



N° 1887

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 juillet 2009.

PROJET DE LOI ORGANIQUE

relatif à l'élection des députés,

(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. François FILLON,
Premier ministre,

PAR M. Brice HORTEFEUX,
ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le dernier alinéa de l'article 24 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, ajoute à la représentation traditionnelle des Français de l'étranger au sein de la Haute assemblée, une représentation à l'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct.

La mise en œuvre de cette innovation constitutionnelle, qui prendra effet lors du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale, exige que soient prises plusieurs dispositions législatives : celles qui ont trait aux conditions d'éligibilité et au régime des inéligibilités et des incompatibilités relèvent de la loi organique en application de l'article 25 de la Constitution. Il en est de même du contentieux électoral, confié au Conseil constitutionnel dans le cadre des dispositions combinées des articles 59 et 63 de la Constitution.

Le premier objet du présent projet de loi organique est donc de fixer celles de ces règles qui concernent spécifiquement les députés représentant les Français établis hors de France.

Plus généralement, il est apparu nécessaire d'une part d'actualiser le régime des inéligibilités et des incompatibilités parlementaires, notamment pour l'harmoniser avec celui des assemblées locales, d'autre part de préciser le régime de la « *bonne foi* » pour les candidats dont le compte de campagne est rejeté par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Le présent projet de loi organique répond ainsi aux observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 9 et 16 juin 2002 (observations du 17 mai 2003), aux échéances électorales de 2007 (observations du 7 juillet 2005) et aux élections législatives des 10 et 17 juin 2007 (observations du 29 mai 2008).

I. – Les dispositions relatives aux inéligibilités :

1° L'article 1^{er} procède à une réécriture des articles L.O. 127 à L.O. 133 du code électoral :

a) Le principe d'éligibilité est énoncé à l'article L.O. 127 : comme antérieurement, il est lié à la capacité électorale. L'article L. 2 du code électoral précise qu'elle s'exerce au bénéfice des personnes âgées de dix-huit ans accomplis. En outre, l'article L. 44 dispose que tout Français électeur peut, sous réserve d'autres causes d'inéligibilité fixées par la loi, faire acte de candidature et être élu. La suppression d'une règle d'éligibilité spécifique par la fixation d'un âge minimal, en l'occurrence de vingt-trois ans, revient à abaisser cet âge à dix-huit ans.

L'âge d'éligibilité est abaissé de vingt-trois à dix-huit ans car la fin de la conscription a ôté toute justification pratique à ce seuil. Cet abaissement de l'âge d'éligibilité a déjà été mené à bien pour les élections locales par la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice. L'harmonisation pour les élections législatives a pour corollaire de l'abaisser également pour les élections présidentielles et européennes, les textes spécifiques à ces élections renvoyant expressément à cet article (II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 pour l'élection du Président de la République ; article 5 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 pour l'élection au Parlement européen). Au dernier alinéa de l'article, une précision est apportée pour l'appréciation de l'âge d'éligibilité ;

b) Sont reprises à l'article L.O. 128 les dispositions faisant obstacle à l'enregistrement d'une candidature à la suite d'une décision expresse du Conseil constitutionnel (infractions aux règles de financement des dépenses électorales et non déclaration de situation patrimoniale) ;

c) L'article L.O. 129 rend inéligibles les personnes en tutelle ou en curatelle ;

d) L'article L.O. 130, compte tenu de la rédaction adoptée pour l'article L.O. 127, est supprimé. N'est donc pas conservé le principe du doublement automatique de durée de la sanction énoncé par l'actuel article L.O. 130, inchangé depuis 1958, ce qui évite de maintenir deux règles différant selon la nature des élections concernées pour sanctionner la même condamnation ;

e) L'article L.O. 130-1 étend l'inéligibilité qui frappe le Médiateur de la République au Défenseur des enfants et au Contrôleur général des lieux de privation de liberté ;

f) À l'article L.O. 131, l'exigence traditionnelle du respect des obligations militaires est adaptée à la suspension de la conscription ;

g) Le nouvel article L.O. 132 se substitue aux actuels articles L.O. 131 et L.O. 133, en mettant à jour la liste des fonctions publiques ou électives assorties de l'inéligibilité à l'Assemblée nationale. Ces articles, s'ils ont été ponctuellement modifiés à plusieurs reprises, n'ont jamais fait l'objet d'un réexamen global depuis 1958, ce qui entraîne des incertitudes, voire des incohérences, sur les fonctions qui interdisent à leur titulaire de se porter candidats aux élections législatives. C'est ainsi que, par exemple, les « *inspecteurs généraux de l'économie* » ont disparu depuis longtemps et que les « *chefs de division* » des préfectures sont devenus des directeurs de préfecture en 1970 ; d'une manière générale, ces articles ne tiennent aucun compte du mouvement de décentralisation opéré depuis plus de vingt ans. Cette situation s'avère d'autant plus délicate que, selon une jurisprudence constante, les règles d'inéligibilité sont interprétées strictement par le juge électoral.

Sans entrer dans le détail des appellations de fonctions, de corps ou de grades qui ont évolué, pour certaines, depuis plusieurs décennies, l'accent doit être mis sur les points suivants :

– la période antérieure à l'élection prise en compte pour apprécier l'inéligibilité est ramenée à un an, en cohérence avec le délai mentionné à l'article L. 52-4 pour déterminer le début de la période de recensement des dépenses électorales. Toutefois, la période de trois ans, mentionnée à l'actuel article L.O. 131 est maintenue pour les préfets ;

– les inéligibilités sont liées à l'exercice effectif de responsabilités locales et, par voie de conséquence, à un ressort géographique ;

– aux 19°, 20° et 21° de l'article, les fonctions exercées par les agents des collectivités décentralisées et de leurs établissements publics sont alignées sur les fonctions équivalentes des administrations déconcentrées ;

2° L'**article 2** regroupe dans deux nouveaux articles du code électoral les dispositions par lesquelles le Conseil constitutionnel est habilité à déclarer un élu inéligible et donc à prononcer sa démission d'office, en remplacement de l'article L.O. 136-1 :

a) L'article L.O. 136-1 étend aux candidats aux élections législatives le dispositif de « *bonne foi* » énoncé à l'article L. 118-3 lorsque leur compte de campagne est rejeté par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, suite à une infraction à la législation sur le financement des campagnes électorales.

Conformément aux dispositions de l'article L. 118-3, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques qui rejette le compte de campagne ou qui constate l'absence de dépôt du compte d'un candidat astreint à cette obligation est tenue de saisir le juge de l'élection, soit, selon les élections, le tribunal administratif, le Conseil d'État ou le Conseil constitutionnel. En cas de dépassement du plafond des dépenses électorales, le juge peut déclarer inéligible un candidat. Dans les autres cas, il peut le relever de la sanction d'inéligibilité tout en constatant le bien-fondé du rejet du compte par la commission. Cette règle, introduite par une loi ordinaire (la loi n° 96-300 du 10 avril 1996 tendant à préciser la portée de l'incompatibilité entre la situation de candidat et la fonction de membre d'une association de financement électorale ou de mandataire financier), n'est pas, de ce fait, applicable aux élections législatives.

Dès lors, deux régimes de sanctions coexistent, générant deux séries de jurisprudences pour des faits parfois identiques. La législation mise en place en 1990 restreint le Conseil constitutionnel à deux solutions alternatives, exclusives l'une de l'autre : soit renoncer à toute sanction, même en cas d'infraction avérée, soit prononcer une sanction particulièrement sévère eu égard à la nature ou à l'ampleur des faits constatés.

La nouvelle rédaction de l'article L.O 136-1 a pour but de mettre fin à cet « *effet pervers* » des dispositions qui s'appliquent actuellement aux parlementaires ;

b) L'article L.O. 136-2 reprend les dispositions figurant au second alinéa de l'actuel article L. 136-1.

II. – L'article 3, qui remplace les articles L.O. 151 et L.O. 151-1 par cinq nouveaux articles, concerne le régime des incompatibilités spécial aux députés :

a) L'article L.O. 151 reprend les dispositions de l'article L. 46-1, dans un souci d'homogénéisation des incompatibilités liées au cumul de mandats électoraux.

L'adaptation porte sur le critère qui détermine le mandat interrompu, le mandat le plus ancien au lieu du mandat le plus récent. Une disposition inspirée du troisième alinéa de l'article L. 238 pour les élections municipales permet de régler la difficulté causée par l'existence d'élections concomitantes ;

b) L'article L.O. 151-1 impose à l'élu de mettre fin à l'incompatibilité qui le frappe dans un délai de trente jours ;

c) L'article L.O. 151-2 reprend les termes des troisième à cinquième alinéas de l'actuel article L.O. 151, en fixant les obligations de déclaration d'activités professionnelles propres aux députés jusqu'à la procédure de saisine du Conseil constitutionnel ;

d) L'article L.O. 151-3 reprend les dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article L.O. 151, relatives au pouvoir du Conseil constitutionnel de sanctionner la méconnaissance par l'élu d'une des obligations énoncées dans les articles qui précèdent ;

e) L'article L.O. 151-4, reprenant le dernier alinéa du même article L.O. 151, énonce les conséquences de la sanction prononcée en application de l'article L.O. 151-3.

III. – L'article 4 modifie l'actuel article L.O. 160 dans un souci de rapprochement des règles propres aux élections législatives de celles du droit commun des élections.

Pour les élections soumises à enregistrement des candidatures, le code électoral prévoit en général la saisine du tribunal administratif en cas de refus d'enregistrement par l'autorité compétente de l'État, soit le plus souvent le préfet. Pour les élections parlementaires en revanche, cette règle est en quelque sorte inversée puisque le préfet ne peut refuser d'enregistrer une candidature sans obtenir au préalable une décision du tribunal administratif. Cette particularité de procédure ne paraît plus correspondre aux règles de fonctionnement des administrations comme des juridictions.

Il reviendra donc désormais au candidat à une élection législative de contester éventuellement le rejet de sa candidature devant le tribunal administratif. Les garanties figurant dans le code ne sont par ailleurs nullement modifiées : en particulier, en l'absence de jugement du tribunal administratif, la candidature est obligatoirement enregistrée et le recours au juge de l'élection reste possible dans les mêmes termes.

IV. – Les dispositions relatives au contentieux des élections des députés représentant les Français établis hors de France exigent des adaptations des dispositions de droit commun relatives à l'élection des députés de métropole et d'outre-mer.

L'article 5 contient les adaptations formelles apportées à la procédure contentieuse suivie devant le Conseil constitutionnel, en modifiant la présentation du code : au lieu de procéder à la reproduction des dispositions de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, précédée de la formule « *ainsi qu'il est dit, etc.* », le projet modifie directement le texte de l'ordonnance et précise, par autant de renvois spécifiques, le contenu de ces dispositions (articles L.O. 179, L.O. 180, L.O. 181 et L.O. 186-1), sans qu'il soit nécessaire de procéder simultanément à une double modification.

Compte tenu de l'urgence qui s'impose pour la transmission de l'identité des députés élus, en vue de permettre les premières convocations par les services de l'Assemblée nationale, il est prévu à l'article L.O. 179 de limiter au seul ministre de l'intérieur les autorités habilitées à transmettre ces données. Le texte en vigueur avant la publication de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer est ainsi rétabli.

V. – Les règles propres aux députés élus par les Français établis hors de France sont énoncées à l'article 6.

Deux nouveaux articles sont insérés dans le livre III du code électoral, créé par la loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, qui comprendra toutes les dispositions spécifiques applicables aux députés élus par les Français établis hors de France et qui est réécrit par le projet d'ordonnance pris en application du II de l'article 3 de cette loi, élaboré conjointement au présent projet de loi organique :

1° Le nouvel article L.O. 328 étend aux députés représentant les Français établis hors de France les dispositions de valeur organiques applicables à l'élection des députés dans les départements, notamment celles modifiées par les articles précédents du présent projet de loi organique, à l'exception de l'article L.O. 132 ;

2° Le nouvel article L.O. 329 se substitue à l'article L.O. 132, les fonctions énumérées par cet article n'existant pas à l'étranger. Les

fonctions qu'il mentionne, et qui conduisent à une inéligibilité, s'inspirent de celles citées à l'article 2 de la loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France.

VI. – Quelques adaptations formelles sont apportées par les articles 7 à 9 à d'autres textes, en conséquence de l'adoption des mesures énumérées précédemment :

1° L'**article 7** procède à des corrections formelles.

Le I mentionne la nouvelle appellation du Conseil économique et social.

Le II modifie les articles du code électoral où il est fait mention soit de l'article L.O. 131, soit de l'article L.O. 133, le premier ayant désormais un autre objet et le second étant remplacé par l'article L.O. 132 ;

2° L'**article 8** procède à la même adaptation pour la loi organique précitée du 17 juin 1983, en tant qu'elle fait référence aux articles L.O. 129 à L.O. 130-1 du code électoral ;

3° L'**article 9** modifie l'article 8 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République pour déterminer les règles du droit d'option des citoyens inscrits à la fois sur une liste électorale consulaire et sur la liste électorale d'une commune. En effet, le principe du « droit d'option » ouvert pour l'élection du Président de la République doit être étendu aux élections législatives, mais sans entraîner une complication excessive dans la gestion des listes électorales, qu'elles soient consulaires ou municipales. C'est pourquoi ce principe est commun aux deux élections et il s'exerce dans le cadre de la périodicité annuelle qui encadre le calendrier de la révision des listes électorales.

L'**article 10** procède à des corrections de forme découlant mécaniquement des dispositions antérieures du projet.

Le I abroge l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires, dont ne subsiste qu'une disposition, l'article 3, remplacée par le nouvel article L.O. 131 du code électoral.

Le II corrige la mention de l'âge d'éligibilité résultant du nouvel article L.O. 127.

VII. – Enfin, l'article 11 fixe la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions au prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale, qui interviendra normalement en juin 2012.

PROJET DE LOI ORGANIQUE

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi organique relatif à l'élection des députés, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article 1^{er}

- ① Les articles L.O. 127 à L.O. 133 du code électoral sont remplacés par les dispositions suivantes :
- ② « *Art. L.O. 127.* – Toute personne qui, à la date du premier tour de scrutin, remplit les conditions pour être électeur et n'entre dans aucun des cas d'inéligibilité prévus par le présent livre peut être élue à l'Assemblée nationale.
- ③ « *Art. L.O. 128.* – Ne peuvent pas faire acte de candidature, pendant un an suivant la date de sa décision, les personnes déclarées inéligibles par le Conseil constitutionnel en application des articles L.O. 136-1 et L.O. 136-2.
- ④ « *Art. L.O. 129.* – Les majeurs en tutelle ou en curatelle sont inéligibles.
- ⑤ « *Art. L.O. 130-1.* – Sont inéligibles pendant la durée de leurs fonctions :
- ⑥ « 1° Le Médiateur de la République ;
- ⑦ « 2° Le Défenseur des enfants ;

- ⑧ « 3° Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.
- ⑨ « Art. L.O. 131. – Nul ne peut être élu s’il ne justifie avoir satisfait aux obligations imposées par le code du service national.
- ⑩ « Art. L.O. 132. – I. – Les préfets sont inéligibles en France dans toute circonscription comprise en tout ou partie dans le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de trois ans.
- ⑪ « II. – Sont inéligibles en France dans toute circonscription comprise en tout ou partie dans le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins d’un an les titulaires des fonctions suivantes :
- ⑫ « 1° Les sous-préfets, les secrétaires généraux de préfecture, les directeurs de cabinet de préfet et les directeurs des services du cabinet de préfet ;
- ⑬ « 2° Le secrétaire général et les chargés de mission du secrétariat général pour les affaires régionales ou pour les affaires de Corse ;
- ⑭ « 3° Les directeurs de préfecture, les chefs de bureau de préfecture et les secrétaires généraux de sous-préfecture ;
- ⑮ « 4° Les directeurs, directeurs adjoints et chefs de service des administrations civiles de l’État dans la région ou le département ;
- ⑯ « 5° Les trésoriers-payeurs généraux, les administrateurs généraux des finances publiques et leurs fondés de pouvoirs ainsi que les comptables publics ;
- ⑰ « 6° Les recteurs d’académie, les inspecteurs d’académie, les directeurs des services départementaux de l’éducation nationale, les inspecteurs d’académie adjoints et les inspecteurs de l’éducation nationale chargés d’une circonscription du premier degré ;
- ⑱ « 7° Les chefs des services départementaux de l’Office national des anciens combattants et victimes de guerre ;
- ⑲ « 8° Les responsables de circonscription territoriale des établissements publics de l’État ;
- ⑳ « 9° Les magistrats des cours d’appel, des tribunaux de grande instance et les juges de proximité ;

- ②1 « 10° Les présidents des cours administratives d'appel et les magistrats des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs ;
- ②2 « 11° Les présidents de chambre régionale ou territoriale des comptes et les magistrats des chambres régionales ou territoriales des comptes ;
- ②3 « 12° Les présidents des tribunaux de commerce ;
- ②4 « 13° Les officiers et sous-officiers de la gendarmerie nationale exerçant un commandement territorial ainsi que leurs adjoints pour l'exercice de ce commandement ;
- ②5 « 14° Les fonctionnaires des corps actifs de la police nationale exerçant un commandement territorial ainsi que leurs adjoints pour l'exercice de ce commandement ;
- ②6 « 15° Les militaires, autres que les gendarmes, exerçant un commandement territorial ou le commandement d'une formation administrative ainsi que leurs adjoints pour l'exercice de ce commandement ;
- ②7 « 16° Les directeurs des organismes régionaux et locaux de la sécurité sociale relevant du contrôle de la Cour des comptes ;
- ②8 « 17° Les directeurs, directeurs adjoints et secrétaires généraux des agences régionales de santé, les directeurs généraux et directeurs des établissements publics de santé ;
- ②9 « 18° Les directeurs départementaux des services d'incendie et de secours et leurs adjoints ;
- ③0 « 19° Les directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, directeurs, directeurs adjoints et chefs de service du conseil régional, de la collectivité territoriale de Corse, du conseil général, des communes de plus de 20 000 habitants et des communautés de communes de plus de 20 000 habitants, des communautés urbaines et des communautés d'agglomération ;
- ③1 « 20° Les directeurs généraux, directeurs généraux adjoints et directeurs des établissements publics placés sous la tutelle des collectivités mentionnées à l'alinéa précédent ;
- ③2 « 21° Les membres du cabinet du président du conseil régional, du président de l'Assemblée de Corse, du président du Conseil exécutif de Corse, du président du conseil général, des maires des communes de plus

de 20 000 habitants et des présidents des communautés de communes de plus de 20 000 habitants, des présidents de communautés urbaines et des présidents de communautés d'agglomération. »

Article 2

- ① L'article L.O. 136-1 du code électoral est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « *Art. L.O. 136-1.* – Saisi d'une contestation formée contre l'élection ou dans les conditions fixées au troisième alinéa de l'article L. 52-15, le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible pendant un an le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales.
- ③ « Saisi dans les mêmes conditions, le Conseil constitutionnel déclare inéligible le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L. 52-12 ou dont le compte de campagne encourt le rejet. Il peut ne pas prononcer cette inéligibilité, eu égard à la bonne foi du candidat. Celle-ci s'apprécie notamment au regard du faible degré de gravité des manquements commis.
- ④ « Lorsque le Conseil constitutionnel a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office.
- ⑤ « *Art. L.O. 136-2.* – La Commission pour la transparence financière de la vie politique saisit le bureau de l'Assemblée nationale du cas de tout député qui n'a pas déposé l'une des déclarations prévues à l'article L.O. 135-1.
- ⑥ « Le Conseil constitutionnel, saisi par le bureau de l'Assemblée nationale, constate, le cas échéant, l'inéligibilité du député concerné et le déclare démissionnaire d'office par la même décision. »

Article 3

- ① Les articles L.O. 151 et L.O. 151-1 du code électoral sont remplacés par les dispositions suivantes :
- ② « *Art. L.O. 151.* – Le député qui se trouve dans un des cas d'incompatibilité mentionné à l'article L.O. 141 est tenu de faire cesser cette incompatibilité en démissionnant du mandat de son choix, au plus tard

le trentième jour qui suit la proclamation des résultats de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif.

- ③ « À défaut d'option dans le délai imparti, le mandat acquis à la date la plus ancienne prend fin de plein droit.
- ④ « En cas d'élections acquises le même jour, l'intéressé est déclaré démissionnaire d'office du mandat acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'électeurs. Lorsque le mandat acquis à la date la plus ancienne est un mandat de député, l'intéressé est déclaré démissionnaire d'office par le Conseil constitutionnel, à la requête du bureau de l'Assemblée nationale ou du garde des sceaux, ministre de la justice.
- ⑤ « Si la cause d'incompatibilité survient postérieurement à l'élection à l'Assemblée nationale, le droit d'option est ouvert à l'élu dans les mêmes conditions à compter de la date de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, de la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif.
- ⑥ « *Art. L.O. 151-1.* – Au plus tard le trentième jour qui suit son entrée en fonction ou, en cas de contestation de son élection, la date de la décision du Conseil constitutionnel, le député qui se trouve dans un cas d'incompatibilité mentionnés aux articles L.O. 139, L.O. 140, et L.O. 142 à L.O. 148 se démet des fonctions ou mandats incompatibles avec son mandat parlementaire. S'il est titulaire d'un emploi public, il demande à être placé dans la position spéciale prévue par son statut.
- ⑦ « *Art. L.O. 151-2.* – Dans le délai prévu à l'article L.O. 151-1, tout député dépose sur le bureau de l'Assemblée nationale une déclaration certifiée sur l'honneur exacte et sincère comportant la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver ou attestant qu'il n'en exerce aucune. En cours de mandat, il doit déclarer, dans les mêmes formes, tout élément de nature à modifier sa déclaration initiale.
- ⑧ « Le bureau examine si les activités ainsi déclarées sont compatibles avec le mandat parlementaire. S'il y a doute sur la compatibilité des fonctions ou activités exercées ou en cas de contestation à ce sujet, le bureau de l'Assemblée nationale, le garde des sceaux, ministre de la justice ou le député lui-même, saisit le Conseil constitutionnel.

- ⑨ « Si le Conseil constitutionnel estime que le député est en situation d'incompatibilité, ce dernier régularise sa situation au plus tard le trentième jour qui suit la notification de la décision du Conseil constitutionnel.
- ⑩ « À défaut, le Conseil constitutionnel le déclare démissionnaire d'office de son mandat.
- ⑪ « *Art. L.O. 151-3.* – Le député qui n'a pas respecté les dispositions des articles L.O. 149 et L.O. 150 ou qui n'a pas procédé à la déclaration prévue à l'article L.O. 151-2 est déclaré démissionnaire d'office par le Conseil constitutionnel, à la requête du bureau de l'Assemblée nationale ou du garde des sceaux, ministre de la justice.
- ⑫ « *Art. L.O. 151-4.* – La démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel est aussitôt notifiée au président de l'Assemblée nationale et au ministre de l'intérieur.
- ⑬ « Elle n'entraîne pas d'inéligibilité. »

Article 4

- ① L'article L.O. 160 du code électoral est modifié ainsi qu'il suit :
- ② 1° Au premier alinéa, il est ajouté la phrase suivante : « Le refus d'enregistrement est motivé. » ;
- ③ 2° La première phrase du deuxième alinéa du même article est remplacée par les dispositions suivantes :
- ④ « Le candidat ou son mandataire peut, dans les vingt-quatre heures qui suivent la notification du refus d'enregistrement, le contester devant le tribunal administratif. Celui-ci rend sa décision au plus tard le troisième jour suivant le jour de sa saisine. » ;
- ⑤ 3° Le troisième alinéa est ainsi rédigé :
- ⑥ « Si le tribunal ne s'est pas prononcé dans le délai imparti, la candidature est enregistrée. »

Article 5

- ① I. – L'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel est modifiée ainsi qu'il suit :

- ② 1° L'article 32 est ainsi modifié :
- ③ a) au premier alinéa, les mots : « et le ministre chargé de l'outre-mer communicant » sont remplacés par les mots : « le ministre de l'intérieur communique » ;
- ④ b) au deuxième alinéa, après les mots : « sur les listes électorales », sont insérés les mots : « ou les listes électorales consulaires » ;
- ⑤ c) au troisième alinéa, les mots : « aux archives départementales ou à celles de la collectivité » sont remplacés par les mots : « aux archives départementales, à celles de la collectivité ou du service de l'État concerné » ;
- ⑥ 2° L'article 33 est ainsi modifié :
- ⑦ a) Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑧ « L'élection d'un député peut être contestée devant le Conseil constitutionnel jusqu'au dixième jour qui suit la proclamation des résultats de l'élection, au plus tard à dix-huit heures » ;
- ⑨ b) au deuxième alinéa, après les mots : « sur les listes électorales », sont insérés les mots : « ou les listes électorales consulaires » ;
- ⑩ 3° À l'article 41-1, les mots : « au deuxième alinéa de l'article L.O. 128 » sont remplacés par les mots : « à l'article L.O. 136-1 ».
- ⑪ II. – Les articles L.O. 179, L.O. 180, L.O. 181 et L.O. 186-1 du code électoral sont remplacés par les dispositions suivantes :
- ⑫ « *Art. L.O. 179.* – Sont fixées par l'article 32 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel :
- ⑬ « 1° Les modalités de communication à l'Assemblée nationale des noms des personnes proclamées élues ;
- ⑭ « 2° La durée pendant laquelle les procès-verbaux des commissions chargées du recensement et les pièces qui y sont jointes sont tenus à la disposition des personnes auxquelles le droit de contester l'élection est ouvert ;
- ⑮ « 3° Les modalités de versement de ces documents aux archives et de leur communication.

- ⑯ « *Art. L.O. 180.* – Sont fixés par l'article 33 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 susmentionnée :
- ⑰ « 1° Le délai pendant lequel l'élection d'un député peut être contestée ;
- ⑱ « 2° La détermination des personnes auxquelles ce droit est ouvert.
- ⑲ « *Art. L.O. 181.* – Les modalités de la saisine du Conseil constitutionnel sont fixées par l'article 34 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 susmentionnée.
- ⑳ « *Art. L.O. 186-1.* – L'inéligibilité et, le cas échéant, l'annulation de l'élection du candidat visées à l'article L.O. 136-1 sont prononcées par le Conseil constitutionnel dans les conditions fixées à l'article 41-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 susmentionnée. »

Article 6

- ① Sont insérés au livre III du code électoral deux articles L.O. 328 et L.O. 329 ainsi rédigés :
- ② « *Art. L.O. 328.* – Les dispositions ayant valeur organique du titre II du livre I^{er} sont applicables à l'élection des députés par les Français établis hors de France, à l'exception de l'article L.O. 132.
- ③ « *Art. L.O. 329.* – Ne peuvent être candidats à l'élection des députés par les Français établis hors de France, dans toute circonscription incluant le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins d'un an :
- ④ « 1° Les chefs de mission diplomatique et de poste consulaire, les chefs de missions militaires et des services civils placés auprès d'eux, ainsi que leurs adjoints ;
- ⑤ « 2° Les officiers exerçant un commandement dans la circonscription. »

Article 7

- ① I. – À l'article L.O. 139 du code électoral, les mots : « Conseil économique et social » sont remplacés par les mots : « Conseil économique, social et environnemental ».

- ② II. – Aux articles L.O. 394-2 et L.O. 438-3 du même code, les mots : « des articles L.O. 131 et L.O. 133 » sont remplacés par les mots : « de l'article L.O. 132 ».

Article 8

- ① Le premier alinéa de l'article 2 de la loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « L'article L.O. 296 du code électoral est applicable à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France. L'article L.O. 132 n'est, toutefois, pas applicable à cette élection. »

Article 9

- ① L'article 8 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « *Art. 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.
- ③ « 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.
- ④ « Pour les mêmes élections et pour la même période, il est fait mention du choix de l'électeur d'exercer son droit de vote en France. »

Article 10

- ① I. – L'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires est abrogée.

- ② II. – Au deuxième alinéa de l'article L. 154 du code électoral, les mots : « vingt-trois ans » sont remplacés par les mots : « dix-huit ans ».

Article 11

Les dispositions de la présente loi organique prennent effet lors du premier renouvellement général de l'Assemblée nationale suivant sa publication.

Fait à Paris, le 29 juillet 2009.

Signé : François FILLON

Par le Premier ministre :
*Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer
et des collectivités territoriales*
Signé : BRICE HORTEFEUX



PROJET DE LOI ORGANIQUE RELATIF A L'ELECTION DES DEPUTES

ETUDE D'IMPACT

27 JUILLET 2009

SOMMAIRE

1. <u>Le droit en vigueur et les difficultés auxquelles le projet de loi organique entend remédier</u>	4
1.1. Le régime des inéligibilités et incompatibilités applicable aux candidats aux élections législatives	4
1.2. Difficultés auxquelles le projet de loi organique entend remédier	6
1.2.1. <i>Conditions d'âge et conditions relatives aux obligations au regard du service national</i>	6
1.2.2. <i>Inéligibilité à raison des fonctions exercées</i>	7
1.2.3. <i>Inéligibilités liées à la méconnaissance des règles de financement</i>	7
1.2.4. <i>Inéligibilités et incompatibilités concernant les députés représentant les Français établis hors de France</i>	9
2. <u>Objectifs</u>	10
3. <u>Options</u>	10
3.1. Options concernant l'articulation des règles organiques relatives à l'élection des députés et les autres règles analogues du code électoral	10
3.1.1. <i>Le maintien de la structure existante du code électoral</i>	10
3.1.2. <i>La volonté d'éviter les renvois à d'autres parties du code électoral</i>	11
3.2. Options de fond	11
3.2.1. <i>Abaissement de l'âge d'éligibilité</i>	12
3.2.2. <i>L'extension du régime de la « bonne foi » aux candidats aux élections législatives</i>	12
3.2.3. <i>Le régime électoral concernant les députés représentant les Français établis hors de France</i> .	12
3.2.4. <i>La mise à jour des fonctions rendant inéligibles</i>	13
3.3. Dispositions de simplification ou de clarification du droit	13
3.3.1. <i>Une meilleure présentation des procédures susceptibles de conduire à une déclaration d'inéligibilité</i>	13
3.3.2. <i>Une présentation plus claire du régime des incompatibilités</i>	14
3.3.3. <i>La procédure de dénouement des incompatibilités constatées pour cumul de mandats</i>	14

3.3.4. <i>L'harmonisation des procédures de contestation du refus d'enregistrement des candidatures ..</i>	14
3.3.5. <i>L'adaptation des règles contentieuses.....</i>	15
4. <u>Impact</u>.....	15
4.1. Impact pour les candidats aux élections législatives.....	15
4.1.1. <i>Conséquences sur le nombre et la qualité des personnes susceptibles de se porter candidates .</i>	15
4.1.2. <i>Conséquences sur les candidats s'agissant de l'application des règles de financement des campagnes électorales</i>	16
4.2. Impact juridique.....	16
4.2.1. <i>L'abaissement de l'âge d'éligibilité.....</i>	16
4.2.2. <i>Les références induites à d'autres textes</i>	16
4.2.3. <i>Accessibilité à la règle de droit.....</i>	17
4.2.4. <i>Impact sur d'autres législations particulières</i>	17
4.3. Impact sur l'activité des préfectures et des services du ministère de l'intérieur	17
4.4. Impact contentieux	18
4.5. Impact budgétaire ou financier	18
5. <u>Consultations et modalités d'application</u>	18
5.1. Consultations.....	18
5.2. Le mécanismes d'entrée en vigueur	19

1. Le droit en vigueur et les difficultés auxquelles le projet de loi organique entend remédier :

1.1. Le régime des inéligibilités et incompatibilités applicables aux candidats aux élections législatives :

L'article 25 de la Constitution dispose qu' « *une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.* »

Les conditions d'éligibilité et les incompatibilités ont été initialement fixées par une ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958, dont les dispositions ont été reprises dans le code électoral.

S'agissant des députés, les conditions particulières d'éligibilité et inéligibilités sont fixées dans le chapitre III du titre II du livre Ier de la partie législative (article LO. 127 à LO. 136-1), qui a été complété ou modifié ponctuellement à plusieurs reprises, essentiellement en ce qui concerne les sanctions apportées aux infractions aux diverses règles relatives au financement et au plafonnement des campagnes électorales et à la transparence financière de la vie politique¹.

Les incompatibilités sont fixées dans le chapitre suivant du même titre (LO. 137 à LO. 153), assez largement modifié par la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux.

On notera qu'à quelques réserves près, notamment la fixation de l'âge d'éligibilité, ces conditions sont applicables aux sénateurs en vertu des articles L.O. 296 et L.O. 297 du même code, à l'exception, toutefois, du régime en partie dérogatoire prévu par la loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France.

Les conditions d'éligibilité pour les élections législatives sont les suivantes :

a) Inéligibilités tenant à la personne :

Peuvent faire acte de candidature et être élus les Français des deux sexes âgés de vingt-trois ans et n'étant pas dans un cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévu par la loi.

Ne peuvent être élues les personnes placées sous un statut de majeur protégé, de tutelle ou de curatelle, ou ayant fait l'objet d'une condamnation pénale assortie de la privation des droits civiques (LO. 129 et 130), ou à l'encontre desquelles a été prononcée soit la faillite personnelle, soit l'interdiction de gérer une entreprise, soit la liquidation judiciaire.

De même, nul ne peut être élu au Parlement s'il n'a définitivement satisfait à la loi sur le service national.

¹ Cf. lois organiques n° 88-226 du 11 mars 1988, n° 90-383 du 10 mai 1990, n°95-62 du 19 janvier 1995 modifiant, les unes et les autres, diverses dispositions relatives à l'élection du Président de la République et à celle des députés à l'Assemblée nationale.

b) Inéligibilités tenant aux fonctions :

Ne peuvent être élues les personnes auxquelles l'exercice de certaines fonctions pourrait conférer un avantage indu introduisant une inégalité objective entre les candidats.

La loi procède en désignant précisément les fonctions dont il s'agit, leur ressort géographique et la durée des ces inéligibilités. Ainsi :

- Le Médiateur de la République est inéligible dans toutes les circonscriptions.

- Les membres du corps préfectoral sont inéligibles dans les circonscriptions comprises dans le ressort de leurs fonctions ou des fonctions qu'ils ont exercées depuis moins de trois ans (préfets) ou un an (sous-préfets) en application de l'article LO. 131 du code électoral.

- Ne peuvent être élus dans toute circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois, les magistrats, les officiers exerçant un commandement territorial et un certain nombre de fonctionnaires exerçant dans les services déconcentrés de l'État, des responsabilités de direction et de contrôle en application de l'article LO. 133 du même code (voir annexe I).

c) Par ailleurs, depuis la loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988, la méconnaissance des règles de financement des campagnes électorales peut conduire le juge de l'élection, dans plusieurs cas, à prononcer l'inéligibilité du candidat en cause, selon des modalités qui seront précisées plus bas.

Le contrôle et la sanction des règles d'inéligibilité peuvent intervenir à plusieurs stades :

a) Au stade de l'enregistrement des candidatures : en application de l'article R. 98 du code électoral, les déclarations de candidatures à l'Assemblée nationale sont reçues dans les préfectures, pour le premier tour de scrutin, à partir du quatrième lundi qui précède le jour de l'élection, et, pour le second tour, à partir de la proclamation des résultats par la commission de recensement général des votes. Le préfet contrôle à ce stade si les personnes faisant acte de candidature ne se trouvent pas dans un des cas d'inéligibilité précédemment exposés.

b) Dans le cadre du contentieux de l'élection, le cas échéant : les règles d'inéligibilité sont naturellement au nombre des règles dont le juge de l'élection peut avoir à connaître dans le cadre de la contestation de l'élection elle-même, dans les délais prescrits.

c) Après l'expiration du délai contentieux : en application de l'article LO. 136 du code électoral, un député élu sera déchu de plein droit de la qualité de membre de l'Assemblée nationale si l'inéligibilité se révèle après la proclamation des résultats et l'expiration du délai pendant lequel elle peut être contestée ou si, pendant la durée de son mandat, il se trouve dans l'un des cas d'inéligibilité.

La déchéance est constatée par le Conseil constitutionnel à la requête du bureau de l'Assemblée nationale ou du garde des sceaux, ministre de la Justice. En cas de condamnation postérieure à l'élection, le ministère public près la juridiction qui a prononcé la condamnation peut également introduire cette action.

1.2. Difficultés auxquelles le projet de loi organique entend remédier:

1.2.1. Conditions d'âge et conditions relatives aux obligations au regard du service national

Au sein du titre Ier du livre Ier du code électoral « dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux », l'article L. 44 prévoit que « *tout Français et toute Française ayant la qualité d'électeur peut faire acte de candidature et être élu, sous réserve des cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévus par la loi* ». Par ailleurs, l'article L. 2 dispose que « *sont électeurs les Françaises et Français âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi* ».

S'agissant de l'élection des députés, cette règle, posée par le législateur ordinaire, se trouve contrariée par l'article LO. 127, tel que modifié par l'article 1er de la loi organique n°2000-294 du 5 avril 2000, aux termes duquel « *Tout citoyen qui a vingt-trois ans révolus et la qualité d'électeur peut être élu à l'Assemblée nationale.* ».

L'abaissement de l'âge d'éligibilité à 18 ans s'inscrit dans un mouvement général. Cette opération a déjà été menée à bien pour les élections locales par l'article 4 de la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice, qui a modifié sur ce point les articles L. 194, L. 228 et L. 339 du code électoral, relatifs respectivement aux élections cantonales, municipales et régionales.

Des dispositions équivalentes sont intervenues plus récemment pour une partie des élections aux assemblées propres à l'outre-mer (cf. articles L.O. 459, L.O. 481, L.O. 508 et L.O. 536, pour les élections territoriales respectivement de Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).

L'âge de 23 ans actuellement applicable se concevait à l'époque où les jeunes gens accomplissaient un service national, dont la longueur, au demeurant, s'est réduite au fil des années avant sa suspension par la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national. Il ne trouve plus de justification aujourd'hui.

Une autre contradiction apparaît à cet égard entre la loi ordinaire et la loi organique. En effet, l'article L. 45 du code électoral, prévoit que « *nul ne peut être investi de fonctions électives s'il ne justifie avoir satisfait aux obligations imposées par le code du service national* »². Cette rédaction peut être aisément conciliée avec les dispositions de l'article 2 de la loi du 28 octobre 1997 qui conduisent à suspendre l'obligation de service national pour les jeunes gens nés après le 31 décembre 1978.

Mais, de manière dérogatoire, les candidats aux élections législatives doivent non seulement être en règle avec la loi relative au service national, mais aussi avoir « *définitivement satisfait aux prescriptions légales concernant le service militaire actif* », aux termes de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires.

² Par ailleurs, l'article L. 4 du code du service national tel que modifié par l'article 2 de la loi n°97-1019 du 28 octobre 1997 prévoit de façon symétrique que « *Nul ne peut être investi de fonctions publiques, même électives, s'il ne justifie avoir satisfait aux obligations imposées par le présent code.* » cf : décision du Conseil constitutionnel n° 78-885 du 17 mai 1978

Cette disposition est la seule encore en vigueur de ce texte, dont le Conseil constitutionnel a rappelé que, faute d'abrogation expresse, il était toujours opposable aux candidats (cf. décision n° 78-858 du 17 mai 1978, A.N., Puy-de-Dôme, 1ère circ.).

1.2.2. Inéligibilité à raison des fonctions exercées

La liste des fonctions rendant inéligible aux élections législatives apparaît largement datée. En effet, les articles L.O. 131 et L.O. 133 du code électoral, s'ils ont été ponctuellement modifiés à diverses reprises, n'ont pas fait l'objet d'un réexamen d'ensemble depuis 1958. Il en résulte notamment que les fonctions qui interdisent à leur titulaire de se porter candidat aux élections législatives sont définies de façon obsolète quant à leur appellation, mais surtout incertaine quant à leur périmètre. Par exemple, les « inspecteurs généraux de l'économie » ont disparu depuis longtemps, les « chefs de division » des préfectures sont devenus des directeurs de préfecture en 1970.

Par ailleurs, ces dispositions n'ont pas tenu compte du mouvement de décentralisation opéré depuis maintenant plus de vingt ans, par contraste avec les dispositions équivalentes pour les élections locales (cf., par exemple, articles L. 195, 18° et 19° pour les élections cantonales, L. 231, 8° pour les élections municipales, L. 340, 1° pour les élections régionales).

En définitive, ces règles multiples conduisent à des difficultés d'interprétation de la loi, voire à un risque d'incohérence, que le Conseil constitutionnel a également mentionnés dans ses observations. Ce constat est d'autant plus délicat que, selon une jurisprudence constante, les règles d'inéligibilité sont interprétées strictement par le juge électoral.

1.2.3. Inéligibilités liées à la méconnaissance des règles de financement

Un décalage apparaît également en la matière entre les règles générales posées par le législateur ordinaire et les règles organiques relatives à l'élection des députés.

a) Régime général pour les élections locales :

L'article L. 118-3 du code électoral prévoit que, saisi par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, « *le juge de l'élection peut déclarer inéligible pendant un an le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales. / Dans les autres cas, le juge de l'élection peut ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat dont la bonne foi est établie, ou relever le candidat de cette inéligibilité./...* ».

Ainsi, lorsque le rejet du compte est justifié par un dépassement du plafond légal des dépenses électorales, le juge peut déclarer le candidat inéligible. Cette marge d'appréciation a été introduite, dès l'instauration de la législation sur le plafonnement et le financement des campagnes électorales, pour tenir compte de dépassements de faible ampleur ou qui résulteraient mécaniquement de corrections comptables apportées par la commission. Ce régime n'a pas posé de difficulté majeure d'interprétation ou d'application.

Pour toute autre cause, tout en constatant le bien-fondé du rejet du compte par la commission, le juge de l'élection peut ne pas prononcer la sanction d'inéligibilité à l'encontre du candidat « *dont la bonne foi est établie* ».

Cette marge d'appréciation a été accordée au juge administratif par la loi n° 96-300 du 10 avril 1996 tendant à préciser la portée de l'incompatibilité entre la situation de candidat et la fonction de membre d'une association de financement électorale ou de mandataire financier. Ce texte, adopté dans le prolongement des élections municipales de juin 1995, avait pour objet d'atténuer la rigueur du dispositif antérieur qui obligeait, en dehors du cas de dépassement de plafond, le juge de l'élection régulièrement saisi par la commission à sanctionner toute infraction aux prescriptions légales relatives au financement des campagnes électorales.

Depuis lors, une jurisprudence abondante est venue préciser ce qu'il fallait entendre par la « bonne foi » du candidat.

Cependant, les règles organiques d'inéligibilité à raison de la méconnaissance des règles de financement présentées plus haut³ conduisant à prononcer l'inéligibilité des candidats aux élections législatives, diffèrent.

L'article LO. 128 prévoit qu'est inéligible pendant un an « celui qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits par l'article L. 52-12 et celui dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit ».

Il en est de même pour le défaut de dépôt des déclarations de situation patrimoniale prévues à l'article LO. 135-1.

Ainsi, lorsqu'il constate un vice substantiel de présentation, le juge ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation: il doit prononcer l'inéligibilité. Tel est le cas de l'absence de compte ou de sa réception hors du délai de deux mois, de l'absence de certification par un expert comptable, de l'absence de toutes pièces justificatives en recettes ou en dépenses.

En revanche, le troisième alinéa du même article ménage une marge d'appréciation au juge si l'intéressé a dépassé le plafonnement des dépenses puisque dans ce cas le juge n'a pas l'obligation mais seulement la faculté de déclarer le candidat inéligible.

Dans tous les cas, l'inéligibilité étant prononcée pour un an à compter du jugement, le candidat élu et sanctionné est ainsi privé de la possibilité de se présenter à nouveau à l'élection partielle suivant une annulation.

Ainsi, deux régimes de sanctions coexistent selon la nature de l'élection et selon le juge de l'élection, engendrant deux séries de jurisprudence pour des faits parfois très comparables.

La législation en vigueur contraint le Conseil constitutionnel à deux positions alternatives, exclusives l'une de l'autre :

- renoncer à toute sanction même en cas d'infraction avérée ;
- prononcer une sanction particulièrement sévère, eu égard à la nature ou à l'ampleur des faits constatés.

Le Conseil constitutionnel n'a pas manqué de souligner en détail cet « effet pervers » des textes dans ses observations relatives aux élections législatives des 9 et 16 juin 2002 (décision du 17 mai 2003), rédigées dans des termes qui peuvent être regardés comme un bilan de la jurisprudence antérieure à l'intervention de la loi du 10 avril 1996 :

³ En l'occurrence des articles L.O. 128 (deuxième alinéa), L.O. 136-1 et L.O. 186-1 du code électoral, différents. Il en va de même pour les règles de fonctionnement du Conseil constitutionnel en vertu de l'article 63 de la Constitution

« En ce qui concerne la sanction d'inéligibilité :

Outre le dépassement du plafond des dépenses électorales, situation qui n'est pas apparue lors des élections législatives de 2002, seul le vice tenant à un don de personne morale autre qu'un parti politique constitue, sur le fond, un motif de rejet directement commandé par l'esprit de la législation sur le financement des campagnes électorales. Encore peut-il s'agir, et c'est le cas le plus fréquent, d'un concours en nature dont le candidat n'a pas eu une conscience précise ou dont il n'a pas mesuré la portée.

Pour autant, la législation en vigueur oblige le Conseil constitutionnel à déclarer l'inéligibilité du candidat, ce qui entraîne pour celui qui est élu la déchéance de son mandat et l'impossibilité de se représenter à l'élection partielle consécutive, alors que la faculté en est laissée au candidat dont l'élection a été annulée à la suite d'une fraude ou d'une manoeuvre plus condamnable, mais ne portant pas sur les aspects financiers de la campagne.

Le Conseil constitutionnel doit donc constater que l'inéligibilité peut revêtir un caractère disproportionné, surtout lorsqu'elle touche des candidats élus dont la bonne foi ne paraît pas en cause.

Le législateur devrait mettre fin au déséquilibre entre la sanction frappant l'irrégularité du compte (fin des fonctions et inéligibilité) et la seule annulation de l'élection qui, dans le contentieux électoral non financier, sanctionne des fautes du candidat qui peuvent être autrement plus graves. Dans la généralité des cas, la privation du remboursement forfaitaire des frais de campagne et l'exclusion du candidat du rattachement prévu pour l'aide financière aux partis politiques semblent suffisantes.

Il conviendrait donc, à tout le moins, d'étendre, par une disposition organique, aux élections législatives les dispositions de l'article L. 118-3 du code électoral qui permettent au juge, pour les élections locales, de ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat dont la bonne foi est établie ou de relever le candidat de cette inéligibilité. Une telle disposition aurait en effet permis d'éviter au Conseil de prononcer l'inéligibilité d'un grand nombre de candidats ayant commis des erreurs banales dans la tenue de leur compte et dont la bonne foi était patente. »

Cette recommandation a été plus récemment rappelée par le juge constitutionnel, en termes très voisins (cf. observations sur les élections législatives des 10 et 17 juin 2007, décision du 29 mai 2008).

1.2.4. Inéligibilités et incompatibilités concernant les députés représentant les Français établis hors de France

Jusqu'à présent, les Français résidant hors de France étaient uniquement représentés par une assemblée spécifique créée en 1948, le Conseil supérieur des Français de l'étranger, dont les membres sont élus au suffrage universel direct depuis 1982 et auquel a succédé en 2004 l'Assemblée des Français de l'étranger. Cette dernière élit 12 sénateurs à la représentation proportionnelle.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le dernier alinéa de l'article 24 de la Constitution est ainsi libellé : « *Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat* ». Des députés sont donc appelés à être élus par les Français établis hors du territoire national, dans le cadre de circonscriptions spécifiques.

Par la loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, le législateur a inséré un article L. 328 dans le code

électoral qui étend aux élections des députés représentant les Français de l'étranger le mode de scrutin des députés élus sur le territoire national. Par ailleurs, il a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les dispositions nécessaires à l'élection des députés représentant les Français de l'étranger.

Le champ de cette ordonnance exclut les mesures que l'article 25 de la Constitution réserve au domaine de la loi organique. Il est donc nécessaire d'apporter dans ce projet de loi les dispositions qui relèvent, le cas échéant, de ce niveau.

2. Objectifs

Le projet de loi organique vise essentiellement à actualiser le régime des inéligibilités et incompatibilités parlementaires et à l'harmoniser largement avec les règles générales applicables pour les élections des membres des assemblées locales :

Cet objectif concerne notamment

- la fixation de l'âge minimal d'éligibilité ;
- la prise en compte de la suppression du service national ;
- l'actualisation des dispositions relatives à la capacité électorale ;
- la mise à jour de la liste des fonctions rendant inéligible aux élections législatives ;
- l'extension du régime de la « bonne foi » aux candidats aux élections législatives ;
- l'harmonisation des procédures de dénouement des incompatibilités constatées pour cumul des mandats ;
- l'harmonisation des procédures de contestation du refus d'enregistrement des candidatures ;

3. Options

3.1. Options concernant l'articulation des règles organiques relatives à l'élection des députés et les autres règles analogues du code électoral :

La question principale en la matière consistait à déterminer dans quelle mesure il convenait de remettre en question l'articulation actuelle des règles d'inéligibilité et d'incompatibilité applicables aux députés entre le niveau organique et le niveau de la loi ordinaire, normalement exclue en application de l'article 25 de la Constitution. En effet, quelques-unes de ces règles apparaissent en « tronc commun » au niveau de la loi ordinaire alors que l'essentiel est posé par deux chapitres particuliers au niveau de la loi organique, comme indiqué plus haut.

3.1.1. Le maintien de la structure existante du code électoral

Le premier choix opéré a consisté à ne pas modifier la présentation actuelle du code électoral. Les dispositions relatives aux inéligibilités et incompatibilités remplacent donc celles qui existent sans modification de la structure du titre II du livre Ier du code électoral consacré à l'élection des

députés à l'Assemblée nationale.

L'ordre de présentation des dispositions s'inspire le plus possible de l'ordre actuel. Il conduit à supprimer certains articles (articles L.O 130 et L.O. 133). Ce *modus operandi* ne présente toutefois pas d'inconvénient majeur, le nombre d'articles concernés étant limité.

S'agissant de la représentation des Français de l'étranger, le législateur, par la loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 précitée, a créé un livre III intitulé « *Dispositions spécifiques relatives à la représentation des Français établis hors de France* ». A ce jour, ce livre contient un article unique, numéroté L. 328, qui se limite à l'extension à l'étranger du mode de scrutin des élections législatives. Il sera complété par les dispositions de l'ordonnance qui viendront compléter ce titre. Cet emplacement est aussi disponible pour y insérer des dispositions organiques.

3.2.2. La volonté d'éviter les renvois à d'autres parties du code électoral

Une fois déterminé le lieu où prennent place les dispositions successives de la loi organique, le second choix a consisté à éviter les renvois à d'autres articles du code électoral, notamment pour les conditions les plus générales d'éligibilité. Il appartiendra, le cas échéant, à une procédure de recodification engagée d'harmoniser la présentation de ces dispositions.

Cette méthode constitue une des difficultés de l'usage du code actuel. Par exemple, les conditions d'inéligibilité des candidats aux élections municipales sont certes fixées dans la partie du code consacrée à ces élections, notamment par l'article L. 231, mais aussi par un renvoi global aux dispositions applicables aux élections cantonales (cf. article L. 233). Le même procédé affecte les élections régionales (cf. article L. 340). Il est dédoublé pour les élections à l'Assemblée de Corse, le renvoi au dispositif concernant les élections régionales (cf. article L. 367) renvoyant lui-même aux élections cantonales.

Aucun des articles du projet de loi organique ne retient ce procédé, quitte à reproduire une disposition identique figurant ailleurs dans le code.

Bien évidemment, le législateur organique ne peut renvoyer à des articles relevant du législateur ordinaire, ce dernier étant alors susceptible de les modifier en méconnaissance de sa compétence. La seule façon de procéder différemment eut été faire renvoi par la loi organique à des articles généraux codifiés dans la partie législative après les avoir « cristallisés » à une date déterminée. Cette solution présente l'avantage de la simplicité à court terme, mais risque de conduire à un manque de lisibilité lorsque les règles générales évolueront. Elle n'a donc pas été empruntée.

3.2. Options de fond :

A titre liminaire, on rappellera qu'en application de l'article 25 de la Constitution, le régime électoral des députés à l'Assemblée nationale relève de la loi organique pour ce qui concerne les règles d'éligibilité, les inéligibilités, les incompatibilités et les modalités de remplacement. Il en va de même du contentieux électoral confié au Conseil constitutionnel en vertu des dispositions combinées des articles 59 et 63 de la Constitution.

Il serait vain de vouloir rechercher ici une quelconque alternative à l'intervention du législateur organique. En revanche, la présente étude d'impact a pour vocation de préciser la nécessité et la proportionnalité des modifications envisagées.

3.2.1. Abaissement de l'âge d'éligibilité

L'âge d'éligibilité des candidats aux élections législatives est abaissé de 23 à 18 ans. Pour éviter toute ambiguïté sur la computation du dix-huitième anniversaire, le jour de référence est précisé : il faut donc avoir eu 18 ans au plus tard la veille du premier tour de scrutin pour se porter valablement candidat.

Par ailleurs, le projet de loi organique tire les conséquences de la suspension du service national. Par voie de conséquence, l'ordonnance précitée du 24 octobre 1958 est abrogée.

3.2.2. L'extension du régime de la « bonne foi » aux candidats aux élections législatives

Il s'agit d'étendre aux candidats aux élections législatives, dont le compte de campagne est rejeté par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, les dispositions déjà applicables aux autres élections qui sanctionnent les infractions à la législation sur le financement des campagnes électorales.

Deux amendements ont été toutefois apportés au texte de l'article L. 118-3 qui fixait la règle de droit commun :

- Le texte envisage l'hypothèse par laquelle le juge est saisi d'une contestation, qui a donné lieu à un examen accéléré des comptes de campagne non assorti d'un rejet par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Le Conseil constitutionnel peut néanmoins ne pas suivre sur ce point la position de la commission. C'est le sens du membre de phrase « *dont le compte de campagne encourt le rejet* » qui figure au deuxième alinéa de l'article L.O. 136-1 ;
- Il a paru souhaitable d'encadrer la notion de bonne foi, sans pour autant porter atteinte à l'appréciation souveraine du juge électoral. C'est le sens à donner à la dernière phrase ajoutée au deuxième alinéa de l'article L.O. 136-1 ;

3.2.3. Le régime électoral concernant les députés élus par les Français établis hors de France

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a pas prévu de règle dérogatoire pour les députés élus par les Français de l'étranger. Seules les dispositions relevant du domaine défini notamment par l'article 25 de la Constitution ont à prendre la forme organique.

On peut néanmoins déduire de la décision n°2008-573 DC du 8 janvier 2009 que les députés des Français résidant hors de France ont vocation à représenter la Nation au même titre et avec la même légitimité que leurs collègues élus dans les départements ou les collectivités propres à l'outre-mer. Par conséquent, leur statut ne peut s'écarter du droit commun des élections législatives que dans la mesure rendue nécessaire par des considérations impératives liées à la désignation hors du territoire national. Cette spécificité peut nécessiter quelques mesures d'adaptation, et, à titre exceptionnel, l'édiction de règles dérogatoires.

Il en va ainsi du régime des inéligibilités. En effet, celles qui sont applicables aux candidats aux élections législatives sur le territoire national font essentiellement référence à des fonctions occupées localement, tant dans les services déconcentrés que dans les administrations décentralisées

qui n'existent pas à l'étranger ou dont l'équivalent n'a pas la même influence potentielle sur le corps électoral. Le régime des inéligibilités opposable aux candidats aux élections législatives à l'étranger est donc spécifique.

3.2.4. La mise à jour des fonctions rendant inéligibles (articles L.O. 132)

Le nouvel article L.O. 133 se substitue aux actuels articles L.O. 131 et L.O. 133. Sans entrer dans le détail des appellations de fonctions de corps ou de grades qui ont évolué parfois depuis plusieurs décennies, l'accent doit être mis sur les points suivants :

- La période antérieure à l'élection prise en compte pour apprécier l'inéligibilité est ramenée à un an, en cohérence avec le délai mentionné à l'article L. 52-4 pour déterminer le début des campagnes électorales ;
- Toutefois, le régime propre aux préfets, comportant une période d'inéligibilité de trois ans, est conservé, eu égard aux fonctions très particulières qu'exercent localement les représentants ;
- Les inéligibilités sont toutes liées à l'exercice effectif de responsabilités locales et, par voie de conséquence, limitées à un ressort géographique ;
- Les fonctions exercées par les agents des administrations décentralisées sont alignées sur les fonctions équivalentes des administrations déconcentrées et visent également les fonctions exercées au sein des établissements publics locaux.

3.3. Dispositions de simplification ou de clarification du droit

3.3.1. Une meilleure présentation des procédures susceptibles de conduire à une déclaration d'inéligibilité

Le code actuel évoque à deux reprises l'inéligibilité des candidats sanctionnés pour infraction aux règles de financement des campagnes électorales, aux articles L.O. 128 et L.O. 136-1.

Le projet maintient cette dualité mais souligne plus nettement la différence des contextes.

- La peine d'un an d'inéligibilité, qui empêche le candidat sanctionné de se présenter à une élection législative, notamment une élection partielle, s'adresse principalement à l'autorité chargée d'enregistrer les candidatures : c'est ce qu'énonce l'article L.O. 128 ;
- En revanche, l'article L.O. 136-1 définit les compétences du juge de l'élection saisi par l'autorité compétente et détermine l'effet de la sanction éventuellement prononcée.

Par ailleurs, sont présentées en parallèle les procédures portant sur le contrôle :

- du financement des campagnes électorales (articles L.O. 136-1) ;
- des déclarations de situation patrimoniale (articles L.O. 136-2).

3.3.2. Une présentation plus claire du régime des incompatibilités (articles L.O. 151 et suivants)

Cette appellation générique, commode mais usitée parfois de façon impropre, recouvre des situations qu'on retrouve à plusieurs reprises ailleurs dans le code électoral mais aussi des obligations de nature plutôt professionnelles particulières aux parlementaires. Elles font l'objet d'une procédure de déclaration qui leur est spécifique et, le cas échéant, d'une procédure de sanction par démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel.

Aucune des règles n'est modifiée quant au fond mais la succession des articles souligne les différentes étapes de la procédure de façon à mieux distinguer l'objectif recherché par le législateur, les obligations auxquelles l'élu est astreint et, le cas échéant, à préciser plus nettement le risque encouru en cas de méconnaissance du dispositif.

3.3.3. La procédure de dénouement des incompatibilités constatées pour cumul de mandats (articles L.O. 151)

La loi précitée du 5 avril 2000 a encadré le cumul des mandats en étendant les cas d'incompatibilités qui sont fixés par la loi ordinaire. S'agissant des parlementaires, conformément à l'article 25 de la Constitution, le régime des incompatibilités résulte d'une loi organique (cf. article L.O. 141 du code électoral). Aucune disposition n'impose un régime commun à l'ensemble des élections. Ce point n'est pas substantiellement modifié dans son contenu : les modalités particulières de cumuls des mandats propres aux parlementaires subsistent.

Le schéma général reste le même d'une catégorie d'élections à l'autre : le titulaire de plusieurs mandats dispose d'un délai légal pour opter librement, faute de quoi, au terme de ce délai, une autorité compétente de l'Etat prononce sa démission d'office.

En revanche, le critère qui permet à cette autorité de mettre fin au mandat « excédentaire » diffère selon le contexte : le mandat acquis le plus récemment pour les parlementaires, le plus anciennement pour les autres élus. C'est ce point précis qui est harmonisé pour ne retenir que la perte du mandat le plus ancien en cas d'absence d'option dans les délais légaux.

Enfin, une disposition inspirée de l'article L. 238 du code électoral permet de régler la difficulté causée par l'existence d'élections concomitantes.

3.3.4. L'harmonisation des procédures de contestation du refus d'enregistrement des candidatures (articles L.O. 160)

Pour les élections soumises à l'enregistrement des candidatures, le code électoral prévoit la saisine du tribunal administratif par les soins du candidat en cas de refus d'enregistrement par l'autorité compétente de l'Etat, en règle générale le préfet (cf. articles L. 210-1, L. 265, L. 351, L. 374, L. 401, L. 410, L. 420, L. 460, L. 487, L. 514, L. 542).

Pour les élections parlementaires, cette règle est inversée dans le sens où le préfet ne peut refuser d'enregistrer une candidature sans saisir le tribunal administratif. Cette particularité de procédure, sans doute fondée au temps de son édicton, ne paraît plus correspondre aux règles de fonctionnement tant des administrations que des juridictions.

Les garanties que comporte actuellement le code ne sont par ailleurs nullement modifiées. En particulier, en l'absence de jugement du tribunal administratif, la candidature est obligatoirement

enregistrée et le recours ultérieur au juge de l'élection est maintenu dans les mêmes termes.

3.3.5. L'adaptation des règles contentieuses (articles L.O. 179 et suivants)

L'article 5 du projet de loi organique énumère les adaptations formelles apportées à la procédure contentieuse suivie devant le Conseil constitutionnel. Le code électoral renvoie aux dispositions équivalentes de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel dont il reproduit le texte.

Il s'agit pour l'essentiel de préciser les attributions de diverses autorités de l'Etat à l'occasion de l'extension à l'étranger des règles du contentieux électoral. La détermination de ces autorités ressortit généralement au domaine du règlement défini par l'article 37 de la Constitution.

Toutefois, cette option juridiquement possible aurait conduit à alourdir le texte du projet sur des points secondaires, eu égard à son objet. Il est donc préférable, d'un strict point de vue de lisibilité et compte tenu du faible nombre de corrections ainsi apportées, de compléter le texte existant. Le Gouvernement a toutefois évité le maintien du dispositif dit « de code suiveur » pour les articles L.O. 179 et suivants, qui conduit à reproduire le texte de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Il est préférable de procéder à un renvoi global aux dispositions de l'ordonnance par la mention du contenu de ce texte.

4. Impact

4.1. Impact pour les candidats aux élections législatives :

4.1.1. Conséquences sur le nombre et la qualité des personnes susceptibles de se porter candidates.

- Condition d'âge : Cette disposition ouvre à environ 4 millions d'électeurs nouveaux la possibilité de se présenter aux élections législatives. A titre de comparaison, 139 personnes entre 18 et 23 ans ont été candidates pour les élections cantonales de mars 2008 (soit 1,6% des candidats)

- Condition de capacité civile :

Le projet de loi organique tire les conséquences de la rédaction nouvelle de l'article L. 5 du code électoral, introduit par l'article 12 de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, qui supprime la notion de conseil. Cette loi cherche à préserver l'autonomie de décision des personnes sous protection judiciaire, notamment en différenciant la variété des domaines d'intervention de l'autorité judiciaire.

Il en résulte en particulier une grande diversité de « statuts » civils depuis les personnes protégées, qui conservent leur capacité électorale, jusqu'aux personnes sous tutelle qui n'en disposent plus, en passant par le statut intermédiaire de la curatelle où les personnes concernées disposent de leur capacité électorale pour autant que l'autorité judiciaire en ait ainsi décidé.

Toutefois, l'éligibilité n'est reconnue ni aux personnes sous tutelle, ni à celles sous curatelle.

Il est difficile de porter une appréciation sur l'impact de cette mesure sur les élections législatives. Les règles nouvelles, comme en dispose l'article 45 de la loi précitée, entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2009 et s'appliqueront au fur et à mesure des décisions juridictionnelles. En outre, la loi elle-même n'a prévu l'établissement d'un bilan global qu'à compter du 1^{er} janvier 2010 (cf. art. 46)

4.1.2. Conséquences sur les candidats s'agissant de l'application des règles de financement des campagnes électorales :

La mise en œuvre des nouvelles dispositions organiques portant sur l'appréciation de la bonne foi par le juge de l'élection aura un impact limité au regard du nombre de candidats dont les comptes sont approuvés (93%). En effet, d'après le rapport de la CNCCFP portant sur les élections législatives de 2007, seuls 76 candidats (1%) ont déposé hors délai leurs comptes et 191 (2,5%) ont vu leur compte rejeté. C'est dans ces catégories de candidats que l'application des nouvelles dispositions législatives offrira la possibilité au Conseil constitutionnel saisi de ne pas déclarer l'inéligibilité, voire la démission d'office s'ils ont été élus (deux cas en 2007 sur 577 élus). Cette évolution aura ainsi un impact significatif dans ces cas d'espèce en permettant d'éviter des sanctions électorales disproportionnées par rapport aux faits constatés. Elle ne créera aucun contentieux complémentaire, la CNCCFP, comme la loi le prescrit, saisissant automatiquement le Conseil constitutionnel.

4.2. Impact juridique:

4.2.1. L'abaissement de l'âge d'éligibilité

L'abaissement à 18 ans de l'âge d'éligibilité pour les élections à l'Assemblée nationale a pour corollaire un abaissement similaire pour les élections au Parlement européen, le texte spécifique concernant cette élection renvoyant expressément à cet article (cf. loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, article 5).

Il en va de même pour l'élection présidentielle, pour la même raison (cf. loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, article 3-II).

Au terme de cette mesure nouvelle, deux âges d'éligibilité dérogatoires subsisteront :

- 30 ans pour les élections sénatoriales (cf. art. L. 296, 1^{er} alinéa) ;
- 21 ans pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie (cf. loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 organique relative à la Nouvelle-Calédonie, article 194, 1^{er} alinéa).

4.2.2. Les références induites à d'autres textes

Les mesures énumérées précédemment modifient certaines références ou entraînent mécaniquement certaines conséquences qui font l'objet des articles 7 à 9 du projet. Elles n'appellent pas de commentaire particulier.

Par ailleurs, le dispositif retenu concerne exclusivement l'élection des députés à l'Assemblée nationale et, dans la mesure qu'entraîne automatiquement le libellé des articles L.O. 296 et L.O. 297

du code électoral, l'élection des sénateurs. Toutefois, les sénateurs élus par l'Assemblée des Français de l'étranger restent soumis au régime spécial prévu par la loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France.

Les adaptations apportées à la procédure contentieuse peuvent affecter, *a priori* dans une faible mesure, le fonctionnement du Conseil constitutionnel. On ne peut donc exclure que cette instance juge préférable d'adapter son règlement intérieur, comme le lui permet l'article 56 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Certaines dispositions relatives aux inéligibilités et aux incompatibilités des parlementaires sont applicables aux représentants au Parlement européen. Il y aura donc lieu de prévoir, le cas échéant, une mise à jour du dispositif de renvoi qui figure aux articles 5 et 6 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

4.2.3. Accessibilité à la règle de droit

La recherche de qualité légistique dans la conduite de cette réforme devrait conduire à une meilleure accessibilité et plus grande lisibilité de la règle de droit.

Le maintien de la structure existante du code électoral a été privilégié, ce qui a conduit à regrouper l'ensemble des règles applicables aux élections des députés par les français résidant hors de France dans le livre III du code électoral.

Par ailleurs, une plus grande identité de contenu confère une meilleure lisibilité grâce à une présentation améliorée des procédures complexes susceptibles de conduire à une déclaration d'inéligibilité et à une présentation plus claire du régime des incompatibilités.

4.2.4. Impact sur d'autres législations particulières

Ces dispositions portant sur les parlementaires s'appliquent outre-mer, aux élus comme aux candidats. En effet, l'adaptation aux collectivités d'outre-mer est déjà prévue par les articles L.O. 394-1 et L.O. 394-2 du code électoral. Le premier article étend à l'outre-mer les règles de niveau organique relatives aux élections législatives. Le second prévoit un régime d'adaptation propre aux articles L.O. 131 et L.O. 133 du même code.

La seule modification à signaler réside dans la suppression de la référence aux articles L.O. 131 et LO. 133 qui n'a plus lieu d'être et d'y substituer la référence à l'article LO. 132.

Il n'y a donc aucun impact réel particulier des règles opposables tant aux candidats qu'aux élus d'outre-mer, qu'il s'agisse de ceux des collectivités à statut particulier ou des départements d'outre-mer.

4.3. Impact sur l'activité des préfetures et des services du ministère de l'intérieur

Ces nouvelles dispositions n'auront pas d'impact sur les opérations d'enregistrement des candidatures aux élections législatives pour les préfetures ou les candidats. En harmonisant les régimes de candidatures, notamment en termes de rejet et de contentieux, elles seront sources de simplification pour les candidats.

4.4. Impact contentieux

Compte tenu du maintien du nombre global de circonscriptions, le nombre de recours contentieux soumis au Conseil constitutionnel ne devrait pas augmenter. La question peut se poser de l'existence d'un contentieux spécifique aux élections législatives se déroulant à l'étranger. Comme il a été indiqué précédemment, ce n'est toutefois pas la seule disposition propre aux règles d'inéligibilité qui paraît de nature à conduire à cette conclusion.

Les règles contentieuses portant sur les élections législatives à l'étranger ont été alignées sur celles qui prévalent sur le territoire national dans la mesure compatible avec les nécessités de la procédure elle-même. Elles ne devraient pas avoir de conséquences sur l'activité du Conseil constitutionnel.

La première raison réside dans le fait que le nombre des circonscriptions est resté celui des élections législatives antérieures, du fait même des dispositions constitutionnelles. Il ne peut donc en résulter ni accroissement mécanique du nombre des candidats, ni augmentation induite des contestations. Tout au plus peut-on supposer des difficultés inhérentes à la mise en place d'un système nouveau concernant les députés représentant les Français établis hors de France. De plus, aucune modification substantielle dans la procédure n'a été introduite en termes de délais, de formes, etc. La réforme ne suppose donc aucune modification importante dans le traitement des procédures de la part du Conseil constitutionnel.

L'inversion de la procédure du contentieux des déclarations de candidatures (recours par le candidat et non plus le préfet, en cas de refus d'inscription) devrait contribuer à une baisse de l'activité des tribunaux administratifs. En effet d'une saisine systématique par le Préfet, le système passera à une saisine potentielle, si les moyens sont suffisamment étayés, par le candidat dont la candidature est refusée.

4.5. Impact budgétaire ou financier:

L'élection de députés représentant les Français établis hors de France engendrera des dépenses supplémentaires pour le programme « Vie politique, culturelle et associative » du ministère de l'intérieur mais cet impact est le résultat de l'application de la Constitution et non celui du présent projet de loi organique.

Le coût moyen par candidat des dépenses électorales sera supérieur à celui des députés élus en France en raison de la prise en charge des frais de déplacements hors du compte de campagne, comme pour les députés élus dans les collectivités d'outre-mer.

5. Consultations et modalités d'application

5.1. Consultations

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a été saisie de l'avant-projet de texte et n'a pas émis d'observation qui n'ait été prise en compte par le Gouvernement.

La Commission supérieure de codification a elle été saisie, dans le cadre du projet de recodification du code électoral, d'éléments figurant dans ce projet de loi. Elle a validé ces rédactions.

5.2. Le mécanisme d'entrée en vigueur

Les règles d'éligibilité et d'inéligibilité des assemblées ressortissent au domaine de la loi en application de l'article 34 de la Constitution, sous réserve de l'application de l'article 25. Aucune disposition réglementaire spécifique n'est nécessaire, ni *a fortiori* prévue. Il n'en existe d'ailleurs pas dans la partie réglementaire correspondante du code électoral.

L'applicabilité des règles édictées n'est donc pas subordonnée à un quelconque décret d'application.

L'article 11 fixe la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions au prochain renouvellement complet de l'Assemblée nationale, qui interviendra en 2012, sous réserve de l'application éventuelle des dispositions de l'article 12 de la Constitution. Aucune disposition ne modifie la durée du mandat des députés.

Il n'y a donc aucune disposition transitoire à envisager.

ANNEXE I

Inéligibilités aux élections législatives

- Article L.O. 131

-

Les inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire et les préfets ne peuvent être élus dans toute circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou dans lequel ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de trois ans.

Les sous-préfets et secrétaires généraux de préfecture sont inéligibles dans toutes les circonscriptions du département dans lesquelles ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins d'un an.

- Article L.O. 133

-

Ne peuvent être élus dans toute circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou dans lequel ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois :

1° les inspecteurs généraux de l'économie nationale, les ingénieurs généraux des ponts et chaussées, les ingénieurs généraux du génie rural, des eaux et des forêts, et de l'agriculture, les contrôleurs généraux des services vétérinaires, chargés de circonscription ;

2° les magistrats des cours d'appel ;

3° les membres des tribunaux administratifs ;

4° les magistrats des tribunaux ;

5° les officiers des armées de terre, de mer et de l'air exerçant un commandement territorial;

6° les recteurs et inspecteurs d'académie ;

7° les inspecteurs régionaux et départementaux de la jeunesse et des sports, les inspecteurs de l'enseignement primaire, les inspecteurs de l'enseignement technique ;

8° les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers des finances ;

9° les directeurs des impôts, les directeurs des douanes et les directeurs des enquêtes économiques ;

10° les ingénieurs en chef, ingénieurs en chef adjoints et ingénieurs des ponts et chaussées ;

11° les ingénieurs en chef, ingénieurs principaux et ingénieurs des eaux et forêts, chargés de circonscription; les ingénieurs en chef et ingénieurs des services agricoles chargés des fonctions de directeur des services agricoles ou d'inspecteur de la protection des végétaux; les ingénieurs en chef et ingénieurs du génie rural; les vétérinaires inspecteurs en chef, vétérinaires inspecteurs principaux et vétérinaires inspecteurs chargés des fonctions de directeur des services vétérinaires; les inspecteurs des lois sociales en agriculture ;

12° les directeurs régionaux de la sécurité sociale, les inspecteurs divisionnaires du travail, les directeurs départementaux et inspecteurs du travail et de la main-d'oeuvre ;

13° les directeurs des organismes régionaux et locaux de sécurité sociale relevant du contrôle de la cour des comptes et les directeurs des caisses régionales de crédit agricole ;

14° les directeurs départementaux de l'action sanitaire et sociale ;

15° les directeurs interdépartementaux des anciens combattants; les secrétaires généraux des offices départementaux des combattants ;

16° les directeurs départementaux de la construction et de l'urbanisme ;

17° les directeurs régionaux et départementaux des postes et télécommunications ;

18° les chefs de division de préfecture, les inspecteurs départementaux des services d'incendie ;

19° les directeurs départementaux de la police et commissaires de police.