

N° 346
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 janvier 2022

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

visant à garantir la qualité du débat démocratique et à améliorer les conditions sanitaires d'organisation de l'élection présidentielle dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19,

PRÉSENTÉE

Par MM. Philippe BONNECARRÈRE, Hervé MARSEILLE, Bruno RETAILLEAU, Pascal ALLIZARD, Jean-Michel ARNAUD, Serge BABARY, Jean BACCI, Jean-Pierre BANSARD, Philippe BAS, Jérôme BASCHER, Arnaud BAZIN, Arnaud de BELENET, Bruno BELIN, Mmes Nadine BELLUROT, Catherine BELRHITI, Martine BERTHET, Annick BILLON, MM. François BONNEAU, Michel BONNUS, Mme Alexandra BORCHIO FONTIMP, M. Gilbert BOUCHET, Mmes Toine BOURRAT, Valérie BOYER, MM. Max BRISSON, Laurent BURGOA, Alain CADEC, Olivier CADIC, François CALVET, Mme Agnès CANAYER, MM. Michel CANÉVET, Vincent CAPO-CANELLAS, Jean-Noël CARDOUX, Alain CAZABONNE, Pierre CHARON, Alain CHATILLON, Patrick CHAUVET, Mme Marie-Christine CHAUVIN, M. Olivier CIGOLOTTI, Mme Laure DARCOS, MM. Mathieu DARNAUD, Marc-Philippe DAUBRESSE, Mme Marta de CIDRAC, MM. Vincent DELAHAYE, Bernard DELCROS, Mme Patricia DEMAS, M. Stéphane DEMILLY, Mmes Catherine DEROCHÉ, Chantal DESEYNE, M. Yves DÉTRAIGNE, Mmes Brigitte DEVÉSA, Nassimah DINDAR, Élisabeth DOINEAU, M. Alain DUFFOURG, Mmes Françoise DUMONT, Dominique ESTROSI SASSONE, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, M. Gilbert FAVREAU, Mme Françoise FÉRAT, M. Philippe FOLLIOT, Mmes Amel GACQUERRE, Françoise GATEL, M. Fabien GENET, Mme Nathalie GOULET, M. Daniel GREMILLET, Mme Pascale GRUNY, M. Charles GUENÉ, Mme Jocelyne GUIDEZ, MM. Olivier HENNO, Loïc HERVÉ, Mme Christine HERZOG, MM. Jean HINGRAY, Jean-Raymond HUGONET, Mmes Corinne IMBERT, Annick JACQUEMET, M. Jean-Marie JANSSENS, Mmes Else JOSEPH, Muriel JOURDA, MM. Claude KERN, Christian KLINGER, Mme Sonia de LA PROVÔTÉ, MM. Laurent LAFON, Marc LAMÉNIE, Mme Florence LASSARADE, MM. Michel LAUGIER, Daniel LAURENT, Mme Christine LAVARDE, MM. Ronan LE GLEUT, Jacques LE NAY, Antoine LEFÈVRE, Mme Valérie LÉTARD, M. Pierre-Antoine LEVI, Mme Anne-Catherine LOISIER, MM. Jean-François LONGEOT, Pierre LOUAULT, Mme Viviane MALET, MM. Pascal MARTIN, Hervé MAUREY, Thierry MEIGNEN, Franck MENONVILLE, Mmes Marie MERCIER, Brigitte MICOULEAU, MM. Jean-Marie MIZZON, Jean-Pierre MOGA, Mme Catherine MORIN-DESAILLY, M. Philippe MOUILLER, Mmes Laurence MULLER-BRONN, Sylviane NOËL, MM. Jean-Jacques PANUNZI, Philippe PAUL, Cédric PERRIN, Mme Évelyne PERROT, M. Stéphane PIEDNOIR, Mme Kristina PLUCHET, MM. Gérard POADJA, Jean-Paul PRINCE, Mmes Frédérique PUISSAT, Isabelle RAIMOND-PAVERO, MM. Jean-François RAPIN, André REICHARDT, Mme Marie-Pierre RICHER, MM. Olivier RIETMANN, Bruno ROJOUAN, Mme Denise SAINT-PÉ, MM. Hugues SAURY, Stéphane SAUTAREL, René-Paul SAVARY, Mme Elsa SCHALCK, M. Bruno SIDO, Mme Nadia SOLLOGOUB, M. Philippe TABAROT, Mmes Lana TETUANUI, Claudine THOMAS, M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, Mmes Anne VENTALON, Dominique VÉRIEN, Sylvie VERMEILLET, MM. Cédric VIAL et Jean Pierre VOGEL,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée 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,

L'élection présidentielle est la clé de voute de nos institutions. Notre pays ne saurait être privé d'une véritable campagne du fait de la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19.

Conformément aux dispositions de la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, nous sommes entrés, depuis le 1^{er} janvier 2022, dans la première période de la campagne pour l'élection du Président de la République (dite « période préliminaire ») durant laquelle les éditeurs (audiovisuels) veillent à ce que les candidats déclarés (ou présumés) et leurs soutiens bénéficient d'une présentation et d'un accès équitables à l'antenne. Durant la seconde période de la campagne (dite « période intermédiaire »), qui débutera le 8 mars prochain, les éditeurs veillent à ce que les candidats et leurs soutiens bénéficient d'une présentation et d'un accès équitables à l'antenne dans des conditions de programmation comparables.

Si le régime applicable à la campagne audiovisuelle pour l'élection présidentielle est bien encadré, les auteurs de la présente proposition de loi organique s'interrogent sur sa bonne adéquation avec les restrictions juridiques et psychologiques résultant de l'épidémie de covid-19. En effet, c'est l'ensemble de la campagne électorale qui est altéré par les conséquences directes ou indirectes de la crise sanitaire, avec notamment la difficulté, voire l'impossibilité, d'organiser des réunions publiques à plus ou moins grande échelle.

Afin d'assurer néanmoins les meilleures conditions au débat démocratique, il apparaît indispensable de renforcer les obligations applicables aux principaux médias audiovisuels dans le cadre de cette campagne si particulière en imposant un temps minimum d'antenne consacré chaque semaine au débat préalable à l'élection présidentielle. La modification proposée ne change rien quant au contrôle exercé par l'ARCOM (nouveau régulateur de la communication audiovisuelle et numérique ayant remplacé le CSA et la HADOPI depuis le 1^{er} janvier 2022).

L'**article 1^{er}** prévoit ainsi que les principaux médias audiovisuels devront consacrer au moins quatre heures de diffusion chaque semaine aux candidats (déclarés ou présumés) à l'élection présidentielle ou à leurs représentants.

Les modalités de mise en œuvre de cette période minimale de diffusion resteront à la libre appréciation des médias concernés. Il sera de la responsabilité éditoriale de chacun de définir les plus pertinentes. Cette obligation cessera au début la campagne officielle qui est soumise à des règles spécifiques (notamment l'égalité stricte de temps de parole).

Le dispositif proposé ne modifie donc pas le régime applicable pendant la campagne officielle (du 28 mars au 9 avril 2022), troisième période du régime instauré par la loi organique précitée du 25 avril 2016.

Il ne s'agit donc pas de modifier le régime applicable à la campagne audiovisuelle mais de le compléter, à titre exceptionnel, étant données les contraintes qui découlent de la crise sanitaire.

Ce régime serait applicable aux éditeurs (chaînes de télévision généralistes, chaînes de télévision d'information et stations de radio d'information) visés par la recommandation n°2021-03 du 6 octobre 2021 du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), à savoir notamment :

- TF1 ;
- France Télévisions ;
- Canal + pour son programme en clair ;
- M6 ;
- C8 ;
- BFM TV ;
- CNews ;
- LCI ;
- Franceinfo ;
- Radio France (France Inter, France Info, France Culture, France Bleu) ;
- RTL ;
- Europe 1 ;
- RMC ;
- BFM Business.

Si la campagne électorale est profondément affectée par la crise sanitaire, il faut également se pencher sur le déroulement des opérations de vote qui, elles aussi, seront touchées par le contexte sanitaire. Il est possible d'espérer qu'en avril prochain l'épidémie aura perdu en intensité mais il n'est pas raisonnable de fonder l'organisation du scrutin le plus important

pour nos institutions sur une hypothétique amélioration de la situation sanitaire. Aussi nous devons, comme nous l'avons fait pour les dernières élections régionales et départementales, adopter tous les aménagements de nature à rassurer les électeurs et à assurer une meilleure sécurité sanitaire dans les bureaux de vote.

Ainsi, l'**article 2** propose de faciliter le vote par procuration, en permettant à chaque électeur de disposer de deux procurations (contre une seule aujourd'hui). Il consacre également un droit pour l'électeur d'établir sa procuration depuis son domicile. Il permet enfin au mandant de confier sa procuration à tout électeur, y compris lorsque celui-ci est inscrit sur la liste électorale d'une autre commune.

Reprenant les dispositions adoptées par le Sénat dans la perspective des élections locales, l'**article 3** propose d'ouvrir la possibilité d'augmenter le nombre de bureaux de vote pour éviter une trop forte concentration des électeurs (alors, qu'aujourd'hui, un bureau peut compter entre 800 et 1 000 électeurs inscrits). Il appartiendrait au préfet de vérifier concrètement avec les communes concernées si elles sont, ou non, en mesure de dédoubler les bureaux les plus fréquentés (disponibilité des présidents, assesseurs, ...). L'idée étant d'ouvrir cette possibilité de dédoublement aux communes qui le souhaitent et non d'en faire une obligation. Il semble en effet préférable d'alléger le nombre d'électeurs par bureaux de vote plutôt que d'allonger la durée d'ouverture de ces bureaux.

Proposition de loi organique visant à garantir la qualité du débat démocratique et à améliorer les conditions sanitaires d'organisation de l'élection présidentielle dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19

Article 1^{er}

- ① I. – Compte tenu des risques sanitaires liés à l'épidémie de covid-19, le présent article s'applique à la prochaine élection présidentielle.
- ② II. – Les éditeurs mentionnés au 2.2 de l'article unique de la recommandation n° 2021-03 du 6 octobre 2021 du Conseil supérieur de l'audiovisuel aux services de communication audiovisuelle en vue de l'élection du Président de la République sont tenus de consacrer au moins quatre heures de diffusion chaque semaine aux débats structurant l'élection présidentielle. Les candidats, déclarés ou présumés, à l'élection présidentielle ou leurs représentants y participent dans les conditions définies par la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle.
- ③ III. – Le présent article est applicable dès la promulgation de la présente loi et jusqu'à la veille de l'ouverture de la campagne électorale.

Article 2

- ① I. – Compte tenu des risques sanitaires liés à l'épidémie de covid-19, le présent article s'applique à la prochaine élection présidentielle.
- ② Le présent article est applicable sur tout le territoire de la République.
- ③ II. – Chaque mandataire peut disposer de deux procurations, y compris lorsqu'elles sont établies en France.
- ④ Si cette limite n'est pas respectée, les procurations qui ont été dressées les premières sont les seules valables. La ou les autres procurations sont nulles de plein droit.
- ⑤ III. – À leur demande, les personnes qui, en raison de l'épidémie de covid-19, ne peuvent pas comparaître devant les officiers et agents de police judiciaire habilités à établir les procurations ou leurs délégués disposent du droit à ce que les autorités compétentes se déplacent pour établir ou retirer leur procuration.

- ⑥ Les personnes mentionnées au premier alinéa du présent III peuvent saisir les autorités compétentes par voie postale, par téléphone ou, le cas échéant, par voie électronique. Ces personnes indiquent la raison de leur impossibilité de se déplacer, sans qu'il leur soit nécessaire de fournir un justificatif.
- ⑦ IV. – Le mandataire peut être inscrit sur la liste électorale d'une autre commune que le mandant, sous réserve de respecter le II du présent article et sous le contrôle du répertoire électoral unique mentionné à l'article L. 16 du code électoral.
- ⑧ V. – Toute manœuvre frauduleuse ayant pour but d'enfreindre le II du présent article est punie d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 15 000 euros.

Article 3

- ① I. – Compte tenu des risques sanitaires liés à l'épidémie de covid-19, le présent article s'applique à la prochaine élection présidentielle.
- ② Le présent article est applicable sur tout le territoire de la République.
- ③ II. – Un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles le représentant de l'État dans le département peut augmenter le nombre de bureaux de vote dans les communes du département afin d'assurer la sécurité sanitaire du scrutin.