

# Pour un cadre législatif des élections primaires à une élection politique

Pierre ESPLUGAS-LABATUT

---

Évoquer la thématique électorale dans un article dédié au Professeur Dominique Turpin fut une évidence. Il appartient en effet à cette catégorie d'universitaires qui a toujours souhaité prolonger et nourrir sa réflexion par une action sur le terrain de son champ académique. C'est ainsi qu'en tant qu'éminent constitutionnaliste, il se présenta comme candidat à une élection politique. Nous partageons avec lui la conviction qu'un universitaire doit se confronter, hors de son laboratoire, à l'objet de son étude. Pour avoir également été candidat à des élections, il ressort de notre expérience locale qu'un cadre législatif pour une élection primaire à une élection politique, pas seulement présidentielle mais aussi locale, est nécessaire.

La question s'est toutefois d'abord focalisée sur ce type d'élection présidentielle. Une première tentative d'élaborer une loi en ce sens avait été ainsi menée en 1994 sous l'égide du ministre de l'Intérieur de l'époque Charles Pasqua<sup>1</sup>. Cependant, l'initiative était-elle sans doute prématurée dans la mesure où ce type d'élections était loin d'être généralisé. En effet, elles ont été organisées pour la première fois par le Parti socialiste pour l'élection présidentielle de 1995 dans un cadre fermé aux adhérents. Depuis lors, cette même procédure interne fut reprise par ce parti pour celle de 2007 et Europe Écologie Les

---

1 Avant-projet de loi présenté en Conseil des ministres le 27 juin 1994 « *relatif au concours apporté par l'État aux partis et groupements politiques désireux d'associer le corps électoral au choix de leurs candidats* » (v. notre article, « Le système des élections primaires est-il transposable à l'élection présidentielle française ? », *RFD const.*, n° 25, 1996, p. 21).

Verts pour celle de 2007 et 2012. Aujourd'hui, les deux principaux partis, le Parti socialiste pour les élections présidentielles de 2012 et 2017 et Les Républicains pour celle de 2017 ont ouvert, associés à d'autres (en particulier, le Parti radical de gauche, d'une part, et le Parti chrétien-démocrate, d'autre part), le processus de sélection de leurs candidats aux sympathisants. Le principe semble donc désormais accepté par des partis de gauche comme de droite. Finalement, seul le Front national, parti imprégné d'une culture du chef, de surcroît avec une tendance népotique, rejette encore ce mode de désignation. Il y aurait ainsi une sorte de sens de l'Histoire qui pousserait à démocratiser le mode de désignation d'un candidat. Ce type de procédé tend d'ailleurs à se propager y compris pour des élections locales dans un cadre fermé pour renforcer la légitimité du ou des candidats ou même dans un cadre ouvert lorsque plusieurs candidats têtes de liste se présentent sans qu'aucun ne s'impose<sup>2</sup>. Compte tenu de la généralisation de ce type de pratique, un cadre législatif paraît avoir un sens. Ainsi, aux États-Unis, en dépit de la liberté d'association dont jouissent les partis politiques, la Cour suprême a admis que des lois adoptées au sein d'États fédérés pouvaient limiter cette liberté et intervenir pour un motif impérieux dans le processus de désignation interne de candidats à une élection compte tenu du but d'utilité publique poursuivi par ces structures<sup>3</sup>.

En France, le cadre législatif ne viserait pas pour autant à uniformiser pour l'ensemble des partis politiques et rigidifier un processus qui relève de la liberté constitutionnelle d'auto-organisation et de fonctionnement d'un parti politique<sup>4</sup>. Cela est d'autant moins nécessaire que les deux principaux partis, le Parti socialiste pour l'élection primaire à la présidentielle en 2011 ou celles aux municipales en 2013 et Les Républicains pour celle à la présidentielle en 2016, ont fait des efforts, en vue d'assurer une transparence du processus électoral et une égalité entre candidats, en codifiant de manière minutieuse le scrutin par des « chartes »<sup>5</sup>.

En revanche, une loi redevient nécessaire, comme le suggèrent d'ailleurs la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique

2 V. par exemple, pour les élections municipales de mars 2014, des élections, d'une part, internes au Parti socialiste ont été organisées au Havre, à Béziers, Aix-en-Provence, La Rochelle, Boulogne-Billancourt et Marseille et, d'autre part, internes à l'UMP à Lyon et à Paris (v. Matthias Fekl, « Les primaires de 2014 : bilan et leçons pour la démocratie locale », *Pouvoirs*, n° 154, 2015, p. 81).

3 *Cousins v. Wigoda*, 419 US (1975), p. 487 et s. ; v. Thomas Hochmann, « Primaires américaines : le bon la brute et le truand », *Pouvoirs*, n° 154, 2015, p. 20.

4 Constitution, 4 octobre 1958, art. 4 : « *Les partis et groupements politiques [...] se forment et exercent leur activité librement.* »

5 « *Charte des valeurs de la Gauche* » pour le Parti socialiste, « *Charte de la primaire* » pour Les Républicains.

présidée par Lionel Jospin<sup>6</sup>, des propositions de lois non adoptées<sup>7</sup> ou une partie de la doctrine<sup>8</sup>, mais seulement pour des questions circonscrites encore en suspens touchant à des droits fondamentaux ou liées à l'articulation avec l'élection officielle terminale. Nous nous proposons d'évoquer de ce point de vue les difficultés juridiques posées par les élections primaires et qui pourraient être résolues par une loi clarifiant l'organisation de ce type de scrutin. Le cadre législatif que nous appelons de nos vœux aurait ainsi pour objectif tout d'abord d'assurer la garantie du droit du suffrage (I), ensuite de coordonner le droit applicable à l'utilisation des moyens matériels et financiers avec la législation électorale d'ensemble (II) et enfin de prendre en compte la spécificité du traitement éditorial des primaires par la presse audiovisuelle au regard des règles générales relatives à l'accès aux moyens audiovisuels (III).

## I. UNE CLARIFICATION LÉGISLATIVE EN VUE DE LA GARANTIE DU DROIT DU SUFFRAGE

L'organisation du suffrage dans le cadre d'élections primaires mérite d'être confrontée aux garanties posées par la Constitution pour son exercice qui sont d'être « *universel, égal et secret* »<sup>9</sup>. À cet égard, le système mis en place pour les primaires présidentielles du Parti socialiste en 2006, 2011 et 2017, d'Europe Écologie Les Verts en 2011 et des Républicains en 2016 conditionne l'accès au suffrage au paiement d'une somme<sup>10</sup>. La question se pose ainsi de savoir si cette condition ne méconnaît pas le principe constitutionnel d'universalité du suffrage. En effet, le fait de devoir payer pour

6 Le rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique note qu'il est « *opportun que soit préparé un texte, afin de donner un cadre juridique au déroulement des primaires, notamment pour que soit précisées les conditions dans lesquelles les partis organisateurs peuvent accéder aux listes électorales ou encore utiliser les bâtiments pour organiser le vote* » (*Pour un renouveau démocratique*, La Documentation française, 2012, p. 11).

7 Proposition de loi relative à l'organisation d'élections primaires en vue de la désignation des candidats à l'élection présidentielle, Sénat, session ordinaire de 2005-2006, n° 208 ; proposition de loi organique relative au financement d'élections primaires en vue de la désignation des candidats à l'élection présidentielle, Ass. nat., 12<sup>e</sup> législature, n° 2916.

8 V. Julie Benetti, « Les primaires et notre monarchie républicaine », *Pouvoirs*, n° 154, 2015, p. 10 ; Anne Levede, « Le droit des primaires, règles, contrôle, finances, sanctions », *Pouvoirs*, n° 154, 2015, p. 99.

9 Constitution, 4 octobre 1958, art. 3.

10 À l'élection primaire présidentielle de 2006, pour le Parti socialiste, versement d'une contribution de 20 €, à celle de 2011, versement d'une somme d'au moins 1 € ; à l'élection primaire présidentielle de 2011 pour Europe Écologie Les Verts, versement d'une contribution de 30 € ; à l'élection primaire présidentielle de 2016, pour Les Républicains versement d'une contribution de 2 € par tour et pour le Parti socialiste d'1 euro par tour.

pouvoir voter conduit en définitive à rétablir un cens électoral ! Même si on peut discuter l'opportunité d'une telle régression démocratique, le paiement d'une contribution ne semble pas devoir être remis en question dès l'instant où les élections primaires restent une pratique relevant de la seule initiative d'un parti politique. L'universalité du suffrage ne s'applique qu'à une élection politique ce qui n'est pas exactement le cas d'une primaire, celle-ci n'étant qu'un processus de sélection préalable à une élection politique.

On peut s'interroger aussi pour savoir si la participation à une primaire conditionnée par la signature d'un texte dévoilant sans ambiguïté la préférence politique d'un électeur ne méconnaît pas cette garantie<sup>11</sup>. La réponse est à notre sens clairement négative dans la mesure où la participation à un tel scrutin est le fruit d'un choix personnel librement consenti. Elle ne préjuge pas de surcroît le sens du vote à l'élection officielle terminale.

En revanche, la question est plus délicate en raison de l'usage qui peut être fait d'une liste électorale. En effet, afin de s'appuyer sur un collège électoral le plus large et fiable possible, le Parti socialiste en 2011 et 2017 et Les Républicains en 2016 pour les primaires aux élections présidentielles ont fait le choix de faire reposer ce collège sur des listes électorales. Il est exact que le Code électoral autorise qu'il soit fait copie de ces listes<sup>12</sup>. À cet égard, la Commission nationale Informatique et libertés (CNIL) s'est prononcée favorablement à leur utilisation<sup>13</sup>. Parallèlement, le Conseil constitutionnel a rappelé, à propos de la consultation de listes de soutien d'électeurs inscrits sur des listes électorales à une proposition de loi référendaire, que la « *collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif* »<sup>14</sup>. En ce sens, la CNIL subordonne la consultation des listes électorales servant d'appui aux primaires à une série de conditions comme le fait que les électeurs puissent s'opposer au traitement de leur identité et de leurs coordonnées, que l'absence de

11 En 2011, la participation à la primaire présidentielle de la gauche est conditionnée à la signature du texte suivant : « *Je me reconnais dans les valeurs de la Gauche et de la République, dans le projet d'une société de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité, de justice et de progrès solidaire* ». En 2016, la participation à la primaire présidentielle de la droite et du centre est conditionnée à la signature du texte suivant : « *Je partage les valeurs républicaines de la droite et du centre et je m'engage pour l'alternance afin de réussir le redressement de la France.* »

12 C. élec., art. L. 18, al. 2 : « *Tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peut prendre communication et copie de la liste électorale* » ; C. élec., art. R. 16, al. 5 : « *Tout électeur peut prendre communication et copie de la liste électorale et des tableaux rectificatifs à la mairie, ou à la préfecture pour l'ensemble des communes du département à la condition de s'engager à ne pas en faire un usage purement commercial.* »

13 CNIL, déc. 9 mai 2011, communiqué 12 mai 2011.

14 Cons. const., n° 2013-681 DC, 5 décembre 2013, *Loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution*.

participation à ces élections primaires ne fasse l'objet d'aucun traitement informatisé, la destruction de ces listes après le scrutin<sup>15</sup>. Si ces conditions ne sont pas sujettes à caution, toute la question porte sur leur mise en œuvre et les garanties qui sont apportées quant à leur respect. Certes, au vu du précédent des élections primaires organisées par le Parti socialiste en 2011, la CNIL indique qu'elle a procédé à des « *contrôles sur place* » mais les 26 opérés semblent bien dérisoires au regard des 9 595 bureaux de vote mis en place<sup>16</sup>. Le Parti socialiste s'est engagé à détruire les listes d'émargement sous contrôle d'huissier mais cela ne repose que sur la bonne volonté de ce parti. Cette pratique, bienvenue, pourrait être fixée par la loi. Cela n'empêche pas pour autant, pour tout parti organisateur, de constituer des doubles de fichiers informatiques ou plus simplement encore de photographier les listes papiers d'émargement, en particulier avec un téléphone mobile. On devine ainsi les risques de pression qui peuvent s'exercer à l'égard, par exemple, d'agents municipaux pour lesquels on découvrirait qu'ils ne seraient pas allés voter. Au risque d'alourdir le processus, une piste pourrait être d'associer localement les syndicats représentatifs des employés municipaux au contrôle du scrutin. Une autre solution concernant la constitution du fichier de participants serait de renverser le principe d'une inscription d'office seulement contrecarrée par une opposition de leur part. Un consentement express au traitement de leur identité et de leurs coordonnées offrirait sans doute une meilleure garantie.

## II. UNE CLARIFICATION LÉGISLATIVE EN VUE DE L'UTILISATION DES MOYENS MATÉRIELS ET FINANCIERS

L'organisation d'élections primaires est une opération lourde nécessitant des structures et générant des dépenses et des recettes. Curieusement, le droit est, à ce jour, silencieux sur les moyens matériels utilisés par les partis politiques comme les bâtiments mis à disposition pour accueillir les opérations électorales des primaires. Pourtant, la question se pose de savoir si des bâtiments publics peuvent être utilisés pour servir de bureaux de vote dans le cadre d'une initiative privée. En effet, au vu des pratiques observées au Parti socialiste pour l'élection primaire à la présidentielle en 2011 et 2017 et chez Les Républicains pour celle en 2016, ces deux partis ont recours comme

15 CNIL, *op. cit.* (n. 13).

16 La CNIL a procédé à 23 contrôles sur place pendant les deux tours des élections et 3 contrôles au terme du second tour (32<sup>e</sup> *Rapport d'activité pour 2011*, p. 3).

bureaux de votes à des bâtiments officiels du type mairie, salle municipale ou école. La question pourrait se résoudre sous forme d'alternative radicale : soit on considère les partis politiques comme de simples associations privées et on ne leur autorise pas l'accès à des bâtiments publics ; soit on considère que ce sont des associations spécifiques d'utilité publique reconnues comme telles par la Constitution de par leur mission de concourir à l'expression du suffrage et ainsi au bon fonctionnement de la démocratie et on leur accorde l'accès à ces bâtiments publics. Une voie moyenne serait, à notre sens, que le législateur étende officiellement aux opérations de vote des élections primaires le droit en vigueur pour la mise à disposition de locaux communaux aux partis politiques qui en font la demande. Il appartient en effet au maire d'accorder cette mise à disposition « *compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public* »<sup>17</sup>. Par une reconnaissance législative, les organisateurs disposeraient ainsi de garanties pour le déroulement dans de bonnes conditions du scrutin en évitant le risque de se heurter à la mauvaise volonté d'un maire qui mettrait en avant les nécessités de l'administration des propriétés communales et du maintien de l'ordre public. La mise à disposition d'une salle municipale peut toutefois être à titre gracieux ou onéreux. Il ne serait pas exclu dès l'instant où les partis politiques conditionnent la participation au scrutin au paiement d'une somme que celle-ci se fasse sous forme de location payante. En revanche, on pourrait dénier l'utilisation des bâtiments, du type écoles, cantines, gymnases dont l'usage habituel correspond à des missions de service public éloignées de l'organisation du suffrage.

L'organisation d'élections primaires génère des recettes et des dépenses. La question de leur comptabilisation dans le compte de campagne du candidat désigné est incertaine. À ce jour, il est seulement possible de connaître l'état du droit par des « indices » donnés par une décision du 11 avril 2011 de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) rendue à l'occasion de la primaire du Parti socialiste à l'élection présidentielle de 2012<sup>18</sup> et un avis du Conseil d'État du 31 octobre 2013 rendu à l'occasion des primaires aux élections municipales de 2014<sup>19</sup>. Le seul fait que l'état du droit ne soit « fixé » que par deux décisions rendues dans un contexte conjoncturel serait d'ailleurs de nature en tant que tel à justifier une législation, par nature plus accessible, de portée générale.

17 CGCT, art. L. 2144-3.

18 CNCCFP, déc. 11 avril 2011 relative à la présentation des comptes de campagne en vue de l'élection présidentielle, IV, 8°.

19 CE, Ass. générale (section de l'intérieur), avis n° 388003, 31 octobre 2013, comm. Jean-Pierre Camby, *LPA*, 13 février 2014, n° 32, p. 6 ; Romain Rambaud, *AJDA*, 2014, p. 321.

Sur le contenu du droit applicable, ces deux décisions ne précisent pas, s'agissant des recettes, si celles générées par la contribution dont doivent s'acquitter les participants au scrutin<sup>20</sup> doivent être intégrées dans le compte de campagne du candidat sélectionné. En l'état, elles sont donc considérées comme un don au parti politique organisateur. Or il convient de noter que les sommes perçues, s'agissant d'un scrutin qui peut mobiliser pour une primaire présidentielle plusieurs millions d'électeurs, sont loin d'être négligeables<sup>21</sup> et sont appelées à servir à financer la campagne du candidat vainqueur de ces primaires. Il ne serait pas dès lors absurde que les recettes perçues, auxquelles seraient retranchés les coûts d'organisation, figurent dans son compte de campagne si du moins est retenu en parallèle le principe selon lequel les dépenses doivent être intégrées.

S'agissant précisément des dépenses, les positions de la CNCCFP et du Conseil d'État ne sont pas exactement identiques. Tout d'abord, la CNCCFP rejette que celles engagées par les candidats battus aux élections primaires soient comptabilisées dans le compte du candidat désigné. Pour autant, le Conseil d'État souligne que les dépenses de campagne d'un candidat non désigné à l'issue d'une élection primaire doivent être réintégrées si celui-ci est présent sur une liste conduite par le candidat désigné. S'agissant des dépenses engagées exclusivement par ce dernier, la CNCCFP tend à adopter une position pragmatique : elle considère en principe qu'il ne s'agit que de dépenses de pré-campagne qui n'ont pas à être comptabilisées. Toutefois, la Commission se réserve la possibilité de réintégrer au cas par cas dans le compte de campagne du candidat finalement désigné des dépenses s'il s'avérait que celles-ci aient pour finalité l'obtention du suffrage des électeurs<sup>22</sup>. Sont ainsi cités à titre d'exemples les frais d'édition et de promotion d'ouvrages ou de brochures développant le programme du candidat, des frais d'impression et de diffusion

20 *V. supra.*

21 Le nombre de participants à la primaire à l'élection présidentielle de gauche en 2011 a été au 1<sup>er</sup> tour de 2 661 231 électeurs et au 2<sup>e</sup> 2 869 157 ; à raison d'une participation d'au moins 1 €, les recettes perçues sont au moins de 2 869 157 €, en pratique beaucoup plus compte tenu que le versement de 1 € n'était qu'un minimum. Pour la primaire organisée par Les Républicains en 2016, celle-ci a réuni près de 4 290 000 votants au 1<sup>er</sup> tour et près de 4 360 000 au 2<sup>e</sup> tour ce qui, à raison de 2 euros par votant et par tour génère une recette avoisinant les 17 300 000 euros.

22 En pratique, François Hollande avait intégré dans son compte de campagne de l'élection présidentielle de 2012 des dépenses d'un montant d'un 299 546 € correspondant à des dépenses de pré-campagne occasionnées par les élections primaires de la gauche en 2011. La CNCCFP a validé le principe de comptabiliser ces sommes tout en réintégrant au compte de campagne des dépenses d'un montant de 65 010 € correspondant à des frais « *d'impressions et de réunions publiques, effectuées avant ou pendant la campagne de la 'primaire' et visant la promotion du candidat auprès des électeurs* [qui] relèvent du scrutin présidentiel mais n'ont pas été imputées au compte de la campagne » (CNCCFP, déc. 19 décembre 2012, cons. 12).

de tracts destinés à un large public et engagés pour le compte du candidat, des frais d'organisation de réunions publiques organisées par le candidat et pour son compte. On pourrait ajouter à cette liste des sondages portant sur les primaires si l'on suit la position adoptée par la Commission des sondages qui estime que ceux-ci ont un « *rapport indirect mais certain avec l'élection présidentielle* »<sup>23</sup>.

Pour sa part, le Conseil d'État est plus radical en considérant que, dès lors que l'on est en présence de primaires ouvertes à l'ensemble des sympathisants et non aux seuls adhérents, les dépenses engagées sont des dépenses « *en vue de l'obtention des suffrages des électeurs* » au sens de l'article L. 52-12 du Code électoral et doivent donc être comptabilisées dans le compte de campagne du candidat vainqueur de l'élection primaire. Une harmonisation législative entre ces deux doctrines semble donc nécessaire.

Pour notre part, il nous semble, tout d'abord, excessif de comptabiliser, comme le suggère le Conseil d'État, les dépenses engagées par deux pré-candidats distincts sur le compte de campagne du candidat finalement désigné. Cela aurait en effet pour conséquence de gonfler artificiellement ses dépenses et présenterait le risque de provoquer rapidement un dépassement du plafond autorisé. Ensuite, le fait de rejeter l'intégration des dépenses engagées à l'occasion pour des primaires fermées semble pouvoir être fixé par la loi dans la mesure où celles-ci sont effectivement engagées en vue d'obtenir le suffrage des adhérents mais non des électeurs. Enfin, la solution prudente adoptée par la CNCCFP d'intégrer au cas par cas les dépenses engagées par les candidats désignés à l'issue d'élections primaires a pour inconvénient de ne pas être sûre pour les candidats et peu lisible pour les votants. Il nous paraîtrait ainsi logique de retenir dans la loi le principe général, adopté par le Conseil d'État, d'intégrer les dépenses engagées par ce candidat dans la mesure où ce sont bien des dépenses de communication qui visent en fait non seulement à obtenir le suffrage des votants-sympathisants mais aussi à terme celui de l'ensemble des électeurs.

Par ailleurs, notons que le Conseil d'État lui-même réclame, dans le cas particulier des élections municipales à Paris, Lyon et Marseille, une intervention du législateur afin de déterminer s'il convient de répartir les recettes perçues et les dépenses exposées par le candidat investi à la suite de l'élection primaire entre des listes se présentant dans des arrondissements ou secteurs autres que celui où il est lui-même candidat. La réponse donnée par le Conseil d'État et insatisfaisante pour lui est négative compte tenu du fait qu'on ne peut pas imputer des recettes perçues et des dépenses exposées par une tête de liste sur une autre liste. Il est vrai que cette solution, si formellement elle satisfait une logique juridique stricte, reste artificielle dans la mesure où le

23 Commission des sondages, communiqué, 21 septembre 2011.

candidat vainqueur de la primaire est censé coordonner politiquement au niveau municipal l'ensemble des listes d'arrondissement ou de secteur. C'est pourquoi la haute juridiction administrative souligne que « *l'inadaptation et l'exigence de sécurité juridique des opérations électorales appellent une intervention du Parlement en vue de compléter, pour l'avenir, une législation qui ne prend pas en compte l'impact du développement récent des élections primaires* »<sup>24</sup>. En conséquence, il serait judicieux qu'une disposition législative précise que des recettes ou dépenses d'un candidat vainqueur à une élection primaire à Paris, Lyon ou Marseille puissent être reportées à proportion sur les comptes de campagne d'une liste d'arrondissement ou de secteur de candidats se réclamant du parti auquel appartient le candidat désigné au niveau municipal.

### III. UNE CLARIFICATION LÉGISLATIVE EN VUE DE L'UTILISATION DES MOYENS AUDIOVISUELS

Que ce soit au niveau national en préalable à une élection présidentielle ou local en préalable en particulier à une élection municipale, les élections primaires créent en quelque sorte « l'événement ». Dans ces conditions, les médias, notamment audiovisuels, sont naturellement tentés de s'intéresser plus particulièrement à l'actualité politique suscitée par le parti organisateur de ces primaires. La question se pose donc de savoir si ce focus ne se fait pas au détriment des autres partis ou candidats et ne contredit pas aux règles d'accès aux médias audiovisuels édictées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) en charge du pluralisme. À ce titre, celui-ci a déjà édicté des mises en demeure à l'égard des organismes de presse audiovisuelle pour avoir consacré, à l'occasion des primaires du Parti socialiste en 2011, un temps de parole et d'antenne jugé excessif au regard du principe d'équité<sup>25</sup>. Conscient de ces difficultés, le CSA s'est interrogé, dans un rapport plus large consacré à l'application du pluralisme politique dans les médias en période électorale, sur la nécessité d'une régulation spécifique des élections primaires à une élection présidentielle<sup>26</sup>. Jugeant que la concertation engagée « *n'a pas suscité de demandes formelles de la part de ses interlocuteurs* », le CSA y a finalement renoncé pour proposer bien modestement un « *rôle de conseil*

24 CE, avis 31 octobre 2013, *op. cit.* (n. 19), p. 4.

25 Le CSA a adressé le 19 octobre 2011 cinq mises en demeure à l'encontre des chaînes de télévision i-Télé, BFM TV et LCI et de deux radios Europe 1 et France Inter.

26 CSA, *Propositions sur l'application du pluralisme politique dans les médias en période électorale*, 10 septembre 2015, p. 12.

*et de bons offices* »<sup>27</sup> (*sic*). Outre que l'organisme de régulation remplit déjà en fait ce rôle, cette proposition ne constitue pas une réponse claire au « casse-tête » que constitue pour les organismes de presse audiovisuelle le traitement éditorial des élections primaires.

Pour notre part, il nous semble artificiel que soit compensé pour les autres partis ou candidats, sans actualité particulière, le temps de parole et d'antenne accordé aux candidats d'un parti organisant des élections. L'équilibre entre partis est d'autant plus difficile à réaliser qu'une primaire n'est en pratique pas organisée par le parti dont le candidat est sortant. Ainsi, au nom de la liberté éditoriale et tout simplement de l'intérêt du téléspectateur, le jeu serait d'accepter que, pendant une période bien précise couvrant la campagne des primaires, les organismes de presse audiovisuelle puissent consacrer un temps d'antenne et de parole supérieur en faveur du parti organisateur si du moins l'actualité des autres partis est moindre. Seule la loi serait en mesure en l'occurrence d'introduire cette dérogation ponctuelle à l'équité habituellement appliquée. Dans le cas contraire, le risque est que les médias se détournent du traitement éditorial de ces primaires comme c'est d'ailleurs déjà le cas pour certains d'entre eux jugeant l'application des règles en vigueur insolubles.

Pour l'ensemble de ces raisons, non pas une loi mais des dispositions législatives particulières en vue de résoudre les difficultés juridiques soulevées s'imposent. Celles-ci consisteraient pour les élections locales en une modification ponctuelle du Code électoral et du Code général des collectivités territoriales. Pour l'élection présidentielle, ces dispositions pourraient être insérées dans une loi d'ensemble aménageant, comme l'ont suggéré le « Comité Balladur » en 2007 ou la « Commission Jospin » en 2012, celle n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. Les modifications opérées pourraient concerner, par exemple, l'élargissement du socle de « parrains » des candidats (les conditions de parrainage devraient d'ailleurs être moins drastiques dans l'hypothèse où une pré-sélection de candidats a déjà eu lieu à la suite d'une élection primaire). Les modifications pourraient encore porter sur la question du financement en précisant la notion en l'état floue dans la législation de « dépense électorale » (celle-ci pourrait donc désormais inclure les dépenses de précampagne) ou en augmentant le plafond des dépenses s'il devait être décidé une comptabilisation des dépenses de pré-campagne. Cette loi d'ensemble aurait enfin pour objectif l'assouplissement des règles d'accès aux médias audiovisuels notamment en rejetant l'idée artificielle d'une égalité stricte des temps de parole entre candidats au cours de la « période intermédiaire » définie par le CSA et

27 *Ibid.*, proposition n° 2.

même de l'équité des temps de parole et d'antenne des candidats au cours de la « période préliminaire » incluant celle où se déroulent les élections primaires. À ces conditions, le processus inéluctable de développement des élections primaires serait conforté et légitimé.