

**Rapport établi par la Commission nationale de contrôle
de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle
(scrutins des 10 avril et 24 avril 2022)**

Synthèse

L'élection présidentielle s'est déroulée, en 2022, dans un cadre institutionnel désormais bien établi. La Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (CNCCEP) exerce, à ce titre, un rôle défini par le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001, qui la conduit à agir en relation étroite avec les autres institutions chargées de veiller au bon déroulement de l'élection présidentielle, notamment le Conseil constitutionnel, mais aussi plusieurs autorités administratives indépendantes (Arcom, Cnil, Commission des sondages et CNCCFP notamment). Sa mission est triple : elle est chargée, tout d'abord, de veiller à l'égalité entre les candidats, notamment pour l'accès aux facilités de campagne mises à disposition par l'Etat. Il lui revient, ensuite, d'examiner le matériel électoral des candidats, et notamment d'homologuer les grandes affiches officielles et les déclarations adressées aux électeurs (ou professions de foi). Elle est, enfin, investie d'une mission plus générale qui consiste à veiller au bon déroulement de la campagne électorale (réunions publiques, presse écrite, médias audiovisuels, internet, réseaux sociaux) et du scrutin dans son ensemble, et s'attache à ce titre à préserver, à ce titre, la libre expression du suffrage et la sincérité du vote.

La Commission estime que la campagne électorale de 2022 s'est déroulée dans des conditions tout à fait satisfaisantes, au regard des intérêts dont elle a la charge. Elle relève notamment que cette élection n'a pas connu d'évènement de nature à affecter son bon déroulement, comme la diffusion massive de fausses informations ou des attaques cyber d'envergure contre des candidats ou leurs équipes de campagne. Par ailleurs, les contraintes liées à la situation de pandémie n'ont pas fait obstacle au bon déroulement de la campagne, que ce soit pour l'organisation des réunions électorales ou la réalisation des opérations de vote. Enfin, les opérations matérielles liées au processus électoral, comme la diffusion du matériel électoral, l'organisation des bureaux de vote, ou le déroulement du scrutin lui-même, n'ont pas rencontré de difficultés majeures.

La Commission souhaite toutefois formuler plusieurs propositions qui lui semblent de nature à améliorer, à l'avenir, certains aspects du cadre applicable à l'élection présidentielle.

Il lui semblerait nécessaire, en premier lieu, de voir consacrer par la loi organique le principe et les missions principales de la Commission, afin de l'inscrire de façon pérenne dans le dispositif institutionnel permettant un contrôle du bon déroulement de la campagne pour l'élection du Président de la République, au côté des autres institutions et autorités qui contribuent à cette mission. Cette proposition avait déjà été formulée par la Commission de contrôle dans son rapport faisant suite à l'élection présidentielle de 2017, qui appelait à ce que le principe même de l'existence de la Commission

et la définition de ses attributions essentielles (garantir l'égalité de traitement entre les candidats et le bon déroulement de la campagne électorale) soient inscrits dans la loi organique du 6 novembre 1962.

La guerre en Ukraine a également conduit la Commission à suggérer une interprétation souple des dispositions relatives à l'inscription sur les listes électorales, afin de permettre aux ressortissants français ayant dû quitter ce pays à la suite du conflit de s'inscrire dans leur nouveau lieu de résidence. A cet égard, la Commission propose, pour pouvoir faire plus aisément face à ce type de situations à l'avenir, d'ajouter un nouveau cas de figure, correspondant à cette notion de « force majeure », aux dispositions de l'article L. 30 du code électoral.

La Commission suggère, ensuite, une modification réglementaire qui avancerait assez sensiblement la date à laquelle les candidats doivent remettre leur matériel électoral en vue du premier tour de l'élection présidentielle à la Commission de contrôle en vue de son homologation. Il leur serait ainsi imposé de le transmettre à la Commission avant la date à laquelle le Conseil constitutionnel proclame la liste des candidats habilités à se présenter au premier tour de l'élection présidentielle. La Commission estime en effet que l'importance des moyens consentis par l'Etat pour assurer et financer la diffusion des affiches et professions de foi, de même que l'intérêt pour les électeurs de pouvoir disposer de ces documents avec un délai suffisant pour en prendre connaissance en vue de déterminer leur vote, justifieraient un avancement général du calendrier de diffusion de ces documents. A ce jour, malgré les délais d'examen très courts d'examen de ces documents par la Commission, et les moyens administratifs, logistiques et financiers considérables mis en œuvre pour diffuser affiches et professions de foi, avec une grande efficacité, il demeure qu'un grand nombre d'électeurs reçoit le pli comprenant les professions de foi quelques jours, parfois quelques heures à peine avant le premier tour. Cet inconvénient est d'autant plus grand au regard du nombre de documents plus importants diffusés pour ce premier tour. La réforme proposée, qui pourrait être réalisée par un ajustement du décret de 2001, permettrait ainsi de garantir que les électeurs puissent recevoir ces documents plus d'une semaine avant le premier tour de l'élection.

La Commission estime par ailleurs qu'il serait utile qu'elle dispose d'une palette d'outils plus large au titre de son pouvoir d'homologation du matériel électoral des candidats. Elle a ainsi été conduite à homologuer sous réserve la profession de foi de l'un des candidats admis à se présenter au second tour de l'élection. Au-delà du choix entre homologation, homologation sous réserve et refus d'homologation, qui prive l'électeur de la réception de la profession de foi, la Commission souhaiterait pouvoir disposer de la faculté de prévoir qu'un candidat n'aura pas accès au remboursement de ses dépenses de campagne afférentes aux professions de foi non conformes.

La Commission s'est interrogée, de façon générale, sur le coût financier et environnemental associé au principe de la diffusion des professions de foi par voie postale. Elle a estimé que l'importance de l'élection présidentielle, et la nécessité d'assurer une bonne information des électeurs, justifiaient le maintien de cette diffusion. Une mise à disposition de ces documents uniquement par voie numérique laisserait de côté un grand nombre d'électeurs qui n'ont pas un accès aisé aux moyens de communication numérique.

De même, un système dans lequel seuls les électeurs intéressés par un envoi « papier » s'inscriraient au préalable pour le recevoir se heurterait à la même objection. En revanche, la Commission suggère au

gouvernement d'expertiser une solution qui pourrait offrir aux électeurs qui ne souhaitent pas recevoir ces documents en version papier, mais se satisferaient d'une consultation numérique, la possibilité de le faire savoir par un procédé permettant de les retirer de la liste des destinataires de pli. Un tel ajustement permettrait, s'il est réalisable, de ne pas consommer inutilement une proportion substantielle d'exemplaires papier.

S'agissement du déroulement de la campagne proprement dit, la Commission a porté une attention particulière au bon respect des règles générales (équité entre les candidats, diffusion des sondages, interdiction de propagande pendant la période de réserve), tout particulièrement sur les plateformes numériques et réseaux sociaux. Elle se félicite, à cet égard, du bon fonctionnement du dispositif de veille et de suppression des contenus illicites qui a été mis en place avec la coopération active des principales plateformes. Celui-ci a permis de supprimer très rapidement les contenus illicites qui étaient susceptibles d'acquérir une certaine viralité (prises de position d'influenceurs, diffusion de résultats partiels ou de sondages pendant la période d'interdiction). Elle note aussi que les éditeurs de presse et plateformes ont, dans leur très grande majorité, joué le jeu et montré leur attachement au respect des dispositions applicables, ce qui a permis de préserver la sincérité du vote.

* * * * *

L'élection présidentielle des 10 avril et 24 avril 2022 a été la onzième organisée depuis l'intervention de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, adoptée à l'issue du référendum du 28 octobre 1962. Comme lors de chacun des scrutins précédents, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle a exercé les attributions qui lui sont conférées afin d'en assurer le bon déroulement.

L'existence de la Commission nationale de contrôle résulte non de la loi du 6 novembre 1962 elle-même, mais des dispositions réglementaires prises pour son application. Il s'agissait, initialement, d'un décret du 14 mars 1964. Le texte applicable est désormais le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001, qui a été modifié à plusieurs reprises, en dernier lieu par deux décrets des 22 décembre 2021 et 30 mars 2022.

La Commission nationale de contrôle de la campagne électorale, qui n'est pas une structure permanente, mais qui est « réactivée » à l'occasion de chaque scrutin, exerce trois catégories de missions.

Il lui incombe, en premier lieu, de veiller au respect d'une disposition capitale de la loi référendaire du 6 novembre 1962, celle selon laquelle tous les candidats bénéficient, de la part de l'État, des mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle. Au-delà de la seule question de l'utilisation des moyens mis à disposition par l'État, la Commission est investie d'une mission de portée générale : veiller à ce que soit assurée l'égalité entre les candidats.

Il revient, en deuxième lieu, à la Commission de s'acquitter d'une tâche très concrète : s'assurer que le matériel électoral officiel des candidats (affiches et déclarations) respecte les dispositions du décret du 8 mars 2001, ainsi que celles du code électoral applicables à l'élection présidentielle, et ne soit pas de nature à altérer la sincérité du scrutin.

En troisième lieu, et de façon plus générale, il appartient à la Commission d'exercer une surveillance des différents aspects de la campagne électorale - réunions publiques, presse écrite, médias audiovisuels, internet, réseaux sociaux - et d'intervenir pour que cessent des agissements qui pourraient compromettre l'expression libre et éclairée du suffrage.

Ces différentes interventions sont mises en œuvre selon des modalités différenciées.

La Commission exerce un pouvoir de décision en ce qui concerne l'homologation des affiches et professions de foi des candidats. Cette mission est désormais élargie à l'enregistrement sonore qui doit être transmis avec la profession de foi, ainsi que la version « Facile à lire et à comprendre » de cette dernière, rendue obligatoire par le décret du 31 mars 2021.

La Commission n'est pas investie, pour le surplus, d'un pouvoir de décision ou de sanction, mais d'une magistrature morale, qu'elle exerce pour s'assurer du bon déroulement de la campagne électorale, faire respecter le principe d'égalité entre les candidats, la loyauté du

débat politique et garantir la libre expression du scrutin.

Sa composition est la garante de son impartialité à l'égard des candidats et de tous ceux qui interviennent dans le débat public. Elle est fixée par l'article 13 du décret du 8 mars 2001. La Commission est composée de cinq membres : trois membres de droit - le vice-président du Conseil d'État, qui la préside, 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'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, désignés conjointement par les trois membres de droit. En 2022, comme lors des précédentes élections présidentielles, les trois membres de droit ont désigné un magistrat de la Cour de cassation et un magistrat de la Cour des comptes pour compléter la Commission.

Pour l'élection de 2022, la Commission nationale de contrôle a ainsi été composée, sous la présidence de M. Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État, de Mme Chantal Arens, première présidente de la Cour de cassation, de M. Pierre Moscovici, premier président de la Cour des comptes, de Mme Frédérique Agostini, conseillère à la Cour de cassation, et de Mme Inès-Claire Mercereau, conseillère maître à la Cour des comptes, ces deux derniers membres étant suppléés, le cas échéant, par M. Christophe Ricour, conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation, et par M. Jean-Yves Bertucci, président de chambre à la Cour des comptes. Les membres de droit de la Commission sont pour leur part, en cas d'empêchement, remplacés par ceux qui les suppléent normalement dans leur corps. Sa composition a été officialisée par le décret n° 2022-63 du 26 janvier 2022 relatif à la composition et au siège de la Commission nationale de contrôle instituée par le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001, publié au Journal officiel le 27 janvier 2022, soit le même jour que le décret n° 2022-66 du 26 janvier 2022 de convocation des électeurs.

Le décret du 8 mars 2001 prévoit également que la Commission est assistée de trois fonctionnaires, représentant respectivement le ministre de l'intérieur, le ministre chargé de l'outre-mer et le ministre des affaires étrangères : ont ainsi été désignés, pour le ministre de l'intérieur, M. Jean-Benoît Albertini, secrétaire général, pour le ministre des outre-mer, Mme Sophie Brocas, directrice générale des outre-mer, et pour le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Mme Laurence Haguenaer, directrice des Français à l'étranger et de l'administration consulaire.

Enfin, l'article 19 du décret du 8 mars 2001 prévoit l'institution, sous l'autorité de la Commission, dans chaque département et dans chaque collectivité d'outre-mer, d'une Commission locale de contrôle, chargée en particulier d'adresser le matériel électoral aux électeurs. Il renvoie, s'agissant de la composition, des attributions et du fonctionnement des Commissions locales de contrôle, aux dispositions du code électoral relatives aux Commissions de propagande. Les Commissions locales de contrôle doivent être installées au plus tard le quatrième vendredi précédant le scrutin, soit en l'espèce le vendredi 18 mars ; la plupart d'entre elles l'ont toutefois été dès le 9 mars, à la demande de la Commission nationale de contrôle.

La Commission a désigné Mme Isabelle de Silva, conseillère d'État, en qualité de

rapporteuse générale. Elle a décidé de s'adjoindre neuf rapporteurs choisis parmi les membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes. Elle a également désigné, conjointement avec le Conseil constitutionnel, sept rapporteurs, également membres de ces institutions, qui ont été délégués outre-mer pour y suivre localement le déroulement de la campagne et les opérations électorales.

La Commission a été installée le 28 janvier 2022. Elle s'est réunie à treize reprises entre le 31 janvier et le 21 avril 2022. Elle a rendu publics quinze communiqués de presse. Elle a, en complément de ses séances, eu de multiples échanges, tout au long de sa mission, pour traiter des différents sujets urgents intervenus en lien avec le processus électoral.

Dès le jour de son installation, elle a fait fonctionner un site internet et une messagerie permettant de s'adresser à elle par la voie électronique. Elle s'est également dotée d'un compte « Twitter » à l'adresse @cnccep.

Le présent rapport rend compte de l'activité de la Commission au cours des douze semaines qui se sont déroulées entre son installation et le second tour de scrutin. Il met, en outre, l'accent sur les difficultés qu'elle a pu percevoir et qui la conduisent à formuler des propositions en vue de l'organisation des prochaines élections présidentielles.

1. La place de la Commission nationale de contrôle parmi les différentes institutions chargées de veiller au bon déroulement du scrutin présidentiel

Le rôle de la Commission nationale de contrôle ne peut se concevoir indépendamment de celui des différentes institutions, autorités administratives indépendantes ou administrations de l'Etat qui interviennent dans l'organisation de l'élection du Président de la République : au premier chef, le Conseil constitutionnel, avec lequel les contacts sont constants, plusieurs autorités administratives indépendantes avec lesquelles la Commission a noué une étroite coopération, et enfin les ministères de l'intérieur, des Outre-mer et de l'Europe et des affaires étrangères, avec lesquels la Commission coopère étroitement pour assurer le bon déroulement de la campagne et des opérations de vote.

En 2022, comme lors des précédentes élections, la grande qualité des relations que la Commission a nouées avec les différents intervenants a largement contribué à la bonne préparation et au déroulement satisfaisant du scrutin.

1.1. Aux termes de l'article 58 de la Constitution : « *Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République. Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin.* » Il lui appartient en outre, en application de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, d'établir la liste des candidats qui ont recueilli les « parrainages » nécessaires, après s'être assuré de leur validité. Le Conseil constitutionnel est également saisi pour avis de tous les textes relatifs à l'organisation de l'élection.

La Commission nationale de contrôle traite, pour sa part, de l'ensemble des questions relatives à la campagne électorale. Elle s'attache, en particulier, à prévenir les irrégularités

ou les manquements qui pourraient altérer la sincérité du scrutin ou, à défaut, à en corriger en temps utile les effets.

En 2022, comme lors des scrutins antérieurs, les contacts fréquents entre le Conseil constitutionnel et la Commission nationale de contrôle ont permis d'articuler au mieux leurs interventions respectives et cette répartition des compétences n'a soulevé aucune difficulté. La Commission a tenu régulièrement informé le Conseil constitutionnel des problématiques rencontrées au cours de la campagne, et des décisions qu'elle était conduite à prendre. A titre d'illustration, la Commission a examiné régulièrement avec la Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, et en lien étroit avec le Conseil constitutionnel, les difficultés soulevées pour le vote des ressortissants français du fait de la guerre en Ukraine, et de ses répercussions sur la situation des Français résidant en Russie et en Biélorussie, ainsi que du fait de la situation sanitaire en Chine et du strict confinement imposé dans la ville de Shanghai. C'est le Conseil constitutionnel qui a été conduit à examiner pour sa part la situation née de l'impossibilité d'organiser les opérations de vote à Shanghai.

1.2. La Commission nationale de contrôle remplit par ailleurs ses missions dans le cadre d'une coopération étroite avec les autorités administratives indépendantes exerçant des prérogatives en lien avec l'élection du Président de la République. Plusieurs d'entre elles sont plus particulièrement appelées, en vertu des attributions que le législateur leur a confiées, à intervenir sur certains aspects de la campagne électorale. Ces autorités ont été systématiquement conviées aux réunions de la Commission et ont été consultées à plusieurs reprises au fil du déroulement de la campagne.

1.2.1. Tel est le cas, en premier lieu, de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), qui s'est substituée au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) à compter du 1er janvier 2022, en application de la loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique.

De façon générale, l'article 13 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication confie à l'Arcom la mission, jusqu'ici assurée par le CSA, d'assurer « *le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes des services de radio et de télévision, en particulier pour les émissions d'information politique et générale.* »

L'article 16 de la loi du 30 septembre 1986 confie en outre à l'Arcom le pouvoir d'adopter des recommandations applicables pour la durée des campagnes électorales : « *Pour la durée des campagnes électorales, le régulateur adresse des recommandations aux éditeurs de services de radio et de télévision autorisés ou ayant conclu une convention en vertu de la présente loi* »

Le respect du pluralisme est un enjeu particulièrement sensible à l'approche des échéances électorales. Deux délibérations définissent les principes à respecter pour la campagne en vue de l'élection du Président de la République.

En premier lieu, la délibération adoptée le 4 janvier 2011 par le CSA, toujours en vigueur, relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale, s'applique à toutes les élections, sauf disposition contraire figurant dans des recommandations spécifiques à une élection.

Cette délibération générale a été complétée, s'agissant de l'élection présidentielle, par une recommandation spécifique, conformément à la pratique habituelle du régulateur audiovisuel. A ainsi été adoptée le 6 octobre 2021 par le CSA une recommandation relative aux services de radio et de télévision en vue de l'élection du Président de la République. Celle-ci précise que la délibération de 2011 s'applique à l'ensemble des services de radio et de télévision jusqu'au 7 mars 2022 et à l'ensemble des services de communication audiovisuelle, au sens de l'article 2 de la loi du 30 septembre 1986, à compter de la publication de la liste de candidats par le Conseil constitutionnel, soit le 8 mars 2022. Elle ne s'applique pas, en revanche, aux services qui, exclusivement accessibles par voie de communication au public en ligne, sont consacrés à la propagande électorale des candidats ou des formations politiques qui les soutiennent.

Pour l'élection présidentielle, l'article 15 du décret du 8 mars 2001 prévoit qu'à compter du début de la campagne officielle (soit le deuxième lundi précédant le premier tour de scrutin et, pour le second tour, à compter du jour de la publication au Journal officiel des noms des deux candidats habilités à se présenter), « *chaque candidat dispose d'une durée égale d'émissions télévisées et d'émissions radiodiffusées dans les programmes des sociétés nationales de programme aux deux tours du scrutin* ». Cette durée, qui ne peut être inférieure à quinze minutes par candidat pour le premier tour, et à une heure pour le second tour, sauf accord des candidats, est fixée par décision de l'Arcom.

L'Arcom est donc investie d'une compétence particulière en ce qui concerne le volet audiovisuel de la campagne électorale, compétence qui se recoupe avec celle de la Commission, qui est appelée à veiller à l'égalité entre les candidats dans tous les aspects de la campagne, y compris dans le domaine audiovisuel. Cette compétence concurrente s'est exercée, en 2022 comme lors des précédents scrutins, en parfaite intelligence entre les deux institutions.

D'une part, la Commission a été consultée par l'Arcom sur ses projets de décision relatifs à la campagne à la radio et à la télévision, notamment la décision « cadre » n° 2022-104 du 2 mars 2022 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 les premier et second tours du scrutin, ainsi que sur les décisions fixant le nombre et la durée des émissions pour les deux tours de scrutin et les règles de tirage au sort pour les dates et l'ordre de passage des émissions. D'autre part, l'Arcom a 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, selon les périodes, des principes d'équité ou d'égalité entre les candidats. La présidente du groupe « Pluralisme et déontologie des programmes » de l'Arcom, Mme Anne Grand d'Esnon, a ainsi participé à de nombreuses reprises aux

séances de la Commission, accompagnée du directeur général et de représentants des services de l'Autorité, permettant d'articuler au mieux les interventions respectives des deux autorités.

L'Arcom est également désormais chargée de missions spécifiques concernant les plateformes, sur le fondement de plusieurs législations, en particulier la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, qui impose notamment aux plateformes de rendre accessible et visible un dispositif de signalement. Elle dispose désormais de pouvoirs d'enquête auprès des plateformes de partage de vidéo (article 19, I de la loi du 30 septembre 1986). La Commission a eu des échanges réguliers avec les membres du collège de l'Arcom plus particulièrement en charge des plateformes, M. Benoît Loutrel, président du groupe de travail consacré à la supervision des plateformes en ligne et Mme Laurence Pécaut-Rivolier, vice-présidente de ce groupe, ainsi qu'avec la Direction des plateformes en ligne de l'Arcom.

1.2.2. La Commission a, en deuxième lieu, travaillé en étroite collaboration avec la Commission des sondages, appelée à veiller, en vertu de la loi du 19 juillet 1977, à ce que les sondages publiés soient réalisés conformément aux règles applicables.

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 nouveaux sondages la veille et le jour du scrutin. 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 se sont attachées ensemble à les faire largement connaître de l'opinion. Des contacts réguliers entre les deux Commissions pendant toute la campagne électorale ont permis de coordonner au mieux leurs prises de position.

1.2.3. En troisième lieu, la Commission nationale de contrôle a associé à ses travaux la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), qui est appelée, en vertu du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, à approuver, réformer ou rejeter les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle, sous le contrôle de pleine juridiction du Conseil constitutionnel. La CNCCFP a publié un mémento à l'usage du candidat et de son mandataire portant spécifiquement sur l'élection du Président de la République.

La Commission a, en outre, appelé tout particulièrement l'attention des mandataires des candidats sur le respect de la réglementation relative aux dépenses électorales et a invité les Commissions locales de contrôle à porter à sa connaissance tout manquement qu'elles seraient amenées à constater.

Le président de la CNCCFP, M. Jean-Philippe Vachia, a assisté à plusieurs réunions de la Commission et a reçu communication d'un certain nombre de signalements portant sur des événements de la campagne pouvant donner lieu à analyse au titre du contrôle des

dépenses de campagne.

1.2.4. La Commission a en outre auditionné M. Jean-Raphaël Alventosa, médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques. Le médiateur a été créé par l'article 28 de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, dont les conditions d'application ont été précisées par le décret du 27 mars 2018. Il est chargé de concourir au financement légal et transparent de la vie politique, en facilitant le dialogue entre les candidats et les établissements de crédit. M. Alventosa a présenté à la Commission un état des lieux sur la situation du financement des candidats et des partis politiques dans le contexte de l'élection du Président de la République.

1.2.5. La Commission a également mené à bien ses missions en coopération régulière avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), autorité en charge de la protection des données personnelles, sur le fondement la loi du 6 janvier 1978 et du Règlement général sur la protection des données (RGPD).

La CNIL a mis en place, pour l'élection du Président de la République en 2022 un Observatoire des élections, dont les missions sont d'organiser une veille sur les pratiques de communication politique, de dialoguer avec les partis et candidats et d'informer les électeurs sur leurs droits. Son action a pour principal objet d'assurer que l'utilisation de fichiers de données personnelles au cours de la campagne électorale s'effectue dans le respect du RGPD.

La CNIL a, de façon préventive, sensibilisé les partis politiques et candidats aux enjeux de protection des données personnelles, en adressant à chacun des candidats officiellement déclarés un courrier pour les alerter sur les enjeux de la protection des données, et les informer sur les bonnes pratiques à respecter. Des courriers similaires ont été adressés à des sociétés proposant des logiciels de stratégie électorale.

La CNIL a complété cette démarche par la fourniture d'outils et de conseils pratiques pour se conformer à la réglementation sur la protection des données à l'occasion de la réalisation d'opérations de communication et de prospection politique. Elle a également mis à disposition des électeurs une plateforme de signalement, leur permettant de porter à la connaissance de la CNIL des pratiques qu'ils considèrent comme contraires au RGPD.

Tout au long de la campagne, la Commission et la CNIL ont eu des échanges réguliers et étroits, à l'occasion notamment des signalements reçus par la Commission en lien avec des opérations de communication politique, via des envois de courriels ou de sms. Après avoir échangé avec la CNIL, la Commission a procédé à un rappel des règles à respecter en la matière et appelé l'attention des candidats sur les règles applicables en matière de données personnelles, particulièrement s'agissant des fichiers d'adresses professionnelles, et a rappelé l'importance de respecter la neutralité du service public, qui interdit d'utiliser les moyens du service public pour appeler à voter en faveur ou contre tel ou tel candidat.

1.3. Pour accomplir sa mission, la Commission nationale de contrôle a bénéficié du

concours de plusieurs administrations de l'État, particulièrement celle du ministère de l'intérieur, des outre-mer et des affaires étrangères.

Les représentants des ministres de l'intérieur, des outre-mer et des affaires étrangères qui assistent la Commission ont participé à l'ensemble de ses réunions, sous réserve des cas où la Commission a décidé de siéger en formation restreinte. Ils ont veillé à la parfaite articulation de l'intervention de la Commission avec l'action des services de l'État mobilisés pour l'organisation du scrutin. Ils ont relayé les recommandations de la Commission auprès des préfets et des représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer, ainsi qu'auprès des ambassades et des consulats généraux de France et de la Commission électorale placée auprès du ministre des affaires étrangères pour ce qui concerne la tenue de l'élection à l'étranger.

Le ministère de l'intérieur a, de plus, mis à la disposition de la Commission, comme en 2012 et 2017, une cellule de veille chargée d'examiner la façon dont la campagne électorale se déroulait sur les réseaux sociaux et d'identifier les risques de manipulation de l'opinion par la diffusion d'informations erronées ou de propos diffamatoires. Les résultats de la veille ainsi effectuée ont été particulièrement utiles à la Commission, qui avait signalé, dès le début de sa mission, qu'elle serait très attentive aux conditions de déroulement de la campagne sur internet et les réseaux sociaux, et serait vigilante à l'égard des risques de cyber-attaques, de manipulation de l'information ou d'atteinte aux règles applicables à la campagne électorale. La cellule de veille a été substantiellement étoffée au cours des deux week-ends électoraux et a régulièrement alimenté la Commission sur la diffusion de contenus susceptibles d'être en contradiction avec les règles relatives à la période de réserve ou à la prohibition de diffusion des sondages électoraux ou des résultats partiels de l'élection.

La Commission a par ailleurs, comme elle l'avait déjà fait en 2017, accordé une attention particulière au risque de « cyber-attaques ». Pour mener à bien cet objectif, elle a été en relation régulière, durant toute la campagne, avec le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) qui lui est rattachée, ainsi qu'avec Viginum. Viginum est le nouveau service technique et opérationnel de l'État chargé de la vigilance et de la protection contre les ingérences numériques, placé auprès du SGDSN, et créé par le décret n° 2021-922 du 13 juillet 2021.

Aux termes du 9° de l'article R.* 1132-3 du code de la défense, le SGDSN est désormais chargé, par l'intermédiaire de Viginum et en liaison avec les départements ministériels concernés, des missions suivantes : il « *identifie les opérations impliquant, de manière directe ou indirecte, un État étranger ou une entité non étatique étrangère, et visant à la diffusion artificielle ou automatisée, massive et délibérée, par le biais d'un service de communication au public en ligne, d'allégations ou imputations de faits manifestement inexacts ou trompeuses de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation. Il anime et coordonne les travaux interministériels en matière de protection contre ces opérations.* ». Dirigé par M. Gabriel Ferriol, Viginum comprend un collectif de spécialistes sélectionnés

pour leur expertise en recherche et analyse numérique (Renseignement en sources ouvertes - OSINT), en sciences de la donnée, en investigations, en sciences politiques et géopolitique.

La Commission a été en contact régulier avec la cellule Viginum tout au long de la période. Viginum a réalisé une veille visant à détecter tous les phénomènes pouvant relever de la manipulation d'information, par exemple des comptes suspects sur les réseaux Twitter, Facebook et Instagram, notamment en ce qu'ils présenteraient des caractéristiques ou une activité atypiques.. Ces phénomènes n'ont pas affecté le bon déroulement du débat public numérique entourant l'élection présidentielle française. La richesse du travail de veille réalisé par Viginum a montré l'intérêt de disposer d'une expertise pointue sur les manipulations de contenus numériques et de mettre en place une veille renforcée au moment des échéances démocratiques majeures telles que l'élection présidentielle.

1.4. La Commission a, enfin, entretenu des relations régulières avec les mandataires désignés auprès d'elle par chacun des candidats. Durant la phase d'homologation du matériel électoral, les contacts des rapporteurs, du rapporteur général et des services de la Commission avec ces interlocuteurs ont été nombreux, et ont, de façon générale, contribué au bon déroulement de la campagne.

2. Les modifications intervenues depuis 2017 dans les règles applicables à la campagne électorale pour l'élection du Président de la République

L'élection présidentielle de 2017, comme les précédentes, avait été l'occasion, pour les différentes autorités compétentes, de dresser le bilan des difficultés rencontrées et de tracer des pistes de réforme. La Commission nationale de contrôle elle-même avait contribué à cette réflexion dans le cadre de son rapport d'activité sur l'élection présidentielle de 2017. (Une partie des propositions ainsi formulées – et la quasi-totalité de celles retenues par la Commission – ont été retenues par le législateur organique (loi n° 2016-506 du 25 avril 2016) et le pouvoir réglementaire (décret n° 2016-1819 du 22 décembre 2016).]

La Commission avait noté, en premier lieu, que les conditions de déroulement de l'élection de 2017 avaient démontré le rôle indispensable exercé par la Commission, qui ne pouvait être exercé ni par les autorités administratives indépendantes existantes, ni par les administrations directement impliquées dans l'organisation des élections. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel, compte tenu de son rôle de juge de l'élection, appelé à contrôler la régularité du scrutin et à en proclamer les résultats, pourrait ne pas souhaiter exercer, en amont de l'élection, des attributions susceptibles d'interférer avec ses missions constitutionnelles.

La Commission avait estimé, dans son rapport de 2017, qu'il pourrait être utile d'inscrire le principe même de l'existence de la Commission et ses attributions essentielles – garantir l'égalité de traitement entre les candidats et le bon déroulement de la campagne électorale – dans la loi du 6 novembre 1962. Une telle modification n'est pas intervenue.

Le décret n° 2021-358 du 31 mars 2021 relatif à l'élection du Président de la République a procédé à diverses modifications du décret du 8 mars 2001. Parmi celles-ci peuvent être signalées la modification de l'article 18 du décret du 8 mars 2001, qui prévoit que le texte des déclarations du candidat doit être déposé sous la forme d'un texte imprimé, d'un enregistrement sonore et d'une version électronique du texte lisible par un logiciel de lecture d'écran et de l'enregistrement sonore. Il est désormais précisé qu'un arrêté du ministre de l'intérieur définit les caractéristiques que la version électronique du texte doit respecter. Un arrêté est intervenu sur ce fondement le 15 février 2022.

L'autre modification plus substantielle est celle portant sur l'article 18 qui institue une nouvelle obligation pour les candidats, celle de remettre à la Commission une version du texte de leur déclaration (ou profession de foi) « *rédigée dans un langage à destination des personnes en situation de handicap ou ayant des difficultés de compréhension. Ce langage privilégie l'usage des mots courants et l'emploi de phrases courtes associant des pictogrammes au texte. Ces textes transmis par voie électronique sont mis en ligne et accessibles à tous.* »

Cette nouvelle obligation s'inscrit dans une démarche de renforcement de l'accessibilité du service public aux personnes handicapées et, plus largement, à toutes les personnes ayant des difficultés de compréhension, ce qui peut concerner par exemple des électeurs dont la langue natale ne serait pas le français. S'agissant d'une obligation totalement nouvelle pour l'élection présidentielle de 2022, cet aspect des obligations du candidat a causé quelques difficultés aux équipes de campagne et a nécessité une attention soutenue de la part de la Commission.

L'article 18-1 a par ailleurs été clarifié afin de préciser que la procédure par laquelle la Commission estime que le matériel électoral transmis n'est pas conforme aux dispositions législatives ou réglementaires applicables ou qu'ils sont de nature à altérer la sincérité du scrutin concerne l'ensemble « des documents déposés » en application de l'article 18.

Les conditions du vote des personnes détenues à l'élection du Président de la République ont en outre été modifiées par la loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021, complétée par le décret n° 2021-358 du 31 mars 2021, dont l'article 1^{er} a introduit un nouvel article 29-1 dans le décret du 8 mars 2001, dans un nouveau titre spécifiquement dédié à ce sujet (titre III bis du décret du 8 mars 2001). Une Commission électorale spécifique pour le vote des personnes détenues est établie, et contrôle le vote par correspondance de ces personnes. Celui-ci repose notamment sur l'établissement d'une liste des personnes détenues souhaitant exercer leur vote par correspondance, puis après vérification de leur inscription sur une liste électorale, d'une liste des électeurs admis à voter de la sorte.

3. L'exercice par la Commission nationale de contrôle de ses attributions

La Commission nationale de contrôle est une structure légère, à caractère non permanent. Le décret du n° 2022-63 du 26 janvier 2022 relatif à sa composition et à son siège précise

(par son article 3) qu'elle siège au Palais-Royal dans les locaux du Conseil d'État, et que son secrétariat est assuré par le secrétaire général du Conseil d'État. Outre son rapporteur général, elle a bénéficié à temps plein, durant les dix semaines d'exercice de ses fonctions, de trois agents (un agent de catégorie A, mis à disposition par le Conseil d'État, qui a assuré son secrétariat, assisté de deux agents de catégorie B et C, mis à disposition par le secrétariat général du Gouvernement).

Elle a, de plus, œuvré en lien permanent avec les Commissions locales de contrôle, qui l'ont tenue systématiquement informée de tous les dysfonctionnements appelant des actions correctives.

3.1 Le contrôle de la campagne électorale

Ainsi qu'il a été indiqué, il appartient à la Commission nationale de contrôle de veiller au bon déroulement de la campagne électorale. Elle a été confrontée à ce titre, en 2022, à plusieurs problématiques nouvelles, décrites par le présent rapport. Il convient également de souligner que, pour la première fois, la campagne s'est déroulée dans un contexte de crise sanitaire, alors que la France subissait encore les effets d'une pandémie sans précédent causé par le virus Covid-19. Cette pandémie mondiale, qui s'est manifestée à compter du début de l'année 2020, était encore active dans de nombreux pays du monde au moment des opérations de vote, et a notamment fait obstacle à l'organisation du scrutin pour les Français présents à Shanghai, compte tenu du confinement très strict qui pesait sur cette ville. Il convient également de souligner que le contexte de menace terroriste, qui était déjà très présent en 2017, est demeuré d'actualité en 2022. Enfin, la guerre déclenchée en Ukraine par l'attaque militaire russe le 24 février 2022 a fortement affecté le déroulement de la campagne, en mobilisant une part importante du débat politique national, et en ayant des conséquences sur les ressortissants français résidant en Ukraine, Russie ou Biélorussie.

3.1.1 Le risque de cyberattaques

La Commission a, dès le début de sa mission, entendu porter une vigilance particulière à la dimension numérique de la campagne pour l'élection présidentielle, notamment en ce qui concerne les menaces mises en œuvre par des procédés numériques. Elle a ainsi souhaité mettre en place un dispositif renforcé de surveillance des risques de cyber-attaques pouvant affecter la campagne électorale et de réaction à ces risques, qu'elle a présenté dans son communiqué du 3 février 2022.

La Commission a ainsi rappelé l'importance d'une démarche de prévention de ces risques de la part des candidats. Elle les a invités à mettre en œuvre des solutions adéquates pour y faire face, en prenant des mesures de prévention adaptées permettant de les tenir en échec ou d'en limiter les effets.

La Commission a également indiqué qu'elle serait vigilante face aux risques d'opérations organisées de manipulation de l'opinion qui s'appuieraient sur des procédés numériques

de masse, et qui viseraient à affecter le bon déroulement de la campagne.

Sur ces différents sujets, la Commission a mis en place une coopération approfondie avec le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et Viginum, le service technique et opérationnel de l'État, créé en juillet 2021 et chargé de la vigilance et de la protection contre les ingérences numériques étrangères.

Elle a précisé qu'elle pourrait être conduite à examiner, en lien avec le Conseil constitutionnel, chargé de veiller à la régularité de l'élection, si une attaque alléguée pouvait justifier l'expertise ou l'intervention de ces services afin de mener des investigations techniques.

La Commission a enfin indiqué qu'elle serait particulièrement attentive aux conditions de diffusion de contenus en lien avec la campagne, ou de nature à affecter celle-ci, sur les plateformes numériques ou les réseaux sociaux. Elle a précisé que si des événements pouvant porter atteinte au bon déroulement de la campagne devaient se produire, elle s'exprimerait publiquement, comme elle avait été conduite à le faire en 2017, et qu'elle s'attacherait, dans une telle hypothèse, à apporter aux électeurs tous les éléments d'information nécessaires à une expression libre et éclairée de leur suffrage, et à prévenir toute diffusion publique de données recueillies au moyen d'une cyber-attaque et risquant de porter atteinte au bon déroulement du scrutin.

3.1.1.1 Afin d'éviter les risques d'attaques informatiques de même nature que celles qui ont perturbé le déroulement de la campagne électorale aux Etats-Unis en 2016, les pouvoirs publics ont, comme ils l'avaient fait en 2017, reçu les représentants des partis politiques représentés au Parlement et au Parlement européen, afin de les sensibiliser à de telles menaces. Le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale et le directeur général de l'Agence pour la sécurité des systèmes d'information ont ainsi alerté les représentants des partis sur deux types de menaces :

- Les menaces relatives à l'organisation du scrutin et à la centralisation des résultats, relevant, au premier chef, du ministère de l'intérieur et du Conseil constitutionnel ;
- Les menaces susceptibles d'affecter le bon déroulement de la campagne électorale, entrant directement dans le champ de compétences de la Commission.

En ce qui concerne cette seconde catégorie, il est apparu d'emblée qu'elles pouvaient revêtir des degrés de gravité différents :

- Les attaques « classiques », semblables à celles auxquelles sont confrontés en permanence de très nombreux organismes publics ou privés, menées par des « hackers » agissant individuellement ou dans le cadre de petits groupes : de portée relativement réduite (du type piratage du site d'un candidat ou « déni de service » empêchant provisoirement de s'y connecter), elles peuvent, en principe, être évitées ou voir leurs effets limités si des mesures de prévention adaptées sont

prises ;

- Les attaques menées par des structures étatiques ou paraétatiques dotées de capacité d'action et de traitement de l'information massives ; leur mode opératoire consiste souvent à identifier des cibles longtemps à l'avance et à capter, de façon indétectable, des quantités importantes d'informations qui sont ensuite retraitées, soit pour en extraire les plus compromettantes, soit pour les mélanger avec des données créées de toutes pièces ; puis, lors du déclenchement de l'opération, ces « informations » sont relayées par des sites jusqu'alors inconnus, puis par de pseudo-agences d'information, et enfin par les médias traditionnels.

Dès son installation, la Commission a débattu de ces questions et rendu public un communiqué pour faire connaître le rôle qu'elle entendait jouer en la matière, compte tenu des possibles incidences de cyberattaques de grande ampleur sur la sincérité du scrutin. Elle a invité les candidats et les organisations les soutenant à prendre toutes mesures propres à prévenir le risque provenant d'attaques « classiques », en estimant que ceci relevait de leur responsabilité propre.

S'agissant des risques d'attaque « systémique », la Commission a été sensible au fait que le contexte international marqué par l'invasion de l'Ukraine par la Russie nécessitait une grande vigilance sur la possibilité de tentatives d'interférence dans l'élection présidentielle française. Elle a ainsi décidé de reconduire le mode d'emploi applicable en cas d'attaque « systémique » défini en 2017, et qui avait fonctionné de façon satisfaisante :

- Possibilité, pour tout candidat s'estimant victime d'une attaque susceptible d'entraver significativement le déroulement de sa campagne, de saisir la Commission ;
- Examen par la Commission, en lien avec le SGDSN et l'ANSSI, des éléments communiqués ;
- Si la situation le justifie, et avec l'accord du candidat, décision de la Commission d'adresser au SGDSN une demande d'expertise par l'ANSSI, afin de procéder aux investigations techniques nécessaires pour mesurer l'ampleur de l'attaque et les dommages causés ;
- Information du candidat sur les résultats de l'expertise, sous réserve de la préservation des données à caractère confidentiel.

Dans ce cadre général, la Commission s'est attachée à sensibiliser les candidats à la nécessité de se doter des moyens humains et techniques nécessaires pour parer aux risques habituels.

La Commission a été, par ailleurs, de son installation jusqu'au second tour du scrutin, en contact permanent avec l'ANSSI.

Selon les informations reçues par la Commission, les candidats à l'élection présidentielle de 2022 n'ont pas fait l'objet, au cours de la campagne électorale, d'attaques massives

susceptibles d'entraver de façon significative leur activité.

3.1.1.2 L'élection présidentielle de 2022 n'a pas non plus connu de cyberattaque de grande ampleur similaire à celle qui s'était produite en 2017, à l'occasion de laquelle, dans les dernières heures précédant la fin de la campagne électorale pour le second tour du scrutin, avaient été diffusés sur certains sites internet des données présentées comme provenant des messageries électroniques de membres de l'équipe de campagne du candidat Emmanuel Macron.

3.1.2 L'utilisation des services publics par les candidats et leurs soutiens

Lors de la campagne électorale 2017, la Commission avait constaté qu'un nombre significatif de candidats déclarés à l'élection présidentielle avaient pris l'habitude de se déplacer, à l'occasion de leur campagne électorale, dans des locaux ou des équipements affectés au service public, d'y rencontrer des agents et, parfois, d'y faire des déclarations programmatiques. La Commission s'était alors saisie du problème dans un communiqué du 26 février 2017, mettant en exergue le risque d'atteinte à la neutralité du service public, à l'égalité entre les candidats et au bon fonctionnement des services concernés.

Le Premier ministre avait ensuite repris à son compte ces recommandations dans une circulaire adressée le 21 mars 2017 aux ministres.

S'agissant de l'élection 2022, le Premier ministre a pris les devants en adoptant une circulaire, n° 6325/SG du 11 janvier 2022, adressée aux ministres et relative aux déplacements de candidats à l'élection présidentielle dans les services publics. Cette circulaire indique que si des candidats à l'élection présidentielle sollicitent la visite de locaux abritant des services publics, notamment des établissements scolaires, des hôpitaux ou des prisons, ces visites doivent se réaliser en conformité avec le principe de neutralité du service public. En conséquence, la circulaire indique que de telles sollicitations doivent être traitées selon les principes suivants : les visites doivent être autorisées à un niveau approprié, organisées dans des conditions n'affectant pas le bon déroulement du service public, et ne doivent pas exposer des agents publics qui ne le souhaiteraient pas. Lors de ces visites, le candidat ne peut être ni accompagné de journalistes ou de photographes, ni se livrer à une prise de parole publique sur les lieux mêmes du service public concerné. Enfin, la circulaire rappelle les dispositions législatives spéciales qui définissent un régime particulier de visite des parlementaires dans un certain nombre de locaux, et indique que par suite, afin d'assurer l'égalité entre les candidats à l'élection, les visites des locaux visés par les articles législatifs en cause seront autorisées, y compris lorsque le candidat à l'élection présidentielle ne bénéficie pas de la qualité de parlementaire.

Par ailleurs, le Premier ministre a indiqué aux ministres, par la circulaire n° 6326/SG du 11 janvier 2022, les règles applicables aux déplacements des membres du Gouvernement à l'approche de l'élection présidentielle. Cette circulaire demande notamment aux ministres de s'abstenir de se déplacer dans l'exercice de leurs fonctions à l'approche d'opérations électorales, et leur indique qu'ils doivent obtenir un accord préalable si de tels

déplacements leur semblent indispensables à l'accomplissement normal de leurs fonctions. La circulaire rappelle que ces règles ne font pas obstacle à ce que les ministres participent, en dehors de l'exercice de leurs fonctions ministérielles, à la campagne électorale, mais rappelle que ces déplacements doivent en ce cas exclure toute utilisation de moyens publics.

3.1.3 La campagne sur internet et les réseaux sociaux

A chaque élection présidentielle depuis 2002, la place prise par internet et les réseaux sociaux, notamment les réseaux de micro-blogage tels que Twitter, s'accroît. A l'occasion de l'élection présidentielle de 2022, la Commission a été saisie des conditions d'utilisation des comptes Twitter des candidats et de leurs soutiens, notamment lorsqu'ils sont titulaires de fonctions publiques.

La Commission a saisi l'occasion de ces saisines pour rappeler, par un avis rendu public le 28 février 2022, certains principes généraux applicables en matière de propagande électorale et, en particulier l'interdiction d'utilisation de moyens publics à l'occasion d'une campagne. Il appartenait à l'ensemble des candidats et à leurs équipes d'en prendre connaissance et de les appliquer, sous leur responsabilité.

La Commission a rappelé, en premier lieu, comme elle l'avait déjà noté en 2012 et en 2017, que la campagne électorale se déroule, de manière croissante, sur internet et les réseaux sociaux, notamment les réseaux de micro-blogage tels que Twitter, ce qui implique une particulière vigilance de sa part, à plus forte raison dans un contexte où la pandémie rend plus difficile l'organisation de la campagne électorale selon des modes traditionnels, tels l'organisation de meetings ou de déplacements. Elle a rappelé à cette occasion qu'elle serait particulièrement attentive à toute atteinte au bon déroulement de la campagne affectant ces modes de communication, qu'il s'agisse de la diffusion de fausses nouvelles ou de propos diffamatoires, de manipulations par diffusion massive de messages ou d'ingérences étrangères.

La Commission a précisé, en deuxième lieu, que l'exercice de fonctions publiques, qu'elles soient de nature présidentielle, gouvernementale, administrative ou relevant d'une collectivité territoriale, est soumis au principe de neutralité du service public. Elle a rappelé les principes énoncés par les circulaires du Premier ministre du 12 janvier 2022, déjà mentionnées, portant sur les déplacements des membres du Gouvernement, rappelant que les ministres sont autorisés à participer à la campagne électorale, mais en excluant toute utilisation de moyens publics et fixant les principes applicables aux visites de candidats dans les services publics, qui doivent respecter l'obligation de neutralité.

La Commission a précisé que des principes similaires seraient applicables si le Président de la République devait se déclarer candidat à l'élection présidentielle de 2022, ce qui n'était pas encore le cas lorsque la Commission a rendu son avis. La Commission a rappelé qu'il importe que tous les candidats, ainsi que leurs soutiens, qui sont titulaires d'une fonction publique veillent à bien distinguer entre les actions de communication qui ne sont pas

détachables de l'exercice de cette fonction et celles qui se rattachent à la campagne électorale et doivent, de ce fait, être clairement séparées de l'exercice des fonctions.

En troisième lieu, la Commission a rappelé que l'utilisation de tous moyens publics dans le cadre de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle est strictement prohibée par la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. Les sites institutionnels du Gouvernement ou de la présidence de la République, comme ceux des collectivités territoriales, ne doivent pas être utilisés pour assurer la promotion de l'action du Gouvernement, du Président de la République ou d'une collectivité territoriale à des fins électorales. L'article L. 52-1 du code électoral prévoit que : *« Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite. A compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin. Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, cette interdiction ne s'applique pas à la présentation, par un candidat ou pour son compte, dans le cadre de l'organisation de sa campagne, du bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus. Les dépenses afférentes sont soumises aux dispositions relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales contenues au chapitre V bis du présent titre. »*

En quatrième lieu, la Commission a relevé qu'il importait que les comptes des candidats sur les réseaux sociaux ne soient pas utilisés d'une manière conduisant à confondre l'exercice de fonctions officielles avec la propagande se rattachant à la campagne électorale. La Commission recommandait ainsi la création de comptes dédiés à la campagne électorale, dans le cas où le compte personnel du candidat ou de ses soutiens aurait été utilisé de longue date et de façon prépondérante pour y relayer des messages afférents à l'exercice de fonctions publiques, et rappelait que le candidat devrait veiller à ce qu'aucun moyen public ne soit mobilisé pour la gestion de ce compte personnel dédié à la campagne électorale.

La Commission notait, en cinquième lieu, qu'il appartient à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, au titre des missions qui lui sont confiées par la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 citée ci-dessus et par le code électoral, de déterminer si certaines dépenses afférentes à la diffusion de messages sur les réseaux sociaux ont vocation à être imputées sur le compte de campagne du candidat. L'article L52-4 du code électoral, applicable à l'élection présidentielle, impose en effet aux candidats d'intégrer à leur compte de campagne l'ensemble des dépenses engagées en vue de l'élection.

La Commission a ensuite été conduite à intervenir pour veiller à la bonne application de cette recommandation du 28 février 2022.

Elle a ainsi diffusé, le 11 mars 2022, une information relative aux modalités de déroulement de la campagne électorale sur les réseaux sociaux.

La Commission a alors rappelé qu'elle était particulièrement vigilante sur l'application des recommandations énoncées dans son avis et pouvait, à ce titre, appeler l'attention des candidats sur les pratiques qui s'éloigneraient de ses recommandations et qui risqueraient de porter atteinte au bon déroulement de la campagne électorale. Elle a précisé qu'elle se réservait, le cas échéant, la possibilité de porter à la connaissance du public ou des autorités compétentes des pratiques qui porteraient atteinte aux principes rappelés dans son avis du 28 février, notamment dans l'hypothèse où des demandes de mise en conformité n'auraient pas été suivies d'effets.

La Commission a formulé, par un message du 7 mars 2022, au mandataire du candidat Emmanuel Macron, ses observations sur la diffusion sur le compte Twitter @EmmanuelMacron de sa déclaration de candidature sous la forme d'une « Lettre aux Français ». Elle a notamment observé qu'un tel message se rattachait à la propagande électorale et que, compte tenu des caractéristiques de l'utilisation de ce compte Twitter, utilisé de longue date et de façon prépondérante pour relayer des messages afférents à l'exercice de ses fonctions de Président de la République, il était préférable de ne pas utiliser ce compte pour y diffuser de tels messages. La Commission a ainsi invité le candidat à retirer ce message du compte Twitter @EmmanuelMacron et à s'abstenir de l'utiliser pour diffuser des messages se rattachant à la propagande électorale pendant la durée de la campagne, ces messages ayant vocation à être diffusés sur le compte spécialement créé par le candidat et son équipe pour les besoins de la campagne en vue de l'élection présidentielle. A la suite de ce rappel, les modalités retenues pour la communication du candidat ont tenu compte des principes énoncés dans la recommandation du 28 février 2022.

La Commission a par ailleurs veillé à l'application de cette recommandation par d'autres candidats ayant utilisé leur compte personnel de longue date et de façon prépondérante pour y relayer des messages afférents à l'exercice de fonctions publiques. Dans l'analyse à laquelle elle a procédé pour déterminer s'il y avait lieu d'adresser des observations particulières à l'un des candidats sur le respect de ces recommandations générales, la Commission a mis en œuvre plusieurs critères conditionnant son intervention. La Commission n'a, tout d'abord, vocation à intervenir que lorsqu'un comportement particulier est, compte tenu de sa nature et de son ampleur, susceptible de porter atteinte au bon déroulement de la campagne ou à l'égalité entre les candidats. En second lieu, elle distingue entre, d'une part, les comptes qui sont utilisés par les titulaires d'une fonction soumise au principe de neutralité du service public (ce qui est le cas des fonctions exécutives au sein de l'État ou d'une collectivité territoriale) et, d'autre part, les comptes utilisés par les titulaires d'un mandat qui n'est pas soumis aux mêmes exigences (comme les parlementaires). Pour apprécier si les conditions d'utilisation d'un compte de réseau social peuvent avoir un effet sur le déroulement de la campagne dans les conditions précisées ci-dessus, la Commission prend en compte les éléments suivants : quel a été l'usage du compte au fil du temps ? A-t-il été consacré de longue date et de façon

prépondérante à la communication sur les fonctions publiques exercées, dans des conditions propres à lui conférer l'apparence d'un compte officiel ? Quelle est l'audience du compte et dans quelle mesure cette dernière a-t-elle bénéficié de l'utilisation qui en a été faite pour communiquer sur la fonction publique exercée ? Le compte a-t-il bénéficié, pour son alimentation ou son suivi, de moyens du service public ? L'utilisation du compte à des fins électorales est-elle de nature à avoir un impact sur la campagne et sur l'égalité entre les candidats ?

La Commission a exercé sa vigilance, au cours de l'ensemble de la campagne électorale, sur l'utilisation faite par les candidats de leurs comptes sur les réseaux sociaux. Elle n'a pas constaté d'autre comportement justifiant une intervention de sa part.

3.1.3.1 S'agissant des autres initiatives prises par les candidats eux-mêmes ou leurs équipes de campagne, notamment la mise en place de sites internet, la Commission n'a pas été conduite à faire d'observations, si ce n'est en ce qui concerne l'utilisation de fichiers d'adresses dans le cadre de la campagne électorale.

La Commission a ainsi été conduite à procéder, en lien avec la CNIL, à un certain nombre de vérifications.

Comme lors de l'élection présidentielle de 2017, certains électeurs se sont manifestés après avoir reçu des messages préenregistrés émanant de certains candidats sur leurs lignes téléphoniques personnelles.

La CNIL, qui a également reçu un certain nombre de signalements d'électeurs percevant une telle sollicitation comme intrusive, avait fait part aux candidats, au préalable, de ses recommandations sur le recours à de telles techniques. La CNIL a notamment recommandé que le consentement de la personne appelée soit recueilli au préalable, y compris dans le cas où le candidat a recours à des automates d'appels. Les messages préenregistrés doivent ainsi prévenir les destinataires de la possibilité de s'opposer à la réception et préciser les modalités à suivre.

L'attention de la Commission a par ailleurs été appelée sur l'envoi, par l'un des candidats, de messages sur l'adresse mail professionnelle d'électeurs. La Commission a ainsi demandé à l'équipe du candidat de lui fournir des précisions détaillées sur les modalités de l'envoi de ces messages, leur ampleur, et les modalités selon lesquelles les fichiers d'adresses utilisés avaient été constitués.

La Commission a par ailleurs pris connaissance de l'initiative, par un président d'université, d'envoyer un message se rattachant à la propagande électorale et adressé à des destinataires sur leur adresse professionnelle.

Enfin, la Commission a pris connaissance de l'envoi, par un candidat, de messages à des destinataires dont certains se sont interrogés sur le point de savoir si le fichier avait été constitué en considération de leur origine ou de leur religion. Ces faits ont par ailleurs été

signalés à la CNIL, qui a ouvert une enquête afin de déterminer si le droit applicable aux données personnelles avait été méconnu.

Compte tenu de ces différents éléments, la Commission a jugé utile de communiquer sur l'utilisation des fichiers d'adresses dans le cadre de la campagne électorale, et a ainsi publié un communiqué le 16 avril 2022. La Commission a alors rappelé que l'envoi de messages dans le cadre de la campagne électorale devait être effectué dans le respect du droit applicable à la protection des données personnelles, notamment en ce qui concerne l'utilisation de fichiers d'adresses à des fins de propagande. Elle a également appelé l'attention sur l'importance de ne pas utiliser un fichier à des fins incompatibles avec celles en vue desquelles il a été constitué et de respecter les règles relatives à l'information des personnes, à leur faculté de s'opposer au traitement de leurs données, et dans certains cas à la nécessité de recueillir leur consentement. La Commission a souligné, en particulier, qu'un fichier d'adresses professionnelles comportant des données personnelles ne saurait en principe être utilisé à des fins de propagande ou de démarchage, et a noté que dès avant le début de la campagne électorale, les candidats à l'élection présidentielle avaient été sensibilisés sur ce point par la CNIL, qui leur avait rappelé les règles et principes à respecter.

La CNCCEP a rappelé, enfin, l'importance du principe de neutralité du service public, qui interdit que les moyens du service public soient utilisés à des fins de propagande électorale, qu'il s'agisse de soutenir ou de critiquer un candidat.

3.1.3.2 Comme c'était le cas lors des élections présidentielles précédentes, le principe applicable demeure celui de la libre expression des opinions des électeurs sur les réseaux sociaux. Cette libre expression ne fait, en l'état du droit, l'objet d'aucune régulation par une autorité administrative. Elle peut, cependant, affecter le bon déroulement de la campagne électorale, si elle conduit à la diffusion de fausses nouvelles (les « fake news », ou « infox », informations délibérément inexactes ou truquées) ou de propos diffamatoires. Le risque, en lui-même, n'a rien de nouveau, et le juge électoral, depuis la III^{ème} République, a l'habitude d'apprécier l'incidence éventuelle de ce type de comportements sur l'issue du scrutin. Mais l'usage des nouvelles technologies a fait passer ces manœuvres électorales du stade artisanal au stade industriel, en démultipliant le nombre d'électeurs pouvant être touchés et en rendant la propagation de ces contenus quasi-instantanée. Le recours à des robots permet en effet de diffuser à grande échelle, sur les réseaux sociaux, des informations mensongères ou calomnieuses, augmentant d'autant plus leur visibilité et leur crédibilité que la propagation est large et rapide.

Afin d'être informée en permanence d'éventuelles dérives, d'en mesurer la portée et, le cas échéant, d'être à même d'intervenir par une prise de position publique, la Commission nationale de contrôle a reconduit, en 2022, le dispositif de veille inauguré en 2012, et renouvelé en 2017, qui repose sur l'appui du ministère de l'intérieur. Celui-ci a mis à sa disposition des agents chargés d'effectuer, pour le compte de la Commission, un suivi d'internet et des réseaux sociaux. Cette cellule, dotée d'outils de recherche permettant, en particulier, d'apprécier la « viralité » des éventuelles fausses nouvelles (et leur qualification juridique), a rendu compte quotidiennement à la Commission de son activité.

Le suivi effectué pour le compte de la Commission ne porte que sur les messages à caractère public, la vigilance effectuée portant seulement sur la diffusion publique de messages, et non sur les échanges relevant de la correspondance privée. La cellule a vu, en outre, ses effectifs renforcés lors des deux week-ends électoraux.

Enfin, comme indiqué ci-dessus, le suivi réalisé par la Commission, avec le soutien de la cellule de veille du ministère de l'intérieur, a été complété par les outils de vigilance et d'analyse mis en place par Viginum, qui a tenu la Commission informée des différents phénomènes pouvant se rattacher à des formes de manipulation d'information en vue d'influer sur le processus électoral, et, le cas échéant, des éléments pouvant conduire à penser que des puissances étrangères étaient à l'origine des dites manipulations. Aucun de ces phénomènes n'a atteint, cette année, une ampleur significative.

3.1.3.3 On doit enfin noter que les enquêtes supposées mesurer le « poids politique numérique » des candidats à partir du comportement des internautes sur les réseaux sociaux, apparues notamment à l'occasion de l'élection présidentielle de 2017, ont à nouveau reçu un certain écho à l'occasion de l'élection présidentielle de 2022, dans des conditions qui ont conduit la Commission à intervenir.

Ces enquêtes sont parfois présentées par leurs auteurs ou par les personnes contribuant à leur diffusion comme des outils prédictifs des futurs résultats électoraux. Or ces enquêtes ne constituent pas des sondages au sens de la loi du 19 juillet 1977 et ne sont pas contrôlées, en l'état actuel du droit, par la Commission des sondages.

La Commission a constaté, conjointement avec la Commission des sondages, que des messages étaient activement relayés sur les réseaux sociaux en s'appuyant sur ce qui était présenté comme un « sondage QotMii » et en mettant en avant les performances importantes de l'un des candidats. Le caractère potentiellement trompeur des informations ainsi relayées a conduit la Commission à intervenir et à publier un communiqué conjoint avec la Commission des sondages le 8 avril 2022. Ce communiqué « sur la diffusion d'informations trompeuses se présentant abusivement comme des sondages » appelait à la plus grande prudence sur ces messages. Il précisait que les résultats ne pouvaient en aucun cas être considérés comme s'appuyant sur des sondages, dès lors que les enquêtes mesurant le poids numérique des candidats à partir des comportements des internautes sur les réseaux sociaux ne peuvent pas être qualifiés de sondages au sens de la loi du 19 juillet 1977. Par suite, si l'application QotMii établit ce qu'elle qualifie de classements de « potentiel électoral », de tels classements ne répondent pas à la définition d'un sondage car ils ne constituent pas des enquêtes statistiques par l'interrogation d'un échantillon, et ne mesurent pas une intention de vote. Leurs résultats ne peuvent être contrôlés par la Commission des sondages.

En conséquence, la Commission nationale de contrôle et la Commission des sondages ont appelé à la plus grande prudence sur de tels messages, qui pouvaient constituer une information trompeuse, et ont appelé les médias, plateformes et réseaux sociaux et les particuliers à ne pas les relayer.

Les résultats constatés lors du premier tour de l'élection présidentielle ont d'ailleurs confirmé que les indicateurs de « poids numérique des candidats » fondés sur l'activité numérique concernant tel ou tel candidat ne permettaient en aucun cas de prédire de façon efficace les intentions de vote des électeurs lors du scrutin, ce qui confirmait le caractère potentiellement trompeur des messages ayant justifié l'intervention de la Commission.

3.1.4 La campagne dans les médias audiovisuels

3.1.4.1 Les émissions de la campagne officielle permettent aux candidats de disposer, sur les chaînes publiques de radio et de télévision, et dans le strict respect du principe d'égalité, de séries d'émissions pendant lesquelles ils peuvent, en toute liberté, faire connaître leurs points de vue et leurs propositions.

3.1.4.2 L'Arcom après avis de la Commission nationale de contrôle et du Conseil constitutionnel, fixe les règles applicables à ces émissions.

La décision de l'Arcom relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions de la campagne électorale a très largement repris les règles fixées en 2017. La Commission a examiné le projet de délibération de l'Arcom dans sa séance du 10 février 2022. Elle a noté dans son avis, en premier lieu, que le projet de décision tirait les conséquences de la création de l'Arcom, qui se substituait au CSA, en second lieu qu'il reprenait pour l'essentiel, à deux exceptions près, la substance de la décision n° 2017-183 du 22 mars 2017 du CSA.

La Commission a approuvé la modification apportée à l'article 9 de la décision, prévoyant qu'au cours des émissions, les intervenants ne peuvent tenir des propos interdits et punis par la loi ou portant atteinte à la dignité de la personne humaine, à l'honneur et à la considération d'autrui, et a approuvé la précision selon laquelle le candidat ne peut utiliser les émissions mises à disposition à des fins étrangères à celles en vue desquelles l'accès à la campagne audiovisuelle a été prévu. La Commission a également approuvé la généralisation, par la modification apportée à l'article 31, d'une diffusion des émissions accompagnée d'une traduction en langue des signes par incrustation à l'écran, tandis que lors de l'élection présidentielle de 2017 la décision du CSA prévoyait simplement une possibilité de procéder à l'incrustation de la traduction en langue des signes pour tout ou partie des émissions.

La Commission nationale de contrôle a ainsi approuvé les modifications proposées par l'Arcom pour l'élection présidentielle de 2022, ainsi que les décisions ultérieures prises avant chaque tour de scrutin, fixant pour chaque candidat la durée totale des émissions et la répartition de cette durée en nombre et durée d'émissions, et enfin relatives aux méthodes de tirage au sort entre candidats pour déterminer l'ordre de passage des émissions.

3.1.4.3 L'Arcom a, en outre, tenu la Commission nationale de contrôle régulièrement

informée du respect par les médias audiovisuels des règles applicables durant les périodes « préliminaire » et « intermédiaire », puis durant la campagne officielle.

Le déroulement de cette campagne sur les médias audiovisuels n'a pas fait apparaître de difficulté particulière nécessitant une intervention de la Commission.

3.1.5 La campagne outre-mer

3.1.5.1 En 2022, comme lors des élections précédentes, le Conseil constitutionnel et la Commission nationale de contrôle ont désigné des délégués conjoints pour les représenter dans plusieurs collectivités ultra-marines (Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Mayotte, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie), ces délégués étant chargés de veiller successivement au bon déroulement de la campagne électorale, puis du scrutin.

Dans la plupart de ces collectivités, la campagne n'a pas donné lieu à des incidents particuliers, même si certaines difficultés, au demeurant récurrentes, ont pu être relevées. La principale concerne l'affichage sur les panneaux officiels, souvent lacunaire, compte tenu de l'absence de sociétés spécialisées et du manque de soutiens locaux pour certains candidats. Les délégués de la Commission ont ainsi pu constater que de nombreux panneaux d'affichage restaient vierges à l'occasion du premier tour de scrutin, et que l'apposition des affiches était, dans un certain nombre de communes outre-mer, insuffisant ou tardif. Il a également été constaté que dans de nombreuses communes, les panneaux surnuméraires n'ont pas été retirés après le premier tour et en prévision du second tour de scrutin, les communes préférant ne réaliser qu'une seule opération de retrait de l'ensemble des panneaux. Des rappels ont été effectués sur ce point par les délégués, lorsque cela s'avérait nécessaire.

Pour le surplus, les différentes opérations préparatoires au vote et le scrutin lui-même se sont déroulés de façon satisfaisante, grâce à une mobilisation de l'ensemble des personnels concernés, dans les communes ou les services de l'État, y compris s'agissant de la mise sous pli des déclarations des candidats. Les opérations de vote proprement dites se sont également déroulées de manière satisfaisante, comme en témoigne le petit nombre de rectifications auxquelles le Conseil constitutionnel a été conduit à procéder à l'occasion de la proclamation des résultats du scrutin. La présence des délégués de la Commission nationale et du Conseil constitutionnel s'est avérée particulièrement utile pour assurer la bonne coordination des services et entités en charge du processus électoral, sensibiliser les uns et les autres de façon préventive, ou répondre aux questions qui pouvaient être soulevées sur place.

3.1.6 La campagne à l'étranger

S'agissant du vote des Français établis hors de France, c'est une Commission électorale siégeant au ministère de l'Europe et des affaires étrangères qui exerce les attributions conférées aux Commissions locales de contrôle.

La Commission a été conduite à intervenir pour tirer les conséquences de la situation résultant de la guerre déclenchée en Ukraine par la Russie le 24 février, et s'assurer que les ressortissants français pourraient accéder au vote, nonobstant la situation exceptionnelle résultant de ce conflit sur le sol européen.

A cet effet, la Commission a noué des contacts étroits avec la Direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire tout au long de la campagne électorale, et a communiqué, le 18 mars 2022, sur les conséquences de la guerre en Ukraine sur le vote des Français de l'étranger à l'élection du Président de la République.

La Commission a rappelé à cette occasion qu'elle a notamment pour mission de s'assurer, en lien avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, du bon déroulement de l'élection à l'étranger. Elle a indiqué que la guerre déclenchée en Ukraine le 24 février dernier a conduit un grand nombre de ressortissants français établis dans ce pays à rejoindre la France ou à s'établir dans un autre pays. La Commission a également relevé que la situation résultant du conflit ne permettrait pas l'ouverture d'un bureau de vote en Ukraine pour l'élection présidentielle.

La Commission a noté que, conformément à l'article L. 17 du code électoral, les inscriptions sur les listes électorales étaient closes depuis le vendredi 4 mars à minuit.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a toutefois pris des mesures pour indiquer aux ressortissants français ayant dû quitter l'Ukraine qu'ils pourraient, compte tenu de la situation d'urgence née du conflit ukrainien, demander leur inscription sur la liste électorale du poste consulaire du pays ou de la liste électorale du lieu où ils sont désormais établis et où ils seraient amenés à voter, en France ou à l'étranger, dans les conditions prévues à l'article L. 30 du code électoral. Cette inscription pouvait être réalisée jusqu'au 31 mars dans le cas général, et jusqu'au 30 mars pour les personnes résidant désormais dans la zone Amérique et Caraïbes, auprès de la mairie du lieu de résidence en France ou auprès du consulat pour les Français résidant à l'étranger. La même possibilité a été ouverte aux ressortissants français établis en Russie et en Biélorussie qui auraient été contraints de quitter ces pays depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine.

La Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle a salué cette démarche de souplesse qui tenait compte de la situation d'urgence exceptionnelle résultant de la guerre en Ukraine et qui vise à garantir l'égal accès des citoyens français au scrutin. Par sa communication, elle a entendu contribuer à la diffusion la plus large de cette information, pour que chaque Français qui se trouverait dans cette situation puisse participer au scrutin.

La Commission s'est par ailleurs régulièrement assurée que la situation née de la guerre en Ukraine ne conduirait pas à faire obstacle au bon déroulement du vote, notamment pour les ressortissants français établis en Russie.

A l'occasion de cet événement, la Commission relève que la rédaction de l'article L. 30 du

code électoral pourrait sans doute être adaptée afin de prévoir expressément, en sus de l'énumération qui figure à cet article, le cas des ressortissant Français qui auraient dû quitter de façon soudaine leur lieu de résidence habituel du fait d'évènements internationaux ou de conflits tels que la guerre en Ukraine.

3.2 L'homologation des moyens de propagande

La réglementation de l'élection présidentielle détermine les moyens de propagande officielle, dont le coût est pris en charge par l'État, que les candidats peuvent utiliser : d'une part, des affiches, apposées sur les emplacements réservés à cet effet, de l'autre, des déclarations envoyées aux électeurs, qui font également l'objet d'un enregistrement sonore.

Une partie de ces affiches, ainsi que les déclarations envoyées aux électeurs, sont soumises à une homologation par la Commission. Si la Commission estime que le document contrevient à la réglementation ou est susceptible d'altérer la sincérité du scrutin, elle le fait savoir au candidat et l'invite à procéder aux rectifications nécessaires. Si elle constate que sa demande n'a pas reçu les suites appropriées, elle peut refuser la transmission du document aux préfets, et faire ainsi obstacle à l'apposition de l'affiche et/ou à l'envoi des déclarations.

Un éventuel refus d'homologation opposé par la Commission peut être contesté, le cas échéant, par la voie contentieuse : l'article 13-1 du décret du 8 mars 2001 prévoit que les décisions de la Commission peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État, et les procédures de référé permettent un traitement très rapide de ce type de contentieux (cf., pour un exemple antérieur, la décision du juge des référés du Conseil d'État du 2 avril 2007, n° 304255).

3.2.1 Les affiches

L'article 17 du décret du 8 mars 2001 prévoit deux types d'affiches :

- Les « grandes » affiches (841 x 594 mm), énonçant les déclarations des candidats ;
- Les « petites » affiches (420 x 297 mm), annonçant la tenue des réunions électorales et, si le candidat le souhaite, l'heure des émissions qui lui sont réservées dans les programmes des sociétés nationales de programme ainsi que l'adresse internet d'un site de campagne et la mention d'identifiants de réseaux sociaux.

Les affiches, ainsi que leur combinaison ou leur juxtaposition sur un même emplacement, doivent être conformes à l'article R. 27 du code électoral, qui interdit toute combinaison des trois couleurs bleu, blanc et rouge, à l'exception de la reproduction de l'emblème d'un parti ou d'un groupement politique.

Par ailleurs, la loi du 6 novembre 1962 rend applicable à l'élection du Président de la République, parmi d'autres dispositions, l'article L. 48 du code électoral, lequel renvoie à la

loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Son article 15 dispose que seules les affiches émanant des autorités peuvent être imprimées sur papier blanc.

3.2.1.1 L'article 17 du décret du 8 mars 2001 ne prévoit l'homologation par la Commission nationale de contrôle que des seules « grandes » affiches, dont le texte doit être, pour chaque candidat, uniforme sur l'ensemble du territoire national.

Pour le premier tour du scrutin, les candidats doivent déposer leur projet, sur support papier et en version électronique, accompagné d'une version facile à lire et à comprendre (FALC) au plus tard le troisième vendredi précédant l'élection. Pour le second tour, l'exercice d'homologation se déroule avec des délais encore plus contraints pour les deux candidats encore en lice, la « grande » affiche devant être déposée au plus tard le jeudi suivant le premier tour.

En pratique, la majorité des candidats, comme lors des scrutins précédents, ont procédé au dépôt des documents auprès de la Commission sans attendre le terme du délai qui leur était consenti, en anticipant les contraintes liées à l'impression des affiches après leur homologation, et la Commission s'est organisée en conséquence.

Les difficultés, traditionnelles, tenant à la nécessité d'imprimer un très grand nombre de documents dans un délai très contraint étaient aggravées, en 2022, par une situation dans laquelle il y avait des risques de pénurie de papier, celui-ci faisant l'objet de tensions d'approvisionnement au niveau international.

La Commission s'est attachée, dans le cadre de sa mission d'homologation, à donner en amont toutes les informations utiles aux candidats qui la sollicitaient, et à réaliser l'examen du matériel électoral dans les délais les plus brefs. Lorsqu'il était manifeste que les documents soumis n'étaient pas conformes aux dispositions réglementaires, les mandataires en étaient ainsi informés sans attendre, afin qu'ils puissent procéder au plus vite aux modifications nécessaires.

Les remarques qu'appelle l'exercice d'homologation du matériel électoral des candidats par la Commission sont les suivantes.

Cet exercice se fait en temps très contraint et conduit à se prononcer sur une série de documents variés. Or les candidats ont souvent transmis les différents documents de façon « échelonnée », et sans avoir suffisamment anticipé cet exercice. La Commission a ainsi constaté que des aspects qu'elle avait déjà signalés lors des précédentes élections n'étaient pas connus de certaines équipes de candidats, conduisant ainsi à de nombreux aller-retours avec ces derniers : il en allait ainsi de règles constantes comme la nécessité de faire figurer les coordonnées de l'imprimeur sur les affiches ou la nécessité de pouvoir justifier des autorisations émanant des personnes figurant sur des photographies reproduites dans le matériel électoral, ou encore de personnes dont le candidat se prévalait de leur soutien.

La nécessité de justifier des autorisations individuelles en question a plus particulièrement

suscité des difficultés, un grand nombre des candidats n'ayant pas anticipé cette obligation et devant les rassembler dans un temps très contraint, alors même que, pour certains, des photographies représentant plusieurs dizaines de personnes figuraient dans les affiches ou déclarations. Certains candidats ont préféré flouter les visages des personnes représentées plutôt que de chercher à obtenir les autorisations.

La Commission s'est assurée, comme lors des scrutins précédents, du respect des prescriptions des articles L. 48 (interdiction des affiches sur fond blanc) et R. 27 (interdiction des couleurs bleu, blanc, rouge). Ces dispositions, qui ont conduit la Commission et ses rapporteurs à procéder à des vérifications minutieuses, n'ont pas soulevé de difficulté particulière en 2022, les candidats étant bien informés de ces règles et les ayant, dans la grande majorité des cas, correctement intégrées lors de la préparation du matériel électoral.

La Commission a admis, par ailleurs, comme elle l'avait déjà fait en 2012 et en 2017, que figurent sur les « grandes » affiches l'adresse du site internet du candidat et un « QR code » (symbole pouvant être scanné par un téléphone portable pour accéder directement à un site internet). Elle a également accepté que figurent sur ces grandes affiches la mention des identifiants de réseaux sociaux.

La teneur des déclarations exprimées sur les affiches n'a pas appelé d'observation. La Commission a relevé que l'un des candidats n'avait mentionné que son prénom ; elle a estimé que, dans les circonstances de l'espèce, rien ne s'y opposait. La Commission a toutefois relevé qu'il pourrait être utile de prévoir expressément que les affiches des candidats doivent comporter leurs nom et prénom, ces informations pouvant être particulièrement utiles à la bonne information des électeurs.

3.2.1.2 Les « petites » affiches, contrairement aux grandes, ne sont pas soumises à une homologation par la Commission nationale de contrôle. La Commission, dans son rapport de 2012, avait formulé la proposition que lui soit confiée la compétence pour se prononcer sur la maquette ou le modèle des « petites » affiches ; cette proposition n'a pas été suivie en 2017.

Les candidats ont désormais pris l'habitude de lui soumettre pour avis les petites affiches, et si en 2017, dix des onze candidats avaient saisi la Commission à cette fin, en 2022 l'intégralité des candidats a soumis sa « petite » affiche à la Commission.

Celle-ci a donc examiné ces documents au regard des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables.

Le texte de l'article 17 du décret du 8 mars 2001, dans sa rédaction issue du décret du 22 décembre 2016, indique que la « petite » affiche annonce la tenue des réunions électorales du candidat, s'il le désire l'heure des émissions de la campagne audiovisuelle officielle et la mention d'identifiants de réseaux sociaux. Il est précisé que cette petite affiche ne peut mentionner « *que la date et le lieu de la réunion, le nom des orateurs inscrits pour y prendre*

la parole l'adresse internet d'un site de campagne et la mention d'identifiants de réseaux sociaux, et le nom du candidat ».

Alors que les dispositions applicables sont claires, de nombreux candidats, comme cela avait été le cas en 2017, ont soumis à la Commission des affiches ne contenant que l'adresse de leur site internet et leurs identifiants de réseaux sociaux. La Commission, suivant la même ligne que celle adoptée en 2017, a considéré qu'elle ne pouvait donner un avis favorable à de telles affiches, ne comportant aucune référence à la tenue de réunions électorales. Elle a en effet estimé qu'il résultait des termes mêmes de l'article 17 que la justification de l'existence de ces « petites » affiches et de leur prise en charge financière par l'État résidait dans l'information des électeurs sur les réunions électorales.

La Commission a, en revanche, admis que la « petite » affiche puisse se borner à indiquer que le programme des réunions du candidat était disponible sur son site internet. Telle avait été la ligne souple retenue en 2017, et la Commission a estimé que cette souplesse était d'autant plus justifiée que la situation de crise pandémique a conduit, de façon générale, les candidats à organiser un moins grand nombre de réunions publiques et a également pu affecter leurs conditions d'organisation et la prévisibilité des dates et lieux retenus. La Commission a ainsi retenu que le renvoi vers le site internet du candidat pour informer l'électeur des dates et lieux des réunions publiques était une solution acceptable au vu de la lettre et de l'objet des dispositions déjà citées.

L'ensemble des candidats ayant initialement soumis des projets non conformes ont modifié leurs projets à la suite des observations formulées par la Commission et ont ainsi pu recueillir son avis favorable.

La Commission a par ailleurs été confrontée, comme elle l'avait été en 2017, à la question du caractère limitatif des mentions pouvant figurer sur les « petites » affiches au regard de la nouvelle rédaction de l'article 17. Elle a fait preuve, sur ce point également, de souplesse, en estimant que l'intention du pouvoir réglementaire, dès lors qu'il avait accepté de prendre en compte les nouveaux moyens de communication électronique, n'avait pas été de figer cette liste. Elle a ainsi accepté qu'apparaissent sur ces affiches les logos des réseaux sociaux sur lesquels le candidat pouvait être suivi (sans exiger qu'il mentionne son identifiant pour chacun d'entre eux), ou encore le nom d'applications dédiées au candidat et du site sur lequel les télécharger. La Commission a également accepté que figurent de courtes mentions ou « mots dièse » (hashtags) en lien avec le programme du candidat, dès lors que ces mentions ne conduisaient pas à modifier la nature de l'affiche.

La Commission a enfin vérifié, comme pour les « grandes » affiches, le respect des prescriptions des articles L. 48 et R. 27 du code électoral. Ces dispositions n'ont pas suscité de difficulté d'application au cours de cette campagne électorale.

3.2.2 Les déclarations des candidats

L'article 18 du décret du 8 mars 2001 prévoit que chaque candidat peut faire envoyer aux

électeurs, avant chaque tour de scrutin, un texte de ses déclarations, dont le format et le grammage sont réglementés par l'article R29 du code électoral. L'article R29 utilise le terme de « circulaire », le langage courant celui de « profession de foi ».

Si cette possibilité est également ouverte pour les autres élections, la particularité de l'élection présidentielle tient, à cet égard, à la compétence donnée à la Commission nationale de contrôle pour homologuer ces documents.

Cette homologation n'a, dans la plupart des cas, pas suscité de difficultés.

La Commission a admis, de façon générale, que puissent figurer sur les circulaires les mentions des différents moyens de communication électronique permettant d'accéder à des informations en ligne sur le candidat.

Lorsque les projets de circulaire reproduisaient des photographies sur lesquelles figuraient des personnes susceptibles d'être identifiées, les rapporteurs ont demandé, conformément à la doctrine dégagée lors des scrutins précédents, que soient fournies des pièces attestant de l'accord des intéressés, et de l'accord des personnes investies de l'autorité parentale lorsque des mineurs étaient représentés. Les candidats ont systématiquement fourni les attestations requises ou, à défaut, modifié les maquettes (soit en supprimant les photographies en cause, soit en les rendant floues). La Commission a noté que cette obligation était souvent méconnue par les candidats qui ne l'avaient pas toujours anticipée lors de la préparation de leurs documents, occasionnant des retards et des adaptations peu heureuses, dans un calendrier d'homologation par nature déjà contraint.

La Commission a admis, comme elle l'avait fait lors des élections présidentielles précédentes, que soient reproduites des photographies de lieux représentatifs du patrimoine historique ou géographique de la France, dans la mesure où elles n'étaient pas de nature à conférer un caractère « officiel » à la candidature concernée.

La mission dont la Commission nationale de contrôle est investie par l'article 19 du décret – s'assurer que les documents transmis non seulement ne contreviennent pas aux dispositions législatives et réglementaires applicables, mais ne sont pas de nature à altérer la sincérité du scrutin – l'a également amenée à se pencher sur le contenu des déclarations. Comme le Conseil d'État l'a jugé dans sa décision du 2 avril 2007 (mentionnée au point 3.2), les dispositions du décret du 8 mars 2001, « *eu égard aux caractéristiques de l'élection présidentielle et aux garanties qui résultent de la composition de la Commission nationale, ne sauraient être regardées comme limitant le contrôle qu'elle est chargée d'exercer à la seule vérification du respect des normes de format et de grammage, fixées par les articles R27 et R29 du code électoral, des documents soumis à son examen, en excluant tout contrôle des éléments de leur contenu, notamment des mentions relatives aux soutiens dont bénéficie le candidat qui seraient matériellement inexacts et de nature à altérer la sincérité du scrutin.* »

La Commission a estimé, comme elle l'avait déjà fait précédemment, que les candidats

étaient en droit, dans l'énoncé de leur programme, d'évoquer des mesures dont la mise en œuvre supposerait pourtant, au préalable, une modification de la Constitution ou une dénonciation d'engagements internationaux auxquels la France est partie. Les candidats ne sont en effet pas tenus de limiter leurs propositions à l'état du droit, y compris lorsque les mesures envisagées supposent des modifications des dispositions constitutionnelles ou une renégociation des stipulations internationales applicables.

La Commission s'est assurée, par ailleurs, que les propos tenus par les candidats dans leurs déclarations n'étaient pas susceptibles de recevoir une qualification pénale, notamment parce qu'ils pourraient constituer une incitation à la haine, à la violence ou à la discrimination. La Commission s'est ainsi interrogée sur des propos désignant, en termes polémiques, des catégories identifiées de la population, mais a estimé que dans les circonstances de l'espèce les bornes pouvant conduire à un refus d'homologation n'étaient pas franchies.

La Commission s'est également interrogée sur le choix, retenu par certains candidats, de désigner nommément dans leurs déclarations des personnes ou des entreprises identifiées. Elle a estimé que dans les circonstances de l'espèce, les propos en cause ne tombaient pas sous le coup d'un refus d'homologation, compte tenu de la liberté de ton admise en matière de propagande électorale.

La Commission vérifie par ailleurs que les mentions des déclarations ne peuvent induire l'électeur en erreur, notamment en se prévalant de façon indue du soutien d'une personnalité ou en appuyant des affirmations sur des sources en les citant de façon inexacte. Le contrôle de la Commission est dans cette hypothèse, plus approfondi que celui exercé de façon générale sur les affirmations des candidats, dans la mesure où la mention d'une source identifiée, notamment s'il s'agit d'une autorité publique nommément désignée, est de nature à conférer une force de conviction particulière aux propos en cause.

La Commission a été conduite, dans ce cadre, à demander à l'un des candidats au second tour de l'élection présidentielle de lui apporter des justifications sur deux mentions, relatives d'une part, à la progression de « l'islamisme et de l'insécurité » en lien avec une hausse du nombre des « agressions volontaires » en France depuis 2017 (« L'islamisme progresse et l'insécurité s'accroît avec 31 % d'agressions volontaires* depuis 2017 ») et, d'autre part, d'une « explosion » de l'immigration avec un nombre d'entrées en France chiffré depuis 2017 et la référence à des « centaines de milliers de clandestins en France » (« L'immigration explose avec 1,5 million d'entrées* depuis 2017, des centaines de milliers de clandestins vivent en France »). Ces différentes déclarations étaient assorties de la mention suivante « * source ministère de l'intérieur ». Il a été demandé au mandataire de la candidate de produire les sources et documents sur le fondement desquels s'appuyait la mention de cette « source », les investigations préliminaires de la Commission n'ayant pas permis d'identifier des éléments publics diffusés par le ministère de l'intérieur et correspondant exactement aux constats précités.

Les éléments transmis en retour à la Commission n'ont pas permis d'établir une correspondance directe entre les phrases en cause et une « source » identifiée du ministère de l'intérieur. En effet, les éléments fournis ne portaient pas sur des notions identiques, les chiffres du ministère de l'intérieur se référant à une progression des « coups et blessures volontaires » et créaient une ambiguïté avec d'autres constats sur lesquels aucune source du ministère de l'intérieur n'était produite (la « progression de l'islamisme »). S'agissant des chiffres relatifs aux entrées en France, il ressortait des indications données par le mandataire que celui de 1,5 million ne correspondait pas directement à une source du ministère de l'intérieur mais était le résultat d'une projection réalisée par la candidate de ce que seraient les chiffres constatés pour l'année 2022, à partir d'une moyenne des années précédentes. Ce chiffre ne correspondait donc pas directement à la source présentée. Par ailleurs, aucune source du ministère de l'intérieur n'était présentée s'agissant de l'affirmation relative à l'existence de « centaines de milliers de clandestins (qui) vivent en France ».

Compte tenu de ces éléments, et afin d'éviter que les déclarations puissent porter atteinte à la sincérité du scrutin, la Commission a invité, par décision du 12 avril 2022, sur le fondement de l'article 18-1 du décret du 8 mars 2001, le mandataire à retirer la mention « * source ministère de l'Intérieur » du texte des déclarations de la candidate et de lui représenter, dans un délai de 24 heures courant à compter de la notification de cette décision, une nouvelle version de ce matériel électoral. Le mandataire de la candidate a demandé à être auditionné par la Commission, qui s'est réunie à cette fin le lendemain à 18h00. Le mandataire avait préalablement transmis des observations écrites à la Commission, qui a pu en prendre connaissance avant la tenue de la séance. La Commission, après avoir rappelé les difficultés dont il avait été fait part au mandataire dans la notification précitée, a entendu les observations du mandataire de la candidate, de son avocat et de plusieurs membres de l'équipe de campagne.

Au terme de l'audience, la Commission a délibéré et pris une décision en date du 13 avril 2022, conduisant à une homologation avec réserves des déclarations de la candidate.

Dans cette décision, elle déplore, en premier lieu, qu'il résulte des déclarations du mandataire que l'équipe de campagne de la candidate avait décidé de procéder à l'impression des déclarations de la candidate avant même d'avoir soumis ces dernières à la procédure d'homologation prévue par les dispositions rappelées précédemment et, partant, sans attendre que la Commission se prononce. La Commission rappelle que la procédure d'homologation instituée par les textes constitue une garantie établie en raison de l'importance du scrutin présidentiel, et qui vise à préserver la sincérité du scrutin et l'égalité entre les candidats.

La Commission constate, en deuxième lieu, que les éléments transmis par le mandataire n'ont pas permis d'établir une correspondance directe entre les deux phrases figurant dans les déclarations de la candidate et une « source » identifiée du ministère de l'intérieur.

La Commission relève, en troisième lieu, qu'il ressortait des indications données par les

représentants de la candidate que ce dernier serait dans l'impossibilité matérielle d'imprimer une nouvelle version du texte de ses déclarations dans des délais permettant son envoi aux électeurs dans le respect des délais prévus par le code électoral ; les imprimeurs lui ayant indiqué que compte tenu de la pénurie de papier constatée au plan international, il ne serait pas possible de disposer du papier nécessaire.

La Commission a estimé qu'il était justifié de maintenir les réserves formulées sur la mention « source ministère de l'intérieur », qui a été associée aux phrases précitées concernant l'évolution de la délinquance et des flux d'entrée de ressortissants étrangers.

Elle a ainsi indiqué au mandataire qu'elle appellerait l'attention des électeurs sur ces mentions de la déclaration. La Commission a considéré, enfin, que compte tenu de la nature et de la portée des réserves ainsi maintenues, de la possibilité dont disposerait l'autre candidat présent au second tour de répondre aux éléments faisant l'objet de ces réserves, et eu égard aux circonstances particulières tenant à la pénurie de papier nécessaire à l'impression, un refus de transmission aux représentants de l'État du texte des déclarations soumis par la candidate aurait des conséquences disproportionnées, en exposant les électeurs au risque de ne pas disposer d'un exemplaire écrit des déclarations pour les deux candidats au second tour de l'élection présidentielle, alors que l'envoi de ces déclarations constitue une garantie importante du scrutin et participe tant à la libre expression du suffrage qu'à l'égalité entre les candidats.

La Commission a décidé, par conséquent, de ne pas refuser la transmission prévue à l'article 18 du décret de 2001, permettant ainsi aux commissions locales d'assurer la distribution des déclarations de la candidate.

Comme il avait été annoncé dans cette décision, la Commission a communiqué le 13 avril 2022 sur cette homologation avec réserves des déclarations de la candidate du second tour.

Dans cette communication elle a déploré que la candidate ait décidé de procéder sans attendre à l'impression des déclarations, maintenu les réserves formulées sur la mention « source ministère de l'intérieur », associée aux phrases précitées concernant l'évolution de l'insécurité et de l'immigration, et a appelé, en conséquence, « l'attention des électeurs sur ces mentions de la déclaration ». Elle a enfin indiqué les motifs pour lesquels elle ne s'était pas opposée à la distribution des déclarations déjà imprimées de la candidate.

Il faut souligner que, dès lors que les objections soulevées (déclarations déjà imprimées, pénurie de papier) n'étaient pas opposables à la rectification des déclarations figurant en ligne sur le site de la Commission, il a été demandé au mandataire de supprimer les mentions litigieuses dans la version numérique de la déclaration de la candidate mise en ligne sur le site de la CNCCEP, dans l'enregistrement sonore et dans la version FALC. Ces documents, accessibles aux électeurs n'ayant pas encore reçu leur pli contenant les professions de foi, ainsi qu'aux électeurs pouvant bénéficier d'une version accessible et facile à lire et à comprendre, ne comportaient donc pas les mentions litigieuses.

Il s'agit du seul cas dans lequel il a été admis que la version en ligne de la déclaration ne soit pas strictement identique au document papier adressé aux électeurs, la Commission ayant souhaité faire prévaloir dans ce cas la prise en compte de ses réserves sur le principe d'identité applicable dans le cas général.

Les conclusions que la Commission tire de cet épisode pour les élections à venir sont les suivantes.

La Commission entend, tout d'abord, appeler l'attention des candidats, pour les élections à venir, sur la rigueur dont ils doivent faire preuve lorsqu'ils se prévalent de « sources » officielles ou du soutien de telle ou telle personnalité ou autorité. La Commission entend en effet continuer à exercer un contrôle approfondi sur de telles mentions qui, si elles sont apposées à tort, sont de nature à induire en erreur l'électeur et donc à affecter la sincérité du scrutin et l'égalité entre les candidats. Le contrôle qu'elle exerce dans ce cadre est donc d'une nature spécifique, par rapport à celui qu'elle exerce de façon générale sur des constats ou des propositions qui ne seraient pas « sourcés ».

La Commission appelle ensuite l'attention sur le fait que sa décision ne saurait être comprise comme entérinant une politique de « fait accompli » par les candidats, qui pourrait les conduire à lancer l'impression de leurs déclarations sans attendre que celles-ci aient été homologuées par la Commission, dans le cadre prévu par le décret du 8 mars 2001. La Commission considère que cette procédure d'homologation est non seulement fondée, afin de soumettre à un contrôle les déclarations présentées en vue de l'élection majeure pour les institutions françaises, mais s'avère en outre parfaitement réalisable pour les candidats, compte tenu des délais très courts dans lesquels la Commission remplit son office. Si la Commission a pu décider de ne pas s'opposer à la distribution des déclarations au cas d'espèce, c'est bien en considération de la nature et de la portée des réserves qu'elle avait formulées, le principe demeurant celui du refus de distribution d'une déclaration affectée de réserves ou, a fortiori, non homologuée.

3.2.3 Les enregistrements sonores, la version électronique, la version « facile à lire et à comprendre » (FALC) des déclarations et leur mise en ligne

Les professions de foi des candidats sont non seulement adressées aux électeurs mais aussi, en vertu de l'article 18 du décret du 8 mars 2001, déposées auprès de la Commission sous forme d'un enregistrement sonore et, depuis le décret du 22 décembre 2016, d'une version électronique du texte lisible par un logiciel de lecture d'écran.

Deux nouveautés sont intervenues dans ce cadre général pour l'élection de 2022.

Tout d'abord, afin de répondre à certaines difficultés constatées lors de l'élection de 2017, dont la Commission s'était faite l'écho, l'article 18 a été complété par le décret n° 2021-358 du 31 mars 2021 afin de prévoir qu'un arrêté du ministre de l'intérieur définisse les caractéristiques que la version électronique du texte prévu au présent alinéa doit respecter. L'arrêté ainsi prévu a été pris le 15 février 2022 par le ministre de l'intérieur

(arrêté définissant les caractéristiques techniques de la version électronique des circulaires prévues à l'article 18 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, au JORF n° 0039 du 16 février 2022). L'arrêté précise désormais que : « *La version électronique du texte des déclarations des candidats, prévue à l'article 18 du décret du 8 mars susvisé, doit répondre aux spécifications techniques suivantes : - être identique à la version papier du texte déposé par le candidat à la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale ; - être au format PDF ; - être compatible avec les logiciels de lecture d'écran et comporter un ordre de lecture au moyen de balises ; - ne pas être un document scanné ; - ne pas excéder 8 Mo. »*

Par ailleurs, l'article 18 du décret du 8 mars 2001 a été complété afin de prévoir désormais que : « *Chaque candidat remet à la commission nationale de contrôle une version du texte visé au 2e alinéa du présent article, rédigée dans un langage à destination des personnes en situation de handicap ou ayant des difficultés de compréhension. Ce langage privilégie l'usage des mots courants et l'emploi de phrases courtes associant des pictogrammes au texte. Ces textes transmis par voie électronique sont mis en ligne et accessibles à tous. »*

Cette nouvelle obligation s'insère dans une démarche plus large consistant, pour les pouvoirs publics, à promouvoir l'accessibilité non seulement pour les personnes handicapées¹, mais aussi pour celles qui, plus généralement, ont des difficultés à lire ou à comprendre le français, qui peuvent être d'origines diverses (âge, formation, personnes dont la langue natale n'est pas le français, etc.).

La Commission exerce ainsi désormais son contrôle sur trois types de déclinaison de la déclaration des candidats ou « profession de foi » : la version électronique, l'enregistrement sonore et la version « FALC ». Les vérifications de ces divers types de documents ont représenté une part significative du travail de la Commission, notamment s'agissant de l'appréciation portée sur les versions FALC, qui ont suscité des difficultés conséquentes pour les candidats.

Au terme de ces vérifications, et lorsque la Commission a homologué les différents documents, les professions de foi sont ainsi accessibles en ligne sur le site internet de la Commission, sous forme textuelle, sonore, et en version FALC, dès la date d'ouverture de la campagne officielle. Cette accessibilité s'avère particulièrement utile pour favoriser un accès précoce de tous à ces documents, dès avant leur envoi sous pli, et a fortiori pour pallier les quelques cas dans lesquels les plis ont été adressés tardivement ou n'ont pas été reçus par les électeurs.

3.2.3.1 En ce qui concerne les enregistrements sonores, la Commission avait, dès 2007,

¹ Il peut être signalé à cet égard que le ministère de l'intérieur a élaboré un guide de recommandations aux candidats à l'élection présidentielle concernant l'accessibilité du processus électoral aux personnes handicapées, auquel renvoie le memento des candidats à l'élection présidentielle 2022.

adopté des lignes directrices, reconduites en 2012 et 2017, reposant sur trois idées :

- L'enregistrement ne peut être limité à des extraits de la déclaration, mais doit reprendre l'intégralité du texte ;
- Le candidat n'est pas tenu d'enregistrer lui-même le texte ; il peut recourir, en tout ou en partie, à la voix d'une ou de plusieurs autres personnes, à la condition que leur voix ne soit pas identifiable par le public ;
- Il peut accompagner l'enregistrement sonore d'un fonds musical, à l'exclusion de l'hymne national, de l'hymne européen, des hymnes territoriaux de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie et de tout hymne officiel national ou territorial étranger.

Ces lignes directrices ont été reprises sans modification en 2022.

La Commission s'est assurée que les enregistrements déposés auprès d'elle respectaient ces prescriptions. Les rapporteurs ont, en tant que de besoin, demandé aux candidats qui avaient omis certains passages de leurs déclarations de compléter l'enregistrement, et en cas d'inexactitude ou de modification par rapport au texte de la déclaration, de présenter un enregistrement conforme.

Dans ses grandes lignes, l'exercice a été bien compris par les candidats et n'a pas suscité de difficulté substantielle en 2022.

La Commission souligne toutefois que la plupart des candidats ont soumis très tardivement les enregistrements sonores correspondant à leurs déclarations, ce qui a conduit les rapporteurs, puis la Commission, à devoir se prononcer dans des conditions d'extrême urgence, notamment lorsqu'il est apparu que des rectifications étaient nécessaires. La Commission a également constaté un certain nombre d'inexactitudes ou d'omissions ponctuelles, qui auraient sans doute pu être évitées par une réalisation plus soignée, et ont nécessité un certain nombre d'allers et retours avant que l'enregistrement sonore puisse être finalement validé. Il serait sans doute utile que le memento du ministère de l'intérieur précise que l'enregistrement sonore doit être strictement identique, sans aucune modification, avec la version écrite du texte des déclarations du candidat.

3.2.3.2 L'obligation pour les candidats de transmettre à la Commission une version électronique du texte de la déclaration lisible par un logiciel de lecture d'écran, destinée à renforcer l'accessibilité de l'ensemble du processus électoral aux personnes en situation de handicap, était, pour la première fois en 2022, encadrée par les dispositions de l'arrêté du ministère de l'intérieur déjà citées, comme le prévoyait le décret de 2021 ayant modifié le décret de 2001.

La Commission n'a pas noté de difficulté majeure sur ce point. Elle a eu toutefois certains retours à ce sujet de la part de représentants d'associations de personnes handicapées. Il pourrait ainsi être utile que, en préparation de la prochaine élection présidentielle, le ministère de l'intérieur consulte ces associations pour s'assurer que les modalités mises en

place en 2022 ont répondu aux besoins des personnes handicapées.

3.2.3.3 L'obligation de fournir une version des déclarations « rédigée dans un langage à destination des personnes en situation de handicap ou ayant des difficultés de compréhension », qui était applicable pour la première fois en 2022, a été l'un des aspects du contrôle exercé par la Commission qui a suscité le plus grand nombre de difficultés.

Ces difficultés étaient pour partie compréhensibles, s'agissant d'un exercice inédit, qui n'avait guère de précédent dans la pratique administrative. La méthode FALC pour « facile à lire et à comprendre » s'est développée progressivement, le plus souvent de façon volontaire, dans l'administration, sans être imposée ni définie par des dispositions de niveau législatif. L'association « Inclusion Europe » fait partie de celles qui promeuvent la diffusion de cet outil, auquel peut être associé un logo spécifique.

Toutefois, s'agissant des dispositions applicables aux déclarations des candidats à l'élection présidentielle, les dispositions de l'article 18 du décret de 2001 ne renvoyaient à aucune méthodologie spécifique, référentiel ou normalisation. Cette souplesse était sans doute bienvenue, s'agissant d'un outil nouveau, qui doit encore trouver sa place dans la pratique administrative et dans la société. En outre, compte tenu des délais restreints dans lesquels sont nécessairement examinés, puis rectifiés, les documents des candidats, il est peu envisageable de soumettre les versions FALC à des processus de validation ou certification par des tiers.

Pour déterminer à quelle aune apprécier les versions FALC proposées par les candidats, la Commission s'est fondée, tout d'abord, sur la lettre et l'objet des dispositions du dernier alinéa de l'article 18 : le pouvoir réglementaire a entendu rendre obligatoire la présentation d'une version du texte des déclarations qui soit rédigée dans un langage accessible tant aux personnes en situation de handicap qu'à celles ayant des difficultés de compréhension. Le décret précise que ce langage doit privilégier « l'usage des mots courants et l'emploi de phrases courtes associant des pictogrammes au texte ».

La Commission a estimé qu'il s'agissait de fournir une « version » du texte des déclarations, et elle en a déduit que cette version pouvait être différente sur le plan de la formulation, mais ne pouvait pas s'éloigner sensiblement du texte des déclarations tel qu'homologué. La Commission était ainsi en droit de refuser l'homologation d'une version FALC qui, sous couvert de traduction, modifierait de façon sensible le contenu et la portée des déclarations homologuées. La Commission a ainsi considéré que la version FALC ne pouvait en rien ajouter sur le fond au texte homologué, et qu'elle ne pouvait pas non plus retrancher un pan entier des constats ou propositions formulés par le candidat. Ceci a conduit la Commission à demander à l'un des candidats au premier tour de réintégrer dans la version FALC un pan entier de ses constats et propositions qui avait totalement disparu. La Commission a en effet estimé que si la version FALC n'est pas soumise à un principe de stricte identité, qui conduirait chaque constat, énoncé ou proposition à devoir être présent dans cette version, en revanche elle doit constituer une traduction fidèle du document d'origine. Un candidat ne peut donc choisir parmi sa déclaration d'origine les constats ou

propositions qu'il retiendra dans sa version FALC. A défaut, il en découlerait un risque d'atteinte à la sincérité du scrutin, tous les électeurs devant être informés de l'intégralité des déclarations du candidat, nonobstant leurs éventuelles difficultés de compréhension.

La Commission a accepté, en troisième lieu, que des formats et méthodes de traduction relativement différents soient proposés par les candidats, dès lors que les deux premiers critères étaient remplis, et que les versions FALC correspondaient, dans leur format et présentation, à la déclaration d'origine (notamment s'agissant des photos, de la mise en page, de l'agencement des photos et des textes le cas échéant). Cette approche a conduit la Commission à demander à des candidats qui n'avaient pas retenu cette compréhension l'exercice (et s'étaient contentés de fournir un simple « texte » non mis en forme, et ne correspondant pas à la déclaration d'origine) de rectifier leur document pour qu'il s'agisse véritablement d'une version FALC du document d'origine.

Par ailleurs, la diversité des formats s'est traduite dans le contenu littéral des documents fournis. Ainsi, certains candidats ont très sensiblement simplifié la formulation de leurs constats et propositions, en retenant des formulations très synthétiques et ramassées, tandis que d'autres un peu plus proches du texte d'origine, ont retenu des formulations relativement détaillées. Certaines versions FALC ont suivi strictement le même ordre ou la structuration en encadrés du document d'origine, tandis que certains candidats ont préféré procéder à des regroupements des thèmes, conduisant à modifier ponctuellement l'agencement du document. La Commission a accepté de tels ajustements, à la condition qu'ils jouent en faveur de l'accessibilité du document, et sous la réserve, déjà citée, que ces modifications ne conduisent pas à dénaturer sa portée en supprimant par exemple une partie substantielle des constats ou propositions.

La Commission a par ailleurs accepté des versions FALC faisant apparaître des logos ou images ne figurant pas dans le texte d'origine, dès lors que ceux-ci étaient de nature à favoriser la compréhension du lecteur et étaient en lien avec le contenu des déclarations.

Certains candidats se sont inspirés, de façon relativement directe, des « lignes directrices » diffusées par l'association « Inclusion Europe », d'autres n'ont pas suivi ces recommandations. La Commission a, en tout état de cause, considéré que ces lignes directrices ne s'imposaient pas aux candidats et qu'il n'appartenait pas non plus à la Commission de s'assurer de leur application.

Au terme de ce premier exercice, la Commission constate que la présentation d'une version FALC du texte des déclarations est un exercice qui s'est avéré relativement complexe pour les candidats qui, lorsqu'ils n'avaient pas retenu la bonne compréhension de cet exercice, ont dû le réaliser en un temps relativement restreint. Pour faciliter l'exercice aux candidats lors de la prochaine élection présidentielle, la Commission se propose de laisser accessibles sur son site internet les versions FALC approuvées pour les deux tours de l'élection en 2022, ce qui donnera aux futurs candidats des éléments de référence, même s'il ne s'agit pas de modèles absolus. Il pourrait, là aussi, être utile que le ministère de l'intérieur mène un travail d'évaluation avec les associations actives en ce domaine, afin que ces dernières

puissent faire part de leurs appréciations sur les documents FALC homologués en 2022, ce qui pourra nourrir le cas échéant des recommandations qui auraient vocation à figurer dans le guide du candidat élaboré par le ministère de l'intérieur pour l'élection présidentielle.

3.3 L'apposition des affiches et la distribution du matériel électoral

3.3.1 C'est aux candidats qu'incombe, en application de l'article 17 du décret du 8 mars 2011, le soin de faire imprimer et d'apposer les affiches. Le coût du papier, l'impression et les frais d'apposition de ces affiches sont, en application de l'article 20, pris en charge par l'État. Les tarifs d'impression et d'affichage sont, en application de l'article 21, définis par un arrêté des ministres de l'intérieur et du ministre chargé des finances.

3.3.2 Au cours de l'élection présidentielle, sur le territoire métropolitain, l'apposition des affiches n'a pas suscité de problèmes particuliers.

En revanche, dans les collectivités ultra-marines, ainsi qu'il a été dit au point 3.1.5, comme lors des scrutins présidentiels précédents, en raison de l'absence de sociétés spécialisées dans ce type de prestations, l'affichage a été beaucoup plus aléatoire, les panneaux électoraux ne comprenant souvent que les affiches de quelques candidats, parfois seulement un ou deux pour le premier tour de l'élection. La Commission, ainsi que ses délégués en outre-mer, ont ainsi constaté que l'apposition des affiches en outre-mer souffre de difficultés structurelles, tenant à la faible implication de certains candidats et de leurs équipes sur ces territoires. La Commission constate ainsi, pour le déplorer, que les électeurs ne bénéficient pas toujours, dans ces départements et territoires, d'un affichage conforme à ce qui est prévu par les dispositions applicables.

3.3.3 Les déclarations sont, aux termes de l'article 18 du décret du 8 mars 2001, imprimées par les soins des candidats (avec prise en charge du coût par l'État, sous réserve qu'elles soient produites à partir de papier de qualité écologique), mais les Commissions locales de contrôle en assurent la mise sous pli et l'envoi aux électeurs. Les déclarations doivent être remises aux commissions locales sous forme « désencartée », c'est-à-dire pliées à l'unité et non encartées les unes dans les autres.

Dans chaque département et collectivité ultra-marine, le représentant de l'État fixe une date limite pour le dépôt des déclarations imprimées. L'article 18 précise que les commissions locales ne sont pas tenues d'assurer l'envoi des imprimés remis postérieurement à cette date.

La Commission a été tenue avisée de difficultés constatées pendant la campagne précédant le premier tour, concernant deux candidats qui, pour certains départements métropolitains, n'avaient pas fourni de déclarations imprimées en nombre suffisant. Les services du ministère de l'intérieur se sont en conséquence attachés à réaffecter des déclarations qui étaient surnuméraires dans d'autres départements, afin que les opérations de mises sous pli puissent porter sur l'ensemble des déclarations des candidats. Ce travail de redistribution a été très fin et s'est réalisé dans des conditions de grande urgence. La

Commission salue cette initiative du ministère de l'intérieur, qu'elle a approuvée, et qui a permis d'éviter une situation dans laquelle les électeurs de certaines portions du territoire auraient été privés d'une partie des déclarations, ce qui aurait porté atteinte au principe d'égalité entre les candidats.

De façon plus générale, le sujet de la procédure d'acheminement des déclarations et de leur envoi aux électeurs appelle des observations de la part de la Commission.

La Commission a noté que certains commentateurs s'interrogeaient, comme lors de précédentes élections, sur l'efficacité globale du dispositif, la nécessité d'en revoir le principe et les modalités et, en outre, de s'interroger sur les aspects environnementaux, notamment le « coût environnemental » correspondant aux impressions papiers nécessaires et le coût écologique associé à l'acheminement des déclarations. Elle souhaite faire part des réflexions suivantes.

La Commission souligne, en premier lieu, que la procédure d'impression, d'acheminement des déclarations vers les commissions locales, de leur mise sous pli et enfin de leur acheminement jusqu'au domicile des électeurs est particulièrement lourde, coûteuse pour l'État, bien au-delà du coût direct du remboursement aux candidats des frais correspondant à l'impression des professions de foi, et implique la participation d'un grand nombre d'agents publics ou privés.

La Commission relève, en deuxième lieu, que l'organisation générale du processus de traitement et de distribution des plis semble avoir été sensiblement améliorée en 2022 pour pallier les difficultés constatées lors des élections précédentes. Les opérations de mise sous pli ont ainsi été assurées, selon les départements, soit par des agents publics, soit par des sociétés privées de routage mandatées à cet effet. Le gouvernement a par ailleurs fait le choix pour cette élection de s'appuyer sur l'opérateur La Poste pour l'ensemble des opérations d'acheminement vers l'électeur. Ce système a permis à l'État de disposer d'outils de suivi précis et régulièrement actualisés sur l'état d'avancement des mises sous pli, des enlèvements et des acheminements de plis.

Sur le plan qualitatif, si de rares cas de mises sous pli défectueuses ont été signalées à la Commission (certaines professions de foi étant signalées comme manquantes, ou partiellement endommagées, ou bien certaines professions de foi étant au contraire surnuméraires), ces signalements sont restés extrêmement restreints et n'ont revêtu aucun caractère systémique, tandis qu'il ne ressortait pas non plus des éléments transmis qu'ils auraient pu avoir un quelconque caractère délibéré.

La Commission constate, en troisième lieu, que les opérations de mise sous pli, de contrôle par les commissions locales et d'enlèvement prennent un temps très conséquent, souvent de plusieurs jours, ce qui conduit un nombre important d'électeurs à recevoir le pli contenant les déclarations de candidats très peu de temps avant l'élection : parfois le vendredi, voire le samedi précédant le vote.

La Commission estime qu'il est très regrettable que les électeurs reçoivent aussi tardivement le pli comprenant les professions de foi, au vu du travail considérable que représentent la préparation de ces documents par les candidats, leur homologation par la Commission, puis leur impression et leur acheminement, avec de nouvelles étapes de contrôle effectuées au niveau local par les commissions locales et les préfectures et au niveau national par les administrations. Ces mêmes difficultés sont présentes, avec encore plus d'acuité, en outre-mer ou pour les Français résidant à l'étranger.

La Commission estime que, pour que « le jeu en vaille la chandelle », il serait nécessaire, à tout le moins pour le premier tour, que le calendrier d'ensemble de ce processus soit sensiblement avancé, afin de que les électeurs puissent recevoir les professions de foi chez eux avec un délai raisonnable leur permettant de les lire posément et de nourrir leur réflexion dans la perspective du scrutin.

Une telle modification du calendrier aurait l'avantage corollaire de desserrer la tension qui pèse sur l'ensemble du dispositif administratif, logistique et sur les équipes des candidats.

La Commission estime qu'une solution concrète consisterait à imposer aux candidats de déposer leurs différents documents (affiches et déclarations dans leurs différents formats) préalablement à la décision prise par le Conseil constitutionnel fixant la liste des candidats au premier tour de l'élection présidentielle (cette décision est intervenue le 7 mars 2022 pour l'élection présidentielle de 2022). Ceci impliquerait certes que les candidats s'organisent pour finaliser pour cette date leurs différents documents, mais ils ne disposent, au cours du délai qui leur est laissé dans le cadre réglementaire actuel (soit jusqu'au troisième vendredi précédant le premier tour de scrutin à 20h00, en l'espèce le vendredi 25 mars à 20h00 pour l'élection de 2022), d'aucune information différente de celles dont ils disposeraient d'ores et déjà si une telle modification était adoptée. La seule conséquence pourrait être qu'un candidat qui ne réunirait pas, en définitive, le nombre de parrainages suffisant aurait le cas échéant préparé ces documents en vain, ce qui ne constitue pas en soi un obstacle dirimant. La modification proposée permettrait de gagner près de 15 jours ouvrés dans la mise en œuvre du dispositif d'ensemble d'homologation, impression, mise sous pli et acheminement postal. La Commission estime qu'une telle évolution ne présenterait pas d'inconvénient pour les candidats, qui seraient tous soumis à la même règle, tandis qu'elle aurait le grand avantage d'accroître la possibilité pour les électeurs de recevoir les déclarations en temps et en heure et de pouvoir en prendre connaissance afin d'éclairer leur vote. De façon générale, cet avancement du calendrier serait de nature à assurer une meilleure efficacité des moyens financiers investis par l'État et par les candidats en vue d'imprimer et d'adresser les professions de foi.

S'agissant du second tour, les possibilités d'avancement du calendrier sont plus restreintes, mais il pourrait également être envisagé d'avancer de quelques jours la date limite de transmission des déclarations, pour imposer qu'elles soient soumises à la Commission avant le mardi soir qui suit immédiatement le premier tour du scrutin, et pour les mêmes motifs.

La Commission s'est également interrogée, de façon plus générale, sur l'opportunité de maintenir, en son principe, l'acheminement à chaque électeur inscrit d'une version imprimée du texte des déclarations des candidats. La Commission a pris connaissance des interrogations exprimées par ceux qui estiment qu'une telle procédure, outre son coût écologique et financier, serait « dépassée » à l'heure où la communication par des moyens électroniques se répand dans la société française et, également, dans les pratiques administratives.

La Commission a toutefois considéré que l'acheminement d'une version papier des déclarations des candidats constitue toujours une garantie essentielle du scrutin présidentiel, en permettant de donner à chaque électeur une information détaillée sur la vision et le projet défendus par chaque candidat.

Elle a également considéré que compte tenu des difficultés d'accès au numérique d'une part encore importante de la population française, le simple fait de rendre « accessibles » ces déclarations, comme elles le sont d'ores et déjà sur le site de la CNCCEP par exemple, ne saurait être considéré comme répondant à l'objectif visé, qui est l'information des électeurs et l'égalité entre les candidats. Un envoi par mail supposerait, pour sa part, de disposer des adresses mails de l'ensemble des électeurs, fichier qui n'existe pas à ce jour, et se heurterait par ailleurs à la réserve de la partie de la population qui soit ne dispose pas d'une adresse mail, soit ne recourt pas avec facilité aux moyens de communication numérique.

L'envoi papier constitue certes un coût et une opération logistique considérables, mais il s'agit d'un dispositif auquel les électeurs français demeurent attachés et dont l'utilité est généralement reconnue.

La Commission s'est également penchée sur l'adoption d'un nouveau système dans lequel seuls les électeurs qui le souhaiteraient recevraient les professions de foi (il s'agirait dans ce système pour chaque électeur désireux de recevoir les professions de foi de « s'inscrire » au préalable par un procédé à déterminer, sur une liste qui serait par définition plus restreinte que la liste de l'ensemble des électeurs) – système de l'inscription préalable ou « *opt in* ». Mais ce système risquerait de restreindre à l'excès la diffusion des professions de foi, dès lors qu'il est probable que peu d'électeurs feraient l'effort de s'inscrire au préalable pour figurer sur cette liste, alors même qu'ils pourraient être intéressés par les documents en cause.

La Commission s'est, enfin, interrogée sur un dispositif qui permettrait aux électeurs qui ne souhaitent pas recevoir les déclarations papier – par exemple parce qu'ils ne souhaitent pas les lire, ou parce qu'ils sont opposés au coût écologique associé et peuvent se contenter de l'accès à la version numérique – de procéder à une déclaration préalable en ce sens, ce qui conduirait à les « retirer » de la liste des destinataires des professions de foi – système de déclaration préalable pour ne pas recevoir les déclarations papier, ou « *opt out* » (de même que certains Français peuvent indiquer sur leur boîte aux lettres qu'ils ne souhaitent pas recevoir de prospectus papier). La Commission recommande que le

ministère de l'intérieur examine si une telle proposition serait réalisable et n'induirait pas une complexité ou un risque d'erreur trop important dans le dispositif. Cette proposition serait de nature à répondre aux préoccupations de ceux qui estiment que le système ne répond pas aux préoccupations écologiques ou à l'agilité numérique de certains électeurs.

3.3.4 Chaque électeur reçoit à son domicile, outre les déclarations des candidats, les bulletins de vote correspondants.

Cet aspect du dispositif n'a pas soulevé de difficultés particulières. Certains électeurs ont mentionné qu'ils avaient reçu des bulletins comportant de très légères marques ou déchirures. Il leur a été indiqué que des défauts aussi limités peuvent être liés aux opérations de mise sous pli et n'affectent en rien la régularité du vote, et qu'en outre l'électeur dispose toujours de bulletins accessibles dans le bureau de vote.

3.4 La fin de la campagne et les jours de scrutin

3.4.1 Le cadre juridique

Aux termes de l'article 10 du décret du 8 mars 2001, la campagne électorale prend fin la veille du scrutin à zéro heure. En métropole et dans tous les lieux où le scrutin a lieu le dimanche, elle a donc cessé le vendredi 8 avril 2022 à minuit pour le premier tour, et le vendredi 22 avril à minuit 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, ainsi, s'agissant du vote des Français de l'étranger, que sur le continent américain, territoires où le scrutin a lieu le samedi, la campagne a pris fin le jeudi 7 avril à minuit pour le premier tour et le jeudi 21 avril à minuit pour le second tour.

Pour l'élection présidentielle, comme pour les autres scrutins, la loi prévoit, à compter de ces dates, une période de réserve, afin de garantir la libre expression du suffrage, en limitant le risque que les électeurs soient exposés, au dernier moment, à des influences susceptibles d'altérer la sincérité du scrutin.

L'article L. 49 du code électoral interdit, dès la fin de la campagne, « *de distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents* », ainsi que « *de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale.* » L'article L. 49-1 interdit également « *de procéder, par un système automatisé ou non, à l'appel téléphonique en série des électeurs afin de les inciter à voter pour un candidat.* »

La méconnaissance des dispositions de l'article L. 49 est passible d'une amende de 3 750 euros.

Par ailleurs, l'article 10 de la loi du 19 juillet 1977 dispose qu'« *en cas d'élections générales et de référendum, la veille et le jour de chaque scrutin, aucun sondage électoral ne peut faire l'objet, par quelque moyen que ce soit, d'une publication, d'une diffusion ou d'un*

commentaire. Pour l'élection du Président de la République (...), cette interdiction prend effet sur l'ensemble du territoire national à compter du samedi précédant le scrutin à zéro heure. Cette interdiction prend fin à la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain. ». Toutefois, « cette interdiction ne fait obstacle ni à la poursuite de la diffusion de sondages publiés avant la veille de chaque scrutin ni au commentaire de ces sondages, à condition que soient indiqués la date de première publication ou diffusion, le média qui les a publiés ou diffusés et l'organisme qui les a réalisés. ». La méconnaissance de ces dispositions est punie d'une amende de 75 000 euros.

Enfin, aux termes de l'article L. 52-2, « en cas d'élections générales, aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par quelque moyen que ce soit, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain. Il en est de même dans les départements d'outre-mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements concernés. » Le Conseil d'État a jugé que, « compte tenu, d'une part, de l'objectif poursuivi par le législateur, qui est de garantir le droit fondamental de tout citoyen à l'expression libre de son suffrage ainsi que la sincérité du scrutin par une égale information de tous les électeurs, d'autre part, de la nature du scrutin relatif à l'élection du Président de la République, qui ne donne lieu qu'à une seule opération sur l'ensemble du territoire de la République », ces dispositions devaient être interprétées comme exigeant qu'aucun résultat ne soit rendu public avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire de la République (JRCE, 21 avril 2007, Société France Antilles Télévision, n° 304961). La méconnaissance de ces dispositions est punie d'une amende de 75 000 euros.

3.4.2 L'action préventive de la Commission nationale de contrôle

S'agissant des sondages, la Commission nationale de contrôle et la Commission des sondages ont rappelé, par un communiqué commun rendu public le 4 avril 2022, les règles applicables, en précisant que l'interdiction de diffuser tout nouveau sondage durant les week-ends électoraux s'étendait à tous les médias, en particulier radiophoniques et audiovisuels, mais également à internet (sites et blogs) ainsi qu'aux réseaux sociaux. Un nouveau communiqué a été rendu public avant le second tour, insistant sur le fait que l'interdiction concernait aussi les personnes qui publieraient, diffuseraient ou commenteraient des sondages dont les résultats auraient été rendus publics par des médias étrangers. De manière générale, l'interdiction ne s'adresse pas, en effet, qu'aux seuls acteurs institutionnels, mais à toutes les personnes, y compris physiques, qui mettent des données à la disposition du public.

Enfin, la Commission nationale de contrôle a estimé indispensable, dans une communication du 4 avril 2022, d'explicitier les conséquences qui s'attachent à la fin de la campagne électorale officielle, et la portée exacte de la période de réserve en ce qui concerne les messages diffusés sur les sites internet et les réseaux sociaux.

La Commission a ainsi rappelé que l'entrée dans la période de réserve impliquait, outre le strict respect des dispositions des articles L. 49 et L. 49-1, que le contenu des sites internet des candidats devait être figé à compter des 8 avril et 22 avril à minuit et ne devait plus faire

l'objet d'aucune actualisation après cette date jusqu'à la fermeture des derniers bureaux de vote, et que, de même, devait être désactivé tout dispositif permettant un échange interactif avec les électeurs, que ce soit par téléphone, par internet ou par voie électronique. Elle a précisé que cette prohibition vaut également pour toute diffusion de messages sur les comptes des candidats sur les différentes plateformes.

Ainsi qu'il a été indiqué, l'article L. 49 du code électoral dispose qu'il est « *interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale.* » Doit être regardé comme ayant un caractère de propagande électorale tout message (texte, image, son...) appelant, directement ou indirectement, à voter pour ou contre l'un des candidats. Aux termes de l'article 2 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, « *on entend par communication au public par voie électronique toute mise à disposition du public ou de catégories de public, par un procédé de communication électronique, de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature qui n'ont pas le caractère d'une correspondance privée.* ». La prohibition instituée par l'article L. 49 s'étend donc, sous réserve de l'appréciation des juridictions, aux sites internet et aux réseaux sociaux dans la mesure, pour ces derniers, où les messages, compte tenu de leurs conditions de diffusion, ne peuvent être regardés comme relevant de la correspondance privée. La jurisprudence prend en compte, pour déterminer si un message relève de la correspondance privée, le degré d'ouverture du réseau, le nombre d'utilisateurs, l'existence ou non d'une communauté d'intérêts unissant ceux-ci, les restrictions d'accès... Ainsi, si l'article L. 49 concerne au premier chef les candidats et les membres de leurs équipes de campagne, il s'applique à tous, y compris aux médias, aux autorités publiques et aux particuliers. Les sites internet de la presse écrite ne sont pas exonérés de son respect, du moins pour les contenus librement accessibles au public.

Ces éléments ont été portés à la connaissance du public par un communiqué de la Commission et assez largement relayés par les médias.

3.4.3 Le respect des interdictions

La Commission s'est dotée, avec le concours des services du ministère de l'intérieur, des moyens techniques nécessaires pour vérifier le respect des différentes interdictions législatives.

Le comportement des candidats eux-mêmes et de leurs équipes n'appelle, à cet égard, pas d'observations : les règles ainsi rappelées ont été respectées dans l'ensemble par les candidats à l'élection présidentielle.

S'agissant des titres de presse, la Commission a noté une situation largement plus satisfaisante qu'en 2017. Les titres de presse, et leurs déclinaisons en ligne, semblent avoir, dans leur ensemble, mieux intégré que par le passé les obligations qui pesaient sur eux, s'agissant de la prohibition de diffusion de sondages comme de celle leur interdisant la diffusion de tout contenu pouvant se rattacher à la propagande électorale. Les médias

audiovisuels ont également strictement respecté la période de réserve, aucune diffusion problématique n'ayant été signalée à la Commission.

La Commission a procédé, pendant le week-end du premier tour, à un certain nombre de vérifications s'agissant d'articles parus dans la presse quotidienne nationale et en lien avec des sondages. La Commission a ainsi vérifié que ces articles ne tombaient pas sous le coup de la loi de 1977.

En ce qui concerne la propagande électorale proprement dite, la période de réserve semble avoir été, dans l'ensemble, mieux respectée que lors de l'élection précédente.

La Commission n'a eu à effectuer qu'un signalement d'un titre de presse en ligne, dont la diffusion de messages sur les réseaux sociaux renvoyait vers des articles qui pouvaient être regardés comme relevant de la propagande électorale, et qui avaient eux-mêmes été mis en ligne pendant la période couverte par l'article L. 49 du code électoral.

Le point majeur de l'application de la période de réserve pour l'élection présidentielle de 2022 a porté sur la vérification du respect des règles applicables (sondages et propagande) sur les réseaux sociaux.

La Commission avait anticipé cette problématique en organisant plusieurs réunions préparatoires avec les plateformes, afin de les sensibiliser par avance à ces problématiques et de définir avec elles un *modus operandi*. Il avait ainsi été demandé à un certain nombre de plateformes (Twitter, Facebook - devenu Meta -, Instagram, Google, YouTube, Snapchat, Twitch, Microsoft, TikTok, Wikipedia, etc.) de présenter à la Commission les mesures qu'elles entendaient prendre pour favoriser le bon déroulement du processus électoral et traiter les éventuels contenus contraires soit aux lois et règlements, soit aux règles générales d'utilisation de ces plateformes. Au terme de cet échange, les différentes plateformes ont transmis à la Commission un document décrivant les différentes procédures mises en place.

La Commission a demandé, en outre, à chaque plateforme de désigner une ou plusieurs personnes qui seraient le « point de contact » de la Commission, et qui seraient habilitées à traiter tout signalement ou demande de retrait de contenu émanant de la Commission. L'ensemble des plateformes ont accepté de procéder selon ces modalités et ont communiqué à la Commission l'identité et les coordonnées des personnes responsables pour le suivi du processus de l'élection présidentielle.

Les échanges entre la Commission et les représentants des différentes plateformes ont été extrêmement nourris et intenses tout au long de la campagne électorale, tout particulièrement avec les plateformes Twitter, Google, YouTube, Facebook (Meta) et Instagram. La Commission a notamment été tenue très régulièrement informée de différents incidents concernant la diffusion par certains candidats ou leurs équipes, sur des plateformes telles que YouTube, de vidéos de campagne dont la conformité des contenus aux règles applicables en matière de droit d'auteur a donné lieu à des contestations, y

compris judiciaires. La Commission a également été régulièrement informée sur les incidents pouvant affecter des comptes de candidats ou de leurs soutiens.

Le dispositif de coopération ainsi mis en place, qui a été nourri par des échanges réguliers entre la Commission et les autres instances ayant des compétences en matière de plateformes ou de réseaux numériques, notamment l'ARCOM, la CNIL ou la Commission des sondages, a trouvé toute son utilité pendant les deux week-ends du premier et du second tours de l'élection.

En effet, la Commission a dû intervenir à de très nombreuses reprises pour signaler aux plateformes des contenus contraires aux dispositions en vigueur, soit qu'il s'agissait de diffusion de sondages, réels ou supposés, de résultats partiels de l'élection, en provenance de l'outre-mer ou de bureaux de vote des français de l'Etranger, ou encore de sondages supposément « sortie des urnes » publiés par des sites de presse situés dans des pays limitrophes (Belgique ou Suisse).

La Commission est également intervenue pour demander la suppression de vidéos émanant d'influenceurs ou de chaînes YouTube qui se rattachaient à l'évidence à de la propagande électorale, en invitant à ne pas voter pour tel ou tel candidat ou encore en présentant un candidat de façon extrêmement critique. De tels signalements ont également été effectués lorsqu'un titulaire de compte prenait position d'une façon caractérisée, pour ou contre un candidat désigné, d'une façon suffisamment nette pour que le contenu puisse être considéré comme relevant de la propagande.

L'ensemble de ces signalements et les suppressions de vidéos ou de posts/tweets a été considérable, et représente au terme de l'exercice plusieurs centaines d'interventions. Il est à signaler qu'un titulaire de compte Twitter, qui avait vu l'un de ses tweets supprimés, s'est refusé à le poster à nouveau comme le lui demandait un autre abonné car il « craignait que Twitter ne lui supprime son compte ». La tâche de la Commission et des plateformes a été particulièrement ardue compte tenu de la facilité pour les internautes à « reproduire » les contenus supprimés, ce qui a donné lieu à identification et suppression systématique de la part des plateformes. Il en a ainsi été du travail effectué par YouTube à la suite de la suppression d'une vidéo réalisée par l'un des influenceurs les plus célèbres de France, qui a dû être suivie d'une suppression de toutes les vidéos répliquées de cette dernière.

S'agissant des sondages proprement dits, la Commission des sondages avait obtenu des 9 principaux instituts de sondages (BVA, Elabe, Harris Interactive, Ifop, Ipsos, Kantar, Odoxa, OpinionWay, Viavoice) l'assurance qu'aucun d'entre eux ne réaliserait de sondages « sortie des urnes » et l'avait fait savoir dans son communiqué commun avec la Commission, afin de décrédibiliser les rumeurs susceptibles de circuler le jour du scrutin.

La Commission constate que, par rapport aux élections précédentes, les sondages « en provenance de l'étranger » ont connu une diffusion beaucoup plus faible, leur circulation demeurant tout à fait confidentielle et n'affectant pas, par suite, le bon déroulement du scrutin.

La Commission se félicite ainsi de la bonne coopération mise en place avec les plateformes pour l'élection présidentielle 2022, qui a permis de supprimer de façon efficace les contenus problématiques qui étaient susceptibles d'affecter le bon déroulement de l'élection.