



N<sup>OS</sup> 3319 et 3320

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 décembre 2015.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA  
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR  
LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE (n° 3201) ET LA PROPOSITION DE LOI  
(n° 3214) de *modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle*

PAR M. JEAN-JACQUES URVOAS  
Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>PREMIÈRE PARTIE : POUR UNE MODERNISATION DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE</b> .....	11
<b>I. L'AMÉLIORATION DU MÉCANISME DE PRÉSENTATION DES CANDIDATS</b> .....	11
A. L'ACTUALISATION DE LA LISTE DES ÉLUS HABILITÉS À PRÉSENTER UN CANDIDAT.....	11
B. DES PRÉSENTATIONS TRANSMISES AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL PAR LEUR SEUL AUTEUR.....	12
C. UNE PUBLICITÉ DÉSORMAIS INTÉGRALE DE LA LISTE DES AUTEURS DE PRÉSENTATION.....	12
<b>II. LA CLARIFICATION DU TRAITEMENT DE LA CAMPAGNE PAR LES MÉDIAS AUDIOVISUELS</b> .....	13
A. DES RÈGLES FRÉQUEMMENT CRITIQUÉES.....	13
B. LA PÉRIODE INTERMÉDIAIRE DE LA CAMPAGNE DÉSORMAIS RÉGIE PAR LE PRINCIPE D'ÉQUITÉ.....	15
<b>III. L'ADAPTATION DE LA LÉGISLATION SUR LES COMPTES DE CAMPAGNE</b> .....	17
A. LA RÉDUCTION À SIX MOIS DE LA PÉRIODE COUVERTE PAR LES COMPTES DE CAMPAGNE .....	17
B. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DE CONTRÔLE DE LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES.....	18
<b>IV. L'AMÉLIORATION DE L'ORGANISATION DES OPÉRATIONS DE VOTE</b> ...	19
A. UNE FERMETURE DES BUREAUX DE VOTE FIXÉE À 19 OU 20 HEURES .....	19
B. LA SUPPRESSION DES COMMISSIONS DE CONTRÔLE DES OPÉRATIONS DE VOTE.....	19

<b>V. LA SIMPLIFICATION DES RÈGLES APPLICABLES AUX FRANÇAIS RÉSIDENT À L'ÉTRANGER</b> .....	20
A. LA FIN DE LA POSSIBLE DOUBLE INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES .....	20
B. LA MODIFICATION DES RÈGLES ENCADRANT LA PROPAGANDE ÉLECTORALE À L'ÉTRANGER.....	21
<b>SECONDE PARTIE : LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS</b> .....	22
<b>I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU MÉCANISME DE PRÉSENTATION DES CANDIDATS À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE</b> .....	22
<b>II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU TRAITEMENT MÉDIATIQUE DE LA CAMPAGNE</b> .....	23
A. UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DANS L'APPLICATION DES RÈGLES .....	23
B. LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS DE LA COMMISSION DES SONDAGES.....	23
<b>III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA LÉGISLATION SUR LES COMPTES DE CAMPAGNE</b> .....	24
A. L'EXTENSION À L'ENSEMBLE DES ÉLECTIONS DE LA RÉDUCTION À SIX MOIS DE LA PÉRIODE COUVERTE PAR LES COMPTES DE CAMPAGNE.....	24
B. LE RENFORCEMENT DE LA PUBLICITÉ DES DÉPENSES ÉLECTORALES .....	24
1. Une publicité périodique des dépenses électorales pendant la campagne .....	24
2. Une publicité accrue des dépenses électorales engagées par les partis politiques..	25
<b>IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PROPAGANDE ÉLECTORALE</b> .....	25
<b>V. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU VOTE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER</b> .....	25
<b>CONTRIBUTION DU GROUPE UNION DES DÉMOCRATES ET INDÉPENDANTS</b> (en application de l'article 86, alinéa 7, du Règlement).....	27
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	29
<b>EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE</b> .....	45
Chapitre I <sup>er</sup> – Présentation des candidats à l'élection présidentielle.....	45
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) : Actualisation de la liste des élus habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle .....	45

<i>Article 2</i> (art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) : Transmission au Conseil constitutionnel des présentations des candidats à l'élection présidentielle .....	48
<i>Article 3</i> (art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) : Publicité de la liste des auteurs de présentation de candidats à l'élection présidentielle .....	55
Chapitre II – Accès aux médias audiovisuels des candidats à l'élection présidentielle .....	62
<i>Article 4</i> (art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) : Principe d'équité de traitement médiatique avant la campagne officielle .....	62
Chapitre III – Déroulement et contrôle des opérations de vote .....	74
<i>Article 5</i> (art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) : Suppression des commissions de contrôle des opérations de vote lors de l'élection présidentielle .....	74
Chapitre IV – Période d'application de la législation sur les comptes de campagne ...	77
<i>Article 6 (supprimé)</i> (art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) : Réduction à six mois de la période couverte par les comptes de campagne à l'élection présidentielle .....	77
<i>Article 6 bis (nouveau)</i> (art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) : Publicité mensuelle des dépenses électorales au cours de la campagne.....	84
<i>Article 6 ter (nouveau)</i> (art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) : Publicité des concours financiers des partis politiques soutenant un candidat à l'élection présidentielle.....	87
<i>Article 6 quater (nouveau)</i> (art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) : Assouplissement de la législation sur la propagande électorale dans la presse ou par affiche.....	89
Chapitre V – Horaires des opérations de vote .....	90
<i>Article 7</i> (art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) : Fermeture à 19 ou 20 heures des bureaux de vote lors de l'élection présidentielle.....	90
Chapitre VI – Dispositions électorales applicables à l'étranger.....	94
<i>Article 8</i> (art. 9 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) : Inscription des Français de l'étranger sur les listes électorales .....	94
<i>Article 9</i> (art. 10 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République) : Autorisation de la propagande électorale à l'étranger dans l'ensemble des États.....	100

<i>Article 10</i> (art. 11 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) : Extension aux campagnes à l'étranger de l'interdiction de certaines formes de propagande électorale .....	102
<b>Chapitre VII – Dispositions finales</b> .....	103
<i>Article 11</i> (art. 4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) : Actualisation des dispositions du code électoral applicables à l'élection présidentielle .....	103
<i>Article 12 (supprimé)</i> : Gage financier.....	104
<b>EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI</b> .....	107
<i>Article 1<sup>er</sup> A (nouveau)</i> (art. L. 52-4 du code électoral) : Réduction à six mois de la période couverte par les comptes de campagne à l'ensemble des élections.....	107
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 52-14 du code électoral) : Possibilité pour la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de recourir à des experts.....	108
<i>Article 2</i> (art. L. 89 et L. 90-1 du code électoral) : Harmonisation des sanctions pénales en cas de divulgation prématurée de résultats électoraux ou de sondages .....	109
<i>Article 2 bis (nouveau)</i> (art. L. 117-2 [nouveau] du code électoral) : Applicabilité au vote électronique des sanctions pénales en matière électorale .....	111
<i>Article 2 ter (nouveau)</i> (art. 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion) : Diffusion des mises au point de la Commission des sondages en période électorale.....	112
<i>Article 3 (supprimé)</i> (art. L. 330-3 du code électoral et art. 23 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen) : Conséquences de la suppression de la double inscription des Français de l'étranger sur les listes électorales .....	113
<i>Article 4 (supprimé)</i> : Gage financier .....	114
<b>TABLEAU COMPARATIF (PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE)</b> .....	117
<b>TABLEAU COMPARATIF (PROPOSITION DE LOI)</b> .....	139
<b>ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF (PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE)</b> .....	146
<b>ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF (PROPOSITION DE LOI)</b> .....	151
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR ...</b>	155

## PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 9 décembre 2015, la commission des Lois a apporté aux propositions de loi, organique et ordinaire, de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle les principales modifications suivantes.

À l'initiative du rapporteur, la Commission a complété la liste des élus habilités à présenter un candidat, y ajoutant les maires délégués au sein des communes nouvelles et les maires des arrondissements de Paris (**article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi organique**).

Sur proposition de Mme Élisabeth Pochon, la Commission a prévu :

– un possible recueil électronique des parrainages, qui s'ajouterait au recueil sur papier en vigueur (**article 2 de la proposition de loi organique**) ;

– la publicité des parrainages au fur et à mesure de leur réception par le Conseil constitutionnel (**article 3 de la proposition de loi organique**).

À l'initiative de M. Sergio Coronado, la Commission a prévu que le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) devra publier périodiquement, dans un format ouvert et aisément réutilisable, le relevé des temps de parole et des temps d'antenne pendant la période intermédiaire et la campagne officielle de l'élection présidentielle (**article 4 de la proposition de loi organique**).

À l'initiative de Mme Élisabeth Pochon, de Mme Marie-Jo Zimmermann, de M. Guy Geoffroy et de M. Jean-Christophe Lagarde, la Commission a généralisé à l'ensemble des élections, y compris l'élection présidentielle, la réduction à six mois de la période couverte par les comptes de campagne (**article 6 de la proposition de loi organique** et **article 1<sup>er</sup> A nouveau de la proposition de loi**).

À l'initiative du rapporteur, la Commission a instauré une publicité mensuelle, pendant la campagne, des dépenses engagées par les candidats à l'élection présidentielle (**article 6 bis nouveau de la proposition de loi organique**).

Sur proposition de Mme Élisabeth Pochon, la Commission a renforcé la publicité des dépenses électorales engagées par les partis politiques au profit d'un candidat à l'élection présidentielle, sous forme d'une annexe au compte de campagne, publiée au *Journal officiel* (**article 6 ter nouveau de la proposition de loi organique**).

À l'initiative du rapporteur, la Commission a introduit des dispositions permettant aux candidats à l'élection présidentielle de présenter et de défendre leur candidature et leur programme par voie d'affichage ou dans la presse (**article 6 quater nouveau de la proposition de loi organique**).

Sur proposition de Mme Élisabeth Pochon, la Commission a remplacé la suppression de la possible double inscription des Français de l'étranger sur les listes électorales par une mesure de radiation automatique des listes consulaires en cas de radiation du registre des Français établis hors de France (**article 8 de la proposition de loi organique** et **article 3 de la proposition de loi**).

Sur proposition de M. Patrick Bloche, président et rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles, la commission des Lois a renforcé les pouvoirs de la Commission des sondages en période électorale (**article 2 ter nouveau de la proposition de loi**).





MESDAMES, MESSIEURS,

L'élection du Président de la République occupe une place centrale dans notre démocratie.

Elle est au cœur du fonctionnement des institutions de la V<sup>e</sup> République, de façon encore accrue depuis l'instauration du quinquennat. Elle est aussi le scrutin qui mobilise le plus les électeurs et, au-delà, matérialise l'unité du corps politique de notre pays : comme l'a écrit le professeur Philippe Braud, « bien plus que "le 14 juillet", "le 11 novembre" ou "le 8 mai", l'élection présidentielle est actuellement la plus efficace de nos fêtes nationales » <sup>(1)</sup>.

L'organisation, le déroulement et le résultat de l'élection présidentielle doivent donc être irréfutables.

Or, lors de chaque scrutin présidentiel, des contestations alimentent des polémiques récurrentes : le système des « parrainages » est mis en cause, les contraintes imposées aux médias audiovisuels sont critiquées, la pertinence des règles sur les sondages et sur la divulgation des résultats est interrogée. Mais, comme l'avait relevé la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, si la controverse est parfois vive pendant quelques semaines, elle s'estompe une fois la campagne terminée, pour ne resurgir que cinq ans plus tard, alors qu'il est trop tard pour « changer les règles du jeu » <sup>(2)</sup>.

Les deux propositions de loi dont la commission des Lois est aujourd'hui saisie visent à éviter qu'il en aille de même lors du prochain scrutin présidentiel. Déposées plus de dix-huit mois avant cette échéance, elles tendent à moderniser les règles applicables à l'élection présidentielle :

– la proposition de loi organique n° 3201, fondée sur l'article 6 de la Constitution, modifie la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, ainsi que la loi organique

---

(1) Philippe Braud, « Élire un Président... ou honorer les dieux ? », *Pouvoirs*, 1980, n° 14, p. 23.

(2) *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par M. Lionel Jospin, Pour un renouveau démocratique, novembre 2012.*

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 ;

– la proposition de loi ordinaire n° 3214 la complète, en modifiant plusieurs dispositions du code électoral.

Ces deux textes reprennent des recommandations formulées par les différents organismes de contrôle compétents en matière d'élection présidentielle : le Conseil constitutionnel, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et la Commission des sondages. Ils ont été élaborés à l'issue d'une consultation, en juillet 2015, de certains de ces organismes.

En outre, votre rapporteur a auditionné M. François Logerot, président de la CNCCFP, et invité les organismes précités, ainsi que la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et plusieurs associations (Anticor, Regards citoyens, *Transparency International France*) à présenter leurs observations.

Votre rapporteur a enfin consulté les présidents de tous les groupes de l'Assemblée nationale et interrogé, à propos des dispositions spécifiques aux Français de l'étranger, les onze députés élus par les Français établis hors de France ainsi que M. Marc Villard, président de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE).

Au cours de ces différents échanges, plusieurs idées et suggestions ont été avancées, dont certaines portent sur d'autres catégories d'élections, voire sur l'ensemble du droit régissant notre vie politique. Afin d'éviter que la discussion parlementaire ne se donne comme objectif de réécrire des pans entiers du code électoral, votre rapporteur souhaite, au contraire, que les débats demeurent centrés sur l'objet même de la proposition de loi organique, à savoir l'élection présidentielle.

La réforme proposée comporte cinq principales modifications : l'amélioration du système de présentation des candidats à l'élection présidentielle, la clarification du traitement de la campagne par les médias audiovisuels, l'adaptation de la législation sur les comptes de campagne, l'amélioration de l'organisation des opérations de vote et la simplification des règles applicables aux Français résidant à l'étranger.

Leur adoption, à l'issue d'une discussion et d'une « navette » que votre rapporteur souhaite les plus consensuelles possible, contribuerait à ce que la prochaine élection présidentielle se déroule dans un environnement juridique modernisé et incontestable.

## PREMIÈRE PARTIE : POUR UNE MODERNISATION DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

### I. L'AMÉLIORATION DU MÉCANISME DE PRÉSENTATION DES CANDIDATS

#### A. L'ACTUALISATION DE LA LISTE DES ÉLUS HABILITÉS À PRÉSENTER UN CANDIDAT

Pour pouvoir se présenter aux suffrages des électeurs, les candidats à l'élection présidentielle doivent être présentés – ou « parrainés » – par au moins 500 citoyens élus habilités par la loi organique. Une candidature ne peut être retenue que si, parmi les signataires de la présentation, figurent des élus d'au moins 30 départements ou collectivités d'outre-mer différents, sans que plus d'un dixième du minimum requis – soit 50 – puissent être les élus d'un même département ou d'une même collectivité d'outre-mer.

Suivant une démarche habituelle, l'**article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi organique** procède à l'**actualisation de la liste des élus habilités à présenter un candidat**. Essentiellement composée d'élus locaux, celle-ci doit, en effet, tenir compte des modifications apportées ces dernières années à notre organisation territoriale.

C'est ainsi que :

– les membres des « conseils généraux » deviennent ceux des « **conseils départementaux** » ;

– les présidents des **métropoles** (autres que celle de Lyon) sont ajoutés aux présidents des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes ;

– une référence aux membres du conseil de la **métropole de Lyon** est introduite ;

– les **députés désormais élus par les Français établis hors de France** sont considérés, pour le décompte des présentations dont ils sont les auteurs, comme appartenant au même département fictif que les sénateurs représentant les Français établis hors de France et que les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE).

## **B. DES PRÉSENTATIONS TRANSMISES AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL PAR LEUR SEUL AUTEUR**

Aujourd'hui, rien n'empêche les candidats à l'élection présidentielle et leurs soutiens de recueillir eux-mêmes les formulaires de présentation auprès des élus concernés, avant de les remettre directement au Conseil constitutionnel.

Les équipes de campagne peuvent donc « centraliser » les formulaires. Trop souvent, certaines pratiques regrettables en découlent, qu'il s'agisse de faire pression sur les élus, en particulier sur les maires, d'entretenir opportunément le doute sur le nombre de parrainages recueillis ou encore de réduire, au détriment des autres candidats, le nombre de signataires potentiels.

Afin de conserver à l'acte de parrainage d'un candidat son caractère personnel et volontaire, l'**article 2 de la proposition de loi organique** dispose que les présentations doivent être **transmises au Conseil constitutionnel par leur auteur, par voie postale, dans l'enveloppe spécialement prévue à cet effet** <sup>(1)</sup>.

Cette modification reprend une recommandation formulée par le Conseil constitutionnel le 21 juin 2012 dans ses observations sur la dernière élection présidentielle.

## **C. UNE PUBLICITÉ DÉSORMAIS INTÉGRALE DE LA LISTE DES AUTEURS DE PRÉSENTATION**

Le nom et la qualité des auteurs d'une présentation d'un candidat à l'élection présidentielle ne sont aujourd'hui rendus publics que **dans la limite du nombre minimal requis** : pour chaque candidat, un tirage au sort de 500 présentations est effectué par le Conseil constitutionnel, parmi la totalité de celles recueillies. Cet état du droit n'a pas changé depuis l'introduction, en 1976, du mécanisme des « 500 signatures » – même si la pratique a pu varier.

La publicité est ainsi non seulement incomplète, mais à géométrie variable : les élus ayant présenté des candidats qui n'ont franchi que de très peu la barre des 500 signatures verront leur identité rendue publique de façon quasi certaine, tandis que ceux ayant parrainé des candidats rassemblant plusieurs milliers de présentations auront de fortes probabilités de ne pas être tirés au sort.

Cette situation est d'autant moins satisfaisante que, comme le Conseil constitutionnel l'a jugé en 2012, la présentation des candidats « ne saurait être assimilée à l'expression d'un suffrage », qui, lui, est nécessairement secret <sup>(2)</sup>.

Le droit en vigueur n'offre donc ni les avantages de la confidentialité (la possibilité, pour chaque élu, de se déterminer en son for intérieur), ni ceux de la

---

(1) *Sous réserve des dispositions spécifiques au recueil des présentations outre-mer et à l'étranger, maintenues par la proposition de loi organique.*

(2) *Décision n° 2012-233 QPC du 21 février 2012, Mme Marine Le Pen [Publication du nom et de la qualité des citoyens élus habilités ayant présenté un candidat à l'élection présidentielle].*

publicité (la transparence de la procédure et la clarté des choix politiques de chaque élu).

En vue de mettre fin à cet entre-deux et de donner suite aux recommandations du Conseil constitutionnel réitérées depuis plus de trente ans, **l'article 3 de la proposition de loi organique prévoit la publicité *intégrale* des auteurs de présentations des candidats à l'élection présidentielle.**

Comme aujourd'hui, cette publicité :

- prendrait la forme d'une publication au *Journal officiel* et sur le site internet du Conseil constitutionnel ;
- interviendrait à l'issue de la période de recueil des parrainages ;
- concernerait les candidats officiellement admis à se présenter à l'élection présidentielle ;
- ne porterait que sur les parrainages valables, après leur contrôle par le Conseil constitutionnel.

Par ailleurs, dans un même objectif de transparence, votre rapporteur rappelle que, pour la première fois lors de l'élection présidentielle de 2017, les déclarations de situation patrimoniales remises par les candidats au Conseil constitutionnel seront rendues publiques par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, quinze jours avant le premier tour de scrutin <sup>(1)</sup>.

## **II. LA CLARIFICATION DU TRAITEMENT DE LA CAMPAGNE PAR LES MÉDIAS AUDIOVISUELS**

### **A. DES RÈGLES FRÉQUEMMENT CRITIQUÉES**

Afin de garantir le pluralisme des opinions, la loyauté de la compétition électorale et l'égalité entre les candidats, le traitement de la campagne présidentielle par les médias audiovisuels est encadré par des règles précises, sous le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle.

Si la campagne, au sens juridique du terme, ne débute que deux semaines avant le premier tour, l'enjeu de l'accès aux chaînes de télévision et de radio des candidats – parfois seulement potentiels – et de leurs soutiens s'avère déterminant bien plus tôt. Le CSA s'est donc efforcé d'édicter des règles visant à assurer le pluralisme, qui font l'objet d'un strict contrôle quantitatif, sous la forme de relevés minutés. Ces règles varient selon la période considérée.

---

(1) En application de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

**Une première période, dite « préliminaire »**, débute à une date fixée par le CSA (généralement au début de l'année de l'élection) et s'achève la veille de la publication au *Journal officiel* de la liste des candidats. Les médias audiovisuels doivent alors respecter, à l'égard des candidats déclarés ou présumés, le principe d'**équité** dans la répartition du temps de parole et du temps d'antenne – ce dernier incluant l'ensemble des éléments éditoriaux consacrés à un candidat et à ses soutiens. L'équité se caractérise par sa plus grande souplesse d'application qu'une stricte règle d'égalité.

**La deuxième période, dite « intermédiaire »**, s'étend de la date de publication au *Journal officiel* de la liste des candidats à la veille de l'ouverture de la campagne officielle. Les candidats y bénéficient de **l'égalité des temps de parole et de l'équité des temps d'antenne**. Avant l'élection de 2007, cette période ne durait que quelques jours ; du fait de la réforme de 2006, qui a avancé la date limite de réception par le Conseil constitutionnel des parrainages des candidats <sup>(1)</sup>, la publication de la liste des candidats intervient plus tôt qu'auparavant. En 2012, la période intermédiaire a ainsi duré du 20 mars au 8 avril.

**La troisième période, celle de la campagne électorale « officielle »**, s'étend du deuxième lundi précédant le premier tour de scrutin jusqu'à la veille de ce dernier à zéro heure. Le principe d'**égalité** s'applique alors aussi bien aux temps d'antenne qu'aux temps de parole. Il en va de même pour la campagne en vue du second tour.

La pertinence de ces règles a été mise en cause lors des scrutins présidentiels de 2007 et de 2012. La période intermédiaire fait l'objet des critiques les plus nourries. Sa durée étant d'environ trois semaines, les radios et télévisions sont tenues de respecter l'égalité des temps de parole pendant les cinq semaines qui précèdent le premier tour. Déconnectée de la réelle représentativité électorale des candidats, cette stricte règle d'égalité est jugée excessivement arithmétique et formaliste. Elle rend difficile l'organisation de débats entre candidats, pose la question du maintien des émissions politiques habituelles et a *in fine* pour effet pervers de conduire à une réduction du temps médiatique consacré à la campagne présidentielle.

Votre rapporteur rappelle ainsi qu'en 2012, neuf directeurs de rédactions de chaînes de radio et de télévision <sup>(2)</sup> avaient adressé une lettre ouverte au président du Conseil constitutionnel contestant le dispositif actuel, tandis que onze

---

(1) *La loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République a avancé le délai limite de dépôt des présentations au sixième vendredi précédant le premier tour à 18 heures, soit 37 jours avant le premier tour, au lieu de 18 jours auparavant (article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée).*

(2) *Directeurs de la rédaction de France Inter, de BFM-TV, de France Culture, de RMC et de BFM Business ; directeurs de l'information d'Europe 1, de RTL et du réseau France Bleu ; directeur de France Info.*

médiateurs de presse avaient dénoncé le caractère « inapplicable » des règles fixées par le CSA <sup>(1)</sup>.

Il a également été observé qu'en 2012, du fait des contraintes attachées à la mise en œuvre de l'égalité des temps de parole, la couverture médiatique de l'élection présidentielle pendant la période intermédiaire a été réduite par rapport à 2007, tout spécialement sur les chaînes généralistes de télévision. Le tableau ci-après en témoigne.

**TEMPS DE PAROLE PENDANT LA PÉRIODE INTERMÉDIAIRE  
DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES DE 2007 ET 2012**

	<b>Chaînes généralistes</b> TF1, France 2, France 3, Canal +, M6	<b>Radios généralistes</b> Europe 1, BFM, RTL, RMC, France info, France inter	<b>Chaînes d'information continue</b>	<b>Total</b>
<b>2007</b>	25 h	76 h	152 h	253 h
<b>2012</b>	12 h	74 h	143 h	229 h
<b>Variation</b>	- 52 %	- 2,6 %	- 5,9 %	- 9,5 %

Source : CSA, Rapport sur l'élection présidentielle de 2012. Bilan et propositions, novembre 2012

**B. LA PÉRIODE INTERMÉDIAIRE DE LA CAMPAGNE DÉSORMAIS RÉGIE  
PAR LE PRINCIPE D'ÉQUITÉ**

Suivant les préconisations du Conseil constitutionnel, de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle et du CSA, l'**article 4 de la proposition de loi organique** remplace, **pendant la période intermédiaire**, la règle d'égalité des temps de parole par un **principe d'équité**.

Pour définir le traitement équitable, la proposition de loi organique fixe deux critères, inspirés de ceux aujourd'hui retenus par le CSA :

– la représentativité des candidats, qui sera notamment appréciée en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats ou les formations politiques qui les soutiennent et en fonction des indications d'enquêtes d'opinion ;

– la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral, afin de tenir compte du dynamisme propre à leurs campagnes respectives.

En outre, le respect du principe d'équité par les médias audiovisuels devra être assuré **dans des conditions de programmation comparables**. Cette exigence supplémentaire par rapport à la période préliminaire vise à éviter que certains

---

(1) « Les règles du CSA sont inapplicables ! » (Le Monde du 13 mars 2012), par les médiateurs de presse de La Dépêche du Midi, L'Est Républicain, France 3, Radio France, RFI, Le Monde, France 2, France Télévisions, Sud Ouest, TF1, La Nouvelle République du Centre-Ouest.

candidats ou leurs soutiens soient pénalisés par une exposition médiatique cantonnée à des émissions recueillant une faible audience.

À compter du début de la campagne officielle, soit le deuxième lundi précédant le premier tour, l'égalité de traitement médiatique des temps de parole et des temps d'antenne succèdera au principe d'équité, la proposition de loi organique se bornant à consacrer la règle fixée aujourd'hui au niveau réglementaire <sup>(1)</sup>.

Au total, comme l'a souligné le vice-président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé, en sa qualité de président de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle, ce nouveau dispositif permettrait « une gradation et une progression logique de la campagne : avant l'établissement de la liste officielle des candidats, seul le principe d'équité peut être mis en œuvre ; à compter de l'établissement de cette liste, un principe d'équité renforcé [du fait de l'exigence de conditions de programmation comparables] serait mis en œuvre ; à partir du début de la campagne officielle, c'est l'égalité stricte entre les candidats qui resterait la règle » <sup>(2)</sup>.

#### RÈGLES D'ACCÈS AUX MÉDIAS AUDIOVISUELS PENDANT LA CAMPAGNE PRÉSIDENTIELLE

Période	Début de la période	Candidats concernés	Principe applicable au temps de parole		Principe applicable au temps d'antenne		Conditions de programmation	
			En vigueur	Proposition de loi organique	En vigueur	Proposition de loi organique	En vigueur	Proposition de loi organique
<b>Période préliminaire</b>	Date fixée par une recommandation du CSA	Candidats déclarés ou présumés	Équité	<i>idem</i>	Équité	<i>idem</i>	Liberté éditoriale	<i>idem</i>
<b>Période intermédiaire</b>	Publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel	Candidats figurants sur la liste établie par le Conseil constitutionnel	Égalité	<u>Équité</u>	Équité	<i>idem</i>	Liberté éditoriale	<u>Conditions de programmation comparables</u>
<b>Campagne officielle</b>	Deuxième lundi précédant le premier tour ; puis lendemain du premier tour	Candidats figurants sur la liste établie par le Conseil constitutionnel	Égalité	<i>idem</i>	Égalité	<i>idem</i>	Conditions de programmation comparables	<i>idem</i>

Source : propositions du Conseil supérieur de l'audiovisuel relatives à l'application du principe de pluralisme politique dans les médias audiovisuels en période électorale, septembre 2015. Souligné : modifications résultant de l'article 4 de la présente proposition de loi organique.

(1) Article 15 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

(2) M. Jean-Marc Sauvé, lettre à votre rapporteur du 18 novembre 2015.



### III. L'ADAPTATION DE LA LÉGISLATION SUR LES COMPTES DE CAMPAGNE

#### A. LA RÉDUCTION À SIX MOIS DE LA PÉRIODE COUVERTE PAR LES COMPTES DE CAMPAGNE

L'article 6 de la proposition de loi organique tend à réduire à six mois, au lieu d'un an, la période pendant laquelle les candidats à l'élection présidentielle doivent faire figurer dans leur compte de campagne leurs recettes et leurs dépenses électorales. Pour l'élection présidentielle de 2017, dont le premier tour devrait avoir lieu en avril, la prise en compte des recettes et des dépenses de campagne débiterait ainsi le 1<sup>er</sup> octobre 2016, au lieu du 1<sup>er</sup> avril 2016 selon le droit en vigueur.

Cette modification correspond à une recommandation de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) qui, dans son quinzième rapport d'activité <sup>(1)</sup>, a suggéré qu'en vue de la prochaine élection présidentielle, « soit étudiée la possibilité de réduire la durée de la campagne, au sens de la comptabilisation des dépenses électorales, qui pourrait être fixée à six ou huit mois au lieu d'un an ».

Entendu par votre rapporteur, M. François Logerot, président de la CNCCFP, a avancé plusieurs arguments en ce sens :

– les candidatures à l'élection présidentielle sont très rarement officialisées une année avant le scrutin, ainsi qu'en témoignent les dates auxquelles interviennent les investitures par les partis politiques ou les primaires ouvertes aux citoyens ;

– l'essentiel des dépenses des candidats est concentré dans les derniers mois de la campagne électorale, qui ne bat généralement son plein qu'à compter du mois de janvier, pour un scrutin se déroulant en avril et en mai ;

– il est particulièrement difficile, pour la CNCCFP comme pour le Conseil constitutionnel, de vérifier si des dépenses très éloignées de la date du scrutin ont ou non une finalité électorale. En le recentrant sur les six mois qui précèdent l'élection, le contrôle des comptes de campagne serait plus efficace.

Dans le même sens, en 2012, le Club des juristes a souligné que le point de départ actuel de la législation sur les comptes de campagne « entraîne un chevauchement entre les dépenses électorales et certaines dépenses normales de la vie du parti, ainsi des congrès des partis politiques ou de grandes manifestations à la nature électorale ambiguë (...). Il semble par conséquent impératif de réduire le délai de la "campagne comptable" qui pose bien plus de problèmes qu'il n'offre

---

(1) Rapport 2012-2013 du 2 septembre 2013. Cette recommandation a été réitérée par la CNCCFP en mars 2015, pour l'ensemble des élections, dans son seizième rapport d'activité (2014).

d'avantages. Quant à la question de la durée exacte à retenir, le chiffre de six mois a fait consensus »<sup>(1)</sup>.

Une période de six mois aurait de surcroît le mérite de coïncider avec celle pendant laquelle le code électoral encadre, avant le scrutin, certaines pratiques électorales, qu'il s'agisse du démarchage grâce à un numéro téléphonique gratuit ou de la réglementation de l'affichage et des campagnes de promotion publicitaire<sup>(2)</sup>.

## **B. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DE CONTRÔLE DE LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES**

Corollaire de la réduction à six mois de l'application à l'élection présidentielle de la législation sur les comptes de campagne, **l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi tend à renforcer les moyens de contrôle de la CNCCFP, en lui permettant de recourir à des experts.**

L'objectif est d'accroître la capacité d'appréciation de la Commission face à certaines dépenses de campagne difficiles à évaluer, telles que l'impression de documents ou l'organisation de réunions publiques. La possibilité de recruter des experts permettrait d'évaluer la pertinence des pièces justificatives fournies par les candidats, ainsi que la réalité des coûts des prestations intégrées dans leur compte de campagne.

Lors de son audition par votre rapporteur, M. François Logerot, président de la CNCCFP, a souligné qu'un tel recours à des experts serait particulièrement utile dans les cas où les prestations sont mutualisées : les dépenses sont alors prises en charge par un parti politique, puis refacturées à leur candidat, qui les inscrit dans son compte de campagne. Cette pratique est source de difficultés, soit pour apprécier la réalité des prestations, lorsque le parti les réalise lui-même ou fait appel à une association incluse dans le périmètre de certification de ses comptes, soit pour mesurer la plus-value réellement apportée par le parti, lorsqu'il a fait appel à un prestataire extérieur et refacture au candidat les prestations à un prix supérieur à celui qu'il a acquitté. Or, comme l'a rappelé le Conseil d'État, il appartient la CNCCFP « de veiller à ce que le remboursement n'excède pas le montant de la contribution effective du candidat aux dépenses retracées dans son compte de campagne, de relever les irrégularités éventuelles des dépenses facturées par les formations politiques, tenant, notamment, à l'inexistence des prestations ou à leur surévaluation et de réformer en conséquence les comptes de campagne dont elle est saisie »<sup>(3)</sup>.

---

(1) Quelle adaptation des règles applicables à l'élection du Président de la République ?, *rapport de la commission « Institutions » du Club des juristes, présidée par MM. Denys de Béchillon et Marc Guillaume, décembre 2012.*

(2) *Articles L. 50-1, L. 51 et L. 52-1 du code électoral.*

(3) *Avis de l'Assemblée du Conseil d'État du 30 juin 2000, Mme Beuret, n° 218461.*

#### IV. L'AMÉLIORATION DE L'ORGANISATION DES OPÉRATIONS DE VOTE

##### A. UNE FERMETURE DES BUREAUX DE VOTE FIXÉE À 19 OU 20 HEURES

À l'heure actuelle, **la clôture du scrutin présidentiel s'échelonne, d'une commune à l'autre, entre 18, 19 et 20 heures**. En 2012, 74 % du corps électoral a voté dans des bureaux fermant à 18 heures, 4 % dans des bureaux fermant à 19 heures et 22 % dans des bureaux fermant à 20 heures.

Un tel décalage favorise, en dépit des interdictions légales <sup>(1)</sup>, la **diffusion prématurée – c'est-à-dire avant 20 heures – de résultats partiels ou de sondages réalisés par extrapolation à partir de bureaux de vote « tests »**. Cette violation de l'embargo, dont l'effet est amplifié par les sites internet et les réseaux sociaux, peut avoir des effets sur les comportements électoraux, en influençant le vote des électeurs ou en dissuadant certains d'entre eux de se rendre aux urnes.

Afin d'y remédier, **l'article 7 de la proposition de loi organique** prévoit la clôture du scrutin à **19 heures, avec de possibles dérogations locales jusqu'à 20 heures**. Une telle modification est recommandée tout à la fois par le Conseil constitutionnel, la Commission nationale de contrôle de la campagne présidentielle, la Commission des sondages et le CSA.

Votre rapporteur ne mésestime pas l'effort supplémentaire ainsi demandé aux communes, en particulier aux plus petites d'entre elles. Il en va néanmoins de la plus grande sincérité du scrutin, qui constitue un motif d'intérêt général : dès lors que plus aucun bureau de vote ne fermera avant 19 heures, l'intervalle jusqu'à la clôture du scrutin sera réduit à une heure, ce qui rendra beaucoup plus difficile qu'aujourd'hui une divulgation massive, avant la fin de l'embargo à 20 heures, de résultats partiels ou de sondages faits à partir de « bureaux tests ».

**L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi** poursuit le même objectif, en **aggravant les sanctions pénales qui répriment la divulgation de résultats** de l'élection, par voie de presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique, avant la fermeture du dernier bureau de vote <sup>(2)</sup>. **L'amende encourue sera portée de 3 750 euros à 75 000 euros**, par parallélisme avec la peine applicable en cas de diffusion d'un sondage la veille ou le jour du scrutin.

##### B. LA SUPPRESSION DES COMMISSIONS DE CONTRÔLE DES OPÉRATIONS DE VOTE

**L'article 5 de la proposition de loi organique** procède à une simplification des modalités de contrôle des opérations de vote lors de l'élection présidentielle.

---

(1) Article L. 52-2 du code électoral et article 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion.

(2) À la différence de celle relative aux horaires de vote, cette mesure est applicable à l'ensemble des élections.

Il met fin à l'intervention des **commissions de contrôle des opérations de vote**, prévues dans chaque commune de plus de 20 000 habitants, au motif qu'elles font double emploi avec les **délégués du Conseil constitutionnel**, désignés parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif afin de « suivre sur place les opérations » de vote, en application de l'article 48 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Mesure limitée à la seule élection présidentielle, la suppression des commissions de contrôle des opérations de vote répond aux recommandations du Conseil constitutionnel <sup>(1)</sup> et de l'Inspection générale de l'administration (IGA) <sup>(2)</sup>.

## V. LA SIMPLIFICATION DES RÈGLES APPLICABLES AUX FRANÇAIS RÉSIDANT À L'ÉTRANGER

### A. LA FIN DE LA POSSIBLE DOUBLE INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

En dépit de la réforme de 2005 créant les listes électorales consulaires <sup>(3)</sup>, le vote des Français établis hors de France demeure marqué par la grande complexité des règles en vigueur.

Pour s'en tenir ici à la seule élection présidentielle, il convient de rappeler qu'en 2007, puis 2012, le Conseil constitutionnel a appelé le législateur organique à mettre fin aux difficultés récurrentes d'accès au vote, dans leur commune française de rattachement, de certains de nos compatriotes expatriés.

Les Français résidant à l'étranger peuvent aujourd'hui être inscrits à la fois sur une liste électorale consulaire et, sous certaines conditions, sur la liste électorale d'une commune en France. Ces « doubles inscrits » – qui sont actuellement plus de 475 000 – ont alors le choix, lors des élections nationales, entre voter à l'étranger dans un bureau de vote ouvert auprès de leur ambassade ou de leur poste consulaire ou voter en France dans leur commune sur la liste électorale de laquelle ils sont inscrits. Pour éviter les doubles votes, le choix de l'électeur est mentionné sur la liste du lieu où il n'est pas admis à participer au scrutin.

En 2007 comme en 2012, **entre 20 000 et 25 000 citoyens inscrits sur les listes électorales consulaires, rentrés en France, n'ont pu voter dans leur commune de rattachement**, au motif qu'ils étaient – indûment selon eux – inscrits comme « votant à l'étranger » sur la liste d'émargement de la commune. Afin de faire face à ces difficultés, le Conseil constitutionnel a mis en place, en

---

(1) Dans ses observations du 21 juin 2012 sur l'élection présidentielle de 2012.

(2) Dans son rapport Moderniser l'organisation des élections, remis en octobre 2014.

(3) Loi organique n° 2005-821 du 20 juillet 2005 modifiant la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République et loi n° 2005-822 du 20 juillet 2005 modifiant la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger.

lien avec le ministère de l'Intérieur, un « dispositif d'urgence » permettant à une partie de ces électeurs, sous certaines conditions, d'exercer leur droit de vote en France.

Dans ses observations sur l'élection de 2012, le Conseil constitutionnel souligne que « la répétition du même dispositif d'urgence, qui souligne l'acuité des difficultés rencontrées, ne saurait constituer une solution pérenne » et « invite les pouvoirs publics à une réflexion globale sur le dispositif retenu qui autorise l'inscription simultanée d'un même électeur sur deux listes électorales, municipale en France et consulaire à l'étranger ». L'enjeu est d'autant plus important que les règles applicables à l'élection présidentielle régissant le choix du lieu de vote s'appliquent à d'autres élections – législatives et européennes – se déroulant simultanément à l'étranger et en France.

Afin d'éviter que les mêmes difficultés se reproduisent lors de la prochaine élection présidentielle, **l'article 8 de la proposition de loi organique met fin à la possibilité, pour les Français établis hors de France, de s'inscrire à la fois sur une liste électorale consulaire et sur une liste électorale dans une commune française.**

Cette mesure, préconisée par l'Inspection générale de l'administration <sup>(1)</sup>, prendra effet dès les élections de 2017 : **d'ici au 31 décembre 2016, tout électeur inscrit à la fois sur une liste électorale consulaire et sur une liste électorale d'une commune française devra choisir celle sur laquelle il souhaite maintenir son inscription.** En l'absence de choix, l'électeur sera radié d'office de la liste électorale consulaire.

**L'article 3 de la proposition de loi** en tire les conséquences, en supprimant les dispositions relatives au choix entre vote en France ou à l'étranger pour les élections législatives et les élections européennes.

## **B. LA MODIFICATION DES RÈGLES ENCADRANT LA PROPAGANDE ÉLECTORALE À L'ÉTRANGER**

Les **articles 9 et 10 de la proposition de loi organique** modifient les règles encadrant la propagande à l'étranger, afin de les simplifier et de les harmoniser avec celles applicables sur le territoire national.

D'une part, **l'article 9 autorise, par principe, la propagande électorale à l'étranger dans l'ensemble des États.** Actuellement, celle-ci n'est autorisée que dans les pays membres de l'Union européenne (UE) ou partie à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH), ce qui revient à conditionner l'exercice de la liberté d'expression à l'État dans lequel est menée la campagne. Cette distinction a

---

(1) Rapport précité.

d'autant moins lieu d'être qu'elle n'existe pour aucune des autres élections se déroulant à l'étranger.

L'article 10 complète les interdictions de *certaines formes de propagande électorale à l'étranger*, en y ajoutant – par souci d'harmonisation avec les règles applicables en France – la prohibition des numéros d'appel gratuits (pendant les six mois précédant l'élection) et des appels téléphoniques en série aux électeurs (à partir de la veille du scrutin).

## SECONDE PARTIE : LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS

### I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU MÉCANISME DE PRÉSENTATION DES CANDIDATS À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

En premier lieu, à l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a complété l'article 1<sup>er</sup> de la **proposition de loi organique**, afin d'ajouter à la liste des élus habilités à présenter un candidat :

– **les maires délégués des communes déléguées, créées au sein des communes nouvelles** en application des articles L. 2113-10 et L. 2113-11 du code général des collectivités territoriales ;

– **les maires des arrondissements de Paris**, par parallélisme avec ceux de Lyon et de Marseille.

En deuxième lieu, à l'initiative de Mme Élisabeth Pochon et suivant l'avis favorable de votre rapporteur, la commission des Lois a ouvert la voie à **un possible recueil électronique des parrainages**, qui s'ajouterait au recueil sur papier aujourd'hui en vigueur (**article 2 de la proposition de loi organique**).

Ce dispositif, dont la faisabilité technique d'ici à la prochaine élection présidentielle devra être évaluée, nécessiterait que l'élu habilité se connecte sur un site internet dédié, sur lequel il s'identifierait selon une procédure sécurisée. Cela devrait conforter l'indépendance des auteurs des présentations, mais aussi faciliter leur traitement et leur contrôle par le Conseil constitutionnel.

Enfin, à l'article 3 de la **proposition de loi organique**, sur proposition de Mme Élisabeth Pochon et suivant l'avis favorable de votre rapporteur, votre commission des Lois a décidé que les **parrainages** seront rendus publics au fur et à mesure de leur réception par le Conseil constitutionnel.

Il reviendra au Conseil constitutionnel de définir la périodicité précise de cette publicité « au fil de l'eau », sans que celle-ci ne puisse être inférieure à deux fois par semaine. L'objectif est de parvenir à une information quasi-quotidienne, *a fortiori* dans les derniers jours de la période de recueil des parrainages.

Cette transparence accrue permettra de faire la lumière sur la réalité du nombre de présentations dont disposent les candidats, y compris ceux qui ne parviendront finalement pas à obtenir les 500 signatures requises. Elle protégera également les élus ayant déjà accordé leur parrainage des sollicitations et des pressions des autres candidats.

## II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU TRAITEMENT MÉDIATIQUE DE LA CAMPAGNE

### A. UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DANS L'APPLICATION DES RÈGLES

À l'article 4 de la proposition de loi organique, la commission des Lois, suivant l'avis favorable de votre rapporteur, a apporté deux modifications renforçant la transparence dans l'application des règles encadrant le traitement de la campagne présidentielle dans les médias audiovisuels.

D'une part, sur proposition de M. Patrick Bloche, président et rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles, votre Commission a confié au CSA le soin de définir, dans une recommandation, la façon dont devront être assurées les conditions de programmation comparables qui s'appliqueront tant à la période intermédiaire (régie par le principe d'équité) qu'à la campagne officielle (régie par le principe d'égalité).

D'autre part, à l'initiative de M. Sergio Coronado, votre Commission a prévu que le CSA devra publier « périodiquement dans un format ouvert et aisément réutilisable » (*open data*) le relevé des temps de parole et des temps d'antenne pendant la période intermédiaire et la campagne officielle.

### B. LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS DE LA COMMISSION DES SONDAGES

Sur proposition de M. Patrick Bloche, président et rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles, la commission des Lois, suivant l'avis favorable de votre rapporteur, a introduit un article 2 ter (nouveau) dans la proposition de loi, tendant à renforcer les pouvoirs de la Commission des sondages.

**Il rend obligatoire la diffusion, sans délai, par les chaînes publiques de télévision et de radio, des mises au point de la Commission des sondages relatives à un sondage publié la semaine précédant un vote.** L'objectif est de permettre aux électeurs d'être rapidement informés, à quelques jours de l'élection, des conditions irrégulières dans lesquelles a été réalisé ou diffusé un sondage d'opinion : non-respect des règles méthodologiques, déformations affectant la présentation du sondage, altération de la portée des résultats obtenus, etc.

Ces dispositions sont applicables à l'ensemble des élections.

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA LÉGISLATION SUR LES COMPTES DE CAMPAGNE

#### A. L'EXTENSION À L'ENSEMBLE DES ÉLECTIONS DE LA RÉDUCTION À SIX MOIS DE LA PÉRIODE COUVERTE PAR LES COMPTES DE CAMPAGNE

La commission des Lois a fait le choix :

– de **supprimer l'article 6 de la proposition de loi organique**, sur proposition de Mme Élisabeth Pochon et de M. Guy Geoffroy. Cet article réduisait à six mois, au lieu d'un an aujourd'hui, la période couverte par les comptes de campagne pour la *seule* élection présidentielle ;

– d'**introduire un article 1<sup>er</sup> A (nouveau) dans la proposition de loi**, sur proposition de Mme Marie-Jo Zimmermann, de M. Guy Geoffroy et de M. Jean-Christophe Lagarde. En conséquence, **cet article réduit à six mois, au lieu d'un an aujourd'hui, la période couverte par les comptes de campagne pour l'ensemble des élections, y compris l'élection présidentielle** <sup>(1)</sup>.

#### B. LE RENFORCEMENT DE LA PUBLICITÉ DES DÉPENSES ÉLECTORALES

##### 1. Une publicité périodique des dépenses électorales pendant la campagne

Introduit à l'initiative de votre rapporteur, **l'article 6 bis (nouveau) de la proposition de loi organique** instaure une publicité mensuelle, **pendant la campagne, des dépenses engagées par les candidats à l'élection présidentielle.**

À compter du début de la période de comptabilisation des dépenses électorales, les candidats adresseront, chaque mois, la liste de leurs dépenses électorales à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), qui en assurera la publication régulière. Le contrôle de la Commission continuera d'être effectué *a posteriori*, une fois les comptes de campagne déposés.

Ce dispositif s'inspire des recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et du rapport *Renouer la confiance publique* (2015) de M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Il devrait faciliter le contrôle de la CNCCFP, qui serait ainsi régulièrement informée des dépenses électorales des candidats, et favoriser l'émergence d'une forme de veille citoyenne sur ces dépenses.

---

(1) L'article 1<sup>er</sup> A de la proposition de loi modifie l'article L. 52-4 du code électoral, aujourd'hui applicable à l'élection présidentielle du fait du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée.



## **2. Une publicité accrue des dépenses électorales engagées par les partis politiques**

Introduit sur proposition de Mme Élisabeth Pochon, suivant l'avis favorable de votre rapporteur, **l'article 6 ter (nouveau) de la proposition de loi organique** vise à **renforcer la publicité des dépenses électorales engagées par les partis politiques pour le compte d'un candidat à l'élection présidentielle.**

Si ces dépenses doivent aujourd'hui être intégrées au compte de campagne du candidat, elles sont souvent difficiles à apprécier et à contrôler par la CNCCFP. En outre, la publication au *Journal officiel* des comptes de campagne porte sur des données générales et agrégées, qui ne permettent ni de disposer du détail des dépenses financées par les partis, ni surtout de la ventilation parti par parti.

Afin d'y remédier, l'article 6 ter (nouveau) prévoit de faire figurer dans le compte de campagne de chaque candidat à l'élection présidentielle une annexe – publiée au *Journal officiel* – précisant les dépenses, avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature financés par chaque parti ayant soutenu le candidat.

## **IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PROPAGANDE ÉLECTORALE**

À l'initiative de votre rapporteur et de M. Patrick Bloche, président de la commission des Affaires culturelles, votre commission des Lois a introduit un **article 6 quater (nouveau) dans la proposition de loi organique**, visant à assouplir, pour la seule élection présidentielle, les interdictions relatives à la propagande électorale par voie d'affichage et de presse.

Cet article permet aux candidats, dans des conditions à préciser par décret en Conseil d'État, **de présenter et de défendre leur candidature et leur programme par voie d'affichage ou dans la presse**, dérogeant ainsi au dernier alinéa de l'article L. 51 du code électoral et au premier alinéa de l'article L. 52-1 du même code.

Le strict régime d'interdiction en vigueur ne se justifie plus, dès lors que les dépenses de campagne sont désormais plafonnées, assurant ainsi l'égalité entre les candidats. Il a d'autant moins de raison d'être qu'il coexiste avec un possible usage massif des réseaux sociaux par les candidats.

## **V. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU VOTE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER**

Sur proposition de Mme Élisabeth Pochon, suivant l'avis favorable de votre rapporteur, la commission des Lois a **renoncé à supprimer dès 2017 la possibilité de double inscription des Français de l'étranger sur les listes électorales (article 8 de la proposition de loi organique et article 3 de la proposition de loi).**

Cette suppression serait différée après les échéances électorales de 2017, dans le cadre de la réforme d'ensemble de la gestion des listes électorales, qui fait l'objet de trois propositions de loi présentées par Mme Élisabeth Pochon et M. Jean-Luc Warsmann, déposées le 10 décembre 2015 <sup>(1)</sup>.

Toutefois, afin de limiter la réapparition en 2017 des difficultés de vote connues lors des deux précédentes élections présidentielles, votre Commission a prévu que **la radiation du registre des Français établis hors de France entraîne, sauf opposition de la personne concernée, sa radiation de plein droit de la liste électorale consulaire.**

Cette mesure était suggérée par le Conseil constitutionnel dans ses observations sur l'élection présidentielle de 2012.

\*

\* \*

---

(1) Proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales n° 3336 ; proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France n° 3337 ; proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales n° 3338.

**CONTRIBUTION DU GROUPE  
UNION DES DÉMOCRATES ET INDÉPENDANTS**  
(en application de l'article 86, alinéa 7, du Règlement)

À dix-huit mois de la prochaine échéance présidentielle, ces propositions de loi poursuivent un objectif louable : moderniser les règles applicables à l'élection présidentielle, élection qui occupe une place centrale dans la vie politique de notre pays.

Ces deux propositions de loi comportent un certain nombre de dispositions utiles et nécessaires.

La publicité intégrale de la liste des élus ayant présenté un candidat est souhaitable, en premier lieu, dans un souci d'égalité, entre les présentateurs de candidats ayant largement dépassé le seuil des cinq cents signatures et ceux en ayant recueilli à peine plus de cinq cent. En second lieu, cette mesure est utile dans un souci de responsabilité politique et de transparence. En effet, les élus doivent assumer leur choix devant les électeurs. En revanche, il convient de maintenir la possibilité pour le candidat de remettre directement au Conseil constitutionnel les présentations dont il dispose.

Le groupe UDI approuve également la réduction, à six mois, de la période durant laquelle sont comptabilisées les recettes et les dépenses électorales ayant vocation à figurer dans les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle.

Ainsi que l'indiquait la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dans son rapport d'activité, « *le caractère éventuellement électoral des dépenses exposées dans les douze mois avant l'élection est souvent difficile à contrôler, alors que l'essentiel de la campagne se déroule dans les trois à six derniers mois.* » Nous nous réjouissons que la commission des Lois ait étendu cette disposition à l'ensemble des élections.

La modification des horaires des opérations de vote permettrait de ne pas alourdir à l'excès les charges d'organisation pesant sur les petites communes, tout en préservant l'objectif d'un niveau élevé de participation électorale.

En revanche, la fin de la règle d'égalité du temps de parole pour la remplacer par un pseudo principe d'équité pendant la période dite « intermédiaire » qui précède l'élection présidentielle, est une modification dangereuse et inacceptable.

Elle aboutirait à ne garantir l'égalité des temps de parole que dans un temps très court, soit uniquement pendant la période de la campagne officielle. Nous savons, en outre, que le principe de l'équité est, dans les faits, inexistant dans le paysage politique français.

Une telle réforme serait avant tout préjudiciable aux candidats issus de formations politiques minoritaires, déjà sous-représentées dans les médias, et constituerait, par conséquent, un frein au renouvellement du système politique français. Réduire ainsi le champ médiatique reviendrait à stériliser le débat politique sur une élection qui constitue un grand moment de rencontre entre les citoyens et les candidats.

Selon l'article 4 de la proposition de loi organique, il reviendra au Conseil supérieur de l'audiovisuel de veiller au respect du traitement équitable par les médias audiovisuels, en tenant compte de deux critères : la représentativité de chaque candidat, appréciée en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats ou les formations politiques qui les soutiennent et en fonction des indications d'enquêtes d'opinion ainsi que la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral. Or, ces critères sont insuffisamment définis et difficilement quantifiables. D'une part, le premier critère, tenant compte des résultats obtenus aux plus récentes élections, pourrait encourager la scissiparité des listes aux élections. D'autre part, le second critère est très contestable en ce qu'il confie au Conseil supérieur de l'audiovisuel la charge de déterminer la qualité ou l'importance de la contribution d'un candidat à l'animation du débat électoral. Si l'article venait à être adopté, un troisième critère, objectif, devrait être inscrit dans le texte : celui du nombre de parlementaires ayant déclaré au Bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre précédent l'élection du Président de la République, être inscrits ou rattachés aux partis ou groupements politiques qui soutiennent le candidat.

Enfin, ces propositions de loi devraient être l'occasion d'aborder la question de la dématérialisation de la propagande électorale pour l'élection présidentielle. Pour la première fois en 2012, les professions de foi des candidats à l'élection présidentielle étaient consultables en ligne, sous forme textuelle et sonore, sur le site de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale. Cependant, il n'existe pas de plateforme numérique dédiée spécifiquement sur laquelle serait consultable l'ensemble de la propagande électorale relative aux élections présidentielles. L'élection présidentielle de 2017 pourrait être l'occasion d'expérimenter une telle plateforme de dématérialisation de la propagande électorale, en informant les électeurs sur les modalités d'accès aux documents de propagande en ligne. Ces documents devraient être accessibles aux personnes handicapées, conformément au décret du 8 mars 2001, soit en format audio, en format vidéo sous-titré et en langage des signes. Cette plateforme n'aurait pas vocation à se substituer à la version papier qu'il convient de conserver. L'objectif de cette expérimentation serait avant tout de favoriser l'accès des jeunes à la propagande électorale et de les sensibiliser aux enjeux électoraux. À l'issue de l'expérimentation, un bilan serait dressé afin d'en déterminer les effets, notamment sur la participation électorale.

## DISCUSSION GÉNÉRALE

*Lors de sa réunion du mercredi 9 décembre 2015, la commission des Lois procède à l'examen, sur le rapport de M. Jean-Jacques Urvoas, après engagement de la procédure accélérée, des propositions de loi organique et ordinaire de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle (n<sup>os</sup> 3201 et 3214).*

*Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.*

**M. Philippe Gosselin.** Nous examinons avec intérêt ces deux propositions de loi, tout en constatant, non sans un peu d'ironie et de méfiance, que vous abordez les règles applicables à l'élection présidentielle après avoir modifié celles des élections cantonales, municipales, communautaires et sénatoriales, et dans l'attente, peut-être, de changer celles des élections législatives, seules à manquer encore au tableau !

Cela dit, il est exact qu'un certain nombre de questions de fond se posent. Vous avez l'ambition de moderniser les règles applicables à l'élection présidentielle et vous vous appuyez pour ce faire sur différentes instances, notamment le Conseil constitutionnel et la CNCCFP. Les deux propositions de loi agrègent des propositions émanant de ces instances, mais elles soulèvent plus de questions qu'elles n'en résolvent. Pour l'anecdote, je ne suis pas sûr que, à l'heure du numérique, la modernisation passe nécessairement par l'utilisation de la voie postale !

Notons d'emblée que la publicité intégrale de la liste des parrainages ne soulève pas de difficulté particulière. Actuellement, il y a en effet une forme d'injustice, voire d'atteinte à la transparence : aucun motif valable ne justifie le tirage au sort des 500 parrainages qui seront publiés. Cette règle a d'ailleurs posé des difficultés à l'occasion de chacun des scrutins présidentiels précédents.

Lors de l'examen des articles et des amendements, je reviendrai plus longuement sur l'envoi des parrainages au Conseil constitutionnel par la voie postale. Alors que vous souhaitez améliorer le système, vous risquez de le compliquer : les candidats ne sauront plus, en temps réel, où en est le recueil de ces parrainages. Si un tel suivi n'est pas un problème pour les « grands » candidats, qui sont à même d'obtenir des centaines, voire des milliers de signatures, c'est une question importante pour les « petits » candidats, qui sont à quelques unités près. En disant cela, je ne cherche nullement à pointer les difficultés à tout prix : nous avons bien vu qu'il y avait, à chaque élection, une course aux parrainages.

J'interviendrai aussi, de même que d'autres collègues, à propos de l'article 4, qui prévoit de remplacer les règles d'égalité des temps de parole dans les médias par le principe d'équité pendant la période dite « intermédiaire ». Je m'interroge sur ce changement. J'ai notamment en tête l'adage que citait volontiers Robespierre : « Dieu nous garde de l'équité des Parlements ! » Depuis

lors, le terme « Parlement » a pris un autre sens, mais c'est bien l'équité qui est en cause.

Je retiens de votre propos liminaire, monsieur le rapporteur, que vous souhaitez corseter quelque peu ces deux propositions de loi, en les consacrant exclusivement à l'élection présidentielle. Or pourquoi appliquer à la seule élection présidentielle la réduction d'un an à six mois de la période pendant laquelle les candidats doivent retracer les recettes et les dépenses électorales dans leur compte de campagne ? Peut-être est-ce une façon indirecte – mais telle n'est sans doute pas votre intention, monsieur le rapporteur – de venir en appui au Président sortant. Il serait curieux que les élections législatives, qui suivent immédiatement l'élection présidentielle, ne soient pas soumises aux mêmes règles. La réduction que vous proposez peut être envisagée, mais, pour le coup, il convient de traiter les autres élections de manière équitable !

À ce stade, le groupe Les Républicains ne s'oriente pas nécessairement vers un vote de rejet. Nous avons proposé plusieurs amendements. J'espère, monsieur le rapporteur, que vous ferez preuve d'apaisement et d'ouverture au cours de l'examen des amendements et que vous prendrez en compte un certain nombre de remarques qui nous paraissent fondées. En tout cas, nous ne voudrions pas que ces deux propositions de loi puissent apparaître comme une forme de manipulation ou de trituration des règles du code électoral à un peu plus d'un an – tel sera le cas au moment de leur promulgation éventuelle – de l'élection présidentielle de 2017.

**M. Lionel Tardy.** Nous allons avoir un débat intéressant ce matin, car certaines questions doivent être tranchées et certaines règles applicables à l'élection présidentielle méritent en effet d'être modernisées.

Cependant, c'est aussi un débat tronqué. Pour commencer, dans la mesure où il s'agit de toucher à l'élection qui est au cœur de nos institutions, nous devrions modifier la loi organique de 1962 non pas dans le cadre d'une procédure accélérée, mais à l'issue d'une réelle réflexion. Et celle-ci ne devrait pas être le fait du seul groupe socialiste : elle aurait dû associer en amont l'ensemble des groupes parlementaires. Tel n'a malheureusement pas été le cas.

Surtout, ce débat sera limité, car nous traiterons uniquement de l'élection présidentielle. Je répète ce que j'ai dit hier soir dans l'hémicycle à propos de la loi Sueur : beaucoup de choses sont à améliorer dans le code électoral et le financement de la vie politique.

Vous proposez de réduire de un an à six mois la durée de prise en compte des dépenses électorales, mais il faudrait appliquer cette mesure d'abord aux élections locales et législatives, pour lesquelles la campagne ne dure jamais plus de six mois. À l'instar de mes collègues du groupe Les Républicains, j'estime qu'il faut le faire pour toutes les élections ou pour aucune ! Or nous allons devoir restreindre notre réflexion à l'élection présidentielle, ce que je regrette.

Si certaines mesures sont bienvenues, en particulier la transparence sur les parrainages, d'autres « modernisations » complexifient en réalité les choses sans les régler, notamment l'envoi des formulaires de parrainage au Conseil constitutionnel par la voie postale et le nouveau système envisagé en matière de temps de parole, véritable usine à gaz médiatique !

Enfin, la question des primaires ouvertes n'est pas réglée. Il faudra pourtant la trancher.

J'espère que nos propositions d'amélioration seront prises en compte.

**M. Marc Dolez.** Je ferai trois remarques.

Premièrement, nous sommes, bien sûr, favorables à la publicité intégrale des parrainages, mais nous pensons que ceux-ci doivent continuer à transiter par le candidat ou par son équipe de campagne. Selon nous, le candidat doit conserver la possibilité d'adresser directement au Conseil constitutionnel les parrainages dont il dispose, afin d'être en mesure de les comptabiliser.

Deuxièmement, il est en effet important d'apporter une solution effective au problème causé par la divulgation de résultats partiels ou d'estimations avant l'heure de fermeture de l'ensemble des bureaux de votes. Pour notre part, nous sommes favorables à l'harmonisation intégrale des horaires d'ouverture et de fermeture des bureaux de vote. Cette mesure aurait le mérite de la simplicité pour nos concitoyens et permettrait de neutraliser totalement les effets de la divulgation des estimations.

Enfin, et surtout, nous sommes totalement opposés au remplacement de l'actuelle règle d'égalité des temps de parole par le principe d'équité au cours de la période dite « intermédiaire ». Contrairement à vous, monsieur le rapporteur, je ne pense pas que les règles actuelles soient « baroques ». Aux yeux de nos concitoyens, il faut en être conscient, la campagne officielle débute avec la publication de la liste officielle des candidats, même s'il reste encore trois semaines avant le début de la campagne officielle proprement dite.

Je trouve un peu curieux que, pour appliquer ce principe d'équité, on retienne le critère de la représentativité des candidats, appréciée en fonction des résultats obtenus aux « plus récentes élections » par les candidats ou les formations politiques qui les soutiennent et en fonction des indications d'enquêtes d'opinion.

Conditionner le temps de parole lors de la période intermédiaire aux résultats des plus récentes élections revient, de fait, à accorder une prime aux partis en position de force et déjà omniprésents dans les médias en dehors des périodes électorales. Selon nous, cette règle est de nature à mettre à mal le pluralisme et la diversité des expressions, qui doivent pourtant être d'autant plus garantis que les « grands » partis bénéficient d'une couverture médiatique très forte quelques mois avant l'élection du fait de l'organisation des primaires,

pratique désormais bien établie. De plus, elle soulève un certain nombre de questions : comment répartir équitablement le temps de parole entre deux candidats issus d'une même formation politique ? *Quid* d'un candidat dont la formation politique n'a pas été représentée lors des élections précédentes ?

Quant aux enquêtes d'opinion, quelle fiabilité leur accorder ? Nous en connaissons les limites et les lacunes : ainsi que nous l'avons constaté lors de toutes les élections présidentielles, les sondages réalisés deux ou trois mois avant le scrutin n'ont guère de signification, et les chiffres connaissent souvent des évolutions très notables au cours de la campagne. Cela pose des problèmes très sérieux. En retenant le critère des sondages, nous irions à l'encontre de l'objectif de cette proposition de loi : rendre l'élection présidentielle irréfutable.

La question des temps de parole pendant la période intermédiaire constitue un point dur de notre position : si la proposition de loi n'est pas modifiée pour en revenir aux règles actuelles, ce motif justifiera à lui seul l'opposition du groupe de la Gauche démocrate et républicaine aux deux textes qui nous sont présentés aujourd'hui.

**M. Sergio Coronado.** Les conditions d'organisation de toutes les élections, notamment de l'élection présidentielle, font débat depuis longtemps. Vous avez décidé, monsieur le rapporteur, de proposer des modifications qui tiennent compte des recommandations formulées par les organismes de contrôle. Toutefois, certaines de ces recommandations font elles-mêmes débat : elles ne sont soutenues de manière unanime ni par l'ensemble des organismes de contrôle ni par la représentation nationale. Je salue néanmoins votre volonté d'aboutir à un texte consensuel.

Je souligne, d'abord, les points d'accord.

Ainsi que je l'ai indiqué lorsque j'ai présenté mon avis budgétaire sur le programme « Vie politique, culturelle et associative », il nous semble nécessaire de réduire de un an à six mois la période pendant laquelle les candidats à l'élection présidentielle doivent faire figurer leurs recettes et leurs dépenses électorales dans leur compte de campagne, afin de permettre un contrôle plus strict par la CNCCFP. La majorité des dépenses sont effectuées au cours des six mois qui précèdent le scrutin et, lorsque nous l'avons auditionnée, la CNCCFP nous a indiqué qu'il lui était difficile de procéder à un contrôle strict sur une durée de un an, compte tenu de ses prérogatives et du personnel dont elle dispose actuellement.

D'autre part, il nous paraît bienvenu d'autoriser la propagande électorale dans tous les pays étrangers.

Cependant, il existe aussi quelques points d'achoppement dans ce texte, voire des propositions auxquelles nous nous opposons.

Ainsi que vient de l'exposer Marc Dolez, le passage de l'égalité à l'équité des temps de parole ne garantit pas le pluralisme qui doit prévaloir lors d'un



scrutin aussi important que l'élection présidentielle, laquelle détermine la période électorale qui suit, notamment la campagne pour les élections législatives.

En outre, je crains que la modification des règles relatives aux parrainages ne crée un effet « entonnoir » pour une série de candidatures à l'élection présidentielle. Selon moi, il est indispensable de garder la possibilité d'un suivi par les candidats eux-mêmes. Je proposerai un amendement sur ce point, dont la formulation mérite probablement d'être améliorée d'ici à la séance publique.

Enfin, je suis fortement opposé à la radiation automatique de la liste électorale consulaire. Le problème en cause, qui a été mis en lumière par le Conseil constitutionnel, pourrait trouver d'autres solutions que cette mesure pour le moins brutale et radicale, qui heurte un certain nombre de nos compatriotes résidant à l'étranger. Nous avons d'ailleurs un problème similaire pour les élections européennes, qui reste en suspens pour l'instant.

Je comprends votre volonté de simplifier et d'aller vite, mais vous faites l'impasse sur certaines questions importantes. En particulier, nous nous interrogeons fortement sur les primaires, qui tendent à s'installer dans le paysage politique, mais ne sont encadrées par aucune règle, notamment financière. Il me paraît assez hasardeux de vouloir simplifier l'élection présidentielle sans tenir compte des primaires, qui peuvent mobiliser plusieurs millions d'électeurs, à l'image de celle qu'a organisée le parti socialiste en 2011. Ce point appelle une réflexion de votre part, monsieur le rapporteur, ou de la part de notre commission, dès ce matin.

**Mme Élisabeth Pochon.** Je salue la qualité du travail de notre rapporteur, dont le texte répond à des questions qui se posent à chaque élection présidentielle.

Celle-ci occupe une place à part dans notre vie démocratique et dans le cœur des Français ; la participation y est très importante, et par cela même elle se doit d'être irréprochable. Les propositions de loi dont nous débattons ce matin lui permettront de se dérouler dans un environnement juridique modernisé et incontestable ; elles s'appuient d'ailleurs sur les recommandations formulées par différents organismes de contrôle – Conseil constitutionnel, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Commission des sondages...

Vous proposez d'abord, monsieur le rapporteur, des aménagements nécessaires : mise à jour, par exemple, de la liste des élus aptes à présenter un candidat, suppression des commissions de contrôle des opérations de vote dans les communes de plus de 20 000 habitants, devenues redondantes.

Deux dispositifs devraient, à mon sens, faire consensus : la publication intégrale de la liste des élus ayant souhaité parrainer un candidat, ce qui permettra d'améliorer la transparence, et une modification des règles de transmission des signatures au Conseil constitutionnel. Ces mesures permettront d'éviter les

surenchères et les instrumentalisationes que nous avons connues, et qui ont conduit à des tromperies.

S'agissant du temps de parole des candidats, la proposition de loi organique opère un changement majeur en remplaçant la règle d'égalité par un principe d'équité pendant la période « intermédiaire » ; elle prévoit toutefois pour tous les candidats des « conditions de programmation comparables », ce qui n'est pas rien.

Ce texte propose également de modifier le calendrier de prise en compte des dépenses électorales, encore une fois sur la recommandation de la Commission nationale des comptes de campagne, qui considère qu'une période de six mois est pertinente.

Il envisage enfin de modifier les heures de fermeture des bureaux de vote, afin d'éviter toute fuite des résultats avant l'issue du scrutin. Ces situations sont bien connues.

Ces propositions de loi n'ont qu'un seul but : la modification des règles applicables à l'élection présidentielle. Ce but est atteint, et le groupe socialiste les soutient fermement.

**M. François Vannson.** Nous vivons une crise démocratique, mais cette élection demeure la favorite de nos compatriotes et provoque encore de l'enthousiasme : soyons vigilants, et ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain.

Je me souviens d'une intervention, dans cette même salle, du regretté Guy Carcassonne, qui soulignait la nécessité de ne pas porter de « coups de canif » à notre Constitution. Le risque de ce genre de réforme, certes intéressante sur le fond, est de donner l'image d'un système très encadré, très contraint. L'électeur a alors le sentiment que la loi cherche à orienter son comportement – dans le contexte actuel, cela peut être très mal ressenti et susciter des réactions. Vous évoquez, monsieur le rapporteur, la proposition qui a été faite d'un septennat non renouvelable. Elle ne figure pas dans ces propositions de loi. Mais imaginons un jour un Président de la République qui suscite de l'enthousiasme, de la confiance : pourquoi la loi devrait-elle interdire qu'il soit reconduit ?

Je note enfin que, depuis vingt-cinq ans, le Parlement n'a de cesse d'encadrer notre vie politique ; la défiance n'a pas pour autant diminué.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Je ne partage pas l'enthousiasme du rapporteur.

L'article 6 de la proposition de loi organique reprend ainsi une proposition de la CNCCFP tendant à ramener à six mois, au lieu d'un an, la période durant laquelle sont comptabilisées les recettes et les dépenses électorales. Quel sens aurait cette mesure si elle s'applique seulement à l'élection présidentielle ? Très

souvent, les élections présidentielle et législatives se télescopent : comment fera-t-on ?

Comment, par ailleurs, lutter contre la diffusion des estimations de résultats par les médias étrangers, comme vous l'envisagez ?

Quant aux horaires de fermeture des bureaux de vote, pourquoi proposer dix-neuf heures ici et vingt heures là plutôt qu'une heure unique, qui seule garantirait l'absence de diffusion des estimations avant la clôture du vote ?

J'approuve en revanche l'article 3 de la proposition de loi organique, qui prévoit la publication intégrale de la liste des élus ayant présenté un candidat. Cela mettra fin à l'arbitraire du tirage au sort.

Je regrette, vous l'avez compris, que ces textes demeurent globalement très imparfaits.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Le groupe UDI aborde cette discussion avec circonspection.

Je commencerai par citer les dispositions qui nous paraissent acceptables. L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi organique propose un simple ajustement, tout à fait pertinent. Il nous paraît également normal que la liste des élus ayant présenté un candidat soit publiée intégralement, comme le prévoit l'article 3 : le parrainage doit être assumé publiquement. Que des élus de la République, ayant reçu mandat de leurs concitoyens, parrainent des candidats sans rendre aucun compte était une anomalie. Nous approuvons également l'article 5. Nous sommes plus dubitatifs sur l'article 8, relatif aux électeurs français inscrits à l'étranger. Nous y reviendrons dans le débat.

Vous proposez également des mesures visant à empêcher une diffusion prématurée des résultats. Personne ne peut évidemment se satisfaire de la façon dont ces résultats ont été connus lors des dernières échéances. Nous sommes prêts à accompagner cette disposition – même si je ne suis pas certain qu'elle soit suffisante : il faudra en dresser un bilan.

J'en viens maintenant aux mesures qui nous paraissent très discutables, à commencer par l'article 2 de la proposition de loi organique, relatif aux modalités de transmission des présentations au Conseil constitutionnel. À part pour assurer le confort du Conseil et lui éviter l'attroupement des journalistes rue de Montpensier, je ne vois pas l'intérêt d'un tel dispositif. Bien sûr, cela ne poserait aucun problème aux candidats des grands partis. Cela en poserait en revanche de très sérieux aux candidats qui ne disposent pas d'un fort appareil politique. Or il y en a toujours eu ! Certains peuvent bien nous paraître décalés, voire farfelus ; mais ils ont convaincu cinq cents maires de les présenter, et ils doivent pouvoir s'exprimer. Leur rendre difficile de savoir combien de parrainages ils ont obtenus, et donc leur compliquer la tâche, ne nous paraît pas acceptable.

Vous m'objecterez vraisemblablement, monsieur le rapporteur, qu'il suffira que le Conseil constitutionnel informe les candidats en temps réel de la réception des parrainages ; mais, pour être informé, je ne vois pas de meilleur moyen que de recevoir soi-même le parrainage.

J'observe enfin qu'il peut arriver que des maires souhaitent donner sa chance à un candidat sans pour autant aller jusqu'au bout de leur démarche, si ce candidat a déjà recueilli suffisamment de signatures. C'est au candidat qu'il revient de gérer les parrainages.

La mesure que vous proposez apparaît donc comme une curiosité.

L'article 4 – qui vise à substituer un principe d'équité à la règle actuelle de l'égalité – nous paraît en revanche franchement inquiétant. Aujourd'hui, dans l'audiovisuel français, hors campagne électorale, l'équité est totalement inexistante, ce qui est déjà très mauvais pour la démocratie. On donne l'impression aux citoyens qu'il n'y a aucun renouvellement des discours et des messages, et je crois même qu'une telle situation n'est pas étrangère à ce qui s'est passé dimanche dernier.

Il existait jusqu'à présent à un seul moment, très court, une égalité de temps de parole. Et cela ne concernait que des candidats ayant réussi à passer l'obstacle des 500 parrainages – ce qui, convenons-en, n'est pas une mince affaire ! Si les parrainages n'existaient pas, on pourrait comprendre l'instauration d'un principe d'équité. Mais ce filtre initial est bien là, et alors il faut une période d'égalité du temps de parole, qui ne devrait d'ailleurs pas durer quinze jours mais du moment où le candidat s'est qualifié jusqu'au jour où les électeurs se prononcent. Le système de parrainage prend acte du sérieux de la candidature, et de l'égalité des candidats entre eux, puisque l'on attribue à chacun 800 000 euros pour financer sa campagne. L'accès aux médias doit lui aussi être égal.

La vie politique française a longtemps été très bipolaire ; depuis peu, elle est malheureusement plutôt tripolarisée. Au cours des cinq ans qui séparent deux élections présidentielles, les médias se concentrent déjà énormément sur les formations politiques principales, et on peut le comprendre, même si des changements seraient souhaitables. Mais interdire *de facto*, au moment où les Français doivent pouvoir entendre des messages différents, l'égalité des temps de parole, n'est pas acceptable. Les Français ne sont pas des imbéciles ! Ils savent très bien reconnaître les candidats farfelus.

On nous dit que les télévisions renonceront à organiser des débats. C'est un leurre. Les médias organisent des débats en fonction de l'audience qu'ils en espèrent. Ils le font à l'occasion des primaires, et ils le feront à l'occasion des présidentielles – ils peuvent d'ailleurs parfaitement organiser des groupes de candidats. Nous avons vu comment cela se passait pour les élections régionales.

Cette disposition justifierait à elle seule un vote contre ce texte. L'égalité des temps de parole, pour quatre à cinq semaines, ne devrait pas déranger – sauf si

l'on veut favoriser les candidats dits principaux, et donc empêcher tout renouvellement du système politique français.

Vous proposez également, monsieur le rapporteur, de réduire à six mois la période de prise en compte des dépenses électorales. Vous nous aviez consultés en tant que parti politique : je vous avais alors indiqué que cette mesure nous paraissait nécessaire pour l'élection présidentielle mais aussi pour toutes les autres. Je présenterai un amendement en ce sens. Nous savons tous que la réglementation actuelle pose problème ; comment comptabiliser des dépenses effectuées quand les candidats ne savent même pas encore qu'ils le seront ?

Je vous proposerai aussi un amendement visant à interdire qu'une liste choisisse de s'intituler en utilisant le nom de quelqu'un qui ne figure pas sur la liste. C'est un phénomène que nous connaissons depuis 1989, et qui constitue une tromperie vis-à-vis des électeurs. Nous devrions profiter de ce véhicule législatif pour modifier cette disposition. Il est totalement anormal que sur un bulletin figure en gros caractères le nom de quelqu'un qui n'est pas candidat, tandis que les noms des véritables candidats sont imprimés en très petits caractères.

Enfin, nous devrions réfléchir à l'ouverture d'une possibilité d'appel pour les décisions de la Commission nationale des comptes de campagne. Vous prévoyez de permettre à cette dernière de recourir à des techniciens et des experts. C'est une très bonne chose. Mais, pour avoir vu quelques aberrations, ici et là, au fil des années, je pense que les candidats doivent pouvoir se défendre deux fois. Aujourd'hui, le jugement d'un expert décide de l'inéligibilité, de fait, d'un élu coupable d'une peccadille, d'une erreur – voire tout simplement confronté à des contradictions ou des évolutions de la jurisprudence de la Commission nationale des comptes de campagne. Nous savons tous ici que les interprétations de cette commission varient ! Ce véhicule législatif pourrait constituer une bonne occasion pour instaurer une instance d'appel, qui ne soit pas le juge, mais où chacun pourrait s'expliquer et faire la démonstration de sa bonne foi.

**Mme Marie-Jo Zimmermann.** Vous avez cité en introduction, monsieur le rapporteur, le rapport du groupe de travail coprésidé par Claude Bartolone et Michel Winock. On est bien loin, avec ces textes, de ses recommandations ! Quitte à modifier les règles qui régissent l'élection présidentielle, vous auriez pu aller jusqu'au bout. Certes, c'est sans doute plus facile au début d'un mandat. En tout cas, le groupe de travail de MM. Bartolone et Winock avait insisté sur des points précis, que je ne retrouve pas ici.

Je suis par ailleurs, comme mes collègues, frappée de la teneur de l'article 4 de la proposition de loi organique. Ce remplacement de l'égalité par l'équité est-il seulement constitutionnel ? L'égalité se mesure, objectivement, tandis que vous faites reposer l'équité sur des enquêtes d'opinion. J'en suis d'autant plus surprise que je vous sais d'ordinaire très rigoureux ! À tout le moins, les méthodes des instituts de sondage manquent souvent de transparence, et leur poids dans la vie politique me paraît déjà plus qu'inquiétant.

En ce qui concerne les comptes de campagne et la réduction à six mois du délai de prise en compte des dépenses, pourquoi ne pas en profiter pour clarifier la situation de façon plus générale ? J'ose espérer qu'il n'y aura pas dans les prochains mois de nouvelle modification du mode de scrutin, et il semblerait notamment particulièrement utile de se souvenir que les élections présidentielle et législatives se suivent de façon très rapprochée. Ce sont des élections qui vivent ensemble. Il faut donc que les modalités de prise en compte des dépenses soient identiques.

En ce qui concerne enfin les horaires, je rappelle que, en 2012, 74 % du corps électoral votait dans des bureaux fermant à 18 heures, 4 % dans des bureaux fermant à 19 heures, et 22 % dans des bureaux fermant à 20 heures. Il faut donc agir prudemment, et bien mesurer les conséquences possibles d'une extension des horaires.

Ces deux propositions de loi se concentrent sur l'élection présidentielle : là aussi il faut être vigilant aux conséquences des mesures que nous déciderons ; il n'y aurait rien de choquant à traiter aussi des élections législatives.

**M. Pascal Popelin.** M. Gosselin nous parle d'« ironie », de « méfiance », et l'on entend aussi les procès d'intention qui pourraient être menés contre ces propositions de loi. C'est un système de pensée auxquels nous sommes habitués, quelle que soit la majorité en place.

Mais vos propositions, monsieur le rapporteur, ne résultent pas d'une pensée machiavélique, et elles ne sont pas le fruit de votre imagination personnelle : elles sont exclusivement tirées des observations récurrentes du Conseil constitutionnel, de la CNCCFP, du CSA... Ces organismes ont en effet, de façon convergente, souligné les limites de notre droit actuel. Ce choix réduit, sans doute, le champ de vos propositions, comme de celles que nous pourrions faire – ce début de discussion générale l'a déjà montré. Il me semble cependant adapté aux circonstances, car il vous exonère de tout soupçon de manipulation.

Vous proposez de faire évoluer les modalités de présentation des candidats. Ce serait un immense progrès pour tous ceux qui croient aux vertus de la clarté, de la transparence et de la déontologie dans le débat public. Vous mettez fin aux manœuvres et aux parties de poker menteur auxquelles nous assistons avant chaque élection présidentielle. Il ne me semble pas illégitime que l'acte de parrainage d'un candidat, prérogative importante et sérieuse conférée aux élus, soit public. Rien ne justifie qu'il échappe au regard des citoyens.

Il est également opportun que chacun connaisse, au fur et à mesure, le nombre de parrainages recueillis par ceux qui aspirent à être candidats. Cela coupera l'herbe sous le pied de quelques aventuriers avides seulement de notoriété médiatique ; cela nous dispensera de faux suspenses et de plaintes de victimisation qui envahissent, à chaque fois, l'actualité de la campagne. Si chronique il y a, au moins celle-ci sera-t-elle fondée sur des informations fiables.

S'agissant du traitement médiatique des candidats, j'ai noté qu'un débat s'ouvrirait. Il me semble toutefois de notre responsabilité de trouver des modalités qui soient à la fois justes et applicables : tous les acteurs reconnaissent que le système actuel est paralysant.

S'agissant du renforcement des prérogatives de la CNCCFP, il me paraît nécessaire. Rappelons que la Commission a reconnu elle-même, à l'occasion notamment mais pas uniquement de la dernière élection présidentielle, les limites de ses capacités d'investigation. Nous avons vu combien la fraude et le dépassement des plafonds de dépenses autorisées pouvaient être massifs.

Je souscris aux propos de Jean-Christophe Lagarde sur l'utilité d'une réflexion sur l'instauration de modalités d'appel pour les candidats, afin qu'ils puissent s'expliquer ou se justifier.

S'agissant des horaires, il me semble que c'est une question qui se pose, pour l'élection présidentielle, de façon très particulière : c'est un scrutin national. Il arrive que des bureaux de vote soient encore ouverts alors que l'on dispose déjà de dépêches de l'Agence France Presse (AFP) donnant les premiers résultats ! Ce n'est pas tenable. Il serait vain d'interdire la diffusion d'estimations. En revanche, si les votes s'arrêtent au plus tôt à 19 heures, le travail de modélisation et de projection en sera compliqué : on ne disposera pas avant 20 heures d'un résultat fiable.

La proposition de ramener d'un an à six mois la période au cours de laquelle sont comptabilisées les recettes et les dépenses électorales devrait s'appliquer à tous les scrutins. Compte tenu de la durée effective des campagnes pour les élections législatives, municipales et départementales, il s'avère abusif de maintenir un délai supérieur à six mois. Monsieur le rapporteur, vous avez choisi, à raison, de centrer la proposition de loi sur l'élection présidentielle, mais celle-ci constitue justement, à mes yeux, le seul rendez-vous électoral pour lequel il n'est pas justifié de réduire le délai de computation à six mois ; même si 80 % des dépenses sont engagées au cours des six derniers mois de campagne, la durée d'un an est plus adaptée aux pratiques nouvelles telles que les primaires. Le groupe Socialiste, républicain et citoyen (SRC) a déposé un amendement pour conserver la durée d'un an, mais, à ce détail près, je soutiens totalement, comme Mme Pochon, vos propositions.

**M. Frédéric Lefebvre.** Il est opportun de ramener le délai de computation des dépenses d'un an à six mois, mais, par souci de cohérence, cette évolution devrait également concerner les élections législatives bien que je comprenne votre volonté, monsieur le rapporteur, de vous en tenir aux remarques du Conseil constitutionnel et au scrutin présidentiel.

L'article 8 de la proposition dispose que tout électeur inscrit sur une liste consulaire et sur une liste en France choisit celle sur laquelle il maintient son inscription avant le 31 décembre 2016. Vous affirmez vouloir le consensus, mais

cette disposition ne répond pas à une injonction du Conseil constitutionnel, qui nous demande simplement de réfléchir à la question. La mission d'information conduite par Mme Élisabeth Pochon et M. Jean-Luc Warsmann souhaite que l'on agisse non pour cette élection présidentielle, mais pour la suivante. Cette recommandation me paraît d'autant plus sage que la mission semble privilégier une direction diamétralement opposée à la vôtre. En effet, nos collègues désirent que la radiation touche les listes électorales en France et non à l'étranger. Cette divergence prouve qu'il serait sage de ne pas légiférer dans l'urgence.

En outre, les amendements déposés, provenant de tous les bancs, montrent qu'il conviendrait de rendre plus efficaces les commissions de radiation à l'étranger, qui se réunissent beaucoup moins fréquemment que celles tenues en France.

Votre texte se heurte à l'article 24 de la Constitution, monsieur le rapporteur, car l'application dans un délai aussi court d'un dispositif de radiation empêcherait certains de nos compatriotes de voter aux élections présidentielle et législatives. Les Français de l'étranger et les consulats consultés se montrent pour le moins circonspects sur l'article 8 de la proposition de loi organique. Il faudrait le retirer et prendre le temps de le retravailler.

**M. Philippe Houillon.** Je soutiens totalement l'idée de ramener la période de computation des dépenses de campagne d'un an à six mois. En revanche, je m'étonne, monsieur le rapporteur, que vous ne suiviez pas les préconisations de la CNCCFP. Dans votre exposé des motifs, vous faites état d'un rapport de mars 2015, mais la CNCCFP suggère de ramener ce délai à six mois depuis de nombreuses années.

Vous ne suivez pas les avis de la CNCCFP, puisque vous vous contentez de traiter la question des comptes de campagne des candidats à la présidence de la République. En outre, vous agissez dans le cadre de la procédure accélérée et, contre l'usage, à peine plus d'un an avant la prochaine présidentielle ; on ne peut donc que se montrer suspicieux devant ce texte. On nous parle légitimement d'unité nationale et de gravité, mais on n'oublie pas dans le même temps de s'occuper de cuisine électorale et de permettre à l'actuel Président de la République d'utiliser les moyens de l'État six mois de plus s'il décidait de se représenter. Seule l'extension aux élections législatives de la réduction à six mois de la période de calcul des dépenses de campagne vous blanchirait de ce reproche.

Monsieur le rapporteur, votre texte placera les parlementaires dans une situation d'insécurité juridique, parce qu'en maintenant la période de computation à un an pour les législatives et en l'abaissant à six mois pour la présidentielle, vous engendrez de grandes incertitudes pour les candidats aux primaires qui, battus, se présenteraient à la députation. Que se passera-t-il au cours des six mois précédant le déclenchement du délai applicable à l'élection présidentielle pour les candidats aux législatives soutenant et accueillant dans leur circonscription un postulant à la présidence de la République ? La CNCCFP a souhaité la limitation à



six mois du temps du calcul des dépenses pour éviter la confusion de l'avant-dernier semestre précédant l'élection présidentielle. On ne peut que lui donner raison, car les campagnes ne débutent pas un an avant la date du vote ; or, afin d'effectuer votre manœuvre, vous favoriserez les imbroglios et irez à l'inverse des préconisations de la CNCCFP.

Je ne voterai pas ce texte en l'état, car il ne procède pas de l'intérêt général, mais vise à servir un intérêt particulier. Maintenons le *statu quo* ou réduisons la période de computation pour le scrutin présidentiel et pour les élections législatives, comme le recommande la CNCCFP, mais ne créons pas de déséquilibre entre ces deux rendez-vous électoraux !

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Il est légitime que nous nous concentrons, par le biais d'un appareil législatif constitué d'un texte organique et d'un texte ordinaire, sur l'élection présidentielle, car le dépoussiérage a beaucoup tardé et le Conseil constitutionnel a avancé des propositions précises depuis longtemps. En outre, l'élection présidentielle au suffrage universel direct s'avère radicalement différente des autres scrutins nationaux et se distingue également des autres systèmes démocratiques, à l'exception de celui des États-Unis, même si le régime américain diverge fortement du nôtre. Cette élection ordonne toute la vie politique française, l'instauration du quinquennat et d'un nouveau calendrier électoral dans lequel les législatives suivent immédiatement la présidentielle ayant renforcé cette prépondérance. Cela a favorisé le retour du régime des partis, le développement actuel d'un tripartisme renforçant les paradoxes de cette situation, la Cinquième République ayant été conçue pour mettre un terme à la prépondérance des partis. Nous devons nous montrer prudents dans notre action, même dans des matières qui ne semblent que formelles et procédurales.

J'approuve les propos de notre collègue Marc Dolez sur la publicité des parrainages. Cette réforme n'avantagera pas les petits partis, car, si la transparence peut paraître souhaitable, elle favorisera en l'espèce les pressions des appareils des grands partis.

Le passage à une équité assumée du temps de parole dans la période intermédiaire pose la question de l'aura véritable du CSA qui devra la faire respecter. Il s'agit d'un décentrement des pouvoirs, puisque l'on ôte à la loi la fonction d'organisatrice de la très délicate garantie de l'égalité et de l'équité, pour la conférer au CSA. Cette autorité administrative indépendante a-t-elle les moyens législatifs et jouit-elle de suffisamment de légitimité pour assurer ce contrôle ?

À la lumière du débat qui vient d'avoir lieu, je m'interroge encore davantage sur l'opportunité de réduire à six mois le délai de computation des dépenses de campagne. Cette nouvelle règle empêcherait certes le président en titre et candidat à l'élection présidentielle d'utiliser les moyens de l'État les plus tapageurs, mais le délai d'un an l'entrave dans la mobilisation des moyens les plus invisibles. Il y a donc des éléments qui plaident pour l'adoption de cette mesure et d'autres qui engagent à la retenue. L'intérêt de cette réforme réside dans l'arrêt du

« fignolage » – ce que le doyen Vedel dénonçait comme l’agrandissement permanent de la boîte à outils –, mais mon avis n’est pas encore arrêté. En la matière comme en tant d’autres, écouter les arguments des uns et des autres avant de se forger une opinion me paraît une bonne politique.

**M. Georges Fenech.** Monsieur le rapporteur, le groupe Les Républicains votera contre cette proposition de loi, car l’utilisation de la procédure accélérée et la présentation d’un texte bénéficiant avant tout à l’actuel chef de l’État, s’il décidait de se représenter à l’élection présidentielle, nourrissent une suspicion quant à l’existence d’arrière-pensées. Elles auraient pu être partiellement dissipées si le texte n’avait pas eu le scrutin présidentiel pour seul objet et avait englobé les élections législatives.

M. Lagarde pose un diagnostic juste sur le travail de la CNCCFP. Il suggère, comme M. Popelin, qu’un appel puisse être interjeté contre les avis de la Commission avant leur transmission au Conseil constitutionnel. Il aurait été opportun d’utiliser ce véhicule législatif, délesté de la procédure accélérée, pour rendre l’instruction plus transparente et plus équitable ; en effet, le candidat contre lequel il est envisagé de transmettre un dossier de rejet des comptes de campagne ne peut à aucun moment s’expliquer. La CNCCFP lui demande certes des éclaircissements, mais il conviendrait, dans un souci d’équité, que le candidat, assisté d’un défenseur, puisse être entendu. L’opacité règne, car il ignore les conclusions du rapporteur. Défendu par un avocat en robe, il est certes entendu par le Conseil constitutionnel, mais il ne connaît pas davantage les conclusions du rapporteur et ne peut pas faire appel de la décision rendue. Toutes les règles du procès équitable auxquelles nous sommes attachés s’avèrent absentes.

La proposition de loi constitue une occasion manquée, car elle n’introduit pas plus d’équité, de contradictoire et de transparence dans les procédures applicables devant la CNCCFP.

**M. le rapporteur.** Guy Carcassonne, dont les éclairages nous manquent, en appelait au concept, très giscardien, de « décrispation » de la vie politique. Il regrettait que la majorité répugne à perdre un tant soit peu les privilèges de sa puissance et que l’opposition n’entende céder aucune parcelle du confort de son hostilité. Je vous invite à sa suite, mes chers collègues, à faire œuvre de décrispation. Ces propositions de loi vous sont présentées dix-huit mois avant l’élection présidentielle afin de tenter d’organiser un débat dénué de toute intention maligne. D’ailleurs, les précédentes modifications des règles entourant le scrutin présidentiel ont eu lieu à un moment bien plus rapproché de la date du vote, et M. Morel-À-L’Huissier s’en souvient mieux que quiconque, lui qui fut rapporteur d’un projet de loi organique déposé en février 2006. Un autre projet de loi organique, déposé en novembre 2011 sur le bureau de l’Assemblée nationale, fut même adopté en février 2012 !

En outre, cette démarche n’est pas une initiative du groupe SRC, mais répond à des remarques du Conseil constitutionnel de 2007 et de 2012.

M. Coronado a affirmé que les propositions de celui-ci n'étaient pas consensuelles, mais le Conseil ne prétend pas au consensus ! Notre objectif est d'étudier ces recommandations, puis de les adopter ou de les écarter. Faisons en revanche en sorte de ne pas contraindre le Conseil constitutionnel à rédiger les mêmes rapports en juillet 2017...

Tous les points de vue sont respectables, et nous devons les départager. Monsieur Tardy, vous nous accusez d'adopter un comportement partisan, mais renseignez-vous auprès de votre président de groupe ! J'ai écrit à chacun d'eux le 6 novembre dernier pour les inviter à discuter et à adopter des mesures consensuelles ; j'ai ainsi rencontré M. Jacob, pour le groupe Les Républicains, le 25 novembre et j'ai débattu avec lui de tous les points de la proposition de loi. J'ai également reçu, le lendemain, Mme Pompili et M. de Rugy, puis Mme Duflot le 2 décembre ; les positions des « deux groupes » écologistes divergeaient entre elles, mais la confrontation de nos idées fut féconde. Je me suis également entretenu avec M. Lagarde, pour l'Union des démocrates et indépendants, si bien que cette démarche s'avère tout sauf partisane. Je vous remercie, monsieur Tardy, de ne pas me rendre responsable du fait que M. Jacob ne fait pas redescendre l'information au sein de son groupe...

Il me semble opportun que ce soit une proposition de loi qui modifie les règles de l'élection présidentielle. Le Parlement prend des responsabilités et ne reste pas spectateur de l'action de l'exécutif ; je n'ai d'ailleurs pas convié le Gouvernement à assister aux travaux de notre commission.

Circonscrire la proposition de loi à l'élection présidentielle est, je le reconnais, un choix parfaitement contestable. De nombreux amendements visent à élargir le champ du texte, et la Commission est libre de les adopter si elle le souhaite. J'ai privilégié la cohérence en ne traitant que du scrutin présidentiel, cette option, couplée à la procédure accélérée, permettant de légiférer rapidement et à une date suffisamment éloignée du prochain scrutin. Monsieur Gosselin, je ne corsète pas le débat, j'en propose un cadre : si vous souhaitez vous en émanciper, allez-y ! Une proposition de loi portant sur les autres élections pourrait d'ailleurs être déposée, et notre collègue Charles de La Verpillière avait adopté cette méthode au cours de la précédente législature en rapportant sur ce que l'on avait appelé un « paquet électoral ». Le groupe SRC travaille sur un chantier comparable, sous la direction de notre collègue Romain Colas ; en outre, Mme Pochon et M. Warsmann ont animé une mission d'information sur les listes électorales. Je ne soutiendrai pas l'extension du champ de la proposition de loi aux autres élections, mais je ne dispose que d'une seule voix au sein de la Commission.

Évitons l'hypocrisie sur la question de l'équité ! Aujourd'hui, l'égalité du temps de parole pendant la période intermédiaire de vingt jours cohabite avec l'équité du temps d'antenne. On mesure une égalité arithmétique et on donne la parole à des candidats à trois heures du matin, si bien que, s'agissant des heures et des médias de grande écoute, l'équité prévaut déjà. Sur ce point, je reprendrai en

séance publique l'argumentation développée par le CSA dans deux rapports. Des recours ont été formés en 2007 et 2012 devant le Conseil d'État contre les critères retenus pour mesurer l'équité ; la haute juridiction administrative les a rejetés. Si on ne prenait en compte que les sondages, ce serait insuffisant, mais on retient un ensemble d'éléments, à partir desquels le CSA élabore une doctrine, qui s'applique d'ailleurs aux autres élections. Des amendements utiles visent à ce que le CSA publie régulièrement, plutôt qu'à la fin de la période, les relevés minutés des temps de parole : le regard *a posteriori* est intéressant, mais il se révèle peu opérant ! Il ne me paraît pas anormal que M. Jacques Cheminade, qui a recueilli 0,25 % des suffrages en 2012, ne bénéficie pas exactement du même traitement que ceux qui dominent dans les sondages, malgré le caractère changeant de ceux-ci. La situation actuelle me semble critiquable, et il convient de privilégier l'équité, sous la responsabilité des chaînes et du CSA.

En ce qui concerne les Français de l'étranger, je suis d'accord avec Sergio Coronado et avec Frédéric Lefebvre. En revanche, on ne peut pas parler, comme l'a fait ce dernier, de solutions « diamétralement opposées », car nous proposons tous de mettre fin à la double inscription, ne discutant que des modalités de la mesure. Il est exact que le Conseil constitutionnel ne nous a adressé aucune injonction : si nous ne sommes pas prêts, votons un amendement qui renvoie le traitement de ce sujet à un texte ultérieur. Je le répète, je n'ai ici aucun orgueil d'auteur ; je souhaite simplement que le législateur prenne ses responsabilités.

S'agissant de la possibilité de faire appel des décisions de la Commission nationale des comptes de campagne, les propos de Jean-Christophe Lagarde, repris par Georges Fenech, sont eux aussi parfaitement justifiés. Aujourd'hui, le système est profondément inégalitaire. Notre ancienne collègue Corinne Narassiguin a vu son élection annulée pour avoir méconnu des obligations qu'elle ne pouvait pas respecter puisqu'elles n'existaient pas au moment où sa candidature a été enregistrée ! Dans le département où je suis élu, plusieurs candidats mutualisent leurs dépenses au moment des élections législatives, mais nous ne sommes pas soumis au même traitement par la Commission nationale des comptes de campagne, parce que le rapporteur n'est pas le même, alors que les dépenses sont identiques : c'est injuste. Je serai donc très attentif, comme nous tous sans doute, à toute proposition tendant à modifier la réglementation en la matière dans le cadre d'un « paquet électoral ».

Quant à la durée de six mois plutôt qu'un an, nous allons en discuter en examinant les amendements. Notre Commission est souveraine à cet égard...

*La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi organique.*

## EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### Présentation des candidats à l'élection présidentielle

##### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel)

#### **Actualisation de la liste des élus habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle**

Cet article tend à actualiser la liste des élus habilités à présenter (ou « parrainer ») un candidat à l'élection présidentielle.

Il convient en effet de tenir compte des évolutions de notre organisation territoriale dans l'énumération des élus locaux qui figure au I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. La dernière actualisation de ce type remonte à la loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, qui a ajouté les références aux nouvelles assemblées de Guyane et de Martinique <sup>(1)</sup>.

Dans sa rédaction initiale, le présent article apporte les modifications suivantes :

– les membres des « conseils généraux » deviennent ceux des « **conseils départementaux** », en application de la loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux et de la loi n° 2013-403 du même jour relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral ;

– les présidents des **métropoles** sont ajoutés aux présidents des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes, afin de tirer les conséquences de la création de cette nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, modifiée notamment par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi « MAPTAM ») ;

– les membres du conseil de la **métropole de Lyon** sont spécifiquement mentionnés, après les conseillers départementaux, parmi les élus habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle. Il est ainsi tenu compte du statut

---

(1) Ces deux assemblées verront le jour à compter des élections territoriales des 6 et 13 décembre 2015.

particulier de cette collectivité territoriale, créée par la loi « MAPTAM » précitée, qui exerce les compétences de l'ancienne communauté urbaine de Lyon et, sur le périmètre de celle-ci, du département du Rhône. Les conseillers métropolitains de Lyon seront réputés être les élus du département du Rhône, pour l'application de la règle selon laquelle les candidats doivent réunir des présentations d'au moins 30 départements différents, sans que plus d'un dixième d'entre elles (soit 50 signatures) émanent d'un même département <sup>(1)</sup> ;

– les **députés élus par les Français établis hors de France**, qui trouvent leur origine dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, sont considérés, pour l'application de la règle précitée, comme appartenant au même département fictif que les sénateurs représentant les Français établis hors de France et que les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE).

**À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a complété le présent article, afin d'ajouter à la liste des élus habilités à présenter un candidat :**

– les **maires délégués des communes déléguées, créées au sein des communes nouvelles** en application des articles L. 2113-10 et L. 2113-11 du code général des collectivités territoriales <sup>(2)</sup>. Cet ajout se justifie par parallélisme avec la mention, dans la liste en vigueur, des maires délégués des communes associées, au sens de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes (« loi Marcellin ») ;

– les **maires des arrondissements de Paris**. Jusqu'à récemment, ceux-ci pouvaient « parrainer » un candidat en tant que membres du Conseil de Paris. Toutefois, depuis la loi n° 2013-713 du 5 août 2013 fixant le nombre et la répartition des sièges de conseiller de Paris, les maires d'arrondissement ne sont plus nécessairement membres du Conseil de Paris (article L. 2511-25 du code général des collectivités territoriales). Il convient donc de les mentionner explicitement, comme le sont déjà les maires des arrondissements de Lyon et de Marseille.

L'encadré ci-après rappelle la liste des élus susceptibles de parrainer un candidat à l'élection présidentielle, les modifications apportées par le présent article étant signalées en gras.

---

(1) En revanche, la question du rattachement à un département des conseillers régionaux élus sur le territoire de la métropole de Lyon est réglée par le droit en vigueur, l'assimilation à un département ad hoc résultant de la combinaison de l'avant-dernière phrase du troisième alinéa du 1 de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée (relative aux sections départementales mentionnées à l'article L. 338-1 du code électoral) et de l'article L. 335 du code électoral (tel que modifié par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral).

(2) Articles récemment modifiés par la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes

**Élus habilités par l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel à présenter un candidat à l'élection présidentielle**

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

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

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL42 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement tend à actualiser la liste des personnes habilitées à présenter un candidat, en lui ajoutant les maires des communes déléguées des communes nouvelles et ceux des arrondissements de Paris.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle aborde ensuite l'amendement CL34 de M. Sergio Coronado.*

**M. Sergio Coronado.** Cet amendement vise à inclure les vice-présidents de conseils consulaires dans la liste des personnes pouvant présenter un candidat à l'élection présidentielle.

Comme le souligne le rapport des sénateurs Frassa et Leconte sur le bilan de l'application de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, le fait qu'ils n'y figurent pas « est d'autant plus paradox[al] que le législateur organique a interdit, à compter de 2017, [le cumul de] l'exercice de la vice-présidence d'un conseil consulaire avec le mandat parlementaire, l'assimilant ainsi à une fonction exécutive locale. Par cohérence, vos rapporteurs estiment que, par souci d'équité, le législateur organique devrait, au même titre qu'[aux maires], ouvrir aux vice-présidents du conseil consulaire le droit de présenter un candidat à l'élection présidentielle, actuellement réserv[é] aux conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger ». Ces recommandations sont consensuelles puisqu'elles émanent de deux sénateurs appartenant l'un à la majorité, l'autre à l'opposition.

**M. le rapporteur.** Une précision, tout d'abord : si c'est des vice-présidents de conseils consulaires que l'on parle ici, c'est parce que leurs présidents sont les ambassadeurs ou les chefs de poste consulaire.

Je suis défavorable à cet amendement, parce que les conseils consulaires n'ont d'autre attribution que consultative. Au nom du parallélisme des formes, l'amendement supposerait d'étendre la qualité de parrain aux adjoints au maire et aux vice-présidents d'EPCI ou de syndicats mixtes.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 1<sup>er</sup> modifié.*

#### *Article 2*

(art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel)

### **Transmission au Conseil constitutionnel des présentations des candidats à l'élection présidentielle**

Cet article tend à définir les modalités selon lesquelles les présentations des candidats à l'élection présidentielle (ou « parrainages ») doivent parvenir au Conseil constitutionnel.



## 1. Des règles de transmission actuellement peu précises

À l'heure actuelle, le premier alinéa du I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel se borne à prévoir que les présentations des candidats à l'élection présidentielle sont « adressées » au Conseil constitutionnel, sans préciser par qui, ni sous quelle forme.

Le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de cette loi prévoit, quant à lui, que :

– les présentations sont adressées au Conseil constitutionnel à compter de la publication du décret de convocation des électeurs et jusqu'au sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin à 18 heures <sup>(1)</sup>. Toutefois, elles peuvent également être déposées auprès du représentant de l'État dans les départements et collectivités d'outre-mer, ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, ou auprès de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire lorsque l'auteur de la présentation est membre de l'Assemblée des Français de l'étranger (article 2) ;

– les présentations sont rédigées sur des formulaires imprimés par les soins de l'administration conformément au modèle arrêté par le Conseil constitutionnel (article 3). Concrètement, l'autorité administrative (préfet, haut-commissaire, ministre des Affaires étrangères) adresse à chaque élu habilité, dès la publication du décret de convocation des électeurs, un formulaire de parrainage, ainsi qu'une enveloppe postale à l'adresse du Conseil constitutionnel ;

– la présentation, rédigée en lettres majuscules, est revêtue de la signature manuscrite de son auteur, qui doit préciser le mandat au titre duquel il agit. Lorsqu'elle émane d'un maire ou d'un maire délégué, la présentation doit être revêtue du sceau de la mairie (article 4) ;

– chaque « parrain » ne peut effectuer de présentation que pour un seul candidat (article 6) ;

– les présentations ne peuvent faire l'objet d'aucun retrait après leur envoi ou leur dépôt (même article).

**Aucune disposition ne précise les modalités selon lesquelles les présentations sont adressées au Conseil constitutionnel** : en pratique, celles-ci peuvent être expédiées par voie postale ou directement remises dans ses locaux <sup>(2)</sup>.

---

(1) Ou, en cas d'élection présidentielle anticipée, jusqu'au troisième mardi précédant le premier tour de scrutin à 18 heures. Ces délais résultent du deuxième alinéa du I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée.

(2) Lors de l'élection présidentielle de 2012, le site internet du Conseil constitutionnel précisait : « à peine d'irrecevabilité, les élus habilités à présenter un candidat doivent envoyer l'original du formulaire et non une photocopie ou une télécopie » (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation/dossiers-thematiques/2012-Election-presidentielle/parrainages/indications-pratiques-aux-elus-habiles-a-presenter-des-candidats.104294.html>).

Surtout, rien n'impose que le parrainage soit transmis par son auteur : il peut l'être également par le candidat ou par son équipe de campagne.

Dans ses observations sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012, le Conseil constitutionnel a regretté cette situation <sup>(1)</sup> :

« Faute de texte encadrant les modalités d'acheminement des formulaires de présentation vers le Conseil constitutionnel, il était jusqu'à présent toléré que des formulaires de présentation puissent être recueillis par les bénéficiaires de ces présentations ou leurs équipes de campagne pour être ensuite remis au Conseil. Cette pratique peut porter atteinte au caractère personnel et volontaire de l'acte de présentation d'un candidat. Par ailleurs, elle ne tient pas compte de l'agrément du modèle d'enveloppe postale auquel procède le Conseil constitutionnel en même temps qu'il arrête le modèle de présentation. Un acheminement par voie exclusivement postale des envois adressés par les élus eux-mêmes pourrait écartier ce risque d'instrumentalisation, renforcer la sérénité de ces opérations et diminuer les pressions, parfois fortes, auxquelles sont soumis notamment des maires de communes rurales.

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

## **2. Une transmission désormais assurée par les seuls auteurs de présentation d'un candidat**

Le présent article vise à donner suite aux observations du Conseil constitutionnel.

Le I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée disposera désormais que les présentations des candidats sont rédigées sur des formulaires, revêtues de la signature de leur auteur et adressées au Conseil constitutionnel par leur auteur, par voie postale, dans une enveloppe prévue à cet effet. Les formulaires et les enveloppes seront imprimés par les soins de l'administration, conformément aux modèles arrêtés par le Conseil constitutionnel.

En conséquence, **les « parrainages » devront nécessairement être adressés :**

– **au Conseil constitutionnel**, et non à une préfecture. Les dispositions dérogatoires applicables outre-mer et à l'étranger, aujourd'hui prévues à l'article 2 du décret du 8 mars 2001 précité, seront cependant maintenues <sup>(2)</sup> ;

---

(1) *Décision n° 2012-155 PDR du 21 juin 2012.*

(2) *Outre-mer, les présentations peuvent être déposées auprès du représentant de l'État. Les présentations des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger peuvent être déposées auprès de l'ambassadeur ou du*

– **par la seule voie postale**, au moyen de l’enveloppe envoyée à cet effet aux élus, et non sous la forme d’une télécopie, d’un courriel ou d’une remise directe auprès du Conseil constitutionnel ;

– **par le « parrain » lui-même**, et non par le candidat ou ses soutiens. La centralisation des formulaires par une équipe de campagne ne sera donc plus possible. En pratique, rien ne permettra de garantir avec une totale certitude que l’enveloppe aura été envoyée par l’auteur de la présentation lui-même. Mais le modèle de formulaire arrêté par le Conseil constitutionnel pourrait prévoir, dans la partie consacrée au rappel des conditions d’octroi du parrainage, qu’en apposant sa signature, l’auteur s’engage sur l’honneur, à peine d’irrecevabilité, à l’expédier lui-même. S’il était prouvé qu’un parrainage a été envoyé par un candidat ou l’un de ses soutiens, celui-ci serait invalidé par le Conseil constitutionnel – étant rappelé que ce dernier peut faire « procéder à toute vérification qu’il juge utile »<sup>(1)</sup>.

### **3. Les modifications apportées par votre commission des Lois : la possible transmission électronique des parrainages**

À l’initiative de Mme Élisabeth Pochon et suivant l’avis favorable de votre rapporteur, la commission des Lois a ouvert la voie à **un possible recueil électronique des parrainages**, qui s’ajouterait au recueil sur papier aujourd’hui en vigueur.

Une transmission par voie électronique, nouvelle étape sur la voie de la dématérialisation des parrainages, faciliterait leur traitement et leur contrôle par le Conseil constitutionnel. Elle ne pourrait, en outre, que conforter l’indépendance des auteurs de présentation.

Pour votre rapporteur, le parrainage électronique d’un candidat nécessiterait que l’ élu habilité se connecte sur un site internet dédié, sur lequel il s’identifierait selon une procédure sécurisée<sup>(2)</sup>, en renseignant plusieurs informations nominatives et relatives à son mandat, ainsi que le numéro de son formulaire<sup>(3)</sup>. Le cas échéant, pourraient en outre être attribués à chaque élu habilité un identifiant et un mot de passe, qui lui seraient adressés par voie postale dans le même courrier que celui contenant le formulaire imprimé et l’enveloppe.

Ce nouveau dispositif, qui devrait être mis en place par le Conseil constitutionnel en lien avec le ministère de l’Intérieur, pourrait :

---

*chef de poste consulaire chargé de la circonscription consulaire concernée. Le représentant de l’État, l’ambassadeur ou le chef de poste consulaire assure, par la voie la plus rapide, après en avoir délivré réception, la notification de la présentation au Conseil constitutionnel.*

(1) Article 5 du décret du 8 mars 2001 précité.

(2) En revanche, admettre un envoi par simple courrier électronique paraîtrait insuffisant à garantir la sécurité de la procédure et à prévenir les risques de parrainages multiples et les tentatives de fraude.

(3) Rappelons en effet qu’afin d’en faciliter le contrôle, les formulaires de présentation sont numérotés.

– s’appuyer sur le traitement automatisé des présentations de candidature pour l’élection du Président de la République dont dispose le Conseil constitutionnel depuis 1987 <sup>(1)</sup> ;

– s’inspirer du site internet développé par le ministère de l’Intérieur afin de recueillir les soutiens des citoyens dans le cadre du référendum d’initiative partagée <sup>(2)</sup>.

\*  
\* \*

*La Commission examine les amendements identiques CL18 de M. Marc Dolez et CL35 de M. Sergio Coronado, tendant à supprimer l’article.*

**M. Marc Dolez.** Nous estimons nécessaire de maintenir la possibilité pour le candidat de remettre directement au Conseil constitutionnel les parrainages dont il dispose.

**M. Sergio Coronado.** Mon amendement CL35 est identique. Il faut préserver les conditions actuelles de présentation pour permettre aux partis de suivre le décompte des parrainages.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable.

Le texte suit la recommandation suivante du Conseil constitutionnel : « Le Conseil constitutionnel souhaite que le législateur organique [...] spécifie que l’envoi postal du formulaire adressé au Conseil constitutionnel devra être assuré par l’ élu qui présente un candidat. » Il s’agit de garantir le « caractère personnel et volontaire » du parrainage.

Monsieur Coronado, plusieurs de vos demandes sont satisfaites par d’autres amendements auxquels je serai favorable.

*La Commission rejette les amendements de suppression.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL9 de M. Guy Geoffroy, CL4, CL2 et CL3 de M. Lionel Tardy, CL23 de Mme Élisabeth Pochon et CL5 de M. Lionel Tardy.*

**M. Philippe Gosselin.** Dans un texte de « modernisation » de l’élection présidentielle, il nous semble quelque peu paradoxal de s’en tenir aux envois papier classiques. Nous proposons donc de prévoir également un envoi numérique,

---

(1) Décisions n° 87-48 ORGA du 28 décembre 1987 et n° 95-70 ORGA du 15 février 1995.

(2) Loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l’article 11 de la Constitution ; décret n° 2014-1488 du 11 décembre 2014 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Soutien d’une proposition de loi au titre du troisième alinéa de l’article 11 de la Constitution ».

en permettant au Gouvernement de préciser ses modalités par un décret en Conseil d'État.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable : la rédaction de l'amendement CL23 est préférable.

**M. Lionel Tardy.** Nous convenons tous qu'un envoi papier, comprenant des formulaires et des enveloppes que l'administration se charge d'imprimer, n'est pas envisageable. Lors de la dernière élection présidentielle, il aurait fallu imprimer au moins 5 000 formulaires – 500 multiplié par le nombre de candidats, qui étaient dix – et autant d'enveloppes ! Outre que ce serait contraire à l'article 40 de la Constitution, ce n'est pas réaliste à l'heure de la dématérialisation.

Plusieurs autres solutions vous sont donc ici présentées.

En ce qui concerne l'envoi des formulaires, mes amendements CL2 et CL3 proposent deux rédactions possibles afin de privilégier la voie électronique. L'idéal serait de pouvoir le déposer sur une plateforme dédiée, sécurisée, sur le site du Conseil constitutionnel. Reste à savoir si cette précision relève ou non d'un décret en Conseil d'État, raison pour laquelle j'ai déposé deux amendements.

En ce qui concerne la fourniture des formulaires, l'amendement CL5 tend à permettre la publication sur Internet des formulaires que chacun pourra ensuite imprimer chez lui. À l'instar de ce que prévoit la proposition de loi portant dématérialisation du *Journal officiel* qui sera votée cet après-midi en séance, je propose qu'un formulaire papier avec son enveloppe puisse être envoyé, mais sur demande uniquement.

Quant à mon amendement CL4, il s'agit d'un amendement de repli que je retirerai si une solution est trouvée. Il tend à faire l'économie au moins de l'impression et de l'envoi des enveloppes, dont rien n'empêche qu'elles soient standard.

Si l'envoi papier devait être conservé, il faudrait prévoir une franchise postale pour l'envoi des parrainages au Conseil constitutionnel.

**M. le rapporteur.** Je rappelle qu'il existe déjà un modèle d'enveloppe que les « parrains » potentiels reçoivent du Conseil constitutionnel et qui est agréé par ce dernier. En application de la proposition de loi organique, l'envoi du formulaire sous une autre enveloppe ne serait plus valable. C'est un autre moyen de garantir le caractère personnel du parrainage.

Pour ces raisons, je suis défavorable à ces amendements. En revanche, il est bon d'envisager la transmission électronique du parrainage, d'où l'avis favorable que j'émettrai sur l'amendement de Mme Pochon.

**Mme Élisabeth Pochon.** Cet amendement devrait satisfaire nos collègues puisqu'il permet un recueil électronique des présentations – ou parrainages – des

candidats à l'élection présidentielle. Cette nouvelle modalité s'ajouterait sans s'y substituer au recueil sur formulaire imprimé aujourd'hui en vigueur.

La transmission électronique conforterait l'indépendance des auteurs des présentations et faciliterait le traitement et le contrôle de celles-ci par le Conseil constitutionnel.

La procédure serait sécurisée grâce à des dispositifs déjà existants, tel celui qui encadre le référendum d'initiative partagée. Chaque parrain disposerait d'un numéro et pourrait procéder au parrainage de manière totalement sûre.

**M. Philippe Gosselin.** Notre amendement CL9 avait l'avantage de supprimer à terme l'envoi postal, ce qu'il faudra faire tôt ou tard. Il devrait donc être possible d'améliorer encore la rédaction de l'amendement CL23. Je maintiens par conséquent l'amendement CL9 ; peut-être pourrions-nous nous mettre d'accord en séance. En tout état de cause, il n'y a là nul débat de dogmes.

**Mme Élisabeth Pochon.** D'après les travaux que nous avons menés, il faudra attendre un peu avant que les mairies puissent toutes se connecter, mais nous devrions y parvenir.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Malgré les propos du rapporteur, je crains que la rédaction de l'amendement CL23 ne pose encore un problème. L'exposé sommaire indique la manière dont les auteurs imaginent que l'on pourrait procéder, mais aucun décret d'application n'est mentionné, s'agissant notamment des modalités de sécurisation. Ne faudrait-il pas remédier à ce manque ?

**M. le rapporteur.** Ce n'est pas nécessaire : la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel comporte une « disposition-balai » aux termes de laquelle toutes les modalités d'application peuvent être précisées par décret en Conseil d'État.

*La Commission rejette successivement les amendements CL9, CL4, CL2 et CL3.*

*Puis elle adopte l'amendement CL23.*

*En conséquence, l'amendement CL5 tombe.*

*La Commission en vient à l'amendement CL10 de M. Guy Geoffroy.*

**M. Philippe Gosselin.** Lors d'une campagne présidentielle, la pression est forte ; il est donc nécessaire que les candidats soient informés presque en temps réel de l'enregistrement des parrainages. Dans le cas contraire, les « petits » candidats risqueraient de ne pas être qualifiés. Or, contrairement à certains de mes collègues, j'estime que, s'ils ont franchi le seuil des 500 signatures, ces candidats doivent pouvoir aller jusqu'au bout de la procédure.

**M. le rapporteur.** Ce que vous souhaitez est déjà une réalité : il suffit que les candidats appellent tous les jours le Conseil constitutionnel pour se tenir informés ; ils le font, et le Conseil leur répond. Il est donc inutile d'inscrire cette précision dans la loi.

Je suis sensible à votre préoccupation, mais pourquoi réserver cette possibilité aux seuls candidats ? Tout citoyen devrait pouvoir savoir, au fur et à mesure, combien de parrainages ont été enregistrés. C'est pourquoi je serai favorable à l'amendement CL24 rectifié de Mme Pochon à l'article 3.

Avis défavorable, en revanche, au vôtre.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL43 du rapporteur.*

*Elle adopte ensuite l'article 2 modifié.*

### Article 3

(art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel)

#### **Publicité de la liste des auteurs de présentation de candidats à l'élection présidentielle**

Cet article vise à rendre publique l'intégralité de la liste des élus ayant présenté un candidat à l'élection présidentielle.

#### **1. Une publicité aujourd'hui limitée à 500 auteurs de présentation**

La publicité de la liste des « parrainages » des candidats admis à se présenter à l'élection présidentielle est une question récurrente.

Dès 1974, alors que le nombre requis n'était encore que de 100 parrainages, le Conseil constitutionnel a formulé les observations suivantes : « la présentation d'un candidat à l'élection du Président de la République est un acte politique grave. Il importe donc de l'entourer de toute la solennité nécessaire. À cette fin, il y aurait lieu (...) de rendre publique, pour chaque candidat, la liste des auteurs de présentation »<sup>(1)</sup>.

La loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976 a porté de 100 à 500 le nombre nécessaire de parrainages (émanant d'au moins 30 départements ou collectivités d'outre-mer, sans que chacun puisse en fournir plus d'un dixième, soit 50). Elle n'a cependant que partiellement fait droit à la recommandation du Conseil constitutionnel : le nom et la qualité des citoyens qui ont proposé les

---

(1) *Décision n° 74-33 PDR du 24 mai 1974, Déclaration du Conseil constitutionnel (à l'occasion de la proclamation des résultats de l'élection présidentielle de 1974). À l'époque, l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée disposait : « Le nom et la qualité des citoyens qui ont proposé les candidats inscrits sur la liste ne sont pas rendus publics ».*

candidats ne sont rendus publics par le Conseil constitutionnel, huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, que « **dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature** »<sup>(1)</sup>.

La publicité – qui prend la forme d’une publication au *Journal officiel* et, désormais, sur le site internet du Conseil constitutionnel (par renvoi au site des Journaux officiels)<sup>(2)</sup> – n’est donc pas totale : elle ne porte que sur 500 signatures, quand bien même le candidat en aurait obtenu davantage. L’objectif du législateur organique de 1976 était que la liste des candidats soit établie sur le fondement d’un même nombre de présentations pour chacun d’entre eux<sup>(3)</sup>. En pratique, **le Conseil constitutionnel procède, pour chaque candidat, à un tirage au sort de 500 « parrains », parmi la totalité des présentations validées**<sup>(4)</sup>.

En 1988, 1995 puis 2002, en marge de la loi organique, le Conseil constitutionnel a également procédé, « à titre d’information », à l’affichage dans ses locaux de la liste *intégrale* des élus ayant régulièrement présenté un candidat, réitérant par ailleurs son souhait de voir le législateur organique décider d’une publication complète<sup>(5)</sup>.

Toutefois, lors de la discussion de la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l’élection du Président de la République, le Parlement a rejeté des amendements allant dans ce sens<sup>(6)</sup>. Le Conseil constitutionnel en a tiré les conséquences, renonçant, depuis, à l’affichage dans ses locaux de la liste intégrale des présentations.

Il n’en a pas moins continué, en 2007 puis en 2012, d’appeler à une évolution de la loi organique, afin qu’elle prévienne la publication de l’ensemble des parrainages<sup>(7)</sup>. Depuis plus de 30 ans, est ainsi « demeuré (...) sans effet (...) le

---

(1) *Actuel dernier alinéa du 1 de l’article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée.*

(2) *Voir, pour l’élection présidentielle de 2012, le Journal officiel du 31 mars 2012 et la décision n° 2012-150 PDR du 31 mars 2012, Listes des citoyens habilités ayant présenté les candidats à l’élection du Président de la République.*

(3) *Introduite à l’Assemblée nationale à l’initiative du Gouvernement, la limitation de la publicité à 500 signatures avait rencontré l’assentiment du président de la commission des Lois, Jean Foyer : « il ne serait certes pas bon que se fasse, dès le moment de la présentation, une sorte d’opération plébiscitaire sur le nom de tel candidat » (deuxième séance du 20 avril 1976).*

(4) *Les modalités de ce tirage au sort ont été précisées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 81-30 ORGA du 24 février 1981, modifiée par la décision n° 2012-122 ORGA du 28 juin 2012. Il est effectué entre l’ensemble des signatures valides, y compris celles excédant la limite de 50 signatures par département ou collectivité d’outre-mer.*

(5) *Voir en ce sens les décisions n° 88-61 PDR du 21 juillet 1988, Observations du Conseil constitutionnel relatives à l’élection présidentielle des 24 avril et 8 mai 1988, n° 2002-129 PDR du 7 novembre 2002, Observations du Conseil constitutionnel sur l’élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002 et n° 2005-22 ELEC du 7 juillet 2005, Observations du Conseil constitutionnel sur les échéances électorales de 2007.*

(6) *Les amendements présentés par M. René Dosière et par M. Michel Vaxès, prévoyant une publication intégrale de la liste des parrainages, ont été rejetés par l’Assemblée nationale lors de la troisième séance du 21 mars 2006. Il en est allé de même au Sénat, le 29 mars, des amendements, ayant le même objet, présentés par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et par M. Bernard Frimat.*

(7) *Décisions n° 2007-142 PDR du 7 juin 2007, Observations du Conseil constitutionnel sur l’élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007, et n° 2012-155 PDR du 21 juin 2012 précitée.*



véritable plaidoyer du Conseil constitutionnel en faveur de la publicité de toutes les présentations », souligne Mme Julie Benetti, professeure de droit public à l'Université Paris Panthéon-Sorbonne <sup>(1)</sup>.

## 2. Une publicité désormais intégrale des présentations

Le présent article instaure la publicité de l'ensemble des parrainages des candidats admis à se présenter à l'élection présidentielle, y compris au-delà des 500 signatures requises.

Le droit en vigueur apparaît, en effet, générateur d'inégalité : le présentateur d'un candidat ayant recueilli à peine plus de 500 signatures a de fortes probabilités de voir son nom rendu public, à l'inverse de celui d'un candidat ayant largement dépassé le nombre minimal. À partir des chiffres de l'élection présidentielle de 2007, Jean-Claude Colliard, alors membre du Conseil constitutionnel, a écrit en ce sens : « un présentateur de José Bové (503 [parrainages] retenus) a 99,4 % de chances, ou de risques, comme on voudra, de voir son nom publié ; un parrain de Jean-Marie Le Pen (554) 90,3 % alors que les taux sont de 14,3 % pour Ségolène Royal et 14,4 % pour Nicolas Sarkozy » <sup>(2)</sup>. Dans ces conditions, l'argument si souvent avancé, selon lequel la possible absence de publicité « garantirait la totale liberté du présentateur qui déciderait en son âme et conscience » <sup>(3)</sup>, n'apparaît guère pertinent.

En outre, le principe de responsabilité politique et l'exigence de transparence devraient conduire à ce que les élus ayant décidé de parrainer un candidat assument, dans tous les cas, ce choix devant leurs électeurs. Cette considération est confortée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, selon laquelle « la présentation de candidats par les citoyens élus habilités ne saurait être assimilée à l'expression d'un suffrage », qui lui est nécessairement secret <sup>(4)</sup>.

La même exigence de transparence justifie que soit connu le nombre total de présentations obtenues par chaque candidat. Cette information légitime des électeurs pourrait certes produire des effets inflationnistes, les candidats voulant montrer qu'ils disposent d'un large soutien parmi les élus. Toutefois, une telle « course aux parrainages » est déjà couramment pratiquée, dans une logique d'« assèchement » consistant à « demander à ses soutiens plus de parrainages que nécessaire, de sorte que le vivier des signataires potentiel soit asséché pour les autres candidats, et notamment pour les possibles dissidents de son propre

---

(1) « La portée des "observations sur l'élection présidentielle" », Les Petites Affiches, 5 décembre 2012, n° 243, p. 13.

(2) « Les parrainages à l'élection présidentielle », Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 34, janvier 2012.

(3) Ibid.

(4) *Décision n° 2012-233 QPC du 21 février 2012*, Mme Marine Le Pen [Publication du nom et de la qualité des citoyens élus habilités ayant présenté un candidat à l'élection présidentielle].

camp »<sup>(1)</sup>. Comment expliquer, sinon, que les candidats recueillent des parrainages bien au-delà des 500 requis ? À titre d'exemple, en 2007, Mme Ségolène Royal, M. Nicolas Sarkozy et M. François Bayrou avaient bénéficié, respectivement, de 3 500, 3 461 et 1 384 présentations<sup>(2)</sup>.

En conséquence, le présent article tend à **rendre publique l'intégralité de la liste des « parrains » – leur nom et le mandat au titre duquel ils agissent – de chaque candidat à l'élection présidentielle**. Sans qu'il soit nécessaire de le préciser dans la loi organique, cette publicité continuerait de prendre la forme d'une publication au *Journal officiel* et sur le site internet du Conseil constitutionnel.

Le texte initial de la proposition de loi organique prévoit que cette publication :

– n'interviendrait qu'à l'issue de la période de recueil des parrainages, « huit jours au moins avant le premier tour de scrutin », en application de l'article 3 (inchangé sur ce point) de la loi du 6 novembre 1962 précitée. En pratique, la publication est effectuée sensiblement avant cette date butoir<sup>(3)</sup> ;

– ne concernerait que les candidats officiellement admis à se présenter à l'élection présidentielle, et non les personnes n'ayant pas atteint le seuil requis de 500 signatures ;

– n'intégrerait que les parrains ayant « valablement » proposé un candidat, ce qui exclut la publication des noms des auteurs de présentations non validées par le Conseil constitutionnel.

### **3. Les modifications apportées par votre commission des Lois : la publicité des parrainages au fur et à mesure de leur recueil**

La commission des Lois, sur proposition de Mme Élisabeth Pochon et suivant l'avis favorable de votre rapporteur, a décidé d'une publicité « au fil de l'eau », c'est-à-dire au fur et à mesure de la réception des parrainages par le Conseil constitutionnel. Ce dernier devra « rendre publics, au moins deux fois par semaine, le nom et la qualité des citoyens qui ont valablement présenté des candidats à l'élection présidentielle ».

Cette transparence accrue, destinée à mieux informer les citoyens, contribuera, en outre, à mettre fin à la pratique consistant, pour les candidats, à entretenir fictivement le doute sur le nombre de signatures effectivement recueillies. Rappelons à cet égard que, dans ses observations sur l'élection

---

(1) Frédéric Rolin, « Les "500 signatures" : derrière la stratégie électorale, une question de fond sur le devenir de l'élection présidentielle », Recueil Dalloz, 2012, p. 563.

(2) Présentations valides, compte non tenu des parrainages supérieurs à 50 par département (source : article de Jean-Claude Colliard précité).

(3) Le 25 mars en 2007, le 31 mars en 2012, alors que le premier tour a eu lieu, dans les deux cas, le 22 avril.

présidentielle de 2012, le Conseil constitutionnel s'était « interrogé sur la possible instrumentalisation de cette procédure dans le débat public, du fait de la diffusion de rumeurs tendant à suggérer tantôt que telle personne dispose de présentations en nombre suffisant, même avant l'ouverture de la période de dépôt de ces documents au Conseil constitutionnel, tantôt, à l'inverse, de faire accroire qu'elle en dispose en quantité insuffisante, afin d'influer sur les éventuels présentateurs »<sup>(1)</sup>. Une publicité régulière protégera par ailleurs les élus ayant déjà accordé leur parrainage des sollicitations et des pressions des autres candidats. Elle permettra, du même coup, de connaître le nombre de parrainages reçus par les candidats finalement non admis à se présenter à l'élection, faute d'avoir réussi à obtenir les 500 signatures requises.

Le dispositif adopté par votre Commission prévoyant de ne rendre publiques que les signatures *valables*, sa mise en œuvre nécessitera un contrôle régulier de la part du Conseil constitutionnel, au fur et à mesure de la réception des parrainages. Il reviendra au Conseil de définir la périodicité précise de cette publicité, sans que celle-ci puisse être inférieure à deux points d'information par semaine.

Un tel contrôle ne devrait pas représenter une contrainte excessive pour le Conseil constitutionnel, dans la mesure où, comme l'indique son site internet à propos de l'élection de 2012, en pratique, « pendant la période des parrainages, les candidats sont tenus informés, à leur demande, de l'évolution du nombre de présentations à leur nom validées, ainsi que du nombre de départements dont elles émanent »<sup>(2)</sup>. Dans le même sens, Jean-Claude Colliard, ancien membre du Conseil constitutionnel, soulignait en janvier 2012 « la prévenance du Conseil qui accepte de tenir informés de leur décompte les candidats inquiets sur le franchissement de la barre [des 500 signatures] et ce de façon quasi-quotidienne »<sup>(3)</sup>.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL24 rectifié de Mme Élisabeth Pochon.*

**Mme Élisabeth Pochon.** Cet amendement vise à rendre publique, à mesure que les signatures sont recueillies, l'identité des élus ayant présenté un candidat à l'élection présidentielle. Le nom et la qualité des citoyens qui ont valablement présenté des candidats seront publiés au moins deux fois par semaine.

Il s'agit de permettre l'information de tous, en ménageant le délai nécessaire à l'examen des parrainages par le Conseil constitutionnel en vue de leur

---

(1) Décision n° 2012-155 PDR du 21 juin 2012 précitée.

(2) <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/election-presidentielle-2012/parrainages/reception-et-contrôle-des-parrainages-par-le-conseil-constitutionnel.104295.html>.

(3) Article précité.

validation. On sait que les candidats peuvent téléphoner chaque jour au Conseil ; désormais, tout citoyen pourra prendre connaissance des présentations au moins deux fois par semaine.

**M. le rapporteur.** Avis favorable.

L'amendement mettra fin à la pratique de plus en plus répandue qui consiste à entretenir de manière factice le doute sur le nombre de signatures recueillies.

En outre, il protégera les élus du harcèlement croissant des candidats : dès lors qu'un élu aura désigné celui ou celle qu'il parraine, il n'y aura plus lieu de venir le démarcher dans sa mairie.

Enfin, on connaîtra ainsi le nombre de parrainages reçus par l'ensemble des candidats, y compris ceux qui n'auront pas atteint le seuil de 500 signatures.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Nous sommes opposés, au moins en partie, aux modifications que vous proposez.

S'agissant de cet amendement, toutefois, il paraît nécessaire que la publication soit quotidienne, moins pour les candidats eux-mêmes qu'afin de nous prémunir contre le risque précédemment évoqué par notre collègue Popelin : outre qu'ils entretiendraient un faux suspense, les deux rendez-vous hebdomadaires polariseraient l'attention de la presse et nourriraient le feuilleton médiatique. Quotidienne, la publication perdrait son caractère spectaculaire et disparaîtrait de l'actualité, tout en assurant à l'ensemble des citoyens la transparence de la collecte. Nous déposerons un sous-amendement en ce sens.

**M. Alain Turret.** La formule « au moins deux fois par semaine » ne me paraît pas claire. La périodicité devrait être soit hebdomadaire, soit quotidienne.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Les mots « au moins » me gênent : pourquoi le législateur laisserait-il le Conseil constitutionnel choisir entre une périodicité hebdomadaire et une publication plus fréquente ?

En ces matières délicates, la réflexion n'est pas achevée. Je suis plutôt favorable à une publication en continu, « au fil de l'eau ».

Mais qu'en est-il du candidat qui ne voudrait pas recevoir certains parrainages ? Il ne pourra les refuser. Or, étant donné le paysage politique actuel, la question va se poser. La transparence est une très belle chose, mais, jointe à une publication au fil de l'eau, elle pourrait porter indirectement atteinte à la liberté du candidat.

**M. Sergio Coronado.** Comme Mme Bechtel et M. Lagarde, je suis favorable à la publication en continu, qui éviterait en effet la focalisation et la mise en scène médiatiques, et que les outils techniques actuels permettent de proposer aisément à l'ensemble du public et aux électeurs.

**M. Édouard Philippe.** Je m'interroge à mon tour sur la formule « au moins deux fois par semaine » : pourquoi avoir voulu laisser cette latitude au Conseil constitutionnel ? Pourquoi pas tous les jours à heure fixe, par exemple ?

**M. Pascal Popelin.** L'amendement pose un principe intéressant : la publication au fil de l'eau. Je suis toutefois sensible aux arguments avancés car, je l'ai dit, je me méfie de l'« événementisation » de la publication des parrainages.

Peut-être pourrions-nous adopter l'amendement dans sa rédaction actuelle, puis étudier d'ici à la séance la faisabilité technique et matérielle, pour le Conseil, d'une publication quotidienne.

**M. Erwann Binet.** Mes chers collègues, nous ne pourrions pas empêcher les mises en scène médiatiques, tout au plus les déplacer : chaque jour, ce sera à qui aura obtenu le plus de parrainages, à qui aura atteint le premier le seuil des 500 signatures. Nous devons avoir conscience de ce phénomène pour nous en prémunir dans la mesure du possible.

**M. le rapporteur.** Pourquoi la formule « au moins deux fois par semaine » ?

D'abord parce que l'on ne peut pas écrire « en temps réel » : avant de publier le parrainage, le Conseil constitutionnel doit le valider, en vérifiant que le présentateur est habilité à l'être, qu'il a utilisé le bon document, etc.

Ensuite, le rythme n'est pas forcément le même tout au long de la phase de collecte, d'où le « au moins » : la publication pourra être bihebdomadaire en début de période, mais quotidienne au cours de la dernière semaine. La collecte dure trois semaines et il est plus important d'être informé au cours des derniers jours. Cette formulation est donc un gage de souplesse. Nous en avons discuté avec ceux d'entre nous qui se sont déjà livrés à ce genre d'exercice ; je songe en particulier à Daniel Vaillant.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CL7 de M. Lionel Tardy.*

**M. Lionel Tardy.** La publication des parrainages dont bénéficie chaque candidat fait consensus. Or nous allons voter tout à l'heure dans l'hémicycle un projet de loi sur l'ouverture des données. Dans le même esprit et dans un souci de transparence, cet amendement tend à ce que les parrainages soient publiés dans un format ouvert et librement réutilisable, c'est-à-dire en *open data*.

**M. le rapporteur.** Je vous suggère de retirer votre amendement, car il est satisfait : les parrainages seront publiés sur Légifrance, dont les données sont déjà librement réutilisables.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CLI de Mme Cécile Untermaier.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement est satisfait.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission adopte l'article 3 modifié.*

## CHAPITRE II

### Accès aux médias audiovisuels des candidats à l'élection présidentielle

#### Article 4

(art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel)

#### Principe d'équité de traitement médiatique avant la campagne officielle

Cet article tend à remplacer le principe d'égalité par celui d'équité pour régir l'accès aux médias audiovisuels des candidats à l'élection présidentielle pendant la période précédant la campagne officielle.

#### 1. Des règles en vigueur complexes et contreproductives

Dans les mois qui précèdent chaque élection présidentielle, il revient au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de **veiller au respect du pluralisme dans les médias audiovisuels**. Les règles en la matière ont été posées par le CSA dans une délibération n° 2011-1 du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale et dans une recommandation n° 2011-3 du 30 novembre 2011 à l'ensemble des services de radio et de télévision concernant l'élection du Président de la République.

En pratique, trois périodes sont à distinguer (voir le schéma ci-après).

**La première période, dite « préliminaire »**, débute à une date fixée par le CSA – le 1<sup>er</sup> janvier 2012 pour la dernière élection présidentielle <sup>(1)</sup> – et s'achève la veille (soit le 19 mars 2012) de la publication au *Journal officiel* de la liste des candidats. Les médias audiovisuels doivent alors respecter, à l'égard des candidats déclarés ou présumés, le principe d'**équité** dans la répartition des temps de parole et des temps d'antenne <sup>(2)</sup>. Ce principe se caractérise par sa plus grande souplesse d'application qu'une stricte règle d'égalité.

---

(1) Au lieu du 1<sup>er</sup> décembre 2006 pour l'élection présidentielle de 2007.

(2) Le temps de parole comprend toutes les interventions d'un candidat et de ses soutiens en lien avec l'actualité électorale. Le temps d'antenne comprend le temps de parole, ainsi que l'ensemble des éléments éditoriaux consacrés à un candidat et à ses soutiens. Un candidat est dit « déclaré » lorsqu'il manifeste publiquement sa volonté de concourir à l'élection, même en l'assortissant de conditions. Le candidat « présumé » est celui qui recueille des soutiens publics et significatifs en faveur de sa candidature.

**La deuxième période, dite « intermédiaire »,** s'étend de la date de publication au *Journal officiel* de la liste des candidats à la veille de l'ouverture de la campagne officielle (soit, lors de la dernière élection, du 20 mars au 8 avril 2012). Les candidats y bénéficient de **l'égalité des temps de parole et de l'équité des temps d'antenne**. Avant l'élection de 2007, cette période ne durait que quelques jours : du fait de la réforme de 2006, qui a avancé la date limite de réception par le Conseil constitutionnel des parrainages des candidats <sup>(1)</sup>, la publication de la liste des candidats intervient plus tôt qu'auparavant <sup>(2)</sup>. En 2012, la période intermédiaire a ainsi duré vingt jours, soit près de trois semaines.

**La troisième période, celle de la campagne électorale au sens strict,** court du deuxième lundi précédant le premier tour de scrutin jusqu'à la veille de ce dernier à zéro heure (soit, en 2012, du 9 au 20 avril). Le principe d'**égalité** s'applique alors aussi bien au temps d'antenne qu'au temps de parole, en application de l'article 15 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. Il en va de même pour la campagne en vue du second tour.

En 2007, puis en 2012, la période intermédiaire a fait l'objet de nombreuses critiques de la part :

– des chaînes de radio et de télévision. Ainsi, en 2012, neuf directeurs de rédactions de chaînes de radio et de télévision <sup>(3)</sup> ont adressé une lettre ouverte au président du Conseil constitutionnel contestant le dispositif actuel et onze médiateurs de presse ont dénoncé le caractère « inapplicable » des règles fixées par le CSA <sup>(4)</sup> ;

– du Conseil constitutionnel <sup>(5)</sup>, de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale <sup>(1)</sup>, du CSA <sup>(2)</sup> ou encore de la « commission Jospin » <sup>(3)</sup>.

---

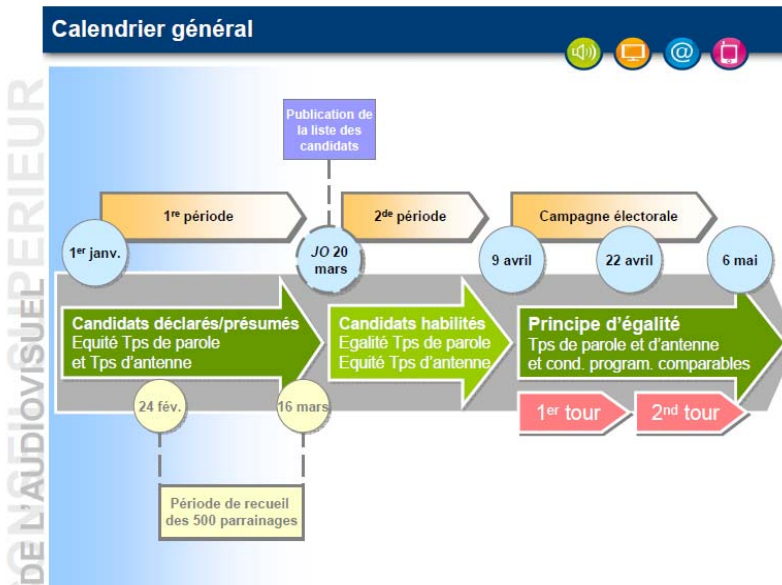
(1) *La loi organique du 5 avril 2006 précitée a avancé le délai limite de dépôt des présentations au sixième vendredi précédant le premier tour à 18 heures, soit 37 jours avant le premier tour, au lieu de 18 jours auparavant (article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée).*

(2) *Inchangé sur ce point en 2006, l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée dispose que « quinze jours au moins avant le premier tour de scrutin ouvert pour l'élection du Président de la République, le Gouvernement assure la publication de la liste des candidats ». En 2012, le délai limite de réception des présentations était fixé au vendredi 16 mars ; le Conseil constitutionnel a arrêté la liste des candidats dès le 19 mars (décision n° 2012-145 PDR), liste publiée au Journal officiel le lendemain. Juridiquement, cette publication peut intervenir jusqu'au troisième vendredi précédant le premier tour (article 7 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel), mais cette date laisserait très peu de temps avant le début de la campagne, qui débute le lundi suivant, et rendrait difficile la réalisation des spots officiels des candidats.*

(3) *Directeurs de la rédaction de France Inter, de BFM-TV, de France Culture, de RMC et de BFM Business ; directeurs de l'information d'Europe 1, de RTL et du réseau France Bleu ; directeur de France Info.*

(4) *« Les règles du CSA sont inapplicables ! » (Le Monde du 13 mars 2012), par les médiateurs de presse de La Dépêche du Midi, L'Est Républicain, France 3, Radio France, RFI, Le Monde, France 2, France Télévisions, Sud Ouest, TF1, La Nouvelle République du Centre-Ouest.*

(5) *Décision n° 2012-155 PDR du 21 juin 2012, précitée.*



En faisant coexister égalité des temps de parole et équité des temps d'antenne, la période intermédiaire est source de complications, tant pour les médias que pour certains candidats.

Pour les médias, le nombre important de candidats (douze en 2007, dix en 2012) rend difficile l'application d'une stricte égalité, dissuadant certaines chaînes d'organiser des débats et conduisant *in fine* à une réduction du temps médiatique consacré à la campagne présidentielle. La Commission nationale de contrôle souligne ainsi que « le temps d'antenne global consacré à la campagne sur les chaînes de télévision généralistes a diminué en 2012 par rapport à 2007. Elle note aussi que l'entrée dans la période intermédiaire a marqué une baisse d'intensité de la campagne dans les médias audiovisuels avec corrélativement un surcroît d'intérêt accordé à des réunions publiques abondamment relayées par les chaînes d'information en continu »<sup>(4)</sup>. La période intermédiaire, censée apporter une certaine souplesse dans le traitement médiatique de la campagne présidentielle, s'avère finalement contreproductive.

Pour certains candidats, les règles applicables relèvent parfois du trompe-l'œil. Selon la Commission nationale de contrôle, « l'équité des temps d'antenne a pour effet de relativiser fortement l'application de la règle de l'égalité

(1) Rapport établi par la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle, Journal officiel du 17 juillet 2012.

(2) CSA, Rapport sur l'élection présidentielle de 2012. Bilan et propositions, novembre 2012.

(3) Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par M. Lionel Jospin, Pour un renouveau démocratique, novembre 2012.

(4) Rapport précité.



des temps de parole. L'équité joue, en effet, comme un tempérament en dispensant les chaînes de télévision ou de radio d'accorder les mêmes conditions d'exposition à tous les candidats lors des émissions d'information, des débats ou des soirées qu'elles entendent consacrer au traitement de l'actualité électorale. La conséquence en est que, selon leur représentativité, les candidats ont pu avoir accès à l'antenne à des horaires et sous des formes très différentes. Dans ces conditions, on peut soutenir que l'égalité des temps de parole demeure plus théorique qu'effective »<sup>(1)</sup>.

Au total, comme le relevait le CSA dès 2007, « la période intermédiaire semble avoir inutilement complexifié le dispositif normatif »<sup>(2)</sup>. Après avoir réitéré ce constat en 2012, le CSA a proposé, le 10 septembre 2015, une « esquisse de rédaction » visant à poser un principe général d'équité, pendant cette période, dans la loi du 6 novembre 1962 précitée<sup>(3)</sup>.

## 2. L'affirmation d'un principe d'équité pendant la période intermédiaire

Pour remédier aux difficultés qui précèdent, il n'apparaît pas souhaitable de supprimer ou de réduire la période intermédiaire, en raccourcissant le délai entre la publication de la liste des candidats et le début de la campagne officielle. Ce délai a, au contraire, été augmenté en 2006, afin non seulement de faciliter la confection, le contrôle et l'acheminement du matériel électoral, mais aussi de réduire la période d'incertitude pendant laquelle le CSA doit faire respecter le pluralisme à l'égard de candidatures déclarées ou présumées, mais non encore officiellement établies.

La plupart des suggestions des différents organismes de contrôle convergent pour, tout en laissant inchangés les différents délais, **substituer le principe d'équité à la règle de l'égalité des temps de parole.**

Seul le législateur organique peut en décider ainsi : dans le silence des textes applicables à la période intermédiaire<sup>(4)</sup>, à compter de l'officialisation de la liste des candidats, le principe d'égalité ne peut que prévaloir. C'est d'ailleurs pourquoi, dans un avis – non public – du 18 novembre 2011, le Conseil constitutionnel s'est opposé à la suggestion du CSA d'appliquer le principe d'équité des temps de parole après la publication de la liste des candidats<sup>(5)</sup>.

En conséquence, le présent article introduit un *I bis* à l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée, disposant qu'**à compter de la publication de la**

---

(1) Ibid.

(2) CSA, Rapport sur la campagne présidentielle de 2007. Bilan et propositions, novembre 2007.

(3) Propositions du Conseil supérieur de l'audiovisuel relatives à l'application du principe de pluralisme politique dans les médias audiovisuels en période électorale, septembre 2015.

(4) Pendant la période intermédiaire, aucune disposition législative ou réglementaire ne prescrit aujourd'hui l'application du principe d'équité ou du principe d'égalité. L'égalité des temps de parole n'est explicitement prévue que durant la campagne électorale proprement dite, c'est-à-dire dans les deux semaines qui précèdent le scrutin (premier alinéa de l'article 15 du décret du 8 mars 2001 précité).

(5) Voir en ce sens le rapport précité du CSA sur l'élection présidentielle de 2012.

**liste des candidats et jusqu'à la veille du début de la campagne, « les éditeurs de services de communication audiovisuelle respectent, sous le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel, le principe d'équité en ce qui concerne la reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne ».** La formulation retenue, reprise de l'article 15 du décret du 8 mars 2001 précité, couvre à la fois les temps de parole et les temps d'antenne.

Il appartient également au législateur organique de définir les modalités d'application de ces dispositions. S'il ne peut que renvoyer au CSA le soin de veiller, au quotidien, au respect du principe d'équité, il lui faut aussi éviter toute incompétence négative qui résulterait d'un dispositif imprécis. Pour cette dernière raison, il n'apparaît pas souhaitable de suivre la recommandation de la « commission Jospin » consistant à ne pas figer dans la loi organique des dispositions « qui énonceraient les critères permettant de définir le traitement équitable »<sup>(1)</sup>.

Le législateur organique doit, au contraire, définir les critères en fonction desquels le principe d'équité devra être appliqué : selon le Conseil constitutionnel, « le législateur pourrait (...) prévoir qu'entre la publication de [la] liste des candidats (...) et le début de la campagne officielle, le temps de parole dans les médias audiovisuels soit réparti selon un principe d'équité et non le principe d'égalité. **La définition des critères objectifs et rationnels en fonction desquels cette représentativité s'apprécierait relève de la compétence du législateur organique.** L'application du dispositif ainsi déterminé incomberait au Conseil supérieur de l'audiovisuel »<sup>(2)</sup>.

Pour la définition de ces critères, le présent article s'inspire des règles dégagées par le CSA, qui se fonde aujourd'hui sur deux éléments.

Le premier est la représentativité des candidats : plus un candidat est représentatif, plus il doit avoir de temps pour s'exprimer.

Jusqu'en 2012, le CSA appréciait cette représentativité principalement en fonction des résultats que le candidat ou la formation politique le soutenant avait obtenus aux plus récentes élections – à la précédente élection présidentielle, mais aussi à d'autres scrutins. Depuis 2012, le CSA prend également en compte « les indications d'enquêtes d'opinion »<sup>(3)</sup>.

Ces deux critères sont repris au présent article, qui prévoit que **le CSA tient compte « de la représentativité des candidats, appréciée, en particulier, en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats ou les formations politiques qui les soutiennent et en fonction des indications d'enquêtes d'opinion ».** Ces dispositions sont plus précises que celles proposées

---

(1) Rapport précité.

(2) Observations précitées du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle de 2012.

(3) Recommandation du 30 novembre 2011 précitée.

dans le rapport précité du CSA de septembre 2015, aux termes duquel les critères d'appréciation de la représentativité des candidats devraient être fixés, non par le législateur organique, mais par le CSA lui-même – à qui il reviendrait de dégager « les critères en vertu desquels est portée cette appréciation ».

Le second élément utilisé par le CSA dans l'application du principe d'équité est « la capacité à manifester l'intention d'être candidat », autrement dit à animer concrètement une campagne. Comme l'explique Mme Marie-Laure Denis, ancien membre du CSA, « on ne peut, en effet, demander aux médias de relayer un programme politique embryonnaire ou de couvrir une campagne en devenir »<sup>(1)</sup>.

L'intérêt de ce critère est évident durant la période préliminaire, pendant laquelle plane encore une incertitude sur les candidats qui solliciteront effectivement les suffrages des électeurs. En 2007<sup>(2)</sup> et en 2012<sup>(3)</sup>, le Conseil d'État a d'ailleurs validé cette conception de l'équité.

---

(1) « *La régulation audiovisuelle et l'élection présidentielle* », Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel, n° 34, janvier 2012.

(2) Conseil d'État, 7 mars 2007, n° 300385, Mme Corinne Lepage : « *la recommandation attaquée, ainsi que le guide d'application annexé, définissent le principe d'équité entre les candidats devant être respecté dans le traitement de l'actualité électorale en fixant deux critères tirés respectivement de la "représentativité des candidats" et de leur "capacité à manifester concrètement l'intention affirmée d'être candidat" ; (...) ils précisent que la représentativité peut être évaluée en "prenant en compte en particulier les résultats obtenus par le candidat ou la formation politique qui le soutient aux plus récentes élections", tandis que la capacité à manifester concrètement l'intention d'être candidat peut l'être au regard d'éléments tels que, par exemple, "l'organisation de réunions publiques, la participation à des débats, la contribution à des tribunes, la création d'instruments de communications spécifiques ou encore la désignation d'un mandataire financier..."* » ;

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

(3) Conseil d'État, 15 mars 2012, n° 356527, M. Bourson : « *la prise en compte, pour l'appréciation du respect du principe d'équité, des résultats aux plus récentes élections et des indications d'enquêtes d'opinion ne porte pas atteinte, par elle-même, à l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion, dès lors que ces résultats et ces indications ne constituent pas les seuls critères de mesure de l'équité et que les autres éléments que les éditeurs de services sont appelés à prendre en considération, notamment la capacité à manifester l'intention d'être candidat telle qu'elle est définie par la recommandation, sont de nature à permettre d'assurer un traitement équitable des candidats à l'élection présidentielle ; (...) eu égard à l'ensemble de ces éléments, aux contraintes techniques liées à la programmation, au caractère national de l'élection et au nombre élevé de personnes susceptibles de faire connaître leur souhait d'être candidat, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, en ne prévoyant pas de modalités particulières de nature à garantir à chacune de ces personnes un accès effectif à l'antenne, n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation dans l'exercice de la mission, que le législateur lui a confiée, d'assurer le respect du pluralisme dans les médias audiovisuels* ».

Un tel critère présente également un intérêt pendant la période intermédiaire, en ce qu'il permet de prendre en compte le dynamisme de la campagne des différents candidats <sup>(1)</sup>. Reprenant les termes mêmes des propositions émises par le CSA en septembre dernier, le présent article prévoit ainsi que **le CSA pourra également tenir compte de la « contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral »**. Cette contribution pourra être appréciée au regard, par exemple, de l'organisation de réunions publiques, de la participation à des débats et de l'utilisation de tout moyen de communication permettant de porter à la connaissance du public les éléments du programme politique de chaque candidat.

Le présent article précise que **le respect du principe d'équité par les médias audiovisuels devra être assuré « dans des conditions de programmation comparables »**. Il s'agit d'apporter aux candidats dont la représentativité est la plus faible une garantie légale de nature à empêcher de trop grandes différences de traitement médiatique, susceptibles d'aboutir à des disproportions caractérisées.

Cet objectif aurait pu être poursuivi en accordant à chacun des candidats, quelle que soit sa représentativité, un temps médiatique minimal. Toutefois, comme l'a relevé le CSA, cette idée d'une « durée minimale d'exposition de chacun des candidats ou de leurs soutiens (...) est difficilement applicable compte tenu de la diversité des formats éditoriaux des radios et des télévisions (radios et télévisions généralistes, radios et télévisions d'information continue, radios et télévisions à visée locale, etc.) et de la variabilité des émissions donnant lieu à l'expression des candidats et de leurs soutiens. Il apparaît en revanche qu'une garantie forte et efficace pourrait être apportée à ceux-ci, celle consistant à les faire bénéficier dans leur ensemble de conditions de programmation comparables jusqu'à l'ouverture de la campagne électorale, date à laquelle le principe d'égalité entrerait en vigueur. Il est en effet plus important pour les compétiteurs d'être exposés dans les mêmes tranches horaires de programmation (par exemple le journal de 20 heures, les émissions de première partie de soirée ou les matinales), même selon des durées inégales, que de l'être selon des durées égales mais, pour les uns, dans les émissions les plus susceptibles de recueillir une forte audience et, pour les autres, lors d'émissions nocturnes » <sup>(2)</sup>.

Sur proposition de M. Patrick Bloche, président et rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles, votre commission des Lois a prévu que ces « conditions de programmation comparables » seront **précisées par le CSA, dans une recommandation** relative à l'élection présidentielle.

---

(1) La « commission Jospin » considère ainsi que « la prise en compte du dynamisme de la campagne des différents candidats peut conserver une certaine pertinence » pendant la période intermédiaire (rapport précité).

(2) Propositions de septembre 2015 précitées.

**À compter du début de la campagne officielle** (soit à partir du deuxième lundi précédant le premier tour) <sup>(1)</sup> et jusqu'au tour de scrutin où l'élection est acquise, le présent article dispose que le **principe d'égalité** succède au principe d'équité pour l'accès des candidats et de leurs soutiens aux médias audiovisuels. Si tel est déjà le cas en application de l'article 15 du décret du 8 mars 2001 précité, il est souhaitable d'élever cette exigence au rang organique, par parallélisme avec l'affirmation, par la loi organique, du principe d'équité pendant la période intermédiaire. Il reviendra au CSA de contrôler le respect du principe d'égalité, qui devra, lui aussi, être assuré dans des conditions de programmation comparables.

Enfin, à l'initiative de M. Sergio Coronado, votre commission des Lois a prévu que, **pendant la période intermédiaire et la campagne officielle, le CSA devra publier « périodiquement dans un format ouvert et aisément réutilisable » (*open data*) le relevé des temps de parole et des temps d'antenne.** À l'heure actuelle, le CSA communique chaque mois aux présidents des assemblées et aux responsables des différents partis politiques représentés au Parlement le relevé des temps d'intervention des personnalités politiques dans « les journaux et les bulletins d'information, les magazines et les autres émissions des programmes », en application de l'article 13 de loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. En pratique, ces informations ne sont cependant transmises que trop tardivement et dans un format qui les rend difficilement réutilisables. Le présent article y remédie, pour la période précédant l'élection présidentielle.

\*

\* \*

*La Commission est saisie des amendements identiques CL33 de M. Jean-Christophe Lagarde et CL36 de M. Sergio Coronado, tendant à supprimer l'article.*

**M. Jean-Christophe Lagarde.** J'ai déjà exprimé mon point de vue sur le sujet, mais j'aimerais réagir aux réponses du rapporteur.

Monsieur le rapporteur, si vous voulez que l'égalité de temps de parole ne soit pas purement formelle, ce qui est le cas lorsque les uns s'expriment à trois heures du matin et les autres à une heure de grande écoute, il existe d'autres moyens législatifs d'y parvenir que de prôner une équité que – nous le savons d'expérience – les règles du CSA ne garantissent pas.

Vous avez suggéré que, dans le cadre de l'élection présidentielle, certains candidats auraient moins vocation à s'exprimer que ceux de l'*establishment*. Je ne suis pas d'accord. On ne peut conjuguier la barrière des 500 signatures avec un

---

(1) Article 10 du décret du 8 mars 2001 précité.

filtre privilégiant les candidats sortants ou installés : cela revient à verrouiller l'élection la plus importante de notre système.

Nous ne pouvons nous en remettre à l'équité d'un CSA qui admoneste et dont il arrive que l'on mette en question l'indépendance selon que l'on fait partie de la majorité ou de l'opposition – je me souviens de discours en ce sens au cours de la précédente législature. Pour trois semaines, cela paraît tout à fait déplacé. Si je n'ai parlé de manipulation à propos d'aucun autre aspect du texte, je nourris quelques doutes quant aux intentions qui ont présidé à la rédaction de cet article.

**M. Sergio Coronado.** Après les modifications apportées à la présentation des parrainages, le glissement de l'égalité à l'équité des temps de parole possède un effet d'entonnoir non entièrement assumé, mais manifestement recherché. Or le principe de pluralisme doit être respecté. Ses conséquences sont peut-être parfois pénibles, mais c'est le prix à payer en démocratie : tous ceux qui ont satisfait aux exigences requises pour se porter candidats doivent pouvoir présenter leur programme dans les mêmes conditions.

Monsieur le rapporteur, je doute que les déclarations des dirigeants des neuf chaînes audiovisuelles auxquelles vous avez fait référence aient été principalement motivées par un souci de pluralisme. Ces patrons de presse demandaient plutôt qu'on leur accorde une facilité. En leur donnant satisfaction, nous connaîtrions des situations analogues à celles dont nous avons été récemment témoins sur des chaînes du service public où, pour faire le *buzz* et mettre en scène l'actualité, on invitait certains candidats régulièrement, d'autres jamais.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette les amendements de suppression.*

*Elle aborde ensuite l'amendement CL32 de M. Jean-Christophe Lagarde.*

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Notre inquiétude grandit à mesure que le rapporteur nous répond. Qu'est-ce qui est censé être « équitable » ? Quels sont les critères qui permettent d'en décider ? « La représentativité des candidats, appréciée, en particulier, en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats ou les formations politiques qui les soutiennent. » Voilà un système de corsetage, qui propre en tout cas à vicier le mécanisme démocratique.

En l'occurrence, les « plus récentes élections » avant l'élection présidentielle, ce sont les élections régionales. J'ai cru comprendre que le parti socialiste souhaitait faire au premier tour liste commune avec ses alliés. Dès lors, si d'aventure ces derniers voulaient présenter un candidat à l'élection présidentielle, le calcul de son temps de parole dépendrait de candidatures qu'ils n'ont pas présentées. En d'autres termes, on va inciter des formations à présenter des candidatures pour obtenir un temps de parole à l'élection suivante ! C'est assez grave, permettez-moi de vous le dire.

Dans la période actuelle de tripartition de la vie politique, cette conception destinée à s'appliquer à l'élection présidentielle oriente déjà l'interprétation du CSA – par lequel j'ai demandé à être auditionné en tant que président d'une formation politique. Le fait de constituer une coalition est pénalisant du point de vue de l'accès aux médias. Ce mode de calcul du temps de parole encourage donc la scissiparité des listes. Réalisons-nous bien ce que nous sommes en train de faire ? Il existe des formations politiques qui ne souhaitent pas former de coalition et qui pourraient rencontrer quelque succès.

J'appelle votre attention sur ces points, et je le ferai de nouveau dans l'hémicycle.

Pour appliquer le principe d'équité, le CSA tiendrait compte d'un deuxième élément : la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral. Comment va-t-il déterminer la qualité ou l'importance de cette contribution ? Ce critère me paraît parfaitement surréaliste ! Le CSA serait désormais le censeur des idées des candidats à l'élection présidentielle ; les bras n'en tombent ! Les enquêtes d'opinion sont certes sujettes à caution, mais elles donnent au moins une indication.

Par cet amendement, nous vous proposons de retenir comme troisième critère le nombre de parlementaires ayant déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre précédant l'élection du Président de la République, être inscrits ou rattachés aux partis ou groupements politiques qui soutiennent le candidat. Cela permettrait, d'une part, de tenir compte d'une représentation, cette fois, objective, puisqu'elle est le fruit d'un scrutin et, d'autre part, de ne pas s'en tenir aux résultats de l'élection législative précédente. Car, que se passerait-il si d'aventure une divergence au sein d'une formation politique conduisait à l'apparition d'une autre formation politique ? On ne tiendrait pas compte des cinquante, cent ou cent cinquante parlementaires de cette nouvelle formation qui soutiennent un candidat à l'élection présidentielle, alors même que chacun d'entre eux représente une circonscription de 125 000 habitants ? Il me semble que certains sujets n'ont pas fait l'objet d'une réflexion aboutie – je choisis mes termes dans un souci de décorsation, monsieur le Président. (*Sourires.*)

**M. Philippe Houillon.** Je suis d'accord avec l'amendement de M. Lagarde, mais adopter ce troisième critère reviendrait à valider les deux autres, qui sont inacceptables, pour les raisons qui ont été exposées précédemment.

**M. le rapporteur.** Mon ambition n'est pas de changer les fonctions du CSA. Je prends celui-ci pour ce qu'il est, avec ses avantages et ses inconvénients, en étant conscient qu'il ne s'agit pas d'une structure immobile. Je vous invite d'ailleurs à relire le rapport qu'il a publié en septembre sur l'équité des temps de parole, à l'issue d'un travail d'investigation très long. Les préconisations de ce rapport pourraient enrichir nos échanges.

Avis défavorable à cet amendement, qui réserve l'accès à la candidature à ceux qui bénéficient du soutien de parlementaires installés. S'il y a un critère qui favorise l'*establishment*, c'est bien celui-là ! Quant au rattachement des parlementaires à tel ou tel parti, ce n'est pas toujours un choix de conviction...

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL11 de M. Guy Geoffroy.*

**M. Philippe Gosselin.** Nous dénonçons avec fermeté le remplacement de la règle d'égalité des temps de parole par le principe d'équité, qui nous paraît un non-sens. À cet égard, notre collègue Jean-Christophe Lagarde a développé des arguments qui portent. Il a notamment évoqué le cas des listes d'union. Et, si nous retenons le critère spécieux de la contribution à l'animation du débat électoral, le CSA deviendrait en effet un censeur, car il serait à la fois juge et partie. Nous sommes réellement très inquiets de votre façon de procéder. Dans la mesure où vous vous engagez sur cette mauvaise pente, nous proposons un amendement de repli : il s'agit de permettre au CSA de donner des orientations *a priori* en matière de temps de parole, afin d'éviter tous ces dérapages.

**M. le rapporteur.** Monsieur Gosselin, comme vous appartenez à un parti qui est présidé par Nicolas Sarkozy, je vous invite à relire les déclarations que celui-ci a faites au *Figaro* le 20 avril 2012.

Quant au fait de confier au CSA le soin de fixer *a priori* un temps de parole minimum et maximum par candidat, cela me paraît relever d'un autre temps, qui rappelle celui de l'Office de radiodiffusion-télévision française (ORTF).

Enfin, je crains que votre amendement ne soit incompatible avec un principe constitutionnel, celui de la liberté de communication, dont découle notamment la liberté éditoriale des chaînes de radio et de télévision. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL49 de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation.*

**M. Patrick Bloche, rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation.** Le débat que nous avons eu en commission des Affaires culturelles et de l'éducation a été d'une tout autre nature : les députés présents, y compris ceux du groupe Les Républicains, n'ont absolument pas contesté le passage au principe d'équité pendant la période intermédiaire. D'abord, parce qu'il s'agit d'une recommandation formulée par les divers organismes de contrôle, notamment par le Conseil constitutionnel. Ensuite, parce qu'il en va de la vitalité du débat politique et démocratique. Ainsi que vous l'avez très bien expliqué, monsieur le rapporteur, et que nous l'avons l'un et



l'autre relevé dans nos rapports, la combinaison du nombre élevé de candidats – douze en 2007, dix en 2012 – et de la longueur de la période intermédiaire depuis 2007 – non pas quelques jours, mais trois semaines – a eu pour conséquence directe une réduction de moitié du volume horaire des émissions consacrées à l'élection présidentielle sur les chaînes généralistes.

Au sein de notre Commission, le débat a porté sur la manière de mettre en œuvre ce principe d'équité. Et si nous n'avons pas adopté les amendements proposés par nos collègues du groupe Les Républicains, c'est pour des raisons non pas de fond, mais de rédaction. Nous nous sommes retrouvés sur deux points. D'une part, nous avons constaté qu'un certain nombre de critères étaient énoncés à l'article 4 pour l'application du principe d'équité. D'autre part, il nous a paru important que le CSA précise ce que sont les « conditions de programmation comparables » – « comparable » n'est pas synonyme d'« identique » – dans la recommandation qu'il est amené à faire avant chaque élection présidentielle, en général au mois de novembre. Les candidats doivent être traités de manière équitable : il ne faudrait pas que certains d'entre eux soient défavorisés en passant dans des programmes de la nuit, alors que d'autres seraient invités à des émissions diffusées à des heures de forte audience. Tel est l'objet du présent amendement, qui a été adopté par notre Commission à une large majorité.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CL12 de M. Guy Geoffroy.*

**M. Philippe Gosselin.** Mes propos ont été mal interprétés : nous n'exprimons par de rejet absolu du principe d'équité, mais nous estimons qu'il faut l'encadrer autrement. Pour le dire de manière triviale, le système qui nous est proposé « ne tient pas la route ».

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL37 rectifié de M. Sergio Coronado.*

**M. Paul Molac.** À notre sens, on ne peut pas mettre sur le même plan les « grands » et les « petits » partis. Si l'on retient le principe d'équité, je crains fort que ces derniers n'aient plus le droit à la parole et que l'on mette sous le boisseau une partie intéressante du débat démocratique. Qui aurait imaginé qu'un parti, qui a débuté en 1973 avec René Dumont, aurait une certaine postérité et qu'il compterait un jour des ténors de la politique ? De même, j'ai pu connaître les idées de Jacques Cheminade grâce à la campagne présidentielle – ce qui ne signifie pas que je les accepte et que je les défende.

Actuellement, le CSA ne publie pas de manière régulière le relevé des temps d'antenne qu'il effectue quotidiennement, ce qui nuit à l'information des citoyens et des candidats, et empêche tout contrôle extérieur. Cet amendement de

repli vise à ce que le CSA diffuse très régulièrement ce relevé, dans un format ouvert et aisément réutilisable – *open data*. Cette diffusion n’entraînera aucun coût supplémentaire, dès lors que les relevés sont déjà effectués et que l’infrastructure permettant de diffuser l’information existe. Au-delà, il semble nécessaire que le CSA, qui ne publie actuellement qu’un seul jeu de données, soit plus transparent avec les données qu’il produit. Nous avons déposé un autre amendement à ce sujet, qui porte sur la proposition de loi ordinaire que nous examinerons ensuite.

*Suivant l’avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l’amendement.*

*Puis elle adopte l’article 4 modifié.*

### CHAPITRE III

#### Déroulement et contrôle des opérations de vote

##### Article 5

(art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l’élection du Président de la République au suffrage universel)

#### **Suppression des commissions de contrôle des opérations de vote lors de l’élection présidentielle**

Cet article tend à supprimer, lors de l’élection présidentielle, les commissions de contrôle des opérations de vote.

##### **1. Une suppression suggérée par le Conseil constitutionnel**

Instituées, pour l’ensemble des élections, dans toutes les communes de plus de 20 000 habitants, **les commissions de contrôle des opérations de vote** sont chargées de « vérifier la régularité de la composition des bureaux de vote ainsi que celle des opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de dénombrement des suffrages et de garantir aux électeurs ainsi qu’aux candidats ou listes en présence le libre exercice de leurs droits » (article L. 85-1 du code électoral). Elles sont présidées par un magistrat judiciaire désigné par le premier président de la cour d’appel et composées, en outre, d’un membre désigné par la même autorité parmi les magistrats, anciens magistrats ou auxiliaires de justice du département et d’un fonctionnaire désigné par le préfet (article R. 93-2 du même code).

Si ces commissions présentent une utilité pour les autres élections <sup>(1)</sup>, leurs compétences se chevauchent, lors des scrutins présidentiels, avec celles des

---

(1) Leur efficacité a cependant été mise en doute par l’Inspection générale de l’administration : « dans les faits, le rôle de la commission est limité à des aspects factuels et matériels quant à la tenue du bureau de vote (tables, listes, bulletins, isolements, présence du code électoral etc.). Le temps passé dans un bureau de vote (environ 10 minutes) est insuffisant pour contrôler réellement son fonctionnement. Il n’y a pratiquement jamais d’infraction grave signalée (par exemple, dans le Rhône, en 6 ans, aucun procès-verbal d’infraction grave n’a été rédigé). En revanche, en cas de contentieux, l’utilité de cette

**délégués du Conseil constitutionnel.** Prévus à l'article 48 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel <sup>(1)</sup>, ceux-ci sont désignés parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif, afin de « suivre sur place les opérations » de vote.

Dans ses observations sur l'élection présidentielle de 2012, le Conseil constitutionnel a regretté cette situation : « pour assurer le contrôle des opérations de vote sur l'ensemble du territoire national, plus de 2 000 délégués du Conseil constitutionnel ont été désignés et ont fait un travail remarquable. Toutefois ce dispositif fait double emploi avec l'institution, dans les communes de plus de 20 000 habitants, des commissions locales de contrôle prévues à l'article L. 85-1 du code électoral, que la loi du 6 novembre 1962 rend applicable à l'élection présidentielle. Pour cette élection, cette institution, justifiée pour les autres scrutins, conduit à procéder inutilement à l'intérieur des mêmes catégories de magistrats, à deux séries de désignations simultanées pour accomplir des missions très similaires. Par conséquent, la référence à l'article L. 85-1 du code électoral, qui figure au premier alinéa du paragraphe II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel pourrait être supprimée. »

Dans le même sens, dans son rapport *Moderniser l'organisation des élections*, remis en octobre 2014, l'Inspection générale de l'administration (IGA) écrit : les délégués du Conseil constitutionnel « font (...) lors des élections présidentielles le même travail que les commissions de contrôle des opérations de vote mais leur compétence couvre toutes les communes. Il arrive d'ailleurs que la commission et les délégués se croisent dans des bureaux de vote alors que ces derniers ne sont pas connus de la préfecture. Celle-ci ne peut coordonner les actions de contrôle ».

En conséquence, suivant la recommandation du Conseil constitutionnel, **le présent article tend à supprimer les commissions de contrôle des opérations de vote lors des élections présidentielles** – en mettant fin, au II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée, à l'applicabilité au scrutin présidentiel de l'article L. 85-1 du code électoral, relatif à ces commissions.

En revanche, votre rapporteur souligne que les autres suggestions formulées en 2012 par le Conseil constitutionnel en matière de déroulement des opérations de vote ne relèvent pas du législateur organique, mais du seul pouvoir exécutif. Tel est le cas des recommandations selon lesquelles :

– le libre-accès des électeurs au procès-verbal des opérations de vote devrait être mieux garanti, notamment parce qu'il constitue le support principal du

---

*instance réside dans les mentions qu'elle a pu porter au procès-verbal » (Moderniser l'organisation des élections, octobre 2014).*

(1) *Auquel renvoie le premier alinéa du III de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée.*

contentieux ouvert à tout électeur (article 30 du décret du 8 mars 2001 précité). Ce libre accès est déjà assuré par des dispositions réglementaires <sup>(1)</sup> ;

– la publicité du dépouillement devrait être plus clairement inscrite dans le code électoral. Elle a aujourd’hui pour corollaire la surveillance des opérations de dépouillement par les membres du bureau de vote (article R. 64 du code électoral), par les candidats ou leurs délégués (article L. 67 du même code) et par les délégués du Conseil constitutionnel. Elle se matérialise par le fait que « les tables sur lesquelles s’effectue le dépouillement sont disposées de telle sorte que les électeurs puissent circuler autour » (article R. 63 du même code). Cette publicité pourrait être affirmée de façon plus générale par le pouvoir réglementaire ;

– le traitement des bulletins annulés par les bureaux de vote devrait être mieux formalisé. Des dispositions réglementaires ou une circulaire pourraient y pourvoir ;

– le contenu des procès-verbaux établis par les commissions départementales de recensement <sup>(2)</sup> devrait être plus précisément défini. Là aussi, une modification du décret du 8 mars 2001 précité serait suffisante ;

– les conditions d’accès des électeurs aux listes d’émargement devraient être mieux encadrées, sans qu’il soit besoin de modifier l’article L. 68 du code électoral <sup>(3)</sup>.

## 2. Les compléments apportés par votre commission des Lois

À l’initiative de votre rapporteur, la Commission a **actualisé les dispositions législatives ordinaires du code électoral** que le II de l’article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée rend applicables à l’élection présidentielle.

---

(1) *Le troisième alinéa de l’article R. 52 du code électoral dispose : « Pendant toute la durée des opérations de vote, le procès-verbal est tenu à la disposition des membres du bureau, candidats, remplaçants et délégués des candidats, électeurs du bureau et personnes chargées du contrôle des opérations, qui peuvent y porter leurs observations ou réclamations ». Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a jugé : « dans l’unique bureau de vote de la commune de Montrond (Jura), dans lequel 294 suffrages ont été exprimés, le procès-verbal des opérations de vote n’était pas tenu à la disposition des électeurs et des autres personnes mentionnées à l’article R. 52 du code électoral, afin qu’ils puissent, le cas échéant, y porter leurs observations ou réclamations ; (...) cette irrégularité s’étant poursuivie en dépit des observations faites par le délégué du Conseil constitutionnel, il y a lieu d’annuler l’ensemble des suffrages émis dans ce bureau » (n° 2007-139 PDR du 25 avril 2007, Déclaration du 25 avril 2007 relative aux résultats du premier tour de scrutin de l’élection du Président de la République).*

(2) *L’article 25 du décret du 8 mars 2001 précité dispose que, dans chaque département et chaque collectivité d’outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, « une commission de recensement, siégeant au chef-lieu, totalise dès la clôture du scrutin et au fur et à mesure de l’arrivée des procès-verbaux, les résultats des communes ou des circonscriptions administratives ». Celle-ci « tranche les questions que peut poser, en dehors de toute réclamation, le décompte des bulletins et procède aux rectifications nécessaires, sans préjudice du pouvoir d’appréciation du Conseil constitutionnel ».*

(3) *Le troisième alinéa de cet article dispose : « les listes d’émargement déposées à la préfecture ou à la sous-préfecture sont communiquées à tout électeur requérant pendant un délai de dix jours à compter de l’élection et, éventuellement, durant le dépôt des listes entre les deux tours de scrutin, soit à la préfecture ou à la sous-préfecture, soit à la mairie ».*

Elle a ainsi supprimé deux renvois qui n'ont plus lieu d'être :

– l'un à l'article L. 7 du code électoral, qui a été abrogé par le Conseil constitutionnel en 2010 (décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, *M. Stéphane A. et autres [Article L. 7 du code électoral]*) ;

– l'autre à l'article L. 203 du même code, qui a été abrogé par l'article 9 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

En outre, elle a rendu applicable à l'élection présidentielle le nouvel article L. 117-2 du code électoral, créé par l'article 2 *bis* (nouveau) de la proposition de loi ordinaire, qui étend les sanctions pénales en matière électorale au vote électronique <sup>(1)</sup>.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL44 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement vise simplement à toiletter les renvois de la loi de 1962 au code électoral.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 5 modifié.*

#### CHAPITRE IV

### Période d'application de la législation sur les comptes de campagne

#### *Article 6 (supprimé)*

(art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel)

### **Réduction à six mois de la période couverte par les comptes de campagne à l'élection présidentielle**

Cet article visait à réduire à six mois, au lieu d'un an, la période durant laquelle sont comptabilisées les recettes et les dépenses électorales ayant vocation à figurer dans les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle.

---

(1) L'élection présidentielle n'est susceptible d'être concernée par ces dispositions que dans les communes recourant à des machines à voter électroniques. Le vote par internet (vote par correspondance électronique) n'est, en revanche, pas applicable à l'élection présidentielle.

## 1. Le dispositif initialement prévu dans la proposition de loi organique

L'article L. 52-4 du code électoral, applicable à l'ensemble des élections, charge le mandataire financier du candidat de recueillir les fonds destinés au financement de la campagne et de régler les dépenses engagées en vue de l'élection et antérieures à la date du tour de scrutin où elle a été acquise<sup>(1)</sup>. Cette comptabilisation des recettes et des dépenses électorales intervient « **pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection** et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat ». Ainsi, lors de l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012, l'application de la législation sur les comptes de campagne a débuté le 1<sup>er</sup> avril 2011.

Dans son quinzième rapport d'activité (2012-2013)<sup>(2)</sup>, la **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a suggéré qu'en vue de la prochaine élection présidentielle, « soit étudiée la possibilité de réduire la durée de la campagne, au sens de la comptabilisation des dépenses électorales, qui pourrait être fixée à six ou huit mois au lieu d'un an ».**

Dans son seizième rapport d'activité (2014)<sup>(3)</sup>, la CNCCFP a réitéré cette recommandation, en l'étendant à l'ensemble des élections : « l'une des origines des mises en cause récurrentes d'élus, en particulier ceux des collectivités territoriales, portant sur l'utilisation de moyens publics par un candidat sortant, réside dans la longueur de la période de douze mois pendant laquelle les dépenses électorales doivent être recensées afin d'assurer l'exhaustivité du compte de campagne. En effet, le caractère éventuellement électoral des dépenses exposées dans les douze mois avant l'élection est souvent difficile à contrôler, alors que l'essentiel de la campagne se déroule en fait dans les trois à six derniers mois. La commission suggère ainsi que soit étudiée la possibilité de raccourcir la période de prise en compte des dépenses électorales à six ou huit mois, au sens de l'article L. 52-4 du code électoral. Cette mesure pourrait également clarifier la question des primaires dites "ouvertes" (...). En effet, dans cette hypothèse, l'inscription dans un futur compte de campagne des dépenses exposées par le candidat sélectionné à la suite d'une élection primaire pourrait alors être obligatoire au sein de cette période et exclue dans le cas (le plus fréquent) où cette élection se déroulerait plus de six mois avant le scrutin ».

Votre rapporteur rappelle que, faute de dispositions législatives spécifiques relatives aux élections primaires, la CNCCFP a considéré que les dépenses d'impressions et de réunions publiques, effectuées avant ou pendant la campagne d'une primaire ouverte et visant la promotion du candidat auprès des

---

(1) À l'exception des dépenses prises en charge par un parti ou groupement politique. Les dépenses antérieures à la désignation du mandataire payées directement par le candidat ou à son profit font l'objet d'un remboursement par le mandataire et figurent dans son compte bancaire ou postal.

(2) Rapport du 2 septembre 2013.

(3) Rapport du 30 mars 2015.

électeurs, devaient être intégrées au compte de campagne <sup>(1)</sup>. Cette approche a été confirmée par le Conseil d'État dans un avis du 31 octobre 2013 <sup>(2)</sup>, selon lequel les dépenses faites par un candidat, lors d'une campagne en vue d'une élection primaire avant son investiture par un parti politique, ne peuvent s'ajouter aux dépenses de la campagne postérieure à cette investiture que « pour autant que les premières dépenses puissent être regardées comme engagées ou effectuées en vue de l'obtention des suffrages des électeurs lors de l'élection, et non de l'obtention des suffrages des seuls adhérents du parti politique auquel appartient le candidat en vue de son investiture. Tel est le cas des dépenses faites par un candidat à l'occasion d'une élection primaire ouverte à l'ensemble des électeurs de la circonscription de l'élection. Par conséquent, les dépenses engagées ou effectuées à l'occasion d'une élection primaire ouverte à l'ensemble des électeurs doivent être regardées comme engagées en vue de l'élection ».

Se prononçant dans le même sens que la CNCCFP, **le Club des juristes estime que le point de départ actuel de la législation sur les comptes de campagne « entraîne un chevauchement entre les dépenses électorales et certaines dépenses normales de la vie du parti**, ainsi des congrès des partis politiques ou de grandes manifestations à la nature électorale ambiguë (...). **Il semble par conséquent impératif de réduire le délai de la "campagne comptable" qui pose bien plus de problèmes qu'il n'offre d'avantages.** Quant à la question de la durée exacte à retenir, le chiffre de six mois a fait consensus » <sup>(3)</sup>.

**Comme l'a récemment souligné M. Sergio Coronado, rapporteur pour avis au nom de la commission des Lois sur le projet de loi de finances pour 2016** <sup>(4)</sup>, également favorable à une telle réduction à six mois, l'actuelle période d'une année apparaît excessive pour plusieurs raisons :

- les candidatures à l'élection présidentielle sont rarement officialisées aussi longtemps avant le scrutin ;
- le risque d'omettre certaines dépenses ou certaines recettes dans le compte de campagne est d'autant plus grand que la période couverte par ce dernier est longue ;

---

(1) Décision du 19 décembre 2012 relative au compte de campagne de M. François Hollande, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012.

(2) Demande d'avis du Premier ministre relatif aux modalités d'imputation dans un compte de campagne des dépenses liées aux campagnes dans le cadre de primaires ouvertes organisées par des partis politiques, n° 388003.

(3) Quelle adaptation des règles applicables à l'élection du Président de la République ?, rapport de la commission « Institutions » du Club des juristes, présidée par MM. Denys de Béchillon et Marc Guillaume, décembre 2012.

(4) Avis n° 3117, tome II, sur le programme « Vie politique, culturelle et associative » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », octobre 2015.

– en pratique, l’essentiel des dépenses des candidats est concentré dans les derniers mois de la campagne électorale. Pour cette raison, la réduction à six mois ne devrait pas s’accompagner d’un abaissement du plafond de dépenses ;

– il est difficile, pour la CNCCFP comme pour le Conseil constitutionnel, de contrôler le caractère électoral de dépenses très éloignées de la date du scrutin.

En outre, une durée de six mois pour la comptabilisation des recettes et des dépenses de campagne présenterait l’avantage, pour les candidats, d’être **identique à la période aujourd’hui en vigueur pour encadrer certaines pratiques électorales**, qu’il s’agisse :

– du démarchage grâce à un numéro téléphonique gratuit (article L. 50-1 du code électoral) ;

– de la réglementation de l’affichage (article L. 51 du même code) ;

– de l’encadrement des campagnes de promotion publicitaire (article L. 52-1 du même code).

Plusieurs **propositions de loi** ramenant à six mois – pour l’ensemble des élections – la période couverte par les comptes de campagne ont déjà été déposées au sein de chaque assemblée <sup>(1)</sup>.

Le **Gouvernement** s’est, quant à lui, montré ouvert à une réflexion sur l’évolution de la législation. Le 27 octobre 2015, M. Bernard Cazeneuve, ministre de l’Intérieur, déclarait à l’Assemblée nationale : « Les expériences récentes et les remarques de la CNCCFP montrent qu’une durée longue ne permet pas forcément toute la traçabilité et toute la transparence nécessaires. Je vous propose de ne pas clore ce débat aujourd’hui. Le Gouvernement est ouvert à l’idée d’examiner la question avec les parlementaires (...). Considérons tous les avantages et tous les inconvénients des deux durées afin de prendre la décision la plus consensuelle possible. Je parle d’un consensus non pas simplement entre le Gouvernement et le Parlement, mais aussi entre les formations politiques de la majorité et de l’opposition. Lorsqu’il s’agit de définir des règles électorales, plus le consensus et le compromis règnent entre les formations politiques, moins les objectifs visés nourrissent la suspicion » <sup>(2)</sup>.

En vue de s’inscrire dans une telle démarche, **il est proposé au présent article de réduire à six mois la période couverte par les comptes de campagne de l’élection présidentielle**, pour les recettes comme pour les dépenses. À cette

---

(1) À l’Assemblée nationale : propositions de loi de Mme Brigitte Barèges, n° 3562, juin 2011 et de Mme Marie-Jo Zimmermann, n° 1693, janvier 2014 et n° 2929, juillet 2015. Au Sénat : propositions de loi de M. Jean-Louis Masson, n° 39, octobre 2013 et n° 471, mai 2015 et de Mme Isabelle Debré, n° 677, septembre 2015.

(2) Compte rendu de la commission élargie consacrée à la mission « Administration générale et territoriale de l’État » ([http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions\\_elargies/cr/c010.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/cr/c010.asp)). Voir également la réponse du ministère de l’Intérieur (JO Sénat du 16 avril 2015) à la question écrite n° 14371 de M. Jean-Louis Masson (JO Sénat du 25 décembre 2014).



fin, une dérogation à l'article L. 52-4 du code électoral serait insérée au II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Ainsi, pour l'élection présidentielle de 2017, la prise en compte des recettes et des dépenses de campagne débiterait le 1<sup>er</sup> octobre 2016, au lieu du 1<sup>er</sup> avril 2016 selon le droit en vigueur. Pour que les candidats et les partis politiques disposent d'une claire visibilité sur les règles applicables, cette modification gagnerait à être définitivement adoptée avant cette dernière date.

## **2. Un dispositif supprimé par la commission des Lois, mais généralisé à l'ensemble des élections dans la proposition de loi ordinaire**

Sur proposition de M. Guy Geoffroy et de Mme Élisabeth Pochon, **la commission des Lois a supprimé le présent article.**

Au soutien de son amendement de suppression, Mme Élisabeth Pochon a fait valoir que « si l'abaissement à six mois de la durée de prise en compte des dépenses peut s'entendre et se justifier pour ce qui est des autres élections, ce dispositif semble peu opportun concernant l'élection présidentielle qui donne nécessairement lieu à des campagnes très longues, engagées bien en amont. En outre, une telle mesure reviendrait à faire l'impasse sur deux phénomènes d'importance que l'exigence de transparence de la vie publique impose pourtant de mieux prendre en compte : les primaires d'une part, et la tentation inflationniste des budgets de campagne qui s'est notamment observée lors de la dernière campagne présidentielle d'autre part ».

L'amendement de suppression de M. Guy Geoffroy a une motivation différente : son auteur est favorable à la réduction à six mois de la période couverte par les comptes de campagne lors du scrutin présidentiel, mais souhaite **généraliser cette mesure à l'ensemble des élections.**

**Des amendements ayant cet effet ont d'ailleurs été adoptés par votre Commission lors de la discussion de la proposition de loi ordinaire (article 1<sup>er</sup> A nouveau) <sup>(1)</sup>. En dépit même de la suppression du présent article, l'insertion de cette disposition de portée générale réduira à six mois la durée d'application de la législation sur les comptes de campagne, y compris pour l'élection présidentielle.**

\*

\* \*

*La Commission examine les amendements identiques CL13 de M. Guy Geoffroy et CL27 de Mme Élisabeth Pochon, tendant à supprimer l'article.*

---

(1) Voir ci-après.

**M. Philippe Gosselin.** Nous proposons de supprimer l'article 6, qui ne nous convient absolument pas.

Beaucoup d'entre nous partagent le diagnostic : l'obligation de retracer les recettes et les dépenses électorales dans le compte de campagne pendant une année entière présente de nombreux inconvénients. Nous sommes donc disposés à débattre d'une réduction de ce délai à six mois pour l'ensemble des scrutins.

Mais pourquoi réserver cette mesure à la seule élection présidentielle ? On peut éventuellement comprendre que vous écartiez son application à certains scrutins, monsieur le rapporteur, pour les raisons que vous avez évoquées en introduction. Mais il faut l'étendre, au minimum, aux élections législatives, car elles forment un bloc avec l'élection présidentielle depuis l'adoption du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral.

Philippe Houillon a développé d'excellents arguments à cet égard : du fait de la concomitance des deux scrutins, les candidats aux élections législatives sont amenés, de toute évidence, à participer aussi à la campagne présidentielle. Lors des réunions publiques, ils ne peuvent pas se mettre des œillères ou être schizophrènes au point de ne parler que du scrutin législatif sans évoquer le scrutin présidentiel ! Je ne vois pas comment on peut distinguer l'un de l'autre. Soyons cohérents.

En l'absence d'accord sur une extension de la mesure, au minimum, aux élections législatives, il faut, selon nous, la supprimer purement et simplement.

**Mme Marie-Jo Zimmermann.** Je suis surprise que vous n'ayez pas répondu à nos arguments, monsieur le rapporteur.

D'autre part, je comprends que l'élection présidentielle vous préoccupe particulièrement, mais, depuis le passage au quinquennat, les scrutins présidentiel et législatif sont liés, et on ne peut pas les dissocier, ainsi que l'a dit très justement Philippe Gosselin.

J'ai d'ailleurs déposé un amendement CL1 à la proposition de loi ordinaire, qui reprend la proposition de loi que j'avais déposée, au sujet des comptes de campagne des deux élections, en juillet 2015.

**M. René Dosière.** Un de nos collègues a dit tout à l'heure qu'une telle disposition pouvait être perçue comme avantageant le Président de la République en place.

Je rappelle la jurisprudence du Conseil constitutionnel – qui, sur ce point, n'a pas suivi la position de la CNCCFP : même candidat, le Président de la République continue d'exercer son mandat, ce dont il résulte que seules les manifestations évidemment électorales doivent être prises en compte. Ce fut le cas, lors de l'élection de 2012, du meeting de Toulon, organisé par l'Union pour

un mouvement populaire (UMP). Cette jurisprudence s'appliquera bien sûr au Président de la République actuel s'il est candidat.

**Mme Élisabeth Pochon.** L'amendement CL27 tend également à supprimer cet article 6. Il est vrai qu'il reprend une recommandation de la CNCCFP, et que la mesure proposée pourrait être efficace. Mais adopter maintenant cette disposition risquerait de laisser penser que nous avons quelque chose à cacher : elle ne me paraît donc pas opportune. On écarterait aussi les primaires. De plus, nous avons assisté à des hausses brutales des dépenses de campagne hors du délai de six mois lors des élections précédentes.

Nous proposons donc d'en rester à un délai d'un an.

**M. le rapporteur.** Par cohérence, j'émet un avis défavorable à ces amendements.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Sur ce point, monsieur le rapporteur, je redis que votre réflexion n'est pas aboutie, ou n'a pas été assez collective. Vous rateriez l'occasion de faire passer ce délai à six mois pour toutes les élections, et non pas seulement pour l'élection présidentielle. Ce serait ô combien plus sain. Je ne nie pas le risque d'éveiller la suspicion.

Vous rateriez également l'occasion de légiférer sur les compétitions internes qui sont maintenant organisées – par le Parti socialiste en 2011, par Les Républicains bientôt. Elles ne sont pas prévues par la législation, et il serait nécessaire de nous pencher sur ce sujet. À mon sens, les dépenses occasionnées par ces compétitions internes ne doivent pas être prises en compte dans les frais de campagne. Voilà un point qui devrait être tranché par la loi, et non par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Vous rateriez enfin – mais les délais rendent impossible d'agir maintenant, ce qui confirme que le chantier n'est pas terminé – l'occasion de régler les modalités de prise en considération des actions du Président de la République en place. Sa spécificité constitue une difficulté, quelle que soit la couleur politique de celui qui occupe ce poste. La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur ce point ne me paraît pas saine. Expliquer qu'un Président de la République s'exprime uniquement en tant que Président, et non en tant que candidat, c'est une imposture. Vous l'avez dit de Nicolas Sarkozy en 2012 ; nous le dirons en 2017. Tout cela pourrait le débat.

**M. René Dosière.** Cette objection a été écartée !

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Elle a été écartée par le Conseil constitutionnel, mais c'est bien nous qui écrivons la loi ! Nous devons mener une réflexion collective sur ce point. Nous risquons, sinon, d'alimenter les procès d'intention – justifiés ou pas – entre des forces démocratiques, et de faire ainsi le jeu de forces qui ne le sont pas toujours.

**M. le rapporteur.** Monsieur Lagarde, vous parlez d'occasions ratées ; mais la Commission aura tout à l'heure la possibilité d'adopter l'amendement CL5 avant l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi ordinaire, déposé par le groupe Les Républicains, qui prévoit d'étendre à toutes les élections la réduction à six mois de la période de prise en compte des dépenses électorales.

*La Commission adopte les amendements identiques CL13 et CL27.*

*En conséquence, l'article 6 est **supprimé** et les amendements CL8 de M. Lionel Tardy, CL38 et CL40 de M. Sergio Coronado, et CL45 du rapporteur, **tombent**.*

#### *Article 6 bis (nouveau)*

(art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel)

#### **Publicité mensuelle des dépenses électorales au cours de la campagne**

Introduit à l'initiative de votre rapporteur, cet article tend à **rendre publiques pendant la campagne, à intervalles réguliers, les dépenses engagées par les candidats à l'élection présidentielle.**

À compter du début de la période de comptabilisation des dépenses électorales <sup>(1)</sup>, **les candidats adresseront, chaque mois, la liste de leurs dépenses électorales à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), qui en assurera la publication régulière.**

Pour votre rapporteur, cette publication devrait être effectuée sur le site internet de la CNCCFP, en faisant apparaître, pour chaque dépense, sa nature, son montant et le nom ou la raison sociale du bénéficiaire. Ces données seraient librement réutilisables par les citoyens. Il reviendra au pouvoir réglementaire de préciser ce dispositif, notamment pour définir un plancher de dépenses à partir duquel la publicité s'appliquera, ainsi que les conditions d'anonymisation de certaines informations.

En revanche, cette publication mensuelle des dépenses électorales ne donnera lieu à aucun contrôle de la CNCCFP *pendant* la campagne : celui-ci continuera d'être effectué à *l'issue* de l'élection, une fois les comptes de campagne déposés.

Ce dispositif s'inspire :

– des recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO), qui a suggéré à la France en 2009 « d'examiner l'opportunité et la faisabilité

---

(1) Soit un an avant l'élection en droit positif et six mois avant l'élection en application de l'article 1<sup>er</sup> A introduit par votre Commission dans la proposition de loi ordinaire.

d'améliorer la publicité et la publication des comptes de campagne, y compris sur une base régulière au cours de celle-ci » (suggestion réitérée en 2014) <sup>(1)</sup> ;

– d'une proposition formulée par M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), dans son rapport *Renouer la confiance publique*, remis en janvier 2015. Ce dernier soulignait qu'une « telle publication permettrait à la fois de renforcer l'information des citoyens et d'offrir un moyen de contrôler, de manière décentralisée, la réalité de ces dépenses. Cette philosophie d'une veille citoyenne en période électorale n'est pas nouvelle et existe à l'étranger » <sup>(2)</sup>.

Une telle innovation :

– facilitera le contrôle *a posteriori* de la CNCCFP, en la tenant régulièrement informée, au fil de la campagne, des dépenses électorales des candidats, alors qu'elle doit aujourd'hui s'en remettre à la presse ou à ce que veulent bien lui indiquer les équipes de campagne ;

– améliorera la transparence financière de la campagne et favorisera, au cours de celle-ci, une forme de veille citoyenne.

\*

\* \*

*La Commission se saisit de l'amendement CL46 de M. le rapporteur, ainsi que du sous-amendement CL48 de M. Lionel Tardy.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement s'inspire d'une recommandation formulée par M. Jean-Louis Nadal, Président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, ainsi que par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe. Il tend à prévoir la publication pendant la campagne, à intervalles réguliers, des dépenses engagées par les candidats à l'élection présidentielle.

Une fois par mois, chaque candidat sera contraint d'informer la Commission nationale des comptes de campagne des dépenses engagées. En revanche, la Commission n'engagera le contrôle de ces dépenses qu'une fois saisie, après élection, du compte de campagne.

Les citoyens pourraient ainsi exercer leur vigilance en s'assurant que les dépenses qu'ils ont pu constater ont bien été déclarées. Le contrôle *a posteriori* en sera facilité.

---

(1) Transparence du financement des partis politiques, *rapport d'évaluation de la France, février 2009, p. 30 ; deuxième rapport de conformité intérimaire sur la France, décembre 2014, p. 16.*

(2) Renouer la confiance publique. *Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, janvier 2015, p. 95.*

**M. Philippe Houillon.** Nous avons assisté récemment à des dérapages qui justifient tout à fait l'idée d'une communication des dépenses au fur et à mesure, surtout si le contrôle n'est pas entamé tout de suite. En revanche, l'idée d'une publication me choque. Les candidats peuvent avoir des stratégies qu'ils ne souhaitent pas révéler, en particulier à leurs concurrents et adversaires. Cet amendement me semble aller trop loin : il faudrait même explicitement interdire la publication des déclarations.

**M. Lionel Tardy.** Le rapport Nadal faisait en effet une double proposition pour améliorer la transparence financière de l'élection présidentielle. La première est de mettre en place un accès en temps réel aux comptes des candidats pour les agents assermentés de la CNCCFP. Je l'ai reprise dans l'amendement CL4 avant l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi ordinaire, en l'appliquant non pas aux candidats mais aux partis politiques, car c'est là que se trouve la plus grosse brèche, à combler urgemment – d'autant que les moyens de la Commission des comptes de campagne sont restreints.

La seconde proposition du rapport Nadal est celle que le président Urvoas fait ici : une publication régulière, au cours de la campagne, des dépenses engagées.

Les deux sont peut-être complémentaires, mais j'ai une préférence pour la piste que j'ai avancée. L'idée présentée ici est séduisante, c'est vrai, mais la CNCCFP a-t-elle les moyens d'un contrôle au fil de l'eau ? De plus, je ne suis pas sûr que cette disposition soit applicable, notamment par les petits candidats. De plus, rien n'empêche de masquer certaines dépenses.

Si cet amendement est adopté, il faudra en tout cas que le Gouvernement augmente les moyens alloués à la CNCCFP, ce que nous sommes nombreux à réclamer régulièrement. Il faudra ensuite apporter des précisions, ce que soulignait le rapport Nadal : « Si une telle perspective était retenue, l'instauration d'un plancher des dépenses à prendre en compte et l'opportunité d'anonymiser certaines des informations rendues publiques devraient être envisagées. » Il est vrai surtout que rendre transparent l'achat d'un bureau, d'un fauteuil ou d'un timbre n'aurait pas grand sens. Ces précisions pourraient être apportées par décret en Conseil d'État. C'est le sens de cet amendement.

**M. le rapporteur.** Le sous-amendement est inutile pour les raisons que j'ai données tout à l'heure : la loi du 6 novembre 1962 renvoie déjà à un décret pour toutes les précisions nécessaires.

Par ailleurs, contrairement à ce que vous avancez, monsieur Tardy, la Commission nationale des comptes de campagne n'effectuera aucun contrôle au fil de l'eau. Elle contrôlera *a posteriori*. Cet amendement, reprenant une proposition de Jean-Louis Nadal, propose une publication des dépenses engagées afin que les citoyens vérifient qu'elles correspondent à ce qu'ils constatent sur le terrain.

**M. Philippe Gosselin.** Seront ainsi dévoilées les stratégies des candidats. C'est une vraie question.

**M. Philippe Houillon.** Vous ne répondez jamais, monsieur le rapporteur !

**M. le rapporteur.** La parole est libre, monsieur le député. Le rapporteur répond quand il pense devoir répondre.

*La Commission rejette le sous-amendement CL48.*

*Elle adopte ensuite l'amendement CL46.*

#### *Article 6 ter (nouveau)*

(art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel)

### **Publicité des concours financiers des partis politiques soutenant un candidat à l'élection présidentielle**

Introduit à l'initiative de Mme Élisabeth Pochon, suivant l'avis favorable de votre rapporteur, cet article vise à **renforcer la publicité des dépenses électorales engagées par les partis politiques au soutien d'un candidat à l'élection présidentielle.**

À l'heure actuelle, ces dépenses doivent être intégrées au compte de campagne du candidat, l'article L. 52-12 du code électoral prévoyant que « sont réputées faites pour son compte les dépenses exposées directement au profit du candidat et avec l'accord de celui-ci (...) par les partis et groupements politiques qui ont été créés en vue de lui apporter leur soutien ou qui lui apportent leur soutien ».

Toutefois, la réalité des concours financiers apportés à un candidat par un parti politique est souvent difficile à apprécier, qu'il s'agisse des dépenses directement payées par le parti ou, plus encore, des prestations de services ou des concours en nature (locaux, équipements, personnels). En outre, la publication au *Journal officiel* des comptes de campagne porte sur des données générales et agrégées, qui ne permettent ni de disposer du détail des dépenses financées par les partis, ni surtout de la ventilation parti par parti.

En conséquence, le présent article tend à **faire figurer dans le compte de campagne de chaque candidat à l'élection présidentielle une annexe précisant, pour chacun des partis ayant soutenu ce candidat, les dépenses, avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature financés par ce parti pour le compte du candidat.** Cette annexe sera **intégralement**

**publiée au *Journal officiel*, avec le compte**, dans le mois suivant l'expiration du délai limite de dépôt du compte <sup>(1)</sup>.

Cette publicité accrue permettra :

– d'améliorer l'information des citoyens sur la transparence des finances des partis ;

– de responsabiliser davantage les partis sur les soutiens qu'ils apportent à un candidat à l'élection présidentielle ;

– de faciliter et d'approfondir le contrôle des comptes de campagne par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

\*  
\* \*

*La Commission étudie l'amendement CL26 de Mme Élisabeth Pochon.*

**Mme Élisabeth Pochon.** Cet amendement vise à renforcer la transparence en organisant la publicité des dépenses électorales engagées par les partis politiques pour soutenir un candidat à l'élection présidentielle. À l'heure actuelle, ces dépenses sont intégrées au compte de campagne du candidat. La réalité des concours financiers apportés à un candidat par un parti politique est souvent difficile à apprécier, qu'il s'agisse des dépenses directement payées par le parti ou, plus encore, des prestations de services ou des concours en nature. En outre, la publication au *Journal officiel* des comptes de campagne ne porte que sur des données générales et agrégées, qui ne permettent ni de disposer du détail des dépenses financées par les partis, ni surtout de la ventilation par parti.

Cet amendement propose en conséquence de faire figurer en annexe du compte de campagne du candidat un document précisant, pour chacun des partis ayant soutenu ce candidat, les dépenses, avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature alloués. Cette annexe serait publiée au *Journal officiel*, avec le compte, dans le mois suivant l'expiration du délai limite de remise du compte.

**M. le rapporteur.** Avis favorable. Aujourd'hui, ces dépenses sont données de façon globale. Cette disposition permettrait de distinguer la part prise par chaque parti dans la campagne d'un candidat.

*La Commission adopte l'amendement.*

---

(1) En application du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, les comptes de campagne des candidats sont publiés par la CNCCFP au Journal officiel dans le mois suivant l'expiration du délai de dépôt de ces comptes.



*Article 6 quater (nouveau)*

(art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel)

**Assouplissement de la législation sur la propagande électorale dans la presse ou par affichage**

Introduit sur proposition de votre rapporteur et de M. Patrick Bloche, président de la commission des Affaires culturelles, cet article vise à assouplir, pour la seule élection présidentielle, les interdictions relatives à la propagande électorale par voie d'affichage et de presse.

Il permet aux candidats, dans des conditions qui seront précisées par décret en Conseil d'État, **de présenter et de défendre leur candidature et leur programme par voie d'affichage ou dans la presse**. Reprise de la rédaction actuelle de l'article L. 90 du code électoral <sup>(1)</sup>, cette formulation permet de proscrire toute appréciation négative à l'encontre d'un autre candidat ou d'une formation politique.

Le présent article déroge ainsi :

– au dernier alinéa de l'article L. 51 du code électoral, selon lequel « pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, tout affichage relatif à l'élection, même par affiches timbrées, est interdit en dehors de cet emplacement ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats, ainsi qu'en dehors des panneaux d'affichage d'expression libre lorsqu'il en existe ». En revanche, le présent article ne modifie en rien le dispositif existant d'affichage officiel sur des emplacements spéciaux réservés par l'autorité municipale <sup>(2)</sup> ;

– au premier alinéa de l'article L. 52-1 du même code, selon lequel « pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse (...) est interdite. ».

Le droit en vigueur en matière de propagande électorale fait de la France l'un des pays les plus stricts en Europe, ce qui restreint les possibilités ouvertes aux candidats pour faire campagne et pour promouvoir leur programme. Or, si un régime d'interdiction pouvait se comprendre lorsque les dépenses de campagne n'étaient pas plafonnées, les frais liés à l'achat d'espaces dans la presse ou à l'organisation d'une campagne d'affichage seront désormais intégrés aux comptes

---

(1) L'article L. 90 du code électoral rend passible d'une amende de 9 000 euros « tout candidat qui utilisera ou permettra d'utiliser son panneau d'affichage dans un but autre que la présentation et la défense de sa candidature et de son programme, pour son remerciement ou son désistement ». Par ailleurs, demeurera en vigueur, sans changement, l'article L. 52-16 du même code, selon lequel « Aucune forme de publicité commerciale ne peut être mise en œuvre à des fins électorales au profit d'un candidat ou d'une liste de candidats sans l'accord exprès du candidat, du responsable de la liste ou de leur représentant dûment qualifiés ».

(2) Premier et deuxième alinéas de l'article L. 51 du code électoral.

de campagne et soumis au plafond légal, respectant ainsi l'égalité entre les candidats. Les restrictions actuelles ont, de surcroît, d'autant moins de justification qu'elles coexistent avec un possible usage massif des réseaux sociaux, nouvelle forme de communication politique dont n'hésitent pas à user les candidats.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL47 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement, que j'ai déposé avec Patrick Bloche, Président et rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation, part de la constatation que notre réglementation est fondée sur une sédimentation d'interdictions. Il y a aujourd'hui un plafond de dépenses électorales ; d'autre part, les candidats ne peuvent pas utiliser leur argent comme bon leur semble. Est ainsi interdite, par exemple, la publication par les candidats d'annonces de réunions publiques. Pour prendre un exemple historique, en 1988, François Mitterrand avait publié sa *Lettre à tous les Français* dans tous les quotidiens : c'est aujourd'hui interdit.

Nous proposons donc d'assouplir les règles relatives à la propagande électorale par voie d'affichage et de presse.

**M. Philippe Gosselin.** Dans la mesure où nous avons supprimé l'article 6, la rédaction de cet amendement est-elle toujours cohérente avec l'ensemble de la proposition ? Ne voyez là aucune malice de ma part, c'est une simple question.

**M. le rapporteur.** Nous y avons veillé.

*La Commission adopte l'amendement.*

## CHAPITRE V

### **Horaires des opérations de vote**

#### *Article 7*

(art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel)

#### **Fermeture à 19 ou 20 heures des bureaux de vote lors de l'élection présidentielle**

Cet article tend à fixer, pour l'élection présidentielle, l'horaire de fermeture des bureaux de vote à 19 heures, avec de possibles dérogations locales jusqu'à 20 heures.

## **1. Une fermeture des bureaux de vote aujourd'hui échelonnée entre 18, 19 et 20 heures**

Actuellement, la fermeture des bureaux de vote intervient en principe à 18 heures, le préfet de département ayant néanmoins la faculté de retenir, dans certaines communes, un horaire plus tardif, qui ne peut excéder 20 heures.

Ces règles sont fixées par décret à chaque scrutin présidentiel : l'article 22 du décret 8 mars 2001 précité dispose que « les heures d'ouverture et de clôture du scrutin sont fixées par le décret de convocation des électeurs »<sup>(1)</sup> – sans rendre applicables à l'élection présidentielle les dispositions réglementaires de droit commun<sup>(2)</sup>.

Ainsi, lors du dernier scrutin présidentiel, l'article 3 du décret n° 2012-256 du 22 février 2012 portant convocation des électeurs pour l'élection du Président de la République prévoyait : « Le scrutin sera ouvert à 8 heures et clos à 18 heures (heures légales locales). Toutefois, pour faciliter aux électeurs l'exercice de leur droit de vote, les représentants de l'État dans les départements, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie pourront prendre des arrêtés à l'effet d'avancer ou de retarder, dans certaines communes ou circonscriptions administratives, l'heure d'ouverture ou de fermeture du scrutin. Le ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes, aura la faculté de faire de même pour certains bureaux de vote ouverts par les ambassades et postes consulaires. En aucun cas le scrutin ne pourra être clos après 20 heures (heure légale locale). Ces arrêtés seront publiés et affichés dans chaque commune, circonscription administrative, ambassade ou poste consulaire intéressé cinq jours au moins avant le jour du scrutin. »

En pratique, **la discordance des horaires de fermeture des bureaux de vote d'une commune à l'autre – entre 18, 19 et 20 heures – favorise la diffusion prématurée de résultats électoraux partiels ou d'estimations par sondage**, pourtant interdite par l'article L. 52-2 du code électoral<sup>(3)</sup> et par l'article 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la

---

(1) *Il en va de même des bureaux de vote ouverts à l'étranger (article 28 du décret n° 2005-1613 du 22 décembre 2005 portant application 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).*

(2) *Article R. 41 du code électoral : « Le scrutin est ouvert à huit heures et clos le même jour à dix-huit heures. Toutefois, pour faciliter aux électeurs l'exercice de leur droit de vote, les préfets pourront prendre des arrêtés à l'effet d'avancer l'heure d'ouverture du scrutin ou de retarder son heure de clôture dans certaines communes (...) ». Pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna, l'article R. 208 du code électoral précise que la durée du scrutin ne peut être inférieure à dix heures.*

(3) *« En cas d'élections générales, aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par la voie de la presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain. Il en est de même dans les départements d'outre-mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements concernés ».*

diffusion de certains sondages d'opinion <sup>(1)</sup>. Comme l'a souligné la « commission Jospin », « de nombreux sites Internet de médias étrangers, blogs ou réseaux sociaux diffusent, entre la fermeture des premiers bureaux de vote métropolitains à 18 heures et celle des derniers bureaux à 20 heures, des informations sur l'issue du scrutin. Ces indications sont fondées sur les estimations que les instituts de sondage réalisent à partir des premiers dépouillements partiels effectués dans les bureaux de vote qui ferment à 18 heures » <sup>(2)</sup>.

Pendant cette période de deux heures, des électeurs peuvent ainsi être influencés avant de se rendre aux urnes, au mépris du principe de sincérité du scrutin <sup>(3)</sup>. En 2012, de premières estimations étaient disponibles seulement quarante minutes après l'heure de fermeture des premiers bureaux de vote, soit largement plus d'une heure avant la clôture du scrutin à 20 heures.

## 2. Une fermeture des bureaux de vote désormais fixée à 19 ou 20 heures

Afin de lutter plus efficacement contre la diffusion prématurée de résultats partiels et de sondages, la solution *a priori* la plus simple serait d'harmoniser, dans l'ensemble de la France métropolitaine, l'horaire de fermeture des bureaux de vote. Toute la difficulté est cependant de déterminer quel pourrait être cet horaire unique :

– une fermeture de l'ensemble des bureaux de vote à 19 heures pourrait apparaître comme une solution équilibrée <sup>(4)</sup>. Elle risquerait néanmoins de réduire le niveau de participation dans les grandes villes, dans lesquelles les électeurs sont habitués à pouvoir voter jusqu'à 20 heures ;

– en vue de favoriser la participation électorale la plus large, une clôture du scrutin à 20 heures semblerait préférable, ainsi que l'a suggéré la « commission Jospin ». Une telle amplitude horaire serait cependant difficile à assurer dans les petites communes, dont les moyens humains et financiers sont limités.

Dans ces conditions, à défaut de pouvoir arrêter un horaire unique, **le présent article prévoit, lors de chacun des deux tours de l'élection présidentielle, une fermeture des bureaux de vote à 19 heures *au plus tôt*.**

---

(1) « La veille de chaque tour de scrutin ainsi que le jour de celui-ci, sont interdits, par quelque moyen que ce soit, la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage (...).

« L'interdiction ne s'applique pas aux opérations qui ont pour objet de donner une connaissance immédiate des résultats de chaque tour de scrutin et qui sont effectuées entre la fermeture du dernier bureau de vote en métropole et la proclamation des résultats ».

(2) Rapport précité.

(3) En 2012, le Conseil constitutionnel a cependant jugé que « la divulgation d'estimations ou de résultats partiels du scrutin avant la clôture de ce dernier (...), pour regrettable qu'elle soit, ne saurait être regardée, en l'espèce, comme ayant exercé une influence déterminante sur le résultat du scrutin ; (...) par suite, le grief tiré de l'atteinte à la sincérité du scrutin doit être écarté » (décision n° 2012-154 PDR du 10 mai 2012 portant proclamation des résultats de l'élection du Président de la République).

(4) Voir par exemple, en ce sens, la proposition de loi visant à protéger la sincérité des scrutins nationaux et la confiance des électeurs, présentée par M. Philippe Dallier, n° 641, juillet 2012.

Un II *bis*, dont la rédaction s'inspire des dispositions réglementaires précitées, serait inséré à l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, disposant que le scrutin est en principe ouvert à 8 heures et clos à 19 heures (heure légale locale).

**Toutefois, pour faciliter l'exercice du droit de vote dans certaines communes ou circonscriptions administratives, ces horaires pourront être aménagés par l'autorité administrative** (le représentant de l'État dans les départements métropolitains et d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie ; le ministre des Affaires étrangères dans les bureaux de vote ouverts à l'étranger) :

– l'horaire d'ouverture pourra être avancé ;

– **l'horaire de clôture pourra être repoussé à 20 heures.**

En conséquence, **le présent article réduira à une heure, au lieu de deux heures aujourd'hui, l'écart entre les premières (à 19 heures) et les dernières (à 20 heures) fermetures de bureaux de vote.**

Moins radicale que l'instauration d'un horaire unique de fermeture, cette modification représentera néanmoins un changement important : en 2012, 74 % du corps électoral a voté dans des bureaux fermant à 18 heures, 4 % dans des bureaux fermant à 19 heures et 22 % dans des bureaux fermant à 20 heures <sup>(1)</sup>.

Une telle solution est recommandée tout à la fois par :

– la Commission nationale de contrôle de la campagne présidentielle, pour qui « cette solution intermédiaire constituerait déjà une avancée importante », dès lors que l'« on peut penser que les premières estimations ne seraient pas susceptibles d'être diffusées significativement avant l'heure de fermeture des derniers bureaux de vote » <sup>(2)</sup> ;

– la Commission des sondages, selon laquelle « un intervalle d'une heure présenterait le double avantage de permettre l'établissement d'estimations à partir des résultats recueillis auprès de "bureaux tests" tout en évitant la possibilité d'en divulguer massivement la teneur avant la clôture du scrutin » <sup>(3)</sup> ;

– le CSA, qui, à défaut d'un horaire unique de fermeture, estime que « cette option présenterait l'avantage de limiter l'effort que devraient consentir les

---

(1) Source : Commission nationale de contrôle, rapport précité.

(2) Rapport précité. Dans le même sens, le Club des juristes écrit : « les instituts de sondage mettent environ vingt minutes pour produire une estimation issue de bureaux-tests. Par conséquent, les premières indications ne seraient guère connues, pour le lecteur de pages Internet produites par un diffuseur étranger, avant 19 heures 45 » (rapport précité).

(3) La commission des sondages face aux élections présidentielles et législatives de 2012.

petites communes par rapport à une fermeture uniforme à 20 heures, de préserver la participation dans les grandes agglomérations et de réduire les risques de divulgation des estimations de résultats sur internet et les réseaux sociaux, tout en sauvegardant la capacité des sociétés de sondage à produire des estimations fiables dès la fermeture des derniers bureaux de vote » <sup>(1)</sup> ;

– le Conseil constitutionnel, selon lequel, « à défaut d’uniformisation complète, une réduction de deux heures à une heure de l’écart entre les heures de clôture du scrutin, apparaît raisonnablement envisageable » <sup>(2)</sup>.

\*

\* \*

*La Commission adopte l’article 7 sans modification.*

## CHAPITRE VI Dispositions électorales applicables à l’étranger

### Article 8

(art. 9 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)

#### **Inscription des Français de l’étranger sur les listes électorales**

Cet article modifie les règles régissant l’inscription des Français de l’étranger sur les listes électorales.

#### **1. La possible double inscription des Français de l’étranger sur les listes électorales consulaires et sur les listes électorales en France**

Pour prendre part à l’élection présidentielle, les Français établis hors de France ont le choix entre :

– **voter à l’étranger dans un bureau de vote ouvert auprès de leur ambassade ou poste consulaire** (personnellement ou par procuration). Cela suppose l’**inscription de l’électeur sur une liste électorale consulaire**, soit après en avoir fait la demande expresse, soit après s’être inscrit sur le registre des Français établis hors de France. En effet, l’inscription sur le registre entraîne de plein droit, sauf opposition de l’électeur, son inscription sur la liste électorale consulaire <sup>(3)</sup>. À l’heure actuelle, sur un total d’environ 2,5 millions de Français

---

(1) Propositions de septembre 2015 précitées.

(2) Décision n° 2012-155 PDR du 21 juin 2012 précitée.

(3) Article 4 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.

résidant à l'étranger, 1 680 594 figurent sur le registre mondial des Français établis hors de France <sup>(1)</sup> et 1 191 970 sur les listes électorales consulaires <sup>(2)</sup> ;

– **voter en France dans la commune sur la liste électorale de laquelle ils sont inscrits** (personnellement ou par procuration). En plus des conditions habituelles d'inscription sur les listes électorales <sup>(3)</sup>, les personnes figurant sur le registre des Français établis hors de France peuvent, sur leur demande, être inscrites sur la liste électorale de la commune de leur naissance, de leur dernier domicile ou de leur dernière résidence (à condition que celle-ci ait été d'au moins six mois) <sup>(4)</sup>, de la commune où est né, est inscrit ou a été inscrit un de leurs ascendants, de la commune où est inscrit ou a été inscrit un de leurs parents jusqu'au quatrième degré ou de la commune dans laquelle est inscrit leur conjoint <sup>(5)</sup>.

**Certains Français de l'étranger – au nombre de 475 712 au 23 novembre 2015 – sont donc inscrits à la fois sur une liste électorale consulaire et sur une liste électorale en France** <sup>(6)</sup>. Dans ce cas, l'électeur doit choisir entre exercer son droit de vote à l'étranger ou en France. En application de 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 <sup>(7)</sup>, ce choix vaut :

– pour tous les scrutins qui se déroulent en partie à l'étranger, à savoir les élections présidentielles, législatives et européennes et les référendums ;

– durant toute l'année pendant laquelle la liste électorale concernée est en vigueur. Chaque année, jusqu'au dernier jour ouvrable du mois de décembre, l'électeur peut donc modifier son choix. À défaut d'usage de ce droit d'option, « il est réputé vouloir exercer son droit de vote à l'étranger » <sup>(8)</sup>.

---

(1) *Au 31 décembre 2014 (source : Rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France, 2015). L'inscription sur le registre est facultative, mais intervient automatiquement lorsque le Français établi hors de France effectue une formalité administrative (par exemple une demande de carte nationale d'identité ou de passeport) requérant la production des justificatifs de son identité, de sa nationalité et de sa résidence habituelle (article 6 du décret n° 2003-1377 du 31 décembre 2003 relatif à l'inscription au registre des Français établis hors de France).*

(2) *Au 23 novembre 2015 (source : ministère des Affaires étrangères).*

(3) *Article L. 11 du code électoral.*

(4) *Il est possible d'être juridiquement « domicilié » à une adresse tout en « résidant » effectivement à une autre.*

(5) *Articles L. 12 et L. 14 du code électoral.*

(6) *À la même date, 716 258 Français étaient inscrits sur les seules listes consulaires et ne sont donc pas concernés par le présent article. Par ailleurs, certains Français établis hors de France – dont le nombre total n'est pas disponible – sont inscrits sur une liste électorale uniquement dans une commune en France.*

(7) *L'économie générale de cet article résulte de la loi organique n° 2005-821 du 20 juillet 2005 modifiant la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.*

(8) *Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2005-1613 du 22 décembre 2005 portant application 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.*

Afin d'éviter tout double vote, le choix de l'électeur est mentionné sur la liste électorale du lieu où il n'est pas admis à participer au scrutin, c'est-à-dire :

– sur la liste électorale de sa commune de rattachement en France, s'il a décidé de voter à l'étranger<sup>(1)</sup>. Dans ce cas, l'électeur ne peut voter en France qu'aux élections locales (municipales, intercommunales, départementales et régionales). Au 23 novembre 2015, ce choix avait été fait par 88 % (418 677 électeurs) des « double inscrits » ;

– sur la liste électorale consulaire, s'il a décidé de voter en France. Dans ce cas, l'électeur ne peut voter à l'étranger qu'aux élections consulaires<sup>(2)</sup>. Au 31 décembre 2014, ce choix était le fait de 12 % (57 035 électeurs) des « double inscrits ».

## 2. Des règles en vigueur source de difficultés

La possible double inscription sur les listes électorales des Français de l'étranger a suscité des difficultés lors des élections présidentielles de 2007 et de 2012.

**Dans les deux cas, des Français inscrits sur les listes électorales consulaires, rentrés en France, pensaient – à tort – pouvoir voter dans la commune française sur la liste électorale de laquelle ils étaient inscrits.** Or, ainsi que votre rapporteur l'a indiqué, lorsqu'un électeur a opté pour le vote à l'étranger, son droit de vote en France ne peut plus s'exercer lors d'un scrutin national tant que son nom apparaît sur la liste électorale consulaire. Même en cas de retour définitif en France, la radiation des listes consulaires n'est pas automatique, mais suppose une demande expresse : à supposer que l'électeur n'ait pas omis de signaler son départ à son consulat, sa désinscription du registre des Français établis hors de France n'entraîne pas la radiation de plein droit de la liste électorale consulaire.

Lors de l'élection présidentielle de 2012, entre 20 000 et 25 000 expatriés revenus en France ont cru et affirmé, souvent de bonne foi, avoir été inscrits en méconnaissance de cause sur la liste électorale consulaire en tant que votants à l'étranger ou avoir supposé que le simple fait qu'ils aient quitté leur ancien pays de résidence suffisait à rétablir leur droit de voter dans une commune française.

De nombreux recours contentieux ont été formés auprès du tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris, compétent en matière d'inscriptions et de radiations sur les listes électorales consulaires. Toutefois, la plupart des dossiers n'ayant pu être traités par la voie judiciaire, **le Conseil**

---

(1) L'article 20 du décret du 22 décembre 2005 précité dispose que « le maire porte en rouge sur la liste électorale la mention : "vote à l'étranger pour tous les scrutins dont la loi électorale prévoit qu'ils se déroulent en partie à l'étranger" ».

(2) C'est-à-dire aux élections des conseils consulaires, créés par la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.



**constitutionnel a autorisé, en liaison avec le ministère de l'Intérieur, la mise en place d'une procédure exceptionnelle et dérogatoire**, qui a permis à environ 10 000 électeurs rentrés en France d'exercer leur droit de vote <sup>(1)</sup>.

Dans ses observations sur l'élection présidentielle de 2012, le Conseil constitutionnel rappelle qu'un problème identique s'était posé en 2007 : « la répétition du même dispositif d'urgence, qui souligne l'acuité des difficultés rencontrées, ne saurait constituer une solution pérenne. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel invite les pouvoirs publics à une réflexion globale sur le dispositif retenu qui autorise l'inscription simultanée d'un même électeur sur deux listes électorales, municipale en France et consulaire à l'étranger ».

Loin de n'être que technique, l'enjeu est aussi politique : lors d'une élection qui s'avérerait particulièrement serrée, les quelques 25 000 suffrages en cause pourraient influencer sur les équilibres du premier tour, voire sur le résultat final du scrutin.

### **3. Le texte initial du présent article : la suppression de la double inscription dès 2017**

En vue de remédier aux difficultés rencontrées en 2007 et 2012, **le présent article propose de mettre fin à la possibilité, pour les Français établis hors de France, de s'inscrire à la fois sur une liste électorale consulaire et sur une liste électorale dans une commune française**. Corrélativement, le droit d'option aujourd'hui prévu à l'article 8 de la loi organique du 31 janvier 1976 précitée serait supprimé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 (**II** du présent article) <sup>(2)</sup>.

La suppression de la double inscription est préconisée par l'Inspection générale de l'administration (IGA) dans son rapport *Moderniser l'organisation des élections*, publié en 2014, au motif que « le processus d'inscription et de radiation sur les listes pour les Français de l'étranger est inintelligible pour le citoyen ».

L'électeur résidant hors de France aura ainsi le choix entre :

– s'inscrire sur la **liste électorale d'une commune française** et voter en **France** lors de l'ensemble des scrutins, nationaux (élections présidentielle, des

---

(1) Ainsi que l'expose le Conseil constitutionnel dans ses observations sur l'élection présidentielle de 2007 (décision n° 2012-155 PDR du 21 juin 2012 précitée), les personnes affirmant être indûment inscrites comme « votant à l'étranger » sur la liste d'émargement de leur commune de rattachement ont dû attester sur l'honneur :

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

(2) Des mesures de coordination, pour l'élection des députés par les Français établis hors de France et pour les élections européennes, sont prévues à l'article 3 de la proposition de loi ordinaire (voir infra).

députés d'une circonscription en France, européennes, référendums) et locaux (élections municipales, intercommunales, départementales et régionales). Il ne pourra, en revanche, prendre part ni à l'élection des députés des Français établis hors de France, ni à l'élection des conseillers consulaires ;

– s'inscrire sur une **liste électorale consulaire** et voter **à l'étranger** lors de l'ensemble des scrutins nationaux (élections présidentielle, des députés des Français établis hors de France, européennes, référendums) et des élections consulaires. Il ne pourra alors pas voter aux élections locales (municipales, intercommunales, départementales et régionales), qui ne se déroulent qu'en France.

Cette réforme s'appliquerait dès les élections – présidentielle et législatives – de 2017 : en application du **I** du présent article, **d'ici au 31 décembre 2016, tout électeur inscrit à la fois sur une liste électorale consulaire et sur une liste électorale d'une commune française devra choisir la liste sur laquelle il souhaite maintenir son inscription**. Ce choix entraînera sa radiation d'office de l'autre liste.

En l'absence de choix au 31 décembre 2016, l'électeur serait radié d'office de la liste électorale consulaire. Cette solution, préférée à la radiation d'office de la liste en France, est justifiée par deux considérations :

– d'une part, elle n'entraîne la privation du droit de vote et d'éligibilité qu'à une seule élection (celle des conseils consulaires, dont les attributions sont consultatives) ;

– d'autre part, les électeurs qui ne pourraient pas se déplacer physiquement dans leur commune pour voter en France peuvent recourir à une procuration plus facilement qu'avant. Le décret n° 2015-1206 du 30 septembre 2015 a, en effet, simplifié la procédure de transmission des procurations de vote établies hors de France, en permettant de les adresser aux mairies sous forme dématérialisée (par télécopie ou courrier électronique).

Un décret en Conseil d'État précisera les modalités de mise en œuvre du mécanisme d'option ouvert, jusqu'au 31 décembre 2016, aux Français établis hors de France. Il reviendra au ministère des Affaires étrangères de prendre toutes les mesures d'information nécessaires.

#### **4. Les modifications apportées par votre commission des Lois : la suppression de la double inscription renvoyée après 2017**

Sur proposition de Mme Élisabeth Pochon, suivant l'avis favorable de votre rapporteur, **la commission des Lois a renoncé à supprimer dès 2017 la possibilité de double inscription** des Français de l'étranger sur les listes électorales.

Une telle suppression sera plus facile à mettre en œuvre dans le cadre de la réforme d'ensemble de la gestion des listes électorales, qui fait l'objet de trois propositions de loi (deux organiques et une ordinaire) déposées par Mme Élisabeth Pochon et M. Jean-Luc Warsmann le 10 décembre 2015 <sup>(1)</sup>.

Cette réforme entrera en vigueur au plus tard le 31 décembre 2018 et, en tout état de cause, après les échéances électorales de 2017, en raison de l'ampleur des aménagements réglementaires, techniques et administratifs requis. Elle aura notamment pour effet de supprimer la faculté dont bénéficient les Français de l'étranger de s'inscrire à la fois sur une liste consulaire et sur une liste communale française.

Dans l'attente de cette suppression, le présent article, tel que modifié par votre Commission, se borne à prévoir que, par parallélisme avec l'inscription automatique des Français inscrits sur le registre des Français établis hors de France <sup>(2)</sup>, **la radiation du registre entraîne, sauf opposition de la personne concernée, sa radiation de plein droit de la liste électorale consulaire.**

Cette mesure, au nombre de celles suggérées par le Conseil constitutionnel pour réduire les cas de double inscription sur les listes électorales <sup>(3)</sup>, entrera en vigueur immédiatement. Elle devrait ainsi contribuer à limiter la réapparition en 2017 des difficultés de vote connues en 2007 et 2012 par nos compatriotes revenus de l'étranger.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL28 de Mme Élisabeth Pochon.*

**Mme Élisabeth Pochon.** Cet amendement vise à ce que la radiation d'un citoyen du registre des Français établis hors de France entraîne de plein droit la même opération sur la liste électorale consulaire, sauf opposition de sa part.

**M. Sergio Coronado.** Les inscriptions au registre ne sont pas annuelles, mais valent pour quatre ans ; dans les faits, personne ne procède à des radiations

---

(1) Proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales n° 3336 ; proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France n° 3337 ; proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales n° 3338. Ces trois propositions s'inscrivent dans le prolongement du rapport d'information de Mme Élisabeth Pochon et M. Jean-Luc Warsmann, au nom de la commission des Lois, sur les modalités d'inscription sur les listes électorales (n° 2473, décembre 2014).

(2) Article 4 de la loi organique du 31 janvier 1976 précitée.

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

« – l'inscription d'office sur une liste électorale consulaire d'une personne immatriculée au consulat ;

« – le traitement non automatique de la procédure inverse, à savoir le maintien sur une liste électorale consulaire d'une personne n'étant plus immatriculée dont la radiation de la liste n'interviendrait qu'après une demande en ce sens » (décision n° 2012-155 PDR du 21 juin 2012 précitée).

du registre car les gens quittent le pays sans en informer le poste consulaire. Comme l'a rappelé mon collègue Frédéric Lefebvre, les postes procèdent au nettoyage des listes électorales à une fréquence très irrégulière, si bien que le croisement entre les listes consulaires et les listes communales s'opère difficilement. La réflexion sur ce sujet doit se poursuivre. De nombreux Français résidant à l'étranger restent attachés à leur inscription sur des listes électorales leur permettant de participer aux élections municipales, départementales et régionales des endroits de France dont ils sont originaires. À terme, je souhaiterais que l'on institue le principe de l'inscription unique car je privilégie la citoyenneté de résidence, mais la situation n'est pas encore mûre pour franchir ce pas. En effet, les postes diplomatiques n'effectuent pas un bon travail dans ce domaine, et les citoyens établis à l'étranger ne bénéficient pas d'une information complète. Je suis donc réservé sur le fait de devoir trancher cette question ici et maintenant.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 8 est ainsi rédigé et les amendements CL39 de M. Sergio Coronado, et CL14 et CL15 de M. Philip Cordery, tombent.*

#### Article 9

(art. 10 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République)

#### **Autorisation de la propagande électorale à l'étranger dans l'ensemble des États**

Cet article vise à autoriser la propagande électorale à l'étranger, sans discrimination entre les États, lors des scrutins présidentiels.

La propagande électorale à l'étranger est régie par l'article 10 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République. Depuis sa modification par une loi organique de 2005 <sup>(1)</sup>, cet article fait coexister deux régimes :

– **dans les pays membres de l'Union européenne (UE) ou partie à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), la propagande électorale est autorisée ;**

– **dans les autres pays, la propagande électorale est interdite**, à l'exception, d'une part, de l'envoi ou de la remise aux électeurs des circulaires et bulletins de vote des candidats effectués par les ambassades et les postes consulaires et, d'autre part, de l'affichage offert aux candidats à l'intérieur des

---

(1) Loi organique n° 2005-821 du 20 juillet 2005 modifiant la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République. Avant cette loi organique, la propagande électorale à l'étranger était interdite, sans distinction entre les États.

locaux des ambassades et des postes consulaires et des bureaux de vote ouverts dans d'autres locaux.

Quoiqu'elle n'ait pas suscité de remarque de la part du juge constitutionnel <sup>(1)</sup>, cette distinction entre deux catégories de pays est régulièrement contestée, en particulier par la Commission nationale de contrôle de la campagne pour l'élection présidentielle. Dans son rapport précité de 2012, celle-ci considère que « les exigences de la liberté d'expression, garantie par la Convention européenne des droits de l'homme, ne sauraient, à l'égard de candidats et citoyens français, dépendre du point de savoir si le pays étranger dans lequel on fait campagne est ou non partie à cette convention. Pour la commission, le respect de l'exercice de la liberté d'expression commande au droit français d'autoriser la propagande à l'étranger sans aucune discrimination entre les pays. La seule limite susceptible d'être mise au droit de faire campagne à l'étranger, à l'intention des Français qui y votent, réside pour la commission dans la législation du pays hôte qui doit en tout état de cause être respectée ».

Suivant cette recommandation, le présent article tend à supprimer l'article 10 de la loi organique du 31 janvier 1976 précitée, ce qui revient à **autoriser, par principe, la propagande électorale à l'étranger dans l'ensemble des États lors de l'élection présidentielle.**

Seules deux limites demeureront :

– les interdictions, par le code électoral, de certaines formes de propagande (voir ci-après le commentaire de l'article 10 de la présente proposition de loi organique) ;

– le respect de la législation de l'État concerné.

L'autorisation de la propagande à l'étranger pour l'élection présidentielle apparaît comme le prolongement logique d'une solution déjà retenue :

– pour l'élection des députés par les Français de l'étranger. La loi n° 2011-411 du 14 avril 2011 ratifiant l'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France n'interdit pas, en effet, la propagande électorale à l'étranger <sup>(2)</sup> ;

– pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE). L'article 174 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a supprimé le double régime de propagande électorale à l'étranger (interdite dans les seuls États hors UE et

---

(1) *Décision n° 2005-518 DC du 13 juillet 2005*, Loi organique modifiant la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

(2) *Voir, en particulier, les articles L. 330 et L. 330-6 du code électoral.*

hors CEDH), qui était identique à celui en vigueur pour l'élection présidentielle <sup>(1)</sup> ;

– pour l'élection des conseillers consulaires, pour laquelle la propagande à l'étranger n'est pas interdite par la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 9 sans modification.*

#### *Article 10*

(art. 11 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)

#### **Extension aux campagnes à l'étranger de l'interdiction de certaines formes de propagande électorale**

Cet article tend à **compléter les interdictions à l'étranger de certaines formes de propagande électorale lors de l'élection présidentielle.**

À l'heure actuelle, l'article 11 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 rend applicables à l'étranger :

– l'interdiction de la distribution de bulletins, de circulaires et d'autres documents, ainsi que de la diffusion par voie électronique de messages de propagande, à partir de la veille du scrutin à zéro heure (article L. 49 du code électoral) ;

– l'interdiction de la distribution par « tout agent de l'autorité publique ou municipale » de bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats (article L. 50 du même code) ;

– l'interdiction de la publicité commerciale (dans la presse écrite ou par voie audiovisuelle) et des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité dans les six mois précédant le scrutin (article L. 52-1 du même code).

En revanche, d'autres formes de propagande électorale interdites sur le territoire national, y compris lors de l'élection présidentielle <sup>(2)</sup>, ne le sont pas lorsque la campagne est menée à l'étranger. Le présent article vise à remédier à

---

(1) Depuis la loi n° 2005-822 du 20 juillet 2005 ayant modifié l'article 5 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger. Les membres de l'AFE sont désormais élus au suffrage universel indirect, par les conseillers consulaires, en application de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

(2) En application du premier alinéa du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée.

cette dissymétrie, en complétant l'article 11 de la loi organique du 31 janvier 1976 précitée, afin d'y ajouter :

– **l'interdiction, à partir de la veille du scrutin à zéro heure, de procéder à des appels téléphoniques en série afin d'inciter les électeurs à voter pour un candidat** (pratique du *phoning*, proscrite par l'article L. 49-1 du code électoral) ;

– **l'interdiction de mettre en place un numéro de téléphone gratuit à l'usage des électeurs dans les six mois précédant le mois de l'élection** (article L. 50-1 du même code).

Interdire ces deux types de pratiques à l'étranger pendant la campagne présidentielle est d'autant plus justifié que tel est déjà le cas pour la campagne des élections législatives (article L. 330 du code électoral).

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 10 sans modification.*

## CHAPITRE VII Dispositions finales

### Article 11

(art. 4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel)

### **Actualisation des dispositions du code électoral applicables à l'élection présidentielle**

Cet article tend à **actualiser le renvoi aux dispositions du code électoral applicables à l'élection présidentielle**.

Le II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel renvoie, pour l'organisation des opérations électorales, à une série d'articles du code électoral ayant valeur de loi ordinaire. Toutefois, les modifications de ces articles postérieures au moment où le législateur organique a procédé à ce renvoi ne sont pas applicables à l'élection présidentielle : selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les dispositions ordinaires auxquelles a renvoyé une loi organique sont « cristallisées » à la date d'adoption définitive de cette loi organique <sup>(1)</sup>.

C'est pourquoi l'article 4 de la loi du 6 novembre 1962, régulièrement modifié par le législateur organique, précise la date de rédaction dans laquelle les

---

(1) Voir, par exemple, la décision n° 2014-689 DC du 13 février 2014, Loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, *considérant* 12.

dispositions ordinaires du code électoral sont applicables à l'élection présidentielle <sup>(1)</sup>. La dernière actualisation remonte à la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Le présent article actualise ce renvoi à la date de publication de la future loi organique issue de la présente proposition. Cela aura pour effet de rendre applicables à l'élection présidentielle :

– les dispositions de l'article L. 65 du code électoral selon lesquelles les votes blancs sont désormais décomptés séparément des bulletins nuls (sans être pour autant intégrés dans les suffrages exprimés), en application de la loi n° 2014-172 du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections ;

– les nouvelles dispositions prévues aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de la proposition de loi ordinaire de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle (voir ci-après), qui permettent à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) de recruter des experts (article L. 52-14 du code électoral) et qui harmonisent les sanctions pénales réprimant la divulgation prématurée, les jours de vote, de résultats partiels ou d'estimations réalisées par sondage (articles L. 89 et L. 90-1 du même code).

\*  
\* \*

*La Commission adopte l'article 11 sans modification.*

*Article 12 (supprimé)*  
**Gage financier**

Cet article visait à assurer la recevabilité financière de la présente proposition de loi organique.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL50 du Gouvernement.*

**M. le rapporteur.** J'émet un avis favorable à l'adoption de cet amendement par lequel le Gouvernement propose de lever le gage en supprimant l'article.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 12 est supprimé.*

---

(1) Il en va de même des dispositions auxquelles renvoie 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.



*La Commission **adopte** ensuite l'ensemble de la proposition de loi organique **modifiée**.*

\*

\* \*

*La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.*



## EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

*Article 1<sup>er</sup> A (nouveau)*  
(art. L. 52-4 du code électoral)

### **Réduction à six mois de la période couverte par les comptes de campagne à l'ensemble des élections**

Introduit sur proposition de Mme Marie-Jo Zimmermann, de M. Guy Geoffroy et de M. Jean-Christophe Lagarde, cet article **réduit à six mois, au lieu d'un an, la période durant laquelle sont comptabilisées les recettes et les dépenses électorales ayant vocation à figurer dans les comptes de campagne des candidats à une élection.**

Cette modification étant inscrite à l'article L. 52-4 du code électoral, elle s'applique à l'ensemble des élections, y compris l'élection présidentielle <sup>(1)</sup>.

Sur cette question, votre rapporteur renvoie à son commentaire de l'article 6 de la proposition de loi organique, supprimé par votre Commission, qui visait à appliquer cette mesure au seul scrutin présidentiel.

\*  
\* \*

*La Commission examine les amendements identiques CL1 de Mme Marie-Jo Zimmermann, CL5 de M. Guy Geoffroy et CL12 de M. Jean-Christophe Lagarde.*

**M. le rapporteur.** Je suis défavorable à ces amendements, par cohérence avec la position que j'ai défendue lors de l'examen de la proposition de loi organique.

**M. Philippe Gosselin.** Il est bon que le délai de six mois s'attache à l'ensemble des scrutins. Nul ne contestait cette évolution, mais elle devait s'appliquer à toutes les élections, comme le recommandaient le Conseil constitutionnel et la CNCCFP.

*La Commission adopte les amendements.*

---

(1) À laquelle l'article L. 52-4 du code électoral est applicable en application du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée.

*Article 1<sup>er</sup>*

(art. L. 52-14 du code électoral)

**Possibilité pour la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de recourir à des experts**

Cet article vise à **permettre à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) de recruter des experts.**

La possibilité, pour la CNCCFP, de recourir à des experts était initialement prévue à l'article L. 52-14 du code électoral, créé par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques. Elle n'a, toutefois, pas été reprise lors de la modification de cet article par l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale.

En rétablissant cette possibilité, le présent article tend à **renforcer les moyens d'investigation de la CNCCFP**, en lui permettant de disposer d'éléments d'appréciation sur certaines dépenses de campagne difficiles à évaluer, telles que l'impression de documents ou l'organisation de réunions publiques.

Suggérée par la CNCCFP, cette mesure est également préconisée par M. Romain Colas dans son rapport d'information sur l'évaluation de la pertinence des dispositions législatives et réglementaires relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques, qui recommande « d'améliorer les capacités d'expertise propres de la CNCCFP, par exemple grâce au recrutement ponctuel d'experts à même d'évaluer la justesse du coût des services et prestations retracés dans les comptes de campagne, notamment dans le cadre de l'élection présidentielle » <sup>(1)</sup>.

\*

\* \*

*La Commission étudie l'amendement CL2 de Mme Cécile Untermaier.*

**Mme Cécile Untermaier.** L'article 1<sup>er</sup> a pour objet de permettre à la CNCCFP de recruter des experts. Cet amendement vise à garantir leur impartialité, en laissant le soin au pouvoir réglementaire, par un décret en Conseil d'État, de fixer les conditions de leur désignation, et à permettre le concours d'autorités administratives indépendantes (AAI), telles que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Il convient tout d'abord de ne pas alourdir la charge du Conseil d'État. En outre, s'agissant des AAI, nous avons auditionné le président de la CNCCFP, M. François Logerot, qui n'a pas formulé de demande en la matière.

---

(1) Rapport au nom de la commission des Finances, n° 2979, juillet 2015.

**Mme Cécile Untermaier.** Comment sera organisé le recours aux experts ? La procédure sera-t-elle encadrée ?

**M. le rapporteur.** La CNCCFP choisit les experts, mais ceux-ci n'ont pas de pouvoir décisionnaire.

**Mme Cécile Untermaier.** Dans quelles conditions la CNCCFP décidera-t-elle d'avoir recours à un expert pour l'examen d'un compte de campagne plutôt que pour un autre ?

**M. le rapporteur.** Elle le fait, comme toutes les AAI, selon les modalités qui lui sont propres.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CL8 de M. René Dosière.*

**M. René Dosière.** Comme nous l'a expliqué le président Logerot, le recours à des experts visera à apprécier le coût de certaines prestations, notamment télévisuelles, des candidats. La CNCCFP s'interrogera ainsi sur la réalité du montant des factures qui lui seront soumises, et il me paraît opportun de préciser que telle est l'intention du législateur afin de conforter l'action de la CNCCFP.

**M. le rapporteur.** Je partage votre argument, monsieur Dosière, mais je crains que la rédaction de votre amendement ne soit restrictive, car elle interdirait à la CNCCFP de faire appel à des experts dans l'exercice de sa mission de contrôle des comptes des partis politiques, en limitant cette faculté au contrôle des dépenses électorales. Or j'imagine que vous souhaitez qu'ils puissent aider la CNCCFP dans l'ensemble de ses actions...

**M. Dominique Raimbourg, président.** Monsieur Dosière, je vous suggère de retirer votre amendement, de le réécrire et de le représenter dans le cadre de la réunion prévue à l'article 88 du Règlement.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission adopte l'article 1<sup>er</sup> sans modification.*

#### *Article 2*

(art. L. 89 et L. 90-1 du code électoral)

### **Harmonisation des sanctions pénales en cas de divulgation prématurée de résultats électoraux ou de sondages**

Cet article vise à harmoniser les sanctions pénales en cas de divulgation prématurée de résultats électoraux ou d'estimations par sondage.

Aujourd'hui, la violation de l'embargo imposé jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote, soit en pratique jusqu'à 20 heures lors de l'élection présidentielle, n'est pas punie des mêmes peines selon qu'il s'agit :

– de la **divulgarion de résultats**, partiels ou définitifs, de l'élection (par voie de presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique). La méconnaissance de cette interdiction, prévue à l'article L. 52-2 du code électoral, n'est punie que d'une amende de **3 750 euros**, en application de l'article L. 89 du même code ;

– ou de la **publication, de la diffusion ou du commentaire de tout sondage d'opinion ayant un rapport direct ou indirect avec l'élection présidentielle**. Applicable la veille et le jour du scrutin, cette interdiction, prévue à l'article 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion<sup>(1)</sup>, est punie d'une amende de **75 000 euros**, en application de l'article 12 de la même loi (qui renvoie aux peines fixées à l'article L. 90-1 du code électoral).

Dans les deux cas, lorsque les faits sont commis par une personne morale, l'amende est multipliée par cinq (article 131-38 du code pénal).

Afin d'harmoniser les sanctions réprimant la violation de l'embargo, **le présent article retient une amende de 75 000 euros pour les deux infractions**. En conséquence, la divulgation prématurée de résultats, prohibée par l'article L. 52-2 du code électoral, serait désormais punie – pour l'ensemble des élections – des peines prévues à l'article L. 90-1 du même code.

Ce durcissement de la répression pénale répond également à une préconisation de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle, qui considérait en 2012 : « si le principe de l'interdiction de diffuser des résultats partiels de l'élection présidentielle avant la fermeture des derniers bureaux de vote en métropole était maintenu, il importerait de rendre les sanctions pénales plus dissuasives, la violation de l'article L. 52-2 du code électoral n'étant, en l'état, que punie d'une amende d'un montant limité à 3 750 euros »<sup>(2)</sup>.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 2 sans modification.*

---

(1) Cette interdiction ne s'applique pas aux opérations qui ont pour objet de donner une connaissance immédiate des résultats de chaque tour de scrutin et qui sont effectuées entre la fermeture du dernier bureau de vote en métropole et la proclamation des résultats.

(2) Rapport précité.

*Article 2 bis (nouveau)*  
(art. L. 117-2 [nouveau] du code électoral)

**Applicabilité au vote électronique des sanctions pénales en matière électorale**

Introduit sur proposition de M. Sergio Coronado, suivant l'avis favorable de votre rapporteur, cet article vise à **garantir l'applicabilité au vote électronique des sanctions pénales prévues par le code électoral**.

Le chapitre VII du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code électoral édicte une série de dispositions pénales en matière électorale (articles L. 86 à L. 117-1). Celles-ci sont en principe applicables quelles que soient les modalités de vote mises en œuvre. Toutefois, comme l'ont relevé MM. Alain Anziani et Antoine Lefèvre dans un rapport d'information au nom de la commission des Lois du Sénat, « certaines formulations, aujourd'hui datées, de ces infractions pénales pourraient rendre délicate leur transposition au "vote par internet". Par exemple, l'article L. 103 du code électoral évoque "l'urne" sans qu'il soit certain, en raison du principe d'interprétation stricte de la loi pénale, que cette dénomination soit parfaitement transposable à "l'urne électronique" »<sup>(1)</sup>.

Afin de lever toute ambiguïté, ce rapport préconisait « d'introduire une disposition générale précisant que ces dispositions pénales sont également applicables lorsque le vote a lieu par voie électronique ».

Tel est l'objet du présent article, qui introduit un nouvel article L. 117-2 dans le code électoral<sup>(2)</sup>, afin de préciser que les dispositions pénales du chapitre VII précité sont applicables :

– au « vote électronique », c'est-à-dire au moyen de machines à voter électroniques, modalité de vote qui n'était autorisée que dans 64 communes lors de l'élection présidentielle de 2012 ;

– au « vote par correspondance électronique », c'est-à-dire au vote par internet. Cette modalité de vote n'est pas applicable à l'élection présidentielle, même pour les Français établis hors de France.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL11 de M. Sergio Coronado.*

**M. Sergio Coronado.** Cet amendement est mû par les inquiétudes entourant les fraudes touchant le vote électronique.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement.*

---

(1) Vote électronique : préserver la confiance des électeurs, rapport d'information n° 445, avril 2014.

(2) Votre commission des Lois a modifié l'article 5 de la proposition de loi organique, afin de rendre applicable à l'élection présidentielle ce nouvel article L. 117-2 du code électoral (cette référence étant ajoutée au II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée).

*Article 2 ter (nouveau)*

(art. 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion)

**Diffusion des mises au point de la Commission des sondages  
en période électorale**

Introduit sur proposition de M. Patrick Bloche, président et rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles, cet article vise à **rendre obligatoire la diffusion, sans délai, par les médias audiovisuels publics des mises au point de la Commission des sondages relatives à un sondage publié la semaine précédant un vote.**

Aujourd'hui, l'article 9 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion dispose que les organes d'information ayant publié ou diffusé un sondage dans des conditions irrégulières (non-respect des règles méthodologiques, déformations affectant la présentation du sondage, etc.) ou en altérant la portée des résultats obtenus sont tenus de publier sans délai les mises au point demandées par la Commission des sondages. En outre, celle-ci « peut, à tout moment, faire programmer et diffuser ces mises au point par les sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision », c'est-à-dire par les chaînes publiques de radio et de télévision.

Ce dispositif est renforcé en période électorale : pendant les deux mois qui précèdent un tour de scrutin, la mise au point de la Commission des sondages doit être diffusée « sans délai et de manière que lui soit assurée une audience équivalente » à celle du sondage concerné, en application de l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 précitée.

Pourtant, en pratique, la Commission des sondages n'est pas toujours en mesure d'obtenir la diffusion de ses mises au point sur les chaînes du service public. Or, comme l'a souligné M. Patrick Bloche, plus la publication d'un sondage est proche du scrutin, plus les corrections apportées par la Commission des sondages doivent être médiatisées afin d'informer les électeurs des erreurs ou fausses informations qu'il comporte.

En conséquence, le présent article complète l'article 11 précité et prévoit que lorsque la publication, la diffusion ou le commentaire du sondage intervient pendant la semaine précédant un tour de scrutin, les chaînes publiques de radio et de télévision sont tenues de programmer et de diffuser sans délai la mise point de la Commission des sondages, sur la demande écrite de celle-ci <sup>(1)</sup>.

Ces nouvelles dispositions sont applicables à l'ensemble des élections.

---

(1) Sont concernées les sociétés mentionnées à l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, c'est-à-dire la société nationale de programme France Télévisions, la société nationale de programme Radio France et la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France (France Médias Monde).



\*

\* \*

*La Commission aborde l'amendement CL13 de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation.*

**M. le rapporteur.** Je soutiens cet amendement, qui rend obligatoire la diffusion par les médias audiovisuels publics des mises au point de la Commission des sondages relatives aux enquêtes d'opinion publiées dans la semaine précédant un vote. Cette disposition s'appliquera à toutes les élections, et pas seulement au scrutin présidentiel.

*La Commission adopte l'amendement.*

### *Article 3 (supprimé)*

(art. L. 330-3 du code électoral et art. 23 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen)

### **Conséquences de la suppression de la double inscription des Français de l'étranger sur les listes électorales**

Cet article tire les conséquences, pour l'élection des députés par les Français établis hors de France et pour les élections européennes, de la **suppression de la possible double inscription des Français de l'étranger sur une liste électorale consulaire et sur une liste électorale en France** – suppression prévue à l'article 8 de la proposition de loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle (voir ci-avant).

Cette suppression ayant vocation à devenir effective d'ici au 31 décembre 2016, le présent article prévoit, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 :

– l'abrogation de l'article L. 330-3 du code électoral, relatif au choix de l'électeur entre exercer son droit de vote en France ou à l'étranger lors des élections législatives ;

– la suppression du IV de l'article 23 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, relatif au même choix pour les élections européennes.

Sur proposition de Mme Élisabeth Pochon, **votre commission des Lois a supprimé le présent article**, par cohérence avec la suppression, à l'article 8 de la proposition de loi organique, des dispositions tendant à mettre fin, dès 2017, à la faculté de double inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL7 de Mme Élisabeth Pochon, tendant à supprimer l'article.*

**M. le rapporteur.** J'émet un avis favorable, par cohérence.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 3 est supprimé.*

*Après l'article 3*

*La Commission examine l'amendement CL10 de M. Sergio Coronado.*

**M. Sergio Coronado.** Dans la même logique que pour la proposition de loi organique, nous suggérons que les relevés des temps d'intervention par parti politique, communiqués mensuellement aux présidents des deux assemblées et aux responsables des partis, soient diffusés par voie électronique dans un format ouvert et aisément réutilisable. Actuellement, le CSA ne transmet ces informations mensuelles que très tardivement et ne publie les relevés qu'en format PDF, ce qui les rend presque inutilisables.

M. le rapporteur nous a indiqué que Légifrance publiait les parrainages dans un format accessible, et nous souhaitons que le CSA adopte cette pratique pour les temps d'intervention des partis politiques dans les médias.

**M. le rapporteur.** Votre amendement est cohérent, mais il s'agit d'un cavalier. J'émet donc un avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Article 4 (supprimé)*

#### **Gage financier**

Cet article visait à assurer la recevabilité financière de la présente proposition de loi.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL14 du Gouvernement.*

**M. le rapporteur.** J'émet, comme précédemment, un avis favorable à l'adoption de cet amendement par lequel le Gouvernement propose de lever le gage en supprimant l'article.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 4 est **supprimé**.*

*Puis la Commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi, **modifiée**.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** les propositions de loi organique et ordinaire de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle (n<sup>os</sup> 3319 et 3320), dans le texte figurant dans les documents annexés au présent rapport.*



## TABLEAU COMPARATIF (PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE)

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><b>Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel</b></p> <p>Art. 3. – L'ordonnance n° 58-1064 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative à l'élection du Président de la République est remplacée par les dispositions suivantes ayant valeur organique.</p> <p>I. – Quinze jours au moins avant le premier tour de scrutin ouvert pour l'élection du Président de la République, le Gouvernement assure la publication de la liste des candidats.</p> <p>Cette liste est préalablement établie par le Conseil constitutionnel au vu des présentations qui lui sont adressées par au moins cinq cents citoyens membres du Parlement, des conseils régionaux, de l'Assemblée de Corse, des conseils généraux des départements, du conseil général de Mayotte, de l'Assemblée de Guyane, de l'Assemblée de Martinique, des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, du Conseil de Paris, de l'assemblée de la Polynésie française, du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna, maires, maires délégués des communes associées, maires des arrondissements de Lyon et de Marseille ou membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger. Les présidents des organes délibérants des communautés urbaines, des</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p><b>Proposition de loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle</b></p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE I<sup>ER</sup></p> <p><b>Présentation des candidats à l'élection présidentielle</b></p> <p style="text-align: center;">Article 1<sup>er</sup></p> <p>Le I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel est ainsi modifié :</p> <p>1° Le deuxième alinéa est ainsi modifié :</p> <p>a) À la première phrase, les mots : « généraux des départements » sont remplacés par les mots : « départementaux, du conseil de la métropole de Lyon » ;</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p><b>Proposition de loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle</b></p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE I<sup>ER</sup></p> <p><b>Présentation des candidats à l'élection présidentielle</b></p> <p style="text-align: center;">Article 1<sup>er</sup></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>1° <i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>a) À la première phrase, les mots : « généraux des départements » sont remplacés par les mots : « départementaux, du conseil de la métropole de Lyon », <u>après le mot : « délégués », sont insérés les mots : « des communes déléguées et » et, après le mot : « arrondissements », sont insérés les mots : « de Paris, » ;</u></p> <p style="text-align: right;"><b>amendement CL42</b></p>

**Dispositions en vigueur**

communautés d'agglomération, les présidents des communautés de communes, le président de la Polynésie française, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France peuvent également, dans les mêmes conditions, présenter un candidat à l'élection présidentielle. Les présentations doivent parvenir au Conseil constitutionnel au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures. Lorsqu'il est fait application des dispositions du cinquième alinéa de l'article 7 de la Constitution, elles doivent parvenir au plus tard le troisième mardi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures. Une candidature ne peut être retenue que si, parmi les signataires de la présentation, figurent des élus d'au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer, sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être les élus d'un même département ou d'une même collectivité d'outre-mer.

Pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent, les sénateurs représentant les Français établis hors de France et les membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger sont réputés être les élus d'un même département. Pour l'application des mêmes dispositions, les députés et le sénateur élus en Nouvelle-Calédonie et les membres des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie sont réputés être élus d'un même département d'outre-mer ou d'une même collectivité d'outre-mer. Pour l'application des mêmes dispositions, les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France sont réputés être les élus d'un même département. Aux mêmes fins, les présidents des organes délibérants des

**Texte de la proposition de loi organique**

*b)* À la deuxième phrase, après le mot : « délibérants », sont insérés les mots : « des métropoles, » ;

2° Le troisième alinéa est ainsi modifié :

*a)* À la première phrase, après la première occurrence du mot : « les », sont insérés les mots : « députés et » ;

**Texte adopté par la Commission**

*b)* (Sans modification)

2° (Sans modification)

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p>communautés urbaines, des communautés d'agglomération ou des communautés de communes sont réputés être les élus du département auquel appartient la commune dont ils sont délégués. Aux mêmes fins, les conseillers régionaux sont réputés être les élus des départements correspondant aux sections départementales mentionnées par l'article L. 338-1 du code électoral. Aux mêmes fins, les conseillers à l'Assemblée de Corse sont réputés être les élus des départements entre lesquels ils sont répartis en application des dispositions des articles L. 293-1 et L. 293-2 du même code. (...)</p>	<p>b) À la quatrième phrase, après le mot : « délibérants », sont insérés les mots : « des métropoles, » ;</p> <p>c) Il est complété par une phrase ainsi rédigée : « Aux mêmes fins, les conseillers métropolitains de Lyon sont réputés être les élus du département du Rhône. »</p>	
<p>Art. 3. – L'ordonnance n° 58-1064 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative à l'élection du Président de la République est remplacée par les dispositions suivantes ayant valeur organique.</p>	Article 2	Article 2
<p>I. – Quinze jours au moins avant le premier tour de scrutin ouvert pour l'élection du Président de la République, le Gouvernement assure la publication de la liste des candidats.</p>	<p>Cette liste est préalablement établie par le Conseil constitutionnel au vu des présentations qui lui sont adressées par au moins cinq cents citoyens membres du Parlement, des conseils régionaux, de l'Assemblée de Corse, des conseils généraux des départements, du conseil général de Mayotte, de l'Assemblée de Guyane, de l'Assemblée de Martinique, des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-</p>	

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté par la Commission**

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

I. – Après le troisième alinéa du I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée, sont insérés cinq alinéas ainsi rédigés :

« Les présentations des candidats sont rédigées sur des formulaires, revêtues de la signature de leur auteur et adressées au Conseil constitutionnel par leur auteur, par voie postale, dans une enveloppe prévue à cet effet. Les formulaires et les enveloppes sont imprimés par les soins de l'administration conformément aux modèles arrêtés par le Conseil

I. – (*Alinéa sans modification*)

« Les présentations des candidats sont rédigées sur des formulaires, revêtues de la signature de leur auteur et adressées au Conseil constitutionnel par leur auteur, par voie postale, dans une enveloppe prévue à cet effet, ou par voie électronique. Les formulaires et les enveloppes sont imprimés par les soins de l'administration conformément aux modèles arrêtés par le Conseil



Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. 3. – I. – alinéas 1 à 3 – Cf. supra</i></p> <p>(...) Le Conseil constitutionnel doit s'assurer du consentement des personnes présentées qui, à peine de nullité de leur candidature, doivent lui remettre, sous pli scellé, une déclaration de leur situation patrimoniale conforme aux dispositions de l'article L.O. 135-1 du code électoral et l'engagement, en cas d'élection, de déposer deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat ou, en cas de démission, dans un délai d'un mois après celle-ci, une nouvelle déclaration conforme à ces dispositions qui sera publiée au Journal officiel de la République française dans les huit jours de son dépôt.</p> <p>Les déclarations de situation patrimoniale remises par les candidats, dans les conditions prévues au quatrième alinéa du présent I, sont transmises à la Haute Autorité pour la</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>constitutionnel.</p> <p>« Par dérogation au quatrième alinéa du présent I, les présentations peuvent être déposées :</p> <p>« 1° Dans les départements et collectivités d'outre-mer ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, auprès du représentant de l'État ;</p> <p>« 2° Lorsqu'elles émanent de membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger, auprès de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire chargé de la circonscription consulaire où réside l'auteur de la présentation.</p> <p>« Le représentant de l'État, l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire assure, par la voie la plus rapide, après en avoir délivré récépissé, la notification de la présentation au Conseil constitutionnel. ».</p> <p style="text-align: center;">II. – Aux cinquième et sixième alinéas du même I, le mot : « quatrième » est remplacé par le mot : « neuvième ».</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>constitutionnel.</p> <p style="text-align: center;"><b>amendement CL23</b></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« 1° (<i>Sans modification</i>)</p> <p>« 2° Lorsqu'elles émanent de membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger, auprès de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire chargé de la circonscription consulaire <u>dans laquelle</u> réside l'auteur de la présentation.</p> <p style="text-align: center;"><b>amendement CL43</b></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>II. – (<i>Sans modification</i>)</p>

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p>transparence de la vie publique, qui les rend publiques au moins quinze jours avant le premier tour de scrutin, dans les limites définies au III de l'article LO 135-2 du code électoral.</p>	Article 3	Article 3
<p>La déclaration de situation patrimoniale remise à l'issue des fonctions dans les conditions prévues au quatrième alinéa du présent I est transmise à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. (...)</p>	<p>Le dernier alinéa du I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée est ainsi rédigé :</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>
<p>Art. 3. – I. – Alinéas 1 à 6. – Cf. supra, art. 1<sup>er</sup> et 2.</p>	<p>« Huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, le Conseil constitutionnel rend publics le nom et la qualité des citoyens qui ont valablement proposé les candidats inscrits sur la liste mentionnée au premier alinéa du présent I. ».</p>	<p>« <u>Au fur et à mesure de la réception des présentations, le Conseil constitutionnel rend publics, au moins deux fois par semaine, le nom et la qualité des citoyens qui ont valablement présenté des candidats à l'élection présidentielle.</u> Huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, le Conseil constitutionnel rend publics le nom et la qualité des citoyens qui ont valablement proposé les candidats inscrits sur la liste mentionnée au premier alinéa du présent I. ».</p>
<p>(...) Le nom et la qualité des citoyens qui ont proposé les candidats inscrits sur la liste sont rendus publics par le Conseil constitutionnel huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature.</p>	<p>CHAPITRE II Accès aux médias audiovisuels des candidats à l'élection présidentielle</p>	<p>CHAPITRE II Accès aux médias audiovisuels des candidats à l'élection présidentielle</p>
	Article 4	Article 4
	<p>Après le I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée, il est inséré un I bis ainsi rédigé :</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>
	<p>« I bis. – À compter de la publication de la liste des candidats et jusqu'à la veille du début de la campagne, les éditeurs de services de communication audiovisuelle respectent, sous le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel, le principe</p>	<p>« I bis. – (Alinéa sans modification)</p>

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition  
de loi organique

Texte adopté par la Commission

d'équité en ce qui concerne la reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne.

« Dans l'exercice de cette mission de contrôle, le Conseil supérieur de l'audiovisuel tient compte :

« 1° De la représentativité des candidats, appréciée, en particulier, en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats ou les formations politiques qui les soutiennent et en fonction des indications d'enquêtes d'opinion ;

« 2° De la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral.

« À compter du début de la campagne et jusqu'au tour de scrutin où l'élection est acquise, les éditeurs de services de communication audiovisuelle respectent, sous le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel, le principe d'égalité en ce qui concerne la reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne.

« Le respect des principes mentionnés aux premier et cinquième alinéas est assuré dans des conditions de programmation comparables. »

*(Alinéa sans modification)*

« 1° *(Sans modification)*

« 2° *(Sans modification)*

*(Alinéa sans modification)*

« Le respect des principes mentionnés aux premier et cinquième alinéas est assuré dans des conditions de programmation comparables, précisées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel dans une recommandation relative à l'élection présidentielle.

**amendement CL49**

« À compter de la publication de la liste des candidats et jusqu'au tour de scrutin où l'élection est acquise, le Conseil supérieur de l'audiovisuel publie périodiquement, dans un format ouvert et aisément réutilisable, le relevé des temps de reproduction et de commentaire des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté par la Commission**

—

—

—

personne. »

**amendement CL37 rect.**

CHAPITRE III

**Déroulement et contrôle des  
opérations de vote**

CHAPITRE III

**Déroulement et contrôle des  
opérations de vote**

Article 5

Article 5

~~At~~ premier alinéa du II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée, la référence : « L. 85-1 », est remplacée par la référence : « L. 86 ».

Le premier alinéa du II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée est ainsi modifié :

Art. 3. – II. – Les opérations électorales sont organisées selon les règles fixées par les articles L. 1<sup>er</sup>, L. 2, L. 5 à L. 7, L. 9 à L. 21, L. 23, L. 25, L. 27 à L. 40, L. 42, L. 43, L. 45, L. 47 à L. 52-2, L. 52-4 à L. 52-11, L. 52-12, L. 52-14, L. 52-15, quatrième alinéa, L. 52-16 à L. 52-18, L. 53 à L. 55, L. 57 à L. 78, L. 85-1 à L. 111, L. 113 à L. 114, L. 116, L. 117, L.O. 127, L. 199, L. 200, L. 203, L. 385 à L. 387, L. 389, L. 393, L. 451 à L. 453, L. 477, L. 504 et L. 531 du code électoral, sous réserve des dispositions suivantes : (...)

**Code électoral**

Art. L. 6, L. 85-1, L. 86 et L. 117. – Cf. annexe

Art. L. 117-2. – Cf. proposition de loi n° de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle

1° (nouveau) La référence : « à L. 7 » est remplacée par la référence : « L. 6 » ;

2° La référence : « L. 85-1 » est remplacée par la référence : « L. 86 » ;

3° (nouveau) Après la référence : « L. 117, », est insérée la référence : « L. 117-2, » ;

4° (nouveau) La référence : « L. 203, » est supprimée.

**amendement CL44**

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p>Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel</p>	<p>CHAPITRE IV Période d'application de la législation sur les comptes de campagne</p>	<p>CHAPITRE IV Période d'application de la législation sur les comptes de campagne</p>
<p>Art. 3. – II. – Cf. <i>infra</i>, art. 6 bis</p>	<p>Article 6</p> <p>Après le premier alinéa du II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Pour l'application du deuxième alinéa de l'article L. 52-4 du code électoral, les mots : « l'année » sont remplacés par les mots : « les six mois ». »</p>	<p>Article 6</p> <p><b>Supprimé</b></p> <p><b>amendements CL13 et CL27</b></p>
<p>Code électoral</p>		
<p>Art. L. 52-4. – Cf. <i>annexe</i></p>		
<p>Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel</p>		<p>Article 6 bis (nouveau)</p>
<p>Art. 3. – II. – Art. 3. – II. – Les opérations électorales sont organisées selon les règles fixées par les articles L. 1<sup>er</sup>, L. 2, L. 5 à L. 7, L. 9 à L. 21, L. 23, L. 25, L. 27 à L. 40, L. 42, L. 43, L. 45, L. 47 à L. 52-2, L. 52-4 à L. 52-11, L. 52-12, L. 52-14, L. 52-15, quatrième alinéa, L. 52-16 à L. 52-18, L. 53 à L. 55, L. 57 à L. 78, L. 85-1 à L. 111, L. 113 à L. 114, L. 116, L. 117, L.O. 127, L. 199, L. 200, L. 203, L. 385 à L. 387, L. 389, L. 393, L. 451 à L. 453, L. 477, L. 504 et L. 531 du code électoral, sous réserve des dispositions suivantes :</p>		<p>I. – Après le premier alinéa du II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>
		<p>« À compter du début de la période mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 52-4 du code électoral, chaque candidat adresse une fois par mois à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques la liste des dépenses mentionnées à la première phrase du premier alinéa de l'article L. 52-12 du même code. Sans préjudice du contrôle prévu au sixième alinéa du présent II, la Commission en assure la publication régulière. »</p>

**Dispositions en vigueur**

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

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

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

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

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

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

Pour l'application des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 52-5 et du quatrième alinéa

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté par la Commission**

**Dispositions en vigueur**

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

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

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

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

*Art. 3. – V. –* Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application des présentes dispositions organiques ; il détermine notamment les conditions de la participation de l'État aux dépenses de propagande.

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

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

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté par la Commission**

### Dispositions en vigueur

ne peut excéder le montant des dépenses du candidat retracées dans son compte de campagne.

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

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

### Code électoral

*Art. L. 52-4 et L. 52-12. – Cf. annexe*

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

*Art. 3. – II. – Art. 3. – II. – Les opérations électorales sont organisées selon les règles fixées par les articles L. 1<sup>er</sup>, L. 2, L. 5 à L. 7, L. 9 à L. 21, L. 23, L. 25, L. 27 à L. 40, L. 42, L. 43, L. 45, L. 47 à L. 52-2, L. 52-4 à L. 52-11, L. 52-12, L. 52-14, L. 52-15, quatrième alinéa, L. 52-16 à L. 52-18, L. 53 à L. 55, L. 57 à L. 78, L. 85-1 à L. 111, L. 113 à L. 114, L. 116, L. 117, L.O. 127, L. 199, L. 200, L. 203, L. 385 à L. 387, L. 389, L. 393, L. 451 à L. 453, L. 477, L. 504 et L. 531 du code*

### Texte de la proposition de loi organique

### Texte adopté par la Commission

II. – À la deuxième phrase de l'avant-dernier alinéa du V du même article 3, le mot : « deuxième » est remplacé par le mot : « troisième ».

**amendement CL46**



### Dispositions en vigueur

électoral, sous réserve des dispositions suivantes :

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

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

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

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

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

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

### Texte de la proposition de loi organique

### Texte adopté par la Commission

#### Article 6 ter (nouveau)

Le septième alinéa du II du même article 3 est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« Chaque compte comporte en annexe une présentation détaillée des

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté par la Commission**

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

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

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

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

dépenses exposées par chacun des partis et groupements politiques qui ont été créés en vue d'apporter un soutien au candidat ou qui lui apportent leur soutien, ainsi que des avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature fournis par ces partis et groupements. L'intégralité de cette annexe est publiée avec le compte, dans les conditions prévues à la première phrase du présent alinéa. »

**amendement CL26**

Article 6 quater (nouveau)

Le II du même article 3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><b>Code électoral</b></p> <p>Art. L. 51 et L. 52-1. – Cf. annexe</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE V</p> <p style="text-align: center;"><b>Horaires des opérations de vote</b></p> <p style="text-align: center;">Article 7</p> <p>Après le II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée, il est inséré un II <i>bis</i> ainsi rédigé :</p> <p style="padding-left: 40px;">« II bis. – Le jour du vote, le scrutin est ouvert à huit heures et clos à dix-neuf heures (heure légale locale).</p> <p style="padding-left: 40px;">« Toutefois, pour faciliter l'exercice du droit de vote, et sans que le scrutin puisse être clos après vingt heures (heure légale locale) :</p> <p style="padding-left: 40px;">« – le représentant de l'État dans les départements, ainsi qu'à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie peut, par arrêté, avancer l'heure d'ouverture ou retarder l'heure de clôture du scrutin dans certaines communes ou circonscriptions administratives ;</p> <p style="padding-left: 40px;">« – le ministre des affaires étrangères peut, par arrêté, avancer l'heure d'ouverture ou retarder l'heure de clôture du scrutin dans certains bureaux de vote ouverts à l'étranger. ».</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p><u>« Par dérogation au dernier alinéa de l'article L. 51 du code électoral et au premier alinéa de l'article L. 52-1 du même code, pendant les six mois précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, les candidats peuvent présenter et défendre leur candidature et leur programme par voie d'affichage et par voie de presse, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État. »</u></p> <p style="text-align: center;"><b>amendement CL47</b></p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE V</p> <p style="text-align: center;"><b>Horaires des opérations de vote</b></p> <p style="text-align: center;">Article 7</p> <p style="text-align: center;"><i>(Sans modification)</i></p>
<p>III. – Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations et examine les réclamations dans les</p>		

**Dispositions en vigueur**

mêmes conditions que celles fixées pour les opérations de référendum par les articles 46, 48, 49, 50 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

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

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

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

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

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté par la Commission**

**Dispositions en vigueur**

—

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

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

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

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

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté par la Commission**

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition  
de loi organique

Texte adopté par la Commission

**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**

*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.

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

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

*Art. 9.* – Sous réserve des dispositions de la présente loi organique, les dispositions de l'article

CHAPITRE VI  
**Dispositions électorales applicables à  
l'étranger**

Article 8

~~I. Au plus tard le 31 décembre 2016, tout électeur inscrit sur une liste électorale consulaire et sur une liste électorale en France choisit la liste sur laquelle il maintient son inscription. Ce choix entraîne sa radiation d'office de l'autre liste. En l'absence de choix au 31 décembre 2016, il est radié d'office de la liste électorale consulaire.~~

~~Un décret en Conseil d'État fixe les modalités de mise en œuvre du premier alinéa.~~

~~II. Les deuxième et troisième alinéas de 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 sont supprimés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.~~

CHAPITRE VI  
**Dispositions électorales applicables à  
l'étranger**

Article 8

I. – Supprimé

**amendement CL28**

II. – Supprimé

**amendement CL28**

**Dispositions en vigueur**

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

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

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

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

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

La décision du juge du tribunal d'instance est en dernier ressort. Elle peut être déférée à la Cour de cassation

**Texte de la proposition de loi organique**

**Texte adopté par la Commission**

III (nouveau). – Après le deuxième alinéa de l'article 9 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, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La radiation d'un Français du registre des Français établis hors de France entraîne de plein droit sa radiation de la liste électorale consulaire de la circonscription consulaire au titre de laquelle cette liste est dressée, sauf opposition de sa part. »

**amendement CL28**

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p>—</p> <p>qui statue définitivement sur le pourvoi.</p> <p>Le juge du tribunal précité a compétence pour statuer sur les demandes d'inscription sur les listes électorales consulaires après la clôture des délais d'inscription.</p> <p>Les attributions conférées au préfet et au maire par les articles susmentionnés du code électoral sont exercées par le ministre des affaires étrangères ainsi que par les ambassadeurs et les chefs de poste consulaire dans les conditions fixées par le décret prévu à l'article 19 de la présente loi organique.</p> <p>Ce décret peut fixer des délais de procédure spécifiques pour faciliter le contrôle des listes électorales consulaires tant par les intéressés que par les autorités administratives et par les tribunaux.</p>	<p>Article 9</p> <p>L'article 10 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 précitée est abrogé.</p>	<p>Article 9</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Art. 10. – Sans préjudice des dispositions des traités relatifs à la Communauté et à l'Union européennes et des actes pris pour leur application ainsi que de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et des protocoles qui lui sont annexés, toute propagande électorale à l'étranger est interdite, à l'exception :</p> <p>1° De l'envoi ou de la remise aux électeurs des circulaires et bulletins de vote des candidats effectués par les ambassades et les postes consulaires ;</p> <p>2° De l'affichage offert aux candidats à l'intérieur des locaux des ambassades et des postes consulaires et des bureaux de vote ouverts dans d'autres locaux.</p>	<p>Article 10</p> <p>L'article 11 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 précitée est</p>	<p>Article 10</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>



Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. 11.</i> – Les interdictions des articles L. 49, L. 50 et L. 52-1 du code électoral, relatifs à certaines formes de propagande, sont applicables à l'étranger.</p>	<p>ainsi modifié :</p> <p>1° Après la référence : « L. 49 », est insérée la référence : « L. 49-1, » ;</p> <p>2° Après la référence : « L. 50 », est insérée la référence : « , L. 50-1 ».</p>	<p>—</p>
<p><b>Code électoral</b></p> <p><i>Art. L. 49, L. 49-1, L. 50 et L. 50-1. – Cf. annexe</i></p>	<p>CHAPITRE VII <b>Dispositions finales</b></p>	<p>Article 11</p>
<p><b>Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel</b></p>	<p>Article 11</p>	<p>(<i>Sans modification</i>)</p>
<p><i>Art. 4.</i> – Les dispositions du code électoral auxquelles renvoient la présente loi et la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République sont applicables dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.</p>	<p>À l'article 4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée, la référence : « loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique », est remplacée par la référence : « loi organique n° du de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle. »</p>	<p>Article 12</p>
<p><b>Code général des impôts</b></p>	<p><del>Les charges pour l'État qui pourraient résulter de l'application de la présente loi organique sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.</del></p>	<p><b>Supprimé</b> <b>amendement CL50</b></p>



## TABLEAU COMPARATIF (PROPOSITION DE LOI)

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p align="center"><b>Code électoral</b></p>	<p align="center"><b>Proposition de loi de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle</b></p>	<p align="center"><b>Proposition de loi de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle</b></p>
<p><i>Art. 52-4.</i> – Tout candidat à une élection déclare un mandataire conformément aux articles L. 52-5 et L. 52-6 au plus tard à la date à laquelle sa candidature est enregistrée. Ce mandataire peut être une association de financement électoral, ou une personne physique dénommée « le mandataire financier ». Un même mandataire ne peut être commun à plusieurs candidats.</p>		<p align="center"><u>Article 1<sup>er</sup> A (nouveau)</u></p>
<p>Le mandataire recueille, pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne.</p>		<p align="center"><u>Au deuxième alinéa de l'article L. 52-4 du code électoral, les mots : « l'année » sont remplacés par les mots : « les six mois ».</u></p>
<p>Il règle les dépenses engagées en vue de l'élection et antérieures à la date du tour de scrutin où elle a été acquise, à l'exception des dépenses prises en charge par un parti ou groupement politique. Les dépenses antérieures à sa désignation payées directement par le candidat ou à son profit, ou par l'un des membres d'un binôme de candidats ou au profit de ce membre, font l'objet d'un remboursement par le mandataire et figurent dans son compte bancaire ou postal.</p>		<p align="center"><b>amendements CL1, CL5 et CL12</b></p>
<p>En cas d'élection anticipée ou partielle, ces dispositions ne sont applicables qu'à compter de l'événement qui rend cette élection nécessaire.</p>		
<p>Les dispositions du présent article ne sont applicables ni à l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 9 000 habitants,</p>		

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>ni à l'élection des membres de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna et du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les circonscriptions électorales de moins de 9 000 habitants.</p>	Article 1 <sup>er</sup>	Article 1 <sup>er</sup>
<p><i>Art. L. 52-14.</i> – Il est institué une autorité administrative indépendante dénommée Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.</p>		<i>(Sans modification)</i>
<p>Cette commission comprend neuf membres nommés, pour cinq ans, par décret :</p>		
<p>– trois membres ou membres honoraires du Conseil d'État, désignés sur proposition du vice-président du Conseil d'État, après avis du bureau ;</p>		
<p>– trois membres ou membres honoraires de la Cour de cassation, désignés sur proposition du premier président de la Cour de cassation, après avis du bureau ;</p>		
<p>– trois membres ou membres honoraires de la Cour des comptes, désignés sur proposition du premier président de la Cour des comptes, après avis des présidents de chambres.</p>		
<p>En cas de vacance survenant plus de six mois avant l'expiration du mandat, il est pourvu à la nomination, dans les conditions prévues au présent article, d'un nouveau membre, de même sexe que la personne qu'il remplace. Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa, son mandat expire à la date à laquelle se serait terminé le mandat de la personne qu'il remplace.</p>		
<p>Lors du premier renouvellement intégral des membres de la commission postérieur au 30 avril 2020, les membres émanant de deux des institutions désignées aux troisième à cinquième alinéas sont deux femmes et un homme. La répartition entre les deux sexes est inverse pour les membres de la troisième institution. Lors de chaque</p>		

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>renouvellement intégral ultérieur, la répartition entre sexes des membres émanant de chaque institution est l'inverse de celle que présentait cette institution lors du renouvellement précédent.</p>	<p>Le onzième alinéa de l'article L. 52-14 du code électoral est complété par les mots : « et recourir à des experts ».</p>	
<p>La commission élit son président.</p>	<p>Article 2</p>	<p>Article 2</p>
<p>Les crédits et les emplois nécessaires au fonctionnement de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques sont inscrits au budget général de l'État.</p>	<p>Le chapitre VII du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du même code est ainsi modifié :</p>	<p>(Sans modification)</p>
<p>Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables aux dépenses de la commission.</p>	<p>1<sup>o</sup> À l'article L. 89 du code électoral, les mots : « et L. 52-2 » sont supprimés.</p>	
<p>La commission peut recruter des agents contractuels pour les besoins de son fonctionnement.</p>	<p>Art. L. 89. – Toute infraction aux dispositions de l'article L. 49 et L. 52-2 sera punie d'une amende de 3 750 euros sans préjudice de la confiscation des bulletins et autres documents distribués ou diffusés par tout moyen.</p>	
<p>Les personnels des services de la commission, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels, sont tenus au secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions.</p>		
<p>La commission peut demander à des officiers de police judiciaire de procéder à toute investigation qu'elle juge nécessaire pour l'exercice de sa mission.</p>		

**Dispositions en vigueur**

*Art. L. 52-2. – Cf. annexe*

*Art. L. 90-1.* – Toute infraction aux dispositions de l'article L. 52-1 sera punie d'une amende de 75 000 euros.

*Art. L. 52-1 et L. 52-2. – Cf. annexe*

**Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion**

*Art. 11.* – La veille de chaque tour de scrutin ainsi que le jour de celui-ci, sont interdits, par quelque moyen que ce soit, la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage tel que défini à l'article 1er. Cette interdiction est également applicable aux sondages ayant fait l'objet d'une publication, d'une diffusion ou d'un commentaire avant la veille de chaque tour de scrutin. Elle ne fait pas obstacle à la poursuite de la diffusion des publications parues ou des données mises en ligne avant cette date.

Sans préjudice des dispositions du troisième alinéa du présent article, dans les cas prévus à l'article 9 et lorsque la publication, la diffusion ou le commentaire du sondage est intervenu pendant les deux mois qui précèdent un tour de scrutin, la mise au point demandée par la commission des sondages doit être, suivant le cas, diffusée sans délai et de manière que lui soit assurée une audience équivalente à celle de ce sondage, ou insérée dans le plus prochain numéro du journal ou de l'écrit périodique à la même place et en mêmes caractères que l'article qui l'aura

**Texte de la proposition de loi**

2° À l'article L. 90-1 du même code, les mots : « de l'article L. 52-1 » sont remplacés par les mots : « des articles L. 52-1 et L. 52-2 ».

**Texte adopté par la Commission**

Article 2 bis (nouveau)

Le même chapitre est complété par un article L. 117-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 117-2. – Le présent chapitre est applicable au vote électronique et au vote par correspondance électronique. »

**amendement CL11**

Article 2 ter (nouveau)

Le deuxième alinéa de l'article 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion est complété par une phrase ainsi rédigée :

## Dispositions en vigueur

provoquée et sans aucune intercalation.

Lorsque pendant les deux mois qui précèdent un tour de scrutin, un sondage tel que défini à l'article 1er a été publié ou diffusé depuis un lieu situé hors du territoire national, la commission des sondages peut faire programmer et diffuser sans délai une mise au point par les sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision. Elle peut aussi, le cas échéant, exiger des organes d'information qui, en France, auraient fait état sous quelque forme que ce soit de ce sondage la diffusion ou l'insertion, suivant le cas, d'une mise au point dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.

Toutefois, dans le cas d'élections partielles, législatives, sénatoriales, régionales, cantonales ou municipales, se déroulant dans l'intervalle entre deux renouvellements de l'Assemblée nationale, du Sénat, des conseils régionaux, des conseils départementaux ou des conseils municipaux, cette interdiction ne s'applique qu'aux sondages portant directement ou indirectement sur ces scrutins partiels.

L'interdiction ne s'applique pas aux opérations qui ont pour objet de donner une connaissance immédiate des résultats de chaque tour de scrutin et qui sont effectuées entre la fermeture du dernier bureau de vote en métropole et la proclamation des résultats.

### **Loi 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication**

*Art. 44. – Cf. annexe*

## Texte de la proposition de loi

## Texte adopté par la Commission

« En outre, lorsque la publication, la diffusion ou le commentaire du sondage est intervenu pendant la semaine précédant un tour de scrutin, les sociétés mentionnées à l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication programment et diffusent sans délai la mise point de la commission des sondages, sur demande écrite de celle-ci. »

**amendement CL13**

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><b>Code électoral</b></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 3</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 3</p>
<p><i>Art. L. 330-3.</i> – Tout électeur inscrit sur une liste électorale consulaire et sur une liste électorale en France choisit d'exercer son droit de vote en France ou à l'étranger dans les conditions prévues par l'article 8 de la loi organique du 31 janvier 1976 susmentionnée.</p>	<p>I. <del>L'article L. 330-3 du code électoral est abrogé.</del></p>	<p><b>Supprimé</b></p> <p style="text-align: right;"><b>amendement CL7</b></p>
<p>Pour l'application du 2° de l'article L. 126, ne sont pas regardés comme inscrits sur la liste électorale consulaire les électeurs qui, pour l'année au cours de laquelle a lieu l'élection législative, ont fait le choix de voter en France en vertu du précédent alinéa.</p>		
<p style="text-align: center;"><b>Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977</b> <b>relative à l'élection des représentants</b> <b>au Parlement européen</b></p>		
<p><i>Art. 23.</i> – I. – Les Français établis hors de France peuvent exercer leur droit de vote pour l'élection des représentants au Parlement européen conformément aux dispositions 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.</p>		
<p>II. – Toutefois, par dérogation à l'article 15 de la même loi organique :</p>		
<p>1° La transmission au Conseil constitutionnel prévue au deuxième alinéa de ce même article 15 est remplacée par la transmission à la commission mentionnée à l'article 22 de la présente loi ;</p>		
<p>2° Le dernier alinéa du même article 15 n'est pas applicable.</p>		
<p>III. – Par dérogation aux dispositions de l'article L. 55 du code électoral, le scrutin est organisé le samedi dans les ambassades et les postes consulaires situés sur le continent américain.</p>		



**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la Commission**

IV. – Tout électeur inscrit sur une liste électorale consulaire et sur une liste électorale en France choisit d'exercer son droit de vote en France ou à l'étranger dans les conditions prévues par l'article 8 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 précitée.

~~II. – Le IV de l'article 23 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est supprimé.~~

~~III. – Les I et II entrent en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.~~

~~Article 4~~

~~Les charges pour l'État qui pourraient résulter de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.~~

**Code général des impôts**

*Art. 575 et 575 A. – Cf. annexe*

Article 4

**Supprimé**

**amendement CL14**

## **ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF (PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE)**

### **Code électoral**

*Art. L. 6.* – Ne doivent pas être inscrits sur la liste électorale, pendant le délai fixé par le jugement, ceux auxquels les tribunaux ont interdit le droit de vote et d'élection, par application des lois qui autorisent cette interdiction.

*Art. L. 49.* – À partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents.

À partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est également interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale.

*Art. L. 49-1.* – À partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de procéder, par un système automatisé ou non, à l'appel téléphonique en série des électeurs afin de les inciter à voter pour un candidat.

*Art. L. 50.* – Il est interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats.

*Art. L. 50-1.* – Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, aucun numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit ne peut être porté à la connaissance du public par un candidat, une liste de candidats ou à leur profit.

*Art. L. 51.* – Pendant la durée de la période électorale, dans chaque commune, des emplacements spéciaux sont réservés par l'autorité municipale pour l'apposition des affiches électorales.

Dans chacun de ces emplacements, une surface égale est attribuée à chaque candidat, chaque binôme de candidats ou à chaque liste de candidats.

Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, tout affichage relatif à l'élection, même par affiches timbrées, est interdit en dehors de cet emplacement ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats, ainsi qu'en dehors des panneaux d'affichage d'expression libre lorsqu'il en existe.

*Art. L. 52-1.* – Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite.

À compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin. Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, cette interdiction ne s'applique pas à la présentation, par un candidat ou pour son compte,

dans le cadre de l'organisation de sa campagne, du bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus. Les dépenses afférentes sont soumises aux dispositions relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales contenues au chapitre V bis du présent titre.

*Art. L. 52-4.* – Tout candidat à une élection déclare un mandataire conformément aux articles L. 52-5 et L. 52-6 au plus tard à la date à laquelle sa candidature est enregistrée. Ce mandataire peut être une association de financement électoral, ou une personne physique dénommée " le mandataire financier ". Un même mandataire ne peut être commun à plusieurs candidats.

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

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

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

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

*Art. L. 52-12.* – Chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement prévu à l'article L. 52-11 et qui a obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés est tenu d'établir un compte de campagne retraçant, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, hors celles de la campagne officielle par lui-même ou pour son compte, au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4. La même obligation incombe au candidat ou au candidat tête de liste dès lors qu'il a bénéficié de dons de personnes physiques conformément à l'article L. 52-8 du présent code selon les modalités prévues à l'article 200 du code général des impôts. Sont réputées faites pour son compte les dépenses exposées directement au profit du candidat et avec l'accord de celui-ci, par les personnes physiques qui lui apportent leur soutien, ainsi que par les partis et groupements politiques qui ont été créés en vue de lui apporter leur soutien ou qui lui apportent leur soutien. Le candidat estime et inclut, en recettes et en dépenses, les avantages directs ou indirects, les prestations de services et dons en nature dont il a bénéficié. Le compte de campagne doit être en équilibre ou excédentaire et ne peut présenter un déficit.

Au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin, chaque candidat ou candidat tête de liste présent au premier tour dépose à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques son compte de campagne et ses annexes accompagné des justificatifs de ses recettes ainsi que des factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées par le candidat ou pour son compte. Le compte de campagne est présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés ; celui-ci met le compte de campagne en

état d'examen et s'assure de la présence des pièces justificatives requises. Cette présentation n'est pas nécessaire lorsque aucune dépense ou recette ne figure au compte de campagne. Dans ce cas, le mandataire établit une attestation d'absence de dépense et de recette. Cette présentation n'est pas non plus nécessaire lorsque le candidat ou la liste dont il est tête de liste a obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et qu'il n'a pas bénéficié de dons de personnes physiques selon les modalités prévues à l'article 200 du code général des impôts.

Sous réserve du règlement de dépenses engagées avant le premier tour de scrutin, le compte de campagne des candidats présents au seul premier tour ne peut retracer de dépenses postérieures à la date de celui-ci. La valeur vénale résiduelle des immobilisations éventuellement constituées au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4 doit être déduite des charges retracées dans le compte de campagne.

La commission assure la publication des comptes de campagne dans une forme simplifiée.

Pour l'application de l'article L. 52-11, les frais de transport aérien, maritime et fluvial dûment justifiés, exposés par les candidats aux élections législatives, aux élections sénatoriales et aux élections régionales à l'intérieur de chacun des départements d'outre-mer, ne sont pas inclus dans le plafond des dépenses.

Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion, le compte de campagne peut également être déposé à la préfecture ou la sous-préfecture.

Pour l'application du présent article, en cas de scrutin binominal, le candidat s'entend du binôme de candidats.

*Art. L. 85-1.* – Dans toutes les communes de plus de 20 000 habitants, il est institué des commissions de contrôle des opérations de vote qui sont chargées de vérifier la régularité de la composition des bureaux de vote ainsi que celle des opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de dénombrement des suffrages et de garantir aux électeurs ainsi qu'aux candidats ou listes en présence le libre exercice de leurs droits.

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

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

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

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

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

*Art. L. 86.* – Toute personne qui se sera fait inscrire sur la liste électorale sous de faux noms ou de fausses qualités ou aura, en se faisant inscrire, dissimulé une incapacité prévue par la loi, ou aura réclaté et obtenu une inscription sur deux ou plusieurs listes, sera punie d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 15 000 euros.

*Art. L. 117.* – Les personnes physiques coupables des infractions prévues par les articles L. 86 à L. 88, L. 91 à L. 104, L. 106 à L. 109, L. 111, L. 113 et L. 116 encourent également l'interdiction des droits civiques mentionnés aux 1° et 2° de l'article 131-26 du code pénal ainsi que l'inéligibilité prévue à l'article 131-26-1 du même code, suivant les modalités prévues à ces articles.

Les personnes physiques déclarées coupables du crime prévu à l'article L. 101 encourent également à titre de peines complémentaires l'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27 du code pénal, soit d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, soit d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour leur propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale. Ces interdictions d'exercice peuvent être prononcées cumulativement.

La juridiction peut ordonner l'affichage ou la diffusion de la décision prononcée, dans les conditions prévues par l'article 131-35 du code pénal.



## **ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF (PROPOSITION DE LOI)**

### **Code électoral**

*Art. L. 52-1.* – Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite.

À compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin. Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, cette interdiction ne s'applique pas à la présentation, par un candidat ou pour son compte, dans le cadre de l'organisation de sa campagne, du bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus. Les dépenses afférentes sont soumises aux dispositions relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales contenues au chapitre V bis du présent titre.

*Art. L. 52-2.* – En cas d'élections générales, aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par la voie de la presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain. Il en est de même dans les départements d'outre-mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements concernés.

En cas d'élections partielles, les mêmes dispositions s'appliquent jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote de la circonscription territoriale intéressée.

### **Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication**

*Art. 44.* – I. – La société nationale de programme France Télévisions est chargée de concevoir et programmer des émissions de télévision à caractère national, régional et local ainsi que des émissions de radio ultramarines. Elle édite et diffuse également plusieurs services de communication audiovisuelle, y compris des services de médias audiovisuels à la demande, répondant aux missions de service public définies à l'article 43-11 et dans son cahier des charges.

Les caractéristiques respectives de ces services sont précisées par son cahier des charges. Elle peut les éditer par l'intermédiaire de filiales dont la totalité du capital est détenue, directement ou indirectement, par des personnes publiques.

Elle tient compte du développement des technologies numériques pour assurer l'accès de tous les publics à ses programmes.

Dans le respect de l'identité des lignes éditoriales de chacun des services qu'elle édite et diffuse, France Télévisions veille par ses choix de programmation et ses acquisitions

d'émissions et d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques à garantir la diversité de la création et de la production.

France Télévisions reflète dans sa programmation la diversité de la société française et veille à engager une action adaptée pour améliorer la présence de cette diversité dans les programmes.

France Télévisions conçoit et diffuse en région des programmes qui contribuent à la connaissance et au rayonnement de ces territoires et, le cas échéant, à l'expression des langues régionales. Ces programmes sont diffusés à travers des décrochages spécifiques, y compris aux heures de grande écoute, et peuvent être repris au niveau national. Ils reflètent la diversité de la vie économique, sociale et culturelle en région et proposent une information de proximité.

Lorsqu'ils diffusent des journaux télévisés, les services de la société France Télévisions disposent d'une ligne éditoriale indépendante.

La principale source de financement de la société France Télévisions est constituée par le produit de la contribution à l'audiovisuel public.

II. – Abrogé.

III. – La société nationale de programme dénommée Radio France est chargée de concevoir et de programmer des émissions de radio à caractère national et local, destinées à être diffusées sur tout ou partie du territoire. Elle favorise l'expression régionale sur ses antennes décentralisées sur l'ensemble du territoire. Elle valorise le patrimoine et la création artistique, notamment grâce aux formations musicales dont elle assure la gestion et le développement.

IV. – La société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France, société nationale de programme, a pour mission de contribuer à la diffusion et à la promotion de la langue française, des cultures française et francophone, ainsi qu'au rayonnement de la France dans le monde, notamment par la programmation et la diffusion d'émissions de télévision et de radio ou de services de communication au public en ligne relatifs à l'actualité française, francophone, européenne et internationale.

À cette fin, elle définit ou contribue à définir les orientations stratégiques et la coordination des services de communication audiovisuelle, en français ou en langues étrangères, destinés en particulier au public français résidant à l'étranger et au public étranger, édités par des sociétés dont elle détient tout ou partie du capital. Elle peut les financer. Elle peut également concevoir et programmer elle-même de tels services.

Le cahier des charges de la société nationale de programme en charge de l'audiovisuel extérieur de la France établi en application de l'article 48 définit ou contribue à définir les obligations de service public auxquelles sont soumis les services mentionnés à l'alinéa précédent et les conditions dans lesquelles la société assure, par l'ensemble de ces services, la diversité et le pluralisme des programmes.

V. – Dans les conditions fixées par voie réglementaire, notamment par leurs cahiers des missions et des charges, les sociétés nationales de programme peuvent produire pour elles-mêmes et à titre accessoire des œuvres et documents audiovisuels et participent à des accords de coproduction.



Elles ne peuvent investir en parts de coproducteur dans le financement d'une oeuvre cinématographique que par l'intermédiaire de filiales ayant cet objet social exclusif.

VI. – Tout journaliste d'une société nationale de programme a le droit de refuser toute pression, de refuser de divulguer ses sources, de refuser de signer une émission ou une partie d'émission dont la forme ou le contenu auraient été modifiés à son insu ou contre sa volonté. Il ne peut être contraint à accepter un acte contraire à son intime conviction professionnelle.



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR**

Le rapporteur a consulté les organismes de contrôle compétents pour l'élection présidentielle (Conseil constitutionnel, Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Commission des sondages), la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et plusieurs associations (Anticor, Regards citoyens, *Transparency International France*).

Le rapporteur a également consulté les présidents de tous les groupes politiques de l'Assemblée nationale, les onze députés élus par les Français établis hors de France et le président de l'Assemblée des Français de l'étranger.

Le rapporteur a procédé, enfin, le mercredi 25 novembre 2015, à l'audition suivante :

### **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) :**

- M. François Logerot, président
- M. Régis Lambert, secrétaire général