

## ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

### Commission nationale de contrôle

#### Rapport établi par la Commission nationale de contrôle de la campagne pour l'élection présidentielle (scrutins des 22 avril et 6 mai 2007)

NOR : HRUX0700000P

L'article 3 de la loi organique n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel prévoit que tous les candidats bénéficient, de la part de l'Etat, des mêmes facilités pour la campagne en vue de cette élection. Instituée à l'origine par l'article 10 du décret n° 64-231 du 14 mars 1964, pris pour l'application de cette loi, et aujourd'hui par l'article 13 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001, une Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle (1) est chargée de veiller au respect de ces dispositions.

Cette commission de cinq membres, présidée par M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, comprenant deux autres membres de droit, M. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation, et M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes, ainsi que deux membres désignés par les trois membres de droit, M. Jean-Pierre Ancel, président de chambre à la Cour de cassation, et M. Daniel Hourri, conseiller maître à la Cour des comptes, en qualité de titulaires et leurs suppléants Mme Claire Favre, présidente de chambre à la Cour de cassation, et M. Jean-Michel de Mourgues, conseiller maître à la Cour des comptes, a, conformément aux règles fixées par le dernier alinéa de l'article 13 du décret du 8 mars 2001, été installée le 23 février 2007, soit le lendemain du jour de la publication au *Journal officiel* du décret du 21 février 2007 portant convocation des électeurs. Elle a désigné M. Gilles Bachelier, conseiller d'Etat, en qualité de rapporteur général et décidé de s'adjoindre neuf rapporteurs choisis parmi les membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes. Par ailleurs, conjointement avec le Conseil constitutionnel, elle a désigné sept rapporteurs qui ont été délégués outre-mer pour suivre localement le déroulement de la campagne et des opérations électorales.

Elle a bénéficié de l'assistance de Mme Bernadette Malgorn, secrétaire générale, représentante du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, M. Adolphe Colrat, directeur des affaires politiques, administratives et financières, représentant du ministre de l'outre-mer, M. Pascal Faure, vice-président du Conseil général des technologies de l'information, représentant du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et Mme Emmanuelle Bensimon, chargée de la sous-direction de la communication audiovisuelle à la direction du développement des médias, représentante du ministre de la culture et de la communication.

Elle a aussi appelé auprès d'elle M. Serge Mucetti, sous-directeur de l'administration des Français à la direction des Français à l'étranger et des Etrangers en France, en qualité de représentant du ministre des affaires étrangères, dont la présence, bien que non prévue par les textes (2), lui est apparue nécessaire en raison des attributions conférées à la commission électorale siégeant au ministère des affaires étrangères par la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République et par le décret n° 2005-1613 du 22 décembre 2005 pris pour son application.

La commission a fixé le calendrier prévisionnel de ses travaux dès la séance ayant suivi son installation et l'a complété en fonction des nécessités. Elle s'est ainsi réunie à treize reprises au cours de la période comprise entre le 23 février 2007 et le 6 mai 2007 en vue d'exercer la mission que les textes lui impartissent. Dans le cadre de ses attributions, qu'elles soient de caractère général ou plus ponctuelles, elle s'est attachée, comme par le passé, à faire prévaloir le respect du principe de l'égalité entre les candidats et la loyauté du débat politique.

La commission a guidé son action en prenant appui sur les enseignements tirés de son expérience au cours des campagnes électorales antérieures (3) mais elle a dû également résoudre nombre de questions nouvelles. En effet, la campagne pour l'élection présidentielle des 22 avril et du 6 mai 2007 s'est déroulée dans un cadre renouvelé, par rapport à celui du précédent scrutin des 21 avril et 5 mai 2002, tant en raison des modifications apportées à la réglementation que de la place prise désormais par le recours aux procédés de communication électronique et, notamment, à l'internet.

Le présent rapport expose les relations de la commission avec les autres institutions appelées à intervenir dans la campagne électorale et rend compte de son activité en la regroupant autour de certains thèmes afin de mettre l'accent sur les difficultés auxquelles elle a été confrontée et qui, si elles ne nécessitent pas toutes une modification des textes, la conduisent à formuler diverses propositions.

(1) La commission est un organisme intermittent institué à l'occasion de chaque élection présidentielle.

(2) La commission recommande sur ce point de compléter l'article 14 du décret du 8 mars 2001 et d'ajouter un représentant du ministre des affaires étrangères à la liste des fonctionnaires chargés de l'assister.

(3) Cf. ses précédents rapports.

## PREMIÈRE PARTIE

### **Les relations de la Commission nationale de contrôle avec les autres institutions présentes dans la campagne électorale**

Quatre institutions sont, outre la Commission nationale de contrôle, appelées à intervenir dans le cadre de l'élection présidentielle. Le Conseil constitutionnel y occupe une place prééminente mais sont aussi concernées trois autorités administratives indépendantes : le Conseil supérieur de l'audiovisuel, la commission des sondages et, depuis la modification apportée à la loi organique du 6 novembre 1962 par la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Il en résulte nécessairement des questions de répartition des compétences qui, pour n'être pas nouvelles dans la plupart des cas, se retrouvent posées de manière récurrente à chaque élection. Du point de vue de la commission, ces questions ont été maîtrisées de manière très satisfaisante.

#### *1. Le Conseil constitutionnel*

Le Conseil constitutionnel veille, en vertu de l'article 58 de la Constitution, à la régularité de l'élection et le III de l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962 le charge de « veiller à la régularité des opérations ». Ces dispositions fondent l'exercice par ses soins d'un contrôle général de régularité antérieurement au scrutin.

Pour autant et comme par le passé, la répartition des compétences entre le Conseil constitutionnel et la Commission nationale de contrôle n'a soulevé aucune difficulté. Les relations informelles et continues entre les deux institutions et la confiance réciproque ont, à l'évidence, contribué à ce constat déjà effectué dans le précédent rapport. Il revient à la commission de prendre les initiatives qui s'imposent pour tout ce qui se rapporte directement à la campagne électorale ou à la propagande électorale (affiches, déclarations, propagande, campagne dans la presse, sites internet...). Le Conseil constitutionnel a laissé à la commission le soin de traiter les questions dont il avait pu être saisi et relatives au déroulement de la campagne électorale. Pour sa part, la commission lui a renvoyé systématiquement toutes les affaires relatives au déroulement des opérations de vote.

Cette répartition des attributions peut être illustrée par l'exemple suivant relatif au recours au vote électronique. La commission a statué sur une demande d'une commission locale de contrôle portant sur le point de savoir si celle-ci pouvait assurer l'envoi aux électeurs d'une commune, en même temps que les professions de foi des candidats, d'un document représentant la planche des candidats du premier tour devant être affichée sur l'écran des machines à voter utilisées pour la première fois dans cette commune. Cette question relative à l'envoi du matériel électoral aux électeurs relevait de sa compétence. Dès lors que cette pratique permet de familiariser les électeurs avec cette technique nouvelle, elle a émis un avis très favorable à cette demande, qu'elle a toutefois subordonnée au respect d'une double exigence. D'une part, la présentation des candidats sur ce document, lequel doit être soumis au préalable à la commission locale de contrôle, ne doit pas porter atteinte à l'égalité entre eux, ce qui implique de respecter l'ordre des candidats résultant du tirage au sort opéré par le Conseil constitutionnel et une présentation identique de chacun d'entre eux. D'autre part, la commission locale doit donner son accord pour procéder à un tel envoi. Pour sa part, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur les questions relatives à l'utilisation des machines à voter et qui se rattachaient à l'organisation du vote relevant de sa compétence exclusive.

De même, compte tenu de l'intervention du Conseil constitutionnel, la Commission nationale de contrôle n'a pas eu à rappeler que les maires, responsables de l'organisation de l'élection dans leur commune, devaient veiller au respect de l'interdiction de l'affichage de tout message à caractère politique, quel qu'en soit le support, aux abords des bureaux de vote et que, pendant les heures d'ouverture du scrutin, les présidents des bureaux de vote, chargés de la police de ceux-ci, devaient prendre immédiatement les mesures nécessaires afin que le respect de cette interdiction soit à tout moment garanti.

Par ailleurs, la commission a rendu son avis sur les propositions de décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel relatives aux émissions de la campagne « officielle » et à la durée de ces émissions prévues, pour chacun des deux tours de scrutin, par l'article 15 du décret du 8 mars 2001, et elle a immédiatement transmis ses observations au Conseil constitutionnel qui, comme cela va de soi compte tenu de la mission générale qui lui est impartie, s'est prononcé en dernier lieu sur l'examen de ces propositions. Au demeurant, force est de constater que les quelques observations de la commission ont toutes été partagées par le Conseil constitutionnel.

#### *2. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel*

En vertu de l'article 16 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication, il appartient au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de fixer les règles relatives aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales que les sociétés mentionnées à l'article 44 de cette loi sont tenues de produire et de programmer. Il lui appartient aussi d'adresser des recommandations aux éditeurs des services de radio et de télévision autorisés ou ayant conclu une convention en vertu de cette loi. Ces recommandations s'imposent à leurs destinataires (4). La recommandation n° 2006-7 du 7 novembre 2006 et le guide d'application qui y était annexé ont fixé les règles applicables pour l'élection présidentielle de 2007. L'article 15 du décret du 8 mars 2001 précise, pour l'élection présidentielle, les modalités d'exercice de cette mission.

Pour autant, la Commission nationale de contrôle se doit de remplir à son niveau son rôle de garant du principe de l'égalité de traitement entre les candidats et l'article 13 du décret du 8 mars 2001 lui commanderait d'intervenir, le cas échéant, auprès de cette autorité comme de toute autre autorité compétente pour que soient prises les mesures susceptibles d'assurer cette égalité. Elle a donc souhaité pouvoir être informée régulièrement des activités du CSA. Elle a perpétué l'habitude, prise depuis le scrutin de 1995, de concrétiser la collaboration étroite entre les deux institutions par l'invitation du président du CSA, ou de son représentant, à participer à la première partie de chacune des séances de la commission consacrée à l'examen des questions ayant trait à la campagne télévisée et radiodiffusée.

Comme en 1995 et en 2002, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a répondu volontiers à cette invitation. Un des membres du CSA chargé du dossier de l'élection présidentielle, le directeur général ou le directeur général adjoint des services du conseil, a ainsi apporté aux membres de la commission toutes les informations utiles sur le déroulement de cette campagne et a répondu à leurs demandes d'éclaircissements.

Pour sa part, la commission s'est prononcée notamment sur la question que le CSA lui a transmise de la possibilité pour les chaînes de télévision ou de radiodiffusion de mettre à la disposition du public sur leur site internet les émissions de la « campagne officielle ». Elle a estimé que, dans la mesure où le code de la propriété intellectuelle ne ferait pas obstacle à une telle mise à disposition, celle-ci devra, afin de garantir l'effectivité du principe d'égalité entre tous les candidats, respecter l'ensemble des règles suivantes :

- les émissions ne pourront être mises sur le site internet qu'après leur première diffusion sur la chaîne concernée. Chaque émission pourra l'être dès cette diffusion ;
- toutes les émissions de tous les candidats devront être mises à la disposition du public ;
- à chaque tour de scrutin, toutes les émissions de tous les candidats se rapportant à ce tour de scrutin devront, pour l'ensemble du territoire national, être maintenues sur le site jusqu'à la date de clôture de la campagne électorale jusqu'au vendredi 20 avril à minuit pour le premier tour et jusqu'au vendredi 4 mai à minuit pour le second tour. A partir de l'une et l'autre de ces dates, les chaînes devront retirer au même moment l'ensemble de ces émissions (5).

La commission entend souligner la grande utilité de ces concours réciproques et souhaite qu'ils puissent être réitérés à chaque élection présidentielle sans qu'il soit nécessaire d'en formaliser le principe dans un texte.

---

(4) Conseil d'Etat, section, 7 mai 1993, Lallemand et autres et Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (n° 135815 et autres).

(5) Les chaînes de télévision ou de radiodiffusion n'ont finalement pas donné suite au souhait qu'elles avaient exprimé de pouvoir procéder à cette mise à disposition.

### ***3. La Commission des sondages***

La commission des sondages dispose, en vertu de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 modifiée relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion et du décret n° 78-79 du 25 janvier 1978 pris pour son application, d'une compétence bien délimitée de sorte qu'en principe les attributions respectives de cette commission et de la Commission nationale de contrôle ne se recouvrent pas.

Mais la commission a notamment partagé avec la commission des sondages une préoccupation commune tirée de l'existence, pour la première fois en 2007, de dates de scrutin différentes, d'une part, dans certains départements et certaines collectivités d'outre-mer et, d'autre part, dans les autres parties du territoire national. Les questions posées par cette réforme, qui sont examinées dans la seconde partie du rapport, portaient notamment sur l'interdiction, prévue par l'article 11 de cette loi, de la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage réalisé à la sortie des urnes et rejoignaient, sur le plan des principes applicables, celles relatives à la diffusion de résultats partiels ou d'estimation de résultats avant la fermeture du dernier bureau de vote.

Le président de la commission des sondages ou le secrétaire général de cette autorité administrative indépendante a assisté à deux réunions de la commission à l'issue desquelles il a été décidé de procéder à la publication de deux communiqués communs.

### ***4. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques***

La loi organique du 5 avril 2006 a modifié les dispositions de la loi du 6 novembre 1962 et confie désormais à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques le soin d'approuver, de réformer ou de rejeter les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle. Ses décisions font l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil constitutionnel.

Là encore, les attributions respectives de cette commission et de la Commission nationale de contrôle ne se recouvrent pas. Ainsi il n'entre pas dans les compétences de la commission de prendre position sur le point de savoir si telle ou telle dépense exposée par un candidat doit être inscrite ou non au compte de campagne de ce candidat.

Néanmoins, les relations entre ces deux organismes sont nécessaires. Le président de cette autorité administrative indépendante a assisté à la plupart des réunions de la Commission nationale de contrôle. Celle-ci doit, en vertu de l'article 13 du décret du 8 mars 2001, transmettre d'office à cette commission les irrégularités

portées à sa connaissance et susceptibles d'affecter les comptes de campagne des candidats. Compte tenu de la position qu'elle a adoptée sur la propagande à l'étranger des candidats à l'élection présidentielle (6), d'une part, ou des faits portés à sa connaissance, d'autre part, elle n'a pas eu à mettre en œuvre ces dispositions.

Au cours de ses séances, la commission a débattu de l'obligation faite aux candidats par l'article R. 39 du code électoral, dans sa rédaction issue du décret n° 2007-76 du 26 janvier 2007, de recourir au papier de qualité écologique pour l'impression de leurs professions de foi. Elle a avisé cette autorité de sa décision de dispenser M. Gérard Schivardi de cette obligation dès lors qu'il avait pu justifier être dans l'impossibilité d'être approvisionné en papier répondant à l'un des deux critères mentionnés à cet article.

---

(6) Cf. les développements sur cette question dans la seconde partie du rapport.

## SECONDE PARTIE

### L'exercice par la Commission nationale de contrôle de ses attributions

#### 1. *Les attributions de la Commission nationale de contrôle*

Le décret du 8 mars 2001, qui a repris pour l'essentiel les dispositions du décret du 14 mars 1964, confère à la commission certaines prérogatives particulières, énoncées aux articles 17 à 20 et destinées à assurer le respect des dispositions en vigueur en matière d'affichage et d'envoi de déclarations (« professions de foi ») ainsi que, pour la première fois en 2007, d'enregistrement sonore.

Le décret lui confie aussi le soin de veiller, de manière générale, à ce que les candidats bénéficient des mêmes facilités de la part de l'Etat pour la campagne électorale et lui confère ainsi un pouvoir général d'intervention pour assurer l'égalité entre les candidats. A ce titre, elle est attentive aux conditions dans lesquelles se déroulent les réunions publiques, la campagne par voie de presse et la campagne audiovisuelle (art. 14 et 15) et il lui revient également de s'assurer de l'absence de toute diffusion de résultats partiels ou d'estimations de résultats avant la clôture du scrutin.

La composition même de la Commission nationale de contrôle garantit son impartialité et, en conséquence, sa crédibilité à l'égard des candidats eux-mêmes et de tous ceux qui interviennent dans le débat public : les organes de presse, les responsables des sites internet, les instituts de sondages, mais aussi les pouvoirs publics en ce qu'ils sont chargés d'organiser la campagne et le scrutin. Elle ne dispose pas de pouvoirs de sanction, mais elle exerce une magistrature morale pour faire respecter les dispositions particulières prévues par la réglementation et le principe d'égalité. Celle-ci est d'ailleurs généralement parfaitement comprise. De ce point de vue, les relations avec les mandataires désignés par les candidats auprès d'elle n'ont pas soulevé dans l'ensemble de difficultés. Ces mandataires ont pu, à tout moment, recueillir auprès de la commission l'information qu'ils souhaitaient ou le conseil qu'ils sollicitaient sur tel ou tel aspect de la campagne électorale ou sur la possibilité, au regard de la réglementation, de prendre certaines initiatives.

Néanmoins, il convient de relever que, par le passé, ses interventions n'avaient jamais été contestées ni par les candidats à l'élection présidentielle, ni par les émetteurs d'émissions radiophoniques ou audiovisuelles, ni par les électeurs. Cette année, une décision de la commission prise au titre de ses prérogatives particulières a été contestée tant devant le Conseil d'Etat que devant le Conseil constitutionnel et deux de ses communiqués en date des 26 mars et 18 avril 2007 ont également fait l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat (7).

A cet égard, la commission estime qu'il serait opportun que, pour des raisons évidentes de lisibilité de la norme de droit, les textes consacrent explicitement le pouvoir d'homologation de l'affiche, de la profession de foi et de l'enregistrement sonore qu'ils lui reconnaissent dans l'exercice de ses prérogatives particulières. Les textes devraient également déterminer les modalités d'exercice de ce pouvoir en mentionnant les motifs pour lesquels l'homologation peut être refusée et tenant notamment à la présence de tout élément qui serait de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin. Ils devraient enfin organiser la procédure applicable au cas où elle envisagerait de refuser l'homologation.

---

(7) Cf. sur le premier point : sur la décision n° 2007-110 du 29 mars 2007 refusant d'homologuer l'affiche et la profession de foi de M. Gérard Schivardi : ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat du 2 avril 2007, M. Gérard Schivardi (n° 304255) et Conseil constitutionnel, 5 avril 2007, M. Gérard Schivardi, et sur le second point : ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat du 21 avril 2007, Société anonyme Antilles télévision (n° 304961) et ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat du 2 mai 2007, Mme B. (n° 305200).

#### 2. *L'homologation des moyens de propagande*

Les articles 17 à 20 du décret du 8 mars 2001 confient à la commission la mission traditionnelle d'homologuer les affiches et les déclarations des candidats. Deux attributions nouvelles lui ont été confiées par les décrets n° 2006-459 du 21 avril 2006 et n° 2007-136 du 1<sup>er</sup> février 2007, portant modification de ce décret, et sont relatives respectivement à l'homologation de l'enregistrement sonore et à l'impossibilité de recourir au papier de qualité écologique.

## 2.1. Les affiches et les déclarations des candidats

La commission a procédé à la vérification de la conformité des affiches énonçant les déclarations du candidat. Le texte de cette affiche doit être uniforme pour l'ensemble du territoire de la République (art. 17 du décret de 2001) et il en va de même de la déclaration adressée aux électeurs (art. 18). Les modèles homologués sont ensuite envoyés à chaque préfet ou représentant de l'Etat par la commission, qui reçoit par ailleurs des candidats les affiches et déclarations qu'ils ont fait imprimer. Après vérification par le représentant de l'Etat de la conformité de ces dernières au modèle homologué, les commissions locales de contrôle, placées sous l'autorité de la commission, assurent l'envoi des imprimés aux électeurs. Chacune de ces phases appelle des observations de même que le calendrier de l'ensemble des opérations.

### 2.1.1. L'homologation des affiches et des déclarations

Le II de l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962 rend applicables à l'élection présidentielle les prescriptions de droit commun prévues par le code électoral et relatives à la propagande électorale (art. L. 48 à L. 52-2). Le code électoral et le décret du 8 mars 2001, qui contient des dispositions spécifiques, fixent les règles applicables aux affiches et aux déclarations des candidats.

La mise en œuvre de ces dispositions appelle cinq observations, étant précisé qu'en réponse aux questions dont elle a été saisie, la commission a indiqué que les candidats pouvaient faire mention de leur site internet sur leur affiche ou leur déclaration (8).

En premier lieu, aucune affiche ou déclaration n'a été en infraction aux règles relatives aux dimensions, prévues de manière très précise, respectivement par l'article 17 du décret susvisé et par l'article R. 29 du code électoral. La commission a toléré des écarts inférieurs à 5 millimètres, tant dans les modèles qui lui étaient soumis que lors de leur distribution au plan local, lorsque son attention a été appelée sur l'existence de dimensions différentes à celles homologuées. Il s'agissait là non d'ignorances des prescriptions en vigueur, mais d'approximations inévitables du travail d'impression. Par ailleurs, elle s'est assurée que les candidats avaient bien respecté les dispositions relatives au grammage de la circulaire pouvant être adressée aux électeurs, tel qu'il est défini par l'article R. 29 du code électoral.

En deuxième lieu, l'article R. 27 du code électoral prohibe l'emploi d'une « combinaison des trois couleurs : bleu, blanc et rouge ». Cette interdiction traditionnelle a été rappelée à un candidat qui avait manifesté l'intention d'être photographié muni de son écharpe tricolore. Mais la commission a dû prendre position sur une question nouvelle. En effet, un décret n° 2006-1244 du 11 octobre 2006 modifie cette disposition et déroge à cette règle dans la seule hypothèse où un candidat reproduit sur une affiche ou sur une circulaire, ayant un but ou un caractère électoral, l'emblème d'un parti ou d'un groupement politique. Cette disposition nouvelle a soulevé une double difficulté pour sa mise en œuvre.

D'une part, la commission a relevé que l'emblème, placé sur l'affiche et la profession de foi de M. Jean-Marie Le Pen, comprenait une combinaison des trois couleurs nationales alors qu'en l'état des informations portées à sa connaissance cet emblème ne correspondait pas à la reproduction de celui d'un parti ou d'un groupement politique. A cet égard, elle a précisé que l'association de financement électoral d'un candidat ne saurait en droit être regardée comme ayant le caractère d'un parti ou d'un groupement politique. D'autre part, elle a relevé qu'en égard à l'objet des dispositions de l'article R. 27 du code électoral l'utilisation de cette dérogation ne devait pas, en pratique, avoir pour effet de priver de toute portée la règle générale d'interdiction d'utilisation des trois couleurs. Elle a donc estimé que la reproduction de l'emblème d'un parti ou d'un groupement politique devait être de taille modeste. Compte tenu des justifications qui lui ont ultérieurement été transmises, elle a finalement homologué le matériel électoral de ce candidat.

La commission estime que l'adjonction, apportée à l'article R. 27 du code électoral par le décret du 11 octobre 2006, soulève des difficultés sérieuses liées notamment à la définition de parti ou de groupement politique et est source de contentieux. Elle recommande que cette disposition cesse d'être applicable à l'élection présidentielle (9).

En troisième lieu, les mentions portées sur la déclaration des candidats ont donné lieu à plusieurs remarques. D'une part, la commission a demandé à un candidat qu'il justifie de l'autorisation délivrée par deux personnalités afin que soient reproduits des extraits de leurs propos sur sa déclaration. D'autre part, elle a avisé un autre candidat que la pré-maquette de sa déclaration qui lui avait été adressée ne pouvait faire mention nommément d'un chef d'entreprise, totalement étranger à la polémique électorale, et faisant référence à son patrimoine. Enfin, et surtout, elle a estimé qu'elle ne pouvait homologuer l'affiche et la déclaration de M. Gérard Schivardi. En effet, elle a estimé que la mention « candidat des maires », qui révélait une appropriation par le candidat d'un soutien de la généralité des maires des communes de France, était de nature à induire en erreur les électeurs sur le soutien dont il bénéficiait effectivement à ce titre.

La suspension de l'exécution de cette décision a été demandée au juge des référés du Conseil d'Etat, dans le cadre d'un référé-liberté présenté sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, au motif que la commission ne pouvait refuser d'homologuer que les documents non conformes aux prescriptions des articles 17 et 18 du décret du 8 mars 2001 ainsi que des articles R. 27 et R. 29 du code électoral et qu'elle avait excédé ses pouvoirs en examinant le contenu de la déclaration en cause. Par ordonnance du 2 avril 2007 (10), le juge des référés du Conseil d'Etat a reconnu la juridiction administrative compétente et a rejeté la requête aux motifs qu'en égard aux caractéristiques de l'élection présidentielle et aux garanties qui résultent de la composition de la Commission nationale de contrôle les dispositions de l'article 13 du décret du 8 mars 2001 ne sauraient être regardées comme limitant le contrôle qu'elle est chargée d'exercer à la seule

vérification du respect des normes de format et de grammage des documents soumis à son examen, en excluant tout contrôle des éléments de leur contenu, notamment des mentions relatives aux soutiens dont bénéficie le candidat et qui seraient matériellement inexacts et de nature à altérer la sincérité du scrutin.

En quatrième lieu, la commission a été confrontée à une difficulté tenant à la mention de la date du scrutin sur l'affiche et sur la déclaration adressée aux électeurs dès lors que ces documents doivent être uniformes pour l'ensemble du territoire de la République en vertu des articles 17 et 18 du décret de 2001, alors que les dates de scrutin étaient, selon les parties du territoire, fixées, pour le premier tour, au samedi 21 ou au dimanche 22 avril et, pour le second tour, au samedi 5 ou au dimanche 6 mai (cf. ci-après point 3.5). Elle a estimé que, si la référence au premier ou au second tour de scrutin ne faisait pas problème, elle ne pouvait, à la date où elle en a été saisie, accéder au souhait d'un candidat de mentionner sur ses documents des dates différentes en fonction du lieu où se déroulaient les opérations électorales. Une telle faculté aurait dû être offerte à tous les candidats afin de respecter le principe d'égalité. Au surplus, elle a considéré que la mention de la date du scrutin correspondant au dimanche n'était pas manifestement susceptible de créer une confusion pour les électeurs votant le samedi.

Cependant, la commission recommande qu'il soit permis de déroger à la règle de l'uniformité, sur l'ensemble du territoire de la République, de l'affiche et de la déclaration du candidat en autorisant l'inscription de dates différentes du scrutin selon les lieux où sont diffusés ces documents.

En cinquième et dernier lieu, la commission a vérifié la conformité des déclarations et des affiches en allemand et en tahitien (11) qui lui ont été présentées avec les mêmes textes en français. Elle l'a fait aisément dans le premier cas en recourant à l'aide d'un traducteur assermenté. Lors du premier tour, neuf candidats ont utilisé la possibilité d'envoyer une déclaration en allemand aux électeurs, deux candidats ayant simultanément eu recours à une affiche en allemand. Les deux candidats du second tour ont fait parvenir aux électeurs une déclaration dans cette même langue. Dans le second cas, faute de pouvoir trouver en métropole un traducteur présentant les mêmes garanties, elle a recouru à un expert en Polynésie française par l'intermédiaire du président du tribunal administratif de Papeete et avec l'aide très précieuse de la commission locale de contrôle. Lors du premier tour, deux candidats ont eu simultanément recours à l'envoi d'une affiche et d'une déclaration, et deux autres candidats, à l'envoi d'une déclaration. Au second tour, un seul candidat a eu recours à une affiche en tahitien et les deux candidats ont fait parvenir aux électeurs une déclaration dans cette même langue.

---

(8) Elle a ainsi estimé que l'article L. 50-1 du code électoral ne faisait pas obstacle à la mention de l'adresse du site dans la mesure où ce site ne peut être regardé comme un « numéro d'appel téléphonique ou télématique » dont la communication au profit du candidat est interdite trois mois avant le scrutin en vertu de cet article.

(9) A titre très subsidiaire et dans l'hypothèse où cette proposition ne serait pas adoptée, la commission demande qu'à tout le moins la rédaction de l'article R. 27 du code électoral soit complétée afin de préciser les dimensions maximales autorisées de l'emblème reproduisant une combinaison des trois couleurs.

(10) Citée en note 7. Le Conseil constitutionnel a, par la décision mentionnée également à la note 11, jugé qu'il n'était pas compétent pour statuer sur le recours formé contre la décision de la commission.

(11) Les candidats sont autorisés depuis 1919 à diffuser leurs affiches et leurs déclarations en langue allemande dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, ainsi que dans neuf cantons du département de la Moselle. Il en va de même pour les documents rédigés en tahitien en Polynésie française, en vertu de l'article 57 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut de la Polynésie française.

### 2.1.2. *La distribution des affiches et des déclarations*

Cette question appelle les remarques suivantes :

En premier lieu, les plis contenant les affiches et les professions de foi homologuées par la commission ont été remis sans délai à la commission électorale prévue à l'article 7 de la loi organique du 31 janvier 1976 pour les Français à l'étranger. Ils ont été remis par voie postale à la totalité des préfetures de la métropole avant la date limite fixée par le mémento du candidat à l'élection présidentielle pour la livraison des documents électoraux que chacun des candidats a fait imprimer. Pour les départements et collectivités d'outre-mer, 50 % des plis étaient arrivés à destination à cette date et l'autre moitié est parvenue dans des délais compatibles avec la mise sous pli des documents électoraux.

L'expédition par voie postale n'est plus justifiée compte tenu des procédés de transmission électronique aujourd'hui disponibles et des garanties qu'apporte la signature électronique. Pour le second tour de scrutin et avec l'accord des deux candidats, la commission a transmis par voie électronique leur affiche et leur déclaration. Le gain de temps et les économies budgétaires susceptibles d'être ainsi réalisées commandent de généraliser ce procédé et de le rendre effectif dès le premier tour de scrutin.

A cette fin, la commission propose de modifier la réglementation afin que l'affiche et la déclaration des candidats lui soient adressées également sous forme électronique.

En deuxième lieu, la livraison par les candidats des professions de foi s'est effectuée globalement dans les délais prévus par un arrêté du représentant de l'Etat. Le mémento à l'usage des candidats précisait que la livraison des imprimés devait être faite auprès des représentants de l'Etat au plus tard, pour le premier tour, le mardi 10 avril, à 12 heures et, pour le second tour, le lundi 30 avril, à 12 heures.

La Commission nationale de contrôle a été saisie par plusieurs commissions locales de contrôle des difficultés susceptibles de se poser en cas de livraison tardive des imprimés des candidats. Ces commissions

mettaient l'accent sur la nécessité d'effectuer la mise sous un même pli des professions de foi de l'ensemble des candidats et des bulletins de vote dans un délai permettant de garantir sa distribution effective aux électeurs avant le scrutin.

Le dernier alinéa de l'article 18 du décret du 8 mars 2001, issu du décret du 21 avril 2006, dispose que les commissions locales ne sont pas tenues d'assurer l'envoi des imprimés remis postérieurement à une date limite fixée pour chaque tour de scrutin par arrêté du représentant de l'Etat. Par ces dispositions, le pouvoir réglementaire a ainsi enserré dans un calendrier précis la date limite de remise de ces documents.

Afin de garantir un traitement uniforme, sur l'ensemble du territoire de la République, la Commission nationale de contrôle a décidé de retenir les règles suivantes. D'une part, les imprimés de chaque candidat devaient être livrés avant l'expiration de la date et de l'heure fixées par l'arrêté du représentant de l'Etat. Il appartenait à chaque commission locale de rappeler cette exigence aux représentants départementaux des candidats. En effet, le respect des délais par tous les candidats est le garant de la bonne fin, dans leur intérêt même, de l'opération de mise sous pli des professions de foi et des bulletins de vote ainsi que de la distribution des enveloppes aux électeurs. D'autre part, et en application des termes mêmes de l'article 18 du décret de 2001, si elles étaient saisies d'imprimés remis postérieurement à cette heure limite, les commissions locales de contrôle conservaient naturellement la faculté de joindre la propagande arrivée tardivement à celle des autres candidats et d'en assurer ainsi l'envoi. Enfin et en tout état de cause, si une commission locale de contrôle envisageait de ne pas accepter l'envoi de la profession de foi d'un candidat en raison d'une réception tardive au regard des prescriptions de l'arrêté du représentant de l'Etat, il lui appartenait, avant toute décision, d'en référer immédiatement à la Commission nationale de contrôle. Celle-ci aurait alors apprécié, au vu des éléments circonstanciés portés à sa connaissance, si, compte tenu des délais compatibles avec la possibilité d'assurer une distribution effective des plis, il y avait lieu ou non, pour la commission locale, de procéder à cet envoi.

Le Conseil constitutionnel ainsi que tous les mandataires des candidats et les représentants de l'Etat avaient été avisés de cette position dont la mise en œuvre n'a pas soulevé dans l'ensemble de difficultés particulières. Aucune commission locale de contrôle n'a refusé de distribuer les déclarations arrivées peu après l'expiration de l'heure fixée par l'arrêté du représentant de l'Etat. La commission n'a pas eu à prendre position sur des cas de dépôt trop tardif.

En troisième et dernier lieu et d'une part, il a été porté à la connaissance de la commission l'existence de divergences, signalées par certaines commissions locales de contrôle, entre le modèle homologué et les imprimés livrés par certains candidats. Cette pratique, pour limitée qu'elle soit, révèle, de leur part, un refus de respecter l'autorité des décisions d'homologation, ce qui est nouveau par rapport à ce qui s'était passé lors des élections présidentielles de 1995 et 2002 et est d'autant plus regrettable que la commission a examiné les déclarations des candidats selon un calendrier répondant à leurs demandes. Toutefois, compte tenu de la nature ou de l'objet de ces différences ainsi que de leur portée très limitée qui n'affectait pas le contenu des professions de foi, le choix d'autoriser leur distribution a été validé.

D'autre part, la commission a été saisie par certains candidats de plusieurs réclamations relatives aux imperfections relevées dans la mise sous pli. Des plis sont parvenus incomplets au domicile de certains électeurs. Ces imperfections sont demeurées extrêmement limitées alors que plus de 45 millions de plis devaient être distribués et elles sont d'origine accidentelle. A chaque fois que cela a été nécessaire, la commission a, en liaison avec l'administration locale et la commission locale de contrôle, pris les mesures pour que soit compensé au mieux le préjudice résultant de ces envois incomplets (dépôt en mairie des déclarations du candidat et information des électeurs par communiqué publié par la presse écrite et diffusé sur les antennes de la télévision régionale).

### *2.1.3. L'apposition des affiches sur les panneaux électoraux*

Contrairement à ce qui s'est passé en 2002, il n'incombait pas aux commissions locales de contrôle de faire réaliser l'apposition des affiches des candidats sur les emplacements réservés à cet effet dans les communes. En vertu de l'article 17 du décret du 8 mars 2001, modifié par le décret du 21 avril 2006, les affiches sont apposées par les soins de chaque candidat ou de ses représentants. Il lui appartient également de remplacer, le cas échéant, les affiches détériorées.

L'application de ces nouvelles dispositions a donné lieu à une difficulté tenant à une grève des salariés de la société à laquelle tous les candidats avaient demandé d'apposer leurs affiches sur les panneaux électoraux. Toutefois, le litige a pu être résolu à temps.

### *2.1.4. Le calendrier des opérations relatives aux affiches et aux déclarations*

La réglementation (articles 17 et 18 du décret du 8 mars 2001) a fixé le délai du dépôt des affiches et des déclarations par les candidats à la commission au plus tard le dimanche 8 avril 2007 à 20 heures pour le premier tour, et le samedi 28 avril 2007 à 20 heures. Eu égard à la date limite rappelée ci-dessus de dépôt au niveau local des documents imprimés (soit respectivement les mardi 10 avril et lundi 30 avril à 12 heures), il est clair que, pour que ces délais soient respectés, les candidats, et surtout ceux qui ont recours à des imprimeurs ayant une capacité limitée, ont pris le risque de donner l'ordre de tirage de l'affiche et de la déclaration alors que ces documents n'étaient pas encore homologués par la commission. Les questions

examinées au niveau de la pré-maquette entre le rapporteur désigné par la commission et le mandataire du candidat ne correspondent qu'à une phrase préparatoire et les réponses apportées ne sauraient préjuger de la décision finale. M. Schivardi avait ainsi donné l'ordre de tirage de l'affiche et de la déclaration qui n'ont pas été homologuées. Les nouveaux documents présentés ont reçu une telle homologation mais les documents déjà imprimés ont dû être détruits.

Ces délais apparaissent ainsi beaucoup trop contraignants tant pour les candidats que pour les services chargés au plan local de la mise sous pli de la propagande électorale. Un délai plus approprié doit être fixé au moins lorsque l'élection intervient à son échéance normale. Ce délai pourrait, dans cette hypothèse, être doublé pour le premier tour de scrutin. Par ailleurs, la date limite de dépôt auprès de la commission de l'affiche et de la déclaration devrait correspondre à un jour ouvrable.

Ainsi, la commission considère qu'il serait souhaitable de distinguer dans le calendrier de l'élection présidentielle la situation correspondant à l'échéance normale et celle résultant d'une élection anticipée. Elle recommande, en présence d'une élection organisée à son échéance normale, de fixer la date limite de dépôt auprès d'elle des modèles des affiches et des déclarations non plus au deuxième dimanche précédant le premier tour de scrutin ou au deuxième samedi précédant le second tour mais au quatrième jeudi précédant le premier tour de scrutin et au deuxième vendredi précédant le second tour. Cette recommandation implique d'avancer du troisième au cinquième vendredi précédant le scrutin la date limite de publication au *Journal officiel* de la liste des candidats arrêtée par le Conseil constitutionnel (12).

---

(12) Cet ajustement du calendrier est naturellement subordonné à l'accord du Conseil constitutionnel sur cette recommandation. L'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962, dans sa rédaction issue de la loi organique du 5 avril 2006, a fixé la date limite de réception au Conseil constitutionnel des formulaires de présentation d'un candidat à l'élection présidentielle du troisième mardi au sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin. La date limite de publication de la liste des candidats au *Journal officiel* a été maintenue par l'article 7 du décret du 8 mars 2001 au troisième vendredi précédant le premier tour de scrutin. En 2007, la liste des candidats arrêtée par le Conseil constitutionnel a été publiée au *Journal officiel* le mardi 20 mars (cinquième mardi précédant le premier tour) soit quelques jours après la date limite de dépôt des candidatures fixée au vendredi 16 mars.

## 2.2. L'enregistrement sonore

L'article 18 du décret du 8 mars 2001, dans sa rédaction issue du décret du 21 avril 2006, dispose que le texte sur feuillet double de ses déclarations que chaque candidat peut faire envoyer aux électeurs doit être déposé dans les mêmes délais que ceux prévus pour l'affiche, sous la forme d'un texte imprimé et d'un enregistrement sonore, auprès de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale. En vertu du dernier alinéa de ce même article, il incombait à celle-ci de vérifier la conformité de l'enregistrement sonore au texte imprimé. Ces éléments ont été mis en ligne sous forme textuelle et sonore sur un site internet désigné par le ministre de l'intérieur. Il s'agit du site de la commission (cnccep.fr) ouvert le 23 février 2007. Ces éléments ont été mis en ligne le 9 avril 2007, jour de l'ouverture de la « campagne officielle ». La déclaration devait être déposée sous la forme d'un fichier au format PDF signé et verrouillé et d'un enregistrement sonore au format MP3.

Cette disposition nouvelle, prise notamment dans l'intérêt des personnes mal voyantes mais aussi des Français à l'étranger, nécessitait de dégager des lignes directrices afin de mettre les candidats en mesure de préparer leur enregistrement. La commission a arrêté le 9 mars 2007 les dispositions suivantes qui ont été portées à la connaissance des candidats. Elles n'ont pas suscité d'observations de leur part.

Au préalable, si, en dépit des démarches réitérées de la commission, aucun enregistrement sonore n'avait été déposé par un candidat, la mention suivante aurait été portée sur le site internet de la commission sous le lien « Écouter » propre à ce candidat : « Contrairement aux dispositions de l'article 18 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001, et en dépit des invitations de la Commission nationale de contrôle, le candidat n'a pas déposé un enregistrement sonore de sa déclaration » et le Conseil constitutionnel en aurait été avisé. Tous les candidats ont adressé, parfois avec retard, leur enregistrement sonore à la commission, qui a pu les homologuer et les mettre en temps voulu sur son site internet. Cette règle n'a donc pas reçu application.

Les lignes directrices sont les suivantes. En premier lieu, l'enregistrement sonore doit porter sur l'intégralité du texte imprimé. La commission a décidé de ne pas regarder comme un texte imprimé au sens de l'article 18 du décret de 2001 les photographies, les graphiques, les logos ou les emblèmes d'un parti ou groupement politique. En deuxième lieu, il appartenait au candidat de procéder personnellement à l'enregistrement sonore de sa déclaration. Toutefois, il lui était loisible de recourir en tout ou partie à un ou plusieurs tiers à la condition que la lecture de la déclaration par ces intervenants soit effectuée exclusivement par des voix non identifiables par le public. Cette faculté a été utilisée par plusieurs candidats. En troisième lieu, le candidat pouvait, s'il le souhaitait, accompagner l'enregistrement sonore de sa déclaration d'un fond musical à l'exclusion des hymnes nationaux et de l'hymne européen ainsi que, le cas échéant, des « hymnes régionaux ». Enfin, si le candidat faisait usage de la faculté de faire traduire en allemand et/ou en tahitien ses déclarations, ces traductions étant homologuées par la Commission nationale de contrôle, il lui appartenait également de procéder à un enregistrement sonore de sa déclaration dans ces langues. Le candidat pouvait procéder lui-même à cet enregistrement ou avoir recours en tout ou partie à un tiers.

La commission n'a pas été saisie par les candidats de difficultés de mise en œuvre de ces dispositions. Elle a seulement demandé que toute mention relative à la traduction en langue des signes française sur des fichiers



vidéo soit retirée d'un document édité par un organisme afin de favoriser l'accessibilité du processus électoral aux personnes handicapées. En effet, les dispositions applicables au site internet de la commission ne prévoyaient pas que la lecture des professions de foi de l'ensemble des candidats serait accompagnée d'une telle traduction. Néanmoins une telle possibilité serait opportune.

La commission recommande de prévoir la lecture, sur le site internet dédié à l'élection présidentielle, des professions de foi de l'ensemble des candidats en accompagnant sur des fichiers vidéo leurs déclarations d'une traduction en langue des signes française.

### 2.3. L'utilisation de papier de qualité écologique

L'article 20 du décret du 8 mars 2001, dans sa rédaction issue du décret n° 2007-136 du 1<sup>er</sup> février 2007, prévoit que l'Etat prend directement en charge notamment le coût du papier et l'impression des textes des déclarations visées à l'article 18. Toutefois, cette prise en charge est subordonnée à la condition que les déclarations soient produites à partir de papier de qualité écologique répondant au moins à l'un des deux critères mentionnés à l'article R. 39 du code électoral, dont la rédaction résulte sur ce point du décret n° 2007-76 du 23 janvier 2007. Pour regrettable qu'elle soit, la publication tardive de ces deux décrets ne semble pas avoir soulevé de difficultés particulières, les imprimeurs ayant été avisés de cette exigence dès le mois d'octobre 2006. Les candidats ont justifié avoir respecté ces dispositions en tout ou, pour l'un d'eux, en partie.

Le dernier alinéa de cet article 20 a prévu que, lorsqu'un candidat s'était trouvé dans l'impossibilité d'être approvisionné en papier répondant à l'un des deux critères, la commission pouvait décider que les dispositions précitées ne s'appliqueraient pas à ce candidat. Elle a été saisie par M. Schivardi d'une demande en ce sens. En effet, compte tenu de l'invalidation par la commission de sa profession de foi, les documents qu'il avait déjà imprimés à partir de papier de qualité écologique ne pouvaient être utilisés et le candidat a fait état de ses difficultés à s'approvisionner dans les délais requis dans un papier de cette qualité pour procéder à l'impression de la déclaration homologuée. La preuve des démarches effectuées auprès des papetiers et des imprimeurs ayant été apportée et plusieurs justificatifs relatifs à l'impossibilité d'un tel approvisionnement et émanant d'entreprises différentes lui ayant été fournis, la commission a décidé d'accepter cette demande et, ainsi qu'il a été indiqué, en a avisé la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

## 3. Le déroulement de la campagne électorale

La Commission nationale de contrôle souhaite présenter plusieurs observations au titre successivement de l'examen de la question de la durée de la campagne, puis du déroulement de celle-ci dans la presse, dans l'audiovisuel, sur internet, dans les collectivités d'outre-mer et à l'étranger.

### 3.1. La durée de la campagne électorale

L'article 10 du décret du 8 mars 2001, dans sa rédaction issue du décret n° 2006-459 du 21 avril 2006, prévoit que la campagne en vue de l'élection du Président de la République est ouverte le deuxième lundi précédant le premier tour de scrutin (soit en 2007 le 9 avril) et prend fin la veille du scrutin à zéro heure (soit le samedi 21 avril à zéro heure). En cas de second tour de scrutin, la campagne s'ouvre à compter de la publication au *Journal officiel* des noms des deux candidats habilités à se présenter et prend fin la veille du scrutin à zéro heure (soit en 2007 le samedi 5 mai à zéro heure).

L'article L. 49 du code électoral, applicable à l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux, interdit la distribution des bulletins, des circulaires et autres documents le jour du scrutin et prévoit qu'il est interdit à partir de la veille du scrutin à zéro heure de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale. Il résulte de ces dispositions que la distribution de tracts, la tenue de réunions publiques ou des manifestations publiques diverses sont autorisées la veille du scrutin. Cet article a été rendu applicable à l'élection présidentielle par le II de l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962.

L'articulation de ces dispositions et de l'article 10 du décret met en lumière un défaut de cohérence de la réglementation applicable. Le Conseil constitutionnel et la commission ont interprété l'article 10 du décret comme ne visant pas seulement la clôture de la campagne audio-visuelle mais comme interdisant la veille et le jour du scrutin toute réunion électorale, toute distribution de tracts, toute publication par un quotidien d'un entretien avec un candidat, toute modification des sites internet des candidats. En effet et ainsi que le Conseil constitutionnel l'a jugé (13), le législateur a, par le V de l'article 3 de la loi organique de 1962 (14) renvoyant à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les modalités d'application des dispositions de cette loi, conféré au Gouvernement les pouvoirs les plus larges pour prendre l'ensemble des mesures nécessaires pour en assurer l'application. Il s'agit donc d'une disposition spéciale qui s'explique notamment par le fait que, pour l'élection présidentielle, aucune campagne, sous quelque forme que ce soit, n'a lieu traditionnellement la veille du scrutin. La veille de chaque tour de scrutin est une « journée blanche ». La commission estime que cette spécificité doit être maintenue. Au surplus, une lecture différente de la réglementation aboutirait à ce paradoxe qu'une partie de l'outre-mer votant le samedi commencerait à exprimer son suffrage, alors que la distribution de tracts, la publication d'entretiens dans la presse, la tenue de réunions publiques ou de manifestations publiques diverses pourraient se poursuivre en métropole.

La commission relève que l'interdiction résultant de l'application de l'article 10 du décret n'a pas toujours été respectée lors de la dernière élection. Elle a ainsi été informée de la distribution de tracts ou de réunions la veille du scrutin. De même, elle a dû intervenir auprès du mandataire d'un candidat afin de rappeler cette interdiction alors que l'interview que ce candidat avait donné à un quotidien devait être publiée par ce journal la veille du second tour et alors même que le même journal avait publié la veille l'interview de son concurrent. Elle est aussi intervenue auprès du mandataire de celui-ci compte tenu du non-respect de cette exigence par un journal publié dans une collectivité outre-mer.

La commission recommande de mettre en cohérence l'état du droit par une modification appropriée de la loi organique du 6 novembre 1962 et de l'article 10 du décret du 8 mars 2001 pris pour son application (15) afin que soit clairement explicitée l'interdiction, pour tout candidat à l'élection présidentielle, de faire campagne, sous quelque forme que ce soit, après la date de clôture de celle-ci fixée par voie réglementaire. Il conviendrait aussi d'assortir d'une sanction toute infraction à cette interdiction.

---

(13) Conseil constitutionnel 9 avril 1995, Mme Neron.

(14) On rappelle qu'elle a été adoptée par référendum et constitue l'expression directe de la souveraineté nationale.

(15) Ou, le cas échéant, de l'article L. 49 du code électoral en ce qu'il resterait applicable à l'élection présidentielle.

### 3.2. La campagne électorale dans la presse

La commission n'avait pas à connaître des questions relatives aux prises de position de la presse au cours de la campagne électorale. En effet, aucune disposition législative ou réglementaire en vigueur n'interdit ou ne limite les prises de position politiques de la presse dans la campagne électorale. Ce principe est tempéré par les dispositions de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse relative au droit de réponse (art. 13) et, bien entendu, celles définissant le délit de diffamation (art. 29).

Si la commission avait dû intervenir en 2002 pour faire respecter, dans les journaux, la prohibition, issue de l'article L. 52-1 du code électoral, de l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse, elle n'a pas identifié en 2007 de manquements à cette réglementation et les commissions locales de contrôle n'ont pas non plus signalé de faits requérant son intervention.

### 3.3. La campagne électorale dans l'audiovisuel

La campagne électorale dans l'audiovisuel présente deux aspects distincts : d'une part, les émissions de la « campagne officielle » et, d'autre part, le traitement de la campagne des différents candidats par les moyens de communication audiovisuelle.

#### 3.3.1. Les émissions de la « campagne officielle »

La « campagne officielle », prévue par l'article 15 du décret du 8 mars 2001, permet aux candidats de disposer, sur les antennes des chaînes publiques de radiodiffusion et de télévision, d'une série identique d'émissions, pendant lesquelles ils peuvent en toute liberté faire connaître leurs points de vue et leurs propositions. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel en assure à la fois l'encadrement réglementaire pour chaque tour de l'élection et le contrôle. La Commission nationale de contrôle a, comme il a déjà été indiqué, été consultée sur les décisions du CSA relatives respectivement aux conditions de production et aux horaires de programmation des émissions, à la durée globale accordée à chacun des candidats et à la répartition des émissions sur chaque chaîne, enfin aux dates et aux ordres de passage de ces dernières.

Le dispositif retenu, fondé sur un strict respect de l'égalité entre les candidats, est tout à fait pertinent et il a été pleinement respecté. Il n'appelle pas d'observations particulières (16).

---

(16) L'audience cumulée des 216 modules d'émissions des 12 candidats présents au premier tour et des modules des deux candidats au second tour, mesurée par l'addition des téléspectateurs ayant regardé au moins une fois l'un de ces modules, est en augmentation de 6 % par rapport à 2002.

#### 3.3.2. Le traitement de la campagne par les moyens de communication audiovisuelle

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel est là encore investi de responsabilités particulières. Sa recommandation du 7 novembre 2006 (17) a opéré une distinction entre trois périodes :

- une période préliminaire, allant du 1<sup>er</sup> décembre 2006 jusqu'à la veille de la publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel, pendant laquelle les services de radio et de télévision devaient appliquer un principe d'équité des temps de parole et d'antenne des candidats déclarés ou présumés ;
- une période intermédiaire, allant de la publication de cette liste (18), soit le 20 mars 2007, jusqu'à la veille de l'ouverture de la « campagne officielle » soit jusqu'au dimanche 8 avril, pendant laquelle ces services devaient appliquer un principe d'égalité pour le temps de parole des candidats figurant sur cette liste et d'équité pour leur temps d'antenne ;

– et enfin la période correspondant à la « campagne officielle » commençant le lundi 9 avril 2007, pendant laquelle ils devaient appliquer, dans des conditions de programmation comparable, un principe d'égalité pour le temps de parole et pour le temps d'antenne des candidats.

La période intermédiaire constituait une innovation par rapport à l'élection présidentielle de 2002. Sa création a été motivée principalement par l'avancement de la date de publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel afin de fixer les règles applicables à ces candidats avant le début de la « campagne officielle ».

Les enseignements à tirer de ce découpage en trois périodes et des relevés effectués relèvent, en premier chef, du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Toutefois et pour sa part, la commission, qui n'a été saisie directement d'aucune plainte présentée par un candidat, estime qu'il convient de distinguer la période antérieure au premier tour et la période postérieure à celui-ci et elle entend faire les remarques suivantes.

Pour cette seconde période, où seuls deux candidats s'affrontent pour le second tour de scrutin, la règle de la stricte égalité de traitement, que ce soit pour le temps d'antenne ou le temps de parole, est parfaitement justifiée et a été respectée. Elle n'appelle pas d'observation.

En revanche, la commission s'interroge sur la pertinence du dispositif retenu pendant la période ayant précédé le premier tour.

La période préliminaire est, dans son principe, parfaitement justifiée. Le CSA a pu mettre en place un contrôle pertinent en veillant à un traitement équitable des candidats sur la base des deux critères d'appréciation fixés par lui : leur représentativité et leur capacité à manifester concrètement leur intention par une campagne active. La règle de l'équité a permis aux chaînes de télévision et de radio d'assurer la diffusion de tous les courants de pensée tout en respectant le poids relatif de ces divers courants. Au demeurant, force est de constater que c'est pendant cette période que les chaînes de télévision recueillant l'audience la plus importante ont organisé des débats avec les candidats bénéficiant d'une notoriété plus importante. Pour autant, le format de certains de ces débats faisant intervenir un échantillon supposé représentatif de l'opinion prête à interrogation. Il n'est pas certain qu'il soit très éclairant sur le choix de société auquel l'électeur est invité à procéder.

La période intermédiaire soulève des interrogations très sérieuses qui résultent de son régime même et non de son application concrète au printemps 2007. La règle de l'égalité du temps de parole entre les candidats a en effet été privilégiée au détriment de la liberté de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Cette règle ne faisait certes pas obligation aux chaînes de télévision ou de radiodiffusion d'accorder les mêmes conditions d'exposition à tous les candidats lors des émissions d'information, des débats ou des soirées qu'elles entendaient consacrer au traitement de l'actualité électorale. Elle s'appliquait par conséquent tous créneaux horaires confondus, les candidats pouvant dès lors avoir accès à l'antenne à des horaires et sous des formes différentes.

Cependant, cette règle a enfermé l'information dans des contraintes excessives et a notamment contribué à l'impossibilité, pendant cette période, d'organiser tout débat entre les candidats bénéficiant d'une notoriété plus importante. Elle a également pu conduire ces organes d'information à donner la priorité au traitement d'autres sujets d'actualité. Elle prête d'autant plus à débat que le développement de l'offre de services audiovisuels, notamment grâce à la diffusion numérique, a permis de rompre avec la situation de quasi-monopole ou d'oligopole très fermé qui a longtemps prévalu.

La question de la pertinence, pendant cette période, de la règle d'égalité du temps de parole des candidats est aussi posée du fait que cette règle est susceptible d'engendrer des inégalités de fait. Elle peut en effet aboutir à une sur-représentation dans les médias de courants de pensée très proches les uns des autres du fait de la multiplication des candidatures se rattachant à ces courants, alors que ceux-ci ne représenteraient qu'une très faible partie de l'opinion du corps électoral.

La commission considère qu'une régulation de l'information audiovisuelle entre la publication de la liste des candidats et l'ouverture de la campagne est nécessaire mais qu'une réglementation privilégiant exclusivement la règle de l'égalité et n'assurant pas ainsi la conciliation nécessaire de cette règle avec la liberté de communication n'est pas satisfaisante.

Pour la troisième période allant du 9 au 20 avril 2007, la commission est consciente des contraintes que fait peser sur la liberté de communication la double règle d'égalité des temps d'antenne et de parole entre des candidats dont l'audience est fondamentalement différente. Elle note toutefois que cette règle a été globalement respectée par les chaînes de télévision et de radiodiffusion. Les résultats sont plus contrastés pour les chaînes internationales.

La commission recommande par conséquent qu'une réflexion soit engagée sur la pertinence de la répartition en trois périodes de la campagne audiovisuelle ainsi que sur la durée de ces périodes et sur les principes applicables à chacune d'elles. Cette réflexion doit permettre de mieux concilier l'ensemble des principes juridiques applicables et des intérêts généraux en présence. En tout état de cause, la commission recommande la suppression de la période intermédiaire, dont le régime ne lui apparaît manifestement pas satisfaisant.

---

(17) La demande de suspension de cette recommandation, présentée au juge des référés du Conseil d'Etat sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a été rejetée par ordonnance du 11 janvier 2007, Mme Lepage (n° 300428). Un nouveau recours présenté sur ce même fondement et tendant à ce qu'il soit enjoint au CSA de mettre en demeure trois chaînes de télévision de respecter le principe d'équité retenue pour la période préliminaire par cette

recommandation a également été rejeté (ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat du 19 février 2007, Mme Lepage, n° 321537). Le recours tendant à l'annulation du même acte a été rejeté par décision du Conseil d'Etat du 7 mars 2007, Mme Lepage (n° 300385).

(18) En réponse à une interrogation du Conseil supérieur de l'audiovisuel, la commission a précisé que la période intermédiaire commencerait le jour de la publication au *Journal officiel* de la liste des candidats et non celui où cette liste serait, le cas échéant, rendue publique par le Conseil constitutionnel.

### 3.4. La campagne électorale sur l'internet

La campagne électorale sur l'internet a eu, en 2007, une ampleur inégalée. Elle s'est située dans un cadre juridique différent de celui en vigueur lors de l'élection présidentielle de 2002 et elle a profité du développement de nouveaux moyens de communication et de propagande par voie électronique (« blogs » et réseaux de « blogs »). Même si son effet est difficilement appréciable parce que la fréquentation et ses différentes composantes (militants d'un côté, simples électeurs de l'autre) sont peu mesurables, la campagne sur le réseau internet a pris une part significative dans le débat électoral.

L'examen du recours à l'internet pendant la campagne de l'élection présidentielle implique de distinguer le site de la commission, les sites officiels des candidats et les autres sites. Les sites des candidats ne représentent qu'un faible pourcentage des 1 300 sites répertoriés comme étant liés à la campagne présidentielle. La commission a également été appelée à se prononcer sur la nature de la propagande électorale adressée aux électeurs sur leur messagerie électronique. Enfin, et indépendamment des questions particulières liées à la diffusion le jour du scrutin de « sondages sortie des urnes » ou d'estimations de résultats ou de résultats partiels avant la fermeture du dernier bureau de vote (cf. ci-après au point 4), le recours à internet modifie assez profondément les données des campagnes électorales. Or la réglementation applicable aux élections n'a pas suivi ces évolutions technologiques qu'elle n'a que très partiellement et très insuffisamment intégrées.

#### 3.4.1. *Le site internet de la commission*

Les déclarations de chaque candidat ont été mises en ligne sous forme textuelle (format PDF) et sonore (format MP3) sur le site internet de la commission. Pour la mise en œuvre de cette disposition nouvelle, il a été décidé de prévoir aussi en page d'accueil, outre la page concernant les candidats, des rubriques relatives respectivement à la commission, à la réglementation et aux communiqués. Les internautes pouvaient aussi trouver sur son site les coordonnées des commissions locales de contrôle.

Les potentialités offertes par un tel site permettent d'envisager à l'avenir son utilisation pour faciliter l'accès à la campagne électorale de diverses catégories de personnes souffrant d'un handicap. Le site constitue, par ailleurs, un vecteur privilégié d'information pour les électeurs français établis à l'étranger.

Il conviendrait aussi de développer l'information sur l'existence de ce site (19) auprès du grand public, de la presse et des autres médias ainsi que des administrations intéressées.

---

(19) Le site a été consulté par 44 056 visiteurs entre le 23 février 2007, jour de son ouverture, et le 7 mai 2007 au matin, jour de sa fermeture. Le taux de consultation n'est devenu important qu'à partir du 16 avril.

#### 3.4.2. *Les sites internet des candidats*

L'utilisation de l'internet par les candidats à des fins de communication politique doit se faire dans le respect de ces règles du droit commun de la communication.

Celles-ci ont été précisées par la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. L'article 1<sup>er</sup> de cette loi dispose que la communication au public par voie électronique est libre. L'exercice de cette liberté ne peut être limité que dans la mesure requise, d'une part, par le respect de la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion et, d'autre part, par la sauvegarde de l'ordre public, par les besoins de la défense nationale par les exigences du service public, par les contraintes techniques aux moyens de communication ainsi que par la nécessité, pour les services audiovisuels, de développer la production audiovisuelle.

Cette loi est venue modifier les qualifications juridiques des services de la communication par voie électronique en distinguant deux types de services : d'une part, les services de communication au public en ligne qui se définissent comme la transmission, sur demande individuelle, de données numériques n'ayant pas un caractère de correspondance privée, par un procédé de communication électronique permettant un échange réciproque d'informations entre l'émetteur et le récepteur (un site internet) et, d'autre part, les services audiovisuels qui recouvrent toute communication au public par voie électronique de services autres que de radio et de télévision et mettant à la disposition du public ou d'une catégorie du public des œuvres audiovisuelles, cinématographiques ou sonores.

Mais l'utilisation de ces services n'échappe pas à l'application des règles encadrant la propagande édictées par le code électoral. Les abus de propagande ou les manœuvres peuvent ainsi être sanctionnés par le juge de l'élection.

La commission a été attentive au contenu de chacun des sites des candidats (20). Elle est intervenue à trois niveaux.

En premier lieu, si, dans l'ensemble, les sites n'ont paru nécessiter aucune observation particulière tant en raison de leur forme ou de leur contenu que de leur utilisation, la commission a dû intervenir pour que soit modifié sans délai le contenu d'un site donnant, en violation flagrante des prescriptions du code électoral et de la jurisprudence, des indications aux partisans de ce candidat pour accompagner des électeurs dans les bureaux de vote.

En deuxième lieu, la commission a confirmé le parti qu'elle avait pris en 2002 sur l'utilisation des sites des candidats dans les jours précédant le scrutin, eu égard aux dispositions de l'article L. 49 du code électoral, qui prohibe, comme on l'a indiqué, d'une part, la distribution de « tracts » le jour du scrutin et, d'autre part, tout message audiovisuel de propagande électorale. Elle a autorisé les candidats à maintenir leurs sites ouverts, y compris le jour du scrutin de sorte que les électeurs ont pu se connecter à ces sites afin d'y obtenir les données dont ils auraient besoin pour déterminer leur choix (21) mais elle a subordonné cette faculté à la condition que, afin d'éviter toute rupture d'égalité et conformément à une jurisprudence traditionnelle du juge de l'élection, les candidats s'abstiennent d'en modifier le contenu postérieurement à la clôture de la campagne. Elle leur a recommandé aussi d'y faire cesser toute activité interactive, notamment sous forme de dialogue en direct avec les internautes. Compte tenu de l'existence de jours de scrutin différents sur l'ensemble du territoire de la République, elle a décidé de retenir comme date de clôture de la campagne, pour le premier tour de scrutin, le vendredi 20 avril à minuit, que les opérations électorales se déroulent le samedi 21 avril ou le dimanche 22 avril, et, pour le second tour, le vendredi 4 mai à minuit, que ces opérations aient lieu le samedi 5 mai ou le dimanche 6 mai.

En troisième et dernier lieu, la commission a également demandé aux candidats de désactiver les dispositifs éventuels de mise à jour automatique de leur site internet grâce à l'utilisation de liens avec d'autres sites lorsque ceux-ci étaient susceptibles de diffuser des sondages pendant la période d'interdiction prévue par la loi du 19 juillet 1977, modifiée par la loi du 19 février 2002, relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion. Elle a aussi souhaité appeler l'attention des responsables des sites internet des candidats sur les risques de prise de contrôle à distance de leur serveur et elle leur a recommandé de faire preuve de la plus extrême vigilance et de veiller, dans une telle hypothèse, à procéder immédiatement aux corrections qui s'imposaient.

---

(20) Certains candidats ont été regardés comme ayant plusieurs sites.

(21) La jurisprudence du Conseil d'Etat est en ce sens (CE 8 juillet 2002, élections municipales de Rodez n° 239220) et elle a été reprise par le Conseil constitutionnel (CC 20 janvier 2003, AN, Paris 1<sup>re</sup> circ.).

### 3.4.3. *Les autres sites internet*

Les sites extérieurs aux candidats ne sont pas d'une nature différente des précédents. La commission s'en est remis en 2007 aux instruments usuels (essentiellement le juge pénal) pour réprimer d'éventuels excès (diffamation, ...).

Deux faits dignes d'attention lui ont été signalés. D'une part, le site officiel d'un candidat a fait l'objet d'un détournement par un site pirate qui se présentait, à tous égards, comme le site de ce candidat mais avait, sur certains points, un contenu différent. La commission a averti le mandataire de ce candidat de cette situation afin qu'il y soit donné les suites qu'il estimerait opportunes. D'autre part, informée du contenu d'un site dénigrant un candidat et deux membres de son entourage, la commission s'est assurée que ce site n'était lié à aucun candidat. Elle a indiqué à ce candidat qu'il lui était loisible d'agir en référé pour obtenir la fermeture de ce site internet.

### 3.4.4. *La propagande électorale sur la messagerie électronique des électeurs*

Le ministère des affaires étrangères a saisi la commission de la question de l'envoi par certains candidats à des Français établis à l'étranger d'un message revêtant un caractère de propagande électorale qu'ils ont reçu sur leur messagerie électronique et de la conformité de cette pratique aux dispositions de l'article 10 de la loi organique du 31 janvier 1976 qui interdisent une telle propagande dans des pays où ces Français sont installés.

La commission a constaté que, et ainsi que l'autorise l'article 6 du décret n° 2005-1613 du 22 décembre 2005, chaque candidat avait reçu communication (22) d'une copie de l'ensemble des listes électorales consulaires des Français établis hors de France. Ces listes comportent la mention de l'adresse électronique personnelle des électeurs lorsque ceux-ci l'ont communiquée.

Elle a relevé que le IV de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique réservait expressément le régime de la communication au public par voie électronique à la seule mise à disposition du public de messages qui n'ont pas le caractère d'une correspondance privée. Le second alinéa de l'article L. 49 du code électoral, dans sa rédaction résultant du V de l'article 2 de la même loi, interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale.

La commission a, sous réserve de l'appréciation susceptible d'être portée par le Conseil constitutionnel après l'élection, estimé que les messages à caractère électoral, adressés sous une forme électronique sur les messageries personnelles des électeurs, présentaient le caractère d'une correspondance privée et ne pouvaient ainsi être regardés comme relevant de la propagande électorale au sens de ces dispositions.

(22) La communication aux candidats des adresses électroniques des électeurs sans avoir recueilli préalablement leur accord ou les avoir prévenus est régulière au regard des dispositions applicables : Conseil d'Etat 10 août 2007 Leconte (n° 296013) pour l'élection des membres à l'Assemblée des Français de l'étranger.

#### 3.4.5. *La prise en compte des spécificités de l'internet*

Force est de constater que les dispositions du code électoral n'ont pas intégré l'ensemble des questions nouvelles que pose l'utilisation de l'internet dans une campagne électorale. Trois exemples, qui ne rendent pas compte de l'exhaustivité des questions, permettent de prendre la mesure de la nécessité de leur mise à jour.

Ainsi, le recours, sur le site internet d'un candidat, au service permettant à un internaute d'établir une liaison vocale avec un opérateur et de dialoguer avec lui pendant qu'il visite ce site (23) fournit une information à caractère électoral à cet internaute, sans que celui-ci ait à en supporter le coût de télécommunication. Ce service s'apparente à un numéro vert gratuit mais il s'en distingue par l'absence de communication d'un numéro à appeler. L'article L. 50-1 du code électoral interdit, pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, la mise en place de services gratuits de téléphonie, tels des numéros verts par ou au profit des candidats (24), mais il ne prévoit pas le cas inverse de l'appel émis par les équipes de campagne sur demande d'un visiteur du site ou l'utilisation d'un système de voix.

De même, la seule circonstance que le site d'un candidat soit mentionné dans des moteurs de recherche n'équivaut pas, à elle seule, à une méconnaissance de l'article L. 52-1 du code électoral interdisant toute publicité commerciale à des fins de propagande électorale (25). Pour autant, si ce site fait usage de procédés publicitaires (publicité par bannières publicitaires, bandeaux défilants...), ces publicités doivent être soumises à une telle interdiction. Une application littérale de cet article, qui n'a pas été modifié, ferait échapper à la prohibition qu'il prévoit la quasi-totalité des procédés publicitaires disponibles sur l'internet.

Enfin, antérieurement à la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, le web était inclus dans le périmètre de l'interdiction édictée par ce même article car il relevait alors de la communication audiovisuelle. La loi nouvelle ayant modifié la qualification du web en l'excluant du champ de la communication audiovisuelle, les procédés publicitaires ne se trouvent donc plus formellement visés par une telle interdiction. Le régime applicable à l'utilisation, par des candidats ou leurs soutiens et des partis politiques, des espaces publicitaires sur des sites tiers dans le cadre de leurs activités de propagande électorale, est par conséquent incertain au regard des dispositions de l'article L. 52-1.

Dans ce contexte, la commission s'est appuyée sur la recommandation (26) émanant du Forum des droits sur l'internet, à l'élaboration de laquelle le Conseil constitutionnel et le ministère de l'intérieur ont été associés en qualité d'observateurs des pouvoirs publics. En effet, ses propositions sont généralement regardées par les divers interlocuteurs comme posant les principes à suivre par les candidats à une élection politique. Elle a donc invité ceux-ci à s'y référer. Cette invitation a été bien comprise.

A cet égard, la commission recommande, à tout le moins pour l'élection présidentielle, de mettre à jour les dispositions relatives à la propagande électorale afin d'intégrer dans le droit positif les spécificités résultant de la propagande par l'internet.

(23) Ce service correspond à la technique du « cliquer-parler ».

(24) Conseil d'Etat, 9 juillet 2003, Artufel, élection cantonale de Vitrolles, n° 143447.

(25) La réalisation et l'utilisation d'un site internet constituent une forme de propagande électorale par voie de communication audiovisuelle mais cette action de propagande ne revêt pas, alors que le contenu de ce site, dont le candidat assure l'entière responsabilité à des fins électorales, n'est accessible qu'aux électeurs se connectant volontairement, un caractère de publicité commerciale au sens de l'article L. 52-1 du code électoral (Conseil d'Etat, 8 juillet 2002, élections municipales de Rodez, n° 239220). En ce qu'elle soumet les sites internet à cet article, cette jurisprudence n'a pas été affectée par l'adoption de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

(26) Recommandation « Internet et Communication électorale » en date du 29 août 2002, actualisée le 17 octobre 2006.

### 3.5. **La campagne électorale outre-mer**

Les particularités géographiques de nombre de départements et collectivités d'outre-mer rendent plus complexe l'organisation des élections. Les observations des précédents rapports de la commission conservent toute leur pertinence. Les rapports des délégués, désignés en commun avec le Conseil constitutionnel et envoyés sur place pour les deux tours de scrutin, rejoignent en tous points ces observations. La campagne électorale n'a pas donné lieu à des faits marquants qui mériteraient d'être mentionnés dans le présent rapport.

Cependant, l'avancement de la date du scrutin, organisé non le dimanche mais le samedi – soit pour le premier tour le 21 avril et, pour le second tour, le samedi 5 mai – en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française et dans les bureaux de vote ouverts par les ambassades et postes consulaires situés sur le continent américain, a constitué un net progrès par rapport aux élections présidentielles antérieures. Pour des raisons exclusivement géographiques, les électeurs de ces départements et collectivités votaient plus tardivement qu'en métropole de sorte qu'avant cette réforme, mise en œuvre pour la première fois en 2007, leur droit de suffrage y était en pratique gravement affecté par la diffusion des résultats de la métropole, lesquels étaient aisément extrapolables au plan national. Cette situation expliquait au moins en partie la faiblesse du taux de participation. De ce point de vue, la modification de la date du scrutin a eu un effet très positif.

Elle a toutefois soulevé des difficultés de deux ordres. Les unes étaient relatives à l'interdiction de diffusion des sondages et relevaient d'abord des attributions de la commission des sondages mais elles concernaient aussi la commission. Les autres concernaient la diffusion des émissions de la « campagne officielle » et se rapportaient à la décision du CSA.

### 3.5.1. *L'interdiction de la diffusion des sondages*

La campagne électorale était close le vendredi 20 avril à zéro heure et le vendredi 4 mai à zéro heure sur les parties du territoire où le vote avait lieu le samedi alors que, lorsque le scrutin avait lieu le dimanche, elle était close le samedi 21 avril à zéro heure et le samedi 5 mai à zéro heure.

Dès lors, il convenait d'apprécier si l'existence de ces deux dates de scrutin avait une incidence sur la date de prise d'effet, pour l'élection ayant lieu le dimanche, de l'interdiction de rendre publics des sondages, interdiction qui joue à partir de la veille de chaque tour de scrutin en vertu de l'article 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion, modifiée notamment par la loi n° 2002-214 du 19 février 2002.

Trois solutions étaient envisageables : interdire, pour l'ensemble du territoire national, la publication et la diffusion des sondages à partir du jeudi à minuit, en raison du vote prévu le samedi ou appliquer littéralement cet article et fixer cette interdiction soit le jeudi à minuit soit le vendredi à minuit selon la date du scrutin ou enfin prévoir une telle interdiction pour l'ensemble du territoire national à partir du vendredi minuit.

La commission et la commission des sondages ont arrêté une position commune rendue publique par un communiqué en date du 26 mars 2007 et fondée sur des motifs de droit tenant au respect du principe d'égalité. Elles ont retenu la troisième option. Des considérations d'opportunité militaient aussi en faveur de cette solution. Cette interdiction a pris effet, pour l'ensemble du territoire de la République, pour le premier tour le vendredi 20 avril 2007 à minuit et jusqu'à la clôture du scrutin le dimanche 22 avril 2007 à 20 heures et, pour le second tour, le vendredi 4 mai 2007 à minuit et jusqu'à la clôture du scrutin le dimanche 6 mai 2007 à 20 heures.

La première option, qui aurait eu pour effet de faire passer l'interdiction de 24 heures à 48 heures dans les parties du territoire où le scrutin avait lieu le dimanche, méconnaissait les termes mêmes de la loi. La deuxième option aurait eu pour conséquence d'introduire une discrimination entre les médias procédant à la diffusion des sondages et notamment des éditeurs de journaux selon qu'ils sont éditeur local ou éditeur national diffusé localement et elle aurait, en outre, été difficile à mettre en œuvre en pratique.

Il est vrai que le scrutin est anticipé dans ces départements et ces collectivités et qu'aucune conséquence n'a pu en être tirée au regard de l'interdiction de diffusion des sondages. Mais cette situation était inévitable en l'état de la réglementation et ses inconvénients doivent être mis en rapport avec l'amélioration substantielle résultant de ce décalage du calendrier qui permet aux électeurs de ces collectivités d'outre-mer d'exprimer désormais leur suffrage dans l'ignorance des résultats de l'élection compte tenu du décalage horaire avec la métropole.

Cette position commune des commissions a été contestée devant le juge des référés du Conseil d'Etat par un électeur qui a demandé, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de ce communiqué au motif qu'un même délai de réflexion sans propagande ni diffusion de sondages devait être reconnu à tous les citoyens quel que soit leur lieu de vote. Le juge des référés n'a pas accueilli ce recours (27). Il a jugé que les deux commissions avaient recherché, compte tenu tant de la répartition du corps électoral entre les bureaux de vote métropolitains et les autres que des caractéristiques particulières de la législation relative aux sondages d'opinion, un équilibre entre les différents impératifs qu'il leur incombait de concilier et il a estimé que la mesure contestée ne paraissait pas, en l'état de son instruction, contraire aux impératifs de libre expression de suffrage et de sincérité du scrutin.

La commission recommande, dans un souci d'intelligibilité de la loi, d'inscrire dans la législation applicable à l'élection présidentielle que l'interdiction de la diffusion des sondages s'applique au même moment sur l'ensemble du territoire de la République.

---

(27) Cf. ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat du 2 mai 2007, Mme Barrast (n° 305200).

### 3.5.2. *La diffusion des émissions de la campagne audiovisuelle*

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel avait fixé des règles particulières pour les émissions de la « campagne officielle » diffusées notamment dans les départements et les collectivités d'outre-mer où le scrutin avait lieu le samedi. Par ailleurs et concernant le traitement de l'actualité électorale, il avait, par un communiqué, rappelé les termes de sa recommandation du 7 novembre 2006 avançant du samedi à zéro heure au vendredi à zéro heure les effets de l'interdiction prévue par l'article L. 49 du code électoral pour les programmes diffusés sur le continent américain et dans les départements ou collectivités d'outre-mer où le scrutin était organisé le samedi.

Ces décisions ont également été contestées devant le juge des référés du Conseil d'Etat par un électeur qui, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, en a demandé la suspension. Ce recours a été rejeté. Le juge des référés a considéré qu'en édictant de telles mesures spécifiques en fonction de la date du scrutin le Conseil supérieur de l'audiovisuel avait mis en œuvre les dispositions législatives qu'il avait à appliquer sans en altérer la portée (28).

(28) Cf. ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat du 2 mai 2007, Mme Barrast (n° 305200).

### 3.6. La campagne électorale à l'étranger

Les Français établis à l'étranger représentaient 380 000 électeurs en 2002. Le nombre d'inscrits sur les listes électorales s'est, en 2007, élevé à 850 000 électeurs. Si ces électeurs étaient regroupés dans une même collectivité, celle-ci se situerait au 11<sup>e</sup> rang par ordre d'importance du nombre d'électeurs. Cette situation explique que plusieurs candidats soient allés à leur rencontre à l'occasion de déplacements à des fins électorales dans les pays correspondants.

Lors de l'élection présidentielle de 2002, l'article 10 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République interdisait toute propagande électorale à l'étranger.

Avant la loi organique du 20 juillet 2005, le Conseil d'Etat avait jugé que cette interdiction était compatible avec les articles 19, 21, 22 et 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 ainsi qu'avec les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 3 du premier protocole additionnel à cette convention eu égard, d'une part, à l'ensemble des mesures édictées par la loi afin de garantir le libre choix des électeurs et, d'autre part, aux contraintes particulières auxquelles sont soumises les élections organisées à l'étranger (29).

Cette disposition a été modifiée par le 1<sup>o</sup> de l'article 3 de la loi organique n° 2005-821 du 20 juillet 2005. Le législateur a en effet estimé que la rédaction antérieure de la loi organique était incompatible avec les traités communautaires et la Convention européenne des droits de l'homme. Il a donc introduit une distinction entre les pays, selon qu'ils relèvent ou non de l'Union européenne et plus largement de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans le premier cas, la propagande électorale à l'étranger est autorisée et, dans le second, elle demeure interdite.

La commission a ainsi été conduite à prendre position sur la portée de ces dispositions (30). Elle s'est attachée à en déterminer le cadre temporel et géographique et a immédiatement porté à la connaissance des candidats, déclarés ou présumés, sa position arrêtée dès le 14 mars 2007.

Sur le premier point, elle a considéré que la période concernée par l'interdiction de toute propagande électorale visée par l'article 10 de la loi organique du 31 janvier 1976 s'entendait seulement de celle correspondant à la campagne électorale dont la durée est déterminée par l'article 10 du décret du 8 mars 2001. Pour l'élection présidentielle de 2007, cette interdiction s'appliquait ainsi à partir du 9 avril 2007 pour le premier tour et, pour le second tour, à partir du jour de la publication au *Journal officiel* des noms des deux candidats habilités à se présenter. Pour la période antérieure à l'ouverture de la campagne électorale, toute propagande électorale n'était donc pas interdite, quel que soit le pays où elle était effectuée, sous réserve naturellement de la législation de ce pays et de l'application des dispositions de l'article 11 de la loi du 31 janvier 1976 précitée.

Sur le second point, la commission a relevé que, par les dispositions de l'article 10, éclairées par les travaux préparatoires, le législateur avait entendu instituer un régime différent (31), selon que le pays en cause appartient à l'un ou l'autre des deux groupes suivants :

- si le pays est membre de l'Union européenne ou partie à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la propagande électorale est, sous les mêmes réserves énoncées ci-dessus, autorisée pendant la période précitée ;
- si le pays ne relève pas de ce groupe, toute propagande est interdite pendant cette période.

Toutefois, la commission s'est fortement interrogée sur le respect par la France de ses engagements internationaux. Elle nourrit à cet égard les doutes les plus sérieux. En effet, la modification de la loi, introduite en 2005 et effectuant la distinction entre ces deux groupes de pays, a été justifiée par le fait que la législation antérieure restreignait l'exercice de la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Or cette liberté ne se divise pas et un tel motif pourrait être invoqué pour faire échec à l'application de l'article 10 de la loi de 1976 modifiée, quel que soit le pays où le candidat entendrait faire campagne. Autrement dit, le respect de l'exercice de la liberté d'expression, garanti par cet article de la Convention européenne des droits de l'homme, commande d'autoriser la propagande à l'étranger sans discrimination entre les pays tout en tenant compte naturellement des contraintes particulières inhérentes à la législation de chaque pays où des Français sont établis.

En conséquence, la commission propose que l'article 10 de la loi organique du 31 janvier 1976 soit modifié et prévoie l'autorisation de la propagande électorale à l'étranger sans aucune discrimination entre les pays, sous réserve naturellement que la législation du pays en cause autorise sur son territoire une telle propagande (32).

(29) Cf. pour l'application des dispositions similaires de l'article 5 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger : Conseil d'Etat, 16 février 2004, Dubourg de la Tour (n° 258400).

(30) Sa décision est susceptible d'avoir une incidence sur le sort de ces dépenses électorales au regard de leur inscription ou non dans le compte de campagne du candidat et de leur remboursement par l'Etat.

(31) Le moyen tiré de ce que les dispositions similaires de l'article 5 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 dans sa rédaction issue de la loi n° 2004-805 du 9 août 2004 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger auraient pour effet d'appliquer, pour une même élection, des règles différentes selon les circonscriptions et, le cas échéant, à l'intérieur d'une même



circonscription électorale, en méconnaissance de l'égalité entre les électeurs et entre les candidats a été rejeté au motif que cette critique, qui tendait à mettre en cause la conformité de la loi à la Constitution, échappait à la compétence du Conseil d'Etat statuant au contentieux : Conseil d'Etat, 10 août 2007, Leconte (n° 296013).

(32) Pour éviter qu'eu égard à la législation de ces pays, les conditions de la propagande à l'étranger ne soient contraires à l'ordre public français ou inégalitaires entre les candidats, cette propagande pourrait aussi être à nouveau totalement interdite. Ce faisant, la France ne méconnaîtrait pas ses engagements internationaux eu égard à la position de la jurisprudence (Conseil d'Etat, 16 février 2004, Dubourg de la Tour, n° 258400). En revanche, le maintien en l'état de la législation paraît exclu.

#### 4. *La communication au public et à la presse des résultats*

Chaque électeur doit être libre de son comportement, en décidant de se rendre ou non au bureau de vote, et de son choix en faveur de tel ou tel candidat. Une annonce prématurée de résultats est de nature à modifier l'un ou l'autre ou les deux. Il convient donc de conjurer le risque de voir certains électeurs renoncer à voter parce que le résultat serait prématurément présenté comme acquis ou de voir leur vote influencé par des informations diffusées illégalement et dont l'ensemble du corps électoral n'aurait pu disposer.

Ce principe se justifie par l'absolue nécessité de préserver de toute interférence extérieure le droit de chaque citoyen à la libre expression de son suffrage. Deux séries de dispositions visent à en garantir l'effectivité.

D'une part, les dispositions de l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion, modifiée par la loi du 19 février 2002, interdisent le jour du scrutin la diffusion et le commentaire par quelque moyen que ce soit de tout sondage. Cette disposition s'applique aux éventuels sondages réalisés à la sortie des urnes auprès des électeurs.

D'autre part, en vertu de l'article L. 52-2 du code électoral, « en cas d'élections générales, aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public, par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain. Il en est de même dans les départements d'outre-mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements concernés ». Cet article est applicable dans les autres collectivités d'outre-mer (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna) en application des dispositions combinées du II de l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962 et de l'article L. 388 du code électoral.

La commission a veillé au respect de ces dispositions à un double titre : en prenant les initiatives nécessaires pour éviter une diffusion prématurée des résultats du scrutin avant la fermeture du dernier bureau de vote et en demandant qu'aucune diffusion des résultats obtenus dans les collectivités d'outre-mer ayant voté le samedi n'intervienne avant la fermeture du dernier bureau de vote en métropole.

##### 4.1. **La diffusion prématurée des résultats du scrutin**

Le risque d'une diffusion prématurée d'indications sur l'issue du scrutin alors que l'ensemble des bureaux de vote n'était pas fermé, déjà présent en 2002, a pris en 2007 une ampleur inégalée. Des personnalités du monde des médias ou de l'internet annonçaient à l'envi qu'elles diffuseraient sur leur site internet ou sur leur « blog » les résultats de sondages sortis des urnes ou les estimations de résultat.

La commission a entrepris une action déterminée afin que le libre choix des électeurs puisse ainsi être garanti et de ce fait également la sincérité du scrutin.

En premier lieu, elle a publié deux communiqués, communs avec la commission des sondages, en date du 18 avril 2007, pour le premier tour de scrutin, et du 3 mai 2007, pour le second tour, par lesquels elle a rappelé la portée que ces deux organismes ont donnée à l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977. Elle a estimé que cet article interdisait, jusqu'à la fermeture, le dimanche, du dernier bureau de vote en métropole, la diffusion et le commentaire, sur l'ensemble du territoire de la République, par quelque moyen que ce soit, des éventuels sondages réalisés à la sortie des urnes auprès des électeurs ayant voté le samedi ou le dimanche 6 mai ainsi que des résultats des opérations ayant pour objet de donner une connaissance immédiate des résultats de chaque tour de scrutin. Elle a aussi indiqué que ces dispositions interdisaient également qu'il fût publiquement fait état, par quelque moyen que ce soit, de simples tendances qui seraient issues de ces différentes opérations. Elle a, par ailleurs, rappelé que la méconnaissance de ces prescriptions constituait une infraction pénale susceptible, en vertu de l'article 12 de la loi du 19 juillet 1977 et de l'article L. 90-1 du code électoral, d'être punie d'une amende de 75 000 euros par infraction constatée. La commission avait averti que tout fait répréhensible serait immédiatement porté à la connaissance du procureur de la République. La commission a expliqué de manière résolue sur les divers supports des médias (presse écrite, radio, télévision) le sens de sa position et manifesté ainsi sa détermination.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel et le Conseil constitutionnel ont pris position dans le même sens. Finalement, nombre des initiatives annoncées ne se sont pas concrétisées.

En deuxième lieu, elle a appelé l'attention des fournisseurs d'accès et des hébergeurs des sites internet sur les dispositions de l'article 6 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. Cet article permet, dans les conditions qu'il prévoit, d'engager la responsabilité des fournisseurs d'accès ou des hébergeurs de site s'ils ont eu effectivement connaissance du caractère illicite d'une information mise à la disposition du public à la demande d'un destinataire de services de communication au public. L'information, dont la diffusion est prohibée en vertu de l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977, présentant un caractère illicite au sens de l'article 6 de la loi du 21 juin 2004, la commission a tenu à en faire part, par courrier, au fournisseur d'accès ou à l'hébergeur dans l'hypothèse où un site pour lequel il aurait cette qualité serait

susceptible de contenir une telle information. Elle a invité le destinataire de ces correspondances à prendre sans délai les mesures s'imposant pour éviter la diffusion au public d'informations illicites. Cette demande a été suivie d'effet.

Enfin, la commission a mis en place un dispositif de suivi de nombreux sites internet pour chacun des deux tours de scrutin. Par ailleurs, elle a décidé de se réunir le dimanche 22 avril à partir de 18 heures.

Pour le premier tour de scrutin, des indications sur les résultats de l'élection ont, certes, pu être accessibles dès 18 heures à des internautes ayant réussi à se connecter à des sites francophones situés à l'étranger. En revanche, les règles légales ont généralement été respectées sur le territoire français. Sans doute, des indications assez précises ont-elles pu être obtenues à partir de 19 h 30 au vu des images des quartiers de campagne diffusées par les chaînes de télévision. Mais, pour regrettable qu'elle soit, cette situation n'a pas affecté la sincérité des opérations électorales.

En revanche, pour le second tour, des sites internet de la presse francophone, situés dans des pays riverains de la France, ont diffusé dès 17 h 30 des résultats des sondages réalisés à la sortie des urnes puis, après 18 heures, des estimations des résultats effectuées à partir du dépouillement des bulletins dans des bureaux présélectionnés. Le résultat prévisible du scrutin a également été annoncé dès 18 h 15 sur de nombreux sites d'organes d'information français.

La commission considère que ces difficultés pourraient, en grande partie, être surmontées si la fermeture des bureaux de vote en métropole intervenait à la même heure. Le décalage de deux heures entre la fermeture des premiers bureaux de vote à 18 heures (concernant 75 % du corps électoral) et celle des derniers bureaux à 20 heures (représentant 20 % des électeurs) (33) est propice à la divulgation des estimations du résultat final réalisées à partir des résultats obtenus dans des petits bureaux dont le dépouillement est achevé moins d'un quart d'heure après la fermeture du bureau de vote à 18 heures. Par ailleurs, il conviendrait que l'interdiction, avant la fermeture du dernier bureau de vote en métropole, de la diffusion par tout moyen des sondages « sortie des urnes » ou des estimations de résultats soit assortie de sanctions effectivement dissuasives afin qu'en soit garantie l'effectivité.

Ainsi et afin de préserver jusqu'à son terme la sincérité du scrutin, la commission recommande de fixer en métropole un horaire unique de fermeture des bureaux de vote et de renforcer de manière significative les sanctions encourues en cas de violation de l'interdiction de diffusion, avant cette fermeture, des sondages « sortie des urnes » ou des estimations de résultats (34).

---

(33) Il s'agit des électeurs inscrits en région parisienne et dans les grandes villes. Certains bureaux ferment à 19 heures : 5 % du corps électoral est concerné.

(34) Si l'interdiction de la diffusion des sondages n'était pas jugée efficace dans le contexte du développement de l'internet, c'est l'interdiction totale des sondages la veille et le jour du scrutin qu'il faudrait édicter.

#### **4.2. La diffusion des résultats du scrutin ayant eu lieu le samedi**

Le déroulement du scrutin le samedi dans certains départements et certaines collectivités d'outre-mer a posé une difficulté d'interprétation de l'article L. 52-2 du code électoral (35). Ces dispositions ont pour objet et pour finalité de garantir la sincérité du scrutin en écartant tout risque de pression ou d'influence sur les électeurs. Leur mise en œuvre ne soulève pas de difficultés particulières en cas d'élections générales, que ce soit à l'occasion des élections législatives, des élections cantonales ou élections municipales. Dans chacune de ces hypothèses, le scrutin est organisé dans une multitude de circonscriptions différentes.

Cet article a été rendu applicable à l'élection présidentielle par le II de l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962 modifiée. Or cette élection se caractérise par une circonscription unique sur l'ensemble du territoire de la République et par un scrutin qui, en 2007, s'étalait en pratique sur une durée de 32 heures.

Mais l'article L. 52-2 n'a pas fait l'objet des adaptations nécessaires afin de tenir compte de cette particularité de l'élection présidentielle. Ainsi que le second alinéa de cet article le précise, en cas d'élection partielle dans une circonscription, aucun résultat partiel ne peut être communiqué au public jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote de cette circonscription.

La commission a donc estimé que l'article L. 52-2 devrait être interprété comme interdisant, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire de la République, toute diffusion des résultats obtenus dans les départements et les collectivités d'outre-mer lors du scrutin se déroulant le samedi. Elle a d'ailleurs demandé que les représentants de l'Etat maintiennent sous embargo ces résultats jusqu'au dimanche 20 heures, heure de Paris, y compris vis-à-vis des médias locaux.

La décision de la commission, qui résulte des communiqués des 18 avril et 3 mai précités, ainsi que celle du CSA ayant la même portée, ont été contestées par une société de télévision devant le juge des référés du Conseil d'Etat sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Le recours a été rejeté. Le juge des référés a relevé dans son ordonnance (36) que compte tenu, d'une part, de l'objectif poursuivi par le législateur, qui est de garantir le droit fondamental de tout citoyen à l'expression libre de son suffrage ainsi que la sincérité du scrutin par une égale information de tous les électeurs, d'autre part, de la nature du scrutin relatif à l'élection du Président de la République, qui ne donne lieu qu'à une seule opération sur l'ensemble du territoire de la République, le Conseil supérieur de l'audiovisuel n'avait pas méconnu la portée de l'article

L. 52-2 du code électoral en précisant que les dispositions de cet article exigeaient qu'aucun résultat ne fût rendu public sur l'antenne d'un service de radio ou de télévision ou sur le site internet de ce service avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire de la République.

Cette interdiction de la diffusion locale de résultats locaux avant la fermeture du dernier bureau de vote en métropole prive les électeurs concernés d'une « soirée électorale » sur les moyens de communication audiovisuelle alors qu'une telle émission était habituelle. Mais cette interdiction a été assez bien comprise. Ce désagrément, lié à la règle même de l'avancement de la date du scrutin dans ces départements et collectivités d'outre-mer, doit être relativisé. Il est sans commune mesure avec les graves inconvénients qui résultaient de l'application d'une date unique de scrutin sur l'ensemble du territoire de la République. La commission estime que, dans la balance des intérêts qu'il lui appartenait de prendre en compte, sa position était et demeure pertinente.

La commission recommande par conséquent que l'interdiction de la diffusion des résultats d'outre-mer jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote en métropole soit inscrite dans la législation applicable à l'élection présidentielle.

---

(35) Aux termes de cet article : « En cas d'élections générales, aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par la voie de la presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain. Il en est de même dans les départements d'outre-mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements concernés. En cas d'élections partielles, les mêmes dispositions s'appliquent jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote de la circonscription territoriale intéressée. »

(36) Cf. ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat du 21 avril 2007 société anonyme Antilles Télévision (n° 304961).

La Commission nationale de contrôle a, en liaison permanente avec les autres institutions présentes dans la campagne électorale, pris toute sa part au bon déroulement de l'élection présidentielle. Garante de l'égalité entre les candidats, elle s'est efforcée, dans la limite de ses attributions, d'accomplir sa mission avec le double souci d'assurer le respect, par toutes les parties prenantes, des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables et de remplir auprès des candidats ou de toutes les autorités appelées à intervenir dans le déroulement des opérations électorales un rôle de conseil dans la mise en œuvre de ces dispositions et de les appliquer. Elle s'est aussi attachée à ce que le processus électoral puisse se dérouler dans des conditions normales jusqu'à son terme et, à cette fin, elle s'est fortement impliquée afin de contenir le risque de la diffusion de résultats partiels avant la fermeture du dernier bureau de vote.

Il lui semble que le scrutin des 22 avril et 6 mai 2007 s'est déroulé dans des conditions satisfaisantes.

Pour autant, et sans que doivent être remis en cause les principes de l'organisation de la campagne de l'élection présidentielle, elle a constaté que la réglementation en vigueur mais aussi les comportements nécessitaient encore des ajustements. Ce constat a nourri ses observations.

Les recommandations de la commission font l'objet ci-après d'un résumé dans l'ordre chronologique de leur présentation dans le présent rapport :

- ajouter un représentant du ministre des affaires étrangères à la liste des fonctionnaires chargés d'assister la Commission nationale de contrôle ;
- consacrer explicitement le pouvoir d'homologation de l'affiche, de la profession de foi et de l'enregistrement sonore que les textes lui reconnaissent et déterminer les modalités d'exercice de ce pouvoir : devraient être mentionnés les motifs pour lesquels l'homologation peut être refusée et tenant notamment à la présence de tout élément qui serait de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin. En outre, la procédure applicable au cas où elle envisagerait de refuser l'homologation devrait être précisée ;
- exclure l'application à l'élection présidentielle de la disposition de l'article R. 27 du code électoral permettant de déroger à l'interdiction de l'emploi d'une « combinaison des trois couleurs : bleu, blanc et rouge » dans le cas où le candidat reproduit sur une affiche ou sur une circulaire, ayant un but ou un caractère électoral, l'emblème d'un parti ou d'un groupement politique (37) ;
- permettre l'inscription, sur l'affiche et la déclaration du candidat, de dates de scrutin différentes selon les lieux où sont diffusés ces documents ;
- prévoir que l'affiche et la déclaration des candidats soient adressées à la commission également sous forme électronique ;
- avancer, dans le cas où l'élection est organisée à son échéance normale, la date limite de dépôt auprès de la commission des modèles des affiches et des déclarations des candidats au quatrième jeudi précédant le premier tour de scrutin et au deuxième vendredi précédant le second tour (38) ;
- prévoir la lecture, sur le site internet dédié à l'élection présidentielle, des professions de foi de l'ensemble des candidats en accompagnant, sur des fichiers vidéo, leurs déclarations d'une traduction en langue des signes française ;
- mettre en cohérence l'état du droit par une modification appropriée de la loi organique du 6 novembre 1962 et de l'article 10 du décret du 8 mars 2001 pris pour son application (39) afin que soit clairement explicitée l'interdiction, pour tout candidat à l'élection présidentielle, de faire campagne, sous quelque forme que ce soit, après la date de clôture de celle-ci et assortir d'une sanction toute infraction à cette interdiction ;

- engager une réflexion sur la répartition en trois périodes de la campagne audiovisuelle et sur les principes applicables à chacune d’elles et, en tout état de cause, supprimer le régime de la période dite intermédiaire ;
- mettre à jour les dispositions relatives à la propagande électorale afin d’intégrer dans le droit positif les spécificités résultant de la propagande par l’internet ;
- prévoir d’inscrire, dans la législation applicable à l’élection présidentielle, que l’interdiction de la diffusion des sondages s’applique au même moment sur l’ensemble du territoire de la République ;
- modifier l’article 10 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l’élection du Président de la République afin de prévoir l’autorisation de la propagande électorale à l’étranger sans aucune discrimination entre les pays, sous réserve naturellement que la législation du pays en cause autorise sur son territoire une telle propagande (40) ;
- fixer en métropole un horaire unique de fermeture des bureaux de vote et renforcer de manière significative les sanctions encourues en cas de violation de l’interdiction de diffusion, avant cette fermeture, des sondages « sortie des urnes » ou des estimations de résultats (41) ;
- inscrire dans la législation applicable à l’élection présidentielle l’interdiction de la diffusion des résultats outre-mer jusqu’à la fermeture du dernier bureau de vote en métropole.

(37) A titre très subsidiaire et dans l’hypothèse où cette proposition ne serait pas adoptée, la commission demande qu’à tout le moins la rédaction de l’article R. 27 du code électoral soit complétée afin de préciser les dimensions maximales autorisées de l’emblème reproduisant une combinaison des trois couleurs.

(38) Cette recommandation implique d’avancer du troisième au cinquième vendredi précédant le scrutin la date limite de publication au *Journal officiel* de la liste des candidats arrêtée par le Conseil constitutionnel.

(39) Ou, le cas échéant, de l’article L. 49 du code électoral en ce qu’il resterait applicable à l’élection présidentielle.

(40) Pour éviter qu’eu égard à la législation de ces pays les conditions de la propagande à l’étranger ne soient contraires à l’ordre public français ou inégalitaires entre les candidats, cette propagande pourrait aussi être à nouveau totalement interdite. Ce faisant, la France ne méconnaîtrait pas ses engagements internationaux eu égard à la position de la jurisprudence (Conseil d’Etat, 16 février 2004, Dubourg de la Tour, n° 258400). En revanche, le maintien en l’état de la législation paraît exclu.

(41) Si l’interdiction de la diffusion des sondages n’était pas jugée efficace dans le contexte du développement de l’internet, c’est l’interdiction totale des sondages la veille et le jour du scrutin qu’il faudrait édicter.