assuré, sous le contrôle du CSA, « *dans des conditions de programmation comparables* ».

Enfin, le dernier alinéa du paragraphe I *bis* fait obligation au CSA de publier « *au moins une fois par semaine* », en « *open data* », le relevé des temps reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et que pour la présentation de leur personne du début de la période intermédiaire jusqu'à la fin de la campagne officielle.

## **C. – La constitutionnalité de l'article 4 de la loi organique**

Le Conseil a déclaré les dispositions de l'article 4 conformes à la Constitution. Les dispositions de cet article relatives à l'application du principe d'équité pendant la période intermédiaire, qui avaient été critiquées lors des travaux parlementaires, ont particulièrement retenu l'attention du Conseil constitutionnel.

### **1. – La conciliation entre le pluralisme des courants d'idées et d'opinions et la liberté de communication**

Dans un premier temps, le Conseil constitutionnel a contrôlé si, en adoptant ces dispositions, le législateur a opéré une juste conciliation entre les exigences constitutionnelles de pluralisme des courants d'idées et d'opinions et de liberté de communication.

Le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinion, consacré au troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 après avoir été dégagé de façon jurisprudentielle par le Conseil constitutionnel, conduit à un contrôle exigeant des dispositions relatives aux partis politiques ou aux campagnes électorales.

Ainsi, le Conseil constitutionnel censure une aide aux partis et groupements qui est subordonnée à une condition minimale d'audience « *de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions* »<sup>7</sup>.

S'il admet que le législateur a pu réserver la participation à la campagne audiovisuelle pour un référendum aux seuls partis et groupements habilités par la commission de contrôle de la consultation à Mayotte, c'est « *compte tenu du caractère limité du temps d'antenne disponible à la radio et à la télévision pour la campagne officielle* » et dans la mesure où « *le critère de représentativité retenu par le législateur (...) présente un caractère objectif* »<sup>8</sup>.

La valeur constitutionnelle du principe de libre communication des pensées et des opinions a été affirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984 : « *Considérant que l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 énonce : "La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi" ;*

*« Considérant que le principe ainsi proclamé ne s'oppose point à ce que le législateur, compétent aux termes de l'article 34 de la Constitution pour fixer "les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques", édicte des règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer ;*

*« Considérant que, cependant, s'agissant d'une liberté fondamentale, d'autant plus précieuse que son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale, la loi ne peut en réglementer l'exercice qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec celui d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle »*<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, *Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*, cons. 9 à 14.

<sup>8</sup> Décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, *Loi organisant une consultation de la population de Mayotte*, cons. 19 à 21.

<sup>9</sup> Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, cons. 35 à 38.

Le Conseil constitutionnel, lorsqu'il a contrôlé les dispositions de la loi relative à la liberté de communication confiant à l'autorité administrative indépendante à laquelle a succédé le CSA le soin de veiller par ses recommandations au respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion, en particulier pour les émissions d'information politique, a relevé que ces dispositions « *permettent d'assurer le respect de l'objectif de pluralisme dans le secteur public de la communication audiovisuelle* »<sup>10</sup>.

Le contrôle des dispositions de cette loi avait également fait apparaître la nécessaire conciliation que le législateur doit opérer entre l'exercice de la liberté de communication et d'autres exigences de valeur constitutionnelle : « *Considérant qu'il appartient au législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, de concilier, en l'état actuel des techniques et de leur maîtrise, l'exercice de la liberté de communication telle qu'elle résulte de l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme, avec, d'une part, les contraintes techniques inhérentes aux moyens de la communication audiovisuelle et, d'autre part, les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels auxquels ces modes de communication, par leur influence considérable, sont susceptibles de porter atteinte* »<sup>11</sup>.

En l'espèce, au regard du principe de pluralisme des idées et des opinions, les dispositions de l'article 4 relatives à l'application du principe d'équité pendant la période intermédiaire pouvaient être regardées comme conservatrices de situations acquises. La condition de « *représentativité* », insérée au troisième alinéa du paragraphe I *bis* de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 s'apprécie en effet en fonction des « *résultats obtenus aux plus récentes élections* ». Il pouvait être reproché aux dispositions de cet article d'avoir un effet cumulatif : les candidats les plus « *représentatifs* » ayant un accès favorisé aux médias ont ainsi plus de chances de faire valoir leurs thèses, donc d'être élus, ce qui renforcerait les candidats soutenus par les partis en place.

Cette atteinte au pluralisme serait d'autant plus sensible que cette période intermédiaire est désormais plus longue que la période de campagne officielle.

Toutefois, cette atteinte au pluralisme est contrebalancée par le fait que la « *clarté du débat électoral* » est favorisée par une prise en compte plus réaliste de la représentativité des candidats et, par conséquent, de l'importance respective des uns et des autres dans le débat public. Elle est également

---

<sup>10</sup> Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, cons. 14 à 16.

<sup>11</sup> *Idem*, cons. 9.

contrebalancée par la liberté accrue qui est ainsi donnée aux éditeurs de services de communication audiovisuelle dans le traitement de l'information pendant la période intermédiaire.

Dans la décision n° 2016-729 DC commentée, après avoir rappelé ses considérants de principe en matière de pluralisme des courants d'idées et d'opinions (cons. 10) et de liberté de communication (cons. 11), le Conseil constitutionnel a considéré « *qu'il appartient au législateur organique, compétent en vertu de l'article 6 de la Constitution pour fixer les règles concernant l'élection du Président de la République, de concilier l'exercice de la liberté de communication avec le principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions* » (cons. 12).

Il a ensuite relevé les objectifs poursuivis par les dispositions de l'article 4 : « *en prévoyant l'application du principe d'équité au traitement audiovisuel des candidats à l'élection du Président de la République pendant la période allant de la publication de la liste des candidats jusqu'à la veille du début de la campagne « officielle », le législateur organique a, d'une part, entendu favoriser, dans l'intérêt des citoyens, la clarté du débat électoral ; qu'il a entendu, d'autre part et dans le même but, accorder aux éditeurs de services de communication audiovisuelle une liberté accrue dans le traitement de l'information en période électorale, qui ne saurait remettre en cause les principes fixés par le législateur et dont l'application relève du conseil supérieur de l'audiovisuel* » (cons. 13).

Le Conseil constitutionnel a également pris en considération, pour opérer son contrôle, le fait que l'articulation entre les médias audiovisuels et la campagne pour l'élection présidentielle n'est plus la même que celle qui pouvait exister lorsque le nombre de chaînes télévisées demeurait limité et que leur place dans l'information des citoyens en période électorale était prépondérante : « *que, si ces éditeurs conservent un rôle déterminant de diffusion de l'information à destination des citoyens en période électorale, leur diversité a été renforcée ; qu'il existe en outre d'autres modes de diffusion qui contribuent à l'information des citoyens en période électorale sans relever de réglementations identiques* » (cons. 13).

Le Conseil a alors considéré « *que, compte tenu de ces évolutions, en adoptant les dispositions de l'article 4 de la loi organique, le législateur a opéré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles de pluralisme des courants d'idées et d'opinions et de liberté de communication* » (cons. 13).

## 2. – Le respect du principe d'égalité

Dans un deuxième temps, le Conseil constitutionnel a contrôlé les dispositions de l'article 4 relatives à l'application du principe d'équité pendant la période intermédiaire au regard du principe d'égalité devant le suffrage, lequel résulte de la combinaison de l'article 3 de la Constitution et de l'article 6 de la Déclaration de 1789.

Si ce principe conduit principalement à contrôler des dispositions applicables aux électeurs, il est parfois utilisé pour s'assurer que l'égalité entre les candidats à une élection n'est pas méconnue. En ce sens, on peut citer l'exemple récent de la décision n° 2014-709 DC, dans laquelle le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions suspendant de façon rétroactive la disposition du code électoral interdisant à un membre du Parlement de couvrir des dépenses électorales au moyen de l'indemnité représentative de frais de mandat, en jugeant « *que ces dispositions instaurent, entre les candidats aux élections départementales qui sont membres du Parlement, selon qu'ils avaient ou non utilisé conformément à leur destination les indemnités et les avantages en nature mis à leur disposition pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat, des différences de traitement qui méconnaissent le principe d'égalité des candidats devant le suffrage* »<sup>12</sup>.

Dans la décision n° 2016-729 DC commentée, le Conseil constitutionnel a d'abord constaté que les dispositions de l'article 4 « *prévoient une égalité de traitement audiovisuel des candidats à l'élection du Président de la République à compter du début de la campagne "officielle"* » (cons. 14).

En ce qui concerne l'application d'un principe d'équité pendant la période intermédiaire, s'il a admis que ce principe introduit une différence de traitement entre candidats se trouvant dans la même situation, il a néanmoins considéré que cette différence de traitement est justifiée par le motif d'intérêt général qui s'attache à la clarté du débat électoral : « *en prévoyant l'application d'un principe d'équité pendant la période allant de la publication de la liste des candidats jusqu'à la veille du début de la campagne « officielle », ces dispositions permettent que soient traités différemment des candidats qui sont à ce titre dans la même situation ; que cette différence de traitement, justifiée par le motif d'intérêt général de clarté du débat électoral, est en rapport direct avec l'objet de la loi, qui est de prendre en compte l'importance relative des candidats dans le débat public* » (cons. 14). Le Conseil en a déduit que l'article 4 ne méconnaît pas le principe d'égalité devant le suffrage qui découle de l'article 3 de la Constitution et de l'article 6 de la Déclaration de 1789.

---

<sup>12</sup> Décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015, *Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, cons. 34.

### **3. – L’absence d’incompétence négative du législateur organique**

Enfin, dans un dernier temps, le Conseil constitutionnel s’est assuré que le législateur organique n’avait pas méconnu l’étendue de sa compétence en confiant au CSA le soin de veiller au respect, par les éditeurs de services audiovisuels, des principes d’équité et d’égalité pendant la période intermédiaire puis pendant la période de campagne officielle. Il a rappelé la mission générale confiée au CSA par l’article 13 de la loi du 30 septembre 1986, avant de relever que les deux critères permettant de définir le principe d’équité, fixés par le législateur organique, « *sont de nature à permettre d’assurer un traitement équitable des candidats à l’élection du Président de la République* » (cons. 15).

Il a également relevé « *qu’il appartient au conseil supérieur de l’audiovisuel de veiller à l’application de ces critères et, en outre, de préciser les "conditions de programmation comparables" destinées à assurer le respect des principes d’équité, puis d’égalité à compter de la publication de la liste des candidats ; que les mesures arrêtées par le conseil supérieur de l’audiovisuel, qui ne sauraient ajouter d’autres critères ou conditions à ceux relevant de la loi organique, sont soumises à l’avis préalable du Conseil constitutionnel et, le cas échéant, au contrôle du juge de l’excès de pouvoir* ». Dans ces conditions, le Conseil a considéré que, le législateur organique n’avait pas méconnu l’étendue de sa compétence (cons. 15).

Au terme de ce contrôle, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions de l’article 4 de la loi organique conformes à la Constitution.

### **III. – Le contrôle de la loi ordinaire par le Conseil constitutionnel (décision n° 2016-730 DC)**

Dans sa décision n° 2016-730 DC du 21 avril 2016, relative à la loi ordinaire, le Conseil constitutionnel était, pour la première fois depuis sa décision n° 2011-630 DC du 26 mai 2011<sup>13</sup>, saisi d’une loi ordinaire par le Premier ministre sans que soit formulé à cette occasion aucun grief – la saisine étant concomitante à la transmission d’une loi organique avec laquelle elle a un lien.

Une telle saisine est pleinement justifiée : elle permet de suspendre la promulgation du texte ordinaire et d’éviter qu’il ne soit ainsi promulgué avant le texte organique ; elle permet également d’éviter que le texte ordinaire soit

---

<sup>13</sup> Décision n° 2011-630 DC du 26 mai 2011, *Loi relative à l’organisation du championnat d’Europe de football de l’UEFA en 2016*.

promulgué alors qu'il comprendrait des dispositions en relation avec une disposition organique déclarée inconstitutionnelle<sup>14</sup>.

Pour autant, si, avant sa décision n° 2011-630 DC du 26 mai 2011, le Conseil constitutionnel examinait dans un tel cas les dispositions de la loi ordinaire déferée<sup>15</sup>, il a considéré que cette décision du 26 mai 2011 devait le conduire, lorsqu'il est saisi d'une loi ordinaire sans qu'aucun grief ne soit formulé à son encontre, à n'examiner désormais que la régularité de la procédure d'adoption de la loi déferée et, le cas échéant, les motifs d'inconstitutionnalité ressortant des travaux parlementaires ou qu'il y aurait lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office.

En l'espèce, M. Christophe Béchu, rapporteur de la proposition de loi au Sénat avait avancé que l'article 2, introduit par voie d'amendement en première lecture à l'Assemblée nationale alors qu'il portait uniquement sur des règles applicables à des élections autres que l'élection présidentielle, était un cavalier législatif<sup>16</sup>. Ce motif particulier d'inconstitutionnalité ressortant des travaux parlementaires, le Conseil constitutionnel l'a expressément examiné, pour l'écarter (cons. 2).

De la même manière, le Conseil a également écarté l'inconstitutionnalité procédurale qui avait été alléguée en nouvelle lecture par Mme Elisabeth Pochon<sup>17</sup>, à l'encontre des modifications apportées en première lecture au Sénat à l'article 6, relatif aux règles applicables aux sondages en matière électorale (cons. 3)

Après avoir également relevé que la procédure d'adoption de la loi déferée était dans son ensemble conforme à la Constitution (cons. 4), et qu'il n'y avait lieu de d'examiner d'office aucune disposition de la loi déferée, le Conseil s'est contenté de déclarer la procédure d'adoption de la loi déferée conforme à la Constitution (art. 1<sup>er</sup> de la décision n° 2016-730 DC).

---

<sup>14</sup> Pour un exemple récent en sens contraire, on peut citer la censure de l'article 3 de la loi organique relative à l'indépendance de l'audiovisuel public par la décision n° 2013-677 DC du 14 novembre 2013, *Loi organique relative à l'indépendance de l'audiovisuel public*, alors que les dispositions ordinaires qui étaient prises par coordination avec cet article censuré n'ont pas été censurées, la loi relative à l'indépendance de l'audiovisuel public n'étant pas déferée au Conseil constitutionnel.

<sup>15</sup> Pour un exemple en ce sens, voir la décision n° 2010-610 DC du 12 juillet 2010, *Loi relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution*.

<sup>16</sup> M. Christophe Béchu avait soutenu cette thèse tant en première lecture (Rapport n° 389, 10 février 2016, Sénat, p. 50) qu'en nouvelle lecture (Rapport n° 510, 30 mars 2016, Sénat, p. 13).

<sup>17</sup> Voir en ce sens le Rapport n°s 3597-3598, 23 mars 2016, Assemblée nationale, p. 49.