

ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Commission nationale de contrôle

Rapport établi par la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (scrutins des 22 avril et 6 mai 2012)

NOR : HRUX1228721P

L'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012 a été la neuvième organisée depuis que l'élection du Président de la République a lieu au suffrage universel direct sous la V^e République. Depuis 1965, chaque élection présidentielle a vu, pour le temps de la campagne, la réactivation de la Commission nationale de contrôle.

L'existence de cette Commission nationale de contrôle ne résulte pas de la Constitution, non plus que de l'article 3 de la loi organique n° 62-1292 du 6 novembre 1962. C'est à l'origine le décret du 14 mars 1964, pris pour l'application de la loi du 6 novembre 1962 dans la perspective de l'élection de 1965, qui a prévu son institution, pour intervenir dans le cours de la campagne électorale afin surtout, à cette époque, de veiller à l'égalité de traitement des candidats par les pouvoirs publics, notamment à la télévision. Cette intervention était conçue comme étant complémentaire de celle du Conseil constitutionnel : à ce dernier la charge de veiller sur la régularité de l'élection et d'en proclamer les résultats en statuant sur d'éventuelles contestations, à la Commission nationale de contrôle la charge d'être le garant en amont de la régularité de la campagne. Cette répartition des rôles a été observée pour les élections de 1965, 1969, 1974 et 1981. A compter de celle de 1988, l'intervention de la Commission nationale de contrôle a toutefois évolué, en raison de la création d'une autorité administrative indépendante spécialement chargée de la régulation de l'audiovisuel et du suivi de la campagne à la radio et à la télévision.

La mission de la Commission nationale de contrôle est de veiller, de manière générale, à ce que tous les candidats bénéficient des mêmes facilités de la part de l'Etat pour la campagne électorale. Elle doit veiller au respect de l'égalité entre les candidats et à l'observation des règles fixées pour le déroulement de la campagne électorale.

En particulier, il lui appartient d'homologuer le matériel de campagne des candidats, en vérifiant la conformité des affiches et professions de foi aux prescriptions applicables et en s'assurant que leur contenu n'est pas de nature à altérer la sincérité du scrutin. Depuis 2007, elle vérifie aussi et assure la mise en ligne des enregistrements sonores des professions de foi des candidats. Sur ces points, la commission exerce un pouvoir de décision, préalable à l'apposition des affiches et à la diffusion par les services de l'Etat du matériel de campagne.

Au-delà, la commission a une mission de contrôle des différents aspects du déroulement de la campagne électorale, qu'elle exerce d'abord en s'efforçant de prévenir les difficultés en amont, notamment en prodiguant des conseils aux candidats et à leurs équipes. Ces conseils sont d'abord utiles à ceux des candidats qui n'ont pas beaucoup d'expérience ou ne disposent pas d'équipes très étoffées. Mais ces contacts valent pour tous les candidats et ont pour but de régler les difficultés en amont pour éviter qu'elles n'affectent le déroulement de la campagne. La prévention peut toutefois ne pas suffire. La commission a alors le devoir d'intervenir dans le débat pour que cessent les agissements qui lui paraissent critiquables. Elle ne dispose pas de pouvoirs de sanction qu'elle exercerait en propre. Elle ne peut que saisir les autorités compétentes, qu'il s'agisse du Conseil constitutionnel, des autorités administratives indépendantes comme, par exemple, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, ou du procureur de la République en cas d'infraction pénale. Elle peut aussi intervenir publiquement, seule ou conjointement avec d'autres autorités, dans le but d'interpeller les auteurs de manquements ou de prévenir des agissements contestables.

La composition de la Commission nationale de contrôle est réglée par l'article 13 du décret du 8 mars 2001, qui a pris la suite du décret du 14 mars 1964. La commission est composée de cinq membres : trois membres de droit – le vice-président du Conseil d'Etat qui préside la commission, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes –, ainsi que deux membres en activité ou honoraires du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, désignés conjointement par les trois membres de droit. En 2012, comme lors des précédentes élections présidentielles, les trois membres de droit ont désigné un membre de la Cour de cassation et un membre de la Cour des comptes pour compléter la commission.

Pour l'élection de 2012, la Commission nationale de contrôle a ainsi été composée, sous la présidence de M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, de M. Vincent Lamanda, premier président de la Cour de cassation, de M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes, de Mme Francine Bardy, conseiller à la Cour de cassation, et de M. Christian Descheemaeker, président de chambre à la Cour des comptes, ces deux derniers membres étant suppléés, le cas échéant, par M. Grégoire Finidori, conseiller à la Cour de cassation, et par M. Jean-Louis Beaud de Brive, conseiller maître à la Cour des comptes. La composition de la commission a été officialisée par le décret n° 2012-254 du 22 février 2012, publié au *Journal officiel*, comme à l'habitude, le même jour que le décret de convocation des électeurs.

Lors de sa première séance, la commission a désigné M. Jacques-Henri Stahl, conseiller d'Etat, en qualité de rapporteur général et a décidé de s'adjointre neuf rapporteurs choisis parmi les membres du Conseil d'Etat, de

la Cour de cassation et de la Cour des comptes. Elle a ultérieurement désigné, conjointement avec le Conseil constitutionnel, sept rapporteurs qui ont été délégués outre-mer pour y suivre localement le déroulement de la campagne et les opérations électorales.

Pour accomplir ses travaux, la commission a bénéficié du concours précieux de M. Michel Bart, secrétaire général, représentant le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, de M. Vincent Bouvier, délégué général à l'outre-mer, représentant du ministre chargé de l'outre-mer, et de M. François Saint-Paul, directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, représentant du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes. La commission entend rendre hommage à la qualité de la contribution apportée à ses travaux par ces interlocuteurs et par l'ensemble de leurs collaborateurs.

La commission a été installée le 25 février 2012, soit le lendemain de la publication du décret de convocation des électeurs, conformément à ce que prévoit l'article 13 du décret du 8 mars 2001. Elle s'est réunie à onze reprises entre le 25 février et le 6 mai 2012, et s'est constamment attachée à faire prévaloir le respect du principe de l'égalité entre les candidats tout au long de la campagne.

Le présent rapport rend compte de l'activité de la commission au cours de ces dix semaines qui ont séparé la publication du décret de convocation des électeurs du second tour de scrutin. Il met, en outre, l'accent sur des difficultés qu'elle a pu percevoir et qui la conduisent à formuler des propositions en vue de l'organisation des prochaines élections présidentielles.

*
* *

PREMIÈRE PARTIE

L'EXERCICE PAR LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DE SES ATTRIBUTIONS

1. Les relations de la commission avec les parties prenantes à l'organisation de l'élection

L'organisation de l'élection du Président de la République repose sur l'action conjuguée de différentes institutions et administrations de l'Etat. La Commission nationale de contrôle y prend sa part, mais son rôle ne peut se concevoir indépendamment de l'intervention des autres parties impliquées dans la préparation et la tenue du scrutin.

Pour le scrutin de 2012, ainsi qu'il avait déjà été observé à l'occasion des précédentes élections, la Commission nationale de contrôle tient à souligner la grande qualité des relations qu'elle a pu nouer avec les différents intervenants et le caractère exemplaire de la collaboration mise en place. Cette entente a naturellement contribué à la bonne préparation et au déroulement satisfaisant du scrutin.

1.1. C'est au premier chef le Conseil constitutionnel qui est chargé de veiller à la régularité de l'élection. Il lui appartient d'établir la liste des candidats, de s'assurer de la bonne organisation du scrutin, de statuer sur certaines contestations, de proclamer les résultats de chaque tour de scrutin.

La Commission nationale de contrôle se focalise pour sa part sur la campagne électorale : elle veille à sa régularité, en bonne intelligence avec le Conseil constitutionnel, pour prévenir les atteintes à l'égalité entre les candidats ou à la sincérité du scrutin, de telle sorte que d'éventuels manquements soient corrigés au plus tôt et ne prêtent pas à conséquence sur l'issue du scrutin.

En 2012 comme lors des scrutins antérieurs, les contacts fréquents entre le Conseil constitutionnel et la Commission nationale de contrôle tout au long de la campagne électorale ont permis d'articuler au mieux leurs interventions respectives, dans une grande convergence de vues.

1.2. La mission de la Commission nationale de contrôle doit aussi se combiner avec celles de plusieurs autorités administratives indépendantes, qui sont appelées, en vertu des attributions générales que le législateur leur a confiées, à intervenir dans certains aspects de la campagne électorale en vue de l'élection du Président de la République.

1.2.1. Il en va ainsi, en premier lieu, du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), qui a notamment la charge, en vertu de l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986, de fixer les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions de la campagne officielle diffusées par les sociétés nationales de programme et d'adresser des recommandations à tous les exploitants de services de communication audiovisuelle. L'article 15 du décret du 8 mars 2001 le charge spécifiquement, pour l'élection présidentielle, de veiller au respect du principe d'égalité entre les candidats entre l'ouverture de la campagne officielle et le jour du scrutin où l'élection est acquise.

Cette mission particulière du Conseil supérieur de l'audiovisuel rejoint celle de la Commission nationale de contrôle qui est appelée à veiller à l'égalité entre les candidats dans tous les aspects de la campagne, y compris dans le domaine audiovisuel. Ce recouvrement a notamment conduit la commission, comme il avait été fait pour les élections présidentielles antérieures, à se prononcer par des avis sur les projets de décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel relatifs à la campagne à la radio et à la télévision.

Le CSA a, en outre, très régulièrement informé la commission du déroulement de la campagne, de l'observation des temps de parole et des mesures prises en vue du respect des principes d'équité et d'égalité entre les candidats. Ainsi, la présidente et la vice-présidente du groupe Pluralisme et campagnes électorales du CSA ont participé à de nombreuses reprises aux séances de la commission, accompagnées du directeur général et de représentants des services du conseil, permettant d'utiles échanges de vues entre les deux instances quant au déroulement de la campagne et une bonne articulation de leurs interventions respectives.

1.2.2. La commission a été appelée, en deuxième lieu, à conjuguer son action avec celle de la Commission des sondages, appelée à veiller, en vertu de la loi du 19 juillet 1977, à ce que les sondages publiés ont été réalisés conformément aux règles applicables et qui peut exiger la publication de mises au point par les organes de presse ou de communication qui les ont publiés.

La Commission nationale de contrôle et la Commission des sondages ont, en particulier, uni leurs efforts pour rappeler et faire respecter l'interdiction faite par la loi du 19 juillet 1977 de diffuser des sondages la veille et le jour du scrutin, ce qui conduit aussi à interdire la diffusion, par quelque moyen que ce soit, d'estimations de résultats le jour du scrutin avant la fermeture des derniers bureaux de vote le dimanche à 20 heures. Les deux commissions ont ainsi pris position publiquement, par des communiqués de presse conjoints, pour rappeler l'interdiction et les sanctions pénales édictées par le législateur et elles ont contribué ensemble, par une action résolue auprès de la presse, à les faire largement connaître de l'opinion. Des contacts étroits entre les deux commissions ont, pendant la période précédant le premier tour de scrutin et pendant l'entre-deux-tours, permis d'articuler au mieux les prises de position.

1.2.3. En troisième lieu, la Commission nationale de contrôle a souvent associé à ses travaux le président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui est appelée, en vertu du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 modifiée, à approuver, réformer ou rejeter les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle, sous le contrôle de pleine juridiction du Conseil constitutionnel. Cette association a permis des échanges d'informations utiles.

1.2.4. L'importance prise, pour l'élection de 2012, par les moyens de communication électronique, en particulier internet, la messagerie électronique et les réseaux sociaux, a conduit la Commission à se rapprocher de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), qui veille au respect de la loi du 6 janvier 1978, en particulier à la régularité de la collecte et de l'utilisation des données personnelles susceptibles d'être utilisées à des fins de propagande électorale. Deux membres du collège de la CNIL ont ainsi présenté à la Commission nationale de contrôle la recommandation de la CNIL du 26 janvier 2012 relative à la mise en œuvre de fichiers dans le cadre d'activités politiques ainsi que la délibération adoptant une norme simplifiée pour ces fichiers et le guide pratique sur la communication politique, adressé par la CNIL aux partis, aux candidats et leurs prestataires. La CNIL a également mis en place, pour l'élection présidentielle et les élections législatives, un observatoire permettant de réagir aux atteintes qui pourraient être portées par l'activité politique de campagne à la protection des données personnelles.

1.3. Pour accomplir sa mission, la Commission nationale de contrôle a bénéficié du concours de plusieurs administrations de l'Etat, particulièrement celle du ministère de l'intérieur et de l'outre-mer et celle du ministère des affaires étrangères.

Les représentants des ministres de l'intérieur, de l'outre-mer et des affaires étrangères qui assistent la commission ont veillé à la parfaite articulation de l'intervention de la commission avec l'action des services de l'Etat mobilisés pour l'organisation du scrutin. La participation effective aux travaux de la commission des fonctionnaires investis de hautes responsabilités qui avaient été désignés comme représentants des ministres intéressés a été le gage d'un concours fructueux aux délibérations de la commission et d'un relais efficace pour ses prises de position.

Par leur intermédiaire, la commission a pu utilement intervenir lorsque cela était nécessaire auprès des préfets et des représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer ainsi qu'auprès de la commission électorale placée auprès du ministre des affaires étrangères pour ce qui concerne la tenue de l'élection à l'étranger.

La Commission nationale de contrôle a, en outre, autorité sur les commissions locales de contrôle qui ont été instituées dans chaque département et dans chaque collectivité d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Ces commissions locales, outre leur mission essentielle relative à l'acheminement du matériel électoral vers les électeurs, ont pu ponctuellement servir de relais à la commission nationale dans le cours du déroulement de la campagne électorale.

1.4. La commission a, enfin, entretenu des relations confiantes avec les mandataires désignés auprès d'elle par chacun des candidats. Les contacts des rapporteurs, du rapporteur général et des services de la commission avec ces interlocuteurs ont été nombreux et de très bonne qualité ; ils ont grandement contribué au bon accomplissement de la mission de la commission dans l'intérêt des candidats et du bon déroulement de la campagne.

2. Les règles applicables à la campagne électorale pour l'élection du Président de la République

2.1. L'élection du Président de la République est régie par les articles 6, 7 et 58 de la Constitution et par la

loi du 6 novembre 1962, dont l'article 3, de valeur organique, définit les modalités de l'organisation de l'élection. Cet article 3 établit, notamment, la liste des dispositions législatives du code électoral, qui sont rendues applicables à l'élection présidentielle. Il renvoie, en outre, à un décret le soin de fixer ses propres modalités d'application.

Ce décret, qui était initialement celui du 14 mars 1964, a été remplacé par le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001. Nombre de dispositions essentielles pour l'organisation du scrutin figurent dans ce décret délibéré en conseil des ministres, pris après avis du Conseil d'Etat et consultation du Conseil constitutionnel. Il détermine, notamment, les règles applicables à la campagne électorale, sert de fondement à l'intervention de la Commission nationale de contrôle et énumère les dispositions réglementaires du code électoral qui sont rendues applicables à l'élection du Président de la République.

2.2. Comme il est d'usage avant chaque élection présidentielle, le décret du 8 mars 2001 a fait l'objet d'une actualisation par l'effet d'un décret du 8 décembre 2011, puis d'une légère modification complémentaire par le décret n° 2012-220 du 16 février 2012 qui a eu pour principal effet, s'agissant de l'élection présidentielle, d'imposer aux candidats de fournir leurs professions de foi sous forme désencartée afin de faciliter les tâches d'acheminement vers les électeurs du matériel électoral.

Concernant la Commission nationale de contrôle, les modifications apportées fin 2011 font suite à des observations qu'elle avait elle-même faites après l'élection de 2007. Les modifications, pour l'essentiel, ont conduit à expliciter et clarifier les pouvoirs de la commission, en ajoutant un article 18-1 au décret de 2001 pour préciser les conditions d'intervention de ses décisions sur l'homologation des affiches et professions de foi : ce nouvel article a officialisé le pouvoir de décision confié à la commission, après procédure contradictoire et avec une obligation de motivation en cas de refus d'homologation. Le décret a précisé explicitement que les décisions de la commission relèvent du contrôle contentieux du Conseil d'Etat.

Le décret modificatif du 8 décembre 2011 a également, à l'égard des candidats, avancé le calendrier de dépôt des affiches et des professions de foi auprès de la commission. Pour le premier tour, la date limite, qui était antérieurement fixée au deuxième dimanche précédent le jour du scrutin, a été légèrement avancée au vendredi précédent ; pour le second tour, elle a été avancée du deuxième samedi au deuxième jeudi précédent le jour du scrutin. Le décret modifié a imposé, en outre, aux candidats de déposer leur matériel auprès de la commission sur support électronique afin de permettre ensuite à la commission d'adresser les modèles homologués aux services de l'Etat sous une forme dématérialisée.

Enfin, le décret du 8 décembre 2011 a fait évoluer la liste des fonctionnaires appelés à assister la commission. Il a institutionnalisé auprès de la commission la présence d'un représentant du ministre des affaires étrangères, alors qu'un tel représentant n'avait été qu'invité, sans obligation réglementaire, par la commission en 2007. Le décret de 2011 a, en revanche, supprimé le concours permanent de représentants du ministre chargé de la communication et du ministre chargé des postes, qui ne s'imposait plus compte tenu, pour le premier d'entre eux, du rôle dévolu au Conseil supérieur de l'audiovisuel et, pour le second, de l'évolution des techniques.

2.3. Une autre novation des règles applicables peut être signalée, même si elle ne résulte pas en propre d'une modification des dispositions du décret du 8 mars 2001 mais paradoxalement d'une absence de modification de ce décret.

Dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et dans certains cantons de la Moselle, en vertu d'une tradition remontant à 1919 et matérialisée par des instructions administratives, les candidats aux élections pouvaient diffuser, outre les exemplaires en français, une version de leur profession de foi en allemand. Pour la Polynésie française, une déclaration dans une langue polynésienne pouvait, de même, être adressée aux électeurs sur la base, après 1996, de la loi organique fixant le statut de cette collectivité d'outre-mer. Ces usages étaient observés pour les différentes élections et conduisaient notamment, s'agissant de l'élection présidentielle, la Commission nationale de contrôle à s'assurer de la conformité à la version originale en français des professions de foi ou des enregistrements sonores traduits en allemand et en tahitien.

A l'occasion des élections municipales de 2008, le ministre de l'intérieur a toutefois mis fin à cet usage en indiquant, dans le mémento qu'il a diffusé à l'usage des candidats à ces élections, que les instructions antérieures qui permettaient de joindre à la circulaire en français une circulaire en allemand étaient supprimées à compter du 1^{er} janvier 2008, avec pour conséquence que seule la circulaire en français serait désormais susceptible d'être adressée aux électeurs par les soins des commissions de propagande. Le Conseil d'Etat, saisi d'une contestation dirigée contre ce mémento, a jugé que les instructions antérieures étaient contraires aux dispositions des articles R. 29 et R. 39 du code électoral qui ne prévoient l'envoi aux électeurs et le remboursement par l'Etat que d'une seule circulaire par candidat (CE, 22 février 2008, Mme Ulrich-Mallet et autres, req. n° 312550 et 312737).

Si, pour les élections municipales, cette solution revenait à interdire aux candidats d'adresser une circulaire en langue allemande en plus de la circulaire en français, elle n'avait pas pour effet d'interdire l'utilisation des deux langues sur la même circulaire. En revanche, pour l'élection présidentielle, le décret du 8 mars 2001 impose que le texte de la profession de foi de chaque candidat soit uniforme sur l'ensemble du territoire de la République, ce qui rend en pratique impossible les déclarations bilingues.

Il aurait donc fallu, compte tenu de la novation résultant de la doctrine administrative et de la décision du Conseil d'Etat de 2008, modifier le décret du 8 mars 2001 pour pouvoir maintenir l'usage qui admettait l'envoi de deux circulaires pour l'élection présidentielle aux électeurs d'Alsace et de Moselle et à ceux de Polynésie française. Mais, après avoir un temps envisagé de le faire, le Gouvernement a renoncé à modifier sur ce point le décret du 8 mars 2001.

La conséquence en a été que, pour l'élection présidentielle de 2012, les candidats ont dû se tenir à l'envoi d'une seule circulaire, au contenu uniforme pour l'ensemble de la République, sans possibilité pour eux d'y adjoindre un texte en allemand ou un texte en tahitien. Si cette évolution a pu faire l'objet localement de certaines critiques au demeurant limitées, elle ne peut être regardée que comme allant dans le sens d'un meilleur respect de l'égalité entre les candidats : la pratique observée lors des derniers scrutins présidentiels avait, en effet, montré que seuls un petit nombre de candidats, ceux disposant de moyens financiers importants, mettaient en œuvre la possibilité qui leur était offerte en Alsace-Moselle et en Polynésie française. En tout cas, pour l'élection de 2012, la Commission nationale de contrôle n'a pas eu, à la différence des élections précédentes, à s'assurer de la conformité de la traduction en allemand et en tahitien au texte de la profession de foi rédigé en français.

3. L'homologation des moyens de propagande

Les articles 17 et 18 du décret du 8 mars 2001 traitent des moyens de propagande officielle que les candidats à l'élection présidentielle peuvent utiliser. L'article 17 prévoit que chaque candidat peut faire apposer sur les panneaux officiels une affiche énonçant ses déclarations ainsi qu'une affiche annonçant ses réunions publiques. En vertu de l'article 18, chaque candidat peut faire adresser aux électeurs une profession de foi et réaliser un enregistrement sonore de ce document. Il appartient à la Commission nationale de contrôle d'homologuer l'affiche énonçant les déclarations, la profession de foi et l'enregistrement sonore, en s'assurant qu'ils ne contreviennent pas aux prescriptions législatives et réglementaires applicables et qu'ils ne sont pas de nature à altérer la sincérité du scrutin.

3.1. Les affiches

3.1.1. Deux types d'affiches sont prévus par l'article 17 du décret du 8 mars 2001 : des « grandes » affiches, énonçant les déclarations du candidat, et des « petites » affiches annonçant la tenue des réunions électorales et, le cas échéant, l'heure des émissions qui sont réservées au candidat dans la campagne officielle à la radio et à la télévision. L'article 17 détermine précisément les dimensions de ces affiches. Il précise que le contenu de la « grande » affiche doit être uniforme pour l'ensemble du territoire de la République ; il définit limitativement les mentions susceptibles d'être portées sur la « petite » affiche.

La commission a été conduite à rappeler aux mandataires de tous les candidats que l'article 17 du décret du 8 mars 2001 ne prévoyait son intervention que pour homologuer la « grande » affiche, dont le contenu doit être le même pour l'ensemble du territoire. Pour les « petites » affiches, dont le contenu précis est évidemment variable en fonction des réunions indiquées, le décret du 8 mars 2001 n'impose pas aux candidats de les soumettre préalablement à la Commission nationale de contrôle.

Alors qu'en 2007 aucun candidat n'avait saisi la commission de « petites » affiches, certains des candidats à l'élection présidentielle de 2012 ont présenté à la commission ce type de matériel électoral, soit en considérant qu'il leur appartenait de le faire, soit pour solliciter l'avis de la commission sans estimer devoir y procéder à titre obligatoire. Ainsi saisie de la question, la commission s'en est tenue à une interprétation stricte des termes de l'article 17 du décret du 8 mars 2001, auxquels faisait au demeurant fidèlement écho le mémento à l'usage des candidats diffusé par le ministère de l'intérieur : elle a relevé que les candidats n'étaient effectivement pas tenus de lui soumettre leurs petites affiches pour homologation. Elle a toutefois attiré leur attention sur le respect des prescriptions de l'article 17 qui énumère limitativement les mentions susceptibles de figurer sur ce type de document. Dans le souci de l'égalité de traitement des candidats, elle a décidé de porter son avis à la connaissance de l'ensemble des candidats et non seulement de ceux qui l'avaient sollicitée sur ce point.

3.1.2. L'homologation des « grandes » affiches n'a soulevé quasiment aucune difficulté.

Les prescriptions tenant aux dimensions des affiches ont précisément été respectées. La commission, relevant que l'article 17 du décret de 2001 édictait des dimensions maximales, a admis que certaines affiches soient d'une taille inférieure, sans que l'égalité de traitement entre les candidats ne soit mise en cause pour autant.

En termes de contenu, la commission n'a pas été conduite à s'opposer aux projets de « grandes » affiches présentés par les candidats. Elle s'est assuré, au titre du respect de la sincérité du scrutin, que les partis ou mouvements politiques dont l'emblème ou le logo apparaissait sur les affiches de certains candidats avaient effectivement apporté leur soutien à la candidature. Comme lors de précédentes élections présidentielles, elle a admis que figure sur ces affiches l'adresse du site internet du candidat. Elle a, pour la première fois, admis l'insertion d'un « QR code » (symbole susceptible d'être scanné par un téléphone portable pour accéder directement à un site internet) sur l'affiche, après avoir vérifié que le code renvoyait effectivement au site internet du candidat. Elle a encore considéré que l'indication du numéro d'enregistrement de l'imprimeur au registre du commerce et des sociétés, voire s'agissant d'un imprimeur notoirement connu de son seul nom, suffisait à satisfaire aux exigences de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1881, compte tenu de l'objet de cet article qui est de permettre d'identifier l'imprimeur en cas de poursuites.

En termes de couleurs, la commission a scrupuleusement vérifié que les affiches qui lui étaient soumises respectaient les dispositions de l'article L. 48 et de l'article R. 27 du code électoral, rendues applicables aux affiches des candidats pour l'élection présidentielle par la loi organique du 6 novembre 1962 et par le décret du 8 mars 2001. L'article L. 48, qui réitère l'article 15 de la loi du 29 juillet 1881, réserve le papier blanc aux affiches des autorités publiques ; la commission a, sur ce point, estimé que le liséré blanc de faible épaisseur qui servait de contour à l'affiche d'un candidat ne pouvait être regardé comme une méconnaissance de la règle exprimée par l'article L. 48.

L'article R. 27, rendu spécialement applicable par l'article 17 du décret de 2001, interdit d'utiliser sur les affiches une combinaison des trois couleurs nationales, à l'exception de la reproduction de l'emblème d'un parti ou d'un groupement politique. Comme à l'occasion des précédentes élections présidentielles, la commission a été conduite à porter des appréciations d'espèce sur le respect de ces prescriptions par le nuancier des couleurs retenu par les candidats pour leurs projets d'affiche.

S'agissant d'un candidat, la commission a été conduite à refuser d'homologuer ses premiers projets en raison de la proximité du bleu du tissu de la chemise du candidat, du blanc des lettres composant son nom et du rouge des lettres indiquant son site internet ou de la teinte du bas de l'affiche qu'elle a jugée être non pas orange mais rouge sur les exemplaires imprimés sur papier. Sur ces projets, le rapprochement de la teinte rouge avec les lettres blanches du nom du candidat et le tissu bleu apparaissant sur la photographie traduisait, aux yeux de la commission, une combinaison des trois couleurs nationales prohibée par l'article R. 27 du code électoral.

En revanche, la commission a estimé que la couleur orange utilisée pour d'autres affiches était bien orange, que le costume d'un candidat s'inscrivait dans la gamme chromatique des noirs et non des bleus, que le point rouge constitué par une décoration nationale épingle sur le costume d'un candidat ne conduisait pas à voir une méconnaissance de la prohibition d'emploi des trois couleurs nationales faite par l'article R. 27 du code électoral.

Enfin, la teneur des slogans ou déclarations exprimés sur les affiches n'a appelé aucune observation de la part de la commission.

3.1.3. Les « petites » affiches, que la commission n'avait pas à homologuer, ont, pour leur part, soulevé plusieurs difficultés.

Difficulté ponctuelle tenant au respect de l'article L. 48 pour un projet de « petite » affiche, qui était imprimé sur papier blanc.

Difficultés récurrentes pour ce qui concerne le contenu du message imprimé sur ce type d'affiches. Comme il a été dit, l'article 17 du décret du 8 mars 2001 énumère les mentions susceptibles de figurer sur ces « petites » affiches de façon précise, exhaustive et limitative. Cet encadrement strict du contenu de ces affiches est en rapport avec l'objet de ce type de documents : il ne s'agit pas de permettre aux candidats de dupliquer le contenu de leurs déclarations, par rapport à leur « grande » affiche, mais de leur permettre de porter à la connaissance du public les réunions électorales qu'ils entendent tenir, en principe à proximité du lieu d'apposition de l'affiche. C'est pourquoi le décret limite à la date et au lieu de la réunion, au nom des orateurs inscrits et au nom du candidat les mentions susceptibles d'apparaître sur ces « petites » affiches. Ce n'est que par extension qu'a ensuite été ajoutée au champ des mentions possibles l'indication des horaires de passage des émissions de la campagne officielle à la radio et à la télévision. Mais cette dernière possibilité, si elle a jamais été mise en œuvre effectivement, ne correspond plus exactement au mode de programmation des émissions de la campagne officielle aujourd'hui.

Lorsqu'elle a été interrogée, la commission a rappelé les termes de l'article 17 et l'interprétation stricte à laquelle il convenait de se tenir. Elle a admis que l'indication des moyens de transport permettant de se rendre aux réunions publiques et l'indication que l'entrée à ces réunions était libre étaient en lien direct avec les réunions et pouvaient figurer sur les « petites » affiches. En revanche, elle a estimé que le décret ne permettait pas de faire apparaître mention du site internet des candidats ou mention d'une réunion virtuelle organisée sur internet : dans ce dernier cas, elle a considéré que la mention n'annonçait pas la tenue d'une véritable réunion dans un lieu physique déterminé mais renvoyait au site internet du candidat. Ce parti de stricte interprétation du décret de 2001 a contrarié les projets de plusieurs candidats et souligné le caractère inadapté des prescriptions réglementaires sur ce point, compte tenu de l'évolution des pratiques de campagne.

3.2. Les déclarations des candidats

L'article 18 du décret du 8 mars 2001 prévoit que chaque candidat peut faire adresser aux électeurs un texte de ses déclarations sur feuillet double. Le texte de ce document doit être uniforme pour l'ensemble du territoire de la République. Comme il a été dit, il n'était plus possible, pour l'élection présidentielle de 2012, d'adresser aux électeurs de certaines parties du territoire une version en allemand ou en tahitien de cette profession de foi.

L'homologation des professions de foi n'a pas soulevé de difficultés particulières ni pour le premier ni pour le second tour de scrutin. Les prescriptions techniques de format ou de type de papier ont été respectées et le contenu des professions de foi n'a pas appelé de remarques substantielles de la part de la commission. Elle s'est assuré que les personnes physiques identifiables sur les photographies utilisées sur ces documents avaient donné leur accord pour cette utilisation. Elle a admis que pouvait être portée sur la profession de foi l'indication d'un numéro de téléphone dès lors que ce numéro n'était pas un numéro gratuit, prohibé par l'article L. 50-1 du code électoral pendant les six mois précédent l'élection. Elle a considéré que l'image représentant le livre programme d'un candidat, publié mais aussi mis en ligne gratuitement, pouvait être portée sur la profession de foi sans être assimilée à une publicité commerciale.

La commission a été appelée à se prononcer sur la question de l'applicabilité, aux professions de foi des candidats à l'élection présidentielle, de l'interdiction d'utiliser une combinaison des trois couleurs nationales, posée par l'article R. 27 du code électoral. Elle a été conduite à relever que si l'article R. 27, depuis 2006, édicte cette interdiction pour les affiches et pour les professions de foi pour toutes les élections pour lesquelles cet article s'applique de plein droit, il en va différemment pour l'élection présidentielle, pour laquelle le code électoral ne s'applique que pour autant que le décret du 8 mars 2001 y renvoie. Or si l'article 17 du décret

renvoie à l'article R. 27 pour les affiches, l'article 18 ne le fait pas pour les professions de foi. La commission en a déduit, dans le prolongement de la position qu'elle avait déjà retenue en 2002, que les professions de foi pour l'élection présidentielle, en l'état du décret du 8 mars 2001, pouvaient utiliser les trois couleurs bleu, blanc et rouge.

3.3. Les enregistrements sonores

Pour la première fois à l'occasion de l'élection de 2007, le décret du 8 mars 2001 avait imposé aux candidats de déposer auprès de la commission un enregistrement sonore du texte de leur profession de foi, afin qu'il puisse être diffusé sur le site internet de la commission à l'intention des personnes malvoyantes. Ce dispositif a été reconduit sans changement pour l'élection de 2012.

Pour faciliter la réalisation de ces documents par les candidats, la commission a réitéré lors d'une de ses premières séances les lignes directrices qu'elle avait dégagées en 2007 à titre de guide méthodologique. Ces lignes directrices ont entendu traduire trois idées : l'enregistrement sonore doit porter sur l'intégralité du texte imprimé ; le texte peut être lu, en tout ou en partie, par d'autres intervenants que le candidat, à la condition que leur voix ne soit pas reconnaissable par le public (pour ne pas afficher par ce biais le soutien qu'une personnalité connue pourrait apporter à un candidat) ; un fond musical ou des illustrations sonores sont possibles, à l'exclusion des hymnes officiels (hymnes nationaux français ou étrangers, hymne européen, hymnes territoriaux officiels comme ceux de Polynésie française ou de Nouvelle-Calédonie, hymnes territoriaux étrangers faisant l'objet d'une reconnaissance officielle).

La réalisation de ces documents sonores n'a pas soulevé de difficultés particulières en 2012. Ils ont pu être mis en ligne, en même temps pour tous les candidats, sur le site internet de la commission, qui avait été désigné comme étant le site prévu à cette fin par le ministre de l'intérieur conformément au décret du 8 mars 2001. La plupart d'entre eux se sont tenus à une simple lecture du texte de la profession de foi, dans certains cas par le candidat lui-même, intégralement ou partiellement, dans d'autres cas sans intervention personnelle de sa part. On peut relever qu'un seul candidat, au premier tour, a utilisé des illustrations sonores pour agrémenter l'audition du document.

4. L'apposition des affiches et la distribution du matériel électoral

Il appartient aux candidats de faire procéder à l'impression de leurs affiches et de leurs professions de foi, dont le coût est ensuite pris en charge par l'Etat. Ces opérations de grande ampleur n'ont pas soulevé de difficultés particulières pour l'élection présidentielle de 2012. En particulier, aucune difficulté n'a été signalée quant à l'utilisation du papier de qualité écologique, qui avait été, en 2007, une nouveauté imposée aux candidats peu de temps avant l'élection. Le dernier alinéa de l'article 20 du décret du 8 mars 2001, applicable si un candidat se trouve dans l'impossibilité d'être approvisionné en papier de qualité écologique, n'a ainsi pas été mis en œuvre, pour aucun des dix candidats à l'élection de 2012.

Les modèles d'affiches et de professions de foi homologués par la Commission nationale de contrôle ont été transmis aux préfectures, et par leur intermédiaire aux commissions locales de contrôle, par voie électronique. Ce mode de transmission, rapide et économique des deniers publics, avait été utilisé pour la première fois au second tour de l'élection de 2007. La modification apportée au décret du 8 mars 2001 pour l'élection de 2012 avait imposé aux candidats de déposer à la commission leur affiche et leur profession de foi sous forme électronique pour rendre possible leur transmission dématérialisée aux préfectures. Cette transmission, par l'intermédiaire du ministère de l'intérieur, s'est déroulée sans incident technique.

4.1. L'apposition des affiches

Depuis l'élection de 2007, il n'incombe plus aux commissions locales de contrôle de faire procéder à l'apposition des affiches sur les panneaux d'affichage spécialement mis en place par les communes pour la campagne électorale. C'est aux candidats qu'il appartient, en vertu des dispositions de l'article 17 du décret du 8 mars 2001, de procéder ou de faire procéder à l'apposition des affiches et au remplacement des affiches détériorées.

Pour l'élection de 2012, les candidats ont eu recours, en métropole, aux services d'une société spécialisée. Aucune difficulté substantielle n'a été relevée, la commission étant intervenue ponctuellement pour que cessent des irrégularités mineures tenant, en particulier, à l'apposition d'affiches supplémentaires, en sus de l'affiche homologuée, utilisant une combinaison des trois couleurs nationales interdites par l'article R. 27 du code électoral.

L'apposition des affiches dans les départements et collectivités d'outre-mer ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie a été, en revanche, déficiente. Les candidats n'ont pas eu recours à la société spécialisée dont les services ont été utilisés en métropole et l'affichage sur place a été tributaire des relais locaux des candidats. Il en est résulté une grande hétérogénéité dans l'apposition des affiches et, pour beaucoup des candidats du premier tour, une absence totale d'affichage faute de moyens pour apposer les affiches. Cette situation n'est pas apparue imputable aux services de l'Etat, dans la mesure où aucune critique du niveau du tarif de l'apposition des affiches n'a été portée à la connaissance de la commission de contrôle : le coût de l'apposition est, en effet, remboursé par l'Etat dans la limite d'un tarif fixé par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre du budget

pour la métropole et par arrêté du représentant de l'Etat dans les départements et collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Ces différents tarifs sont demeurés, pour l'essentiel, inchangés en 2012 par rapport à 2007 et n'ont pas été ouvertement critiqués. Plus que dans le tarif du remboursement, les causes des carences d'affichage sont à rechercher du côté de l'implantation outre-mer des sociétés spécialisées et de l'hétérogénéité des soutiens des candidats susceptibles de procéder à l'apposition des affiches. Il demeure que la situation n'a pas été satisfaisante et appelle une réflexion pour la prochaine élection présidentielle.

L'apposition des affiches à l'étranger relève, pour sa part, des services du ministère des affaires étrangères qui y procèdent dans les locaux diplomatiques et consulaires. Il a pu y être procédé de manière satisfaisante. Une seule difficulté a été signalée, tenant à l'expédition de « petites » affiches dont le contenu n'était pas conforme aux prescriptions limitatives du décret du 8 mars 2001 : la commission a considéré qu'elle ne pouvait recommander au ministère des affaires étrangères de procéder à l'acheminement et à l'apposition d'affiches qui ne respecteraient pas les prescriptions de forme et de contenu fixées par l'article 17 du décret du 8 mars 2001. Cette position a été reprise par la commission électorale prévue par la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976.

4.2. La distribution des déclarations

La livraison par les candidats des professions de foi imprimées par leurs soins s'est globalement déroulée dans les lieux désignés par les préfectures dans les délais impartis. Les quelques retards ponctuels qui ont pu être observés n'ont pas prêté à conséquence et n'ont pas fait obstacle à la mise sous pli du matériel électoral dans un délai permettant de garantir la distribution effective aux électeurs avant chaque tour de scrutin.

Pour le premier tour, les professions de foi et les bulletins de vote ont été livrés aux préfectures entre le 2 et le 10 avril et les travaux de mise sous pli de la propagande ont été immédiatement engagés, sans difficulté sérieuse. Pour le second tour, la mise sous pli s'est achevée le jeudi 3 mai. La distribution par les services postaux en métropole et outre-mer a permis l'acheminement effectif du matériel électoral à l'essentiel des électeurs avant chaque jour de scrutin.

L'élection de 2012 a été marquée par un plus grand recours à des entreprises spécialisées pour procéder aux opérations de mise sous pli. Ainsi 49 préfectures en métropole ont externalisé ces travaux à des sociétés de routage. Outre une économie budgétaire notable, ce mode d'organisation a permis, grâce à la mécanisation des opérations, de réduire les délais ainsi que les erreurs de manipulation et de mieux organiser la distribution par les services postaux. De fait, les difficultés signalées à la commission quant à la distribution du matériel électoral aux électeurs ont été très limitées et n'ont que très exceptionnellement fait apparaître des omissions dans les envois.

L'expédition du matériel électoral à l'étranger s'est également globalement bien déroulée. Le matériel destiné aux bureaux de vote a été reçu à temps par les postes diplomatiques et consulaires en nombre suffisant pour l'organisation du scrutin. Les déclarations des candidats ont été mises sous pli par un prestataire et expédiées, de telle sorte qu'un nombre significatif d'envois ont pu être reçus, en dépit des délais d'acheminement, par les Français résidant à l'étranger.

5. La campagne électorale

Entre l'installation de la Commission nationale de contrôle, le 25 février 2012, et le second tour de scrutin, le 6 mai, la campagne pour l'élection du Président de la République a connu plusieurs périodes distinctes. Avant le premier tour de scrutin, trois séquences se sont succédé : celle pendant laquelle a eu lieu le recueil des parrainages, entre le 25 février et le 19 mars, celle qui a séparé la publication de la liste des candidats par le Conseil constitutionnel le 20 mars 2012 et le début de la campagne officielle le 9 avril, celle correspondant à la campagne officielle, définie par l'article 10 du décret du 8 mars 2001, entre le lundi 9 et le vendredi 20 avril 2012 à minuit. Les règles applicables, en particulier pour le temps de parole des candidats dans les médias audiovisuels, ne sont pas les mêmes au cours de ces différentes séquences. Avant le second tour de scrutin, la campagne officielle a débuté à compter de la publication de la liste des candidats habilités à se présenter au second tour, le 27 avril 2012, et s'est achevée le vendredi 4 mai à minuit.

Le déroulement de la campagne électorale, dans ses différents aspects, n'a donné lieu à aucun débordement notable ou incident méritant d'être signalé. De façon générale, si le débat électoral et les arguments échangés au cours de la campagne électorale ont pu être d'une rare vigueur, le déroulement de la campagne a généralement témoigné, de la part des candidats et de leurs soutiens, d'une grande maturité des comportements démocratiques, respectueux des règles et des usages, qui n'ont pas appelé d'interventions publiques de la part de la Commission nationale de contrôle.

5.1. Les réunions publiques

Bien relayées par les chaînes télévisées d'information en continu, les réunions publiques tenues par les candidats ont constitué des temps importants de la campagne électorale. Leur organisation par des équipes expérimentées n'a suscité aucune difficulté justifiant l'intervention de la Commission nationale de contrôle.

5.2. La campagne dans la presse écrite

Aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit ou ne limite les prises de position politiques de la presse écrite dans les campagnes électorales, sous réserve des dispositions de la loi du 29 juillet 1881 sur la

liberté de la presse relatives au droit de réponse ou à la diffamation. En conséquence, il n'appartenait pas à la Commission nationale de contrôle, quoi qu'aient pu en penser les mandataires de certains candidats, de connaître des prises de position des journaux ou des organes de presse au cours de la campagne électorale.

Les dispositions particulières de l'article L. 52-1 du code électoral qui interdisent l'utilisation à des fins de propagande électorale de procédés de publicité commerciale par voie de presse avaient conduit la commission à saisir le procureur de la République en 2002. Mais elles n'ont donné lieu en 2012, pas plus qu'en 2007, à aucun manquement porté à la connaissance des commissions locales ou de la Commission nationale de contrôle.

5.3. La campagne dans les médias audiovisuels

5.3.1. Les émissions de la campagne officielle permettent aux candidats de disposer, sur les antennes des chaînes publiques de radiodiffusion et de télévision, de séries d'émissions, pendant lesquelles ils peuvent en toute liberté faire connaître leurs arguments et leurs propositions. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel en assure l'encadrement réglementaire, sous réserve de l'avis de la Commission nationale de contrôle et du Conseil constitutionnel, et en contrôle la réalisation.

La Commission nationale de contrôle a ainsi, comme par le passé, été consultée sur les décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel relatives à la préparation et à la diffusion de ces émissions. En 2012, la commission a émis un avis favorable au projet de décision relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions de la campagne en vue de l'élection du Président de la République pour le premier et le second tours de scrutin, puis sur les projets de décision fixant la durée des émissions relatives à la campagne électorale pour successivement chaque tour de scrutin ainsi que sur la méthode de tirage au sort de l'ordre de diffusion des émissions de chaque candidat au cours de la campagne officielle.

Les projets de décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel s'inspiraient très directement des décisions antérieurement adoptées pour les précédentes élections présidentielles. Les modifications apportées étaient essentiellement les suivantes : suppression d'un grand format d'émission qui était apparu trop long à l'expérience, augmentation du nombre de chaînes diffusant les émissions et modification de la grille horaire de diffusion, augmentation à 75 % de la durée des émissions, pour le second tour, de la proportion de documents vidéographiques susceptibles de composer les émissions, dans le but de les dynamiser et de les rendre plus attractives. La commission a estimé que le dispositif proposé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel était respectueux de l'égalité entre les candidats.

5.3.2. Le suivi de la campagne dans les médias relève des responsabilités particulières dont est investi le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Par sa recommandation n° 2011-3 du 30 novembre 2011, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a maintenu les règles applicables au traitement de l'actualité électorale liée à la campagne présidentielle qui avaient été dégagées par sa recommandation antérieure du 7 novembre 2006, prise préalablement à l'élection présidentielle de 2007. La distinction en trois périodes a été conservée, de même que les règles correspondantes :

- la période préliminaire allant 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 respecter un principe d'équité des temps de parole et d'antenne des candidats déclarés ou présumés ;
- la période intermédiaire, allant de la publication de la liste des candidats le 20 mars 2012 jusqu'à la veille du début de la campagne officielle le dimanche 8 avril 2012, au cours de laquelle ces services devaient observer le principe d'égalité pour le temps de parole des candidats figurant sur cette liste et respecter un principe d'équité pour leur temps d'antenne ;
- la période correspondant à la campagne officielle commençant le lundi 9 avril 2012 et se terminant le vendredi 20 avril à minuit pour le premier tour, pendant laquelle ils devaient appliquer un principe d'égalité pour le temps de parole et pour le temps d'antenne des candidats. Les mêmes principes régissaient la campagne officielle pour le second tour, qui s'est déroulée entre la publication de la liste des candidats admis à se présenter à ce tour de scrutin et le vendredi 4 mai 2012 à minuit.

Le respect des règles ainsi définies a fait l'objet d'une observation attentive par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Il appartient à ce dernier d'en rendre compte et de tirer les enseignements de ses constatations. Si la Commission nationale de contrôle entend, dans la seconde partie de ce rapport, faire état des réflexions qui ont été les siennes à propos des règles en cause, elle doit relever qu'elle n'a été saisie d'aucune plainte ni n'a fait l'objet d'aucune sollicitation de la part des candidats inscrits sur la liste établie par le Conseil constitutionnel.

De façon générale, la commission a observé que les règles définies avaient été respectées, sous réserve de quelques écarts limités qui ont fait l'objet d'interventions ponctuelles de la part du Conseil supérieur de l'audiovisuel. La commission a notamment estimé, même si elle a pu regretter que la mesure des temps d'antenne ne soit pas pondérée par l'audience liée aux heures de diffusion, que le traitement des candidats par les différentes chaînes de radio et de télévision au cours de la période préliminaire avait été équitable, la forte concentration constatée en début d'année au bénéfice des deux candidats qui ont été qualifiés pour le second tour ayant été atténuée par la suite. La commission a, par ailleurs, noté que le principe d'égalité entre les dix candidats avait été strictement respecté au cours de la campagne officielle. Elle a observé que le temps d'antenne consacré à la campagne avait globalement augmenté, mais que cette augmentation globale masquait

des disparités marquées selon le type de chaîne considérée : l'augmentation est principalement liée à la couverture de la campagne par les chaînes d'information en continu et occulte une diminution du temps d'antenne consacré à la campagne par les chaînes de télévision généralistes par rapport à 2007.

5.4. La campagne sur internet et les réseaux sociaux

La place prise par le réseau internet et les procédés de communication électronique dans la campagne apparaît, élection après élection, toujours plus importante. L'élection présidentielle de 2012 en a apporté une nouvelle démonstration, avec notamment l'utilisation à grande échelle des moyens offerts par les réseaux sociaux et les réseaux de micro-blogage.

5.4.1. En 2002, tous les candidats avaient ouvert des sites internet pour leur campagne et de nombreux autres sites, extérieurs aux candidats, avaient mis en ligne des informations relatives à la campagne, avaient abrité des forums de discussion ou permis l'expression d'opinions diverses en rapport avec la campagne. La Commission nationale de contrôle avait été attentive à cette nouvelle forme de la campagne électorale, mais les sites des candidats n'avaient pas appelé d'observations de sa part, ni s'agissant de leur contenu ni s'agissant de leur forme.

La commission avait adopté, pour la première fois en 2002, deux positions nouvelles s'agissant de l'utilisation d'internet : d'une part, elle avait considéré que la date de fin de campagne n'imposait pas aux candidats de fermer leur site internet, mais leur imposait seulement d'en figer le contenu, pour préserver l'égalité entre les candidats et éviter la diffusion d'un élément nouveau de la polémique électorale auquel les autres candidats ne pourraient pas répondre utilement ; d'autre part, elle avait déjà considéré en 2002 que l'interdiction de diffusion des sondages la veille et le jour du scrutin, posée par la loi du 19 juillet 1977, était applicable aux sites internet.

5.4.2. L'utilisation d'internet et des moyens de communication électronique avait été plus massive lors de l'élection de 2007. Les sites ouverts par les candidats n'avaient toutefois pas appelé d'observations particulières de la part de la commission, à l'exception d'une intervention ponctuelle destinée à faire modifier un contenu qui méconnaissait de façon manifeste les prescriptions du code électoral.

La commission avait confirmé, en 2007, sa position sur le gel des sites des candidats après la fin de la campagne, en invitant les candidats à désactiver sur leurs sites les liens et dispositifs de mise à jour automatique susceptibles de conduire à ce que les internautes puissent accéder à des éléments nouveaux. Elle avait aussi été conduite à préciser que la fin de campagne sur internet était de façon uniforme fixée au vendredi à minuit, alors même que le scrutin était avancé au samedi sur certains territoires.

5.4.3. En 2012, la mise en œuvre de moyens de communication électronique a été plus importante encore avec, outre les sites internet et les blogs, l'utilisation des messages électroniques adressés sur les messageries personnelles ou les téléphones portables des électeurs, la mise en ligne de vidéos, l'utilisation des réseaux sociaux comme Facebook ou de services de micro-blogage comme Twitter.

Les contenus mis en ligne par les candidats n'ont pas excédé les limites de la polémique électorale ; ils n'ont appelé aucune observation de la part de la commission. La fin de la campagne électorale, fixée au vendredi 20 avril à minuit pour le premier tour et au vendredi 4 mai à minuit pour le second tour, a été respectée par les sites des candidats dont le contenu a été effectivement figé à l'heure où la campagne a pris fin, après avoir, dans certains cas, été remanié dans les heures qui ont précédé en prévision de cette échéance. La commission a aussi considéré que l'envoi de messages électroniques à grande échelle sur les adresses de messagerie des électeurs ou sur les terminaux téléphoniques était soumis à l'interdiction, résultant de l'article L. 49 du code électoral, de faire campagne par tout moyen à compter du vendredi précédent chaque tour de scrutin à minuit.

Peu de réclamations ont été portées à la connaissance de la commission. L'essentiel d'entre elles portaient sur l'utilisation des adresses de messagerie électronique pour des électeurs résidant à l'étranger ou sur la date des derniers envois avant la fin de la campagne.

Il reste que la mesure de l'impact sur les électeurs de la campagne sur internet et les réseaux sociaux demeure difficile à évaluer. Il est certain que la mise en ligne d'informations et de documents sur les sites internet des candidats a fait l'objet de très nombreuses consultations. Il est indubitable aussi que s'est manifesté sur internet, sur les réseaux sociaux, sur les réseaux de micro-blogage, un déploiement d'énergie considérable pendant la campagne électorale de 2012. Mais on peut penser qu'au-delà de la forte implication d'un public très fidèle et très actif, mais somme toute circonscrit, et de l'effet induit sur d'autres médias qui relayent les messages et la tonalité de la campagne numérique, l'incidence de cette forme nouvelle de campagne sur la grande masse des électeurs demeure tout de même limitée et en tout cas inférieure à l'influence que conservent la presse, les radios et les chaînes de télévision généralistes ou d'information en continu.

5.5. La campagne outre-mer

L'organisation de l'élection dans les départements et collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie peut être rendue plus complexe par l'éloignement de la métropole ou les particularités géographiques. La prise en compte de ces particularités a conduit le Conseil constitutionnel et la Commission nationale de contrôle, comme ils l'avaient fait lors des précédents scrutins présidentiels, à déléguer conjointement des représentants dans plusieurs de ces collectivités (Martinique, Guadeloupe ainsi que Saint-Martin et Saint-Barthélemy, Guyane, La Réunion, Mayotte, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie).

La préparation du scrutin et le déroulement de la campagne outre-mer n'ont donné lieu à aucun incident sérieux. Tout au plus peut-on signaler la diffusion d'un tract en Nouvelle-Calédonie utilisant l'image du haut-

commissaire à son insu, laquelle a conduit le délégué de la Commission nationale de contrôle à intervenir pour que cesse la diffusion de ce document. Par ailleurs, un journal tahitien a diffusé un entretien avec un candidat le vendredi 20 avril alors que la campagne était close dans ce territoire. En Guadeloupe et à Saint-Barthélemy, la fin de la campagne avant le premier tour a justifié l'intervention du représentant de la Commission nationale de contrôle pour faire annuler des réunions publiques qui avaient été programmées le vendredi 20 ou le samedi 21 avril, soit la veille ou le jour du scrutin organisé localement le samedi.

De façon générale, le seul point négatif observé pour l'ensemble de l'outre-mer a porté sur l'affichage. Outre les difficultés particulières de Mayotte où l'installation même des panneaux d'affichage par les communes a été déficiente, l'affichage sur les panneaux officiels a été, comme il a été dit, lacunaire et inégal selon les candidats dans toutes les collectivités d'outre-mer.

6. *La fin de la campagne et les jours de scrutin*

En vertu de l'article 13 du décret du 8 mars 2001, la Commission nationale de contrôle est appelée à intervenir pour que soient prises toutes les mesures susceptibles d'assurer l'observation des règles relatives à la campagne électorale. Au nombre de ces règles figurent celles qui régissent l'ouverture et la fin de la campagne électorale, résultant de l'article 10 du décret. Comme pour les précédentes élections présidentielles, la commission de contrôle s'est ainsi efforcée à ce que soient respectées les règles applicables en fin de campagne, c'est-à-dire l'interdiction pour les candidats à se livrer à des actions de propagande la veille et le jour du scrutin et l'interdiction de diffuser des sondages ou des résultats avant la fermeture des derniers bureaux de vote le jour du scrutin.

6.1. **La fin de la campagne**

Comme en 2007, la commission est intervenue auprès des candidats pour leur rappeler la date de la fin de la campagne et l'interdiction corrélative de faire campagne après cette date. L'article L. 49 du code électoral, modifié par la loi du 14 avril 2011, interdit en effet, à partir de la veille du scrutin à zéro heure, de distribuer, de faire distribuer des bulletins, circulaires ou autres documents et de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant un caractère de propagande électorale. Ces dispositions conduisaient à fixer la date de la fin de la campagne, en général, le vendredi 20 avril 2012 à minuit pour le premier tour et le vendredi 4 mai à minuit pour le second tour.

Sur le fondement de l'article L. 49, la commission a ainsi rappelé aux candidats qu'à compter de ces dates toute action de campagne et tout acte de propagande à visée électorale étaient interdits. Elle a précisé, en particulier, qu'aucune réunion électorale ni aucune distribution de tracts ne pouvaient avoir lieu les samedi 21 et dimanche 22 avril 2012 pour le premier tour et les samedi 5 et dimanche 6 mai pour le second tour. En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon et en Polynésie française où le scrutin avait lieu, par dérogation, le samedi 21 avril pour le premier tour et le samedi 5 mai pour le second tour, la commission a précisé que la campagne menée localement sur ces parties du territoire national devait prendre fin le jeudi 19 avril et le jeudi 3 mai à minuit.

La commission a aussi rappelé que la diffusion par voie électronique de messages de propagande était, de même, prohibée pendant ces deux jours, que le contenu des sites internet des candidats ainsi que les pages ouvertes par les candidats sur les réseaux sociaux devaient être figés à compter de la fin de la campagne, que devaient être désactivés tous les dispositifs permettant un échange interactif avec les électeurs, que ce soit par téléphone, par internet ou par voie d'échanges électroniques.

S'agissant de la diffusion par voie électronique de tout message ayant un caractère de propagande électorale, la commission a retenu une date unique de fin de campagne. Cette date a été fixée au vendredi 20 avril et au vendredi 4 mai à minuit, heure de Paris, pour chacun des tours de scrutin. Cette solution, identique à celle retenue en 2007, a privilégié le lieu d'émission des messages par rapport aux lieux de réception. Elle a pu aboutir à ce que des électeurs, résidant dans des territoires où le vote a eu lieu le samedi, aient pu recevoir par voie électronique des messages de propagande la veille ou le jour du scrutin. Mais elle était la seule possible pour ce qui concerne les sites internet ou les messages mis en ligne sur les réseaux sociaux, pour lesquels la diffusion ne peut varier selon le lieu de leur consultation.

De façon générale, ces prescriptions ont été respectées par l'ensemble des candidats et n'ont appelé que très peu d'interventions de la part de la commission, de ses délégués outre-mer ou des commissions locales de contrôle. L'essentiel de ces interventions a concerné la campagne outre-mer, dans des collectivités où le scrutin était avancé au samedi et où la date de fin de campagne, avancée corrélativement au jeudi soir, n'a pas toujours été correctement anticipée pour le premier tour. Par ailleurs, le choix consistant à retenir une date uniforme de fin de campagne, le vendredi à minuit, heure de Paris, pour l'ensemble de la propagande électronique a pu conduire à ce que des électeurs votant le samedi, notamment à l'étranger, aient reçu des messages à une heure où localement la campagne était en principe close depuis déjà quelque temps.

6.2. **La diffusion prématuée de résultats partiels, de sondages ou d'estimations de résultats**

6.2.1. 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 par la loi du 19 février 2002, interdit la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage, par quelque moyen que ce soit, la veille et le jour du scrutin. Il conduit aussi à

ce que soit interdite, jusqu'à la fermeture des derniers bureaux de vote en métropole, la diffusion, par quelque moyen que ce soit, de tout sondage réalisé à la sortie des urnes ou d'estimations de résultats établies à partir de premiers dépouilements par les instituts de sondage. La violation de cette interdiction est punie, en vertu de l'article 12 de la loi du 17 juillet 1977 et de l'article L. 90-1 du code électoral, d'une peine de 75 000 euros d'amende.

En outre, l'article L. 52-2 du code électoral interdit la communication au public de résultats partiels avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain, sous la peine, prévue à l'article L. 89 du code électoral, d'une amende de 3 750 euros.

Ces dispositions, applicables pour toutes les élections, revêtent une importance toute particulière pour l'élection présidentielle, pour laquelle le droit de suffrage de l'ensemble des Français, qu'ils soient électeurs en métropole, outre-mer ou à l'étranger, s'exerce dans le cadre d'une circonscription unique au cours d'un scrutin organisé pour l'essentiel le dimanche, mais aussi le samedi dans certaines collectivités d'outre-mer et dans certains pays étrangers.

Dans ces conditions, la diffusion des résultats partiels résultant des dépouilements correspondant à des territoires où le vote se termine avant la fermeture des derniers bureaux de vote en métropole, compte tenu du jour du scrutin et du décalage horaire, peut, pour l'élection présidentielle, prendre une résonance particulière qui ne s'observe pas pour les autres scrutins.

De plus, l'échelonnement traditionnel de l'heure de fermeture des bureaux de vote en métropole, qui conduit à ce que 74 % du corps électoral vote dans des bureaux qui ferment à 18 heures, 4 % dans des bureaux qui ferment à 19 heures et 22 % dans des bureaux qui ferment à 20 heures, expose à la divulgation prématurée d'estimations de résultats avant l'heure de fermeture des derniers bureaux de vote à 20 heures. En effet, des estimations fiables des résultats sont établies par les instituts de sondage français à partir des premiers dépouilements effectués dans des bureaux de vote représentatifs à compter de 18 heures ; ces estimations sont techniquement disponibles dans un laps de temps bref et sont communiquées à un nombre restreint de correspondants des instituts à partir de 18 h 45 ou 19 heures. La diffusion au-delà du cercle restreint de ces correspondants est rendue aujourd'hui facile par les moyens de communication électronique et peut intervenir à grande échelle alors que tous les bureaux de vote n'ont pas encore fermé leurs portes.

6.2.2. La Commission nationale de contrôle, conjointement avec la Commission des sondages et en liaison avec le Conseil constitutionnel, s'est employée à rappeler ces interdictions législatives, édictées dans le souci de garantir le libre exercice du droit de suffrage et de préserver le choix des électeurs de toute interférence extérieure. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a, pour sa part, fortement relayé ces préoccupations auprès des chaînes de radio et de télévision.

Déjà, en 2002 et 2007, le principe de ces interdictions de diffusion avait été contesté et leur respect menacé du fait de l'utilisation d'internet et des moyens de communication électronique. Des organes de presse francophones de pays voisins avaient entrepris de diffuser prématurément le jour du scrutin, sur leur site internet, des sondages ou des estimations de résultats. Mais les règles légales avaient, en 2007, été généralement respectées sur le territoire français.

La contestation du principe de ces interdictions législatives a été vivement réitérée à l'occasion de l'élection présidentielle de 2012, alors que les craintes de diffusion illégale de résultats partiels ou d'estimations de résultats avant la fermeture des derniers bureaux de vote étaient démultipliées par le développement des moyens de communication électronique, en particulier les réseaux sociaux et les réseaux de micro-blogage. Cette situation a conduit la Commission nationale de contrôle et la Commission des sondages à engager une action résolue pour appeler publiquement au respect de la loi et du libre jeu démocratique.

Les deux commissions ont diffusé conjointement plusieurs communiqués de presse pour rappeler aux médias et, à travers eux, à l'opinion publique dans son ensemble les interdictions législatives et les sanctions pénales encourues. Ces communications institutionnelles ont été largement relayées par les médias. Avant le premier tour de scrutin le procureur de la République de Paris a également appelé au respect de la loi.

Par ailleurs, la Commission nationale de contrôle, avec le concours du ministère de l'intérieur, a mis en place dans ses services une cellule la veille et le jour de chaque tour de scrutin afin d'observer les messages diffusés publiquement, au vu de tous, sur internet, les réseaux sociaux et les réseaux de micro-blogage et de saisir le procureur de la République des manquements constatés aux interdictions législatives résultant de l'article L. 52-2 du code électoral et de l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977.

6.2.3. Les résultats des actions menées conjointement par la Commission des sondages et la Commission nationale de contrôle ont été contrastés.

Doivent être regardés comme positifs le fait que l'interdiction de publier des sondages classiques la veille et le jour des scrutins a été parfaitement respectée, de même que le fait que les organes de presse français, qu'il s'agisse de la presse écrite, des chaînes de radio ou de télévision, ont pleinement respecté l'interdiction de diffuser des résultats partiels ou des estimations de résultats avant la fermeture des derniers bureaux de vote en métropole le dimanche à 20 heures.

En revanche, la commission ne peut que regretter que certains organes de presse étrangers aient à nouveau assumé, en 2012, de diffuser, avec une pleine conscience de l'interdiction législative française, des résultats partiels, des sondages ou des estimations avant la fermeture des derniers bureaux de vote. Au demeurant, ainsi que la Commission des sondages l'avait fait connaître, les sources et la fiabilité des indications ainsi mises en ligne ne pouvaient être attestées.

La commission déplore, en outre, vivement que l'Agence France-Presse ait, à deux reprises, méconnu l'interdiction posée par la loi, en divulguant des estimations des résultats du premier tour de scrutin un peu

plus d'une heure avant la fermeture des derniers bureaux de vote le dimanche 22 avril et en récidivant, lors du second tour, en annonçant le résultat de l'élection environ une heure avant la fermeture des derniers bureaux de vote. Le procureur de la République de Paris a été saisi de ces manquements particulièrement regrettables.

La commission a, par ailleurs, observé de très fréquentes diffusions ou rediffusions sur internet et les réseaux de micro-blogage, sous une forme plus ou moins déguisée, de résultats partiels du scrutin dans les collectivités d'outre-mer à partir de la mi-journée du dimanche ainsi que de sondages ou d'estimations de résultats le dimanche soir, à partir des informations diffusées par des sites étrangers ou d'informations sur les estimations de résultats qui sont sorties de leurs cercles de diffusion confidentielle. Elle a saisi le procureur de la République de plusieurs des manquements qu'elle a pu constater, en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

6.2.4. Le nombre des infractions constatées le soir du premier tour de scrutin a conduit la commission, qui s'était réunie le dimanche 22 avril à compter de 18 heures, à demander publiquement le report de l'heure de fermeture des bureaux de vote pour le second tour de scrutin.

Par un communiqué diffusé lundi 23 avril au matin, la commission a publiquement recommandé, afin d'éviter que le résultat du second tour de l'élection présidentielle ne soit divulgué avant la clôture du scrutin et dans le but de garantir le droit de chaque électeur à la libre expression de son suffrage, que soit fixée à 20 heures le dimanche 6 mai la fermeture de l'ensemble des bureaux de vote de métropole. Elle avait, dans son rapport sur l'élection présidentielle de 2007, déjà formulé la proposition de fermer tous les bureaux de vote à la même heure, qui n'a toutefois pas été suivie par le Gouvernement lorsqu'il a adopté le décret du 22 février 2012 portant convocation des électeurs pour l'élection de 2012. Avant le premier tour de scrutin, la commission s'était également adressée, sans rendre publique son intervention, au ministre de l'intérieur pour réitérer cette proposition. Mais le Gouvernement n'a pas suivi ces propositions, ni avant le premier tour ni avant le second tour de l'élection de 2012, en estimant que les modalités d'organisation du scrutin ne devaient pas être modifiées si près du premier tour ou entre les deux tours de scrutin. La commission en a pris acte, mais n'a pu que regretter qu'en dépit des recommandations faites dès 2007 le décret de convocation des électeurs ait maintenu les horaires traditionnels de fermeture des bureaux de vote, qui s'échelonnent entre 18 et 20 heures, avec le risque corrélatif lié à la diffusion d'estimations de résultats alors qu'un nombre significatif d'électeurs sont encore susceptibles d'aller voter.

6.2.5. En tout cas, et fort heureusement, les violations des interdictions posées par le législateur n'ont pas eu, en 2012, de conséquences sur les résultats de l'élection.

En effet, l'écart des voix entre les candidats, au premier comme au second tour de scrutin, a été suffisamment large pour que ces divers manquements n'aient pas eu d'incidence sur l'issue du scrutin.

C'est ce que le Conseil constitutionnel, saisi de la question par plusieurs électeurs à l'occasion de la proclamation des résultats du second tour, a expressément considéré, en jugeant que la divulgation d'estimations ou de résultats partiels avant la clôture du scrutin, « pour regrettable qu'elle soit », n'avait pas exercé « une influence déterminante sur le résultat du scrutin » (CC, décision du 10 mai 2012 portant proclamation des résultats de l'élection du Président de la République, JO du 11 mai 2012, p. 8997).

DEUXIÈME PARTIE

DIFFICULTÉS OBSERVÉES ET PROPOSITIONS

Sur un plan général, la commission se doit de relever le caractère exemplaire de la préparation du scrutin et de la campagne électorale. L'organisation matérielle du scrutin et l'acheminement officiel de la propagande électorale ont été à la hauteur de l'événement, grâce en particulier à l'intervention efficace, au professionnalisme et à la mobilisation des administrations de l'Etat concernées.

Instituée en 1964 d'abord pour veiller au respect, par les administrations et les pouvoirs publics, de l'égalité de traitement de tous les candidats à l'élection du Président de la République, la commission doit souligner qu'elle n'a jamais été appelée, au cours de la campagne pour le scrutin de 2012, à intervenir auprès des administrations pour rappeler ou faire respecter l'égalité entre les candidats.

La commission doit également souligner le grand respect, par les candidats eux-mêmes, des règles de la campagne électorale. Si la campagne de 2012 a été le lieu, comme d'autres avant elle, d'un débat politique vigoureux qui n'était évidemment pas exempt de polémiques de la part des candidats, de leurs soutiens, mais aussi des citoyens dont l'opinion est aujourd'hui ouvertement et largement exprimée sur internet, les réseaux sociaux ou les réseaux de micro-blogage, elle est demeurée respectueuse des règles applicables à la confrontation démocratique. La seule exception notable, dans ce climat général respectueux des règles en vigueur, a concerné la violation de la règle interdisant la diffusion de résultats partiels ou d'estimations de résultats les jours de scrutin avant la fermeture des derniers bureaux de vote ; mais cette violation n'est nullement imputable aux candidats.

La commission relève également qu'aucune de ses décisions ou prises de position publiques au cours de la campagne n'a fait l'objet de contestations contentieuses devant le Conseil d'Etat, à la différence de ce qui s'était produit en 2007. Cette absence de contestation témoigne aussi de ce que les règles qu'il appartenait à la commission de faire respecter ont été pleinement intégrées et acceptées.

Le bon déroulement d'ensemble de la campagne peut tenir à des circonstances conjoncturelles particulières. Il peut aussi témoigner de l'enracinement de l'élection présidentielle dans la vie démocratique de la Nation et de l'acceptation des règles qui régissent la campagne. En particulier, le traitement égal des candidats par les

administrations et services de l'Etat, qui correspond à la justification première de l'existence et de l'intervention de la Commission nationale de contrôle, est à ce point intégré dans les actions et comportements des administrations qu'elle peut apparaître aujourd'hui acquise.

A un point tel qu'elle pourrait conduire les pouvoirs publics à s'interroger sur l'utilité, près d'un demi-siècle après la première élection présidentielle au suffrage universel direct de la Ve République, de maintenir l'intervention d'une Commission nationale de contrôle pour suivre la campagne électorale pour l'élection du Président de la République. En 1964, la commission a été instituée en complément de l'intervention du Conseil constitutionnel, chargé par la Constitution de veiller à la régularité de l'élection, en lui confiant la mission de veiller à la régularité de la campagne et au respect de l'égalité de traitement entre les candidats en amont du scrutin lui-même. L'un des enjeux essentiels de son intervention portait sur le déroulement de la campagne à la radio et à la télévision d'Etat. A cette époque, aucune autre institution administrative indépendante n'intervenait dans le déroulement de la campagne électorale. Mais le paysage institutionnel a bien changé depuis lors : plusieurs autorités administratives indépendantes ont été créées par le législateur et elles interviennent, au titre de leurs attributions, dans le déroulement de la campagne ; il en va ainsi, en particulier, de la Commission des sondages et du Conseil supérieur de l'audiovisuel qui sont responsables en première ligne du suivi de la campagne dans les médias audiovisuels.

Compte tenu de ces évolutions, il semble permis de s'interroger, en 2012, sur l'utilité marginale de l'intervention d'une Commission nationale de contrôle, instituée pour le seul temps de la campagne, telle qu'elle résulte aujourd'hui des textes applicables. Sans doute faut-il que le matériel de campagne des candidats soit homologué, ainsi qu'il est fait par les commissions de propagande pour les autres élections ; peut-être l'existence d'une instance spécialement dédiée au suivi de la campagne contribue-t-elle aussi à l'aplanissement des difficultés et à la discipline des comportements. Mais le temps de la simplification institutionnelle ou de la clarification des rôles est peut-être venu. Deux pistes opposées pourraient, à cet égard, être explorées : ou supprimer la Commission nationale de contrôle et confier ses attributions aux autorités administratives indépendantes existantes, dans le cadre de leurs attributions respectives, et au Conseil constitutionnel, chargé en toute hypothèse par la Constitution de veiller de façon générale à la régularité de l'élection ; ou maintenir la commission, mais en lui redonnant un rôle plus substantiel pour ce qui touche à la préparation de l'élection et au déroulement de la campagne.

Indépendamment de cette réflexion générale, le satisfecit d'ensemble que l'on peut décerner à la campagne de 2012 doit être toutefois accompagné de l'observation de quelques difficultés, dont certaines avaient déjà été mises en lumière lors de précédents scrutins et dont la commission estime qu'elles devraient conduire à des modifications des règles applicables dans la perspective des prochaines élections. Ces remarques et propositions, exposées ci-après, portent sur quatre types de sujets : un ajustement du décret du 8 mars 2001 pour remédier à quelques imperfections ponctuelles, une évolution des règles régissant la campagne à l'étranger, la définition des règles applicables dans la campagne audiovisuelle lors de la période dite intermédiaire et la question de la diffusion prématurée d'estimations de résultats le jour du scrutin.

1. Apporter des modifications ponctuelles au décret du 8 mars 2001

Les règles fixées par le décret du 8 mars 2001, en complément et en application des dispositions organiques de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, n'ont pas suscité de difficultés substantielles de mise en œuvre au cours de la campagne de 2012. Elles n'appellent donc pas, aux yeux de la commission, de révisions majeures. Mais quelques ajustements ponctuels pourraient leur être apportés pour remédier à certaines incohérences ou insuffisances ponctuelles que la campagne de 2012 a fait apparaître.

1.1. Le calendrier des opérations d'homologation du matériel de campagne n'appelle pas nécessairement de modification. Ce calendrier a déjà été légèrement avancé pour l'élection de 2012, par l'effet du décret du 8 décembre 2011 qui avait modifié le décret du 8 mars 2001 : la date limite impartie aux candidats pour déposer auprès de la commission leur affiche et leur profession de foi a, en effet, été avancée de deux jours pour le premier comme le second tour en 2012 par rapport à 2007.

Cette légère avancée n'a pas fait naître de difficultés. Mais le déroulement des opérations, en 2012, a surtout montré que le calendrier prévu par le décret du 8 mars 2001 modifié était largement déconnecté de la réalité des contraintes matérielles qui s'imposent aux candidats pour l'impression de leurs documents de campagne.

Pour la campagne de 2012, les délais d'impression ont, de fait, conduit les candidats à anticiper très largement les dates butoirs imparties par la réglementation. Alors que le Conseil constitutionnel a arrêté la liste officielle des candidats le 19 mars 2012, la Commission nationale de contrôle a été appelée à se prononcer dès sa séance du jeudi 22 mars sur l'essentiel des documents de campagne devant être imprimés. Certains candidats ont d'ailleurs lancé l'impression de ces documents dans la nuit qui a suivi leur homologation par la commission. Ainsi, alors que les candidats avaient, en théorie, jusqu'au vendredi 6 avril à 20 heures pour déposer auprès de la commission leur matériel électoral, la commission a été saisie très en avance sur ce calendrier et s'est prononcée sur l'homologation de la plupart des affiches et professions de foi le 22 mars et sur le reste des documents le 29 mars. Les enregistrements sonores qui devaient être mis en ligne sur le site de la commission le lundi 9 avril pour l'ouverture de la campagne officielle ont, pour leur part, été homologués les 29 mars et 5 avril.

Pour le second tour, la commission a statué officiellement sur l'homologation des documents le mercredi 25 avril au soir, après que le Conseil constitutionnel eut, un peu plus tôt dans la journée, proclamé les résultats

du premier tour de scrutin. Mais, là aussi, les contraintes d'impression des documents ont conduit les candidats à anticiper et à prendre le risque de lancer l'impression après un échange informel avec la commission dès le lundi 23 avril au soir.

Cette anticipation du calendrier par rapport aux dates limites prévues par le décret du 8 mars 2001 n'a pas posé de difficultés à la commission, qui s'est adaptée aux besoins des candidats et a organisé son ordre du jour en conséquence. Pour autant, un aussi grand décalage entre les prévisions réglementaires et la mise en œuvre concrète, de l'ordre de quinze jours, pour le premier tour, sur une période globale de deux mois, peut conduire à s'interroger sur la pertinence des dispositions réglementaires, même si le calendrier fixé par le décret, qui institue des dates butoirs, ne doit sans doute pas être trop serré, ne serait-ce que parce qu'il peut aussi valoir en cas d'élection présidentielle anticipée.

1.2. L'examen des professions de foi a conduit la commission à relever que, pour l'élection présidentielle, les dispositions de l'article R. 27 du code électoral, qui prohibent l'utilisation des trois couleurs nationales, n'étaient pas applicables aux déclarations des candidats adressées aux électeurs.

Cette particularité de l'élection présidentielle par rapport à toutes les autres élections pour lesquelles le code électoral s'applique de plein droit résulte de ce que l'article 18 du décret du 8 mars 2001, relatif aux professions de foi, ne rend pas expressément applicables à ces documents les dispositions de l'article R. 27. Cette disparité entre les règles applicables aux différentes élections est apparue à la commission dénuée de justification. Elle recommande ainsi que l'article 18 du décret du 8 mars 2001 soit modifié pour rendre applicable aux professions de foi des candidats à l'élection présidentielle l'interdiction d'utiliser les trois couleurs nationales posée par l'article R. 27.

1.3. S'agissant des petites affiches destinées à annoncer les réunions publiques des candidats, la commission considère que le contenu autorisé par l'article 17 du décret du 8 mars 2001 pour ces documents devrait être assoupli. Elle estime, en effet, que les seules mentions autorisées, en l'état, par le décret sont datées et trop restrictives : le décret devrait être modifié pour permettre, en particulier, aux candidats de faire mention de leur site internet, sur lequel les citoyens peuvent notamment accéder à des informations sur les réunions publiques organisées et sur les émissions de la campagne officielle.

La commission ne revendique pas d'être investie d'un pouvoir d'homologation pour chacune de ces petites affiches. L'absence d'homologation se comprend aisément compte tenu de l'objet et du contenu de ces affiches et du nombre de leurs déclinaisons selon les réunions publiques organisées. Soumettre toutes ces affiches à une procédure d'homologation reviendrait à instituer une procédure lourde sans véritable utilité. Pour autant, on pourrait envisager que la commission ait à se prononcer sur la maquette ou le modèle de ces petites affiches afin de s'assurer du respect des prescriptions de contenu résultant du décret du 8 mars 2001 et du respect de l'article R. 27 du code électoral.

S'agissant de l'article R. 27, la commission suggère, en outre, de rendre l'interdiction d'utiliser une combinaison des trois couleurs nationales applicables à la combinaison de la grande et des petites affiches d'un même candidat. En effet, la juxtaposition de l'apposition des deux affiches, l'une utilisant par exemple le bleu et le blanc alors que l'autre utilise le rouge, peut revenir à contourner la prohibition posée par l'article R. 27 alors que chaque affiche, prise séparément, ne contrevient pas à l'interdiction législative. Cet angle mort paraît à la commission devoir être comblé par une disposition adéquate.

1.4. La commission a constaté la mécanisation croissante des opérations de mise sous pli de la propagande électorale adressée aux électeurs. Alors que ce mode opératoire était encore peu utilisé en 2007, près de la moitié des préfectures y ont eu recours pour l'élection de 2012. Comme il a été dit, ce nouveau mode opératoire permet de réduire les délais de mise sous pli, de limiter les erreurs de manipulation, de faciliter la distribution aux électeurs par les services postaux et de réaliser des économies budgétaires. La commission s'est montrée favorable à cette évolution.

Elle recommande toutefois que les dispositions du décret du 8 mars 2001 relatives au contrôle de ces opérations par les commissions locales de contrôle soient adaptées en conséquence. En effet, la mise sous pli par des sociétés spécialisées ne s'effectue pas nécessairement dans le département concerné par l'opération de mise sous pli ; elle peut même être réalisée dans un établissement situé à grande distance de ce département. Dans ces conditions, le contrôle effectif des opérations par la commission départementale de contrôle devient tributaire de déplacements, peut-être lointains, des membres de la commission. Il peut alors ne pas être effectivement pratiqué. La commission estime ainsi que le dispositif de contrôle prévu par le décret du 8 mars 2001 devrait être adapté, de telle sorte que la commission locale de contrôle dans le ressort de laquelle se situe l'établissement qui procède à la mise sous pli soit rendue compétente pour s'assurer de la régularité des opérations pour l'ensemble des départements dont la mise sous pli se fait dans cet établissement.

1.5. La commission a relevé le caractère insatisfaisant de l'affichage sur les panneaux officiels dans les départements et collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. L'insuffisance de cet affichage ne lui est pas apparu imputable à l'action des services de l'Etat : en particulier, aucune critique portant sur la tarification établie par les représentants de l'Etat dans les départements et collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie n'a été portée à sa connaissance. La commission estime que l'origine de la carence est davantage à rechercher dans la difficulté des candidats à faire procéder aux opérations matérielles d'affichage, que ce soit par l'intermédiaire de sociétés spécialisées ou par l'action de volontaires bénévoles.

La commission recommande qu'à la lumière de cette expérience une réflexion soit engagée par les ministères de l'intérieur et de l'outre-mer avec les représentants de l'Etat dans les collectivités concernées, pour déterminer les moyens de remédier à l'insuffisance constatée dans la perspective de la prochaine élection

présidentielle. Ces moyens pourraient, par exemple, s'attacher à favoriser une meilleure anticipation par les candidats des difficultés d'affichage dans ces territoires, à mobiliser des prestataires locaux susceptibles de réaliser ces opérations, voire à impliquer plus directement les services de l'Etat ou les communes.

2. Adapter les règles régissant la campagne à l'étranger

Le nombre des Français établis à l'étranger, inscrits sur les listes électorales consulaires et qui participent à l'élection du Président de la République en votant à l'étranger, est en nette augmentation depuis 2002 : ils représentaient 380 000 électeurs en 2002, 850 000 électeurs en 2007 et ont dépassé le nombre de 1,1 million d'électeurs en 2012. Les règles régissant le déroulement de la campagne électorale à l'étranger n'en prennent que davantage d'importance.

2.1. A cet égard, si les règles avaient évolué entre les élections présidentielles de 2002 et celles de 2007, elles n'ont pas été modifiées depuis lors. De 1976 à 2006, 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, à la seule exception de l'envoi sous pli fermé des professions de foi des candidats et de l'apposition des affiches électorales à l'intérieur des postes diplomatiques et consulaires. Ces restrictions avaient été jugées, par le Conseil d'Etat, compatibles 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 (CE, 16 février 2004 Dubourg de la Tour, n° 258400).

La loi organique n° 2005-821 du 20 juillet 2005 a toutefois modifié ces dispositions. Le législateur organique a 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 ainsi entendu introduire une distinction entre les pays, selon qu'ils sont ou non membres de l'Union européenne et, plus largement, qu'ils sont ou non parties à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans le premier cas, la propagande électorale à l'étranger a été autorisée, dans le second, elle est demeurée interdite.

La commission n'a pas été saisie, pendant la campagne pour l'élection de 2012, de difficultés particulières liées au respect de ces dispositions. Elle entend toutefois souligner à nouveau, ainsi qu'elle l'avait fait dans son rapport établi à la suite de l'élection de 2007, les forts doutes qu'elle éprouve quant à la validité du choix retenu par le législateur organique lors de l'adoption de la loi du 20 juillet 2005. Il lui apparaît, en effet, que les exigences de la liberté d'expression, garantie par la Convention européenne des droits de l'homme, ne sauraient, à l'égard de candidats et citoyens français, dépendre du point de savoir si le pays étranger dans lequel on fait campagne est ou non partie à cette convention. Pour la commission, le respect de l'exercice de la liberté d'expression commande au droit français d'autoriser la propagande à l'étranger sans aucune discrimination entre les pays. La seule limite susceptible d'être mise au droit de faire campagne à l'étranger, à l'intention des Français qui y votent, réside pour la commission dans la législation du pays hôte qui doit en tout état de cause être respectée.

C'est pourquoi, comme en 2007, la commission propose que l'article 10 de la loi organique du 31 janvier 1976 soit modifié pour 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 une telle propagande sur son territoire.

2.2. La commission a observé la lourdeur de l'opération logistique consistant à adresser aux électeurs résidant à l'étranger les professions de foi des candidats et les bulletins de vote. Elle peut douter de ce que, en dépit de la diligence et de l'efficacité des services du ministère des affaires étrangères et des prestataires auxquels ils ont pu avoir recours, l'ensemble des électeurs, quel que soit le pays dans lequel ils résident, aient effectivement reçu à temps les documents qui leur ont été adressés. La commission a constaté, parallèlement, que son site internet avait reçu un nombre significatif de visites en provenance de l'étranger pour consulter les professions de foi des candidats qui y avaient été mises en ligne (27 % des consultations du site ont été faites depuis l'étranger).

La commission suggère qu'une réflexion soit engagée sur l'opportunité de supprimer l'envoi par courrier aux électeurs résidant à l'étranger des professions de foi des candidats. Cette suppression devrait être accompagnée d'une plus grande information donnée aux électeurs français résidant à l'étranger quant à la mise en ligne de ces documents. Cette information, le cas échéant, pourrait être complétée, pour les pays où l'accès à l'internet serait difficile, par une mise à disposition locale de l'ensemble des documents électoraux par les services diplomatiques et consulaires.

3. Réfléchir à l'évolution des règles applicables au cours de la période intermédiaire de la campagne audiovisuelle

Comme il a été dit, les recommandations du Conseil supérieur de l'audiovisuel, en 2007 comme en 2012, ont identifié trois périodes successives dans le temps qui précède le scrutin présidentiel, périodes au cours desquelles s'appliquent des règles différentes pour ce qui concerne le traitement des candidats en termes de temps de parole et de temps d'antenne dans les médias audiovisuels. Ont été ainsi distinguées une période préliminaire, avant l'établissement de la liste des candidats par le Conseil constitutionnel, puis une période

intermédiaire ou seconde période, entre la publication de cette liste et le début de la campagne officielle, et enfin la période de la campagne officielle, qui couvre les deux semaines qui précèdent le premier tour puis l'essentiel de la période de l'entre-deux-tours.

Si une période intermédiaire entre l'établissement de la liste des candidats et le début de la campagne officielle existait déjà avant l'élection de 2007, sa durée limitée à très peu de jours la rendait alors à peu près négligeable. Mais sa durée s'est sensiblement accrue en 2007 en raison de l'avancement de la date de publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel. Elle a ainsi atteint presque trois semaines en 2007 et 2012.

Il appartient naturellement au Conseil supérieur de l'audiovisuel, sous réserve des observations du Conseil constitutionnel, de faire le bilan de la campagne dans les médias audiovisuels, d'en dégager les enseignements et de formuler, le cas échéant, toute proposition à cet égard. Pour sa part, la Commission nationale de contrôle entend livrer à ce propos les observations suivantes.

3.1. La commission n'a pas de remarques ou de propositions à formuler s'agissant de la période préliminaire. Au cours de cette période, où la liste des candidats n'est, par construction, pas connue de façon certaine, il ne peut être question de réservé un traitement strictement égal à l'ensemble des personnes qui entendent déclarer leur candidature. La règle du traitement équitable des différentes précandidatures est seule susceptible d'être mise en œuvre. Le traitement équitable des candidats repose sur une appréciation, par les chaînes de radio et de télévision, sous le contrôle attentif et vigilant du Conseil supérieur de l'audiovisuel, de leur représentativité et de leur capacité à mener effectivement une campagne active.

3.2. A l'opposé, le temps de la campagne officielle ne souffre pas davantage de critiques. Que ce soit pendant la période de quinze jours précédant le premier tour ou pendant la période de l'entre-deux tours où seuls deux candidats s'affrontent en vue du second tour, 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 n'appelle pas de remise en cause.

3.3. En revanche, le traitement de la période intermédiaire peut susciter des interrogations.

Au cours de cette période, en 2007 et, par l'effet de la recommandation du Conseil supérieur de l'audiovisuel du 30 novembre 2011 prise après avis du Conseil constitutionnel, en 2012, s'est appliquée une règle d'égalité des temps de parole et d'équité des temps d'antenne. L'équité des temps d'antenne a pour effet de relativiser fortement l'application de la règle de l'égalité des temps de parole. L'équité joue, en effet, comme un tempérament en dispensant les chaînes de télévision ou de radio d'accorder les mêmes conditions d'exposition à tous les candidats lors des émissions d'information, des débats ou des soirées qu'elles entendent consacrer au traitement de l'actualité électorale. La conséquence en est que, selon leur représentativité, les candidats ont pu avoir accès à l'antenne à des horaires et sous des formes très différentes. Dans ces conditions, on peut soutenir que l'égalité des temps de parole demeure plus théorique qu'effective.

L'égalité, ainsi comprise, entre des candidats qui sont, à ce stade, inscrits à égalité sur la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel, se comprend. Mais elle a pour conséquence de soumettre le traitement de l'information par les journalistes et les chaînes de radio et de télévision à des contraintes très fortes, si fortes qu'elles peuvent avoir pour conséquence paradoxale de réduire le temps d'antenne consacré au débat électoral ou de faire échec à la confrontation directe entre les candidats. A cet égard, la commission relève que le temps d'antenne global consacré à la campagne sur les chaînes de télévision généralistes a diminué en 2012 par rapport à 2007. Elle note aussi que l'entrée dans la période intermédiaire a marqué une baisse d'intensité de la campagne dans les médias audiovisuels avec corrélativement un surcroît d'intérêt accordé à des réunions publiques abondamment relayées par les chaînes d'information en continu.

En 2007, la commission avait appelé de ses vœux une évolution des règles applicables au cours de la période intermédiaire. Le déroulement de la campagne de 2012 a confirmé à ses yeux qu'une réflexion doit être désormais résolument engagée afin de permettre au législateur organique d'arbitrer entre les différents intérêts en présence : ceux des électeurs et téléspectateurs, ceux des candidats, ceux aussi des journalistes et des chaînes, dans un contexte marqué par une évolution rapide de l'offre de services audiovisuels du fait du déploiement généralisé de la télévision numérique terrestre et du développement d'autres modes de diffusion numérique. A cet égard, le paysage audiovisuel n'est plus celui d'une situation de quasi-monopole ou d'oligopole très restreint qui a longtemps prévalu, même si l'impact des chaînes généralistes auprès des électeurs demeure particulièrement important.

L'intervention du législateur organique permettrait de procéder, au niveau adéquat, à une nouvelle conciliation des impératifs juridiques en présence que sont l'exigence d'égalité entre les candidats pour l'élection du Président de la République et la prise en compte de la liberté de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

La Commission nationale de contrôle a été instituée pour garantir l'égalité de traitement entre tous les candidats par les pouvoirs publics. Elle ne peut ainsi qu'être soucieuse du respect de cette égalité de traitement. Elle relève à cet égard que, pour certains candidats, ce n'est qu'à compter du début de la période intermédiaire qu'ils ont pu disposer d'un véritable accès aux électeurs par l'entremise des médias audiovisuels. Mais elle note aussi que la règle d'égalité du temps de parole des candidats est susceptible de conduire à des inégalités de fait, dans la mesure où elle peut aboutir à une surreprésentation dans les médias de courants de pensée très proches les uns des autres ayant chacun leur candidat, alors qu'ils ne représenteraient qu'une très faible partie de l'opinion du corps électoral.

La commission considère ainsi qu'il convient de réexaminer les règles applicables au cours de la période intermédiaire pour permettre au législateur organique d'assurer la meilleure conciliation possible entre la règle de l'égalité et la liberté de communication.

4. Régler la question de la diffusion prématurée des résultats partiels et estimations de résultats

Ainsi qu'il a été dit, la double interdiction législative de diffuser des résultats partiels et de diffuser des sondages ou des estimations de résultats avant la fermeture des derniers bureaux de vote en métropole le dimanche soir à 20 heures a été à nouveau battue en brèche à l'occasion de l'élection présidentielle de 2012.

Si les résultats de l'élection, compte tenu de l'écart des voix, n'en ont pas été faussés, l'ampleur avec laquelle des résultats partiels ou des estimations de résultats ont été diffusés par la voie d'internet et des réseaux sociaux doit conduire à réexaminer la pertinence des règles applicables. Il est, en effet, particulièrement malsain que l'événement politique le plus important de la vie démocratique française s'accompagne d'une violation aussi massive d'une des règles édictées par le législateur dans le but de préserver le libre choix des électeurs et la sincérité du scrutin.

4.1. Les comportements observés les jours de scrutin, comme les arguments échangés dans la presse et les médias dans les jours qui ont précédé, conduisent, en premier lieu, à se poser la question de la légitimité des interdictions posées par l'article L. 52-2 du code électoral et par la loi du 19 juillet 1977. Cette question relève de l'appréciation du Parlement. Pour ce qui concerne le scrutin présidentiel qui constitue l'élection pour laquelle la question est la plus sensible et la plus délicate, en raison des conditions du scrutin et de l'enjeu de cette consultation électorale, l'appréciation appartient au législateur organique.

Le droit français s'est attaché, jusqu'à maintenant, à faire du jour de scrutin un temps à part dans la vie du pays, où tout est suspendu dans l'attente du verdict des urnes. Les règles applicables visent à sanctuariser ce moment particulier, en préservant le choix de chaque électeur de toute forme de pression et de toute forme d'interférence extérieure. C'est pourquoi il est interdit de faire campagne ce jour-là ainsi que le jour qui précède ; c'est pourquoi il est interdit de faire publiquement connaître, tant qu'un électeur est encore susceptible de se rendre aux urnes pour voter, toute forme de résultat ou d'annonce de résultat.

C'est au législateur organique qu'il revient de décider si cette tradition doit être préservée ou si elle doit évoluer, compte tenu de l'évolution des attentes de la société et de l'état des techniques de diffusion des informations. Nul ne peut se satisfaire, en tout cas, d'une situation comme celle observée en 2012 où, alors que la loi interdisait la diffusion de cette information, une très grande partie de la population française avait, avant la fermeture des derniers bureaux de vote, connaissance de l'issue du scrutin d'une façon ou d'une autre, que ce soit par la consultation de sondages publiés sur des sites étrangers, par la diffusion sur internet ou sur les réseaux sociaux d'estimations de résultats ou par le décryptage des signes divers indirectement envoyés par les médias audiovisuels. Encore doit-on souligner que l'écart des voix en 2012, au premier comme au second tour, a été suffisant pour que la diffusion de ces informations, vérifiées ou non, soit demeurée en tout état de cause dépourvue de conséquences sur l'issue du scrutin.

4.2. Si le législateur organique entend maintenir la sanctuarisation des jours de scrutin pour l'élection présidentielle, il importe alors de prendre des mesures adaptées pour éviter que les interdictions qui seraient maintenues soient ouvertement battues en brèche.

A cet égard, il convient sans doute de distinguer trois sujets différents, qui n'ont pas tous la même importance ni les mêmes conséquences.

4.2.1. L'interdiction de diffuser des résultats partiels par la voie de la presse, les médias ou des moyens de communication électronique, résultant de l'article L. 52-2 du code électoral, se comprend aisément et ne se heurte pas à des difficultés sérieuses tant que l'on se place dans le cadre des élections politiques régies par le code électoral, c'est-à-dire dans le cadre de circonscriptions électorales d'une taille circonscrite.

Elle peut, en revanche, prêter davantage à discussion pour un scrutin intéressant l'ensemble de la communauté nationale, se tenant sur deux jours et organisé non seulement sur tout le territoire de la République mais encore dans tous les pays étrangers. L'embargo sur la diffusion des résultats jusqu'à la fermeture des derniers bureaux de vote en métropole le dimanche à 20 heures présente alors le double caractère de durer au moins plusieurs heures au cours de la journée du dimanche en métropole et de porter sur des résultats dont on peut douter qu'ils soient significatifs du résultat final.

Si le principe de l'interdiction de diffuser des résultats partiels de l'élection présidentielle avant la fermeture des derniers bureaux de vote en métropole était maintenu, il importerait de rendre les sanctions pénales plus dissuasives, la violation de l'article L. 52-2 du code électoral n'étant, en l'état, que punie d'une amende d'un montant limité à 3 750 euros.

4.2.2. Les jours de scrutin, il est interdit par la loi du 19 juillet 1977 de publier des sondages, au nombre desquels figurent des sondages dits « de sortie des urnes ». Même si la fiabilité de ce type d'enquêtes, réalisées auprès d'électeurs après qu'ils ont accompli leur devoir électoral, peut être discutée, ces sondages, parce qu'ils reposent sur l'interrogation d'électeurs qui viennent de voter, peuvent sembler plus crédibles que les sondages réalisés au cours des jours précédents. Leur diffusion le jour du scrutin est ainsi susceptible d'impressionner plus encore, ou plus fortement, les électeurs qui n'ont pas encore voté, par rapport à ce que pourrait faire la diffusion de sondages classiques.

Les organes de presse français, qu'il s'agisse de la presse écrite ou des médias audiovisuels, se sont scrupuleusement tenus à l'interdiction de diffuser des sondages de ce type les jours du scrutin. Les instituts de sondage français avaient d'ailleurs fait connaître qu'ils n'établiraient pas d'estimations de résultats à partir de telles enquêtes. La Commission des sondages avait rendu publique cette information, en annonçant que les neuf principaux instituts de sondage français avaient donné l'assurance qu'ils ne réaliseraient pas de sondages de

« sortie des urnes » pour l'élection de 2012. Ces prises de position ont certainement conduit à priver de crédit, auprès des électeurs français, les sondages mis en ligne dans l'après-midi des jours de scrutin par des organes de presse étranger.

C'est sans doute la répétition de telles pratiques et de cette pédagogie qui est la meilleure réponse à cette difficulté. Il convient, en tout cas, de ne pas surestimer l'impact de la diffusion de cette sorte de sondages de « sorties des urnes ». L'écho rencontré par la diffusion illégale sur quelques sites étrangers d'informations n'a pas été considérable et l'examen des informations diffusées montre d'ailleurs que leur fiabilité était loin d'être assurée.

4.2.3. L'enjeu essentiel, pour ce qui concerne l'annonce prématuée de l'issue du vote, réside en revanche dans la diffusion anticipée, avant la fermeture des derniers bureaux de vote le dimanche à 20 heures en métropole, d'estimations de résultats établies à partir de premiers dépouilements.

Le savoir-faire et l'expérience des instituts de sondage français conduisent, en effet, à ce que des estimations particulièrement fiables des résultats de l'élection puissent être établies en peu de temps, à partir de premiers dépouilements partiels observés dans certains bureaux de vote. Le décalage des horaires de fermeture des bureaux de vote, entre 18 heures, 19 heures et 20 heures, explique que des estimations, faites à partir de résultats partiels constatés dans des bureaux de vote fermant à 18 heures, puissent être transmises par les instituts de sondage à leurs commanditaires alors que tous les bureaux de vote ne sont pas encore fermés. En pratique, en 2012, de premières estimations ont commencé à être disponibles quarante minutes au plus après l'heure de fermeture des premiers bureaux de vote et donc sensiblement plus d'une heure avant la fermeture des derniers bureaux.

Ainsi que l'a confirmé l'expérience du scrutin de 2012, l'utilisation d'internet et des moyens de communication électronique rend illusoire la possibilité de conserver le secret sur ces estimations confidentielles et d'éviter leur diffusion. A chaque scrutin, depuis 1995, on peut constater que la diffusion illicite gagne un public toujours plus large. L'élection de 2012 a montré que toute personne qui souhaitait obtenir une information de cet ordre était en mesure d'y accéder avant la fermeture des derniers bureaux de vote ; il n'est d'ailleurs pas exclu que des personnes qui ne l'auraient pas souhaité s'y soient trouvées exposées en dépit de leur souhait.

La commission considère qu'il est techniquement possible de remédier à ce désordre et de prévenir les conséquences qui peuvent en résulter quant à la sincérité du scrutin, en procédant à une modification adéquate des horaires de fermeture des bureaux de vote pour l'élection présidentielle. Elle l'avait déjà recommandé en 2007 ; elle a réitéré cette proposition pendant le déroulement de l'élection de 2012. Elle ne peut que souligner à nouveau, à l'heure où elle dresse, pour ce qui la concerne, le bilan de cette élection, la nécessité de procéder à une telle évolution pour la prochaine élection présidentielle.

L'idée la plus naturelle serait, pour ce qui concerne la métropole, d'aligner l'heure de fermeture de tous les bureaux. Le choix de l'heure de fermeture peut, toutefois, faire l'objet d'une discussion.

D'un côté, uniformiser l'heure de fermeture de tous les bureaux à 18 heures pourrait comporter le risque d'accroître l'abstention, si l'on avançait de deux heures l'heure de fermeture des bureaux de la plupart des grandes métropoles alors que les électeurs sont habitués, depuis longtemps, à pouvoir voter dans ces communes jusqu'à 20 heures.

De l'autre, retarder l'heure à 20 heures l'heure de fermeture de tous les bureaux de vote contraindrait les maires des petites communes et les personnes volontaires pour tenir les bureaux de vote à allonger le temps qu'ils consacrent bénévolement à l'organisation du scrutin. La fixation d'une heure uniforme de fermeture à 20 heures aurait aussi pour conséquence de retarder sinon les soirées électorales diffusées sur les chaînes de radio et de télévision, du moins l'heure à compter de laquelle ces chaînes sont en mesure d'annoncer de premières estimations de résultats.

Ces dernières contraintes pourraient alors conduire à retenir une solution intermédiaire, consistant à retarder à 19 heures la fermeture des bureaux de vote qui ferment aujourd'hui à 18 heures, tout en laissant les grandes agglomérations continuer de voter jusqu'à 20 heures. La période durant laquelle sont établies les premières estimations de résultats à partir des premiers dépouilements passerait ainsi de deux heures à une heure et on peut penser que les premières estimations ne seraient pas susceptibles d'être diffusées significativement avant l'heure de fermeture des derniers bureaux de vote. A défaut de la fixation d'une heure unique de clôture des bureaux de vote qui serait, pour la commission, le moyen le plus efficace pour mettre un terme aux désordres et aux risques observés, cette solution intermédiaire constituerait déjà une avancée importante pour résoudre ces difficultés.

*
* *

Tout au long de cette campagne électorale en vue de l'élection présidentielle de 2012, la Commission nationale de contrôle s'est efforcée, dans la limite de ses attributions et en liaison avec les autres institutions appelées à intervenir pour l'organisation et le déroulement du scrutin présidentiel, à accomplir la mission que lui impartit le décret du 8 mars 2001. Elle a veillé à l'égalité de traitement entre les candidats et au respect des dispositions législatives et réglementaires applicables à la campagne électorale. Elle s'est attachée à ce que le processus électoral puisse se dérouler jusqu'à la clôture du scrutin dans le respect des règles que la loi a posées pour garantir le libre exercice du droit de suffrage. A cet égard, elle n'a pas ménagé ses efforts pour contenir le risque de diffusion prématuée des résultats les jours de scrutin.

De façon générale, il est apparu à la Commission nationale de contrôle que le scrutin des 22 avril et 6 mai 2012 s'était déroulé dans des conditions très satisfaisantes, sous réserve de la diffusion prématurée d'estimations des résultats du scrutin. C'est à cette difficulté, en priorité, qu'il importe à ses yeux d'apporter désormais un remède. Les autres propositions qu'elle formule dans le présent rapport seront, pour leur part, gages d'améliorations utiles pour l'organisation du prochain scrutin.

A N N E X E

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Les propositions formulées par le rapport de la Commission nationale de contrôle, à la suite des scrutins des 22 avril et 6 mai 2012, portent sur quatre points : un ajustement du décret du 8 mars 2001 pour remédier à quelques imperfections ponctuelles, une évolution des règles régissant la campagne à l'étranger, la définition des règles applicables dans la campagne audiovisuelle lors de la période dite intermédiaire et la question de la diffusion prématurée d'estimations de résultats le jour du scrutin.

1. Apporter des modifications ponctuelles au décret du 8 mars 2001

Rendre applicable aux professions de foi des candidats à l'élection présidentielle l'interdiction d'utiliser les trois couleurs nationales posée par l'article R. 27.

Assouplir les mentions susceptibles d'être portées sur les petites affiches destinées à annoncer les réunions publiques des candidats, en permettant aux candidats de faire mention de leur site internet.

Confier à la commission compétence pour se prononcer sur la maquette ou le modèle des petites affiches afin de s'assurer du respect des prescriptions de contenu résultant du décret du 8 mars 2001 et du respect de l'article R. 27 du code électoral.

Rendre applicable l'article R. 27 à la combinaison de la grande et des petites affiches d'un même candidat pour éviter que la règle ne soit détournée par la juxtaposition de ces documents sur les panneaux d'affichage.

Adapter le dispositif de contrôle des opérations de mise sous pli, pour donner compétence à la commission locale de contrôle dans le ressort de laquelle se situe l'établissement qui procède à la mise sous pli pour s'assurer de la régularité des opérations pour l'ensemble des départements dont la mise sous pli se fait dans cet établissement.

Engager une réflexion par les ministères de l'intérieur et de l'outre-mer avec les représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer pour déterminer les moyens de remédier à la carence observée de l'affichage dans les départements et collectivités d'outre-mer.

2. Adapter les règles régissant la campagne à l'étranger

Modifier l'article 10 de la loi organique du 31 janvier 1976 pour rendre possible la propagande électorale à l'étranger sans discrimination entre les pays, sous la seule réserve de la législation du pays hôte.

Engager une réflexion sur l'opportunité de supprimer l'envoi par courrier, aux électeurs résidant à l'étranger, des professions de foi des candidats.

3. Réfléchir à l'évolution des règles applicables au cours de la période intermédiaire de la campagne audiovisuelle

Réexaminer les règles applicables dans les médias audiovisuels au cours de la période intermédiaire, pour permettre au législateur organique d'assurer la meilleure conciliation possible entre la règle de l'égalité et la liberté de communication.

4. Régler la question de la diffusion prématurée des résultats partiels et estimations de résultats

Réexaminer la pertinence de l'interdiction de diffuser des résultats partiels ou des estimations de résultats avant la fermeture des derniers bureaux de vote.

Rendre les sanctions plus dissuasives si l'interdiction de diffuser des résultats partiels est maintenue.

Aligner l'heure de fermeture de tous les bureaux de vote en métropole, à défaut réduire l'écart entre les heures de fermeture de telle sorte que tous les bureaux ferment soit à 19 heures, soit à 20 heures.