

Recommandation du CSA en vue des élections cantonales et municipales des 11 et 18 mars 2001

L'analyse des principales dispositions de la recommandation

La recommandation définit les conditions de traitement de l'actualité non seulement pendant la période de campagne officielle, mais encore dans les semaines qui la précèdent, afin d'offrir aux citoyens une information complète et pluraliste sur les enjeux des scrutins cantonaux et municipaux dans la perspective des choix qu'ils auront à exprimer les 11 et 18 mars prochains.

Le contexte ne rend pas forcément aisé le traitement de ces élections. Se tiennent en effet dans la même période deux scrutins avec des circonscriptions, des modes de scrutin et des enjeux différents. De plus, si ces élections, et en particulier les élections municipales, ont un caractère local marqué, il n'en reste pas moins qu'elles pourront également revêtir une dimension plus nationale, ces scrutins précédant les échéances législatives et présidentielle... ou présidentielle et législatives..., l'avenir le dira. L'expérience prouve également l'attention que les hommes politiques portent au traitement médiatique de leurs candidatures : des saisines du Conseil ont déjà été effectuées et ce type d'élections de proximité en suscite généralement un bon nombre.

La période d'application de la recommandation

La recommandation est applicable à compter du 1er janvier 2001 et jusqu'au second tour des élections cantonales et municipales, soit le 18 mars 2001. En retenant cette période, le CSA a considéré qu'une telle durée serait de nature à favoriser un traitement approfondi et pluraliste de la campagne électorale. S'agissant des dispositions applicables au traitement de l'actualité, le Conseil distingue, comme à l'habitude, l'actualité liée aux élections et l'actualité non liée.

L'actualité liée aux élections

Dans un souci de clarté et comme cela avait déjà été le cas à l'occasion des élections régionales et cantonales de 1998, une distinction a été faite selon qu'il est traité d'une circonscription donnée ou que le traitement de l'actualité électorale dépasse le cadre des circonscriptions.

- Le point 1 du paragraphe I s'inscrit dans le contexte du traitement de la compétition électorale stricto sensu, c'est-à-dire dans le cadre d'une circonscription donnée. C'est pourquoi il y est fait exclusivement référence

aux candidats ou aux listes de candidats pour lesquels une présentation et un accès équitables à l'antenne sont demandés, sachant qu'il convient de rendre compte, ne serait-ce qu'à titre indicatif pour certaines d'entre elles, de toutes les candidatures, et cela quel que soit le format de l'émission ou de la séquence correspondant à ce cas de figure. Un oubli de ce principe serait contraire à la notion d'équité demandée.

- Le point 2, quant à lui, dépasse la notion de circonscription et se réfère au traitement global des enjeux liés à ces élections. Il concerne, par exemple, les interventions de responsables de partis politiques qui, sans faire référence à une circonscription en particulier, interviendraient sur les élections cantonales et municipales d'une manière générale. Dans ce cas, la notion de candidats ou de listes s'efface au profit de la notion de forces politiques présentant des candidats ou des listes de candidats. Cette notion de forces politiques permet de recouvrir les formations politiques proprement dites mais aussi les coalitions électorales, puisque dans un grand nombre de communes ont été constituées, ou sont en passe de l'être, des listes d'union. Paris, Lyon et Marseille représentent des cas particuliers dans la mesure où elles ne correspondent pas à une circonscription unique. De par leur statut, Paris et Lyon sont subdivisées en autant de circonscriptions que d'arrondissements et Marseille est découpée en secteurs.

Le traitement de la campagne électorale dans ces trois villes majeures amènera donc les médias à se référer au point 2 de la recommandation en équilibrant le traitement entre les différentes forces politiques ou coalitions présentant des candidats dans ces villes. Ce traitement se matérialisera sans doute par la présence à l'antenne desdits candidats, dans la mesure où l'enjeu final du scrutin concerne au premier chef les personnalités qui se sont déclarées au poste de maire. La notion d'équité est à distinguer de celle d'égalité dont le code électoral ne prévoit la stricte application entre les candidats qu'à l'occasion de l'élection présidentielle pour la période de campagne officielle. Le CSA invite les responsables des rédactions à fonder leur appréciation de la notion d'équité notamment sur la représentativité des candidats et des forces politiques en présence, qui peut s'évaluer sur le plan national comme sur le plan local au regard des résultats des scrutins précédents, de la dynamique de la campagne électorale et des manifestations qui y sont liées (meetings, débats, tribunes). Il importe que tous les candidats et les forces politiques puissent disposer d'un réel accès à l'antenne et de veiller à ce qu'aucune, sous prétexte qu'elle serait marginale, ne s'en trouve écartée.

C'est pour l'ensemble de la période, du 1er janvier jusqu'au 11 ou 18 mars, que le principe

d'équité est à appliquer. Il convient cependant de veiller à un traitement équitable tout au long de cette période, afin d'éviter des déséquilibres qui ne seraient rattrapés que dans les derniers jours avant le scrutin. Le principe d'équité s'applique à l'ensemble des émissions, journaux, magazines, débats, et autres émissions du programme. Pour ces dernières, il est préférable d'éviter les interventions liées à l'élection si le principe d'équité entre les candidats ou forces politiques ne peut être respecté.

L'actualité non liée aux élections

Par "actualité non liée aux élections", on entend l'ensemble des interventions politiques qui portent sur des sujets autres que la campagne électorale, et qui, nationale ou internationale, ne présentent aucun lien, direct ou indirect, avec celle-ci.

En ce qui concerne cette actualité, il est demandé de respecter le principe que le CSA a défini au début de l'année 2000 en matière de pluralisme hors élection et qui s'est substitué à la règle des trois tiers. Ainsi, les services de radio et de télévision doivent respecter un équilibre entre le temps d'intervention des membres du gouvernement, celui des personnalités appartenant à la majorité parlementaire et celui des personnalités de l'opposition parlementaire, et leur assurer des conditions de programmation comparables. En outre, les éditeurs doivent veiller à assurer un temps d'intervention équitable aux personnalités appartenant à des formations politiques non représentées au Parlement. Pour les programmes régionaux ou locaux, les télévisions et radios locales ou régionales ainsi que les télévisions ou radios nationales qui ont des décrochages doivent assurer la couverture de l'actualité régionale ou locale en tenant compte des équilibres politiques régionaux ou locaux.

Le dernier alinéa du paragraphe relatif à ce sujet précise : "Pour l'actualité non liée aux élections, le Conseil considère qu'il est préférable de ne pas inviter de candidats, sauf en cas d'impératif de l'actualité".

Par cette disposition le Conseil vise la couverture audiovisuelle de personnalités candidates, exerçant également des fonctions officielles au titre desquelles elles peuvent être sollicitées, ou de personnalités candidates disposant d'une notoriété et invitées à ce titre à s'exprimer sur tel ou tel sujet qui ne relève pas de la campagne. L'effet d'image qui peut résulter de ce type d'intervention est indéniable. Il n'échappe pas en tout cas aux candidats qui se trouvent opposés dans une circonscription à de telles personnalités et l'essentiel des saisines que le Conseil a reçu à ce jour a porté sur la contestation de la couverture audiovisuelle qui leur est accordée. En la matière, le bon sens doit présider aux

choix éditoriaux. Si l'actualité non liée aux scrutins le nécessite, des personnalités politiques, telles que des membres du gouvernement ou des chefs de partis politiques, par ailleurs candidates, peuvent intervenir à l'antenne. Dans ce cas, il convient de veiller à ce qu'elles n'abordent pas leur propre candidature. A cet égard, dans ses observations relatives aux élections législatives de 1997, le Conseil constitutionnel a indiqué : "S'agissant de la couverture audiovisuelle dont les candidats disposant d'une notoriété particulière peuvent bénéficier, l'attention qui leur est portée par les services de communication audiovisuelle ne doit cependant pas fausser les campagnes électorales. Aussi bien le Conseil supérieur de l'audiovisuel a-t-il fait des recommandations en ce sens. Or, le Conseil constitutionnel a relevé qu'il arrivait aux services de communication audiovisuelle, y compris à ceux du secteur public, de traiter de la candidature locale d'une personnalité, sans avoir le réflexe - pourtant élémentaire - de donner en contrepartie la parole à son ou ses adversaires. Outre qu'elle est contraire au principe d'égalité de traitement des candidats et déontologiquement contestable, une telle attitude pourrait avoir pour effet, en cas d'écart de voix réduit, d'entraîner l'annulation de l'élection de la personnalité élue, faisant de celle-ci sa principale victime. De façon générale, l'incidence très forte des médias sur l'opinion, surtout à l'approche de l'élection, appelle le juge électoral à la rigueur".

Les conditions d'application de la recommandation

S'agissant des chaînes nationales hertziennes TF1, France 2, France 3, Canal+, M6 pour lesquelles le CSA relève les temps d'antenne et de parole, le Conseil établira et adressera à ces chaînes des synthèses des temps liés aux élections au rythme suivant :

- . un premier bilan des temps d'antenne et des temps de parole sera établi pour la période allant du lundi 1er janvier au vendredi 26 janvier inclus ;
- . un deuxième bilan portera sur la période allant du samedi 27 janvier au vendredi 16 février inclus ;
- . les autres bilans seront établis ensuite chaque semaine, soit du samedi 17 février au vendredi 23 février inclus, puis du samedi 24 février au vendredi 2 mars inclus, puis du samedi 3 mars au vendredi 9 mars inclus et, enfin, du lundi 12 mars au vendredi 16 mars inclus.

Si des déséquilibres devaient apparaître, au fur et à mesure de ces bilans, ils seraient signalés afin que le respect du principe d'équité soit satisfaisant sur l'ensemble de la période. Les relevés porteront sur les journaux télévisés, sur les magazines et sur les autres émissions du programme. Pour les autres médias audiovisuels, il est apparu au Conseil inutile de leur demander

d'adresser à rythme régulier des relevés qui, dans le cas d'élections municipales, n'ont d'intérêt que s'ils sont établis par candidat. Néanmoins, et c'est le point n° 1 du paragraphe III intitulé "Autres obligations", les services de radio et de télévision devront pouvoir fournir au Conseil, à sa demande et dans les meilleurs délais, tous les éléments d'information nécessaires à l'instruction des saisines qui pourraient lui être adressées, notamment des relevés de temps de parole de personnalités politiques et des bandes sonores ou visuelles des diverses émissions concernant la campagne électorale.

Il faut donc que chacun de ces services puisse avoir à jour et disponibles dans les meilleurs délais des éléments permettant d'analyser les conditions d'accès et de traitement à l'antenne des candidats.

Les autres dispositions de la recommandation

D'autres dispositions concernent à proprement parler la déontologie de l'information en période de campagne qui sont traditionnellement rappelées par le Conseil. On doit toutefois insister sur quelques obligations particulières ou dispositions légales :

- suspension, durant la période de campagne officielle, des collaborations à l'antenne de journalistes ou d'animateurs qui seraient candidats ;

- aucun message ou intervention ayant le caractère de propagande électorale ne peut être diffusé à compter de la veille du scrutin à zéro heure (soit le vendredi 9 et 16 mars à minuit), en application de l'article L.49 alinéa 2 du code électoral ;

- aucun résultat de sondage ne peut être révélé durant la semaine qui précède le scrutin en application de l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 modifiée relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion, quelle que soit l'opinion que l'on peut avoir sur le caractère obsolète ou non de ce texte, la loi sur les sondages n'est pas abrogée, et s'applique donc ; c'est d'ailleurs ce que le Conseil d'Etat a rappelé à la suite d'un recours contentieux formulé lors des élections européennes, précisant dans son arrêt qu'un changement dans une situation de fait, à savoir les limites auxquelles se heurte l'application effective de la loi sur les sondages, ne saurait avoir d'incidence sur l'obligation d'en assurer l'application ;

- enfin, dernier rappel, aucun résultat du scrutin, partiel ou définitif, ne peut être diffusé avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain ; le CSA entend que cette règle soit respectée de manière rigoureuse par tous.

Le texte de la recommandation

I - Actualité liée aux élections

1°) Lorsqu'il est traité d'une circonscription électorale donnée (canton pour les élections cantonales - commune, secteur ou arrondissement pour les élections municipales), les services de télévision et de radio veillent à ce que les candidats ou listes de candidats, les personnalités qui les soutiennent, bénéficient d'une présentation et d'un accès équitables à l'antenne, en rendant compte de toutes les candidatures.

2°) Lorsque le traitement de ces élections dépasse le cadre des circonscriptions, les services de télévision et de radio veillent à une présentation et à un accès équitables à l'antenne des différentes forces politiques présentant des listes de candidats ou des candidats.

3°) Les comptes rendus, commentaires et présentations auxquels donnent lieu ces élections doivent être exposés par les rédactions avec un souci constant d'équilibre et d'honnêteté. Les rédactions veillent à ce que le choix des extraits des déclarations et écrits des candidats, des représentants de listes ou de formations politiques ainsi que les commentaires auxquels ils peuvent donner lieu n'en dénaturent pas le sens général.

4°) En ce qui concerne les magazines ou émissions spéciales, le Conseil demande aux services d'être attentifs à leur politique d'invitation afin que soient respectés les principes mentionnés aux 1° et 2° ci-dessus.

5°) Dans les émissions du programme autres que l'information, le Conseil considère qu'il y a lieu d'éviter les interventions liées à l'élection si les principes mentionnés aux 1° et 2° ne peuvent être respectés.

II- Actualité non liée aux élections

En ce qui concerne la couverture de l'actualité nationale ou internationale, les services de radio et de télévision doivent respecter un équilibre entre le temps d'intervention des membres du gouvernement, celui des personnalités appartenant à la majorité parlementaire et celui des personnalités appartenant à l'opposition parlementaire, et leur assurer des conditions de programmation comparables. En outre, les éditeurs doivent veiller à assurer un temps d'intervention équitable aux personnalités appartenant à des formations politiques non représentées au Parlement. Les services de radio et de télévision ayant des programmes locaux ou régionaux assurent la couverture de l'actualité locale ou régionale en tenant compte des équilibres politiques locaux ou régionaux.

Pour l'actualité non liée aux élections, le Conseil considère qu'il est préférable de ne pas inviter de candidats, sauf en cas d'impératif de l'actualité.

III - Autres obligations

1°) Transmission d'éléments d'information au Conseil

Les services de radio et de télévision doivent pouvoir fournir au Conseil, à sa demande, tous les éléments d'information nécessaires à l'instruction des saisines qui pourraient lui être adressées, notamment des relevés de temps de parole de personnalités politiques et des bandes sonores ou visuelles des diverses émissions concernant la campagne électorale.

2°) Obligations particulières

Jusqu'à la date d'ouverture de la campagne électorale officielle, les collaborateurs de l'ensemble des services de télévision et de radiodiffusion sonore qui seraient candidats veillent à ce que leurs éventuelles interventions à l'antenne ou à l'écran ne puissent avoir aucune incidence électorale de nature à porter atteinte à l'égalité des candidats devant les moyens de propagande et donc à la sincérité du scrutin.

Ces mêmes collaborateurs s'abstiennent de paraître à l'antenne ou de s'exprimer sur les ondes dans l'exercice de leur fonction à compter de l'ouverture de la campagne officielle et jusqu'au dimanche 11 mars 2001 ou dimanche 18 mars 2001 en cas de présence au second tour de scrutin.

- Les services de communication audiovisuelle veilleront à ce que l'utilisation qui pourrait être faite d'archives audiovisuelles comportant des images ou paroles de personnalités de la vie publique :

- ne donne pas lieu à des montages ou utilisations susceptibles de déformer le sens initial du document ;

- soit systématiquement assortie de leur source et de leur date.

- La programmation des émissions d'expression directe est suspendue pour les formations politiques du 1er janvier au 18 mars 2001 inclus.

- Les principes dégagés par la jurisprudence du juge de l'élection doivent être scrupuleusement respectés.

En particulier, la diffusion de propos diffamatoires, mensongers, injurieux ou apportant des éléments nouveaux de polémique électorale à une date ou dans des conditions rendant une réponse impossible ou inopérante est de nature à fausser la sincérité du scrutin et, partant, à entraîner son annulation. En ce qui concerne les radios d'opinion, on rappellera qu'un soutien massif et exclusif à une liste ou à un candidat, qui s'analyserait comme la mise à disposition d'un temps d'antenne à des fins de propagande électorale, pourrait être de nature à fausser la sincérité du scrutin et donc entraîner son annulation. Au surplus, les sommes

correspondantes à la réalisation des émissions pourraient être regardées comme des dépenses électorales et à ce titre intégrées dans le compte de campagne du candidat.

IV - Dispositions diverses

- L'article 14 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée interdit les émissions publicitaires radiodiffusées ou télévisées à caractère politique.

- En application de l'article L.52-1, alinéa 2, du code électoral, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin.

- Conformément à l'article L.49, alinéa 2, du code électoral, à partir de la veille du scrutin à 0 heure, il est interdit de diffuser ou de faire diffuser, par tout moyen de communication audiovisuelle, tout message ayant le caractère de propagande électorale.

- Conformément à l'article L.52-2 du code électoral, aucun résultat de l'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public, par tout moyen de communication audiovisuelle, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain. Il en est de même dans les départements et territoires d'outre-mer et dans les collectivités territoriales avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements, territoires et collectivités territoriales concernés.

- Conformément à l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 modifiée relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion, la diffusion et le commentaire de tout sondage ayant un rapport direct ou indirect avec une élection sont interdits par quelque moyen que ce soit pendant la semaine qui précède le scrutin ainsi que pendant le déroulement de celui-ci.

- Les services de communication audiovisuelle ont l'obligation de mettre en oeuvre, le cas échéant, le droit de réponse institué par l'article 6 de la loi du 29 juillet 1982, maintenu en vigueur par la loi du 30 septembre 1986 modifiée susvisée.