

N° 69

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 novembre 1979

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale* (1) *sur la proposition de loi de M. Henri CAILLAVET, tendant à modifier les conditions de remboursement des frais de campagne électorale et l'utilisation des antennes des sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision pendant la campagne électorale prévues par les articles 18 et 19 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes,*

Par M. Pierre SALVI.

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon JOZEAU-MARIGNÉ, président ; Marcel CHAMPEIX, Baudouin de HAUTECLOCQUE, Louis VIRAPOULLÉ, Yves ESTÈVE, vice-présidents ; Charles de CUTTOLI, Charles LEDERMAN, Pierre SALVI, Paul GIROD, secrétaires ; Armand BASTIL SAINT-MARTIN, Roger BOILEAU, Philippe de BOURGOING, Pierre CAROUS, Lionel CHERRIER, Félix CICCOLINI, Etienne DAILLY, Michel DARRAS, Jacques EBERHARD, Henri FREVILLE, Jean GEOFFROY, François GIACOBBI, Michel GIRAUD, Jean-Marie GIRAULT, Pierre JOURDAN, Jacques LARCHE, Pierre MARCILHACY, Jean NAYROU, Jean OOGHE, Guy PETIT, Hubert PEYOU, Paul PILLET, Mile Irma RAPUZZI, MM. Roger ROMANI, Marcel RUDLOFF, Pierre SCHUE, Franck SENSCHÉ, Edgar TAILHADES, Jacques THYLAUD, Lionel de TINGUY.

Voir le numéro :

Senat : 422 1978-1979.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>I. La répartition des sièges</b> .....	3
<b>II. Le remboursement des frais de campagne et du cautionnement</b> .....	4
<b>III. L'organisation de la campagne audio-visuelle</b> .....	5
<b>Tableau comparatif</b> .....	7
<b>Proposition de loi adoptée par la commission</b> .....	9

---

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi de M. Caillavet traduit, au niveau parlementaire, certaines des réflexions qui ont été émises à l'issue des dernières élections à l'Assemblée des communautés européennes. La plupart de ces réflexions étaient relatives aux petites listes, à leur représentation et aux moyens de leur participation à la campagne électorale. A notre sens, il convient d'examiner le problème posé sous trois aspects :

- la répartition des sièges ;
- le remboursement des frais de campagne et du cautionnement ;
- l'organisation de la campagne audio-visuelle.

A l'occasion de cet examen, seront simultanément étudiées les propositions de M. Caillavet et celles de votre commission.

### I. — La répartition des sièges.

Le dernier alinéa de l'article 3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 dispose que la répartition des sièges est réservée aux listes ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés. C'est là le point le plus controversé, certains considérant que cette barre est injuste et estimant qu'elle devrait être supprimée.

Rapportant ce texte devant le Sénat, notre excellent collègue, M. Marilhacy, s'exprimait ainsi :

« Quand il s'agit de proportions et de chiffres, on peut toujours avoir un avis différent et souhaiter un seuil situé plus haut ou plus bas... Retenir le taux de 0 % ne serait pas sérieux ; 1 %, ce serait ridicule ; 10 %, ce serait beaucoup trop. Il m'est apparu que le taux de 5 % était raisonnable. »

Après les élections européennes du 10 juin dernier, ces propos paraissent toujours justifiés, car il ne faut pas confondre pluralisme et émiettement : un seuil inférieur à 5 % conduirait

à l'élection de candidats figurant sur des listes très minoritaires et sans réelle représentativité. Une excessive dispersion des élus n'est pas souhaitable : elle ne l'est ni pour la bonne représentation de la France, ni pour le bon fonctionnement de l'Assemblée des communautés européennes.

Au surplus, cette barre de 5 % des suffrages exprimés est très basse si on la compare aux autres seuils prévus par le Code électoral, même si l'on se situe ici dans un autre cadre : c'est ainsi que, pour avoir accès au second tour des élections législatives, il faut avoir obtenu 12,5 % du nombre des électeurs inscrits au premier tour de scrutin et ce taux demeure de 10 % pour les élections cantonales.

Pour toutes ces raisons, et quelles que soient les revendications, il n'y a pas lieu à notre sens de modifier le seuil prévu par l'article 3. Nous allons voir maintenant qu'il est par ailleurs possible de se montrer plus libéral.

## II. — Le remboursement des frais de campagne et du cautionnement.

M. Caillavet propose d'abaisser à 2 % le seuil au-delà duquel les frais officiels de la campagne électorale (coût du papier, impression des bulletins, affiches, circulaires, frais d'affichage) peuvent être remboursés aux listes de candidats.

Le principe de cette proposition mérite d'être retenu : en effet, certaines listes, dont la représentativité est insuffisante pour prétendre à la répartition des sièges, n'en obtiennent pas moins un nombre de suffrages qui justifie un traitement au plan financier plus favorable qu'il ne l'est actuellement.

Certes, une telle mesure, si elle conduisait au dépôt d'un trop grand nombre de listes, pourrait en définitive entraîner le report sur les « grandes » listes des voix de certains électeurs qui souhaitent voter utile ; en effet, les « petites » listes, trop nombreuses, n'auraient alors strictement aucune chance d'atteindre le seuil des 5 % permettant de participer à la répartition des sièges. Dans ces conditions, la modification proposée serait inopportune.

Pour sa part, votre commission estime qu'une liste qui obtient six à sept cent mille voix doit pouvoir bénéficier du remboursement des frais de campagne électorale. Il est bien sûr possible d'épiloguer indéfiniment sur le pourcentage à retenir ; cependant,

il paraît raisonnable de fixer ici la barre à 3 %. Si cette barre avait été celle en vigueur lors des dernières élections européennes, six listes (et non seulement quatre) auraient pu bénéficier du remboursement des frais de campagne électorale.

Tel est donc l'objet de l'article 2 dans le texte qui vous est proposé. Par souci de symétrie et dans le même esprit, il convient de rembourser également leur cautionnement aux listes qui ont obtenu plus de 3 % des suffrages exprimés. C'est la raison pour laquelle, à l'article premier, il vous est proposé de modifier le deuxième alinéa de l'article 11 de la loi du 7 juillet 1977.

### III. — L'organisation de la campagne audio-visuelle.

La proposition de M. Caillavet tend à augmenter la durée des émissions mises à la disposition des listes tout en recherchant une meilleure représentation des parlementaires sur ces listes.

M. Caillavet propose d'abord d'augmenter la durée des émissions. Comme dans le texte actuel, deux cas sont prévus : celui des listes ayant une représentation parlementaire, celui des autres listes. Dans le premier cas, la durée d'émission serait portée de deux heures à deux heures et demie, dans le second de trente minutes à une heure et demie, soit quatre heures au total contre deux heures et demie actuellement.

Il propose ensuite de modifier, en faveur des listes sur lesquelles figureraient au moins cinq parlementaires, les conditions d'accès aux antennes de la radiodiffusion et de la télévision. On peut en effet estimer que le texte du deuxième alinéa de l'article 19 de la loi du 7 juillet 1977, trop strictement inspiré par l'article L. 167-1 du Code électoral applicable aux élections législatives, n'est pas satisfaisant. A la limite, une liste peut être présentée par un parti représenté par un groupe parlementaire sans qu'y figure un seul député ou un seul sénateur ; à l'inverse, plusieurs parlementaires peuvent figurer sur une liste sans être présentés par un parti ou groupement représenté par un groupe parlementaire. Dans le premier cas, la liste participe au partage de la durée de deux heures et demie, dans le second elle doit se contenter de la durée actuellement réservée aux petites listes.

Pour sa part, la commission a estimé qu'il n'était pas souhaitable d'inciter aussi expressément à la présence de parlementaires sur les listes des candidats à l'Assemblée des communautés européennes ; elle a en conséquence décidé de ne pas remettre en cause l'actuelle rédaction de l'article 19 de la loi du 7 juillet 1977.

Enfin, la commission a écarté l'article 3 de la proposition de M. Caillavet, qui avait pour objet de faire financer, par une augmentation des droits d'enregistrement, le surplus de dépenses entraîné par un abaissement des seuils de remboursement. Il lui est en effet apparu, d'une part que les conditions de mise en œuvre de la disposition proposée étaient imprécises (l'augmentation serait-elle appliquée tous les ans ou seulement tous les cinq ans ?), d'autre part surtout qu'elle n'avait, en application de l'article 45, alinéa 3 du Règlement du Sénat, aucune incidence sur la recevabilité de la proposition de loi. Il a donc paru préférable de la supprimer.

•  
\* \*

Telles sont les raisons pour lesquelles votre Commission des Lois, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale vous demande de vouloir bien adopter la proposition de loi telle qu'elle figure à la fin du présent rapport.

## TABLEAU COMPARATIF

### Texte en vigueur.

Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977.

#### Art. 11.

Un mandataire de chaque liste doit verser à la Caisse des Dépôts et Consignations un cautionnement de 100 000 F.

Le cautionnement est remboursé aux listes qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

Sont prescrits et acquis au Trésor public les cautionnements non réclamés dans le délai d'un an à dater de leur dépôt.

#### Art. 18.

L'Etat prend à sa charge les dépenses provenant des opérations effectuées par les commissions instituées à l'article précédent ainsi que celles qui résultent de leur fonctionnement.

En outre, il est remboursé aux listes de candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, affiches, circulaires ainsi que les frais d'affichage.

Pour l'application du précédent alinéa, un décret en Conseil d'Etat déterminera, en fonction du nombre des électeurs inscrits, la nature et le nombre des bulletins, affiches et circulaires dont le coût sera remboursé. Il déterminera également le montant forfaitaire des frais d'affi-

### Texte de la proposition de loi.

Proposition de loi tendant à modifier les conditions de remboursement des frais de campagne électorale et l'utilisation des antennes des sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision pendant la campagne électorale prévues par les articles 18 et 19 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes.

#### Article premier.

Dans le deuxième alinéa de l'article 18 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes, les mots : « 5 % » sont remplacés par les mots : « 2 % ».

### Décisions de la commission.

Proposition de loi tendant à modifier les articles 11 et 18 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes.

#### Article premier.

Dans le deuxième alinéa de l'article 11 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes, le mot : « 5 % » est remplacé par les mots : « trois pour cent ».

#### Art. 2.

Dans le deuxième alinéa...

... les mots : « cinq pour cent » sont remplacés par les mots : « trois pour cent. »

**Texte en vigueur.**

**Texte de la proposition de loi.**

**Décisions de la commission.**

chage. Sont interdits tous modes d'affichage et de diffusion de documents de propagande autres que ceux définis par la présente loi et le décret subséquent.

**Art. 19.**

Les listes de candidats peuvent utiliser les antennes des sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision pendant la campagne électorale.

Une durée d'émission de deux heures est mise à la disposition des listes présentées par les partis et groupements représentés par des groupes parlementaires de l'Assemblée Nationale ou du Sénat. Cette durée est répartie également entre les listes.

Une durée d'émission de trente minutes est mise à la disposition des autres listes et répartie également entre elles sans que chacune d'elles puisse disposer de plus de cinq minutes.

Dans des conditions d'équité et d'efficacité qui seront fixées par décret, les émissions devront être diffusées dans le même texte tant sur les antennes de la télévision nationale que sur celles de la radiodiffusion française.

La durée des émissions fixée ci-dessus s'entend de deux heures et de trente minutes à la télévision et d'un même temps à la radiodiffusion française.

Les frais de cette diffusion sont à la charge de l'Etat.

Les horaires des émissions et les modalités de leur réalisation sont fixés par la commission prévue à l'article 22 après consultation des présidents des sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision.

**Art. 2.**

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 19 de la loi susvisée sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Une durée d'émission de deux heures et demie est mise à la disposition des partis et groupements dont les listes disposent d'au moins cinq parlementaires inscrits à des groupes de l'Assemblée Nationale ou du Sénat. Cette durée est répartie également entre les listes sans que chacune puisse disposer de plus de trente minutes.

» Une durée d'émission d'une heure et demie est mise à la disposition des autres listes et répartie également entre elles sans que chacune puisse disposer de plus de quinze minutes. »

Maintien du texte en vigueur.

**Art. 3.**

Les dépenses résultant de l'application de la présente loi seront financées par une majoration à due concurrence des droits d'enregistrement.

**Art. 3.**

**Supprimé.**

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à modifier les articles 11 et 18  
de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection  
des représentants à l'Assemblée des communautés européennes.*

### Article premier.

Dans le deuxième alinéa de l'article 11 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes, le mot : « 5 % » est remplacé par les mots : « trois pour cent ».

### Art. 2.

Dans le deuxième alinéa de l'article 18 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes, les mots : « cinq pour cent » sont remplacés par les mots : « trois pour cent ».