

Décision n° 2016 - 729 DC

*Loi organique relative à la modernisation des règles
applicables à l'élection présidentielle*

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2016

Sommaire

I. Constitutionnalité de la disposition contestée	5
II. Doctrine	41

Table des matières

I. Constitutionnalité de la disposition contestée	5
A. Normes de référence.....	5
Constitution du 4 octobre 1958.....	5
- Article 3	5
- Article 4	5
- Article 6	5
- Article 7	5
- Article 34	6
- Article 46	7
- Article 58	7
B. Dispositions législatives et réglementaires	8
a. Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.	8
- Article 3	8
- Article 4	10
b. Loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la république.	11
- Article 1	11
- Article 2	11
- Article 3	11
- Article 4	11
- Article 5	11
- Article 6	11
- Article 7	12
- Article 8	12
- Article 9	12
- Article 10	13
- Article 11	13
- Article 12	13
- Article 13	13
- Article 14	13
- Article 15	13
- Article 16	14
- Article 17	14
- Article 18 (abrogé)	14
- Article 19	14
- Article 20	14
c. 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.	15
- Article 1	15
- Article 2	15
- Article 3	15
- Article 4	15
- Article 5	15
- Article 6	15
- Article 7	16
- Article 8	16
- Article 9	16
- Article 10	16
- Article 11	16
- Article 12	16

- Article 13	17
- Article 13-1	17
- Article 14	18
- Article 15	18
- Article 16	18
- Article 17	18
- Article 18	18
- Article 18-1	19
- Article 19	19
- Article 20	19
- Article 21	20
- Article 22	20
- Article 23	20
- Article 24	20
- Article 25	20
- Article 26	20
- Article 27	20
- Article 28	21
- Article 29	21
- Article 30	21
- Article 31	21
- Article 32	21
- Article 33	22
- Article 34	22
- Article 35	22
- Article 36	22
- Article 37	22
- Article 38	22
- Article 39	23
- Article 39-1	23
- Article 40	23
d. Code électoral	23
- Article L.49	23
- Article L.49-1	23
- Article L.50	23
- Article L.50-1	23
- Article L.52-1	24
- Article L.52-4	24
- Article L.85-1	24
e. Code général des collectivités territoriales	25
- Article L.2113-10	25
- Article L.2113-11	25
- Article L.2511-25	25
C. Rapports et observations sur l'élection présidentielle de 2012	26
D. Jurisprudence administrative	27
- CE, 7 mars 2007, n° 300385	27
E. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	29
1. Sur la liste des élus habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle....	29
- Décision n° 76-65 DC du 14 juin 1976 – Loi organique modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.....	29
- Décision n° 87-235 DC du 5 janvier 1988 - Loi organique modifiant l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, afin d'élargir aux conseillers régionaux le droit de présentation des candidats à cette élection	29
- Décision n° 87-236 DC du 5 janvier 1988 - Loi organique complétant l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel...	29

- Décision n° 2001-443 DC du 1 février 2001 - Loi organique modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.....30
- Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007 - Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.....30
- Décision n° 2011-636 DC du 21 juillet 2011 - Loi organique relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.....30

2. Sur les règles de transmission et de publication des présentations des candidats à l'élection présidentielle.....32

- Décision n°2012-233 QPC du 22 février 2012 - Mme Marine LE PEN [Publication du nom et de la qualité des citoyens élus habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle].....32
- Décision n° 2012-155 PDR du 21 juin 2012 - Observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 201232

3. Sur « le principe d'équité » du temps de parole avant la campagne officielle38

- Décision n°89-271 DC du 11 janvier 1990 - Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.....38
- Décision n°2000-428 DC du 4 mai 2000 - Loi organisant une consultation de la population de Mayotte.....39
- Décision n°2004-490 DC du 12 février 2004 - Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française39
- Décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007 - Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française40

II. Doctrine41

1. Les parrainages à l'élection présidentielle, Jean-Claude Colliard41

2. La régulation audiovisuelle et l'élection présidentielle, Marie-Laure Denis47

I. Constitutionnalité de la disposition contestée

A. Normes de référence

Constitution du 4 octobre 1958

Titre premier - DE LA SOUVERAINETÉ

- Article 3

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

- Article 4

Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1er dans les conditions déterminées par la loi.

La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.

Titre II - LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

- Article 6

Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.

Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique

- Article 7

Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé, le quatorzième jour suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour.

Le scrutin est ouvert sur convocation du Gouvernement.

L'élection du nouveau Président a lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du président en exercice.

En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement.

En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

Si, dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des présentations de candidatures, une des personnes ayant, moins de trente jours avant cette date, annoncé publiquement sa décision d'être candidate décède ou se trouve empêchée, le Conseil constitutionnel peut décider de reporter l'élection.

Si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel prononce le report de l'élection.

En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, le Conseil constitutionnel déclare qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour.

Dans tous les cas, le Conseil constitutionnel est saisi dans les conditions fixées au deuxième alinéa de l'article 61 ci-dessous ou dans celles déterminées pour la présentation d'un candidat par la loi organique prévue à l'article 6 ci-dessus.

Le Conseil constitutionnel peut proroger les délais prévus aux troisième et cinquième alinéas sans que le scrutin puisse avoir lieu plus de trente-cinq jours après la date de la décision du Conseil constitutionnel. Si l'application des dispositions du présent alinéa a eu pour effet de reporter l'élection à une date postérieure à l'expiration des pouvoirs du Président en exercice, celui-ci demeure en fonction jusqu'à la proclamation de son successeur.

Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur.

Titre V - DES RAPPORTS ENTRE LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

Article 34

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;

- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- de la préservation de l'environnement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

- **Article 46**

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

Titre VII - LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

- **Article 58**

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.

B. Dispositions législatives et réglementaires

a. Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

- Article 3

L'ordonnance n° 58-1064 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative à l'élection du Président de la République est remplacée par les dispositions suivantes ayant valeur organique.

I. Quinze jours au moins avant le premier tour de scrutin ouvert pour l'élection du Président de la République, le Gouvernement assure la publication de la liste des candidats.

Cette liste est préalablement établie par le Conseil constitutionnel au vu des présentations qui lui sont adressées par au moins cinq cents citoyens membres du Parlement, des conseils régionaux, de l'Assemblée de Corse, des conseils généraux des départements, du conseil général de Mayotte, de l'Assemblée de Guyane, de l'Assemblée de Martinique, des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, du Conseil de Paris, de l'assemblée de la Polynésie française, du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna, maires, maires délégués des communes associées, maires des arrondissements de Lyon et de Marseille ou membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger. Les présidents des organes délibérants des communautés urbaines, des communautés d'agglomération, les présidents des communautés de communes, le président de la Polynésie française, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France peuvent également, dans les mêmes conditions, présenter un candidat à l'élection présidentielle. Les présentations doivent parvenir au Conseil constitutionnel au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures. Lorsqu'il est fait application des dispositions du cinquième alinéa de l'article 7 de la Constitution, elles doivent parvenir au plus tard le troisième mardi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures. Une candidature ne peut être retenue que si, parmi les signataires de la présentation, figurent des élus d'au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer, sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être les élus d'un même département ou d'une même collectivité d'outre-mer.

Pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent, les sénateurs représentant les Français établis hors de France et les membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger sont réputés être les élus d'un même département. Pour l'application des mêmes dispositions, les députés et le sénateur élus en Nouvelle-Calédonie et les membres des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie sont réputés être élus d'un même département d'outre-mer ou d'une même collectivité d'outre-mer. Pour l'application des mêmes dispositions, les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France sont réputés être les élus d'un même département. Aux mêmes fins, les présidents des organes délibérants des communautés urbaines, des communautés d'agglomération ou des communautés de communes sont réputés être les élus du département auquel appartient la commune dont ils sont délégués. Aux mêmes fins, les conseillers régionaux sont réputés être les élus des départements correspondant aux sections départementales mentionnées par l'article L. 338-1 du code électoral. Aux mêmes fins, les conseillers à l'Assemblée de Corse sont réputés être les élus des départements entre lesquels ils sont répartis en application des dispositions des articles L. 293-1 et L. 293-2 du même code.

Le Conseil constitutionnel doit s'assurer du consentement des personnes présentées qui, à peine de nullité de leur candidature, doivent lui remettre, sous pli scellé, une déclaration de leur situation patrimoniale conforme aux dispositions de l'article L. O. 135-1 du code électoral et l'engagement, en cas d'élection, de déposer deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat ou, en cas de démission, dans un délai d'un mois après celle-ci, une nouvelle déclaration conforme à ces dispositions qui sera publiée au Journal officiel de la République française dans les huit jours de son dépôt.

Les déclarations de situation patrimoniale remises par les candidats, dans les conditions prévues au quatrième alinéa du présent I, sont transmises à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui les rend

publiques au moins quinze jours avant le premier tour de scrutin, dans les limites définies au III de l'article LO 135-2 du code électoral.

La déclaration de situation patrimoniale remise à l'issue des fonctions dans les conditions prévues au quatrième alinéa du présent I est transmise à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Le nom et la qualité des citoyens qui ont proposé les candidats inscrits sur la liste sont rendus publics par le Conseil constitutionnel huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature.

II. Les opérations électorales sont organisées selon les règles fixées par les articles L. 1er, L. 2, L. 5 à L. 7, L. 9 à L. 21, L. 23, L. 25, L. 27 à L. 40, L. 42, L. 43, L. 45, L. 47 à L. 52-2, L. 52-4 à L. 52-11, L. 52-12, L. 52-14, L. 52-15, quatrième alinéa, L. 52-16 à L. 52-18, L. 53 à L. 55, L. 57 à L. 78, L. 85-1 à L. 111, L. 113 à L. 114, L. 116, L. 117, LO 127, L. 199, L. 200, L. 203, L. 385 à L. 387, L. 389, L. 393, L. 451 à L. 453, L. 477, L. 504 et L. 531 du code électoral, sous réserve des dispositions suivantes :

Le plafond des dépenses électorales prévu par l'article L. 52-11 du code électoral est fixé à 13,7 millions d'euros pour un candidat à l'élection du Président de la République. Il est porté à 18,3 millions d'euros pour chacun des candidats présents au second tour.

Les personnes physiques ne peuvent, dans le cadre de l'application des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, accorder des prêts et avances remboursables aux candidats.

L'obligation de dépôt du compte de campagne ainsi que la présentation de ce compte par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés s'imposent à tous les candidats. Les frais d'expertise comptable liés à l'application de l'article L. 52-12 du code électoral sont inscrits dans le compte de campagne.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve, rejette ou réforme, après procédure contradictoire, les comptes de campagne et arrête le montant du remboursement forfaitaire prévu au V du présent article. Elle se prononce dans les six mois du dépôt des comptes.

Dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales est constaté, la commission fixe une somme, égale au montant du dépassement, que le candidat est tenu de verser au Trésor public. Cette somme est recouvrée comme les créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine.

Par dérogation au quatrième alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral, les comptes de campagne des candidats sont publiés par la commission au Journal officiel dans le mois suivant l'expiration du délai prévu au deuxième alinéa du même article L. 52-12.

Pour l'application des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 52-5 et du quatrième alinéa de l'article L. 52-6 du code électoral, le délai pour la dissolution de plein droit de l'association de financement électoral et pour la cessation des fonctions du mandataire financier est fixé à un mois à compter de la publication prévue au dernier alinéa du V du présent article.

Le solde positif éventuel des comptes des associations électorales et mandataires financiers des candidats est dévolu à la Fondation de France.

Le montant de l'avance prévue au deuxième alinéa du paragraphe V du présent article doit figurer dans les recettes retracées dans le compte de campagne.

Par dérogation aux dispositions de l'article L. 55 du code électoral, le scrutin est organisé le samedi en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française et dans les ambassades et les postes consulaires situés sur le continent américain.

III. Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations et examine les réclamations dans les mêmes conditions que celles fixées pour les opérations de référendum par les articles 46, 48, 49, 50 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel arrête et proclame les résultats de l'élection qui sont publiés au Journal officiel de la République française dans les vingt-quatre heures de la proclamation. La déclaration de situation patrimoniale du candidat proclamé élu est jointe à cette publication.

Les décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques mentionnées au II du présent article peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil constitutionnel par le candidat concerné, dans le mois suivant leur notification. Pour l'examen des comptes comme des réclamations visées au premier alinéa du présent paragraphe, le président du Conseil constitutionnel désigne des rapporteurs, choisis parmi les membres du Conseil et les rapporteurs adjoints mentionnés au second alinéa de l'article 36 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Les agents de l'administration des impôts sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres du Conseil constitutionnel et de ses rapporteurs adjoints à l'occasion des enquêtes qu'ils effectuent pour contrôler les comptes de campagne des candidats à l'élection du Président de la République.

IV. Tous les candidats bénéficient, de la part de l'Etat, des mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle.

V. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application des présentes dispositions organiques ; il détermine notamment les conditions de la participation de l'Etat aux dépenses de propagande.

Lors de la publication de la liste des candidats au premier tour, l'Etat verse à chacun d'entre eux une somme de 153 000 euros, à titre d'avance sur le remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne prévu à l'alinéa suivant. Si le montant du remboursement n'atteint pas cette somme, l'excédent fait l'objet d'un reversement.

Une somme égale à 4,75 % du montant du plafond des dépenses de campagne qui leur est applicable est remboursée, à titre forfaitaire, à chaque candidat ; cette somme est portée à 47,5 % dudit plafond pour chaque candidat ayant obtenu plus de 5 % du total des suffrages exprimés au premier tour. Elle ne peut excéder le montant des dépenses du candidat retracées dans son compte de campagne.

Le remboursement total ou partiel des dépenses retracées dans le compte de campagne n'est possible qu'après l'approbation définitive de ce compte. Le remboursement forfaitaire n'est pas versé aux candidats qui ne se sont pas conformés aux prescriptions du deuxième alinéa du II du présent article, qui n'ont pas déposé leur compte de campagne au plus tard à 18 heures le onzième vendredi suivant le premier tour de scrutin ou dont le compte de campagne est rejeté pour d'autres motifs. Dans les cas où les irrégularités commises ne conduisent pas au rejet du compte, la décision concernant ce dernier peut réduire le montant du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité de ces irrégularités.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ou, en cas de recours, le Conseil constitutionnel fait publier au Journal officiel les décisions prises pour approuver, rejeter ou réformer les comptes de campagne et arrêter le montant du remboursement.

- **Article 4**

Les dispositions du code électoral auxquelles renvoient la présente loi et la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République sont applicables dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

b. Loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

- **Article 1**

Tout Français établi hors de France inscrit sur une liste électorale consulaire peut, sur sa demande, exercer son droit de vote à l'étranger pour l'élection du Président de la République conformément aux dispositions de la présente loi organique.

Section I : Listes électorales consulaires.

- **Article 2**

Nul ne peut voter à l'étranger s'il n'est inscrit sur une liste électorale consulaire.

Les articles L. 1er, L. 2, L. 5 à L. 7 du code électoral sont applicables pour l'établissement des listes électorales consulaires.

- **Article 3**

Nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales consulaires.

- **Article 4**

Est inscrit sur la liste électorale consulaire, sous réserve de satisfaire aux conditions prévues par la loi pour être électeur :

1° Tout Français établi dans la circonscription consulaire au titre de laquelle la liste électorale consulaire est dressée et qui en fait la demande ;

2° Tout Français inscrit au registre des Français établis hors de France de la circonscription consulaire, sauf opposition de sa part.

Les dispositions du présent article sont également applicables au Français qui satisfait à la condition d'âge prévue par la loi pour être électeur au plus tard à la date à laquelle la liste électorale consulaire est arrêtée. S'il est inscrit au registre des Français établis hors de France, il est informé qu'il a la faculté de s'opposer à cette inscription dans un délai fixé par le décret prévu à l'article 19 de la présente loi organique.

- **Article 5**

Une liste électorale consulaire est tenue par chaque ambassade pourvue d'une circonscription consulaire et chaque poste consulaire. Les électeurs sont répartis en autant de sections de liste que de bureaux de vote créés en raison des circonstances locales ou du nombre des électeurs.

Toutefois, en cas de nécessité, une ambassade ou un poste consulaire peut, par décret, être chargé de tenir les listes électorales consulaires dressées au titre de plusieurs circonscriptions consulaires.

- **Article 6**

Chaque liste électorale consulaire est préparée par une commission administrative siégeant à l'ambassade ou au poste consulaire, composée comme suit :

1° L'ambassadeur ou le chef de poste consulaire, selon le cas, ou leur représentant ;

2° Deux membres titulaires et deux membres suppléants désignés par l'Assemblée des Français de l'étranger après chaque renouvellement partiel ; leur mandat prend effet au 1er janvier de l'année suivant ce renouvellement. Les deux membres suppléants remplacent, dans l'ordre de leur désignation, l'un ou l'autre des titulaires en cas d'empêchement ou de décès. Le bureau de l'assemblée procède, s'il y a lieu, à ces désignations dans l'intervalle des sessions plénières. Le mandat de membre titulaire n'est pas immédiatement renouvelable. Le mandat de membre élu de l'Assemblée des Français de l'étranger est incompatible avec celui de membre d'une commission administrative.

La commission administrative est présidée par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire, selon le cas, ou leur représentant.

Elle prépare, le cas échéant, la ou les listes électorales consulaires que l'ambassade ou le poste consulaire où elle siège est chargé de tenir en application du second alinéa de l'article 5.

- **Article 7**

Les listes préparées dans les conditions prévues à l'article 6 sont arrêtées par une commission électorale de trois membres siégeant au ministère des affaires étrangères.

Cette commission est présidée par un membre ou ancien membre du Conseil d'Etat, désigné par son vice-président. Elle comprend également un magistrat ou ancien magistrat de l'ordre judiciaire, désigné par le premier président de la Cour de cassation et un magistrat ou ancien magistrat de la Cour des comptes, désigné par son premier président. Les membres de la commission sont désignés pour une durée de cinq ans renouvelable. Des suppléants en nombre égal sont nommés dans les mêmes conditions.

La liste électorale consulaire est déposée à l'ambassade ou au poste consulaire où siège la commission administrative qui l'a préparée. Cette ambassade ou ce poste en assure la publication.

Un double de la liste est conservé par la commission électorale.

- **Article 8**

La liste électorale consulaire comporte pour chaque électeur les indications prévues aux articles L. 18 et L. 19 du code électoral et, le cas échéant, celle de son rattachement à un bureau de vote et celle de son adresse électronique.

Lorsqu'un électeur est inscrit sur une liste électorale consulaire et sur une liste électorale en France, il est fait mention sur cette dernière de son choix d'exercer, durant l'année pendant laquelle cette liste électorale est en vigueur, son droit de vote à l'étranger pour tous les scrutins dont la loi électorale prévoit qu'ils se déroulent en partie à l'étranger.

Pour les mêmes élections et pour la même période, il est fait mention sur la liste électorale consulaire du choix de l'électeur d'exercer son droit de vote en France.

- **Article 9**

Sous réserve des dispositions de la présente loi organique, les dispositions de l'article L. 16, du premier alinéa de l'article L. 17, des articles L. 20, L. 23, L. 25, L. 27 à L. 29, ainsi que des articles L. 31 à L. 42 du code électoral sont applicables à l'établissement des listes électorales consulaires et au contrôle de leur régularité.

L'article L. 30 du code électoral est également applicable ; le 3° dudit article s'applique à tout Français qui atteint la condition d'âge après la date à laquelle la liste électorale consulaire a été arrêtée.

Le ministre des affaires étrangères peut déférer au tribunal administratif de Paris les opérations des commissions administratives et de la commission électorale s'il estime qu'elles sont irrégulières.

L'électeur qui a fait l'objet d'une radiation d'office ou dont l'inscription a été refusée en est averti et peut présenter ses observations. Il peut contester cette décision devant le tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris.

Tout citoyen peut réclamer devant le même tribunal l'inscription ou la radiation d'électeurs omis ou indûment inscrits.

La décision du juge du tribunal d'instance est en dernier ressort. Elle peut être déférée à la Cour de cassation qui statue définitivement sur le pourvoi.

Le juge du tribunal précité a compétence pour statuer sur les demandes d'inscription sur les listes électorales consulaires après la clôture des délais d'inscription.

Les attributions conférées au préfet et au maire par les articles susmentionnés du code électoral sont exercées par le ministre des affaires étrangères ainsi que par les ambassadeurs et les chefs de poste consulaire dans les conditions fixées par le décret prévu à l'article 19 de la présente loi organique.

Ce décret peut fixer des délais de procédure spécifiques pour faciliter le contrôle des listes électorales consulaires tant par les intéressés que par les autorités administratives et par les tribunaux.

Section I : Centres de vote et listes de centres. (abrogé)

Section II : Propagande.

- **Article 10**

Sans préjudice des dispositions des traités relatifs à la Communauté et à l'Union européennes et des actes pris pour leur application ainsi que de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et des protocoles qui lui sont annexés, toute propagande électorale à l'étranger est interdite, à l'exception :

1° De l'envoi ou de la remise aux électeurs des circulaires et bulletins de vote des candidats effectués par les ambassades et les postes consulaires ;

2° De l'affichage offert aux candidats à l'intérieur des locaux des ambassades et des postes consulaires et des bureaux de vote ouverts dans d'autres locaux.

- **Article 11**

Les interdictions des articles L. 49, L. 50 et L. 52-1 du code électoral, relatifs à certaines formes de propagande, sont applicables à l'étranger.

Section III : Vote.

- **Article 12**

Sous réserve des dispositions des articles 14 à 16 ci-après, celles des dispositions du chapitre VI du titre Ier du Livre Ier, première partie, du code électoral qui sont applicables au vote pour l'élection du Président de la République en vertu du II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, sont applicables à l'exception des articles L. 53 et L. 68.

Chaque ambassade pourvue d'une circonscription consulaire et chaque poste consulaire organise les opérations de vote pour l'élection du Président de la République. Toutefois, en cas de nécessité, une ambassade ou un poste consulaire peut, par décret, être chargé d'organiser ces opérations pour le compte de plusieurs circonscriptions consulaires.

- **Article 13**

Les électeurs inscrits sur une liste électorale consulaire peuvent exercer, sur leur demande, leur droit de vote par procuration lorsqu'ils attestent sur l'honneur être dans l'impossibilité de se rendre au bureau de vote le jour du scrutin.

Les dispositions des articles L. 72 à L. 77 du code électoral sont applicables dans les ambassades et les postes consulaires.

Pour l'application de l'article L. 73 du même code, le nombre maximal de procurations dont peut bénéficier un même mandataire est de trois.

- **Article 14**

Après chaque tour de scrutin les documents mentionnés à l'article L. 68 du code électoral sont transmis à la commission électorale mentionnée à l'article 7.

- **Article 15**

Après la clôture du scrutin, les votes sont dépouillés conformément aux dispositions du code électoral et les résultats sont immédiatement affichés dans les locaux diplomatiques ou consulaires intéressés.

Ces résultats, ainsi qu'un exemplaire des procès-verbaux, sont transmis au Conseil constitutionnel dans les délais les plus rapides.

Les opérations électorales peuvent être contestées par tout électeur et tout candidat dans les conditions prévues par la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Section IV : dispositions pénales.

- **Article 16**

Les dispositions du chapitre VII du titre Ier du livre Ier du code électoral sont applicables.

Les infractions définies à ce chapitre sont poursuivies et réprimées comme si elles avaient été commises sur le territoire de la République.

Ces infractions peuvent être constatées par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire, selon le cas, ou par leur représentant. Le procès-verbal, qui fait foi jusqu'à preuve contraire, est transmis sans délai à l'autorité judiciaire compétente.

Section V : dispositions diverses.

- **Article 17**

Les frais occasionnés par l'organisation du vote dans les ambassades et les postes consulaires en application de la présente loi sont à la charge de l'Etat.

Les dispositions de l'article L. 118 du code électoral sont applicables.

- **Article 18 (abrogé)**

Modifié par Loi n°2005-821 du 20 juillet 2005 - art. 1 JORF 22 juillet 2005 rectificatif JORF 23 juillet 2005 en vigueur le 1er janvier 2006

Abrogé par Loi n°2006-404 du 5 avril 2006 - art. 5 JORF 6 avril 2006 rectificatif JORF 15 avril 2006

- **Article 19**

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de la présente loi organique.

- **Article 20**

La présente loi est applicable au cas de référendum dans des conditions définies par décret.

c. 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.

- **Article 1**

Tous les nationaux français inscrits sur une liste électorale participent à l'élection du Président de la République.

TITRE Ier : DÉCLARATIONS ET CANDIDATURES.

- **Article 2**

Les présentations des candidats à l'élection du Président de la République sont adressées au Conseil constitutionnel à partir de la publication du décret convoquant les électeurs et doivent parvenir dans le délai prévu au deuxième alinéa du I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée.

Toutefois, dans le même délai, les présentations peuvent être déposées :

1° Dans les départements et collectivités d'outre-mer ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, auprès du représentant de l'Etat ;

2° Lorsqu'elles émanent de membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger, auprès de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire chargé de la circonscription consulaire où réside l'auteur de la présentation.

Le représentant de l'Etat, l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire assure, par la voie la plus rapide, après en avoir délivré récépissé, la notification de la présentation au Conseil constitutionnel.

- **Article 3**

Les présentations sont rédigées sur des formulaires imprimés par les soins de l'administration conformément au modèle arrêté par le Conseil constitutionnel.

Lorsque l'élection a lieu dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article 7 de la Constitution, les formulaires sont adressés par l'autorité administrative aux citoyens habilités par la loi à présenter un candidat à compter de la publication du décret convoquant les électeurs.

En cas de vacance de la présidence de la République ou d'empêchement déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, les formulaires sont adressés par l'autorité administrative aux citoyens habilités par la loi à présenter un candidat dès la publication de la déclaration du Conseil constitutionnel constatant la vacance ou le caractère définitif de l'empêchement.

- **Article 4**

La présentation, rédigée en lettres majuscules, est revêtue de la signature manuscrite de son auteur. Celui-ci précise le mandat au titre duquel, en application des dispositions du deuxième alinéa du I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée, cette présentation est effectuée. Lorsqu'elle émane d'un maire ou d'un maire délégué, elle doit être revêtue du sceau de la mairie.

- **Article 5**

Le Conseil constitutionnel fait procéder à toute vérification qu'il juge utile.

- **Article 6**

Les citoyens mentionnés au deuxième alinéa du I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée ne peuvent faire de présentation que pour un seul candidat.

En aucun cas les présentations ne peuvent faire l'objet d'un retrait après leur envoi ou leur dépôt.

- **Article 7**

Le Conseil constitutionnel, après s'être assuré de la régularité des candidatures et du consentement des candidats, en arrête la liste.

La publication de cette liste au Journal officiel doit intervenir au plus tard le troisième vendredi précédant le premier tour de scrutin. Notification en est adressée, par la voie la plus rapide, aux représentants de l'Etat dans les départements de métropole et d'outre-mer, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie ainsi qu'aux ambassadeurs et aux chefs de postes consulaires.

- **Article 8**

Le droit de réclamation contre l'établissement de la liste des candidats est ouvert à toute personne ayant fait l'objet de présentation.

Les réclamations doivent parvenir au Conseil constitutionnel avant l'expiration du jour suivant celui de la publication au Journal officiel de la liste des candidats.

Le Conseil constitutionnel statue sans délai.

- **Article 9**

Lorsque la majorité absolue des suffrages exprimés n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, les retraits éventuels sont portés à la connaissance du Conseil constitutionnel par les candidats, au plus tard à minuit le jeudi suivant le premier tour. Le Gouvernement est informé par le Conseil constitutionnel des noms des deux seuls candidats habilités à se présenter au second tour ; la publication en est immédiatement faite au Journal officiel. Notification en est en outre adressée, par la voie la plus rapide, aux représentants de l'Etat dans les départements de métropole et d'outre-mer, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie ainsi qu'aux ambassadeurs et aux chefs de postes consulaires.

TITRE II : CAMPAGNE ÉLECTORALE.

- **Article 10**

La campagne en vue de l'élection du Président de la République est ouverte le deuxième lundi précédant le premier tour de scrutin. Elle prend fin la veille du scrutin à zéro heure.

S'il y a lieu de procéder à un deuxième tour de scrutin, la campagne s'ouvre à compter du jour de la publication au Journal officiel des noms des deux candidats habilités à se présenter. Elle prend fin la veille du scrutin à zéro heure.

- **Article 11**

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est avisée sans délai par le représentant de l'Etat du dépôt par un mandataire prévu par le premier alinéa de l'article L. 52-4 du code électoral de la déclaration souscrite par lui au titre soit du premier alinéa de l'article L. 52-5, soit du premier alinéa de l'article L. 52-6 de ce code.

La commission est informée pareillement de tout changement de mandataire auquel il est procédé en application du deuxième alinéa de l'article L. 52-7 du code électoral.

- **Article 12**

Le mandataire prévu par le premier alinéa de l'article L. 52-4 du code électoral délivre à chaque donateur, quel que soit le montant du don consenti, un reçu détaché d'une formule numérotée, éditée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Le reçu délivré est produit à l'appui de toute déclaration qui ouvre droit à une réduction de l'impôt sur le revenu au titre de l'article 200 du code général des impôts.

La souche et le reçu mentionnent le montant et la date du versement ainsi que l'identité et l'adresse du domicile fiscal ou du lieu d'imposition du donateur. Le reçu est signé par le donateur.

Le reçu comporte le nom et l'adresse du mandataire prévu au premier alinéa de l'article L. 52-4 du code électoral lorsque le montant du don excède 3 000 Euros.

Les souches des reçus utilisés sont annexées aux comptes de campagne soumis au contrôle de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Elles sont accompagnées d'un relevé du compte bancaire unique ouvert par le mandataire prévu par le premier alinéa de l'article L. 52-4 du code électoral, attestant la réalité de l'encaissement des fonds correspondants. Les reçus non utilisés et les souches correspondantes sont également retournés à la commission en annexe aux comptes de campagne.

La commission peut mettre en cause la validité du reçu délivré par le mandataire prévu par le premier alinéa de l'article L. 52-4 et enregistré par lui si elle constate, lors du contrôle du compte de campagne, une irrégularité au regard des dispositions du présent article ou de celles des articles L. 52-4 à L. 52-12 et L. 52-16 du code électoral, telles qu'elles sont rendues applicables à l'élection présidentielle par le II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée.

La vente des produits commerciaux liés à la campagne est présentée, en annexe au compte de campagne, par un membre de l'ordre des experts-comptables dans un compte d'exploitation retraçant les charges, les produits et le résultat tiré de celle-ci. Le produit des collectes de dons réalisés en espèces dans les réunions publiques est détaillé par date et par réunion dans une annexe spécifique au compte de campagne.

- **Article 13**

Conformément aux dispositions organiques du IV de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée, tous les candidats bénéficient de la part de l'Etat des mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle.

Une Commission nationale de contrôle de la campagne électorale veille au respect des dites dispositions. Elle exerce les attributions prévues aux articles suivants. Elle intervient, le cas échéant, auprès des autorités compétentes pour que soient prises toutes mesures susceptibles d'assurer l'égalité entre les candidats et l'observation des règles édictées au présent titre. Elle transmet d'office à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques les irrégularités portées à sa connaissance susceptibles d'affecter les comptes de campagne des candidats.

Cette commission comprend cinq membres :

- le vice-président du Conseil d'Etat, président ;
- le premier président de la Cour de cassation ;
- le premier président de la Cour des comptes ;
- deux membres en activité ou honoraires du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, désignés par les trois membres de droit.

Les membres de droit sont, en cas d'empêchement, remplacés par ceux qui les suppléent normalement dans leur corps ; les deux autres membres de la commission sont, le cas échéant, remplacés par des suppléants désignés dans les mêmes conditions qu'eux.

La commission peut s'adjoindre des rapporteurs pris parmi les membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes.

Elle est assistée de trois fonctionnaires :

- un représentant du ministre de l'intérieur ;
- un représentant du ministre chargé de l'outre-mer ;
- un représentant du ministre des affaires étrangères.

Ces fonctionnaires peuvent être remplacés, en cas d'empêchement, par des fonctionnaires désignés dans les mêmes conditions qu'eux.

La Commission nationale de contrôle est installée le lendemain du jour de la publication du décret portant convocation des électeurs.

- **Article 13-1**

Les décisions de la Commission nationale de contrôle peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat.

- **Article 14**

La tenue des réunions publiques et la campagne par voie de presse sont régies par les dispositions des articles L. 47 et L. 48 du code électoral.

- **Article 15**

A compter de la date de début de la campagne mentionnée à l'article 10 et jusqu'au tour de scrutin où l'élection est acquise, le principe d'égalité entre les candidats doit être respecté dans les programmes d'information des sociétés nationales de programme et des services de communication audiovisuelle autorisés ou concédés en ce qui concerne la reproduction ou les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne.

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 est fixée par décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel après consultation de tous les candidats. Elle ne peut être inférieure à quinze minutes par candidat pour le premier tour. Pour le second tour, elle ne peut être inférieure à une heure, sauf en cas d'accord entre les deux candidats pour réduire cette durée.

Les temps d'émission télévisée et radiodiffusée sont utilisés personnellement par les candidats. Des personnes désignées par chaque candidat peuvent participer à ses émissions.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel veille au respect des dispositions du présent article et des règles et recommandations qu'il édicte en application de l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée.

- **Article 16**

Des emplacements spéciaux sont réservés aux affiches électorales de chaque candidat dans les conditions prévues aux articles L. 51, L. 52 et R. 28 du code électoral. Les panneaux d'affichage sont attribués dans l'ordre de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel.

- **Article 17**

Chaque candidat ne peut faire apposer, durant la campagne électorale précédant chaque tour de scrutin, sur les emplacements déterminés à l'article 16, qu'une affiche énonçant ses déclarations et une autre annonçant la tenue de ses réunions électorales et, s'il le désire, l'heure des émissions qui lui sont réservées dans les programmes des sociétés nationales de programme. Ces affiches doivent être conformes à l'article R. 27 du code électoral. Les affiches énonçant les déclarations doivent avoir une hauteur maximale de 841 millimètres et une largeur maximale de 594 millimètres. Les affiches annonçant la tenue des réunions doivent être au format 297 x 420 millimètres et ne contenir que la date et le lieu de la réunion, le nom des orateurs inscrits pour y prendre la parole et le nom du candidat.

Le texte de l'affiche énonçant les déclarations doit être uniforme pour l'ensemble du territoire de la République. Il doit être déposé auprès de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale, au plus tard à 20 heures, le troisième vendredi précédant le premier tour de scrutin, et le deuxième jeudi précédant le second tour. Ce dépôt est accompagné de la communication à la commission d'une version électronique de l'affiche.

La Commission nationale de contrôle transmet ce texte aux représentants de l'Etat dans les départements de métropole et d'outre-mer, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.

Les affiches sont imprimées et apposées par les soins du candidat ou de ses représentants.

- **Article 18**

Chaque candidat ne peut faire envoyer aux électeurs, avant chaque tour de scrutin, qu'un texte de ses déclarations sur feuillet double, répondant aux normes fixées par l'article R. 29 du code électoral.

Ce texte doit être uniforme pour l'ensemble du territoire de la République. Il doit être déposé, sous la forme d'un texte imprimé, d'un enregistrement sonore et d'une version électronique du texte et de l'enregistrement sonore,

après de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale dans les délais prévus au deuxième alinéa de l'article 17 pour le dépôt du texte des affiches.

La Commission nationale de contrôle le transmet aux représentants de l'Etat dans les départements de métropole et d'outre-mer, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Le texte des déclarations est imprimé par les soins du candidat ou de ses représentants. Après vérification de sa conformité par le représentant de l'Etat dans les départements, en Polynésie française, aux îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, l'envoi aux électeurs en est assuré par les commissions locales prévues à l'article 19.

Dès la date de l'ouverture de la campagne mentionnée à l'article 10 et après vérification par la Commission nationale de contrôle de la conformité de l'enregistrement sonore au texte imprimé, les déclarations de chaque candidat sont mises en ligne, sous forme textuelle et sonore, sur un site internet désigné par le ministre de l'intérieur.

Les commissions locales ne sont pas tenues d'assurer l'envoi des imprimés remis postérieurement à une date limite fixée pour chaque tour de scrutin par arrêté du représentant de l'Etat.

- **Article 18-1**

Lorsque, saisie en application de l'article 17 ou de l'article 18, la Commission nationale de contrôle considère que le document déposé contrevient aux dispositions législatives ou réglementaires applicables ou qu'il est de nature à altérer la sincérité du scrutin, elle le fait savoir au candidat en lui communiquant ses motifs. Elle l'invite à procéder, dans le délai qu'elle impartit, aux rectifications qu'elle tient pour nécessaires.

Si le candidat estime ne pas avoir à y procéder, il fait connaître ses observations à la commission dans le même délai.

Si, ce délai expiré, la commission considère que sa demande n'a pas reçu les suites appropriées, elle peut refuser la transmission prévue, selon le cas, aux articles 17 ou 18. Le refus est motivé.

- **Article 19**

Dans chaque département de métropole et d'outre-mer, dans chaque collectivité d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie est instituée une commission locale de contrôle, placée sous l'autorité de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale. La composition, les attributions et le fonctionnement de ces commissions sont réglés par les dispositions des articles R. 32 à R. 34 du code électoral ; ces commissions peuvent s'adjoindre des rapporteurs qui sont désignés par le président et choisis parmi les magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire ou les fonctionnaires de l'Etat, en activité ou honoraires.

Les commissions locales sont instituées par arrêté préfectoral. Elles sont installées au plus tard le quatrième vendredi précédant le scrutin, sous réserve de l'application des dispositions du cinquième alinéa de l'article 7 de la Constitution.

La commission nationale peut charger le président de la commission locale de toute mission d'investigation sur les questions relevant des attributions de la commission nationale.

- **Article 20**

Sont pris directement en charge par l'Etat :

-le coût du papier, l'impression et la mise en place des bulletins de vote et des textes des déclarations visés à l'article 18 ;

-le coût du papier, l'impression et les frais d'apposition des affiches visées à l'article 17 ;

-les dépenses provenant des opérations effectuées par les commissions instituées par les articles 13 et 19 ainsi que celles résultant de leur fonctionnement.

La prise en charge par l'Etat du coût du papier et de l'impression des textes des déclarations visées à l'article 18 ne se fait, sur présentation de pièces justificatives, que pour les déclarations produites à partir de papier de qualité écologique répondant au moins à l'un des deux critères mentionnés à l'article R. 39 du code électoral.

Lorsqu'elle constate qu'un candidat s'est trouvé dans l'impossibilité d'être approvisionné en papier répondant à l'un des deux critères mentionnés au précédent alinéa, la Commission nationale de contrôle de la campagne

électorale peut décider que les dispositions de cet alinéa ne s'appliquent pas à ce candidat. La décision refusant au candidat le bénéfice des dispositions du présent alinéa est motivée.

- **Article 21**

Les tarifs d'impression et d'affichage sont déterminés par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des finances. Ils sont fixés par arrêté du représentant de l'Etat dans les départements et collectivités d'outre-mer ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, suivant les règles fixées par l'article R. 39 du code électoral.

TITRE III : OPÉRATIONS ÉLECTORALES.

- **Article 22**

Les heures d'ouverture et de clôture du scrutin sont fixées par le décret de convocation des électeurs.

Sans préjudice des dispositions du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée, les opérations électorales sont organisées selon les règles fixées par les articles R. 40, R. 42 à R. 66-1, R. 67 à R. 96 du code électoral.

Les délégués désignés par le Conseil constitutionnel en application de l'article 48 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ont accès aux bureaux de vote et peuvent mentionner au procès-verbal des opérations de vote leurs observations.

Un exemplaire des procès-verbaux est transmis sans délai au représentant de l'Etat pour être remis à la commission de recensement visée à l'article 25.

- **Article 23**

Les bulletins de vote, d'un modèle uniforme pour tous les candidats et ne comportant que leurs nom et prénom, sont imprimés et mis à la disposition des commissions locales de contrôle par les soins de l'administration.

- **Article 24**

N'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement :

- les bulletins différents de ceux qui sont fournis par l'administration ;
- les bulletins établis au nom d'un candidat ne figurant pas sur la liste officielle arrêtée par le Conseil constitutionnel et publiée au Journal officiel avant chaque tour de scrutin en application des articles 7 et 9.

- **Article 25**

Dans chaque département de métropole et d'outre-mer, dans chaque collectivité d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, une commission de recensement, siégeant au chef-lieu, totalise, dès la clôture du scrutin et au fur et à mesure de l'arrivée des procès-verbaux, les résultats des communes ou des circonscriptions administratives.

Cette commission comprend trois magistrats, dont son président, désignés par le premier président de la cour d'appel.

- **Article 26**

Un représentant de chacun des candidats peut assister aux opérations de la commission et demander, éventuellement, l'inscription au procès-verbal de ses réclamations.

- **Article 27**

Le président de la commission doit se tenir en liaison avec le délégué que le Conseil constitutionnel a pu désigner pour suivre sur place le déroulement des opérations électorales, en application du III de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée.

Il fournit toutes informations et communique tous documents que ce délégué juge utiles pour l'accomplissement de sa mission.

- **Article 28**

La commission tranche les questions que peut poser, en dehors de toute réclamation, le décompte des bulletins, et procède aux rectifications nécessaires, sans préjudice toutefois du pouvoir d'appréciation du Conseil constitutionnel.

Le recensement des votes doit être achevé au plus tard le lundi qui suit le scrutin, à minuit. Les résultats sont consignés dans des procès-verbaux établis en double exemplaire et signés de tous les membres de la commission. Le premier exemplaire est transmis sans délai au Conseil constitutionnel ; y sont joints avec leurs annexes les procès-verbaux des opérations de vote dans les communes ou circonscriptions administratives qui portent mention de réclamations présentées par les électeurs. Le deuxième exemplaire est déposé aux archives départementales.

- **Article 29**

Le recensement général des votes est effectué sous la surveillance du Conseil constitutionnel, à son siège. Il en est dressé procès-verbal.

Si, au premier tour, la majorité absolue n'est pas atteinte, le Conseil constitutionnel fait connaître, au plus tard le mercredi, à 20 heures, le nombre des suffrages obtenus par chacun des candidats en présence.

Le Conseil constitutionnel proclame les résultats de l'ensemble de l'élection dans les dix jours qui suivent le scrutin où la majorité absolue des suffrages exprimés a été atteinte par un des candidats.

TITRE IV : CONTENTIEUX ET DISPOSITIONS DIVERSES. (abrogé)

TITRE IV : CONTENTIEUX.

- **Article 30**

Tout électeur a le droit de contester la régularité des opérations en faisant porter au procès-verbal des opérations de vote mention de sa réclamation.

Le représentant de l'Etat, dans un délai de quarante-huit heures suivant la clôture du scrutin, défère directement au Conseil constitutionnel les opérations d'une circonscription de vote dans laquelle les conditions et formes légales ou réglementaires n'ont pas été observées.

Tout candidat peut également, dans le même délai de quarante-huit heures, déférer directement au Conseil constitutionnel l'ensemble des opérations électorales.

- **Article 31**

Les décisions statuant définitivement sur les comptes de campagne des candidats sont publiées au Journal officiel et notifiées au ministre de l'intérieur.

TITRE V : DISPOSITIONS PARTICULIERES A L'OUTRE-MER

Chapitre Ier : Dispositions applicables à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Polynésie française, aux îles Wallis et Futuna et à la Nouvelle-Calédonie

- **Article 32**

Pour l'application des dispositions du présent décret et de celles du code électoral (partie Réglementaire) auxquelles il renvoie, il y a lieu de faire application des dispositions suivantes du même code :

1° A Mayotte, de l'article R. 285 ;

2° A Saint-Barthélemy, des articles R. 304 et R. 306 ;

3° A Saint-Martin, des articles R. 319 et R. 321 ;

4° A Saint-Pierre-et-Miquelon, des articles R. 334 et R. 336 ;

5° En Polynésie française, de l'article R. 202 ;

6° Dans les îles Wallis et Futuna, des articles R. 203 et R. 213-1 ;

7° En Nouvelle-Calédonie, des articles R. 201 et R. 213.

- **Article 33**

Pour l'application du premier alinéa de l'article 12, la référence à l'article 200 du code général des impôts est remplacée par la référence aux dispositions correspondantes applicables localement.

- **Article 34**

Pour l'application de l'article 15, lorsqu'il n'existe pas de service de télévision relevant du secteur public de la communication audiovisuelle, seules les émissions de la campagne électorale radiodiffusées sont retransmises.

En outre, ne sont pas diffusées les émissions, notamment télévisées, qu'il est impossible, en raison des décalages horaires ou des délais d'acheminement des enregistrements, de diffuser outre-mer avant la clôture de la campagne électorale. Ne sont pas non plus diffusées les émissions dont la diffusion, bien qu'elle soit possible en temps utile, aurait pour effet, compte tenu des dispositions qui précèdent, de rompre l'égalité entre les candidats.

- **Article 35**

Le deuxième exemplaire des documents mentionnés à l'article 28 est déposé aux archives dans les mêmes conditions que les autres archives de l'Etat.

Chapitre II : Dispositions particulières à la Polynésie française, aux îles Wallis et Futuna et à la Nouvelle-Calédonie.

- **Article 36**

Pour l'application des dispositions de l'article 12 renvoyant à celles des articles L. 52-4 à L. 52-12 du code électoral, il y a lieu de faire application des dispositions de l'article L. 392 du même code.

Pour l'application du troisième alinéa du même article, il y a lieu de lire : "363 600 F CFP", au lieu de : "3 000 euros".

- **Article 37**

Pour l'application de l'article 16, en dehors des chefs-lieux des communes ou, dans les îles Wallis et Futuna, des circonscriptions territoriales, des emplacements spéciaux sont réservés aux affiches électorales de chaque candidat par les chefs de subdivision administrative ou, dans les îles Wallis et Futuna, par l'administrateur supérieur, à raison d'un panneau de superficie égale par candidat à côté de chaque bureau de vote.

- **Article 38**

Le représentant de l'Etat prend toutes mesures pour que la commission de recensement soit en possession en temps utile des procès-verbaux et des pièces annexes émanant des bureaux de vote.

Au cas où, en raison de l'éloignement des bureaux de vote, des difficultés de communication ou, pour toute autre cause, les procès-verbaux ne parviendraient pas à la commission en temps utile, celle-ci est habilitée à se prononcer au vu des télégrammes, des télécopies ou des courriers électroniques des maires ou des délégués du représentant de l'Etat constatant respectivement les résultats des bureaux de vote des communes et ceux des bureaux de vote de leurs circonscriptions, et contenant les contestations formulées avec l'indication de leurs motifs et de leurs auteurs.

Dès l'achèvement de ses travaux, la commission de recensement adresse les résultats complets du recensement au Conseil constitutionnel par la voie la plus rapide, en priorité absolue, en indiquant le cas échéant les contestations des électeurs consignées au procès-verbal.

Chapitre III : Dispositions particulières aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon

- **Article 39**

En cas de nécessité, la transmission des résultats des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon peut être faite dans les conditions définies à l'article 38.

- **Article 39-1**

Les dispositions de la partie réglementaire du code électoral auxquelles renvoie le présent décret sont applicables dans leur rédaction en vigueur à la date de publication du décret n° 2015-1206 du 30 septembre 2015.

- **Article 40**

Le Premier ministre, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, la garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de l'intérieur, le ministre des affaires étrangères, la ministre de la culture et de la communication et le secrétaire d'Etat à l'outre-mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

d. Code électoral

Partie législative

Livre Ier : Election des députés, des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires

Titre Ier : Dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires

Chapitre V : Propagande

- **Article L.49**

A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents.

A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est également 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.

- **Article L.49-1**

A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit 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.

- **Article L.50**

Il est interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats.

- **Article L.50-1**

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, aucun numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit ne peut être porté à la connaissance du public par un candidat, une liste de candidats ou à leur profit.

- **Article L.52-1**

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.

Chapitre V bis : Financement et plafonnement des dépenses électorales

- **Article L.52-4**

Tout candidat à une élection déclare un mandataire conformément aux articles L. 52-5 et L. 52-6 au plus tard à la date à laquelle sa candidature est enregistrée. Ce mandataire peut être une association de financement électoral, ou une personne physique dénommée " le mandataire financier ". Un même mandataire ne peut être commun à plusieurs candidats.

Le mandataire recueille, pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne.

Il règle les dépenses engagées en vue de l'élection et antérieures à la date du tour de scrutin où elle a été acquise, à l'exception des dépenses prises en charge par un parti ou groupement politique. Les dépenses antérieures à sa désignation payées directement par le candidat ou à son profit, ou par l'un des membres d'un binôme de candidats ou au profit de ce membre, font l'objet d'un remboursement par le mandataire et figurent dans son compte bancaire ou postal.

En cas d'élection anticipée ou partielle, ces dispositions ne sont applicables qu'à compter de l'événement qui rend cette élection nécessaire.

Les dispositions du présent article ne sont applicables ni à l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 9 000 habitants, ni à l'élection des membres de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna et du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les circonscriptions électorales de moins de 9 000 habitants.

Chapitre VI : Vote

Section 5 : Commissions de contrôle des opérations de vote

- **Article L.85-1**

Dans toutes les communes de plus de 20 000 habitants, il est institué des commissions de contrôle des opérations de vote qui sont chargées de vérifier la régularité de la composition des bureaux de vote ainsi que celle des opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de dénombrement des suffrages et de garantir aux électeurs ainsi qu'aux candidats ou listes en présence le libre exercice de leurs droits.

La commission est obligatoirement présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire. Elle peut s'adjoindre des délégués choisis parmi les électeurs du département.

Son président, ses membres et ses délégués procèdent à tous contrôles et vérifications utiles. Ils ont accès à tout moment aux bureaux de vote et peuvent exiger l'inscription de toutes observations au procès-verbal, soit avant la proclamation des résultats du scrutin, soit après.

Les maires et les présidents de bureau de vote sont tenus de fournir tous les renseignements et de communiquer tous les documents nécessaires à l'exercice de cette mission.

A l'issue de chaque tour de scrutin, la commission dresse, s'il y a lieu, un rapport qui est adressé à la préfecture et joint au procès-verbal des opérations de vote.

La composition ainsi que les conditions de désignation et de fonctionnement des commissions instituées en application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

e. Code général des collectivités territoriales

DEUXIÈME PARTIE : LA COMMUNE

LIVRE Ier : ORGANISATION DE LA COMMUNE

TITRE Ier : NOM ET TERRITOIRE DE LA COMMUNE

CHAPITRE III : Création d'une commune nouvelle

Section 2 : Création, au sein d'une commune nouvelle, de communes déléguées

Article L.2113-10

Des communes déléguées reprenant le nom et les limites territoriales de l'ensemble des anciennes communes dont la commune nouvelle est issue sont instituées au sein de celle-ci, sauf lorsque les délibérations concordantes des conseils municipaux prises en application de l'article L. 2113-2 ont exclu leur création. Le conseil municipal de la commune nouvelle peut décider la suppression des communes déléguées dans un délai qu'il détermine.

Lors de l'extension d'une commune nouvelle à une ou plusieurs communes, les communes déléguées préexistantes sont maintenues, sauf décision contraire des conseils municipaux ou du conseil municipal de la commune nouvelle dans les conditions prévues au premier alinéa du présent article.

La commune nouvelle a seule la qualité de collectivité territoriale.

Article L.2113-11

La création au sein d'une commune nouvelle de communes déléguées entraîne de plein droit pour chacune d'entre elles :

1° L'institution d'un maire délégué ;

2° La création d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée.

LIVRE V : DISPOSITIONS PARTICULIÈRES

TITRE Ier : PARIS, MARSEILLE ET LYON

CHAPITRE Ier : Dispositions communes

Section 1 : Organisation

Sous-section 2 : Le maire d'arrondissement

Article L.2511-25

Modifié par LOI n°2013-713 du 5 août 2013 - art. 2

Le conseil d'arrondissement est présidé par le maire d'arrondissement. Le maire d'arrondissement est élu au sein du conseil d'arrondissement. Les fonctions de maire de la commune et de maire d'arrondissement sont incompatibles.

L'élection du maire d'arrondissement qui suit le renouvellement général du conseil municipal a lieu huit jours après celle du maire de la commune. Le conseil d'arrondissement est, à cette occasion, exceptionnellement convoqué par le maire de la commune.

Le conseil d'arrondissement désigne également en son sein, parmi les conseillers municipaux et les conseillers d'arrondissement, un ou plusieurs adjoints. Le nombre de ceux-ci ne peut excéder 30 % du nombre total des membres du conseil d'arrondissement sans pouvoir toutefois être inférieur à quatre.

Sous réserve des dispositions des alinéas précédents, sont applicables au maire d'arrondissement et à ses adjoints les dispositions des articles L. 2122-4 à L. 2122-7-2, des premier et deuxième alinéas de l'article L. 2122-8, des premier et troisième alinéas de l'article L. 2122-10, des articles L. 2122-12, L. 2122-15, L. 2122-16, du second alinéa de l'article L. 2122-18 de l'article L. 3122-3 et de l'article L. 4133-3. En cas d'application de l'article L. 2122-15, le représentant de l'Etat dans le département informe le maire de la commune de la démission du maire d'arrondissement ou de ses adjoints.

L'élection du maire d'arrondissement et de ses adjoints peut être arguée de nullité dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre les élections du conseil municipal. Lorsque l'élection est annulée ou que, pour toute autre cause, le maire d'arrondissement ou ses adjoints ont cessé leurs fonctions, le conseil d'arrondissement est convoqué pour procéder au remplacement dans le délai de quinzaine.

NOTA :

Cet article a été modifié par la loi n° 2013-713 du 5 août 2013 fixant le nombre et la répartition des sièges de conseiller de Paris. Conformément à son article 3, l'article dans sa version modifiée par la loi du 5 août 2013 s'applique à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux et communautaires prévu les 23 et 30 mars 2014, y compris aux opérations préparatoires à ce scrutin.

C. Rapports et observations sur l'élection présidentielle de 2012

[Lien vers le site du Conseil constitutionnel](#)

D. Jurisprudence administrative

- CE, 7 mars 2007, n° 300385

Considérant que le Conseil supérieur de l'audiovisuel a pris le 7 novembre 2006 une recommandation à l'intention de l'ensemble des services de radio et de télévision en vue de l'élection présidentielle destinée, notamment, à fixer les règles applicables au traitement de l'actualité électorale liée à la campagne présidentielle ; qu'il a distingué, d'une part, une période préliminaire, allant du 1er décembre 2006 jusqu'à la veille de la publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel, d'autre part, une période intermédiaire, courant du jour de la publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel jusqu'à la veille de l'ouverture de la campagne, soit le dimanche 8 avril 2007, et enfin la période de campagne, courant du lundi 9 avril 2007 jusqu'au second tour de scrutin, le dimanche 6 mai 2007 ; que, selon cette recommandation, les services de radio et de télévision doivent appliquer, pendant la période préliminaire, un principe d'équité pour les temps de parole et d'antenne des candidats déclarés ou présumés, pendant la période intermédiaire un principe d'égalité pour le temps de parole des candidats figurant sur la liste établie par le Conseil constitutionnel et un principe d'équité pour leur temps d'antenne, et pendant la période de campagne un principe d'égalité pour le temps de parole et le temps d'antenne des candidats ; que Mme A demande l'annulation de cette recommandation en tant, d'une part, qu'elle fixe au 1er décembre 2006 la date à laquelle débute la période préliminaire et, d'autre part, qu'elle définit les critères permettant d'apprécier le respect du principe d'équité dans le traitement de l'information électorale ;

Considérant, d'une part, que l'article 1er de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication dispose : « La communication au public par voie électronique est libre. / L'exercice de cette liberté ne peut être limité que dans la mesure requise, d'une part, par le respect de la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion () » ; que l'article 3-1 de cette loi permet au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'adresser aux éditeurs et distributeurs de services de radio et de télévision des recommandations relatives au respect des principes énoncés dans cette loi ; qu'aux termes de l'article 13 de la même loi : « Le Conseil supérieur de l'audiovisuel assure 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 (...) » ; qu'enfin, en vertu de l'article 16 de la même loi : « Le Conseil supérieur de l'audiovisuel fixe les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales que les sociétés mentionnées à l'article 44 sont tenues de produire et de programmer. Les prestations fournies à ce titre font l'objet de dispositions insérées dans les cahiers des charges / Pour la durée des campagnes électorales, le Conseil adresse des recommandations aux éditeurs des services de radio et de télévision autorisés ou ayant conclu une convention en vertu de la présente loi » ;

Considérant, d'autre part, que le premier alinéa de l'article 10 du décret du 8 mars 2001 portant application de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel fixe au deuxième lundi précédant le premier tour de scrutin l'ouverture de la campagne en vue de l'élection du Président de la République ; qu'aux termes de l'article 15 de ce décret : « A compter de la date de début de la campagne mentionnée à l'article 10 et jusqu'au tour de scrutin où l'élection est acquise, le principe d'égalité entre les candidats doit être respecté dans les programmes d'information des sociétés nationales de programme et des services de communication audiovisuelle autorisés ou concédés en ce qui concerne la reproduction ou les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne () / Le Conseil supérieur de l'audiovisuel veille au respect des dispositions du présent article et des règles et recommandations qu'il édicte en application de l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée » ;

Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que, pendant la période précédant la campagne électorale officielle en vue de l'élection du Président de la République définie à l'article 10 du décret du 8 mars 2001, régie par l'article 15 de ce même décret, il appartient au Conseil supérieur de l'audiovisuel, en vertu des articles 1er, 3-1, et 13 de la loi du 30 septembre 1986, de prendre des recommandations à l'intention des services de radio et de télévision afin d'assurer le respect du principe de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion ; que la durée des campagnes électorales mentionnée au second alinéa de l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986 ne se référant pas, contrairement à ce que soutient Mme A, à la période de prise en compte des dépenses électorales fixée par l'article L. 52-4 du code électoral, rendu applicable à l'élection du Président de la République par le II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, le Conseil supérieur n'était pas tenu de fixer le point de départ de la période préliminaire au 1er avril 2006 ; qu'il a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation et sans méconnaître, ni l'article 10 de la convention

européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni l'article 3 du premier protocole additionnel à cette convention, fixer cette dernière date au 1er décembre 2006 ; que Mme A n'est dès lors pas fondée à soutenir que la recommandation serait illégale sur ce point ;

Considérant, en second lieu, que la recommandation attaquée, ainsi que le guide d'application annexé, définissent le principe d'équité entre les candidats devant être respecté dans le traitement de l'actualité électorale en fixant deux critères tirés respectivement de la « représentativité des candidats » et de leur « capacité à manifester concrètement l'intention affirmée d'être candidat » ; qu'ils précisent que la représentativité peut être évaluée en « prenant en compte en particulier les résultats obtenus par le candidat ou la formation politique qui le soutient aux plus récentes élections », tandis que la capacité à manifester concrètement l'intention d'être candidat peut l'être au regard d'éléments tels que, par exemple, « l'organisation de réunions publiques, la participation à des débats, la contribution à des tribunes, la création d'instruments de communications spécifiques ou encore la désignation d'un mandataire financier » ;

Considérant qu'une telle définition du principe d'équité n'implique pas, contrairement à ce que soutient Mme A, de discrimination entre ceux des candidats qui l'ont été lors d'élections antérieures et ceux qui ne l'ont jamais été, en méconnaissance du principe de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion et du principe d'égalité, dès lors qu'il résulte de ses termes mêmes que les résultats pris en compte ne sont pas ceux de la précédente élection présidentielle mais de toutes les élections récentes et qu'ils ne constituent pas le seul critère pour la mesure de l'équité et enfin que les autres éléments, que les services de radio et de télévision sont appelés à prendre en considération, sont de nature à permettre d'assurer un traitement équitable des candidats à l'élection présidentielle qui ne se sont présentés à aucune élection antérieure ; que cette définition ne méconnaît ni l'objectif constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la norme, ni l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni enfin l'article 3 du premier protocole additionnel à cette convention ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mme A n'est pas fondée à demander l'annulation de la recommandation 2006-7 du 7 novembre 2006 du Conseil supérieur de l'audiovisuel relative à l'élection présidentielle de 2007 ; que, par voie de conséquence, ses conclusions aux fins d'injonction doivent être rejetées ;

E. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

1. Sur la liste des élus habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle

- **Décision n° 76-65 DC du 14 juin 1976 – Loi organique modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel**

1. Considérant que la loi organique dont le Conseil constitutionnel est saisi, avant promulgation, aux fins d'appréciation de sa conformité à la Constitution, a pour objet, en modifiant les deuxième et dernier alinéas du I ainsi que le II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, d'augmenter le nombre des signataires de présentations requis pour la validité des candidatures à l'élection présidentielle, tout en limitant l'exercice de ce droit aux titulaires d'un mandat électif, d'élever le nombre des départements ou territoires d'outre-mer dont ces signataires doivent être les élus, sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être les élus d'un même départements ou territoire d'outre-mer, enfin, de prescrire que soient rendus publics, dans la limite du nombre exigé pour la validité de la candidature, le nom et la qualité des citoyens qui ont proposé les candidats inscrits sur la liste établie par le Conseil constitutionnel au vu de ces présentations ;

2. Considérant que ce texte, pris dans la forme exigée par l'article 6, deuxième alinéa, de la Constitution et dans le respect de la procédure prévue à l'article 46 n'est contraire à aucune disposition de la Constitution ;

- **Décision n° 87-235 DC du 5 janvier 1988 - Loi organique modifiant l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, afin d'élargir aux conseillers régionaux le droit de présentation des candidats à cette élection**

1. Considérant que la loi organique dont le Conseil constitutionnel est saisi aux fins d'appréciation de sa conformité à la Constitution reprend en premier lieu les dispositions issues de la loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976 ; que celles-ci fixent à cinq cents le nombre de présentations requises pour la validité des candidatures à l'élection présidentielle, énumèrent les catégories de citoyens habilités à présenter un candidat et déterminent le nombre des départements ou territoires d'outre-mer dont les signataires doivent être les élus, sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être les élus d'un même département ou territoire d'outre-mer ;

2. Considérant qu'en se bornant à reprendre les dispositions de la loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976 malgré les modifications apportées au statut de Mayotte par la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 et à celui de l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon par la loi n° 85-595 du 11 juin 1985, la loi organique présentement examinée n'a pas entendu priver les citoyens habilités titulaires de mandats électifs au sein de ces collectivités territoriales du droit de présentation des candidats à l'élection présidentielle, ce qui d'ailleurs eût été contraire au principe d'égalité ;

3. Considérant en second lieu que la loi organique présentement examinée a pour objet d'étendre le droit de présentation des candidats à l'élection présidentielle aux conseillers régionaux ;

4. Considérant que ce texte, pris dans la forme exigée par l'article 6, deuxième alinéa, de la Constitution, et dans le respect de la procédure prévue à l'article 46, n'est contraire à aucune disposition de la Constitution ;

- **Décision n° 87-236 DC du 5 janvier 1988 - Loi organique complétant l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel**

1. Considérant que la loi organique dont le Conseil constitutionnel est saisi aux fins d'appréciation de sa conformité à la Constitution a pour objet d'étendre aux membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger le droit de présentation des candidats à l'élection du Président de la République ; qu'elle précise également que, pour l'application des dispositions qui déterminent le nombre des départements ou territoires dont les signataires de présentations doivent être les élus, les sénateurs représentant les Français établis hors de France et les membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger sont réputés être les élus d'un même département ou territoire ;

2. Considérant que ce texte, pris dans la forme exigée par l'article 6, deuxième alinéa, de la Constitution et dans le respect de la procédure prévue à l'article 46, n'est contraire à aucune disposition de la Constitution,

- **Décision n° 2001-443 DC du 1 février 2001 - Loi organique modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel**

1. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été adoptée sur le fondement du second alinéa de l'article 6 de la Constitution et dans le respect des règles de procédure prévues par l'article 46 de celle-ci ;
2. Considérant que cette loi organique comporte six articles ; que les articles 1er à 4 modifient l'article 3 de la loi susvisée du 6 novembre 1962 ; que l'article 5 se borne à convertir en euros une somme exprimée en francs dans la loi organique susvisée du 31 janvier 1976 ; qu'enfin l'article 6 fixe les dates d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions ;
3. Considérant que l'article 1er ajoute aux catégories de citoyens habilités à présenter des candidats à l'élection du Président de la République les " maires délégués des communes associées ", les " maires des arrondissements de Lyon et de Marseille ", ainsi que " les présidents des organes délibérants des communautés urbaines, des communautés d'agglomération ou des communautés de communes et les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France " ; que le 2° de l'article 4 porte du quart à la moitié du plafond prévu au deuxième alinéa du II de l'article 3 de la loi susvisée du 6 novembre 1962 le remboursement forfaitaire accordé à chaque candidat ayant obtenu plus de 5 p. 100 du total des suffrages exprimés au premier tour ; que le 3° du même article prévoit que ce remboursement n'est pas accordé aux candidats ayant dépassé le plafond des dépenses électorales, ou ayant déposé tardivement leur compte de campagne, ou encore dont le compte de campagne a été rejeté, " sauf décision contraire du Conseil constitutionnel dans les cas où la méconnaissance des dispositions applicables serait non intentionnelle et de portée très réduite " ; que les autres dispositions de la loi examinée mettent en oeuvre les observations susvisées du Conseil constitutionnel, tout en rendant applicables à l'élection du Président de la République certaines modifications du code électoral intervenues depuis l'entrée en vigueur de la loi organique susvisée du 20 janvier 1995 ;
4. Considérant que ces dispositions ne sont contraires à aucune règle ni à aucun principe de valeur constitutionnelle ; qu'il y a lieu par suite pour le Conseil constitutionnel de déclarer conforme à la Constitution la loi organique soumise à son examen ;

- **Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007 - Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer**

- Sur l'article 6 de la Constitution :

3. Considérant qu'en vertu de l'article 6 de la Constitution, une loi organique fixe les modalités de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct ;
4. Considérant que l'article 10 de la loi organique ainsi que le III de son article 18 modifient l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, afin de l'adapter aux nouvelles dispositions statutaires ; qu'en particulier, ils étendent aux conseillers territoriaux de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, qui ne seront élus qu'après l'élection présidentielle organisée en avril et mai 2007, la faculté de présenter un candidat ; qu'ils maintiennent cette faculté en faveur des conseillers généraux de Saint-Pierre-et-Miquelon, lesquels seront dénommés conseillers territoriaux à compter de la promulgation de la présente loi organique ;
5. Considérant que les dispositions de la loi organique prises sur le fondement de l'article 6 de la Constitution ne sont pas contraires à celle-ci ;

- **Décision n° 2011-636 DC du 21 juillet 2011 - Loi organique relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution**

1. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été prise sur le fondement des articles 6, 25, 64, 71, 71-1, 72-2, 73 et 74 de la Constitution ; qu'elle a pour objet principal de tirer les conséquences de la transformation des départements et régions de Guyane et de Martinique en des collectivités territoriales à statut particulier exerçant à la fois les compétences d'un département d'outre-mer et d'une région d'outre-mer ; que le projet dont elle est issue a été déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat ; qu'il a été soumis à la délibération et au vote du Parlement dans les conditions prévues à l'article 46 de la Constitution ; que sa procédure d'adoption est donc conforme à la Constitution ;

- SUR LES DISPOSITIONS RELEVANT DE L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION :

2. Considérant qu'aux termes de l'article 73 de la Constitution : « Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

« Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement.

« Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

« Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

« La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion. Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

« La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités »

3. Considérant que l'article 2 de la loi organique modifie le régime des habilitations prises sur le fondement des dispositions précitées ; qu'il prévoit notamment que la demande d'habilitation doit être transmise à l'Assemblée nationale et au Sénat par le Premier ministre lorsqu'elle porte sur l'adaptation d'une disposition législative ou sur la fixation de règles relevant du domaine de la loi ; que l'habilitation peut être accordée par un décret en Conseil d'État lorsqu'elle n'intervient que dans le domaine réglementaire ; que la durée des habilitations, qui ne peut en principe aller au-delà du renouvellement de l'assemblée délibérante, peut toutefois, si la loi ou le décret en Conseil d'État le prévoient, être prorogée, par délibération motivée adoptée dans les six mois suivant le renouvellement de cette assemblée, pour une durée ne pouvant aller au-delà de son prochain renouvellement ; que ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution ;

4. Considérant que les articles 1er et 4 de la loi organique ont pour objet de tirer les conséquences de la création des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique pour ce qui concerne les habilitations prévues par l'article 73 de la Constitution ; que l'article 1er supprime la référence aux départements et régions de Guyane et de Martinique dans les quatrième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales ; que l'article 4 insère les dispositions relatives aux habilitations applicables à ces collectivités dans la septième partie de ce code ; que ces nouvelles dispositions sont conformes à la Constitution sous la même réserve que celle énoncée dans le considérant 37 de la décision du Conseil constitutionnel du 15 février 2007 susvisée ; qu'ainsi les habilitations qui tendent à adapter une disposition législative ou à fixer des règles relevant du domaine de la loi ne peuvent être accordées que par le Parlement et non par le Gouvernement habilité à intervenir dans le domaine de la loi sur le fondement de l'article 38 de la Constitution ;

- SUR LES AUTRES DISPOSITIONS :

5. Considérant que les dispositions de la loi organique prises sur le fondement des articles 6, 25, 64, 71, 71-1, 72-2 et 74 de la Constitution ne sont pas contraires à la Constitution,

2. Sur les règles de transmission et de publication des présentations des candidats à l'élection présidentielle

- Décision n°2012-233 QPC du 22 février 2012 - Mme Marine LE PEN [Publication du nom et de la qualité des citoyens élus habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle]

- SUR LE FOND :

5. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution : « Le suffrage. . . Est toujours universel, égal et secret » ; que les principes d'égalité et de secret du suffrage s'appliquent à l'élection présidentielle ; qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution : « La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et des groupements politiques à la vie démocratique de la Nation » ; que le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions est un fondement de la démocratie ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La Loi. . . Doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

7. Considérant que le cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée détermine certaines des modalités selon lesquelles le Conseil constitutionnel établit, préalablement à la tenue de l'élection présidentielle, la liste des candidats à cette élection ; que la présentation de candidats par les citoyens élus habilités ne saurait être assimilée à l'expression d'un suffrage ; que, par suite, le grief tiré de ce que les dispositions contestées méconnaîtraient, à l'égard de ces citoyens élus, les principes d'égalité et de secret du suffrage est inopérant ;

8. Considérant que les dispositions contestées assurent une publicité des choix de présentation des candidats à l'élection présidentielle par les citoyens élus habilités ; qu'en instaurant une telle publicité, le législateur a entendu favoriser la transparence de la procédure de présentation des candidats à l'élection présidentielle ; que cette publicité ne saurait en elle-même méconnaître le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions ;

9. Considérant que la publication des présentations de candidats à l'élection présidentielle est limitée aux cinq cents présentations requises pour être candidat et n'inclut ni les présentations surabondantes ni les présentations accordées à des personnes n'ayant pas obtenu le nombre requis de présentations pour être candidat ; que, selon la décision du Conseil constitutionnel du 24 février 1981 susvisée, les présentations publiées sont choisies par tirage au sort ; qu'en limitant à cinq cents le nombre de présentations rendues publiques, le législateur a entendu que la liste des candidats soit établie sur le fondement du même nombre de présentations pour chacun des candidats ; que l'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; que, s'il résulte des dispositions contestées une différence de traitement entre les citoyens qui ont présenté un candidat, en ce que la probabilité de voir leur nom et leur qualité publiés varie en fonction du nombre de présentations dont les candidats ont fait l'objet, cette différence de traitement est en rapport direct avec l'objectif poursuivi par le législateur d'assurer la plus grande égalité entre les candidats inscrits sur la liste établie par le Conseil constitutionnel ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance du principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions et du principe d'égalité devant la loi doivent être rejetés ; que le cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée n'est contraire à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

- Décision n° 2012-155 PDR du 21 juin 2012 - Observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012

I. - Les règles de présentation des candidats

A. - La règle des 500 présentations par des élus habilités

La procédure actuelle, dite communément des « parrainages », prévue par le paragraphe I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, réserve l'accès au premier tour de scrutin aux personnes présentées par au moins 500 élus habilités (issus d'au moins trente départements, sans qu'aucun département ne compte plus d'un dixième des « parrains »).

À la suite de son instauration en 1976, cette procédure a été suivie sans discontinuité depuis sa première mise en oeuvre, à l'occasion de l'élection présidentielle de 1981. Ainsi, elle a déjà été appliquée à six scrutins successifs s'étendant sur un peu plus de trente ans. Cependant, certaines catégories d'élus habilités à présenter un candidat ont été élargies ou ajoutées à la liste initiale au cours de cette période.

À l'exception du scrutin de 2002, cette procédure a conduit à un nombre de candidats relativement stable depuis 1981, comme le montre le tableau suivant :

Année de l'élection-----	Nombre de candidats
1981-----	10
1988-----	9
1995-----	9
2002-----	16
2007-----	12
2012-----	10

Les deux principaux objectifs poursuivis par ce dispositif de présentation ont été atteints en 2012. D'une part, ont été écartées du scrutin des candidatures régionalistes ou purement « fantaisistes ». D'autre part, les candidats représentant tous les grands courants de la vie politique française ont à nouveau pu être présents au premier tour du scrutin.

On constate cependant que plusieurs candidats ont obtenu une faible, voire très faible, part des suffrages exprimés lors du premier tour. De fait, l'actuel dispositif de présentation ne réserve pas l'accès au premier tour de scrutin aux seuls candidats qui bénéficient d'un minimum de représentativité dans la vie politique française. En outre, ce dispositif suscite des débats et laisse subsister une incertitude sur la possibilité de participer au premier tour du scrutin de représentants de certaines formations politiques, présentes lors de scrutins précédents, qui ont obtenu en définitive un très grand nombre de voix.

Si une modification était envisagée pour retenir de nouvelles règles de présentation des candidats, elle devrait être soigneusement examinée afin de préserver les acquis du dispositif actuel et d'être applicable sans difficultés, notamment dans le cas d'une élection provoquée par la vacance de la présidence de la République, pour laquelle les délais d'organisation sont raccourcis.

En tout état de cause, le système actuel engendre des difficultés dans l'organisation de la campagne électorale, en particulier dans les médias. Les règles qui s'y appliquent devraient être aménagées, notamment quant au principe de l'égalité de traitement entre les candidats dans les médias audiovisuels (voir II.).

B. - La réception et le contrôle des présentations par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a veillé au respect, tant dans la lettre que dans l'esprit, des règles de présentation d'un candidat à l'élection du Président de la République. Il a ainsi été conduit à rappeler, en 2012 comme précédemment en 2007, que la présentation d'un candidat est un acte personnel et volontaire qui ne peut donner lieu ni à marchandage ni à rémunération. Il a notamment déféré à l'autorité judiciaire, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, un agissement isolé tendant, sous couvert de loterie, à l'achat de présentations d'une manière incompatible avec la dignité qui sied aux opérations concourant à toute élection.

D'une manière plus générale, le Conseil constitutionnel s'est interrogé sur la possible instrumentalisation de cette procédure dans le débat public, du fait de la diffusion de rumeurs tendant à suggérer tantôt que telle personne dispose de présentations en nombre suffisant, même avant l'ouverture de la période de dépôt de ces documents au Conseil constitutionnel, tantôt, à l'inverse, de faire accroire qu'elle en dispose en quantité insuffisante, afin d'influer sur les éventuels présentateurs.

Faute de texte encadrant les modalités d'acheminement des formulaires de présentation vers le Conseil constitutionnel, il était jusqu'à présent toléré que des formulaires de présentation puissent être recueillis par les bénéficiaires de ces présentations ou leurs équipes de campagne pour être ensuite remis au Conseil. Cette pratique peut porter atteinte au caractère personnel et volontaire de l'acte de présentation d'un candidat. Par ailleurs, elle ne tient pas compte de l'agrément du modèle d'enveloppe postale auquel procède le Conseil

constitutionnel en même temps qu'il arrête le modèle de présentation. Un acheminement par voie exclusivement postale des envois adressés par les élus eux-mêmes pourrait écarter ce risque d'instrumentalisation, renforcer la sérénité de ces opérations et diminuer les pressions, parfois fortes, auxquelles sont soumis notamment des maires de communes rurales.

Le Conseil constitutionnel souhaite que le législateur organique prenne position sur cette question et spécifie que l'envoi postal du formulaire adressé au Conseil constitutionnel devra être assuré par l'élu qui présente un candidat et que ce formulaire devra parvenir au Conseil dans l'enveloppe postale prévue à cet effet.

C. - La publication du nom des présentateurs

Depuis les observations formulées à l'occasion de la proclamation des résultats de l'élection présidentielle de 1974, le Conseil constitutionnel a exprimé le souhait d'une publication intégrale des noms des présentateurs, sans d'ailleurs se prononcer sur les modalités concrètes à retenir.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité sur les dispositions qui organisent une publication du nom des élus habilités ayant présenté un candidat dans la limite des 500 présentations nécessaires, le Conseil constitutionnel a jugé, par sa décision n° 2012-233 QPC du 21 février 2012, que ces dispositions ne portent pas atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Le Conseil constitutionnel ne peut toutefois que constater que la législation actuelle sur la publication des noms des élus habilités fait l'objet de contestations récurrentes dans le cadre de la campagne électorale. Une réflexion sur ce sujet serait donc utile.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel modifiera sa décision n° 81-30 ORGA du 24 février 1981 relative à la détermination par tirage au sort de l'ordre de la liste des candidats à l'élection à la présidence de la République ainsi que de la liste et de la qualité des citoyens ayant régulièrement présenté un candidat inscrit dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature. Cette décision prévoit : « Est également déterminé par voie de tirage au sort l'ordre selon lequel le nom et la qualité des citoyens qui auront régulièrement présenté un candidat inscrit sur la liste seront rendus publics, dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature. Ce tirage au sort portera sur l'ensemble des présentateurs d'un même candidat ». Cette dernière phrase impose inutilement au Conseil constitutionnel d'attendre, pour procéder au tirage au sort, l'issue de la période de réception des présentations, même à l'égard des candidats qui ont, bien avant, fait l'objet d'un nombre de présentations valables très supérieur au minimum requis. Elle sera supprimée.

II. - Les modalités de la campagne électorale

Le Conseil constitutionnel n'est pas compétent pour contrôler l'application des règles qui encadrent la campagne électorale. Cette tâche incombe à diverses instances avec lesquelles le Conseil a noué des relations d'une grande qualité, particulièrement la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle. Ces instances seront conduites à faire connaître elles-mêmes leurs propres observations.

Toutefois, comme il vient d'être dit, le dispositif actuel d'accès des candidats au premier tour de scrutin permet la présence, lors de ce premier tour, de candidats qui obtiennent en définitive un très faible nombre de suffrages.

Dans ses observations sur l'élection présidentielle de 2007, le Conseil constitutionnel avait relevé que le nombre élevé de candidats avait pu affecter la clarté du débat électoral, notamment dans le cadre de la campagne audiovisuelle, en raison de l'exigence légale d'une stricte égalité entre les candidats. Il avait ajouté que si cette exigence s'imposait pour la campagne officielle et ne soulevait pas de difficulté, elle était plus difficile à mettre en œuvre, dans de telles conditions, s'agissant des programmes que les chaînes de radio et de télévision définissent pour contribuer à l'information des citoyens. Le Conseil ne peut, pour l'élection présidentielle de 2012, que renouveler ces observations sur un dispositif qui a été identique en 2012 à celui de 2007.

Il appartient au législateur organique, s'il entend maintenir un dispositif qui permet la présence au premier tour de scrutin de candidats recueillant peu de suffrages, de se prononcer sur l'organisation de la campagne électorale audiovisuelle. En l'état de la législation, une fois la liste des candidats publiée, elle ne peut se fonder que sur l'égalité entre les candidats. Le législateur pourrait toutefois prévoir qu'entre la publication de cette liste des candidats par le Conseil constitutionnel et le début de la campagne officielle, le temps de parole dans les médias audiovisuels soit réparti selon un principe d'équité et non le principe d'égalité. La définition des critères objectifs

et rationnels en fonction desquels cette représentativité s'apprécierait relève de la compétence du législateur organique. L'application du dispositif ainsi déterminé incomberait au Conseil supérieur de l'Audiovisuel.

III. - Le vote des Français établis hors de France

En 2007, le Conseil constitutionnel avait eu l'occasion d'appeler l'attention sur les dysfonctionnements qui avaient perturbé la participation au vote des Français établis hors de France. De nombreux électeurs avaient eu à faire face à des difficultés n'ayant pas été radiés de leur liste consulaire alors qu'ils étaient récemment revenus de l'étranger ou, quoique résidant à l'étranger, ayant fait connaître leur choix de voter en France dans leur commune de rattachement. Pour pallier ces difficultés, le Conseil constitutionnel avait été conduit à admettre un dispositif d'urgence, au premier comme au second tours de l'élection, conçu comme suit.

Les personnes affirmant être indûment inscrites comme « votant à l'étranger » sur la liste d'émargement de leur commune de rattachement attestaient sur l'honneur :

- ne pas voter à l'étranger à l'élection présidentielle de 2007 et ne pas avoir établi de procuration ;
- ne pas être inscrites sur une liste électorale consulaire, ou ne pas avoir demandé à y être inscrites, ou avoir demandé à en être radiées, ou, étant inscrites sur cette liste, avoir demandé à voter en France ;
- être informées des sanctions prévues par le code électoral en cas de double vote, à savoir deux ans d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende en vertu des articles L. 92 et L. 93 du code électoral.

Le constat des difficultés établi en 2007 a été renouvelé en 2012. La répétition du même dispositif d'urgence, qui souligne l'acuité des difficultés rencontrées, ne saurait constituer une solution pérenne.

C'est pourquoi le Conseil constitutionnel invite les pouvoirs publics à une réflexion globale sur le dispositif retenu qui autorise l'inscription simultanée d'un même électeur sur deux listes électorales, municipale en France et consulaire à l'étranger. Cette réflexion revêt d'autant plus d'importance que les règles concernant l'élection présidentielle s'étendent désormais à d'autres élections se déroulant simultanément à l'étranger et en France.

L'application des règles en vigueur et les modalités de contrôle du dispositif mériteraient d'être revues, en particulier sur les points suivants :

- l'inscription d'office sur une liste électorale consulaire d'une personne immatriculée au consulat ;
- le traitement non automatique de la procédure inverse, à savoir le maintien sur une liste électorale consulaire d'une personne n'étant plus immatriculée dont la radiation de la liste n'interviendrait qu'après une demande en ce sens ;
- la pertinence d'un décalage entre les deux calendriers d'établissement et de révision des listes électorales, notamment des procédures contentieuses, dont les étapes ont pourtant été déjà en grande partie harmonisées en 2005.

IV. - Le déroulement des opérations de vote

Pour assurer le contrôle des opérations de vote sur l'ensemble du territoire national, plus de 2 000 délégués du Conseil constitutionnel ont été désignés et ont fait un travail remarquable. Toutefois ce dispositif fait double emploi avec l'institution, dans les communes de plus de 20 000 habitants, des commissions locales de contrôle prévues à l'article L. 85-1 du code électoral, que la loi du 6 novembre 1962 rend applicable à l'élection présidentielle. Pour cette élection, cette institution, justifiée pour les autres scrutins, conduit à procéder inutilement à l'intérieur des mêmes catégories de magistrats, à deux séries de désignations simultanées pour accomplir des missions très similaires.

Par conséquent, la référence à l'article L. 85-1 du code électoral, qui figure au premier alinéa du paragraphe II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel pourrait être supprimée.

Les rapports des délégués du Conseil constitutionnel, ainsi que l'examen des divers procès-verbaux adressés au Conseil ou dont il a eu connaissance, révèlent un niveau élevé de confiance dans le bon fonctionnement des opérations électorales et un grand civisme de la part des électeurs comme des maires et des membres des bureaux de vote. Les protestations ont été peu nombreuses, les annulations de suffrages également. Certaines causes d'annulation antérieures, telles que l'absence d'isoloirs et l'absence de contrôle d'identité des électeurs, ont en outre revêtu une ampleur nettement moindre que par le passé.

Même s'il y a parfois été remédié pendant le déroulement des opérations de vote, ont été occasionnellement constatées des entorses à des règles électorales importantes, dont le rappel aux maires et présidents de bureaux de vote serait nécessaire :

- urnes non fermées par deux serrures dissemblables ou dont les clefs ne sont détenues que par une seule personne ;
- composition du bureau de vote non conforme aux exigences du code électoral ;
- bureau de vote fermé pendant une partie du déroulement du scrutin, notamment à l'heure du déjeuner ;
- absence de contrôle de l'identité des électeurs dans des communes dont la population est pourtant égale ou supérieure à 3 500 habitants ;
- méconnaissance de l'ordre des opérations prescrit par le code électoral (reconnaissance de l'identité, collecte des bulletins, passage par l'isoloir, vote, émargement, dépouillement) ;
- absence de transmission des listes d'émargement à la préfecture.

La persistance de certains comportements ou la révélation d'interprétations erronées, mais manifestement usuelles, des règles établies par le code électoral justifierait qu'il soit procédé à une mise à jour de certaines des règles énoncées au chapitre VI du titre 1er du livre 1er du code électoral consacré aux opérations de vote.

Pourraient ainsi être évitées quelques entorses, ici ou là constatées, à des règles électorales essentielles mais insuffisamment soulignées dans les textes en vigueur.

a) Le libre accès des électeurs au procès-verbal des opérations de vote

L'établissement d'un procès-verbal résumant les phases principales du scrutin est obligatoire, quel que soit le scrutin. Pour l'élection présidentielle, l'accès à ce document revêt d'autant plus d'importance que l'article 30 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 en fait le support principal du contentieux ouvert à tout électeur. Cet accès ne peut donc être réservé, pendant la durée des opérations de vote, au seul délégué du Conseil constitutionnel.

b) Les modalités du dénombrement des suffrages et du dépouillement des bulletins de vote

L'attention du Conseil constitutionnel a été appelée sur l'obligation de « transparence » des opérations de dépouillement, qui se déroulent « sous les yeux des électeurs », pour reprendre une expression qui figure sur les modèles de procès-verbaux qu'il a eu l'occasion d'examiner mais qui ne figure pas dans le code électoral où elle aurait pourtant sa place.

De même, le traitement des bulletins annulés par les bureaux de vote mérite une formalisation plus adaptée, le cas échéant particulière à l'élection présidentielle. Dans plusieurs départements, les commissions de recensement des votes ont relevé diverses irrégularités relatives à la transmission de ces bulletins, soit que les bureaux de vote n'aient pas ou n'aient que partiellement transmis ces bulletins, soit que les enveloppes ainsi transmises n'aient pas été signées par les scrutateurs.

Or, le Conseil constitutionnel est parfois conduit à s'en tenir aux états récapitulatifs établis par les commissions locales de recensement. Ce constat, s'il peut être admis en cas d'absence de toute contestation, ne saurait constituer une règle de référence ou d'usage, car elle ne garantit pas, à elle seule, la sincérité du scrutin.

c) L'établissement des procès-verbaux des commissions de recensement

Ces documents ont vocation à retracer l'essentiel du déroulement des opérations de vote. Or le Conseil constitutionnel, trop souvent, s'est trouvé en présence de documents se résumant aux seules opérations de clôture auxquels sont joints les documents de recensement des votes dont le contenu est, par ailleurs, transmis au ministère de l'intérieur, alors même que, simultanément, sur place, les délégués du Conseil constitutionnel faisaient état d'incidents.

Une définition plus précise des pièces constitutives du procès-verbal et de celles à y joindre paraîtrait pour l'avenir constituer une précaution opportune.

d) Le traitement des listes d'émargement

Les textes en vigueur n'apparaissent pas aisés à interpréter ou à appliquer. La loi du 8 novembre 1962 rend applicable l'article L. 68 du code électoral, adapté manifestement au seul contexte des élections législatives.

D'une manière générale, il y a donc lieu de mieux distinguer :

- les conditions juridiques d'accès aux listes d'émargement des électeurs, qui peuvent être liées au régime contentieux de l'élection concernée, lequel est nécessairement spécifique, s'agissant de l'élection présidentielle ;
- les modalités pratiques d'accès à ce document lui-même, dont la loi établit l'obligation de retour en mairie au plus tard le mercredi précédant le second tour.

En outre, on peut s'interroger sur l'opportunité de prévoir une restriction à l'usage de ces mêmes documents pendant les opérations de vote. En effet, la détention par certains électeurs d'une copie de la liste d'émargement, par exemple pour inciter d'autres électeurs à voter avant la clôture du scrutin ou au tour de scrutin suivant, paraît discutable et pourrait donner lieu, sinon à une interdiction formelle, du moins à un encadrement dans des conditions explicitement prévues. Par ailleurs, l'attention devrait être appelée sur l'obligation de transmission des listes d'émargement à la préfecture.

V. - La diffusion prématurée d'indications sur l'issue du scrutin

En 2012, comme en 2007, la diffusion prématurée de résultats partiels ou d'indications et estimations sur le sens du scrutin a été réglée par une action résolue de la Commission des sondages, de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle et du Conseil supérieur de l'audiovisuel. En 2007, le Conseil constitutionnel avait pris position dans le même sens. Dans ce contexte, afin de prévenir la répétition de tels phénomènes, le droit n'ayant pas évolué, au contraire des technologies, le Conseil constitutionnel ne peut que réitérer les observations formulées en 2007 :

- reformuler, en termes plus clairs que ceux du texte en vigueur, la portée des interdictions prescrites par l'article L. 52-2 du code électoral ;
- préciser dans le même sens les dispositions de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion (par exemple, sondages « sortie des urnes », estimations réalisées à partir de « bureaux de vote tests », extrapolations de tendances, etc.) ;
- harmoniser l'horaire de clôture des bureaux de vote en métropole.

Sur ce dernier point, les inconvénients liés à une clôture jugée trop tardive par certaines communes, en particulier les moins peuplées, peuvent être compensés par un usage plus systématique de la faculté offerte par le décret de convocation des électeurs de retarder l'heure d'ouverture. En tout état de cause, à défaut d'uniformisation complète, une réduction de deux heures à une heure de l'écart entre les heures de clôture du scrutin, apparaît raisonnablement envisageable.

3. Sur « le principe d'équité » du temps de parole avant la campagne officielle

- Décision n°89-271 DC du 11 janvier 1990 - Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques

- SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES AU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES :

. En ce qui concerne les articles 10 et 11 :

9. Considérant que l'article 10 de la loi déferée a pour objet de compléter l'article 8 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 par un alinéa supplémentaire dont il ressort que le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances de l'année pour être affecté au financement des partis et groupements politiques est divisé en deux fractions égales, une première fraction destinée au financement des partis et groupements en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale, une seconde fraction spécifiquement destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement ;

10. Considérant que l'article 11 de la loi déferée, qui modifie à cet effet l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, définit les modalités de répartition de l'aide de l'État ; qu'il est spécifié au premier alinéa nouveau de l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 que : "La première fraction des aides prévues à l'article 8 est attribuée aux partis et groupements politiques qui ont présenté des candidats dans au moins soixante-quinze circonscriptions lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale. Cette condition ne s'applique pas aux partis et groupements politiques n'ayant présenté de candidats aux élections législatives que dans un ou plusieurs départements ou territoires d'outre-mer. La répartition est effectuée proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour par chacun des partis et groupements en cause. Il n'est tenu compte que des résultats égaux ou supérieurs à 5 p. 100 des suffrages exprimés dans chaque circonscription." ; qu'en vertu du troisième alinéa nouveau de l'article 9 de la loi du 11 mars 1988, la seconde fraction de l'aide de l'État "est attribuée aux partis et groupements politiques proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré au Bureau de leur assemblée, dans le mois qui suit l'ouverture de la première session ordinaire de chaque année, y être inscrits ou s'y rattacher" ;

11. Considérant qu'aux termes de l'article 2, premier alinéa, de la Constitution, la République "assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion" ; que l'article 3 de la Constitution énonce, dans son premier alinéa, que "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum" et, dans son troisième alinéa, que le suffrage "est toujours universel, égal et secret" ; qu'enfin, l'article 4 de la Constitution dispose que "Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie" ;

12. Considérant que ces dispositions ne font pas obstacle à ce que l'État accorde une aide financière aux partis ou groupements politiques qui concourent à l'expression du suffrage ; que l'aide allouée doit, pour être conforme aux principes d'égalité et de liberté, obéir à des critères objectifs ; qu'en outre, le mécanisme d'aide retenu ne doit aboutir, ni à établir un lien de dépendance d'un parti politique vis-à-vis de l'État, ni à compromettre l'expression démocratique des divers courants d'idées et d'opinions ; que si l'octroi d'une aide à des partis ou groupements du seul fait qu'ils présentent des candidats aux élections à l'Assemblée nationale peut être subordonné à la condition qu'ils justifient d'un minimum d'audience, les critères retenus par le législateur ne doivent pas conduire à méconnaître l'exigence du pluralisme des courants d'idées et d'opinions qui constitue le fondement de la démocratie ;

13. Considérant que les articles 10 et 11 de la loi déferée satisfont à ces exigences constitutionnelles dans la mesure où ils prévoient que l'aide de l'État est accordée non seulement aux partis et groupements représentés au Parlement, mais également aux partis et groupements politiques "en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale" ; que n'est pas contraire à la Constitution le fait de poser en principe que, dans ce dernier cas, l'aide sera répartie "proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour par chacun des partis et groupements" qui, sous réserve des dispositions spécifiques aux départements et territoires d'outre-mer, ont présenté des candidats dans "au moins 75 circonscriptions lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale" ;

14. Considérant en revanche, que le fait de ne prendre en compte pour la détermination de l'aide de l'État allouée aux partis en fonction de leurs résultats aux élections que ceux de ces "résultats égaux ou supérieurs à 5 p. 100 des suffrages exprimés dans chaque circonscription" est, en raison du seuil choisi, de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions ; qu'ainsi, l'article 11 de la loi déferée, en tant qu'il impose cette condition, doit être déclaré contraire aux dispositions combinées des articles 2 et 4 de la Constitution ;

- **Décision n°2000-428 DC du 4 mai 2000 - Loi organisant une consultation de la population de Mayotte**

-SUR LE RESPECT DE L'ARTICLE 4 DE LA CONSTITUTION, DE L'ARTICLE 11 DE LA DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN ET DU PRINCIPE DU PLURALISME DES COURANTS D'IDÉES ET D'OPINIONS :

19. Considérant que les requérants font grief aux articles 6 et 7 de la loi de réserver l'accès à la campagne électorale aux seuls partis habilités par la commission de contrôle de la consultation et de priver ainsi les autres formations politiques de Mayotte de leur liberté d'expression, en méconnaissance de l'article 4 de la Constitution, de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et du principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions ;

20. Considérant qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 6 de la loi, la commission de contrôle de la consultation instituée par son article 5 est chargée " de dresser la liste des partis et groupements politiques habilités à participer à la campagne en raison de leur représentation parmi les parlementaires et les conseillers généraux élus à Mayotte " ; que l'article 7 fixe les durées des émissions radiodiffusées et télévisées qui seront mises à la disposition de ces partis et groupements ;

21. Considérant que, compte tenu du caractère limité du temps d'antenne disponible à la radio et à la télévision pour la campagne officielle, le législateur a pu, sans méconnaître l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ni l'article 4 de la Constitution, réserver la participation à cette campagne aux seuls partis et groupements habilités par la commission de contrôle de la consultation ; que le critère de représentativité retenu par le législateur, qui présente un caractère objectif, ne porte pas atteinte à l'exigence constitutionnelle du pluralisme des courants d'idées et d'opinions ;

22. Considérant qu'il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office l'inconstitutionnalité d'aucune autre disposition de la loi déferée ;

- **Décision n°2004-490 DC du 12 février 2004 - Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française**

82. Considérant que l'article 104 de la loi organique subdivise la circonscription des Îles Gambier et Tuamotu en deux circonscriptions d'étendues et de populations voisines ; qu'il élève de 49 à 57 le nombre des représentants à l'assemblée de la Polynésie française ; qu'il répartit les sièges en faisant passer de 32 à 37 le nombre des représentants des Îles du Vent et de 7 à 8 celui des représentants des Îles sous le Vent ; qu'il attribue enfin trois sièges à chacune des quatre autres circonscriptions ; que ce nouveau découpage, qui a pour effet de réduire les disparités démographiques entre circonscriptions, tout en tenant compte de l'intérêt général qui s'attache à la représentation des archipels éloignés, n'appelle pas de critique de constitutionnalité ;

83. Considérant qu'aux termes de l'article 105 de la loi organique : " I. - L'élection des représentants à l'assemblée de la Polynésie française a lieu, dans chaque circonscription, au scrutin de liste à un tour sans adjonction, ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. - Il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité des suffrages exprimés un nombre de sièges égal au tiers du nombre de sièges à pourvoir arrondi à l'entier supérieur. - Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. - Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci est attribué à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité des suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. - II. - Sont seules admises à la répartition des sièges les listes ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés. - Les sièges sont attribués aux candidats selon l'ordre de présentation sur chaque liste " ;

84. Considérant que, s'il est loisible au législateur, lorsqu'il fixe des règles électorales, d'arrêter des modalités tendant à favoriser la constitution d'une majorité stable et cohérente, toute règle qui, au regard de cet objectif, affecterait l'égalité entre électeurs ou candidats dans une mesure disproportionnée méconnaîtrait le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions, lequel est un fondement de la démocratie ;

85. Considérant que la représentation proportionnelle retenue par la loi organique est corrigée, dans chacune des six circonscriptions de la Polynésie française, en vue de permettre la constitution d'une majorité stable et cohérente, par une prime majoritaire du tiers des sièges et un seuil de 3 % des suffrages exprimés pour qu'une liste soit admise à la répartition ; que ces modalités ne portent pas au pluralisme des courants d'idées et d'opinions une atteinte manifestement excessive au regard de l'objectif recherché ;

- **Décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007 - Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française**

En ce qui concerne le nouveau régime électoral applicable à l'assemblée de la Polynésie française :

12. Considérant que, s'il est loisible au législateur, lorsqu'il fixe les règles électorales, d'arrêter des modalités tendant à favoriser la constitution d'une majorité stable et cohérente, toute règle qui, au regard de cet objectif, affecterait l'égalité entre électeurs ou candidats dans une mesure disproportionnée méconnaîtrait le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions, lequel est un fondement de la démocratie ;

13. Considérant que l'article 3 de la loi organique modifie l'article 105 de la loi organique du 27 février 2004 relatif au régime électoral de l'assemblée de la Polynésie française ; qu'il institue un scrutin de liste à deux tours avec répartition des sièges à la proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne entre les listes qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ; que, si aucune liste n'a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour de scrutin, il est procédé à un second tour auquel sont seules admises à se présenter les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % des suffrages exprimés ou, à défaut, les deux listes arrivées en tête au premier tour ; que, pour ce second tour, ces listes peuvent être modifiées dans leur composition pour comprendre des candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes, sous réserve que celles-ci ne se présentent pas au second tour et qu'elles aient obtenu au premier tour au moins 5 % des suffrages exprimés ; que ces modalités ne portent pas au pluralisme des courants d'idées et d'opinions une atteinte manifestement excessive au regard de l'objectif recherché ;

II. Doctrine

1. Les parrainages à l'élection présidentielle, Jean-Claude Colliard

Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n°34, 2012, p. 12

Que la désignation du Président de la République, depuis la révision de 1962, dépende directement du vote des électeurs est un dogme bien établi dans notre vie politique. Mais le dire ainsi sans nuances, c'est oublier un peu vite que ce vote est nécessairement déterminé par l'offre politique, autrement dit la liste des candidats admis à concourir. Ceci est apparu avec évidence en 2002 où la dispersion des candidatures à gauche conduit à l'élimination de Lionel Jospin au profit de Jean-Marie Le Pen (16,2 % contre 16,9 % des suffrages exprimés), une autre dispersion à droite faisant que Jacques Chirac, président sortant, n'atteint que 19,9 %. Si la candidature de Charles Pasqua, sur laquelle un doute plane jusqu'au dernier moment, s'était confirmée, le second tour aurait pu être Jospin/Le Pen... À l'inverse, en 2007, un fort réflexe de vote utile et le « rachat » des entreprises minoritaires (Christiane Taubira et Jean-Pierre Chevènement pour Ségolène Royal, Christine Boutin et Corinne Lepage pour Nicolas Sarkozy) font que les candidats des deux grands partis se qualifient aisément pour le second tour. Quant à 2012, les grandes manœuvres sont en cours...

Puisque le premier tour a l'habitude de précéder le second, ce que certains ont pu oublier, la liste des candidats a un caractère déterminant et par la même apparaît l'importance des conditions pour être admis à concourir.

Il n'est pas nécessaire d'insister sur les conditions générales : être électeur, avoir 18 ans révolus (23 ans jusqu'à la loi organique du 14 avril 2011), être en possession de ses droits civiques, ne pas être placé sous tutelle ou curatelle, être en règle avec les obligations résultant du service national (voir le cas d'Alain Krivine en 1969 et la décision CC 17 mai 1969 Ducatel/Krivine), consentir à la candidature et déposer une déclaration de situation patrimoniale. Tout cela est vérifié par le Conseil constitutionnel auprès des ministères compétents (Justice, Défense, Intérieur) en revanche les déclarations de situation patrimoniale ne sont pas vérifiées puisque les enveloppes fermées les contenant seront rendues, non-ouvertes, aux candidats non-élus.

Mais l'essentiel n'est pas là. Il est dans l'exigence de disposer, pour être candidat, d'un certain nombre de « parrainages » puisque c'est le terme consacré par l'usage pour dénommer ce que les textes appellent « présentations ». C'est cette quête des parrainages nécessaires qui va mobiliser les équipes des candidats potentiels pendant la précampagne et susciter un contrôle attentif du Conseil constitutionnel : l'acte et le contrôle.

I - L'acte de parrainage

On peut le présenter autour de trois questions élémentaires : pourquoi, qui, comment ?

Pourquoi ?

Il ne faut pas oublier que la première élection présidentielle de la V^e république, en 1958, n'était pas au suffrage universel mais concernait un collège électoral restreint, à peu près identique au collège sénatorial de l'époque, soit un peu plus de 76 000 électeurs et c'est là l'origine de la présentation par des notables : puisque ils étaient les électeurs il n'était pas anormal qu'ils fussent les présentateurs. La condition était légère, 50 présentations, ce qui aurait pu permettre un nombre considérable de candidats et il fallait les conditions particulières de 1958 pour qu'il n'y en eut que trois.

En 1962 c'est donc le passage au suffrage universel direct et la qualité des présentateurs reste à l'identique ce qui est moins logique puisqu'il n'y a plus le couplage présentateur/électeur. Mais la condition est durcie avec désormais cent parrainages, réunis dans au moins dix départements ou TOM différents. Comme en 1958 les noms des présentateurs ne sont pas rendus publics.

Bien sûr l'idée d'un filtre pour éviter des candidatures par trop marginales ou fantaisistes - d'autant que les textes prévoient par ailleurs une égalité totale de moyens entre tous les candidats - est recevable. Le filtre fonctionne bien en 1965 (6 candidats) et 1969 (7 candidats), moins en 1974 avec 12 candidats.

Le nombre paraît excessif au législateur et le ministre de l'Intérieur, M. Poniatowski, fait adopter la loi organique du 18 juin 1976 qui porte l'exigence à 500 parrainages, émanant d'au moins trente départements ou territoires d'outre-mer, sans que chacun puisse en fournir plus d'un dixième soit 50. De plus sont publiés, choisis par tirage au sort, les noms des 500 parrains nécessaires. Ce filtre renforcé fonctionne assez bien en 1981, 1988 et 1995 (10, 9 et 9 candidats) mais moins en 2002 (16 candidats) et encore en 2007 où avec 12 candidats on retrouve le nombre qui avait suscité la réforme de 1976.

Si la formule manque de base logique, pourquoi ce rôle des élus pour une élection au suffrage universel direct, elle a l'avantage d'une certaine simplicité... encore que la liste des présentateurs est devenue au fil des ajouts assez complexe.

Qui ?

La liste des mandats électoraux habilitant à présenter une candidature a été fixée par l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962, complétée à plusieurs reprises au fur et à mesure des évolutions des structures territoriales.

Il y a aujourd'hui 20 catégories de parrains : bien sûr d'abord le tryptique républicain traditionnel : parlementaires (905 en 2007), conseillers généraux (4 054) et maires (36 695 en 2007), cette dernière catégorie étant essentielle puisqu'elle fournit plus de 77 % du collège théorique.

À cet ensemble s'ajoutent au fil des évolutions législatives, par une sorte de parenté avec les catégories principales, les représentants français au Parlement européen, les Conseillers régionaux, les Maires délégués de communes associées, les présidents de communauté d'agglomération et de commune ainsi que des élus d'Outre-mer ou de l'Assemblée des Français de l'étranger, soit au total, pour 2007, 47 462 parrains possibles, répartis selon le tableau ci-après :

Election présidentielle 2007

Nombre de personnes habilitées à présenter un candidat à l'élection du Président de la République statistique établie au 10 février 2007 [1]

Numéro de mandat [2]	Intitulé du mandat	Nombre de titulaires du mandat [3]	Pourcentage
1	Député	574	1,21 %
2	Sénateur	331	0,70 %
3	Représentant au Parlement européen [4]	78	0,17 %
4	Conseiller régional	1 827	3,85 %
5	Conseiller à l'Assemblée de Corse	59	0,12 %
6	Conseiller général	4 054	8,54 %
7	Conseiller de Paris	162	0,34 %
8	Maire	36 695	77,31 %
9	Maire délégué de commune associée	761	1,60 %
10	Maire d'arrondissement(s) (Lyon ou Marseille)	17	0,04 %
11	Président de communauté urbaine	14	0,03 %
12	Président de communauté d'agglomération	164	0,35 %
13	Président de communauté de communes	2 365	4,98 %
14	Membre de l'Assemblée de la Polynésie française	57	0,12 %
15	Président de la Polynésie française	1	-
16	Membre du Congrès de la Nouvelle-Calédonie	54	0,11 %
17	Membre d'une assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie	76	0,16 %
18	Président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie	1	-
19	Membre de l'Assemblée territoriale	19	0,04 %

Numéro de mandat [2]	Intitulé du mandat	Nombre de titulaires du mandat [3]	Pourcentage
	des îles Wallis et Futuna		
20	Membre élu de l'Assemblée des Français de l'étranger	153	0,32 %
	total	47 462	100,00 %

[1] - Source : ministère de l'Intérieur.

[2] - Numéro figurant sur le formulaire réglementaire de présentation.

[3] - Compte non tenu des cumuls de mandats.

[4] - De nationalité française élu en France.

Source : services du Conseil constitutionnel

Mais chacun de ceux là ne peut présenter qu'une fois... alors que la spécialité française bien connue du cumul des mandats fait qu'un même élu peut avoir plusieurs titres à le faire. Compte tenu de ces cumuls les services du Conseil constitutionnel ont calculé que pour 2007 il y avait en réalité 42 109 parrains possibles. Ce qui veut dire qu'à supposer que tous exercent leur droit (mais ils n'ont été que 16 900 à le faire en 2007) et qu'ils se répartissent également, 84 candidats sont possibles, le nombre étant il est vrai ramené à 33 si on ne tient compte que des parrains effectifs !

Comment ?

L'acte de présentation est entouré d'un certain formalisme, destiné avant tout à permettre le contrôle effectif du Conseil constitutionnel. Celui-ci avait demandé, lors de la proclamation des résultats de l'élection de 1974, que la présentation soit établie sur un formulaire officiel. Satisfaction lui sera donnée par le décret du 8 mars 2001 qui prévoit dans son article 3 que « les présentations sont rédigées sur des formulaires imprimés par les soins de l'administration conformément au modèle arrêté par le Conseil constitutionnel ». Le même décret prévoit que les formulaires sont adressés aux citoyens habilités par l'autorité administrative (en fait les préfetures sauf cas particuliers) dès la publication du décret convoquant les électeurs et qu'ils doivent être retournés au Conseil au plus tard « le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin », à 18 h, sous réserve de dispositions particulières pour l'outre-mer et les membres élus de l'Assemblée des français de l'étranger.

Le Conseil a ainsi délibéré le 14 mars 2001 pour arrêter le modèle du formulaire à utiliser en 2002 ; à la lumière de cette expérience il a décidé dans sa séance du 15 mai 2003 d'un certain nombre d'améliorations et arrêté un formulaire légèrement modifié et simplifié (par exemple en supprimant le n° INSEE de la commune qui plongeait les maires dans des perplexités inutiles) dans sa séance du 18 mai 2006, en vue de l'élection de 2007.

La présentation du formulaire est inspirée par l'idée de faciliter la tâche du présentateur (à qui une notice explicative est simultanément envoyée en même temps qu'une « foire aux questions » est installée sur le site Internet), à permettre un traitement informatique des quelques 17 000 réponses parvenues ainsi que la vérification de leur validité juridique, effectuée par les rapporteurs adjoints et le greffe, les cas litigieux étant soumis aux membres du Conseil pour décision. C'est qu'à l'acte de présentation succède le contrôle.

II - Le contrôle du parrainage

Si l'opération est longue et fastidieuse elle ne suscite pas de difficultés particulières ; elle n'a jamais abouti à faire varier le nombre de parrainages de manière significative. En revanche plus délicate est la question de la publication pour laquelle la pratique a varié et qui pose le problème délicat du contrôle -ou non- par l'opinion publique.

Le rôle du Conseil :

Il ne peut s'agir évidemment que d'un contrôle formel, permettant de vérifier la réalité et la sincérité de la présentation, de manière à avoir la garantie que la condition des 500 (augmentée des exigences de répartition territoriale) est remplie. La tâche n'est pas mince si l'on en juge par le nombre de parrainages reçus.

Évolution du nombre de parrainages reçus et du nombre de candidats

Année	Nombre de parrainages requis	Nombre de parrainages reçus	Nombre de candidats
1965	100	8 882	6

Année	Nombre de parrainages requis	Nombre de parrainages reçus	Nombre de candidats
1969		3 836	7
1974		4 327	12
1981		16 444	10
1988		15 744	9
1995	500	14 462	9
2002		17 815	16
2007		16 900	12

Source : services du Conseil constitutionnel © 2007

L'amélioration du formulaire fait que les réponses écartées sont peu nombreuses (de l'ordre de 1%, tant en 2002 qu'en 2007), certaines omissions secondaires étant parfois rattrapées par un appel téléphonique à l'intéressé. En définitive en dehors de quelques cas anecdotiques, seules ont été refusées des présentations qui :

n'utilisaient pas le formulaire officiel

n'étaient pas suffisamment renseignées (nom du présentateur... ou du candidat !)

venaient en doublon après une première présentation valide par le même intéressé.

Ce dernier point est le plus délicat : la doctrine établie veut que seule la première présentation soit valable puisqu'une fois faite elle ne peut être retirée. Théoriquement le doublon n'est pas possible puisque le présentateur potentiel ne reçoit qu'un formulaire... sauf en cas de cumul des mandats ou par la récupération d'un formulaire d'un élu qui ne l'utilise pas.

Un second formulaire ne peut être adressé qu'à titre exceptionnel et si la raison invoquée est valable ; pour la petite histoire, et au risque de trahir une obligation de réserve, avait été accepté pour 2002 l'envoi d'un second formulaire à un maire désolé que le premier... ait été à moitié mangé par son chien ! Et ce sous réserve qu'il restitue les débris, qui pourraient figurer dans un musée (à créer) de l'élection présidentielle !

Le nombre

À vrai dire ces vérifications n'ont d'importance véritable que pour les candidats qui tangenteraient la barre des 500 et pour lesquels d'éventuels rejets risqueraient de les faire passer en dessous. A ma connaissance le cas ne s'est jamais posé soit parce que les formulaires non retenus proposaient les candidats qui, de toutes manières, n'atteignaient pas les 500, soit parce qu'ils la dépassaient facilement.

Le tableau ci-après fait état de l'ensemble des parrainages reçus à l'issue de la période de recueil en 2007.

On voit que d'éventuels rejets n'auraient pas menacé la situation des onze premiers candidats. La question aurait pu être plus délicate pour M. José Bové qui, après quatre annulations, arrive à 503, ce qui est encore suffisant. Il est certain, à mon sens, que le Conseil hésiterait beaucoup si sa décision de rejet avait cet effet et sans doute se rapprocherait-il du présentateur en question pour voir si l'irrégularité constatée pourrait être couverte.

À ce sujet on peut souligner la prévenance du Conseil qui accepte de tenir informés de leur décompte les candidats inquiets sur le franchissement de la barre et ce de façon quasi-quotidienne.

On notera que les grands candidats dépassent volontiers - et très largement - le nombre de 500, en pensant qu'un total important est un argument devant l'opinion, ce qui est loin d'être avéré, d'autant que ce nombre est peu connu, ce qui conduit à la question délicate de la publicité.

État des parrainages au 17 mars 2007 au matin

Au total, et après la fin de tous les délais, le Conseil constitutionnel a reçu 16 900 formulaires de présentation.

Les 16 819 formulaires établis au nom des candidats portent par ordre décroissant sur [5] :

Candidats		Présentations parvenues au Conseil	Présentations valides	Inval.	Départements	Présentation après écrêtement [5]
ROYAL	Ségolène	4 707	4 655	52	106	3 500

Candidats		Présentations parvenues au Conseil	Présenta- tions valides	Inval.	Départe- ments	Présentation après écrêtement [5]
SARKOZY	Nicolas	3 916	3 885	31	106	3 461
BAYROU	François	1 455	1 442	13	105	1 384
BUFFET	Marie-George	868	865	3	94	865
VOYNET	Dominique	734	722	12	103	722
DE VILLIERS	Philippe	701	680	21	83	656
BESANCENOT	Olivier	635	626	9	92	626
NIHOUS	Frédéric	600	597	3	81	597
SCHIVARDI	Gérard	567	556	11	80	556
LE PEN	Jean-Marie	566	554	12	85	554
LAGUILLER	Arlette	559	539	20	84	539
BOVE	José	507	503	4	98	503
DUPONT-AIGNAN	Nicolas	310	307	3	85	307
LEPAGE	Corinne	297	294	3	79	294
CHEMINADE	Jacques	206	203	3	55	203
MIGUET	Nicolas	70	68	2	38	68
PARISOT	Jean-Christophe	38	37	1	25	37
LARROUTUROU	Pierre	15	15	0	14	15
NEKKAZ	Rachid	13	13	0	11	13
GAMERRE	France	12	12	0	11	12
GOVERNATORI	Jean-Marc	12	12	0	11	12
FILLIAS	Edouard	11	10	1	9	10
WAECHTER	Antoine	9	9	0	5	9
BONTAZ	Yves	5	5	0	4	5
ALLENBACH	Jean-Philippe	1	1	0	1	1
CHIRAC	Jacques	1	1	0	1	1
FABIUS	Laurent	1	1	0	1	1
GALLAND	Jean-Claude	1	1	0	1	1
RAFFARIN	Jean-Pierre	1	1	0	1	1
TAFFOUREAU-MILLET	Eric	1	1	0	1	1
Sous-total		16 819	16 615	204		
Sans nom		81		81		
Total		16 900				

[5] - C'est-à-dire compte non tenu des présentations au-delà de 50 par département.

Source : services du Conseil constitutionnel © 2007

La publicité des parrainages :

La question est récurrente depuis plus de vingt ans et n'a toujours pas trouvé de solution. Le point de départ se trouve dans la loi de 1962, modifiée sur ce point par la L.O. du 18 juin 1976, sur l'élection présidentielle qui demande au Conseil constitutionnel de publier les noms et qualités des parrains, dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature, les décrets d'application prévoyant que ce sera par publication au *Journal Officiel*. Donc 500 pour chacun et rien de plus, solution dont le Conseil se satisfait mal puisqu'il demande dès 1974, lors de la proclamation des résultats, une publication complète. En 1988, dans ses observations sur l'élection présidentielle il renouvelle cette demande en indiquant qu'il a procédé « à titre d'information » à l'affichage dans ses locaux de la liste intégrale, permettant ainsi à ceux qui se rendent sur place d'en prendre connaissance. Cela conduit à quelques échos de presse, rien de plus. La même pratique sera observée en 1995 puis en 2002, après que soit posée la question d'une publication globale sur Internet, solution non retenue parce qu'elle paraissait incompatible avec l'obligation de détruire ces données (d'ailleurs fort regrettable pour la recherche). Dans ses observations sur l'élection présidentielle du 7 novembre 2002 puis dans celles du 7 juillet 2005 il demandera une modification législative pour diffuser sur Internet la liste totale.

Si d'autres demandes du Conseil seront satisfaites par la loi organique du 5 avril 2006, cette publication sera rejetée lors des débats parlementaires (AN séance du 21 mars 2006 et Sénat 29 mars 2006).

Dès lors, le Conseil estimera que devant la réponse négative du législateur il ne peut plus bénéficier du flou précédent et renoncera à l'affichage pour 2007.

On connaît l'argumentation pour la non-publication : la discrétion garantirait la totale liberté du présentateur qui déciderait en son âme et conscience. Certes, mais c'est oublier la publication obligatoire des 500 noms et l'indiscutable inégalité qu'elle introduit dans la garantie de discrétion donnée aux présentateurs. Ainsi, pour reprendre les chiffres de 2007, un présentateur de José Bové (503 retenus) a 99,4 % de chances, ou de risques, comme on voudra, de voir son nom publié ; un parrain de Jean-Marie Le Pen (554) 90,3 % alors que les taux sont de 14,3 % pour Ségolène Royal et 14,4 % pour Nicolas Sarkozy. Il y a donc une vraie différence qui ne sera pas gommée par le fait qu'un maire en difficulté indique qu'il a voulu « garantir le débat démocratique » et que « parrainer n'est pas soutenir ».

Mais il y a plus : l'exercice du parrainage est une fonction confiée à son titulaire du fait de son élection par le suffrage : il paraît évident qu'il doit rendre compte à ses électeurs de ce qu'il a fait de cette mission qui lui a été confiée. Oui, il faut que le législateur reprenne la question et décide de la publication intégrale, en ces temps de démarche citoyenne cela paraît indispensable.

• • •

Pour conclure faut-il considérer que, sous la réserve précédente, le système actuel des parrainages est satisfaisant ? Sans doute pas car il demeure cette contradiction logique entre filtre des élus et suffrage universel direct. Mais y-a-t-il une autre solution ? On laissera de côté celle de porter le nombre fatidique à 1 000, ce qui n'aurait laissé que 3 candidats en 2007... Plusieurs pays pratiquent la reconnaissance officielle des partis - des grands partis - qui sont habilités à présenter un candidat, on pourrait imaginer que ce soit le cas des partis représentés par un groupe à l'Assemblée nationale. Reste qu'il est difficile de refuser une démarche citoyenne, ce qui amènerait à se tourner vers le soutien d'un certain nombre d'électeurs, attesté, par exemple par 500 000 signatures. Oui, mais il faut vérifier et dans un temps très court, ce qui n'est pas évident, encore qu'il va falloir apprendre à le faire si l'on veut appliquer, mais le veut-on, le référendum d'initiative minoritaire introduit par la révision de 2008 à l'article 11 de la Constitution (avec d'ailleurs un seuil irréaliste).

On ne prétendra pas apporter ici la solution mais il y a là matière à réflexion, d'autant que le récent engouement pour les « primaires » montre que les citoyens sont prêts à s'investir dans des pratiques nouvelles. Reste à les inventer en évitant le double écueil de la fermeture et de la dispersion.

2. La régulation audiovisuelle et l'élection présidentielle, Marie-Laure Denis

Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n°34, 2012, p. 23

Le contexte médiatique de l'élection présidentielle a évolué de façon significative depuis une dizaine d'années. L'institution du quinquennat a encore renforcé la prééminence médiatique du chef de l'État et accentué l'anticipation par les candidats potentiels du lancement de la campagne. Par ailleurs, le paysage audiovisuel français a considérablement changé, les auditeurs captant, en moyenne, une vingtaine de radios et les téléspectateurs recevant, grâce à la généralisation de la télévision numérique terrestre (TNT), dix-huit chaînes gratuites de télévision dont deux chaînes d'information en continu.

La mise en cause de l'impartialité des médias est devenue, en soi, un thème de campagne récurrent de certains candidats alors même que la France est le pays où l'exigence de la diversité de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinions sur les antennes est la plus fortement garantie par les textes et les instances de contrôle. À l'exception de quelques pays d'Afrique, seuls le Portugal, l'Italie et la Roumanie ont institué, comme en France, un système quantitatif de décompte des temps de parole des personnalités politiques susceptibles de se présenter à l'élection présidentielle.

Près de six mois avant le scrutin, le Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA) publie une « recommandation » à destination des services de radio et de télévision. Ce texte, qui peut être déféré au Conseil d'État, est soumis préalablement à son adoption, pour avis conforme, au Conseil constitutionnel et son application suivie, dans sa dernière phase, par la Commission nationale de contrôle de l'élection présidentielle.

C'est dire si les télévisions et les radios sont tenues de garantir, sur chaque antenne, l'expression d'une pluralité de points de vue (pluralisme interne). À l'inverse, la presse et l'Internet ne doivent respecter que les textes de droit commun (diffamation ; sondage...). C'est alors au lecteur ou à l'internaute qu'il appartient, par la pluralité des sources d'information qu'il va consulter, d'équilibrer les différents points de vue en présence (pluralisme externe).

La présente analyse ne portera pas sur la presse ou Internet. Ces vecteurs d'information ne font pas l'objet d'une régulation malgré les problématiques nouvelles que posent la croissance très forte des contenus audiovisuels diffusés par Internet et le développement en France, à court terme, des foyers connectés à Internet via leur téléviseur.

La recommandation sus évoquée du CSA ne s'applique d'ailleurs pas aux services de télévision ou de radio qui sont exclusivement accessibles par Internet en dehors d'un bouquet de services de télévision ou de radio ni à ceux qui sont dédiés spécifiquement à la propagande électorale des candidats ou des partis ou groupements qui les soutiennent (« web TV » des candidats) (2). Elle ne vaut que pour les télévisions et les radios qui utilisent des fréquences hertziennes, c'est-à-dire une ressource rare, élément du patrimoine public attribué après appel à candidatures.

En cherchant à concilier la liberté de communication, qui est un principe de valeur constitutionnelle (3), et l'expression pluraliste des opinions politiques, le régulateur de l'audiovisuel doit veiller à ne pas dissuader les chaînes, du fait de règles trop contraignantes, de traiter l'actualité électorale alors même qu'elles ne misent pas sur les programmes politiques pour doper leur audience.

La contrainte pesant sur les rédactions est d'autant plus forte que le nombre de candidats à l'élection présidentielle est particulièrement élevé en France : 16 en 2002 et 12 en 2007 (4), alors même qu'ils doivent se partager de façon égalitaire les temps de parole dans les dernières semaines précédant le scrutin, c'est-à-dire à compter de l'ouverture de la campagne électorale officielle. Il s'agit là d'une double spécificité française :

celle-ci accentue les exigences quantitatives que le Conseil supérieur de l'audiovisuel impose aux chaînes par le biais du décompte des temps de parole des candidats politiques et de leurs soutiens. Des règles précises sont déclinées pendant la période d'équité puis d'égalité des temps de parole ;

à ces règles s'ajoutent, à l'approche des deux tours de scrutin, des missions plus qualitatives tenant à la diffusion des émissions de la campagne audiovisuelle officielle, à l'organisation de débats et au respect de règles spécifiques la veille et le jour des scrutins.

I - Le chronométrage des propos liés à l'actualité électorale vise à éviter une bipolarisation trop marquée de la représentation de la vie politique

Les chaînes de télévision et de radio disposent de souplesse jusqu'aux deux dernières semaines précédant le premier tour de scrutin, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) leur demandant de répartir équitablement le temps entre les candidats. La base légale de la recommandation du CSA, en ce qui concerne la période antérieure à la campagne officielle, repose sur les dispositions de l'article 3-1 de la loi de 1986, qui confère à

l'instance de régulation un pouvoir général de recommandation, et des articles 1^{er} et 13, qui lui confient la mission de veiller au respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion (5). Le CSA dispose donc d'une large marge de manoeuvre pour élaborer ces textes qui, comme leur nom ne l'indique pas, ont une valeur impérative et pour les faire appliquer.

La dernière phase de la campagne obéit, elle, au principe d'égalité de traitement des candidats imposé par la loi organique du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République et par son décret d'application du 8 mars 2001, principe retranscrit par le CSA dans sa recommandation relative à l'élection présidentielle prise sur le fondement de l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée qui dispose que : « Pour la durée des campagnes électorales, le Conseil adresse des recommandations aux éditeurs de services de radio et de télévision... ».

Bien que les contraintes pesant sur les médias soient très différentes dans chacune de ces deux phases, elles renvoient toutes deux à des concepts communs. En 2007, la recommandation du CSA relative à l'élection présidentielle s'est appliquée à compter du 1^{er} décembre 2006, soit plus de cinq mois avant le premier tour de scrutin (le 22 avril 2007).

1 - Des concepts précis et communs aux deux phases du contrôle quantitatif des temps de parole :

- s'agissant du périmètre d'application, ce contrôle quantitatif concerne tous les médias audiovisuels dans la mesure où ils rapportent des propos politiques. (6) À noter l'exception de La Chaîne Parlementaire qui, en raison du principe de la séparation des pouvoirs, ne fait pas l'objet d'une régulation même si, dans les faits, elle s'inspire des règles édictées par le CSA ;

- les chaînes doivent distinguer les propos politiques selon qu'ils relèvent de l'actualité électorale ou non, sachant qu'ils abondent deux « sabliers » différents. (7) Seuls les propos liés à l'actualité électorale sont régis par les principes d'équité puis d'égalité définis par la recommandation électorale du CSA pendant sa durée d'application ;

- les propos tenus par les candidats (déclarés ou présumés), investis de fonctions officielles (8) sont comptabilisés au titre du candidat s'ils contribuent à dresser un bilan de l'action passée, à exposer les éléments d'un programme ou s'ils peuvent avoir un impact direct et significatif sur le scrutin en excédant manifestement le champ de compétences inhérentes à ces fonctions officielles. Cette répartition s'applique également aux personnes apportant leur soutien à une candidature. C'est dans ce cadre que doivent être traités les propos tenus par le Président de la République en exercice s'il est candidat à sa propre succession. Il conviendrait dans ce cas, depuis la décision du Conseil d'État du 8 avril 2009 (9) et pour alimenter les deux « sabliers » précités, de distinguer ses propos électoraux de ses propos non liés à l'actualité électorale (ces derniers ne sont pas comptabilisés s'il s'agit de propos régaliens contrairement à ceux liés au débat politique national) (10) ;

- les chaînes doivent aussi distinguer les propos tenus selon la nature des émissions : journaux et magazines d'information, d'une part, autres émissions (variétés ; divertissements), d'autre part, dans lesquelles se rendent un nombre croissant de personnalités politiques de premier plan et dont la périodicité est plus espacée. Le CSA autorise, pour ces dernières émissions, un rééquilibrage des temps entre les différentes tendances politiques sur une période plus longue ;

- les temps fournis au CSA par les chaînes de télévision et de radio sont examinés, au regard du principe d'équité puis d'égalité, chaîne par chaîne : il n'y a pas de mutualisation possible entre différentes chaînes d'un même groupe audiovisuel (entre TF1 et LCI ou Fr 2, Fr 3 et Fr 5 ou entre Canal + et I Télé ou entre M6 et W9) ;

- les chaînes doivent équilibrer les temps au regard des principes d'équité puis d'égalité. Elles ont plusieurs mois ou semaines pour le faire selon un découpage par périodes précisé par la recommandation du CSA. Ainsi, pour l'élection présidentielle de 2007, trois périodes se sont succédées :

une période « préliminaire », du 1^{er} décembre 2006 au 19 mars 2007, pendant laquelle devait être respectée l'équité des temps de parole (propos du candidat déclaré ou présumé) et d'antenne (propos journalistiques relatifs à une personnalité politique et/ou rapportant ses déclarations) ;

une période « intermédiaire », du 20 mars, jour de la publication au *Journal Officiel* de la liste des candidats établie par le Conseil Constitutionnel, au 8 avril 2007, jour de l'ouverture de la campagne dite « officielle » où, pour la première fois, s'est imposé un système mixte d'égalité des temps de parole et d'équité des temps d'antenne (11) ;

la période « de la campagne », du 1^{er} tour (du 9 au 20 avril 2007) et du second tour (du 23 avril au 4 mai 2007) où s'est imposée la règle de l'égalité des temps de parole et d'antenne.

- Les manquements éventuels des chaînes peuvent donner lieu à des mises en garde ou à des mises en demeure (en vertu des articles 42 et 48-1 de la loi du 30 septembre 1986) s'ils sont significatifs et/ou répétitifs. L'instance de régulation peut rappeler à l'ordre une chaîne en convoquant, presque en temps réel, les plus hauts responsables de la chaîne concernée pour une audition devant les membres du Conseil. Elle peut décider de le

faire savoir. La crainte de cette mauvaise publicité suffit, la plupart du temps, à mettre un terme aux manquements sans que le Conseil ait à prononcer une sanction (financière, lecture d'un communiqué à l'antenne rédigé par le CSA, réduction de la durée d'autorisation, voire un très hypothétique retrait d'autorisation d'émettre, la sanction devant être proportionnée au manquement) ;

- le CSA peut s'autosaisir de tout sujet. Il traite aussi chacune des saisines reçues. La campagne de 2007 a donné lieu à 45 saisines (12). La plupart concernait la période précédant l'entrée en vigueur de la recommandation et la période dite préliminaire ;

- toutes les décisions du CSA sont susceptibles d'être soumises au contrôle d'une autre instance:

classiquement, au Conseil d'État qui est le juge des décisions du CSA (13); mais aussi, de façon spécifique à la période présidentielle :

au Conseil constitutionnel qui valide, avant qu'elles ne soient prises, toutes les décisions arrêtées par le CSA (recommandation sur les temps de parole ; décisions relatives à la production de la campagne audiovisuelle officielle) ;

à la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale (14) qui auditionne, chaque semaine, les membres du CSA en charge du pluralisme pour s'assurer que chaque candidat bénéficie des mêmes facilités pour la campagne.

Le CSA, qui contrôle les médias, voit donc son activité particulièrement scrutée pendant cette période.

2 - La première phase : un accès aux antennes réparti équitablement entre les candidats

La notion d'accès équitable aux antennes s'est imposée aux médias audiovisuels à compter du 1^{er} décembre 2006 (à compter du 1^{er} janvier en 2002) et jusqu'à la veille de la publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel, le 19 mars 2007.

L'équité audiovisuelle est un concept inventé par l'autorité de régulation audiovisuelle. Pour les élections autres que la présidentielle, il régit les antennes jusqu'au jour du scrutin.

La définition qu'en donne le CSA laisse volontairement aux chaînes une marge d'interprétation importante, l'équité se fondant sur deux séries d'éléments :

- **la représentativité des candidats** qui prend en compte, en particulier, les résultats que le candidat ou la formation politique le soutenant ont obtenus à l'élection présidentielle précédente (pour ceux qui se sont déjà présentés) et/ou aux scrutins suivants ;

- **la capacité** à manifester concrètement l'intention affirmée d'être candidat, autrement dit à animer la campagne : organisation de réunions publiques, participation à des débats, désignation d'un mandataire financier et toute initiative permettant de porter à la connaissance du public les éléments de programme du candidat. On ne peut, en effet, demander aux médias de relayer à un programme politique embryonnaire ou de couvrir une campagne en devenir.

Le Conseil d'État a validé ce concept d'équité par une décision du 7 mars 2007 (CE, 7 mars 2007, n° 300385, *M^{me} Lepage*, au Lebon ; AJDA 2007. 561).

Le CSA envisage de compléter officiellement ce faisceau d'indices par la prise en compte des enquêtes d'opinion (**proposition n° 2 du rapport du CSA de novembre 2007 sur la campagne présidentielle de 2007**). Les sondages, malgré leurs imperfections, révèlent une photographie représentative de l'opinion à un instant donné ; ils influencent nécessairement la place que les médias envisagent d'accorder à un candidat.

Le principe d'équité permet de concilier la liberté éditoriale des chaînes et la prise en compte d'éléments objectifs de différenciation entre les candidats. Ce dernier point est essentiel quand, quelques mois avant le scrutin, les chaînes subissent les demandes, parfois insistantes, d'une quarantaine de candidats déclarés (15). Le CSA a été satisfait de constater que, dans la période susmentionnée du 1^{er} décembre 2006 au 19 mars 2007, les deux candidats bénéficiant de l'accès le plus important ont eu moins de la moitié du temps consacré par les chaînes à l'actualité électorale (16).

De ce fait, ces chaînes ont pu ouvrir leurs antennes à un nombre important de candidats déclarés ou présumés : 32 en moyenne (17).

3 - La deuxième phase : une égalité inégalitaire ?

Pour l'élection de 2007, le CSA a créé pour la première fois, une période dite « intermédiaire », fondée sur l'égalité des temps de parole et l'équité des temps d'antenne. Le Conseil a considéré qu'il était nécessaire de tenir compte de la situation nouvelle créée par l'avancement de trois semaines de la publication de la liste des candidats par le Conseil constitutionnel. Sa mise en oeuvre, validée par le Conseil constitutionnel, visait à assurer aux médias une certaine liberté éditoriale (pour le temps d'antenne). Mais, l'extension de la période d'égalité des temps de parole à cinq semaines avant le premier tour (du 20 mars au 20 avril 2007) au lieu de

deux en 2002 a généré des contraintes éditoriales très fortes. Les douze candidats n'avaient pas tous la même disponibilité ou un nombre de porte-parole suffisant pour répondre aux sollicitations de nombreuses chaînes. Surtout, le nombre élevé de candidats se réclamant d'une même tendance (trois sur douze) a mécaniquement conduit à donner un quart du temps de parole à des candidats dont les scores additionnés se sont révélés être bien inférieurs à cet ordre de grandeur. Enfin, l'organisation de débats a été compliquée par l'extension de la période d'égalité des temps de parole. Aussi, le Conseil a-t-il envisagé, dès après la campagne de 2007, de ne pas reconduire pour la prochaine élection présidentielle, cette période intermédiaire et de prolonger la période d'équité jusqu'à l'ouverture de la campagne officielle (fixée à deux semaines avant le premier tour par le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001).

Du lundi 9 avril 2007 au dimanche 6 mai 2007 (jour du second tour de l'élection), les candidats figurant sur la liste établie par le Conseil constitutionnel ont eu un accès égal aux médias audiovisuels dans des conditions de programmation (audiences) comparables. En effet, la campagne en vue de l'élection du Président de la République est, pendant les quinze derniers jours précédant le premier tour du scrutin et toute la durée de la campagne du second tour, fondée sur le principe général d'égalité entre les candidats institué par la loi organique du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République (article 3.IV).

Il est d'usage de souligner le caractère démocratique d'un tel système puisque telle est sa finalité. Néanmoins, l'application d'un système d'égalité stricte pose des difficultés de principe et des difficultés pratiques encore plus grandes que celles rencontrées pendant la période dite intermédiaire puisque l'égalité concerne aussi les temps d'antenne. On peut donc se demander si les électeurs sont suffisamment informés sur le programme de ceux des candidats susceptibles d'accéder réellement à la magistrature suprême. On doit aussi s'interroger sur la pertinence d'un dispositif qui valorise des candidats pour lesquels la campagne présidentielle n'a d'autre finalité que de renforcer leur assise politique en prévision des scrutins ultérieurs.

Néanmoins, les règles les plus contraignantes sont limitées à deux semaines avant le premier tour. Par ailleurs, l'alternative qui consisterait à traiter le scrutin présidentiel comme les autres scrutins au regard du droit de l'audiovisuel, fondé exclusivement sur le principe d'équité, supposerait une révision des textes au plus haut niveau. Les partis politiques les moins représentatifs seraient les perdants d'une réforme qui ne manquerait pas de nourrir les polémiques.

La régulation des médias pendant l'élection présidentielle ne se limite pas à un contrôle quantitatif des temps de parole. Les chaînes de télévision et de radio remplissent d'autres missions à l'approche des deux tours de scrutin.

II - Des missions de nature non quantitative incombent aux médias à l'approche des scrutins

Dans les semaines qui précèdent les deux tours de scrutin :

les chaînes publiques sont tenues de diffuser les émissions de la campagne officielle ;

des débats sont organisés entre certains candidats ;

des obligations particulières doivent être respectées la veille et le jour du scrutin.

1 - Les chaînes publiques et la campagne officielle

L'article 15 du décret du 8 mars 2001 portant application de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel prévoit que :

« Chaque candidat dispose d'une durée d'émissions télévisées et d'émissions radiodiffusées dans les programmes des sociétés nationales de programme aux deux tours de scrutin. Cette durée est fixée par décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel après consultation de tous les candidats. Elle ne peut être inférieure à quinze minutes par candidat pour le premier tour. Pour le second tour, elle ne peut être inférieure à une heure, sauf en cas d'accord entre les deux candidats pour réduire cette durée. Les temps d'émission télévisée et radiodiffusée sont utilisés personnellement par les candidats. Des personnes désignées par chaque candidat peuvent participer à ces émissions ».

Concrètement, le CSA produit les « spots » de chaque candidat, via une société avec laquelle il contracte (France 3 en 2007), s'assure de leur diffusion sur les chaînes publiques concernées (France 2, France 3, France 4, France 5, France Inter, RFO et RFI) à des horaires qu'il impose (après négociation avec les chaînes concernées). Avant chacun des deux tours de scrutin, trois décisions sont prises par le CSA pour s'acquitter de ces missions, après avis du Conseil constitutionnel et de la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle.

La problématique est de garantir l'égalité de traitement entre les candidats rappelée par la loi organique du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, selon laquelle « tous les candidats bénéficient, de la part de l'État, des mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle », tout en fixant des règles suffisamment souples pour encourager les candidats à être créatifs afin de susciter l'intérêt des téléspectateurs et des auditeurs.

C'est la raison pour laquelle le CSA a réformé, pour la campagne de 2007, ses règles relatives aux modalités de production des émissions afin de rendre les émissions plus vivantes:

l'exigence d'un lieu unique d'enregistrement (précédemment dans les studios de Radio France) a été supprimée et les candidats ont été encouragés à tourner en extérieur avec la mise à disposition d'équipes dédiées ;

les modules courts (d'une minute) ont été privilégiés au détriment des modules de cinq minutes (y compris dans les horaires de diffusion les plus prisés avant les journaux télévisés du soir) ;

enfin, les candidats ont désormais eu la possibilité de réaliser eux-mêmes, à leurs frais, des éléments vidéos (par exemple certains partis ont repris des images des conventions de leurs partis ou des déplacements de leur candidat). Un plafond a été fixé par le Conseil afin que ces « inserts » ne dépassent pas 50 % du volume total des émissions (les modules courts, souvent les plus attractifs pour le public, pouvaient donc être constitués intégralement par ces éléments).

Ces réformes ont probablement contribué à améliorer l'audience des émissions de la campagne officielle qui ont été regardées par 115 millions de téléspectateurs pour les deux tours (108 millions en 2002). Près de 250 émissions ont été tournées (216 pour le premier tour; 30 pour le second tour), pour un coût de 1,8 millions d'euros. Ces modules ont été diffusés sur 11 jours pendant 9 heures pour la campagne du premier tour et sur cinq jours pendant deux heures pour le second, chaque candidat ayant bénéficié de 45 minutes pour le premier tour et de 60 minutes pour le second tour.

C'est un travail considérable qui a été ainsi accompli par le CSA, travail très largement méconnu du grand public. Il s'agit d'organiser la production et de valider chaque module, dans des délais très courts puisque rien ne peut débiter avant la publication par le Conseil constitutionnel de la liste des candidats. Cette liste a été publiée le 20 mars 2007 et les opérations de production ont pu débiter le 2 avril. Ce faible délai n'est cependant guère satisfaisant pour les candidats qui sont alors très sollicités par ailleurs.

Aussi, serait-il opportun de s'interroger sur un éventuel avancement de la date de publication de la liste des candidats ce qui supposerait une modification du I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 qui fixe la date limite pour le dépôt des présentations de candidats et, le cas échéant, de l'article 7 du décret du 8 mars 2001 portant application de cette loi.

Par ailleurs, la question de la dévolution de la totalité de la production de leurs émissions aux candidats eux-mêmes mériterait d'être posée si l'on considère que cette évolution serait susceptible d'augmenter la créativité et la qualité des séquences. Mais, les dépenses de production devraient alors être remboursées par l'État (18) après contrôle et dans la limite d'un plafond prédéfini, afin de ne pas pénaliser les partis les moins importants.

Enfin, on ne peut plus faire l'économie, pour toucher et informer un public plus large, d'une analyse approfondie des conditions de mise à disposition des émissions sur certains sites Internet. En 2007, après consultation de la Commission nationale de contrôle, le Conseil a autorisé les chaînes du service public à diffuser ces modules sur leurs sites Internet selon des règles qui préservent une exposition égale des candidats. Mais la question des droits afférents à ces émissions au regard du code de la propriété intellectuelle doit être approfondie afin d'étendre les supports de diffusion (par exemple aux sites des partis ou à celui du CSA).

L'information des citoyens passe aussi par l'organisation de débats entre les candidats.

2 - Les débats entre les candidats constituent les temps forts de la campagne médiatique

Les débats d'avant le premier tour et le ou les débats qui interviennent entre les deux tours ne posent pas le même type de problèmes.

La règle est que les chaînes sont libres d'organiser ou non des débats. Dans les faits, seul le service public et les chaînes d'information en proposent régulièrement aux téléspectateurs (ainsi, plus rarement, que quelques grandes radios). D'ailleurs, le cahier des charges qui lie les chaînes du service public au régulateur de l'audiovisuel ne fait pas obligation à France Télévisions ou à Radio France de programmer des débats entre les candidats durant les périodes de campagne électorale. À l'occasion de la campagne de 2007, on a vu la première chaîne privée tenter de renouveler le genre en proposant une émission où les principaux candidats débattaient avec un panel très élargi de Français plutôt qu'entre candidats et journalistes spécialisés.

2-1 Avant le premier tour, si une chaîne organise un débat elle n'est pas contrainte d'inviter à y participer l'ensemble des candidats. Cette position de bon sens, compte tenu du nombre élevé de candidats, n'est pas inégalitaire dans la mesure où, parallèlement, le CSA veille, sur la période considérée, à ce que le ou les candidats non reçus lors de l'émission aient pu s'exprimer autant (si c'est la règle de l'égalité qui s'applique) ou suffisamment (si c'est encore la règle de l'équité) que les candidats présents lors du débat. Cette prise de parole ne doit pas nécessairement intervenir au cours d'un débat mais peut faire l'objet d'un passage en plateau, d'une interview ou d'une prise de son selon les modalités décidées par la chaîne.

Cette pratique a été confirmée par le Conseil d'État, à l'occasion d'une élection municipale, celle de Paris en 2001, qui avait vu s'affronter, sur Canal +, pendant une heure, deux des candidats à l'exclusion des autres. Ayant dénoncé cette situation devant la juridiction administrative, le maire sortant s'est vu répondre par le Conseil d'État, dans une ordonnance en référé (19) que le choix d'organiser un tel débat relève dans son principe de la politique éditoriale de la chaîne. Il incombe toutefois à celle-ci de veiller à ce que ce choix n'entraîne pas une rupture du principe d'équité de traitement entre les candidats. Le CSA est tenu de s'assurer que la chaîne propose aux candidats exclus du débat des formes d'expression aux modalités équitables. (20)

L'organisation des débats entre candidats est la séquence la plus problématique pour le CSA et un redoutable exercice pour les chaînes qui les diffusent. En effet, les candidats, de bonne foi ou non, s'émeuvent volontiers de leur absence d'invitation et le font parfois savoir afin de dénoncer un prétendu ostracisme de médias qui seraient contrôlés par le « pouvoir » en place. C'est une thématique récurrente de quelques candidats. Il faut faire preuve d'une certaine diplomatie et d'une grande capacité de conviction pour leur faire admettre, ponctuellement et si c'est le cas, qu'ils sont moins représentatifs que d'autres candidats, de fait moins bons « clients » en termes d'audimat et qu'ils se verront proposer d'autres formes d'expression.

Par ailleurs, pèsent sur les chaînes de multiples motifs de contrariété possibles avec les invités : l'ordre des interventions, le positionnement des candidats ou de leurs soutiens, notamment s'il y a plusieurs tables (tel candidat refusant de débattre avec tel autre par exemple), le ou les désistements de dernière minute, la mise en cause de l'impartialité de la chaîne ou, plus rarement, des journalistes. L'évolution des mœurs politiques avec la recherche par certains du plus grand écho médiatique explique, en partie, pourquoi les grandes chaînes abordent ces échéances sans enthousiasme malgré l'intérêt que les débats peuvent présenter pour les téléspectateurs. Le CSA ne se mêle pas des modalités pratiques de l'organisation. Il ne pourrait intervenir qu'à posteriori, sur la base d'un défaut de maîtrise éditoriale ou de malhonnêteté de l'information si une défaillance grave se manifestait au cours du débat et que celle-ci était imputable à la chaîne. Cela ne s'est pas encore produit.

Enfin, le Conseil attache un soin tout particulier à ce que ces temps forts de la vie démocratique soient partagés par le plus grand nombre en veillant à ce que les diffuseurs les rendent accessibles, par des moyens appropriés, aux personnes sourdes et malentendantes en application de l'article 74 de la loi du 11 février 2005, décliné dans la délibération n° 2011-1 du 4 janvier 2011 du CSA relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale (21)

2-2 *Entre les deux tours*, le sentier semble plus balisé, avec une focalisation sur le débat entre les deux candidats restant en lice. Toutefois, l'expérience de 2007 a montré qu'un débat de type inédit pouvait venir s'ajouter à cette séquence apparemment bien établie.

En effet, le CSA a dû définir les modalités de décompte des temps de parole de M^{me} Royal et de M. Bayrou lors du débat qui les a réunis le samedi 28 avril 2007, sur BFM TV, quelques jours avant le second tour, donc dans une période où l'égalité des temps de parole et d'antenne devaient être respectés entre M^{me} Royal et M. Sarkozy. Tout d'abord, le CSA ne s'est aucunement opposé à la tenue d'un débat de ce type contrairement à ce qu'avaient pu craindre les candidats et les chaînes de prime abord. Rappelons que le Conseil est chargé d'appliquer une loi sur la liberté de communication et il a estimé qu'un tel débat relevait de la liberté éditoriale de la chaîne concernée. Ensuite, le CSA a, la veille du débat, diffusé un communiqué de presse, précisant que :

les propos que M^{me} Royal tiendrait au cours de ce débat seraient pris en compte dans son temps de parole et devraient être compensés au profit de M. Sarkozy et de ses soutiens ;

les propos de M. Bayrou, qui à ce jour n'avait rendu publique aucune prise de position pouvant s'analyser comme un soutien explicite à un candidat, ne seraient pas pris en compte ;

dans l'hypothèse où, au cours du débat, M. Bayrou exprimerait un soutien explicite à l'un des candidats présents au second tour, ses interventions seraient prises en compte dans le temps de parole de ce candidat. En outre, si certains des propos de M. Bayrou étaient manifestement favorables à l'un des deux candidats, il appartiendrait à la chaîne d'accorder à l'autre candidat ou à ses soutiens un temps de parole d'une durée identique ;

le rééquilibrage demandé devait intervenir autant que possible avant le dimanche 29 avril inclus et au plus tard le lundi 30 avril (le second tour avait lieu le dimanche 6 mai 2007), selon des modalités qu'il appartenait à la chaîne de définir.

Lors de l'examen des temps pour la période du 23 au 29 avril, le CSA s'est assuré que l'égalité entre les deux candidats présents au second tour avait été respectée par les services ayant diffusé le débat ainsi que par ceux qui avaient consacré des commentaires à ce débat.

Comme il l'avait fait en 1988 et 1995, le Conseil est également intervenu, à la demande des chaînes et avec l'accord des représentants des candidats, pour tenir un rôle de médiateur dans l'organisation du débat entre les deux candidats présents au second tour, Mme. Royal et M. Sarkozy, diffusé le mercredi 2 mai 2007.

Le Conseil n'a aucune compétence autre que de s'assurer que l'égalité des temps de parole est respectée entre les candidats mais, dans les faits, il réunit à deux ou trois reprises les représentants des candidats, ceux de la chaîne y compris les journalistes concernés. Sont ainsi abordées, dans un souci d'égalité de traitement, les questions techniques relatives à la production et à la diffusion de l'émission, à sa durée, à la structuration du débat.

Rappelons qu'en 2002, un des deux candidats avait refusé de débattre avec l'autre candidat. L'organe de régulation a eu le plus grand mal, dans l'entre - deux tours, à faire respecter la règle d'égalité des temps d'antenne, la majorité des commentateurs prenant nettement parti pour l'un des candidats.

Enfin, après la diffusion de la campagne audiovisuelle officielle, puis l'organisation des débats de l'entre-deux tours, le respect, par les médias, de dispositions spécifiques la veille et le jour des deux tours contribue à la sincérité du scrutin.

3 - Des dispositions spécifiques la veille et le jour des scrutins

À quelques heures de l'élection, le souci du législateur, relayé par le régulateur sous le contrôle du juge, est d'éviter que le choix des citoyens ne soit influencé dans des conditions de nature à porter atteinte à l'expression libre de leur suffrage et à la sincérité du scrutin. Ainsi, deux restrictions, proportionnées à cet objectif, ont été apportées à la liberté d'expression.

• **L'interdiction de la propagande électorale à partir de la veille du scrutin**

L'article 10 du décret modifié portant application de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel dispose que la campagne en vue de l'élection prend fin la veille du scrutin à 0h. De même, le deuxième alinéa de l'article L. 49 du code électoral prévoit qu'à compter de la veille du scrutin à 0h (soit le vendredi à minuit pour un scrutin se déroulant le dimanche), il est interdit de diffuser ou faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale.

Il est arrivé, rarement, au CSA de devoir intervenir auprès de chaînes qui, probablement par méconnaissance des règles, rediffusaient des extraits d'intervention de candidats. Du fait de cette règle, le jour du scrutin, les images de candidats allant voter s'accompagnent rarement de prises de parole télévisées ou radiodiffusées sauf pour des propos sans connotation politique.

• **L'interdiction de l'annonce des résultats avant la fermeture des bureaux de vote**

L'article L. 52-2 du code électoral dispose qu'aucun résultat de l'élection, partiel ou définitif ne peut être communiqué au public par tout moyen de communication par voie électronique 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. Cette prescription est susceptible d'être biaisée de trois façons :

les résultats outre-mer : la plupart des territoires d'outre-mer votent dorénavant le samedi (22) ce qui évite le risque que les électeurs de ces territoires soient influencés par l'annonce des résultats en métropole. À l'inverse, le CSA demande aux services audiovisuels de s'abstenir de faire connaître en métropole les résultats ultramarins avant la fermeture du dernier bureau de vote en métropole. Le CSA est même allé jusqu'à considérer que, s'agissant d'un scrutin se déroulant à l'échelle nationale, même dans les collectivités d'outre-mer où le scrutin était clos, il n'était pas possible de communiquer les résultats de celui-ci même localement jusqu'à la clôture du vote en métropole. La Commission nationale de contrôle a adopté la même position. Même si elle a rendu de fait impossible l'organisation de soirées électorales sur les chaînes de radio ou de télévision locale cette position est apparue indispensable au Conseil pour créer les conditions du respect de la sincérité du scrutin (23). Une telle position, qui ne ressort pas expressément des termes de l'article L. 52-2 du code électoral, appelle une modification de ce dernier. L'application de ces règles suppose des contrôles appropriés des chaînes métropolitaines qui sont reçues outre-mer avec le décalage horaire et constitue, pour RFO notamment, un véritable casse-tête. Aussi pertinentes soient elles, ces règles sont mises à mal par l'accès à Internet.

il en va de même pour **les sondages ayant un rapport avec la consultation** : prohibés par une loi adoptée il y a bientôt 35 ans (24), il est aisé de se procurer, la veille et le jour du scrutin, les estimations les plus récentes en consultant sur Internet les sites des journaux étrangers non soumis à cette règle (par exemple, belges ou suisses). Aussi, les efforts réalisés par une cellule de veille, spécialement étoffée au CSA, pour faire respecter les règles relatives à la veille et au jour du scrutin apparaissent-ils, de ce point de vue, un peu vains ! Des modifications législatives devront nécessairement être envisagées, dans les années à venir, à l'ère de la généralisation de l'accès à Internet qu'il soit fixe ou mobile. Se résoudre à un certain libéralisme, en pariant sur la capacité d'analyse de l'électeur surinformé, apparaîtra, tôt ou tard, comme la seule voie pragmatique, déjà pratiquée dans de nombreux pays.

enfin, l'existence même **de « soirées » électorales** à la télévision et à la radio, avant l'annonce des résultats, est une gageure puisque les journalistes, qui sont souvent au fait, officieusement, des plus récentes enquêtes

d'opinion, sont tenus de cantonner leurs commentaires et ceux de leurs invités à la mesure de l'abstention ou à l'emploi du temps de tel ou tel candidat. Il est d'ailleurs gênant, au regard des règles sus-décrites, de constater leur contournement de fait. Ainsi, il n'est pas rare que soient diffusées avant 20h des images de champagne coulant à flot au quartier général d'un des partis qui contrastent avec les mines déconfites des tenants de l'autre camp. On a aussi vu, lors du premier tour de l'élection de 2002, un présentateur d'une des plus importantes chaînes de télévision prédire une très grosse surprise quelques dizaines de minutes avant la fermeture du dernier bureau de vote métropolitain.

Les règles en vigueur la veille et le jour du scrutin, pour désuètes et perfectibles qu'elles soient, méritent néanmoins d'être respectées avec toute la vigilance des parties prenantes. En effet, les exemples étrangers, où des scrutins d'importance comparable ont abouti à des résultats très serrés (Allemagne, Italie, États-Unis), rappellent la nécessité de réduire le risque d'une contestation inspirée par l'action d'un média.

Conclusion

Depuis l'élection du Président de la République au suffrage universel direct en 1962, le rôle des médias s'est affirmé au point que les partis privilégient le choix de candidats médiatiques et articulent la campagne autour de temps forts conçus pour être relayés par les médias.

Il est donc légitime de s'assurer de la neutralité des chaînes de télévision et de radio par des dispositions adéquates. À cette fin, les exigences du cadre législatif et réglementaire ont jeté les bases d'une régulation audiovisuelle sophistiquée.

Malgré ce raffinement, le régulateur est dépourvu, sauf à complexifier encore le dispositif, de moyens lui permettant de gommer les imperfections d'un système qui s'épuise à décompter le moindre temps de parole sans pour autant en analyser le contenu.

Décompte qui ne rend donc pas totalement compte et dont la pérennité, en l'état, est elle-même comptée du fait de l'irruption d'un univers numérique par nature difficilement réguleable.

Mais on peut aussi se risquer à prédire que le téléspectateur averti et l'internaute avisé sauront faire la part des choses entre une communication politique débridée sur Internet et une information politique, passée par le tamis des professionnels des antennes, et obéissant à une régulation.

Pour rester crédible, celle-ci devra se concentrer sur un objectif : le soutien aux formations moins représentatives dans l'accès qu'elles ont aux médias.

La question de l'abandon d'un système de contrôle basé principalement sur le comptage de temps de parole, spécificité française peu compatible avec l'irruption de nouveaux modes numériques d'expression politique, devra être posée. En témoigne, le lancement par Youtube, en juin 2011, d'une chaîne « spéciale élections 2012 » dont on peut supposer qu'elle ne donnera pas lieu à un décompte des temps puisqu'elle sort du champ de l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986 et de l'article 15 du décret du 8 mars 2001 précités.

D'une façon générale le régulateur français de l'audiovisuel sera réduit à se poser en arbitre et en recours dans les situations de contestation, comme cela se pratique dans la plupart des pays comparables à la France.

C'est une évolution qui ne peut être spontanée. Elle suppose un accompagnement législatif et réglementaire nourri d'une concertation avec les parties prenantes.

Un tel mouvement ne peut prendre corps que dans la foulée d'une élection présidentielle. Il est, en effet, inenvisageable à l'approche d'un scrutin d'en modifier certaines règles essentielles.

Celles qui concernent la régulation audiovisuelle ont fait leur preuve. Mais, elles auront aussi fait leur temps si elles ne s'adaptent pas aux profondes mutations comportementales du citoyen digital.

(1) Les Cahiers du Conseil constitutionnel, dans leur n° 34 de janvier 2012, ont publié un dossier intitulé « Le Conseil constitutionnel et les élections présidentielles » qui, outre la présente contribution, comprend les articles suivant :

La Constitution et les élections présidentielles, par Gilles Bachelier, p. 7.

Les parrainages à l'élection présidentielle, par Jean-Claude Colliard, p. 13.

La réglementation des sondages et l'élection présidentielle, par Hugues Portelli, p. 41.

Le financement de la campagne des candidats à l'élection présidentielle au travers des comptes de campagne, par Régis Lambert, p. 47.

(2) On relèvera toutefois que, dans sa délibération n° 2011-1 du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale, le CSA a réduit le champ des exclusions en précisant en son V que : « *La présente délibération ne s'applique pas aux services de radio et de télévision ayant pour contenu spécifique la propagande électorale des candidats, des*

listes de candidats, des partis et groupements politiques ou de leurs soutiens et exclusivement accessibles par voie de communication au public en ligne. »

(3) *Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, considérant n° 11 : « Considérant que le pluralisme des courants d'expression socioculturels est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; que le respect de ce pluralisme est une des conditions de la démocratie ; que la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuelle n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur public que dans celui du secteur privé, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractères différents dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information... »*

(4) *Décisions du Conseil constitutionnel du 4 avril 2002 et du 19 mars 2007 arrêtant la liste des candidats à l'élection présidentielle.*

(5) Sur la base légale de la recommandation du CSA en ce qui concerne la période antérieure à la campagne officielle : CE, M^{me} Lepage, 7 mars 2007, n° 300385, préc.

(6) La contrainte est plus forte pour les chaînes d'information en continu qui consacrent chacune, en moyenne, trois fois plus de temps à l'actualité électorale que l'ensemble des chaînes dites « historiques » - TF1, France Télévisions, Canal + en clair, M6 - dans les 6 mois qui précèdent le scrutin.

(7) Les temps de parole des personnalités politiques sont comptabilisés, même en dehors des périodes électorales, dans un souci d'équité et communiqués, chaque mois, aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et aux responsables des différents partis politiques représentés au Parlement sur le fondement de l'article 13 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Les propos tenus avant le début d'application de la recommandation, y compris dans le cadre d'un processus dit de « primaires », sont affectés à la formation politique correspondante et créditent, en fonction de leur représentativité, le temps d'expression des autres formations politiques sur le trimestre considéré. Par ailleurs, les propos non liés à l'actualité électorale continuent d'être relevés, même pendant la période de la campagne.

(8) Président de la République, membres du gouvernement, parlementaires, élus locaux...

(9) CE, 8 avr. 2009, n° 311136, *Hollande, Mathus*, au Lebon ; AJDA 2009. 677 ; *ibid.* 1096, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi ; D. 2009. 1145 ; RFDA 2009. 351, concl. C. de Salins ; *ibid.* 580, chron. A. Roblot-Troizier et T. Rambaud ; Constitutions 2010. 119, obs. J. Bougrab.

(10) Délibération du CSA du 21 juillet 2009 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision (*JO* du 30 juillet 2009).

(11) Le CSA l'avait conçu pour assouplir la règle d'égalité des temps s'imposant aux chaînes, pour les temps d'antenne, afin de compenser la contrainte éditoriale résultant de l'avancement, par le Conseil constitutionnel, de la date de la publication de la liste des candidats.

(12) Dont la moitié émanait des candidats ou de leurs soutiens, le plus souvent des candidats déclarés n'ayant pas, *in fine*, rempli les conditions pour figurer sur la liste établie par le Conseil constitutionnel.

(13) Trois recours en 2007 relatifs aux aspects médiatiques de l'élection présidentielle.

(14) Instituée par l'article 13 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 ; elle est présidée par le vice-président du Conseil d'État et installée le lendemain du jour de la publication du décret portant convocation des électeurs.

(15) Une dépêche de l'AFP estimait ainsi à 39 le nombre de candidats officiellement déclarés à la fin du mois de novembre 2006.

(16) 41 % du temps de parole et 46 % du temps d'antenne sur les chaînes hertziennes nationales dites « historiques » représentant alors 70 % de l'audience de la télévision : TF1, Fr2, Fr3, Fr5, Canal + en clair et M6.

(17) En augmentation d'un quart par rapport à la période analogue de 2002 : 29 candidats sur les chaînes d'information, 11 sur les chaînes françaises à vocation internationale, 20 candidats en moyenne sur les radios.

(18) Aujourd'hui, c'est le CSA qui met les moyens de production à la disposition des candidats, par l'intermédiaire de France Télévisions qui est remboursée par le ministre de l'Intérieur conformément à l'article 47 de son cahier des charges (décret n° 2009-796 du 23 juin 2009).

(19) CE, 24 févr. 2001, n° 230611, *Tibéri*, au Lebon ; D. 2001. 1748, et les obs., note R. Ghevontian ; RFDA 2001. 629, note B. Maligner.

(20) Par exemple, un débat organisé, entre les autres candidats dès le lendemain selon les mêmes règles et le même horaire que celui de la veille ou un entretien de chaque candidat avec un journaliste de la chaîne pendant une durée à définir.

(21) C'est la première fois que le CSA a regroupé, dans un texte permanent, les dispositions communes à tous les scrutins, ce texte ayant vocation à être complété au cas par cas par des recommandations ponctuelles ; la

délibération rappelle que « ... les éditeurs de services de télévision dont l'audience moyenne annuelle dépasse 2,5 % de l'audience totale sont tenus d'assurer l'accès, par sous-titrage ou langue des signes, des personnes sourdes ou malentendantes à l'ensemble des programmes consacrés à l'actualité électorale. Les autres... sont tenus de favoriser l'accès... aux principaux programmes consacrés à l'actualité électorale aux heures de forte audience et s'efforcent en particulier de rendre accessible la retransmission des débats organisés entre les candidats ».

(22) La loi du 6 novembre 1962 a été modifiée avant l'élection de 2007 afin d'étendre à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique, à Saint-Pierre et Miquelon et aux bureaux de vote des Français de l'étranger sur le continent américain les dispositions jusque-là applicables uniquement en Polynésie.

(23) Rapport sur la campagne présidentielle de 2007, CSA, p. 52 et 53.

(24) L'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 modifiée relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion.