

N° 128

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 décembre 1985.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à tenir compte des nouveaux procédés de communication
pour la prospection politique et la propagande électorale.*

PRÉSENTÉE

Par M. Jacques THYRAUD,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La réglementation électorale, contenue dans le code électoral et dans des lois sectorielles, manque de cohérence et de réalisme.

Elle fixe au centimètre près la dimension des circulaires et des bulletins de vote, le nombre de panneaux d'affichage dans chaque commune, mais elle ignore l'emploi des gigantesques affiches qui, posées avant l'ouverture officielle de la campagne, subsistent jusqu'après sa clôture. Selon la tradition, les représentants du pouvoir exécutif s'abstiennent de participer aux cérémonies publiques durant la campagne, par contre les ministres sont plus que jamais présents devant les micros et les caméras.

Le contentieux électoral s'est dégagé des règles les plus désuètes, et il n'est pas concerné par ce qui se produit immédiatement avant la campagne. Il applique généralement la solution suivante : l'annulation d'une élection n'est prononcée que si l'écart entre le nombre des voix recueillies est susceptible d'avoir été faussé par les manœuvres dénoncées.

Le caractère contradictoire du débat politique est ainsi protégé tant bien que mal, mais seulement pendant une période très brève.

Il faudra bien qu'intervienne une réforme d'ensemble qui tienne compte des techniques modernes de persuasion, et de la nécessité d'un financement clair des partis politiques et des campagnes électorales.

Cette réforme avait été promise en 1981. Elle n'a pas été faite.

La présente proposition de loi n'a pas l'ambition de la réaliser. Elle n'a aucun caractère exhaustif. Elle tend seulement à régler, à la veille d'une double consultation électorale, quelques-unes des difficultés qui se présentent et qui sont de vrais problèmes. Plusieurs d'entre eux ont été reconnus comme tels par les instances spécialisées qui ont eu à en connaître.

RÉPARTITION DES TEMPS D'ANTENNE

Il existe une commission nationale de contrôle créée en 1964 pour veiller à la régularité de la campagne électorale lors des élections présidentielles. Pour toutes les autres élections la Haute Autorité de l'audiovisuel est compétente (art. 14 alinéa II de la loi du 29 juillet 1982).

Sa jurisprudence est adaptée au cadre de chaque élection. Pour les élections de novembre 1984 en Nouvelle-Calédonie, elle a attribué le même temps d'antenne à chacune des listes en présence, ce qui a soulevé des critiques de la part des listes présentant des candidats dans toutes les circonscriptions.

Pour les élections cantonales des 10 et 17 mars 1985, elle recommanda le respect du principe d'égalité entre les candidats. Sur le plan national, elle appliqua la règle du partage du temps entre les interventions du gouvernement, de la majorité, et de l'opposition.

Cette règle n'est pas équitable en ce qu'elle permet de doubler le temps réservé à la majorité, en y ajoutant le poids de celui du gouvernement. Une modification de l'article 23 de la loi du 29 juillet 1982 s'impose à ce sujet.

D'autre part l'adoption du scrutin proportionnel brise la bipolarisation. Elle ne trouvera réellement à s'exprimer qu'au deuxième tour des présidentielles. Les notions de majorité et d'opposition sont ainsi rendues fluctuantes.

D'ores et déjà la rupture de l'union de la gauche fait passer le parti communiste dans l'opposition. Cela implique-t-il que le temps d'antenne des partis de droite sera réduit à son profit, tandis que cet allègement profitera au parti socialiste ?

Dans ce nouveau contexte, il est nécessaire d'inscrire dans la loi ce qui a été exprimé le 11 janvier 1983 dans une décision de la Haute-Autorité, c'est-à-dire que « toute les parties prenantes doivent pouvoir se faire entendre dans des conditions d'expression semblables ».

AFFICHAGE PUBLICITAIRE A CARACTÈRE POLITIQUE

L'affichage est une des modalités de la liberté d'expression. Il n'est pas possible de l'interdire en dehors des campagnes électorales sous le seul prétexte qu'il aurait un caractère politique.

Les formations politiques se disputent les meilleurs emplacements. Leurs conseils en communication les utilisent pour des images et des messages percutants. Par rapport aux efforts déployés dans ce domaine par des publicitaires qui rivalisent de talent, les prescriptions du code électoral paraissent dérisoires.

La question qui se pose est de savoir si ce qui est permis avant l'ouverture de la campagne peut être toléré après. Interprétant strictement les textes actuellement en vigueur, la jurisprudence considère que les affiches placées antérieurement à l'ouverture officielle de la campagne peuvent subsister durant celle-ci.

Une prime est ainsi offerte aux plus puissantes formations, ce qui est contraire aux principes démocratiques de l'égalité entre les candidats au moment où s'opère le choix de l'électeur.

Il serait normal que ces affiches soient supprimées à l'ouverture officielle de la campagne, et ce sous la responsabilité pénale des agences de publicité qui possèdent les panneaux.

PUBLIPOSTAGE

Les formations politiques ont compris l'intérêt que présente le « mailing » ou « publipostage », selon l'expression retenue par la commission de terminologie de l'informatique. Ce procédé a fait la prospérité des entreprises de vente par correspondance. Il s'appuie sur la recherche et la sollicitation de groupes ayant un comportement homogène.

A l'occasion des derniers scrutins, la Commission nationale de l'informatique et des libertés a été saisie de nombreuses plaintes pour détournement de finalité de certains fichiers publics et privés. Elle a eu également à connaître de réclamations pour l'envoi de propagande et de demandes de fonds, en dehors de la période électorale, sur la base de fichiers privés dont la déclaration d'existence ne comporte pas les partis politiques comme destinataires.

La C.N.I.L. a ainsi été dans l'obligation d'émettre, le 5 novembre 1985, une recommandation dans laquelle elle énumère un certain nombre de fichiers dont l'emploi est absolument prohibé pour un tel usage. Elle indique en outre ceux qu'il est possible d'utiliser, en respectant des conditions. Parmi eux se trouve le fichier constitué par la liste électorale établie dans chaque commune.

Dans la mesure où comme pour l'affichage, il n'est pas possible d'interdire le publipostage à caractère politique, il est préférable qu'il repose sur la liste électorale plutôt que sur des fichiers constitués pour une toute autre finalité.

Malheureusement si la loi du 17 juillet 1978 permet à tout moment et de plein droit la communication de la liste électorale, celle du 6 janvier 1978 n'en prévoit l'utilisation que sous le contrôle de la commission de propagande, laquelle n'est mise en place que vingt jours avant les élections.

Une réforme législative s'impose pour faciliter le publipostage au moyen de la liste électorale, ce qui éviterait l'utilisation frauduleuse d'autres fichiers.

En dehors des problèmes d'information et de propagande qu'il ne faut pas craindre d'aborder de front, le financement des partis politiques trouverait ainsi un début de solution.

Cependant, pour respecter l'égalité entre les candidats durant la campagne officielle, il serait nécessaire que comme pour l'affichage publicitaire, le publipostage cesse dès son ouverture.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Le premier alinéa de l'article 33 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le Président de la République et le Gouvernement peuvent à tout moment faire programmer et diffuser toutes déclarations ou communications qu'ils jugent nécessaires. Durant les campagnes électorales ces déclarations et communications ne peuvent avoir qu'un caractère limité aux besoins de l'Etat. La présence à la radio ou à la télévision des membres du Gouvernement s'impute sur le temps d'antenne réservé à la formation politique à laquelle ils appartiennent. »

Art. 2.

Le troisième alinéa du paragraphe II de l'article 14 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 précitée, est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales. Toutes les parties prenantes doivent alors pouvoir se faire entendre dans des conditions d'expression semblables. »

Art. 3.

L'article L. 51 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Tout affichage sur des panneaux publicitaires est interdit durant la campagne électorale. S'il est antérieur à celle-ci, il doit être supprimé dès son ouverture, sous peine des sanctions de l'article L. 90-I à l'égard de l'entreprise qui a concédé ses emplacements publicitaires. »

Art. 4.

L'article L. 52-1 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La même interdiction s'applique aux opérations de publi-postage. »

Art. 5.

L'article 32 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 32. — La liste électorale peut être utilisée pour le publi-postage concernant la prospection politique, la propagande électorale, et les comptes rendus de mandat, à l'exclusion de toutes finalités commerciales.

« Sa photocopie ou si elle est automatisée, sa duplication, peuvent être requises de plein droit et à tout moment.

« Les frais de photocopie ou de duplication doivent être préalablement acquittés. Leur coût ainsi que les modes et délais de duplication sont fixés par décret.

« La demande peut concerner soit l'ensemble des bureaux de vote, soit un ou plusieurs d'entre eux. L'autorité publique détentrice de la liste automatisée ne peut procéder pour le compte du demandeur, à aucun autre traitement que la duplication pure et simple, si ce n'est l'édition d'étiquettes-adresses dans la mesure où le procédé qu'elle emploie le permet.

« Les détournements de finalité sont sanctionnés par l'article 44 de la présente loi. »