



Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme

FRANCE

ELECTION PRESIDENTIELLE

22 Avril et 6 Mai 2007

**RAPPORT DE LA MISSION D'ÉVALUATION DES BESOINS DE
L'OSCE/BIDDH**

12-14 Mars 2007



**Varsovie
3 Avril 2007**

SOMMAIRE

I.	INTRODUCTION	1
II.	RESUME	1
III.	CONTEXTE	3
IV.	OBSERVATIONS	3
A.	CADRE JURIDIQUE	3
B.	ADMINISTRATION ELECTORALE	4
C.	OPERATIONS D'INSCRIPTION DES ELECTEURS	5
D.	ENREGISTREMENT DES CANDIDATS	6
E.	VOTE ELECTRONIQUE	7
F.	CAMPAGNE ET FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE	7
G.	MEDIAS	9
V.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	10
	ANNEXE: LISTE DES CONTACTS	11

FRANCE

ELECTION PRESIDENTIELLE

22 Avril et 6 Mai 2007

RAPPORT DE LA MISSION D'ÉVALUATION DES BESOINS DE L'OSCE/BIDDH

12-14 Mars 2007

I. INTRODUCTION

Répondant à l'invitation du ministre des Affaires étrangères français, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE a envoyé une mission d'évaluation des besoins (MEB) à Paris du 12 au 14 mars 2007 dans la perspective d'observer les 22 avril et 6 mai 2007 l'élection présidentielle. La Mission d'évaluation des besoins était composée de M. Konrad Olszewski et M. Nicolas Kaczorowski, chefs adjoint du département des élections de l'OSCE/BIDDH, et de M. Jonathan Stonestreet, expert du département des élections de l'OSCE/BIDDH. Son objectif était d'évaluer l'environnement préélectoral et les préparatifs de l'élection présidentielle, et de décider de l'opportunité d'une observation électorale.

L'OSCE/BIDDH tient à remercier le ministère des Affaires étrangères français pour son soutien et sa collaboration. L'OSCE/BIDDH remercie également le ministère de l'Intérieur ainsi que les représentants des nombreuses institutions, autorités locales et les représentants des candidats qui ont accordé des entretiens à la MEB.

II. RESUME

Le premier tour de l'élection présidentielle aura lieu en France le 22 avril 2007, avec un second tour programmé le 6 mai. Le Conseil constitutionnel a enregistré un nombre total de 12 candidats.

L'ensemble du processus électoral semble bénéficier d'un niveau de confiance élevé de la part du public et comporte un grand nombre de mécanismes garantissant la transparence et le bon déroulement des élections, conformément aux engagements de l'OSCE et aux normes internationales. Les deux responsables de campagne que la MEB a pu rencontrer ont exprimé une entière confiance dans l'administration électorale à tous les niveaux.

Le processus électoral est administré et contrôlé par un certain nombre d'instances publiques au niveau central et local ainsi que par des autorités administratives indépendantes, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. Ce dernier est chargé d'assurer la régularité et l'impartialité de l'élection présidentielle. Ces institutions respectent le principe d'impartialité, et les décisions fondamentales relatives à la campagne électorale sont prises en concertation avec les candidats. De plus, l'autorité judiciaire contrôle toutes les étapes du processus.

Le cadre légal prévoit un délai relativement court pour l'organisation de l'élection présidentielle. Néanmoins, les amendements adoptés depuis l'élection présidentielle de 2002 ont modifié le calendrier électoral en augmentant le temps de préparation pour les différentes

administrations chargées des élections. La loi exige que les candidats potentiels obtiennent les signatures d'au moins 500 élus sur le territoire français afin d'être enregistrés.

L'inscription des électeurs est effectuée au niveau municipal et non au niveau national, et les citoyens doivent eux-mêmes s'inscrire sur les listes électorales. La date limite pour l'inscription sur les listes électorales est fixée au 31 décembre de l'année précédant les élections. Les personnes qui n'ont pas de domicile fixe, et notamment les gens du voyage qui appartiennent en majorité à la communauté des Roms, s'inscrivent sur les listes électorales selon des dispositions légales différentes de celles prévues pour les personnes qui disposent d'un domicile.

Le vote électronique est permis si les autorités locales le décide et si les machines à voter ont été préalablement certifiées par des agences de certification accréditées. Les machines à voter seront utilisées dans certains bureaux de vote, représentant approximativement deux à trois pour cent de l'électorat.

Le processus électoral est extrêmement contrôlé par les instances étatiques afin d'assurer un traitement égal aux candidats. Plusieurs organismes indépendants de contrôle assurent la conformité aux dispositions légales du format et de l'affichage des documents de propagande électorale, du financement de la campagne, de la publication des sondages d'opinion, du traitement des candidats par les médias électroniques et de la retransmission des spots de télévision produits par l'Etat. Ces aspects de la campagne sont très attentivement surveillés par les différents organes de contrôle.

Pour garantir le principe d'égalité de traitement, chaque candidat reçoit pour sa campagne électorale, le même soutien de l'Etat : égalité de temps d'antenne à la TV et à la radio, égal accès aux salles pour les réunions et aux emplacements destinés aux affiches électorales. La loi contrôle aussi strictement le format et la production des spots télévisés, affiches et autres documents de propagande électorale. La publicité commerciale est interdite.

Les médias électroniques ont l'obligation d'assurer une couverture médiatique égale à tous les candidats pendant la campagne électorale officielle. En revanche, la presse écrite ne fait pas l'objet d'un contrôle, afin de respecter le principe de la liberté d'expression.

L'autorité qui contrôle les médias électroniques en France, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, a mis en garde tous les médias électroniques sur le fait que la couverture médiatique des candidats était excessivement « bipolarisée ». Le CSA a depuis informé la MEB, que la situation a évolué dans le bon sens. L'équipe de campagne d'un des candidats a déclaré que ce sujet était toujours problématique et qu'il était donc nécessaire que les médias poursuivent leurs efforts pour respecter le principe d'équité.

D'une manière générale, les interlocuteurs ont exprimé leur confiance dans le processus électoral et, dans l'immédiat, aucun sujet qui nécessiterait une implication de l'OSCE/BIDDH n'a été porté à l'attention de la MEB. Cependant, la MEB considère que le déploiement d'une Mission d'évaluation électorale pourrait être utile pour évaluer certains points du processus électoral comme l'inscription des électeurs, la mise en place du vote électronique dans certaines communes, ainsi que la spécificité du cadre juridique pour les élections. Dans cette perspective, une Mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH sera déployée.

III. CONTEXTE

Le Président de la République française est élu pour un mandat de cinq ans au suffrage direct et à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si la majorité absolue n'est pas atteinte à l'issue du premier tour, un second tour est organisé deux semaines après. Seuls les deux candidats ayant réuni le plus grand nombre de suffrages à l'issue du premier tour sont qualifiés pour le second tour. L'élection présidentielle sera suivie par les élections législatives, les 10 et 17 juin 2007. L'actuel Président, M. Jacques Chirac, a déclaré publiquement qu'il ne souhaitait pas se représenter.

Pour l'élection précédente, en 2002, l'OSCE/BIDDH avait dépêché une Mission d'évaluation. La Mission avait noté la confiance des citoyens dans le processus électoral en France, ainsi que la transparence et la responsabilité de toutes les administrations concernées par le processus électoral. La Mission d'évaluation de 2002 avait soulevé la question de l'inscription sur les listes électorales des gens du voyage (qui sont souvent d'origine Rom). Elle avait également recommandé que les autorités envisagent de modifier la législation afin que l'inscription sur les listes électorales soit possible jusqu'à une date plus rapprochée du jour de l'élection et clarifient les droits des observateurs internationaux et nationaux.¹

IV. OBSERVATIONS

A. CADRE JURIDIQUE

Le cadre juridique prévu pour l'élection présidentielle est complexe. Il se réfère à la Constitution de 1958, à la loi de 1962 sur l'élection du Président de la République ainsi qu'à d'autres lois, décrets, décisions, instructions et recommandations qui régulent différents aspects du processus électoral comme le vote des français de l'étranger, l'enregistrement des candidats et le financement de la campagne. De plus, certaines dispositions du code électoral s'appliquent à l'élection présidentielle. La campagne électorale officielle est également strictement règlementée par la loi et contrôlée par différentes instances et organes administratifs parmi lesquels le Conseil constitutionnel, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale (CNCCEP) et l'autorité qui contrôle les médias électroniques en France – le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

A la suite de chaque élection, le Conseil constitutionnel, la CNCCEP et le CSA publient des rapports où figurent des recommandations pour l'amélioration du processus électoral. En réponse aux recommandations formulées à la suite de l'élection présidentielle de 2002, des modifications ont été apportées au cadre juridique. Nous pouvons citer :

- Un calendrier électoral révisé permettant d'augmenter le délai entre l'enregistrement des candidats et le début de la campagne officielle ;
- La période de temps consacrée au recueil des signatures pour l'enregistrement des candidats a été allongée d'une semaine ;
- Les décisions concernant l'approbation des comptes de campagne des candidats seront prises en première instance par la Commission nationale de contrôle des comptes de

¹ Rapport d'Évaluation de l'OSCE/BIDDH du 21 avril 2002. Election présidentielle de la République française, 4 juin 2002. A consulter sur www.osce.org/odihr-elections/14458.html

campagne et des financements politiques (CNCCFP), en lieu et place du Conseil constitutionnel, qui détenait ce pouvoir auparavant ;

- Les commissions locales de contrôle agissant au niveau départemental ne seront dorénavant plus responsables de l'envoi des documents de propagande électorale des candidats ;
- Les horaires d'ouverture et de fermeture du scrutin dans les départements et territoires d'outre-mer ont été modifiés afin que les résultats des élections puissent uniquement être annoncés après que tous les bureaux de vote aient fermé. Cette disposition a exigé un amendement à la législation afin de permettre de voter le samedi dans ces régions.

Les délégués des candidats et les représentants des institutions contrôlant le processus électoral ont l'autorisation d'être observateurs dans les bureaux de vote, comme tout électeur qui le souhaiterait. De plus, les délégués des candidats peuvent aussi prendre part aux activités des bureaux de vote en tant que scrutateurs. Il n'existe pas de dispositions légales spécifiques au sujet des observateurs internationaux ou concernant les organisations nationales d'observateurs non partisans. Il n'existe pas non plus de dispositions qui interdiraient ou entraveraient les activités de ces observateurs.

La loi française ne prévoit pas de dispositions pour le recompte des voix en cas de désaccord. Le Conseil constitutionnel a le pouvoir d'annuler les résultats de certains bureaux de vote ou au niveau national s'il constatait des irrégularités importantes. Le Conseil constitutionnel agit souvent en qualité à la fois de première et dernière instance en matière d'élection.

B. ADMINISTRATION ELECTORALE

En France, l'élection présidentielle est administrée à plusieurs niveaux. Le ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire est l'instance étatique qui a la charge des préparatifs techniques de l'élection. Le ministère transmet des instructions sur les aspects légaux et organisationnels aux préfetures, qui à leur tour coordonnent les opérations électorales des quelques 36 000 mairies. Il a à peu près 65 000 bureaux de vote gérés par les mairies.

L'administration de l'élection présidentielle dans son ensemble est pilotée par le Conseil constitutionnel, qui est chargé conformément à l'article 58 de la Constitution, d'assurer la régularité et le bon déroulement des élections. Le Conseil constitutionnel est composé de neuf membres qui siègent pour neuf ans non renouvelables. Trois membres sont nommés par le Président de la République, trois par le Président de l'Assemblée nationale, trois autres par le Président du Sénat. Le Conseil constitutionnel commente et est consulté pour tous les textes liés aux élections. Il intervient en première et dernière instance pour les contentieux électoraux. Il a également un rôle direct dans les procédures d'enregistrement des candidats et de proclamation des résultats. Il dépêche ses délégués pour suivre les opérations de vote le jour de l'élection.

Depuis l'élection présidentielle de 2002, une importante modification à la loi est intervenue, allongeant le délai entre la publication de la liste des candidats et le début de la campagne électorale officielle (20 jours). Cette modification a été adoptée à la suite d'une recommandation du Conseil constitutionnel afin de faciliter le travail des administrations qui préparent les élections et contrôlent le déroulement de la campagne. Auparavant, le calendrier électoral ne prévoyait que trois jours entre la fin de la procédure d'enregistrement des

candidats et le début de la campagne officielle, soit moins de trois semaines avant le jour de l'élection.

Dans le système électoral français, le nom de chaque candidat est imprimé sur un bulletin de vote distinct. L'électeur choisit un bulletin en secret (dans l'isoloir) et le place dans une enveloppe, qui est ensuite déposée dans une urne transparente. L'électeur jette les autres bulletins. Les enveloppes, plus que les bulletins, sont considérées comme des documents sensibles et sont donc comptabilisées. D'après la loi, les commissions locales de contrôle doivent, avec le soutien des préfetures, envoyer à tous les électeurs inscrits, avant le 18 avril 2007, des bulletins de vote et les professions de foi de tous les candidats. Certains interlocuteurs se sont interrogés sur le bien fondé de cet envoi postal étant donné son coût élevé et les problèmes d'organisation qu'il génère. Les bulletins doivent également être disponibles dans les bureaux de vote.

Il apparaît qu'il existe un niveau élevé de confiance dans l'organisation des élections en France. Les représentants de deux équipes de campagne que la MEB a pu rencontrer, ont indiqué qu'ils avaient une entière confiance dans l'administration électorale. Le Conseil constitutionnel a reconnu qu'il y avait eu une certaine controverse dans les médias du fait que le ministre de l'Intérieur en fonction, M. Nicolas Sarkozy, souhaitait se présenter comme candidat alors qu'il continuait à exercer ses fonctions de ministre. Mais le Conseil a estimé que le haut niveau de contrôle des activités électorales du ministère par les instances judiciaires, les organes de contrôle indépendants et les autres candidats assuraient une organisation équitable de l'élection. Un délégué de campagne de M. Sarkozy a informé la MEB que celui-ci avait annoncé son intention de démissionner de ses fonctions ministérielles avant le début de la campagne officielle, ce qu'il a effectivement fait le 26 mars.

Les mesures relatives à l'organisation du scrutin pour les 1,6 millions d'électeurs vivant dans les neuf départements et territoires d'outre-mer sont prises par les préfetures et mairies concernées, elles-mêmes contrôlées par le ministère de l'Outre-mer. Ces dispositions sont complexes du fait de l'éloignement des zones concernées et du décalage horaire avec la France métropolitaine.

A la suite du premier tour de l'élection présidentielle de 2002, on s'était inquiété du fait que des résultats préliminaires avaient été rendus publics en France métropolitaine alors même que les bureaux de vote aux Antilles et dans d'autres zones étaient encore ouverts, ce qui pouvait donc compromettre l'égalité du scrutin et influencer les électeurs. Le Parlement a modifié la loi en 2006 afin de permettre la tenue du scrutin le samedi. Les citoyens de ces territoires et départements pourront ainsi voter avant les citoyens de France métropolitaine.

D'après la loi, les documents électoraux officiels existent uniquement en langue française. Il en est de même pour les documents de propagande électorale, excepté pour la Polynésie française et l'Alsace où l'emploi des langues locales est autorisé.

C. OPERATIONS D'INSCRIPTION DES ELECTEURS

Tout citoyen français âgé de plus de 18 ans accomplis le jour de l'élection, jouissant de ses droits civiques et politiques est autorisé à voter s'il n'est pas déclaré inapte conformément aux dispositions légales prévues à cet effet.

Les citoyens doivent être inscrits sur les listes électorales pour pouvoir voter. L'inscription sur les listes électorales n'est pas automatique ; elle requiert une demande expresse de la part du citoyen afin qu'il puisse figurer sur les listes.² Une fois inscrit, un électeur demeure sur les listes électorales de la mairie autant de temps qu'il/elle conserve la même adresse. Un changement de résidence oblige l'électeur à s'inscrire dans sa nouvelle commune afin de pouvoir voter. La date limite pour présenter une demande d'inscription sur la liste électorale pour l'élection présidentielle de 2007 a expiré le 31 décembre 2006. Sauf exception, les citoyens qui se seraient inscrits après cette date, ne pourront pas voter avant 2008. Environ 44,5 millions d'électeurs sont inscrits sur les listes électorales.

Il n'existe pas de registre électoral national et unique. Les listes électorales sont établies par les instances locales et mises à jour tous les ans. Des commissions administratives pour la révision des listes sont formées dans chaque commune par le maire, le préfet et un représentant de l'autorité judiciaire. Les listes sont soumises à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), qui vérifie qu'il n'y a pas de doublons.

La question de la possibilité pour les gens du voyage de s'inscrire sur les listes électorales ne semble pas avoir évolué de manière significative depuis 2002. A la suite de cette élection, la Mission d'évaluation de l'OSCE/BIDDH avait noté que les personnes qui n'ont pas de domicile fixe font l'objet de dispositions légales spécifiques pour leur inscription sur les listes électorales. Les gens du voyage peuvent obtenir un livret de circulation qui les rattache à une mairie de leur choix même s'ils n'y résident pas. S'ils y restent inscrits pendant une période de trois ans, alors les gens du voyage peuvent s'inscrire dans la commune en question. Les personnes qui disposent d'un logement fixe peuvent s'inscrire après 6 mois de résidence dans une commune.

Le ministère de l'Intérieur a décidé que les gens du voyage pourraient à l'avenir bénéficier des dispositions d'une législation récente qui facilite l'inscription des personnes sans domicile. Ces dispositions ont été adoptées par le parlement en mars 2007 et ne sont pas en vigueur pour les élections présidentielle et législatives qui ont lieu cette année.

Un citoyen ayant été condamné ne perd pas automatiquement son droit de vote, qui ne peut être suspendu que par une décision spécifique du juge. Les électeurs inscrits qui n'ont pas perdu leur droit de vote suite à une condamnation et qui sont emprisonnés le jour de l'élection, sont autorisés à voter par procuration.

D. ENREGISTREMENT DES CANDIDATS

Les candidats à la fonction de Président de la République peuvent se présenter s'ils remplissent les conditions requises. La plus importante est d'être présenté par au moins 500 élus, appelés « parrains »³. En signant le formulaire officiel, le parrain présente un candidat qu'il/elle pense capable de participer aux élections. Les signataires doivent provenir d'au moins 30 départements français différents, sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent

² Les citoyens qui ont 18 ans sont inscrits automatiquement sur la liste de la commune de leur dernier lieu de résidence ; cependant, s'ils ont changé d'adresse depuis, ils doivent se réinscrire pour pouvoir voter.

³ Même si ces mandats concernent approximativement 48 000 personnes, étant donné la possibilité d'exercer plusieurs mandats à la fois, ce sont en réalité quelque 42 000 personnes qui peuvent accorder leur signature. Chaque parrain doit signer un formulaire pour un seul candidat et ne pourra se désengager.

être les élus d'un même département. Les parrains peuvent être des maires, des conseillers généraux ou régionaux ainsi que les membres du Parlement et les députés du Parlement européen.

Les formulaires réunissant les signatures des parrains devaient être adressés au Conseil constitutionnel avant le 16 mars. Après avoir vérifié les signatures, le Conseil constitutionnel a annoncé le 19 mars, que 12 candidats avaient été enregistrés. Aucun des candidats présenté par au moins 500 signataires n'a été rejeté.

Pour chaque candidat, le Conseil constitutionnel a publié les noms de 500 parrains tirés au sort. Pour l'élection précédente, les noms de tous les signataires qui avaient soutenu des candidats avaient été rendus publics. Après l'élection de 2002, le Conseil constitutionnel a recommandé que la législation soit amendée afin que les noms de tous les parrains soient rendus publics. Comme le parlement n'a pas entériné cette proposition, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il n'avait pas le mandat pour publier plus de 500 noms.

L'enregistrement des candidats a fait l'objet d'un débat en France. Quelques candidats potentiels ont critiqué les conditions actuelles au motif qu'il pourrait leur être difficile de réunir les 500 parrainages requis alors même qu'ils bénéficient d'un soutien populaire. Un autre point de vue consiste à dire que dorénavant, le processus permet à un trop grand nombre de candidats de se présenter. Après l'élection de 2002 pour laquelle 16 candidats avaient été enregistrés, le Conseil constitutionnel a recommandé que le Parlement restreigne les conditions en vigueur en partant du principe que le nombre croissant de candidats pouvait gêner l'organisation et le contrôle du processus électoral. Le Parlement n'a pas adopté ces changements pour l'élection à venir.

E. VOTE ELECTRONIQUE

Le Code électoral permet d'utiliser des machines à voter dans les communes de plus de 3 500 habitants. Les machines à voter doivent respecter 114 conditions énumérées dans un décret technique du ministère de l'Intérieur afin d'être certifiées par les agences accréditées. Actuellement, trois types de machines ont été officiellement certifiés. Deux sont des systèmes d'enregistrement direct du vote électronique (DREs) et la troisième consiste en un système de bouton poussoir. Le code d'accès aux machines à voter n'est pas rendu public, mais il est fourni à l'organe de certification.

Il n'existe pas de « système de traçabilité du vote » (pas d'émission de support papier).

Selon le ministère de l'Intérieur, les machines ont été utilisées dans 55 communes lors du référendum de 2005 sur le Traité de Constitution européenne, couvrant quelques 900 bureaux de vote, ce qui représente environ un million d'électeurs. Le ministère prévoit que ce nombre augmentera pour la prochaine élection présidentielle. Selon des sources médiatiques, quelques candidats et partis politiques remettent en question l'utilisation de ces systèmes de vote électronique.

F. CAMPAGNE ET FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE

En France, le déroulement des campagnes électorales est strictement contrôlé afin d'assurer un traitement égal de chaque candidat de la part de l'Etat, selon un principe qui est prescrit par la loi. La Commission nationale de contrôle de la campagne électorale (CNCCEP), une

commission constituée de cinq membres et présidée par le vice-Président du Conseil d'Etat (la plus haute juridiction administrative en France), est l'organe chargé de s'assurer que le principe d'égalité pour tous les candidats est dûment respecté. La CNCCEP travaille en étroite collaboration avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui régule et contrôle le déroulement de la campagne dans les médias ; avec la Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), qui elle surveille et approuve les comptes de campagnes des candidats ; avec la Commission des sondages qui contrôle les sondages d'opinion ; et avec le Conseil constitutionnel et les ministères impliqués dans le déroulement des élections.

Les candidats et partis doivent soumettre tous les documents de propagande électorale à la CNCCEP avant qu'ils ne soient distribués afin de vérifier leur conformité avec les dispositions légales. Les affiches de campagne doivent avoir le même contenu sur tout le territoire français et doivent être disposées dans les emplacements prévus à cet effet par les autorités locales. Au niveau local, et toujours sous l'autorité de la CNCCEP, 105 commissions locales de contrôle constituées de magistrats s'assurent que les dispositions légales concernant la campagne sont observées. Elles informent la CNCCEP en cas de manquement. Ces commissions sont aussi responsables de l'envoi des bulletins et des professions de foi à chaque électeur en prévision du jour des élections. Les délégués des candidats peuvent participer aux travaux des commissions.

Les décisions de la CNCCEP ne sont pas légalement contraignantes pour les candidats. Cependant, les décisions concernant la campagne sont prises en concertation avec les délégués de campagne et sont respectées par les équipes de campagne. Si un candidat est en désaccord avec une décision de la CNCCEP, il ou elle peut en référer aux tribunaux.

Les dépenses de campagne et le financement des partis politiques font l'objet d'un contrôle scrupuleux en France et sont établies sur la base de conditions égales pour tous les candidats. Pour le premier tour de l'élection présidentielle de 2007, le plafond des dépenses pour la campagne a été fixé à 16 166 000 euros.⁴

Les dons de campagne peuvent être reçus de la part d'individus (dans la limite de 4 600 euros par personne) et de la part de partis politiques (à hauteur de 7 500 euros). Les dons sont interdits de la part des personnes morales. Les candidats qui obtiennent au moins 5 pour cent des suffrages à l'issue du premier tour peuvent prétendre au remboursement de leurs dépenses de campagne à hauteur de 8 083 000 euros; ceux qui n'auront pas atteint le seuil des 5 pour cent pourront être remboursés à hauteur de 808 300 euros. Certains coûts sont directement couverts par l'Etat, par exemple les spots TV.

Pour la première fois, la Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) est en charge de la vérification et de l'approbation des comptes de campagne pour l'élection présidentielle. Les dépenses de campagne sont contrôlées minutieusement pendant la campagne, avec le soutien du Conseil constitutionnel. Afin d'obtenir le remboursement partiel des frais de campagne, un candidat doit soumettre un rapport postélectoral à la CNCCFP pour l'année qui précède l'élection. Si les comptes ne sont pas présentés à temps ou si la CNCCFP ne les approuve pas, aucun remboursement des frais

⁴ La limite totale pour les deux candidats qui arrivent au second tour est d'environ 21 594 000 euros chacun pour les deux tours.

de campagne ne sera possible. Pour l'élection présidentielle, c'est la seule sanction possible d'un candidat qui dépasserait les limites établies.

Ce rôle rempli par la CNCCFP était assuré auparavant par le Conseil constitutionnel, qui est désormais l'instance d'appel au cas où les comptes de campagne seraient rejetés par le CNCCFP.

G. MEDIAS

Le rôle des médias électroniques, qu'ils soient publics ou privés, est strictement réglementé pendant la campagne officielle et durant la période qui précède le début de la campagne officielle. Les principes d'usage sont « l'égalité », qui correspond à l'égalité numérique en termes de nombre de minutes accordées, et « l'équité », qui fait référence à un traitement proportionnel des candidats déclarés en fonction de leur importance, déterminé entre autres par les résultats des élections précédentes.⁵ Des règles spécifiques sous forme de recommandations sont édictées par l'autorité française de radiodiffusion – le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) – qui contrôle aussi les programmes de radio et TV afin de s'assurer que les règles sont respectées. Il a autorité pour pénaliser les radios et TV qui outrepasseraient les règles. Le CSA contrôle directement les principales chaînes de TV et demande aux autres chaînes de lui fournir des relevés de temps de parole.

Pendant la durée de la campagne officielle, du 9 au 20 avril, les médias électroniques doivent traiter tous les candidats sur un pied d'égalité, qu'il s'agisse des relevés de temps de parole⁶ ou du temps d'antenne (couverture par les programmes d'information ou par les émissions politiques). A partir de la date de publications de la liste des candidats jusqu'au début de la campagne officielle, les médias électroniques doivent offrir aux candidats enregistrés un temps de parole égal et un temps équitable pour ce qui est de la couverture par les programmes d'information et autres émissions politiques.

Cette période inscrite dans le calendrier de l'élection présidentielle est nouvelle par rapport à 2002. Elle provient de l'augmentation du temps entre l'enregistrement des candidats et le début de la campagne officielle.

Avant l'enregistrement des candidats, les médias électroniques doivent traiter équitablement les candidats déclarés qu'il s'agisse du temps de parole ou du temps d'antenne (programmes d'information et les autres émissions politiques).

Le CSA a informé la MEB qu'il avait mis en garde tous les médias électroniques pendant la période de précampagne parce qu'il avait observé une « bipolarisation » excessive dans le traitement des candidats en faveur de Mme Ségolène Royal et de M. Nicolas Sarkozy. Le CSA a considéré que depuis qu'il avait diffusé cette information, la situation s'était améliorée et que les médias traitaient avec plus d'équité les autres candidats.

Le comité d'organisation de la campagne de M. François Bayrou a informé la MEB que le principal sujet problématique à propos du processus électoral en cours portait sur la couverture médiatique de M. Bayrou à la télévision en comparaison avec celle réservée à Mme Royal et M. Sarkozy. Même si M. Bayrou n'a pas présenté une plainte formelle au sujet

⁵ Les résultats des sondages d'opinion ne sont pas pris en compte pour déterminer l'équité.

⁶ Sont comptabilisés les discours des soutiens du candidat.

du traitement équitable dans les médias électroniques, le sujet a été discuté avec le CSA. Le délégué de campagne a reconnu les difficultés inhérentes à la définition d'un traitement équitable et a considéré que, malgré une amélioration après l'avertissement du CSA, les médias électroniques devaient continuer à faire des efforts pour assurer un traitement équitable.

Les publicités commerciales pour les candidats sont interdites, mais chaque chaîne de télévision doit prévoir un temps d'antenne pour chaque candidat (45 minutes par candidat et par chaîne) pour diffuser des spots préenregistrés. Le CSA doit fournir l'équipement et les caméramans pour l'enregistrement des spots afin de respecter l'égalité entre les candidats. En réponse à des critiques qui ont été faites par le passé (ces spots n'étaient pas attractifs et n'encourageaient pas la participation au vote), les spots n'ont plus l'obligation d'être tournés en studio. Le CSA n'interfère pas dans le contenu des spots mais a déjà eu l'occasion, lors d'élections précédentes, de demander leur modification en raison de violation des règles techniques ou de violation des dispositions légales concernant l'utilisation de symboles, comme par exemple le drapeau français.

Afin de respecter la liberté d'expression, la presse écrite n'est pas soumise aux conditions édictées plus haut en ce qui concerne l'élection présidentielle, excepté l'interdiction des publicités commerciales.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le processus électoral en France semble bénéficier d'un niveau élevé de confiance de la part du public. Il offre des mécanismes garantissant la transparence, responsabilité ainsi que le déroulement d'élections démocratiques, en particulier le contrôle des organes juridictionnels pendant le processus électoral. Aucun sujet nécessitant une implication de l'OSCE/BIDDH n'est apparu à la MEB. Cependant, la MEB considère que le déploiement d'une Mission d'évaluation électorale pourrait se révéler utile, en particulier en ce qui concerne l'évaluation du processus d'inscription des électeurs, la mise en place du vote électronique dans certaines communes, ainsi que la spécificité du cadre juridique électoral. Sur la base de ces conclusions, une Mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH sera donc déployée.

ANNEXE: Liste des contacts

Ministère des Affaires étrangères

- M. Camille GRAND, sous-directeur du désarmement

Mairie de Paris (service des élections)

- M. Philippe BAILLET, chef du service des élections
- Mme LEIBNITZ, chef de la section électorale de la mairie du 4^e arrondissement de Paris

Ministère de l'Outre-mer

- M. Frédéric POTIER, chef du bureau des affaires politiques et des libertés publiques

Conseil supérieur de l'audiovisuel

- Mme Sylvie Genevoix, membre du CSA
- M. Laurent AMAR, directeur des affaires européennes et internationales

Préfecture de Paris

- M. Philippe BENOIST, chef du bureau des élections

Conseil constitutionnel

- Mme Jaqueline de GUILLENCHMIDT, membre du Conseil constitutionnel

Ministère de l'Intérieur (bureau des élections)

- M. Stanislas BOURRON, chef du bureau des élections et des études politiques
- M. Marc PICHON DE VENDEUIL, adjoint du chef du bureau des élections

Commission nationale de contrôle de la campagne électorale

- M. Jean-Marc SAUVÉ, président, et tous les membres de la commission

Commission des sondages

- M. Jean-Michel GALABERT, président
- M. Jean-Pierre PILLON, secrétaire permanent

Commission nationale de contrôle de la campagne électorale

- M. Gilles BACHELIER, rapporteur général

Campagne de M. Nicolas SARKOZY

- M. Pierre REGENT, adjoint au conseiller diplomatique

Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques

- M. Jean-Louis MERE, chef du service juridique
- Mmes Anne-Laure VIGNAL et Ghislaine SANDJO

Campagne de M. Francois BAYROU

- M. Pierre-Emmanuel PORTHERET, adjoint à la directrice de campagne