

N° 120

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 décembre 1977

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles de
Législation, du Suffrage universel, du Règlement et
d'Administration générale (1) sur le projet de loi ADOPTÉ
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modifiant l'article L. 167-1 du
Code électoral,*

Par M. Pierre MARCILHACY

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hautecloque, Louis Virapoullé, Marc Jacquet, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Charles Lederman, Pierre Salvi, Charles de Cuttoli, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Georges Davan, Yves Esteve, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giaccobi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcilhacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rosette, Marcel Rudolf, Pierre Schièle, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) 3115, 3196 et in-8° 775.

Sénat : 101 (1977-1978).

Radiodiffusion et télévision. — Elections - Propagande électorale - Code électoral.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est transmis, après que l'Assemblée Nationale y ait apporté quelques retouches de détail, a pour seul objet de tirer les conséquences, au niveau du Code électoral, de la réforme du statut de l'ex-O.R.T.F. En effet, la loi n° 74-696 du 7 août 1974 a supprimé l'Office et créé sept sociétés ou établissements publics nouveaux, dont une société de radiodiffusion et trois de télévision.

L'article L. 167-1 du Code électoral, dont les dispositions ont pour objet d'organiser la propagande électorale en vue des élections législatives à la radio et à la télévision, continue de faire référence à l'Office de radiodiffusion-télévision française et à son conseil d'administration. Compte tenu des modifications apportées par la loi de 1974, il est nécessaire de mettre à jour la rédaction de l'article L. 167-1 et de confier à une commission particulière les pouvoirs dévolus au conseil d'administration de l'ex-O.R.T.F. Les modifications proposées n'ont pas un caractère fondamental et peuvent, sous réserve de quelques aménagements, être facilement acceptées.

Votre rapporteur s'est cependant interrogé sur l'opportunité de maintenir, dans le contexte politique actuel, le système institué par l'article L. 167-1 du Code électoral. Ce système, fondé pour une bonne part sur les notions de majorité et d'opposition, accorde en effet une prime aux partis et groupements composant l'Assemblée Nationale sortante; il paraît paradoxal, à l'occasion d'un renouvellement, de prendre pour base du calcul des temps d'antenne la composition de l'Assemblée à renouveler. C'est pourquoi votre rapporteur avait imaginé un autre dispositif :

— fondé sur le nombre des candidats présentés par les différents partis et groupements,

— confiant à la commission prévue par le projet de loi le soin de répartir les temps d'antenne,

— organisant, devant le Conseil d'Etat, un contentieux des décisions de ladite commission.

Votre Commission des Lois n'a pas cru devoir retenir ces propositions, qui ont cependant été l'occasion d'un échange de vues fort intéressant entre les différents commissaires. L'essentiel du projet de loi et de l'article L. 167-1 du Code électoral a donc été maintenu. Il convient maintenant, à l'occasion de l'examen des articles, d'en étudier le détail.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Cet article apporte, au paragraphe I de l'article L. 167-1 du Code électoral, les modifications de forme nécessitées par la suppression de l'O.R.T.F. C'est ainsi que les mots « Office de radiodiffusion-télévision française » sont remplacés par les mots « radiodiffusion-télévision française » et qu'intervient la référence aux sociétés nationales de télévision et de radiodiffusion.

Votre commission ne verrait pas d'inconvénient à l'adoption de cet article si n'était maintenue la diffusion simultanée des émissions à la radio et à la télévision. Comme elle l'avait fait observer à l'occasion de la discussion de ce qui est devenu l'article 19 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes, votre commission estime que le maintien de la diffusion simultanée des émissions à la radio et à la télévision n'est pas souhaitable. En effet, ni les techniques d'expression, ni le public, ni les heures d'écoute ne sont les mêmes ; il paraît donc tout à fait normal de distinguer entre les deux catégories d'émissions et de confier à la commission instituée par l'article 3 du projet de loi le soin de fixer les horaires les mieux adaptés pour chacun de ces deux moyens de communication. Au surplus, il convient de faire observer que la diffusion simultanée des émissions à la radio et à la télévision n'existe ni pour les élections présidentielles ni pour les élections au Parlement européen ; si la proposition de votre commission des lois était retenue, les modalités de la diffusion seraient harmonisées pour les trois élections.

Pour toutes ces raisons, votre commission a adopté un amendement tendant à supprimer la dernière phrase du paragraphe I de l'article L. 167-1 du Code électoral.

Art. 2

Cet article a pour objet, au paragraphe III de l'article L. 167-1 du Code électoral, de remplacer les mots « Office de radiodiffusion-télévision française » par les mots « radiodiffusion-télévision française » ; il s'agit là d'une modification de forme, qui est identique à celle de l'article premier et n'appelle pas non plus d'observations particulières.

Art. 3

C'est à cet article que se situe la seule disposition de fond contenue dans le projet, à savoir le remplacement du conseil d'administration de l'O.R.T.F. par une commission chargée, elle aussi, de fixer les horaires des émissions et les modalités de leur réalisation. La composition de cette commission est comparable à celle qui est prévue par l'article 19 de la loi relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes ; elle comprendrait :

- un président de section au Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat, président,
- un conseiller à la Cour de Cassation,
- un conseiller-maître à la Cour des Comptes,

tous trois étant désignés par les instances suprêmes de leurs juridictions et pouvant être, soit en activité, soit à la retraite.

Certes l'on aurait pu remplacer le conseil d'administration de l'O.R.T.F. par une réunion des présidents ou des conseils d'administration des quatre sociétés nationales de programme. Cependant cette solution n'aurait pas été conforme aux principes qui sont à la base de la loi du 7 août 1974. Il convenait donc d'instituer un nouvel organisme dont l'indépendance et l'impartialité ne puissent être mises en cause ; la présence des trois hauts magistrats mentionnés ci-dessus permet de penser que cet objectif sera atteint.

Certains membres de la Commission des Lois ont regretté que les pouvoirs du nouvel organisme ne s'étendent pas au contrôle de la campagne électorale sur les ondes des stations périphériques ; même si l'on ne peut légiférer à l'égard de stations dont les émetteurs sont situés hors de France, il est cependant permis de penser que la commission pourrait leur adresser des recommandations sur la conduite à suivre pendant la campagne électorale.

Dans un autre domaine, l'Assemblée nationale a, sur proposition de sa commission des Lois, ajouté à l'article L. 167-1 du Code électoral un paragraphe V instituant des dispositions spécifiques pour les départements et territoires d'outre-mer. En fait, il s'agit-là d'un texte qui figurait déjà à l'article 3 de la loi n° 66-1023 du 29 décembre 1966 et qu'il eût été regrettable de ne pas reprendre. Il est en effet nécessaire de prévoir des règles particulières pour l'acheminement et la diffusion des émissions hors métropole, en raison notamment des décalages horaires.

Votre commission approuve cette disposition ; elle a néanmoins estimé, tout en mettant l'accent sur le nécessaire maintien des principes d'unité et d'intégrité nationale, qu'un système plus souple qu'en métropole devait être mis en place dans ces départements et territoires. C'est pourquoi elle vous propose un **amendement** tendant à confier à la commission prévue au paragraphe IV le soin d'attribuer et de répartir les temps d'antenne en tenant compte des situations géographiques particulières, notamment l'éloignement ou la dispersion des îles.

Art. 4

Cet article a deux objets, le second étant complémentaire du premier :

— tout d'abord, il rend applicable à Mayotte et aux territoires d'outre-mer les modifications introduites par la présente loi à l'article L. 167-1 du Code électoral ;

— ce qui permet, dans un second temps, d'abroger l'article 3 de la loi n° 66-1023 du 29 décembre 1966, lequel avait

précisément pour objet, tout en prévoyant des modalités particulières pour l'acheminement des émissions, de rendre l'article L. 167-1 applicable dans les T.O.M.

Il est proposé d'adopter cet article sans modification.

∴

Sous réserve des observations et amendements ci-dessus exposés, votre commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale vous propose d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

<p align="center">TEXTE en vigueur</p>	<p align="center">TEXTE du projet de loi</p>	<p align="center">TEXTE adopté par l'Assemblée Nationale</p>	<p align="center">PROPOSITIONS de la Commission</p>
<p align="center">Code électoral</p> <p align="center">Article L. 167-1</p> <p>« I. — Les partis et groupements peuvent utiliser les antennes de l'Office de radiodiffusion-télévision française pour leur campagne en vue des élections législatives. Chaque émission est diffusée si simultanément à la télévision et à la radiodiffusion.</p> <p>« II. — Pour le premier tour de scrutin une durée d'émission de trois heures est mise à la disposition des partis et groupements représentés par des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale.</p> <p>Cette durée est divisée en deux séries égales, l'une étant affectée aux groupes qui appartiennent à la majorité, l'autre à ceux qui ne lui appartiennent pas.</p> <p>Le temps attribué à chaque groupement ou parti dans le cadre de chacune de ces séries d'émissions est déterminé par accord entre les présidents des groupes intéressés. A défaut d'accord amiable, la répartition est fixée par les membres composant le bureau de l'Assemblée nationale sortante, en tenant compte notamment de l'importance respective de ces groupes ; pour cette délibération, le bureau est complété par les présidents de groupe</p>	<p align="center">Article premier</p> <p align="center">Le I de l'article L. 167-1 du Code électoral est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« I. — Les partis et groupements peuvent utiliser les antennes de la radiodiffusion - télévision française pour leur campagne en vue des élections législatives. <i>Chaque émission est diffusée simultanément par les sociétés nationales de télévision et de radiodiffusion.</i> »</p>	<p align="center">Article premier</p> <p align="center">Sans modification.</p>	<p align="center">Article premier</p> <p align="center">Alinéa sans modification.</p> <p align="center">« I. — Les partis...</p> <p align="center">...en vue des élections législatives. »</p>

TEXTE en vigueur	TEXTE du projet de loi	TEXTE adopté par l'Assemblée Nationale	PROPOSITIONS de la Commission
<p>Les émissions précédant le deuxième tour de scrutin ont une durée d'une heure trente ; elles sont réparties entre les mêmes partis et groupements et selon les mêmes proportions.</p> <p>« III. — Tout parti ou groupement présentant au premier tour de scrutin soixante-quinze candidats au moins a accès aux antennes de l'Office de radiodiffusion-télévision française pour une durée de sept minutes au premier tour et de cinq minutes au second, dès lors qu'aucun de ses candidats n'appartient à l'un des groupements ou partis bénéficiant d'émission au titre du paragraphe II.</p> <p>L'habilitation est donnée à ces partis ou groupements dans des conditions qui seront fixées par décret.</p>	<p align="center">Art. 2</p> <p>Au III de l'article L. 167-1 du Code électoral, les mots : « antennes de l'Office de radiodiffusion-télévision française » sont remplacés par les mots : « antennes de la radiodiffusion-télévision française ».</p>	<p align="center">Art. 2</p> <p align="center">Sans modification.</p>	<p align="center">Art. 2</p> <p align="center">Sans modification.</p>
<p>« IV. — Le conseil d'administration de l'Office de radiodiffusion - télévision française fixe les horaires des émissions ainsi que les modalités de leur réalisation.</p>	<p align="center">Art. 3</p> <p>Le IV de l'article L. 167-1 du Code électoral est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« IV. — Les horaires des émissions et les modalités de leur réalisation sont fixés, après consultation des conseils d'administration des sociétés nationales de télévision et de radiodiffusion par une commission composée ainsi qu'il suit :</p> <p>« — un Président de section au Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat, président,</p> <p>« — un conseiller à la Cour de Cassation,</p>	<p align="center">Art. 3</p> <p>I. — Le IV de l'article L. 167-1...</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>— sans modification.</p> <p>— sans modification.</p>	<p align="center">Art. 3</p> <p>I. — Sans modification.</p>

TEXTE en vigueur	TEXTE du projet de loi	adopté par TEXTE l'Assemblée Nationale	PROPOSITIONS de la Commission
<p>Loi n° 66-1023 du 20 décembre 1966.</p> <p align="center">Art. 3</p> <p>Les dispositions de l'article L. 167-1 nouveau du Code électoral, telles qu'elles résultent de la loi n° 66-1022 du 29 décembre 1966 sont applicables dans les territoires d'outre-mer ; le conseil d'administration de l'O.R.T.F. prend les mesures qui sont rendues nécessaires par les délais d'acheminement.</p>	<p>« — un conseiller-maître à la Cour des comptes, en activité ou en retraite.</p> <p>« Les membres de la commission sont désignés respectivement par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, l'Assemblée générale de la Cour de cassation, la Chambre du conseil de la Cour des comptes. »</p> <p align="center">Art. 4</p> <p>L'article L. 167-1 du Code électoral est applicable dans le département de Saint-Pierre-et-Miquelon, dans la collectivité territoriale de Mayotte et dans les territoires d'outre-mer. L'article 3 de la loi n° 66-1023 du 29 décembre 1966 relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale représentant les territoires d'outre-mer est abrogé.</p>	<p>— un conseiller-maître à la Cour des Comptes.</p> <p>« Les membres de la commission, qui peuvent être soit en activité soit à la retraite, sont désignés respectivement par l'Assemblée... ... Cour des comptes.</p> <p>II (nouveau). — Après le paragraphe IV de l'article L. 167-1 du Code électoral, il est ajouté un paragraphe V nouveau ainsi rédigé :</p> <p>« V. — En ce qui concerne les émissions destinées à être reçues hors métropole, la commission tient compte des délais d'acheminement et des différences d'heure. »</p> <p align="center">Art. 4</p> <p>L'article L. 167-1 du Code électoral est applicable à Mayotte et dans les Territoires d'Outre Mer.</p> <p>L'article 3 de la loi n° 66-1023 du 29 décembre 1966...</p> <p>... est abrogé.</p>	<p>II. — Alinéa sans modification.</p> <p>« V. — En ce qui concerne les départements et territoires d'outre-mer, la commission dispose du pouvoir d'attribuer et de répartir les temps d'antenne disponibles en tenant compte des situations géographiques particulières. »</p> <p align="center">Art. 4</p> <p>Sans modification.</p>

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier

Amendement : Supprimer la dernière phrase du texte proposé pour le paragraphe I de l'article L. 167-1 du Code électoral.

Art. 3

Amendement : Au paragraphe II de cet article, rédiger comme suit le texte proposé pour le paragraphe V de l'article L. 167-1 du Code électoral :

« V. — En ce qui concerne les départements et territoires d'outre-mer, la commission dispose du pouvoir d'attribuer et de répartir les temps d'antenne disponibles en tenant compte des situations géographiques particulières. »