



# **ETUDE D'IMPACT**

**Projet de loi  
pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace**

NOR : INTA1809393L/Bleue-1

22 mai 2018

## SOMMAIRE

Tableau synoptique des mesures d'application .....	5
Tableau synoptique des consultations .....	6
TITRE 1 <sup>er</sup> – DISPOSITIONS GENERALES .....	8
ARTICLE 1 <sup>er</sup> – MODE DE SCRUTIN .....	8
1. ETAT DES LIEUX .....	8
1.1. Cadre général.....	8
1.2. Cadre constitutionnel.....	8
1.3. Eléments de droit comparé.....	9
2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS.....	9
3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU .....	9
4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES.....	11
4.1. Impacts juridiques .....	11
4.2. Impacts sur les services .....	12
4.3 Impacts sur les finances publiques .....	12
5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION .....	13
5.1. Consultations .....	13
5.2. Application de la loi dans le temps et dans l'espace .....	13
ARTICLE 2 – DÉCLARATION DE CANDIDATURES, OPÉRATIONS PRÉPARATOIRES AU SCRUTIN ET OPÉRATIONS DE VOTE .....	14
1. ETAT DES LIEUX .....	14
1.1. Cadre général.....	14
1.2. Cadre constitutionnel.....	15
2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS.....	16
3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU.....	17
4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES .....	21
4.1. Impacts juridiques .....	21
4.2. Impacts sur les services .....	22
5. MODALITES D'APPLICATION .....	22
ARTICLE 3 – DISPOSITIONS RELATIVES A LA PROPAGANDE ELECTORALE, AUX DEPENSES DE CAMPAGNE ET A L'AIDE PUBLIQUE AUX PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES .....	23
1. ETAT DES LIEUX .....	23
1.1 Cadre général.....	23
1.2. Cadre constitutionnel.....	24

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS .....	24
2. 1. Nécessité de légiférer .....	24
2.2. Objectifs poursuivis.....	25
3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU.....	25
4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES .....	28
4.1. Impacts juridiques .....	28
Plusieurs modifications sont prévues : .....	28
4.2 Impacts sur les candidats.....	28
5. MODALITES D'APPLICATION .....	29
ARTICLE 4 – DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À L'ÉLECTION DES DÉPUTÉS REPRÉSENTANT LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE .....	30
1. ETAT DES LIEUX .....	30
2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS .....	30
3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES .....	31
3.1. Impacts juridiques .....	31
3.2. Impacts sur les services .....	31
4. MODALITES D'APPLICATION .....	31
ARTICLE 5 – CUMUL DANS LE TEMPS DE FONCTIONS EXECUTIVES LOCALES .....	32
1. ETAT DES LIEUX.....	32
1.1 Cadre général.....	32
1.2 Cadre constitutionnel.....	32
2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS .....	32
2. 1. Nécessité de légiférer .....	32
2.2. Objectifs poursuivis.....	32
3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU.....	33
4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES .....	34
5. MODALITES D'APPLICATION .....	34
ARTICLE 6 – HABILITATION POUR LA RÉPARTITION DES SIÈGES DE DÉPUTÉS ET DE SÉNATEURS ET LA DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS LÉGISLATIVES .....	35
1. ETAT DES LIEUX .....	35
1.1. Cadre général.....	35
1.2. Cadre constitutionnel.....	36
2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS .....	37
2. 1. Nécessité de légiférer .....	37
2.2. Objectifs poursuivis.....	37
3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU.....	37

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES.....	39
4.1. Impacts juridiques .....	39
4.2. Impacts sur les services .....	39
5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION .....	39
5.1. Consultations .....	39
5.2. Application de la loi dans le temps et dans l'espace .....	39
ARTICLE 7 – DISPOSITIONS DIVERSES ET RELATIVES A L'OUTRE-MER.....	40
1. ETAT DES LIEUX .....	40
2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS .....	40
3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU.....	40
4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES .....	41
5. MODALITES D'APPLICATION .....	41

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 <sup>er</sup>	Nouveau mode de scrutin et dose de proportionnelle	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'intérieur
2	Déclarations de candidatures, opérations de vote	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'intérieur
3	Dépenses de campagne, propagande électorale, aide publique	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'intérieur
4	Dispositions relatives au mode de scrutin des députés des Français établis hors de France	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'intérieur Ministère de l'Europe et des affaires étrangères
5	Limitation du cumul dans le temps des fonctions exécutives locales	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'intérieur Ministère de l'outre-mer
6	Habilitation à légiférer par ordonnance	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'intérieur
7	Modification du collège électoral et dispositions relatives à l'outre-mer	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'intérieur Ministère de l'outre-mer
8	Application dans le temps	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'intérieur
9	Application dans l'espace	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'intérieur Ministère de l'outre-mer

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
2	<b>Déclarations de candidatures, opérations de vote</b>	Pour art. L. 173 C.Elec. : - Conseil territorial de Saint-Barthélemy ; - Conseil territorial de Saint-Martin ; - Conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon.	
5	<b>Limitation du cumul dans le temps des fonctions exécutives locales</b>	Pour art. L. 1116-3 CGCT : - Assemblée de Corse - Assemblée de Guyane ; - Assemblée de Martinique. Pour Code des communes NC : - Congrès de la Nouvelle-Calédonie.	
7	<b>Modification du collège électoral et dispositions relatives à l'outre-mer</b>	Pour l'art. L. 397 du C. Elec. : - Assemblée de la Polynésie française Pour abrog. art. L. 480, L. 507 et L. 534 C. Elec. : - Conseil territorial de Saint-Barthélemy ; - Conseil territorial de Saint-Martin ; - Conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon.	

## INTRODUCTION GENERALE

Le Président de la République a annoncé dans son discours devant le Parlement réuni en Congrès le 3 juillet 2017 sa double volonté de réduire le nombre de parlementaires et d'introduire une dose de proportionnelle dans le cadre des élections législatives :

*« Je n'ignore rien des contraintes qui pèsent sur vous, le manque de moyens, le manque d'équipes, le manque d'espace contrarient en partie les impératifs d'efficacité que je vous soumets. Pour cela, il est une mesure depuis longtemps souhaitée par nos compatriotes qu'il me semble indispensable de mettre en œuvre, la réduction du nombre de parlementaires. Un Parlement moins nombreux mais renforcé dans ses moyens c'est un Parlement où le travail devient plus fluide, où les parlementaires peuvent s'entourer de collaborateurs mieux formés et plus nombreux, c'est un Parlement qui travaille mieux. C'est pourquoi je proposerai une réduction d'un tiers du nombre des membres des trois assemblées constitutionnelles. Je suis convaincu que cette mesure aura des effets favorables pour la qualité générale du travail parlementaire.*

*Ca n'est pas, céder à l'antiparlementarisme ambiant, bien au contraire, car les Français pour leur majeure partie en sont également certains, cette réforme est indispensable. Cette réforme qui devra être conduite en veillant à la juste représentation de tous les territoires de la République, hexagonaux et ultramarins, n'a pas pour but de nourrir cet antiparlementarisme ambiant, elle vise à donner aux élus de la République plus de moyens et plus de poids. [...]*

*La représentativité reste toutefois un combat inachevé dans notre pays. Je souhaite le mener avec vous résolument. Je proposerai ainsi que le Parlement soit élu avec une dose de proportionnelle, pour que toutes les sensibilités y soient justement représentées. »*

Le présent projet de loi ordinaire traduit juridiquement ces objectifs.

## TITRE 1<sup>er</sup> – DISPOSITIONS GENERALES

### ARTICLE 1<sup>er</sup> – MODE DE SCRUTIN

#### 1. ETAT DES LIEUX

##### 1.1. Cadre général

Les députés à l'Assemblée nationale sont actuellement élus dans le cadre de circonscriptions au scrutin uninominal majoritaire à deux tours en vertu de l'article L. 123 du code électoral. La règle de ce scrutin suppose que l'emporte le candidat qui a recueilli une majorité de suffrages, au premier ou au second tour. La majorité est absolue lorsque le candidat a rassemblé sur son nom plus de la moitié des suffrages au premier ou au second tour. La majorité est relative lorsqu'il a recueilli plus de suffrages que son ou ses concurrents, au second tour exclusivement (article L. 126).

S'il a pu varier dans le temps, ce mode de scrutin s'est montré relativement stable dans la longue durée<sup>1</sup>. Le scrutin uninominal majoritaire à deux tours est constamment utilisé pour l'élection des députés sous la III<sup>ème</sup> République à deux exceptions près<sup>2</sup> et à nouveau sous la V<sup>ème</sup> République, à la seule exception des élections législatives de mars 1986 en application de la loi n° 85-690 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral. Quant au scrutin majoritaire à un seul tour, ce dernier a rarement été utilisé, et essentiellement comme palliatif justifié par des circonstances exceptionnelles<sup>3</sup> et la difficulté à organiser un scrutin à distance<sup>4</sup>.

Au-delà de l'élection des députés, le scrutin de liste à la représentation proportionnelle n'est pas un fait nouveau en France : il est utilisé pour les élections sénatoriales (dans les départements élisant trois sièges ou plus en vertu de l'article L. 260 du code électoral) et les élections européennes (article 3 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977). Il l'est également pour les élections municipales (art. L. 260 dans les communes de 1000 habitants et plus), régionales (art. L. 338), à l'assemblée de Corse (art. L. 366), des conseillers territoriaux de Saint-Barthélemy, Saint-Martin, et Saint-Pierre-et-Miquelon, art. L.O. 485, 512 et 541).

##### 1.2. Cadre constitutionnel

L'article 24 de la Constitution précise que les députés sont élus au « *suffrage direct* », par opposition aux sénateurs, élus au « *suffrage indirect* ». Le constituant de 1958 n'a toutefois pas entendu privilégier un mode de scrutin particulier : ainsi l'article 34 de la Constitution, définissant le domaine de la loi, y classe notamment « *le régime électoral des assemblées parlementaires* ».

Par ailleurs, aucune disposition ni principe constitutionnels ne s'oppose à la coexistence de deux modes de scrutin pour les membres d'une même assemblée, sous réserve naturellement que le nouveau mode de scrutin introduit ne viole, en lui-même, aucune règle constitutionnelle :

- la juxtaposition de deux modes de scrutins différents existe déjà pour le Sénat, qui a la particularité d'assurer la représentation des collectivités territoriales en vertu de l'article 24 de la Constitution. En cas d'élection sénatoriale partielle, le siège vacant est par ailleurs pourvu au scrutin majoritaire uniquement ;

---

<sup>1</sup> La IV<sup>ème</sup> République s'est caractérisée par la permanence du scrutin de liste à la proportionnelle pour les élections législatives (1946, 1951, 1956).

<sup>2</sup> Elections législatives de 1919 et 1924.

<sup>3</sup> Elections du 8 février 1871 organisées dans l'urgence.

<sup>4</sup> Elections législatives en Algérie au début de la V<sup>ème</sup> République.

- elle a un précédent pour l'Assemblée nationale puisqu'en 1985 le législateur<sup>1</sup> a conservé le scrutin uninominal majoritaire à Wallis-Futuna, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon alors que les autres députés étaient élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle dans le cadre départemental. De même, en 1958, les députés des départements français d'Algérie ont été élus au scrutin de liste majoritaire à un tour tandis qu'en métropole avait été institué un système uninominal majoritaire ;
- enfin, si l'instauration d'une dose de proportionnelle tend certes à instaurer une différence dans les modalités d'élection entre députés, elle préserve intégralement l'égalité devant le suffrage des électeurs qui éliront tous des députés selon le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel.

### *1.3. Eléments de droit comparé*

Plusieurs démocraties ont recours à un mode de scrutin mixte pour l'élection des députés.

En Allemagne, une partie du Bundestag est élue par circonscription pendant que l'autre partie est élue selon un scrutin proportionnel plurinominal, chaque électeur disposant, lors du premier tour, de deux bulletins, l'un avec lequel il participe, au scrutin de circonscription (première voix), l'autre qui lui permet de voter pour une liste nationale (deuxième voix), en vue de la répartition des sièges attribués à la proportionnelle.

En Nouvelle-Zélande, le système électoral pour la Chambre des représentants est également celui de la représentation proportionnelle mixte. Il prévoit, d'une part, l'élection d'un certain nombre de députés de circonscriptions électorales, élus selon le mode uninominal à un tour, et, d'autre part l'élection d'un certain nombre de députés de listes de partis politiques. Étant donné que l'électeur dispose de deux votes distincts, il peut inscrire son vote de parti en faveur d'un parti autre que celui auquel est affilié le candidat de circonscription pour lequel il vote.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

La détermination du mode de scrutin pour les élections législatives relève du domaine de la loi ordinaire (articles L. 123 et L. 126 modifiés par le présent projet de loi).

L'introduction d'une part de représentation proportionnelle pour les élections législatives favorise la représentation de partis ou groupements politiques qui réalisent des scores significatifs à chaque scrutin sans toutefois obtenir un nombre de sièges en rapport avec ces résultats, notamment en raison du mode de scrutin majoritaire. Elle permet ainsi d'assurer une meilleure représentation de la diversité des opinions du corps électoral, et de garantir l'expression pluraliste des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation consacrée par l'article 4 de la Constitution<sup>2</sup>.

## **3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU**

- Proportionnelle intégrale ou scrutin mixte

*Option écartée : choix d'une représentation proportionnelle intégrale*

Le choix d'une représentation proportionnelle intégrale opéré à l'occasion des élections législatives des 16 et 23 mars 1986 a permis à plusieurs partis ou groupements qui n'avaient aucune représentation parlementaire d'entrer à l'Assemblée nationale, mais présente

---

<sup>1</sup> Loi n° 85-690 modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés, loi 85-691 du 10 juillet 1985 relative à l'élection des députés des territoires d'outre-mer, de la collectivité territoriale de Mayotte, et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

<sup>2</sup> Décision n°2007-559 DC du 6 décembre 2007, cons. 12-13.

l'inconvénient de dégager une majorité incertaine, source potentielle d'instabilité institutionnelle.

*Option retenue : choix d'un mode de scrutin mixte, avec prépondérance du scrutin majoritaire et une part de représentation proportionnelle à la plus forte moyenne*

Le présent projet de loi n'entend pas remettre en cause le scrutin uninominal majoritaire, qui doit rester la norme pour une partie prépondérante de l'Assemblée nationale. Aussi les députés élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours doivent-ils nettement rester les plus nombreux. En effet, la prépondérance de ce mode de scrutin permet de dégager une majorité politique claire et cohérente au sein de l'Assemblée nationale. La remettre en cause se ferait au détriment de la stabilité et de l'efficacité des institutions de la Vème République.

- Choix de méthode de répartition des sièges (plus forte moyenne ou plus fort reste)

Deux méthodes mathématiques permettent de répartir les sièges entre les listes dans le cadre d'un scrutin à la représentation proportionnelle : la méthode du plus fort reste et celle de la plus forte moyenne. Ces deux méthodes comportent une première étape identique (répartition au quotient de Hare, ou quotient électoral), puis divergent pour la répartition des sièges restant à pourvoir. Le quotient électoral correspond au nombre de voix que chaque liste doit obtenir pour remporter au moins un siège. Il s'obtient en divisant le nombre total de suffrages exprimés lors du scrutin par le nombre de sièges à pourvoir.

*Option écartée : méthode du plus fort reste*

Selon la méthode du plus fort reste, chaque siège restant est attribué successivement à la liste qui dispose du plus grand nombre de suffrages non utilisés lors de l'étape de répartition au quotient. Cette méthode, qui n'est utilisée pour aucun scrutin en France, tend à avantager les listes très minoritaires et à désavantager les listes arrivées en tête.

Le choix de la répartition au plus fort reste pourrait ainsi permettre à des listes recueillant moins de 1% des suffrages au niveau national (et qui sont souvent des listes représentant des intérêts catégoriels, ou communautaristes etc.) de disposer d'un siège de député. Une solution pour éviter cet effet est d'instaurer un seuil d'accès à la répartition des sièges mais cela ôterait tout intérêt à la répartition au plus fort reste.

*Option retenue : méthode de la plus forte moyenne*

Selon la méthode de la plus forte moyenne, utilisée en France pour tous les scrutins proportionnels ainsi que pour les scrutins mixtes comme les élections municipales (communes de 1 000 habitants et plus) ou les élections régionales (scrutin de liste à deux tours avec prime majoritaire, respectivement de 50 et 25% des sièges pour la liste arrivée en tête), chaque siège restant est attribué à la liste disposant de la plus forte moyenne. Celle-ci est obtenue en divisant le nombre de suffrages exprimés en sa faveur par le nombre de sièges qui lui a été déjà attribué par le quotient, plus un. La répartition des sièges s'effectue toujours à la plus forte moyenne pour les différents scrutins proportionnels en France : élections européennes, élections sénatoriales dans les départements élisant au moins trois sénateurs, élections législatives de 1986 (scrutin de liste départemental avec proportionnelle intégrale). La répartition à la plus forte moyenne est également utilisée pour les scrutins mixtes comme les élections municipales (communes de 1 000 habitants et plus) ou les élections régionales (scrutin de liste à deux tours avec prime majoritaire, respectivement de 50 et 25% des sièges pour la liste arrivée en tête).

La plupart du temps associée à un seuil d'accès à la répartition des sièges (fixé en général à 5% des suffrages exprimés), la répartition à la plus forte moyenne permet d'éviter une trop grande dispersion des sièges.

Eu égard au fait que l'introduction d'une dose de proportionnelle doit avoir pour effet principal de compenser les déséquilibres issus du scrutin majoritaire sans porter atteinte à l'émergence d'une majorité parlementaire claire, la répartition des sièges selon la méthode de la plus forte moyenne est privilégiée.

- L'instauration d'un seuil d'accès à la répartition des sièges

Dans tous les scrutins de liste en France, à l'exception des élections sénatoriales dans les départements pourvus à la proportionnelle (département élisant plus de deux sénateurs), l'accès à la répartition des sièges pour les listes est conditionné à l'obtention d'un nombre minimum de suffrage recueillis. Ce seuil est classiquement de 5% des suffrages exprimés (élections municipales dans les communes de 1 000 habitants et plus, élections régionales, élections européennes etc.).

*Option écartée : l'absence de seuil d'accès*

Dans cette hypothèse, aucun seuil d'accès à la répartition des sièges n'est instauré ; une liste obtenant 1 ou 2% des sièges pourrait potentiellement obtenir un siège de députés sur les soixante-et-un. Or une telle règle pourrait avoir pour effet de disperser la représentation politique issue du résultat du scrutin proportionnel avec des députés isolés n'appartenant pas à un groupe parlementaire. En outre, la question de la représentativité de listes qui recueillent autour de 1 à 2% des suffrages exprimés est sujette à débat.

Cette option a été écartée dès lors que l'introduction d'une dose de proportionnelle a pour objet principal, non de conduire à une dispersion de la composition politique de l'Assemblée nationale mais bien de permettre la représentation politique des courants politiques importants que le scrutin uninominal majoritaire à deux tours conduit à être sous-représentés à l'Assemblée nationale.

*Option retenue : l'instauration d'un seuil d'accès fixé à 5% des suffrages exprimés*

Ce seuil a pour effet d'empêcher les listes qui recueillent moins de 5% des suffrages exprimés d'obtenir des élus et qui sont nécessairement moins représentatives que celles dépassant ce seuil. Si un tel seuil permet de constituer des majorités stables et d'éviter une dispersion de la représentation politique, il n'a cependant pas pour effet de porter atteinte au pluralisme, qu'au contraire il favorise, puisqu'il autorise au maximum vingt listes à obtenir des sièges. C'est la raison pour laquelle un tel choix a été fait.

- Autres éléments constitutifs du mode de scrutin

A la différence des élections locales auxquelles s'applique également le scrutin de liste proportionnel à la plus forte moyenne, l'élection des soixante-et-un députés au scrutin de liste dans la circonscription unique et des députés de la circonscription des Français établis hors de France s'effectuera sans prime majoritaire compte tenu de la prédominance précitée du scrutin majoritaire qui suffit à dégager une majorité stable. La disposition prévoit également l'absence de panachage et de vote préférentiel conformément à la tradition électorale française. Enfin, elle conserve le principe du bénéfice de l'âge en cas d'égalité de suffrages entre deux listes, valable pour les autres scrutins nationaux et locaux.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. Impacts juridiques**

La présente disposition modifie :

- l'article L. 123 (nouveau I pour les députés élus au scrutin majoritaire, introduction d'un II relatif à l'élection des députés des Français établis hors de France au scrutin de

liste à la représentation proportionnelle dans une circonscription unique, sans panachage ni vote préférentiel et d'un III pour le scrutin de liste national) ;

- et l'article L. 125 du code électoral (renvoi de la définition des circonscriptions pourvues au scrutin majoritaire au tableau n°1 *BIS*).

Elle insère également un article L. 119-1 du code électoral qui renvoie le nombre de députés par département, collectivité, en Nouvelle-Calédonie et représentant les Français de l'étranger au tableau n°1 annexé au même code. La présente disposition modifie enfin l'article L. 126 du code électoral pour préciser les modalités d'élection des députés élus au scrutin de liste dans la circonscription nationale ainsi que ceux élus dans la circonscription des Français établis hors de France.

#### 4.2. Impacts sur les services

Les agents du ministère de l'intérieur seront chargés de la prise des candidatures pour l'élection des députés au scrutin de liste dans la circonscription unique. Cela représente une charge de travail de plusieurs jours de préparation et de trois jours d'accueil des candidats ou de leur représentants (4 à 5 ETP mobilisés), doublée d'une phase de vérification juridique de la complétude et de l'éligibilité des candidats.

#### 4.3 Impacts sur les finances publiques

L'introduction de l'élection de soixante-et-un députés au scrutin de liste national induit plusieurs conséquences financières.

En matière de dépense de propagande, le présent projet de loi ne prévoit pas d'adresser de pli au domicile de l'électeur contenant la propagande des listes candidates, dispositif qui permet de limiter considérablement les surcoûts engendrés par l'instauration d'un deuxième scrutin. Cela étant, l'instauration d'un second scrutin créera tout de même un certain nombre de dépenses supplémentaires. D'une part, les colis de bulletins adressés aux mairies qui contiendront également ceux des listes, en plus de ceux des candidats au scrutin majoritaire, pèseront plus lourd ce qui augmentera le coût de l'affranchissement de la propagande électorale. Cela étant, il est difficile à ce stade d'évaluer cette source précise de surcoût. En outre, l'Etat prendra en charge le coût du papier et l'impression des bulletins ainsi que l'impression et l'apposition des affiches des listes ayant recueilli au moins 3% des suffrages exprimés.

Ensuite, l'instauration d'un plafond de dépenses de campagne à 9,2 millions d'euros par liste candidate dans la circonscription unique devrait augmenter le coût total pour l'Etat des remboursements versés aux candidats. En effet, en se fondant sur les prévisions actuelles en vue des élections européennes (mode de scrutin et circonscription comparable) le remboursement des dépenses de campagne des listes de candidat peut être estimée à environ 25M€ environ. Quant au remboursement des dépenses de campagne des candidats au scrutin majoritaire, il devrait naturellement diminuer, en raison de la diminution du nombre de circonscriptions pourvues au scrutin majoritaire et peut être estimé approximativement à 28M€, ce qui correspond au remboursement des dépenses de campagne pour les candidats qui y seront éligibles. Au total, par rapport à 2017, l'instauration d'un vote double devrait conduire à un surcoût des remboursements forfaitaires versés par l'Etat de l'ordre de 5 à 6 millions d'euros.

Quant aux surcoûts pour les communes liés qui naissent de l'organisation d'un double scrutin, ils devraient être couverts par une augmentation du montant des dépenses prises en charge par l'Etat, conformément à l'article L. 70 du code électoral, dépenses qui s'élèvent habituellement à 15M€ environ. En 2022, il sera donc proposé une augmentation substantielle en procédant par ailleurs à un versement anticipé dès le début de l'exercice budgétaire pour que les

communes n'aient aucun effort de trésorerie à produire pour assurer la bonne organisation matérielle du double scrutin.

Le coût des élections législatives de 2017 a été de 177,2 millions d'euros. Sur la base d'un nombre de candidats moyen par circonscription stable par rapport au scrutin 2017 (13,6 candidatures par circonscription), de quinze listes candidates dans la circonscription unique et de 49 millions d'électeurs inscrits, le coût anticipé des élections législatives de 2022 pourrait être d'environ 212 millions d'euros. Cela représenterait un coût moyen par électeur inscrit de 4,32 euros pour les élections législatives de 2022, contre 3,72 euros en 2017. Par comparaison, le coût moyen par électeur inscrit pour l'élection présidentielle de 2017 s'établit à 4,35 € sur 47,5 millions d'électeurs, soit un ordre de grandeur comparable à celui du coût anticipé des élections législatives de 2022.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

### *5.1. Consultations*

Le Premier ministre a reçu, au cours du mois de mars 2018, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée Nationale ainsi que les responsables de l'ensemble des partis et mouvements politiques nationaux représentés au Parlement, pour les consulter sur le projet de réduction du nombre de parlementaires.

### *5.2. Application de la loi dans le temps et dans l'espace*

Le présent article s'applique sur l'ensemble de la République à compter du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale pour les députés.

## **ARTICLE 2 – DÉCLARATION DE CANDIDATURES, OPÉRATIONS PRÉPARATOIRES AU SCRUTIN ET OPÉRATIONS DE VOTE**

### **1. ETAT DES LIEUX**

#### *1.1. Cadre général*

##### 1.1.1 Le principe de prohibition des candidatures multiples

La prohibition des candidatures multiples trouve son origine historique dans les débuts de la III<sup>ème</sup> République. On se souvient qu'un des moyens utilisés par le général Boulanger pour accéder au pouvoir fut de multiplier les candidatures dans plusieurs départements simultanément.

La loi du 17 juillet 1889 relative aux candidatures multiples prévoit ainsi en son article 1<sup>er</sup> que « *Nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription.* ». C'est cette même rédaction qui figure aujourd'hui à l'article L. 156 du code électoral.

L'article L. 174 du code électoral prévoit également la sanction en cas de candidatures multiples, ainsi « *les voix données au candidat qui a fait acte de candidature dans plusieurs circonscriptions sont considérées comme nulles et le candidat ne peut être élu dans aucune circonscription.* »

##### 1.1.2 Dépôts des candidatures : modalités, dates et délais.

Les modalités relatives à la déclaration de candidature pour l'élection des députés au scrutin uninominal majoritaire à deux tours sont prévues par les articles L.154 à L.163 du code électoral. La déclaration de candidature est obligatoire pour chaque tour de scrutin et doit contenir un certain nombre de mentions obligatoires (nom, prénom, etc.).

Les dispositions relatives au scrutin majoritaire prévoient ainsi :

- le lieu du dépôt de candidature (article L. 157 du code électoral),
- la personne habilitée à déposer la candidature, à savoir le candidat ou son suppléant (article L. 157 du code électoral)
- le contenu de la déclaration de candidatures (articles L. 154 et L. 155 du code électoral) et notamment la mention manuscrite du suppléant permettant de s'assurer de son consentement telle qu'elle résulte des dispositions de la loi n°2018-51 du 31 janvier 2018.

L'article L. 157 du code électoral prévoit par ailleurs la date et l'heure limite à laquelle ces déclarations peuvent être déposées soit « *au plus tard à 18 heures le quatrième vendredi précédant le jour du scrutin.* »

##### 1.1.3 Convocation des électeurs

Conformément à l'article L. 172 du code électoral, la convocation des électeurs se fait par décret et fait l'objet d'une publication au Journal officiel.

L'article L. 173 dispose que les élections ont lieu le septième dimanche qui suit la publication du décret convoquant les électeurs. C'est l'article 17 de l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 qui a fixé au septième dimanche (et non plus au cinquième dimanche) après la publication du décret de convocation la date des élections législatives.

##### 1.1.4 Recensement général des votes

Le droit électoral attache une importance particulière à la fixation des modalités de centralisation des résultats, les résultats définitifs (sous réserve de contentieux ultérieur) de chaque tour de l'élection devant être connus le plus rapidement possible.

C'est pourquoi, le code électoral institue une commission chargée d'effectuer le recensement des votes le lendemain - lundi - du scrutin en présence des représentants des candidats. Cette commission de recensement des votes siège au chef-lieu du département ou de la collectivité d'outre-mer. Les travaux de la commission ne sont pas effectués en public mais un représentant de chacun des candidats peut y assister et demander éventuellement l'inscription au procès-verbal de ses réclamations.

La commission a pour mission de centraliser les résultats, de vérifier les opérations de dépouillement. C'est elle qui proclame publiquement les résultats après vérification des procès-verbaux. Cette commission comprend un magistrat désigné par le premier président de la cour d'appel, président, deux juges désignés par la même autorité, un conseiller départemental et un fonctionnaire de préfecture désignés par le préfet. Un suppléant de chaque membre peut être désigné dans les mêmes conditions.

## 1.2. Cadre constitutionnel

### 1.2.1 Le principe de prohibition des candidatures multiples

Cette interdiction a fait l'objet d'au moins un contentieux lors des élections législatives de mars 1986, conclu par une annulation des opérations de vote<sup>1</sup>. Le Conseil Constitutionnel s'est prononcé sur le fondement de l'article L. 156 du code électoral dans sa rédaction issue de la loi n° 85-690 du 10 juillet 1985, à savoir : « *Nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription électorale ni sur plus d'une liste. Est nul et non avenu l'enregistrement de listes portant le nom d'une ou plusieurs personnes ayant fait acte de candidature dans une autre circonscription ou figurant sur une autre liste de candidats.* »

### 1.2.2 Dépôts des candidatures

Il n'est pas possible de voter pour une personne qui n'est pas candidate, aussi le Conseil constitutionnel a-t-il annulé un dispositif permettant de voter aux élections sénatoriales pour une personne qui n'était pas candidate<sup>2</sup>.

Au terme du délai fixé, à défaut d'être définitivement enregistrées, les candidatures sont définitivement déposées. C'est d'ailleurs une des traductions concrètes du principe d'égalité du suffrage proclamé par l'article 3 de la Constitution, qui s'applique en l'occurrence aux candidats ou aux listes de candidats.

### 1.2.3 Convocation des électeurs

La convocation est un acte administratif (décret, arrêté) et, comme tel, susceptible de recours.

Le Conseil constitutionnel s'est déclaré compétent pour connaître de la légalité des actes administratifs préalables aux scrutins législatifs, dès lors qu'ils mettent en cause « *la régularité de l'ensemble des opérations électorales et non celle des opérations électorales dans telle ou telle circonscription*<sup>3</sup> » ou que « *l'irrecevabilité [...] risquerait de compromettre gravement l'efficacité du contrôle par le Conseil constitutionnel de l'élection des députés ou sénateurs, vicierait le déroulement général des opérations électorales et, ainsi, porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics*<sup>4</sup> ».

---

<sup>1</sup> Cons. Const. 8 juill; 1986, no 86-986/1006-1015 AN

<sup>2</sup> Cons. const. 24 juill. 2003, no 2003-475 DC

<sup>3</sup> Cons. const., 11 juin 1981, Delmas et a.

<sup>4</sup> Cons. const., 16-20 avr. 1982, Bernard et a., Rec. Cons. const. 109 ; Cons. const., 22 mai 2002, M. Stéphane Hauchemaille et association Déclic : s'agissant d'élections législatives générales

## 2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

### 2.1 Le principe de prohibition des candidatures multiples

Le principe de prohibition des candidatures multiples est commun à de nombreux scrutins. Il vise initialement à interdire l'appartenance à plusieurs assemblées de niveau équivalent (conseils municipaux, généraux, etc.). Elle a aussi pour objet d'empêcher les candidatures simultanées dans plus d'une circonscription, sur plus d'une liste, etc. On la retrouve en effet pour d'autres élections, exprimée sous des formes diverses, par exemple aux articles suivants du code électoral :

<b>Elections</b>	<b>Textes</b>
Cantonales et départementales	L. 210-1
Municipales	L. 263
Sénatoriales	L. 302
Régionales	L. 348
Assemblée de Corse	L. 372
Parlement européen	Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, art. 7

Cette prohibition, qui ne soulève aucune objection de principe, ne doit pas être confondue avec les règles édictées par ailleurs pour limiter le cumul de mandats électoraux ou de fonctions électives de natures différentes, qui font l'objet respectivement des articles L. 46-1 et L. 46-2 du code électoral pour la plupart des mandats et de l'article L.O. 141 pour les mandats parlementaires.

Une disposition particulière contenue dans l'actuel article L. 174 du code électoral confirme, non seulement la nullité de la candidature mais prévoit l'impossibilité de proclamer élue la personne qui a fait l'objet d'une candidature multiple.

Il est proposé d'adapter les dispositions du code électoral à l'instauration d'un scrutin de liste national et ainsi d'étendre la prohibition des candidatures multiples aux cas où :

- un candidat fait acte de candidature dans une circonscription pourvue au scrutin majoritaire et sur une liste ;
- un candidat fait acte de candidature sur plusieurs listes.

### 2.2 Dépôts des candidatures

L'élection de soixante-et-un députés par un scrutin de liste distinct du scrutin uninominal majoritaire nécessite de nouvelles dispositions relatives :

- aux modalités de dépôt des candidatures au scrutin de liste ;
- aux modalités de soutien des candidats au scrutin majoritaire à une liste candidate.

La principale difficulté à envisager porte sur l'obligation de concilier les différentes composantes du calendrier des opérations électorales, telles que :

- Un délai raisonnable pour le dépôt des candidatures ;
- Un délai raisonnable pour le contentieux du refus d'enregistrement des candidatures ;
- La pleine utilisation de la période de la campagne officielle;

### 2.3 Convocation des électeurs

Le régime des opérations électorales est le même pour les élections partielles que pour les « *renouvellements normaux* » (article L.178-1 du code électoral). Or, le délai imparti pour la tenue de l'élection expire le septième dimanche suivant la publication du décret de convocation. Il s'agit de conserver le délai minimum de sept semaines mais d'apporter une souplesse quant à la date exacte de publication.

### 2.4 Recensement général des votes

La commission de recensement des votes telle que prévue à l'article L. 175 du code électoral n'est compétente que dans le ressort d'une circonscription électorale. Une commission nationale *ad hoc*, sur le modèle de celle existant pour les élections européennes, doit ainsi être créée afin de recenser les suffrages exprimés pour l'élection des députés au scrutin de liste national.

## 3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU

### 3.1 Le principe de prohibition des candidatures multiples

Le Gouvernement envisage d'étendre le principe de prohibition des candidatures multiples en interdisant :

- à une personne d'être candidate dans plusieurs circonscriptions, que l'élection s'y déroule au scrutin de liste (circonscription des Français établis hors de France) ou bien au scrutin majoritaire ;
- à un candidat d'une liste d'être également candidat dans une circonscription pourvue au scrutin majoritaire ;
- à un candidat de se présenter sur plusieurs listes, que ce soit pour l'élection au scrutin de liste national ou pour l'élection des députés des Français établis hors de France.

Par ailleurs, il est proposé de modifier l'article L. 174 du code électoral relatif à la sanction des candidatures multiples afin de l'étendre également aux différentes situations exposées ci-dessus. On ne peut par ailleurs en effet l'écarter dans son principe du fait des règles de contrôle des candidatures :

- il n'est pas acquis que la détection d'une candidature multiple soit aisément et rapidement opérée, notamment dans le cas où des candidats se présenteraient sous deux états civils différents ;
- l'hypothèse de la délivrance à tort d'un récépissé définitif par un service administratif ne peut être exclue *a priori* ;
- ne peut non plus être écartée l'hypothèse d'un enregistrement automatique par défaut de décision d'un tribunal administratif, par ailleurs régulièrement saisi mais qui, pour quelque raison que ce soit, n'aurait pas délibéré dans le délai imparti.

C'est pourquoi, l'affirmation de principe de la nullité des suffrages correspondants à une candidature multiple est conservée. L'interdiction de proclamer élu un candidat en circonscriptions territoriales, déjà établie par le droit en vigueur, est également maintenue. Toutefois, la conséquence de cette prescription est étendue aux listes de candidats. La version de l'article L. 174 du code électoral, sous l'empire de la loi n° 85-690 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés, prévoyait déjà une nullité des suffrages pour l'ensemble des listes de candidats concernées par la double candidature, même d'un seul des colistiers, prescription qu'il est proposé de reprendre.

Dans un tel contexte, il appartiendrait à la commission de recensement intéressée d'en tirer les conséquences sur la proclamation des résultats, sous le contrôle éventuel du juge électoral.

### 3.2 Modalités de dépôts des candidatures

La mise en place d'un scrutin de liste combinée à la possibilité offerte aux candidats au scrutin majoritaire de soutenir une liste (lors de dépôt de leur candidature), afin que celles-ci puissent bénéficier de la campagne audiovisuelle et des facilités de propagande<sup>1</sup>, a une incidence sur le calendrier des procédures antérieures au scrutin. Ce calendrier concerne plusieurs domaines bien différents, dont il s'agit d'harmoniser la chronologie :

- la fixation du délai de déclaration des candidatures ;
- la propagande ;
- la durée de la campagne officielle.

S'agissant des modalités et des dates de dépôt des candidatures, les dispositions du code électoral établissent des calendriers particuliers à chaque élection dont le caractère hétérogène est avéré.

Du tableau suivant qui les résume (pour les premiers tours), deux éléments ressortent clairement :

- la durée ordinaire de dépôt des candidatures correspond à un « délai raisonnable » de l'ordre de la semaine, parfois élargi ;
- si le terme des dépôts est le plus souvent fixé par la loi, le début est établi par voie réglementaire, même si l'autorité compétente pour le fixer peut varier.

<b>Elections</b>	<b>Débuts</b>	<b>Textes</b>	<b>Fins</b>	<b>Textes</b>
Législatives	4 <sup>e</sup> lundi	R. 98	4 <sup>e</sup> vendredi	L. 157
Cantonales	Date fixée par arrêté préfectoral	R. 109-1	Date fixée par arrêté préfectoral	R. 109-1
Municipales (communes de plus de 1 000 habitants)	Date fixée par arrêté préfectoral	R. 127-2	3 <sup>e</sup> jeudi	L. 267
Sénatoriales	3 <sup>e</sup> lundi	R. 153	3 <sup>e</sup> vendredi	L. 301
Régionales	5 <sup>e</sup> lundi	R. 183	4 <sup>e</sup> lundi	L. 350
Assemblée de Corse	5 <sup>e</sup> lundi	R. 191	4 <sup>e</sup> lundi	L. 372
Assemblées de province et congrès de Nouvelle-Calédonie	Date fixée par arrêté du représentant de l'Etat	R. 210	21 <sup>e</sup> jour	L. 398
Assemblée de la			4 <sup>e</sup> lundi	L. 408

<sup>1</sup> Le nouvel article L. 156 dispose que les candidats au scrutin majoritaire peuvent soutenir une liste dont la candidature a été régulièrement enregistrée. Les listes qui recueillent un nombre suffisant de soutiens ont droit de bénéficier des moyens de la campagne officielle (campagne audiovisuelle publique, acheminement des bulletins de vote en mairie, utilisation des panneaux d'affichage pour l'apposition des affiches). En effet, le nouvel article L. 167-6 créé par le présent projet de loi dispose que : « *Seules les listes ayant obtenu le soutien de candidats ou de candidats tête de liste dans au moins 44 circonscriptions mentionnées au I et II de l'article L. 123, dont la candidature a été régulièrement enregistrée* ». Cf. partie relative à l'article 3 du projet de loi.

Polynésie française				
Assemblée de Wallis et Futuna			21 <sup>e</sup> jour	L. 418
Conseils territoriaux (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon)	[Date fixée par le représentant de l'Etat]	Délai non fixé	4 <sup>e</sup> vendredi	L. 488, L. 515, L. 543
Assemblées de Guyane et de Martinique	5 <sup>e</sup> lundi	R. 351	4 <sup>e</sup> lundi	L. 558-22
Européennes	4 <sup>e</sup> lundi	Décret n° 79-160 du 28 février 1979, art. 3	3 <sup>e</sup> vendredi	Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, art. 10

S'agissant du scrutin de liste, le dépôt des candidatures des listes doit intervenir avant le dépôt des candidatures au scrutin majoritaire, étant entendu que les candidats au scrutin majoritaire peuvent décider de soutenir une liste, dont la candidature aura nécessairement été enregistrée et publiée par arrêté du ministre de l'intérieur au plus tard le quatrième dimanche qui précède le premier tour de scrutin (art. L.163-5).

Le projet de loi fixe donc la fin de la période d'enregistrement de ces candidatures au cinquième mardi précédant le premier tour de scrutin, au plus tard à dix-huit heures. La détermination de l'ouverture de la période d'enregistrement au ministère de l'intérieur sera effectuée par voie réglementaire (probablement le sixième samedi précédant le premier tour de scrutin). Ce délai contraint est induit par l'obligation de faire tenir dans un calendrier ramassé la totalité des opérations préparatoires au scrutin.

Par ailleurs, l'article 2 du projet de loi organique *pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* reporte d'une semaine la date d'échéance des pouvoirs de l'Assemblée nationale afin de ménager un délai d'une semaine entre le second tour de l'élection présidentielle et le début du dépôt des candidatures des listes au scrutin proportionnel. Comme le précise l'étude d'impact du projet de loi organique, ce délai doit permettre aux formations politiques ayant vocation à soutenir des candidatures de disposer d'un temps suffisant pour préparer ou confirmer leurs investitures, notamment en vue de la constitution de listes dans la circonscription nationale unique, mais également d'affiner leurs éventuelles stratégies d'alliance.

S'il conduit donc à repousser d'une semaine le début des opérations préparatoires au scrutin (enregistrement des candidatures et contentieux, publication de la liste des candidats etc.) ainsi que les élections, il ne conduit pas pour autant à modifier substantiellement le calendrier des opérations électorales qui peut être décrit dans le tableau ci-dessous.

Evénements	Avant le scrutin
Dépôt des candidatures des listes	Entre le 6 <sup>ème</sup> samedi et le cinquième mardi précédant le scrutin
Publication des listes par arrêté du MI	4 <sup>e</sup> dimanche précédant le scrutin

Dépôt des candidatures des candidats au scrutin majoritaire	4e semaine précédant le scrutin
Enregistrement et publication des candidatures (scrutin majoritaire)	4e semaine
Impression des circulaires et bulletins de vote des candidats	3 <sup>e</sup> semaine
Acheminement des documents de propagande électorale et Campagne officielle audiovisuelle	2 <sup>e</sup> semaine
Apposition des affiches de propagande électorale	1 <sup>e</sup> semaine

En dépit de l'hétérogénéité des objectifs à respecter, le dispositif retenu permet de les concilier de façon satisfaisante, sans en négliger aucun :

- il ne modifie pas substantiellement le calendrier habituel des opérations préparatoires au scrutin pour les élections au scrutin majoritaire ;
- il adapte ce calendrier aux nécessités du scrutin de liste (pluralité des candidatures, lieu unique de dépôt, vérification d'éventuelles doubles candidatures plus longues à effectuer) ;
- il permet une meilleure préparation de la campagne officielle, tant pour les candidats, notamment ceux au scrutin de liste, que pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel et, d'une manière générale, pour les administrations déconcentrées chargées d'acheminer les documents de propagande des candidats ;
- il conserve le principe d'un vote le samedi pour la partie du scrutin qui se déroule en Amérique, ce qui évite aux électeurs de s'exprimer alors que les tendances du scrutin seraient déjà connues en métropole ;
- il conserve le régime propre à la Polynésie française (cf. *infra*) ;

### 3.3 Convocation des électeurs

Il est proposé de ne plus circonscrire la publication du décret de convocation des électeurs à la septième semaine précédant le jour du scrutin, mais de permettre au gouvernement de publier l'arrêté au moins 7 semaines avant. Il n'est pas utile de préciser un délai maximum dans lequel il doit intervenir.

### 3.4 Recensement général des votes

Les modalités retenues pour la proclamation des résultats ne constituent pas une innovation en droit électoral mais le fonctionnement des commissions dans le cadre du scrutin de liste appelle un commentaire. S'agissant des résultats en circonscriptions législatives, aucune modification de fond n'est apportée au droit en vigueur, si ce n'est une simplification qui reprend la pratique en usage pour ces élections : une seule commission est chargée du recensement des votes dans chaque département ou, en outre-mer, dans chaque collectivité équivalente.

Le droit actuel, énoncé à l'article L. 175 du code électoral, laisse la possibilité d'une pluralité de commissions par département. Ainsi, les dispositions d'application définies par l'article R. 107 du même code en prévoient une par circonscription. Il n'est pas dit que cette commission doit être composée différemment d'une circonscription à l'autre. Pour les élections au scrutin majoritaire, la commission recense les suffrages des électeurs, procède aux corrections matérielles et, en fonction de ces résultats, proclame soit l'obligation de recourir à un second tour, soit le nom de la personne élue. Cette proclamation définitive peut

avoir lieu (cf. *supra*) soit au premier, soit au second tour. La compétence décisionnelle de cette commission est donc entière.

S'agissant du scrutin de liste national, chaque commission par département recense les suffrages recueillis par les listes candidates. Cependant le recensement général des votes et la proclamation définitive des résultats, par construction, ne peuvent être effectués au niveau local. Il faut donc instituer une commission nationale chargée de procéder au recensement général des votes à partir de ceux déjà recensés dans chaque département ou, en outre-mer, dans chaque collectivité équivalente et à l'étranger. A partir de ces dénombrements locaux intervient la proclamation définitive des résultats. Un dispositif équivalent (avec un double niveau de recensement) fonctionne pour les élections régionales<sup>1</sup> : une commission départementale recense les résultats de chaque département et la commission départementale du chef-lieu de région, après avoir collecté les résultats des départements de la région concernée, procède à son propre recensement général et à la proclamation des noms des personnes élues conseillers régionaux au terme de ce processus. Cette liste ne peut plus être ensuite modifiée que par le juge électoral. L'exemple le plus proche est celui des élections au Parlement européen où une commission nationale est chargée, comme les commissions des chefs-lieux de région pour les élections régionales, de recueillir l'ensemble des suffrages déjà recensés dans chaque département et, sur cette base, de procéder au recensement général des suffrages et à la proclamation des noms des personnes élues, soit dans la circonscription unique avant 2003, soit dans chaque circonscription depuis cette date.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

### *4.1. Impacts juridiques*

#### 4.1.1 Le principe de prohibition des candidatures multiples

La présente disposition se traduira par la création d'un article L. 153-1 dans le code électoral et par la modification de la rédaction de l'article L. 174 du code électoral.

#### 4.1.2 Dépôts des candidatures

Le nouveau calendrier des opérations électorales résultant de la création du scrutin de liste et impose de réduire un certain nombre de délais lors de la préparation du scrutin dont la modification relève du pouvoir réglementaire. Ainsi, si la date limite de dépôt des candidatures est fixée par la loi, la date de début relève du pouvoir réglementaire.

#### 4.1.3 Recensement général des votes

Les présentes dispositions n'emportent pas de conséquences en termes de publication des résultats. En effet, le calendrier en vigueur voit bien se succéder dans le temps des résultats selon que les élections ont lieu au premier tour ou au second. En conséquence, à l'avenir, la diffusion des résultats s'échelonnera sur plusieurs jours, selon la chronologie suivante :

- les résultats définitifs en circonscriptions territoriales seront proclamés au plus tard le lundi qui suit ce tour de scrutin, et même plus tôt s'agissant de ceux de la Polynésie française ;
- les résultats définitifs du scrutin de liste national, qui ne comporte qu'un seul tour, seront proclamés le jeudi qui suit le scrutin (nouvel article L. 175-1 du code électoral) ;
- à l'instar des résultats du scrutin majoritaire, les résultats de l'élection au scrutin de liste des députés par les Français établis hors de France sont également proclamés le lundi suivant le jour du scrutin ;

---

<sup>1</sup> cf. article L. 359 du code électoral.

- enfin les autres résultats définitifs en circonscriptions territoriales, acquis au second tour, resteront proclamés, au plus tard le lundi suivant.

Ces dispositions permettent de respecter l'obligation de transmission des noms des personnes élues aux services de l'Assemblée nationale qui résulte du 1° de l'article L.O. 179 du code électoral.

#### 4.2. *Impacts sur les services*

##### 4.2.1 Le principe de prohibition des candidatures multiples

Cette disposition devrait donner lieu à une application d'un très faible degré de probabilité. En effet, le contrôle systématique des candidatures, opéré grâce à la centralisation des données par le ministère de l'intérieur, conduit à considérer cette hypothèse statistiquement comme négligeable.

##### 4.2.2 Dépôts des candidatures

Le dépôt des candidatures au scrutin de liste nécessitera une mobilisation des services de la préfecture de police (pour la déclaration de l'association de financement électoral) ou de la préfecture de Paris (pour la déclaration du mandataire financier personne physique) et du ministère de l'intérieur afin d'accueillir les candidats.

##### 4.2.3 Convocation des électeurs

L'ouverture du délai à partir de 7 semaines avant le premier tour de scrutin facilitera le travail des services et leur permettra de se concentrer à l'approche du scrutin sur d'autres enjeux.

##### 4.2.4 Recensement général des votes

Au niveau départemental, la proclamation définitive intervient au plus tard le lundi, y compris pour les circonscriptions dans lesquelles le vote a lieu le samedi. Il est préférable de conserver le délai actuel, compte tenu de la double tâche confiée à ces commissions locales (cf. *supra*).

La logistique particulière à la proclamation de résultats au niveau national implique une mobilisation des services préfectoraux qui est ordinairement celles des élections présidentielles et européennes. De façon maintenant bien établie, la transmission des procès-verbaux de recensement prend quelques jours. Il est donc illusoire de fixer un délai trop court.

Pour l'élection présidentielle, le Conseil constitutionnel a l'obligation de procéder à une proclamation des résultats du premier tour de scrutin au plus tard le mercredi qui suit, à 20 heures<sup>1</sup>. Pour l'élection au Parlement européen, la date de proclamation est fixée au jeudi par l'article 22 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 susmentionné. Ce précédent paraît préférable pour permettre à la commission, le cas échéant, de régler des questions d'harmonisation dans le traitement des suffrages, sous le contrôle ultérieur du juge, comme pour les commissions locales.

## 5. MODALITES D'APPLICATION

Les dispositions proposées seront applicables lors du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale et sur l'ensemble du territoire de la République française.

---

<sup>1</sup> cf. article 29 du décret précité n° 2001-213 du 8 mars 2001.

## **ARTICLE 3 – DISPOSITIONS RELATIVES A LA PROPAGANDE ELECTORALE, AUX DEPENSES DE CAMPAGNE ET A L'AIDE PUBLIQUE AUX PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES**

### **1. ETAT DES LIEUX**

#### *1.1 Cadre général*

1.1.1 Le chapitre V bis du titre premier du livre premier du code électoral prévoit le remboursement des dépenses de campagne des candidats (ou candidats tête de liste dans le cas des scrutins de liste) ayant recueilli plus de 5% des suffrages exprimés et subordonne ce remboursement au respect des conditions suivantes :

- la déclaration d'un mandataire financier qui « *recueille, pendant les six mois 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 [et] règle les dépenses engagées en vue de l'élection* » (article L. 52-4) ;
- le respect du plafond des dépenses, fixé pour les élections législatives à 38 000 € par candidats + 0,15 centimes d'euro par habitant de la circonscription, le tout éventuellement majoré par un coefficient déterminé par décret (art. L. 52-11 du code électoral);
- le dépôt du compte de campagne, dans les délais et formes prescrits par l'article L. 52-12 du code électoral ;
- enfin l'éligibilité des dépenses engagées, qui doivent revêtir un caractère électoral, notion qu'apprécie la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), et éventuellement le juge de l'élection.

Le remboursement par l'État est égal, au maximum, à 47,5 % du plafond de remboursement des dépenses.

1.1.2 L'article L. 167 du code électoral prévoit également le remboursement aux candidats aux élections législatives « *ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, affiches, circulaires ainsi que les frais d'affichage* », dépenses qui n'ont pas à figurer au compte de campagne et sont remboursés directement par l'État sur présentation des factures, sans décision de la CNCCFP.

1.1.3 L'article L. 167-1 du code électoral, dont le paragraphe I consacre un droit à l'antenne des partis et groupements politiques pour leur campagne en vue des élections législatives prévoit que la durée des émissions de la campagne audiovisuelle officielle s'organise en deux fractions, soit pour le premier tour :

- 3 heures à répartir entre les formations disposant d'un groupe à l'Assemblée nationale. Cette durée est divisée en deux séries égales entre la majorité et l'opposition. A l'intérieur de chaque série, le temps attribué à chaque parti est déterminé par accord entre les présidents de groupe ou par le bureau de l'Assemblée à défaut d'accord amiable ;
- 7 minutes pour les formations politiques non représentées par un groupe parlementaire à l'Assemblée et auxquelles se sont rattachées au moins 75 candidats ;

Au second tour, la durée de la fraction réservée aux formations représentées par un groupe parlementaire est réduite à une heure trente et celle de la fraction attribuée aux partis non représentés à cinq minutes.

1.1.4 La loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique a instauré un financement public des partis et groupements politiques. Celui-ci se divise en deux fractions :

- la première fraction est calculée à partir du résultat des élections législatives (renouvellement général de l'Assemblée nationale) : pour y être éligible un parti doit avoir présenté des candidats recueillant au moins 1% des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions. Les partis et groupements politiques ne présentant des candidats qu'en outre-mer bénéficient d'un régime moins restrictif leur garantissant un accès facilité à l'aide publique.
- la seconde fraction n'est accessible qu'aux partis et groupements éligibles à la première fraction. Cette fraction est calculée à partir du nombre de parlementaires déclarant se rattacher chaque année à ces partis.

## 1.2. Cadre constitutionnel

La prise en charge des dépenses de propagande des candidats, le remboursement de leurs dépenses de campagne ainsi que le financement public des partis et groupements politiques participe de la garantie des « *expressions pluralistes des opinions et [de] la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* », dont l'article 4 de la Constitution assure la protection. Cela étant, ni ces dispositions ni aucun autre principe à valeur constitutionnelle n'interdisent au législateur de soumettre l'accès à ces sources de financement au respect de certaines prescriptions, permettant notamment d'améliorer la parité des candidatures ou la transparence du financement de la vie politique.

## 2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

### 2. 1. Nécessité de légiférer

L'instauration d'une dose de proportionnelle aux élections législatives, se traduisant par l'élection de soixante-et-un députés au scrutin de liste et, en conséquence, l'institution d'une campagne électorale parallèle à la campagne en vue du scrutin majoritaire nécessite d'adopter les dispositions relatives au financement des campagnes et aux dépenses de propagande des listes.

L'introduction d'un scrutin national de liste nécessite également d'adapter les dispositions de l'article L. 167-1 du code électoral relatives à la campagne audiovisuelle officielle prévues dans le cadre d'un scrutin uninominal uniquement majoritaire. Cette modification est en outre indispensable pour tirer les conséquences de la décision n° 2017-651 QPC du 31 mai 2017 relative à la durée des émissions de la campagne audiovisuelle officielle en vue des élections législatives. Par cette décision, le Conseil constitutionnel a en effet déclaré contraires à la Constitution les dispositions de l'article précité qui conduisaient à octroyer aux partis et groupements qui ne sont pas représentés à l'Assemblée nationale un temps d'antenne manifestement hors de proportion avec leur représentativité et leur participation à la vie démocratique de la Nation (paragraphes II et III de l'article L. 167-1). Le Conseil a reporté au 30 juin 2018 la date de leur abrogation. Le projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen en cours d'examen intègre des dispositions de nature à répondre à cette injonction dans le délai imparti que les dispositions du présent projet de loi viendront modifier.

Enfin, alors que l'accès à l'aide publique est réservé, en métropole, aux partis « *qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions* » (art. 9 de la loi du 11 mars 1988 précitée), la diminution du nombre de circonscriptions législatives d'environ 37% (de 577 à 343) impose d'adapter le seuil d'éligibilité à l'aide publique afin de ne pas restreindre excessivement l'accès à cette dernière (68M€ au PLF 2018).

## 2.2. Objectifs poursuivis

Les dispositions proposées ont d'abord pour ambition d'adapter le régime de financement des campagnes et de prise en charge de la propagande à l'introduction d'une dose d'élection à la représentation proportionnelle aux fins de pourvoir soixante-et-un sièges, tout en conservant les grands principes actuels (existence de plafonds de dépenses et de remboursement, seuils de suffrages recueillis pour obtenir le remboursement, aide publique répartie en deux fractions dont l'accès est conditionné au résultat des candidats présentés dans un certain nombre de circonscriptions etc.).

Le présent projet de loi a également pour ambition de garantir la sincérité et la simplicité du scrutin pour l'électeur, dans un contexte dans lequel l'instauration d'un deuxième scrutin proportionnel, concomitant au scrutin majoritaire pourrait être source d'incompréhension pour l'électorat. C'est la raison pour laquelle le projet de loi entend réserver l'envoi à l'électeur des bulletins de vote et des circulaires afin de ne pas modifier les habitudes du corps électoral. Par ailleurs, afin d'éviter la multiplication des listes candidates qui pourraient être tentées de se porter candidates aux seuls fins de profiter de l'exposition médiatique offerte par les moyens de propagande officielle (panneaux d'affichage, campagne audiovisuelle), le présent projet institue un dispositif de limitation de l'accès à la propagande qui sera soumis à un système de soutiens par les candidats au scrutin majoritaire.

L'objectif poursuivi par l'adaptation des modalités de campagne audiovisuelle officielle consiste quant à lui à parvenir à un équilibre entre la volonté, d'une part, d'accorder principalement une part significative du temps d'antenne aux formations constituées et traduisant les principaux courants d'opinion qui s'expriment dans le pays<sup>1</sup>, et, le souci, d'autre part, de ne pas exclure les formations plus modestes de l'accès à l'antenne, sans pour autant favoriser la multiplication des émissions qui reflèteraient des courants d'opinion très minoritaires. Par ailleurs, l'introduction d'un scrutin national de liste constitue l'opportunité de réserver l'accès à l'antenne aux listes candidates, une mesure adaptée à l'objectif de renforcement de la représentativité poursuivi par les présents projets de loi. Enfin, il s'agit de mettre en cohérence le dispositif de campagne audiovisuelle prévu pour les élections législatives avec celui envisagé dans le projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen actuellement examiné en commission mixte paritaire (article 2), qui présentait les mêmes difficultés au regard de la jurisprudence constitutionnelle.

En revanche, le projet de loi n'a pas pour ambition de transformer le cadre juridique applicable au calcul de l'aide publique, cadre qui est bien compris des partis et des candidats et garantir un financement pluraliste de la vie politique.

## 3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU

### 3.1 Accès au remboursement des dépenses de campagne et attribution de l'aide publique

*Option 1 : considérer les listes de candidats sur le même plan que les candidats au scrutin majoritaire pour l'accès au remboursement des dépenses de propagande et l'attribution de l'aide publique*

Dans ce premier scénario, les listes de soixante-et-un candidats auraient recours à la propagande officielle et à son remboursement dans les conditions de droit commun applicable aux candidats au scrutin majoritaire (art. L. 167 du code électoral) : frais d'impression et d'envoi des bulletins de vote et des circulaires aux électeurs, frais d'impression et

---

<sup>1</sup> Prise en compte particulière des formations représentées par un groupe parlementaire jugée conforme à la loi fondamentale par le Conseil constitutionnel, parag. 8 de sa décision n° 2017-651 précitée.

d'apposition des affiches pris en charge pour les listes recueillant plus de 5 % des suffrages exprimés.

Par ailleurs, dans cette option, le calcul de l'aide publique doit intégrer le résultat du scrutin de liste, en plus du résultat du premier tour du scrutin majoritaire, voire même n'être calculé qu'à partir de celui-ci. Or le maintien du calcul de l'aide publique à partir des résultats du premier tour du seul scrutin majoritaire se justifie par trois raisons :

- la volonté du Gouvernement de ne pas déséquilibrer l'économie générale du dispositif ;
- la nécessité de conserver une modulation pour non-respect de la parité, qui ne peut trouver à s'exercer que sur les candidatures au scrutin majoritaire ;
- enfin, la volonté de préserver le dispositif dérogatoire relatif à l'outre-mer, qui ne peut subsister si n'est pris en compte que le scrutin de liste.

#### *Option 2: l'adaptation des dispositions à l'instauration d'un double vote*

S'agissant des listes de candidat au scrutin proportionnel national, le choix retenu consiste à :

- prévoir un plafond de dépenses électorales pour les listes fixé à 9,2 millions d'euros, ce qui correspond au plafond des dépenses retenues pour une liste de candidats aux élections européennes (dans un scrutin de liste proche, avec une circonscription nationale) et permet la prise en charge un nombre important de dépenses ;
- à leur réserver les temps d'antenne dans le cadre de la campagne audiovisuelle publique, afin de leur permettre de gagner en lisibilité et de mener une campagne d'ampleur nationale ;
- adapter les modalités de calcul de l'aide publique, en abaissant le seuil d'éligibilité dans une proportion strictement identique à la diminution du nombre de circonscriptions législatives. Le nombre de ces dernières diminuant de 40 %, le seuil d'accès à l'aide publique, actuellement établi à 50 circonscriptions est ramené à 30 circonscriptions, ce qui correspond exactement à une diminution de 40 %. Les paramètres d'accès au financement public pour les partis et groupements politiques restent donc inchangés, d'autant que les mécanismes propres à l'outre-mer subsistent.

Afin d'éviter que des listes peu représentatives ou constituées à cet effet se portent candidates uniquement pour bénéficier des facilités offertes par la propagande, il est proposé d'instaurer un dispositif d'éligibilité à ces moyens.

Ainsi, afin de pouvoir bénéficier des temps d'antenne de la campagne audiovisuelle, des panneaux d'affichage ainsi que de la mise en ligne de leurs circulaires, les listes devront être soutenues par des candidats (ou liste dans la circonscription des Français établis hors de France) dans au moins 44 circonscriptions différentes. Il s'agit là de la transposition de la règle actuelle qui impose, avec 577 candidats élus dans des circonscriptions au scrutin uninominal, d'être soutenu par 75 candidats dans des circonscriptions différentes pour bénéficier de temps d'antenne dans le cadre de la campagne audiovisuelle publique prise en charge par l'Etat. La même proportion conduit, pour l'élection des députés au scrutin uninominal, à la présentation de candidats dans 44 circonscriptions différentes.

En revanche, l'acheminement des bulletins de vote des listes en mairie sera pris en charge par l'Etat pour l'ensemble des listes candidates, sans condition de soutien, après leur validation de la conformité nationale par la commission de propagande.

Concrètement, les candidats au scrutin majoritaire pourront indiquer dans leurs déclarations de candidature la liste qu'ils soutiennent pour l'accès à la propagande. Ces dernières ne pourront refuser un soutien.

Enfin, les listes qui font état d'un nombre suffisant de soutien et qui recueillent plus de 3% des suffrages exprimés bénéficieront de la prise en charge par l'Etat des frais suivants : le coût du papier, les frais d'impression des bulletins de vote et des affiches, ainsi que les frais d'apposition de ces dernières.

### **3.2 Campagne audiovisuelle officielle (art. L. 167-1)**

La répartition du temps d'antenne sur les sociétés nationales de programme s'effectuerait de la manière suivante :

- au préalable, toutes les listes régulièrement enregistrées disposeraient *a minima* de sept minutes d'antenne ;
- ensuite, deux heures d'émission seraient mises à disposition des présidents de groupes parlementaires à l'Assemblée nationale au prorata de leur nombre de députés. Chaque président attribuerait le temps qui lui est alloué à une ou plusieurs des listes enregistrées précitées ;
- enfin, il reste à répartir une heure supplémentaire entre toutes les listes régulièrement enregistrées. Cette dernière répartition ferait office de mécanisme de correction, en permettant au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de corriger les effets de la répartition effectuée précédemment pour garantir le pluralisme des courants d'idées et d'opinions.

Certaines listes peuvent en effet se voir attribuer un temps très faible au regard de l'effectif de leur groupe bien que leur représentativité politique ne soit pourtant pas négligeable. D'autres, au contraire, soutenues par un groupe numériquement important à l'Assemblée, ne devront pas bénéficier de façon significative de la fraction de temps supplémentaire au titre de la répartition de cette dernière heure afin de ne pas amplifier leur surreprésentation dans la Chambre basse.

Pour mettre en œuvre ce dispositif de correction, le CSA prendra en compte la répartition déjà effectuée au titre du temps d'antenne alloué aux listes soutenues par les présidents de groupes parlementaires, et fondera son action sur des critères inspirés du I bis 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, dans sa version modifiée par la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle. Ces critères sont les suivants :

- la représentativité des listes de candidats, appréciée, en particulier, en fonction des résultats obtenus lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale et aux plus récentes élections par les partis et groupements politiques qui les soutiennent et en fonction des indications de sondages d'opinion ;
- la contribution de chaque liste de candidats et des partis ou groupements qui les soutiennent à l'animation du débat électoral.

Ces critères ont été validés par le Conseil constitutionnel à l'occasion de l'examen de la loi organique du 25 avril 2016. Cette rédaction permettra de tirer les conséquences des motifs qui avaient fondé la censure du Conseil de plusieurs dispositions de l'article L. 167-1 du code électoral. En ce sens, prendre en compte des critères comme la représentativité des listes et leur contribution à l'animation du débat électoral permettra précisément d'affecter des temps d'antenne différents entre elles.

Le choix a ainsi été fait de limiter la compétence du CSA à la compensation (pour un tiers) de la répartition (pour deux tiers) des durées d'émissions entre listes soutenues par les présidents des groupes parlementaires.

Par souci de stabilité avec certaines règles de l'ancien dispositif et de cohérence avec les règles récemment rénovées de la campagne audiovisuelle officielle des élections européennes, le nouvel article L. 167-1 reprend enfin des dispositions :

- déjà présentes dans l'ancien dispositif (paragraphes V et VI de l'article L. 167-1 non censurés par le Conseil constitutionnel) et par ailleurs également prévues pour d'autres scrutins (élection présidentielle, élection des conseillers à l'assemblée de Corse): prise en compte des spécificités des outre-mer dans les règles d'envoi et de diffusion des clips de campagne<sup>1</sup> ; prise en charge par l'Etat des dépenses liées à la campagne audiovisuelle officielle ;
- et/ou retenues dans le projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen : possibilité pour des listes de demander au CSA l'addition de leur durée d'émission ; les temps d'antenne s'entendent pour chaque service compétent des sociétés nationales de programme mentionnées à l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

##### *4.1. Impacts juridiques*

Plusieurs modifications sont prévues :

- une modification de l'article L. 52-11 du code électoral déterminant le nouveau plafond des dépenses pour les listes qui se portent candidates au scrutin de liste (soixante-et-un sièges à pourvoir) ;
- une réécriture du chapitre VI du titre II du livre premier du code électoral insérant une section « disposition communes », une section spécifique au scrutin majoritaire ainsi qu'une section relative au scrutin de liste permettant d'insérer de manière lisible les nouveautés envisagées ;
- une réécriture de l'article L. 167-1 du code électoral relatif à la campagne audiovisuelle officielle pour les listes candidates au scrutin à la représentation proportionnelle dans une circonscription unique ;
- une modification de l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 précitée afin d'abaisser le seuil d'éligibilité à l'aide publique à 30 circonscriptions dans lesquelles les candidats présentés par un parti doivent recueillir au moins 1% des suffrages exprimés ainsi qu'une adaptation subséquente de l'article 9-1 de cette loi.

##### *4.2 Impacts sur les candidats*

Pour les candidats au scrutin majoritaire, les dispositions proposées ne modifient qu'à la marge le droit applicable en matière de remboursement de la propagande électorale. Ces candidats pourront décider, dans leur déclaration de candidature, de soutenir une liste nationale afin qu'elle devienne éligible au remboursement de la propagande. Ce soutien n'aura aucune autre conséquence.

Les candidats présents sur des listes pourront quant à eux mener campagne dans le respect du plafond de dépenses et pourront utiliser les moyens suivants de la propagande (qui sera prise en charge par l'Etat si ces listes respectent les critères décrits ci-dessus) : campagne audiovisuelle, bulletins de vote, circulaires mises en lignes et affichées en mairie, affiches électorales sur les panneaux électoraux.

---

<sup>1</sup> En effet, la transmission des émissions de campagne tournées à Paris se fait désormais le plus souvent par faisceaux hertziens et les contraintes techniques de gestion des flux peuvent exiger des envois nocturnes.

Ces dispositions ne sauraient enfin les empêcher de réaliser également des tracts et autres documents de propagande mais ces frais occasionnés devront être intégrés dans le compte de campagne.

## **5. MODALITES D'APPLICATION**

Cet article est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

Les dispositions relatives aux dépenses de campagne et à la campagne audiovisuelle officielle s'appliqueront aux prochaines élections législatives générales. Les nouvelles modalités de calcul de l'aide publique aux partis et groupements politiques seront mises en œuvre à l'issue du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale et serviront de base au calcul de l'aide publique distribuée lors de la prochaine législature.

## **ARTICLE 4 – DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À L'ÉLECTION DES DÉPUTÉS REPRÉSENTANT LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE**

### **1. ETAT DES LIEUX**

Le livre troisième du code électoral rend applicables aux députés des Français établis hors de France les dispositions organiques et ordinaires du titre II du livre premier relatives à l'élection des députés sauf exceptions explicitées, dont celles relatives au mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours (articles L.O. 328 et L. 330). Les députés des Français établis hors de France sont actuellement élus dans 11 circonscriptions électorales dont la composition figure au tableau n°1 *TER* annexé au code électoral.

En outre, les dispositions du livre précité précisent les modalités d'élection des députés des Français établis hors de France, notamment :

- l'estimation de la population des Français établis dans chacune des circonscriptions permettant notamment de calculer les quantités de propagande électorale qui seront éligibles au remboursement (article L. 330-1) ;
- les attributions de la commission électorale de recensement général des votes par renvoi aux dispositions du droit commun (article L. 330-15) ;
- les modalités de vote mises à disposition des Français établis hors de France (article L. 330-13).

S'agissant de ce dernier point, et par dérogation au droit commun, les Français établis hors de France peuvent voter pour leurs députés à l'urne et par procuration comme les autres électeurs mais également par correspondance sous pli fermé ou par voie électronique (article L. 330-13). Le ministre des affaires étrangères peut, par arrêté pris après avis de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), décider de ne pas mettre en œuvre le vote électronique (article R. 176-3), ce qu'il a fait à l'occasion des élections législatives de 2017<sup>1</sup>.

L'existence d'autres modalités de vote et les difficultés précitées expliquent que le recours au vote par correspondance reste marginal : au premier tour des élections législatives de 2017, 17 543 électeurs se sont exprimés par le vote par correspondance, soit un taux de recours effectif à cette modalité de vote de 7,3% des votants ; au second tour, 10 812 électeurs y ont eu recours, soit un taux de recours effectif de 5,2% des votants. Ce taux était de 2% des votants à l'occasion des élections législatives de 2012, sur l'ensemble des circonscriptions électorales.

### **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le présent article poursuit plusieurs objectifs :

Il s'agit d'abord de préciser que l'élection des députés des Français établis hors de France aura lieu le même jour que celle des soixante-et-un députés élus au scrutin de liste national, soit le jour du premier tour du scrutin en métropole (article L. 330-11 modifié). En Amérique, le scrutin continuera à avoir lieu le samedi précédant.

---

<sup>1</sup> Arrêté en date du 17 mars 2017 relatif au vote par correspondance électronique pour l'élection de députés par les Français établis hors de France (NOR MAEF1708315A).

En outre, à l'instar des candidats au scrutin majoritaire en France, les listes de candidats à l'élection des députés des Français établis hors de France pourront soutenir les listes nationales de candidats pour permettre l'accès de ces dernières aux modalités de propagande électorale, au même titre que les candidats des circonscriptions pourvues au scrutin majoritaire (nouvel article L. 332).

Le projet adapte également le dispositif actuel d'exclusion des frais de transport exposés hors de France par les listes de candidats (nouvel article L. 333-1) du plafond des dépenses électorales

Il convient ensuite d'organiser le transfert des procès-verbaux des opérations de vote de la commission électorale spécifique à l'élection des députés par les Français établis hors de France (mentionnée à l'article 7 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) vers la commission nationale de recensement général des votes (prévue au nouvel article L. 175-1).

Enfin, le projet limite le recours au vote par correspondance sous pli fermé pour renforcer la sécurité juridique de l'élection des députés des Français établis hors de France (art. L. 330-13 modifié). Dès que les conditions de mise en œuvre du vote électronique permettront de satisfaire aux exigences de secret du vote et de sincérité du scrutin, il ne sera plus possible de recourir au vote par correspondance. Le respect de ces exigences sera matérialisé par la décision d'homologation du système d'information du vote électronique que prendra le ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Les électeurs pourront alors participer au scrutin soit dans les bureaux de vote ouverts à cet effet, soit par procuration, soit par voie électronique.

Au regard de ces différents éléments, la présente disposition nécessite de modifier ou d'insérer des dispositions législatives ordinaires du livre III du code électoral.

### **3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

#### *3.1. Impacts juridiques*

La présente disposition insère deux chapitres au livre troisième du code électoral. Le premier détaille les dispositions communes aux soixante-et-un députés élus au scrutin de liste national et aux députés des Français établis hors de France élus dans une circonscription spécifique (modalités de vote). Le deuxième chapitre précise les dispositions spécifiques aux députés des Français établis hors de France (mode de scrutin, modalités de candidature, dépenses électorales en particulier).

Le passage à une circonscription électorale unique impliquera également de supprimer par ordonnance le tableau n° 1 *TER* qui détaillait la composition des 11 circonscriptions législatives actuelles.

#### *3.2. Impacts sur les services*

L'impact de l'interdiction du recours au vote par correspondance sous pli fermé dans l'hypothèse d'une homologation du système d'information du vote électronique devrait conduire à un allègement de la tâche pesant sur les agents consulaires chargés du traitement complexe de cette modalité de vote.

### **4. MODALITES D'APPLICATION**

Le présent article s'applique à l'occasion du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale.

## **ARTICLE 5 – CUMUL DANS LE TEMPS DE FONCTIONS EXECUTIVES LOCALES**

### **1. ETAT DES LIEUX**

#### *1.1 Cadre général*

La loi organique n° 2014-125 et la loi n° 2014-126 du 14 février 2014 sont venues interdire le cumul de fonctions exécutives locales avec, respectivement, le mandat de député ou de sénateur et le mandat de représentant au Parlement européen.

La présente loi vient compléter cette limitation du cumul simultané par un cumul dans le temps, afin d'assurer un rythme de renouvellement suffisant des élus.

#### *1.2 Cadre constitutionnel*

Le législateur peut fixer des inéligibilités dès lors que celles-ci poursuivent un intérêt général et que le dispositif est proportionné à l'objectif poursuivi. Les régimes d'inéligibilité et d'incompatibilité ont ainsi été constamment renforcés au fil des législations successives et dernièrement par la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. A chaque fois, les limitations apportées doivent être strictement nécessaires et proportionnées au but recherchées.

En l'espèce, le nouveau dispositif poursuit l'objectif de renouvellement des responsables publics et de revitalisation de la démocratie locale.

Les interdictions instaurées ne sont ni générales puisqu'elles ne concernent que les fonctions exécutives locales les plus importantes, notamment dans les communes (seules celles de plus de 9 000 habitants sont concernées) et ne s'appliquent ni aux adjoints ni aux vice-présidents, ni absolues, puisque l'interdiction de candidater qui frappe les personnes ayant déjà exercé trois mandats ou fonctions consécutives n'est pas une interdiction à vie.

### **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

#### *2.1. Nécessité de légiférer*

Les conditions dans lesquelles les élus peuvent être candidats pour détenir des fonctions de président d'un exécutif local étant prévues par les dispositions législatives du code général des collectivités territoriales, un vecteur législatif pour les compléter était donc nécessaire.

#### *2.2. Objectifs poursuivis*

Le principal objectif poursuivi par le présent article est de permettre un renouvellement des élus et de donner la possibilité, pour des citoyens, d'accéder aux fonctions exécutives.

La disposition prend en compte la situation particulière des communes de petite taille (moins de 9 000 habitants) et des petits établissements publics de coopération intercommunale (EPCI de moins de 25 000 habitants). Dans ces communes et EPCI, la vie locale repose parfois sur un nombre limité de personnes engagées dans la vie politique, auxquelles l'application de la limitation du nombre de mandats électifs consécutifs dans les mêmes fonctions exécutives n'aurait pas d'effets positifs. Au contraire, elle pourrait conduire à fragiliser la vie démocratique locale en empêchant ainsi des élus de se représenter, alors même qu'aucune relève ne se dessine. Il a donc été décidé de ne pas leur rendre applicable la mesure.

La mesure concernera potentiellement 1116 maires, sur un total de 35 357, soit 3,2 %.

<b>Population</b>	<b>Nombre de communes</b>
Moins de 100 habitants	3340
Entre 100 et 200 habitants	5554
Entre 200 et 500 habitants	9823
Entre 500 et 1 000 habitants	6771
Entre 1 000 et 2 000 habitants	4549
Entre 2 000 et 5 000 habitants	3153
Entre 5 000 et 9 000 habitants	1051
Entre 9 000 et 20 000 habitants	654
Entre 20 000 et 50 000 habitants	337
Entre 50 000 et 100 000 habitants	83
Plus de 100 000 habitants	42

La disposition prend également en compte la situation particulière des EPCI à fiscalité propre de taille limitée (moins de 25 000 habitants).

La mesure concernera 603 présidents d'EPCI à fiscalité propre, sur un total de 1 263, soit 47,7 %.

<b>Population</b>	<b>Nombre d'EPCI-FP</b>
Moins de 5 000 habitants	3
Entre 5 000 et 15 000 habitants	342
Entre 15 000 et 25 000 habitants	315
Entre 25 000 et 50 000 habitants	326
Entre 50 000 et 75 000 habitants	97
Entre 75 000 et 100 000 habitants	57
Entre 100 000 et 200 000 habitants	74
Entre 200 000 et 500 000 habitants	42
Plus de 500 000	7

### **3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU**

Les choix portaient tout d'abord sur la détermination du nombre maximum de mandats consécutifs pouvant être exercés. Le choix a été fait de retenir un nombre maximum de mandats fixé à trois.

Les options portaient ensuite sur la détermination des fonctions exécutives concernées par la disposition. Ont été retenues les seules fonctions de chef de l'exécutif (maire, président de conseil départemental) ainsi que les présidences des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique.

Les choix portaient enfin sur les modalités de prise en compte des mandats incomplets. Le choix a été fait de ne prendre en compte un mandat que si la durée pendant laquelle les fonctions n'ont pas été exercées est inférieure à une année.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

La mesure concernera :

- 1116 maires ;
- 34 maires d'arrondissement
- 101 présidents de conseils départementaux ;
- le président de la métropole de Lyon ;
- 13 présidents de conseils régionaux ;
- le président de l'assemblée de Corse ;
- le président du conseil exécutif de Corse ;
- le président de l'assemblée de Guyane ;
- le président de l'assemblée de Martinique ;
- le président du conseil exécutif de Martinique ;
- 603 présidents d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Ainsi, la personne ayant exercé trois mandats rentrant dans le champ de la loi, et réputés complets pour l'application de la disposition, ne pourra pas exercer de quatrième mandat consécutif. Par exemple, une personne resterait naturellement éligible à siéger dans un conseil municipal, mais ne pourrait pas en revanche être élue maire une quatrième fois consécutive.

A défaut :

- le représentant de l'Etat dans le département aura la possibilité de la déclarer démissionnaire d'office ;
- tout électeur ou tout éligible pourra soulever la violation de la règle de la limitation dans le temps dans le cadre d'un recours devant le juge administratif selon les règles de droit commun du contentieux électoral.

#### **5. MODALITES D'APPLICATION**

La réforme sera applicable à partir des mandats en cours lors de l'entrée en vigueur de la loi. Ces derniers seront considérés comme les premiers des trois mandats identiques qu'il sera permis d'exercer successivement.

Ce délai de mise en œuvre, respectueux des mandats en cours garantit une visibilité à moyen terme pour les élus actuels.

## **ARTICLE 6 – HABILITATION POUR LA RÉPARTITION DES SIÈGES DE DÉPUTÉS ET DE SÉNATEURS ET LA DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS LÉGISLATIVES**

### **1. ETAT DES LIEUX**

#### *1.1. Cadre général*

1.1.1 La répartition des sièges de députés et de sénateurs entre départements et collectivités est actuellement déterminée par le tableau annexé à la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales pour ce qui concerne les députés, et par le tableau n° 6 annexé au code électoral en vertu de l'article L. 279 du code électoral pour les sénateurs.

La répartition de ces derniers en deux séries d'importance subégale est fixée par le tableau n° 5 annexé au code électoral en vertu de l'article LO 276 du code électoral. Bien que prévu par une disposition organique (art. LO 276 du code électoral), ce tableau est de rang ordinaire et a toujours été modifié par des dispositions législatives simples<sup>1</sup>.

Enfin, la délimitation des circonscriptions législatives pour l'élection des députés est déterminée par le tableau n° 1 (circonscriptions législatives des départements), 1 *bis* (Nouvelle-Calédonie et collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution) et n° 1 *ter* pour les Français établis hors de France, annexés au code électoral en vertu de l'article L. 125 de ce dernier.

1.1.2 Les sièges de députés sont actuellement répartis entre les départements selon la méthode de la tranche unique : un siège est attribué par tranche complète ou incomplète de population. La tranche de population varie en fonction du nombre de sièges que l'on souhaite répartir et du niveau général de la population. Le niveau de la tranche s'établit actuellement à 125 000 habitants pour déterminer la répartition des 577 députés entre les départements et les collectivités d'outre-mer.

Il s'agit de la méthode de répartition la plus simple et la plus intelligible. Elle a été retenue lors des dernières répartitions des sièges en 1985, en 1986 et en 2009. Elle permet de garantir l'attribution d'un siège minimum par département ou collectivité et de lisser les écarts démographiques entre départements.

1.1.3 Les sièges de sénateurs sont répartis depuis 1948 selon la méthode dite de la tranche progressive. Pour la répartition actuellement en vigueur, les seuils sont les suivants :

- jusqu'à 150 000 habitants : un siège ;
- par tranche complète ou incomplète de 250 000 habitants, un siège supplémentaire.

Cette méthode, qui réduit le nombre des sénateurs élus dans les départements les plus peuplés, conduit à accroître l'écart de représentativité avec les sénateurs élus dans les départements et collectivités les moins peuplés.

---

<sup>1</sup> Par exemple, loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 ou encore loi 2003-697 du 30 juillet 2003.

## 1.2. Cadre constitutionnel

La précédente modification de l'effectif des députés en 2009 et la modification de la répartition des sièges entre départements ainsi que le redécoupage des circonscriptions législatives effectués en conséquence l'ont été par voie d'ordonnance<sup>1</sup>.

Aucune disposition ni principe constitutionnel n'interdit en effet au législateur d'habiliter le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance en cette matière, fût-elle fondamentale pour l'exercice de la vie démocratique de la Nation.

C'est ce qu'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009 *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés (considérants 16 et 17)* :

*« Considérant, en premier lieu, qu'en vertu de l'article 38 de la Constitution le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre, par voie d'ordonnances, pendant un délai limité et dans les conditions prévues par son deuxième alinéa, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ; qu'au nombre des matières ressortissant à la compétence du législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution figure la fixation des règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires ; que la répartition des sièges de députés, dans la limite fixée par l'article L.O. 119 du code électoral, tel qu'il résulte de la loi organique adoptée le 11 décembre 2008, est une composante de ce régime ; qu'en outre, la tradition républicaine ne saurait être utilement invoquée pour soutenir qu'un texte législatif qui la contredit serait contraire à la Constitution qu'autant que cette tradition aurait donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République au sens de l'alinéa 1er du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ; que le principe invoqué par les requérants, qui ne résulte d'aucune disposition législative antérieure à la Constitution de 1946, est, en tout état de cause, expressément contredit par la Constitution du 4 octobre 1958 ;*

*Considérant, dès lors, que, sans qu'il en résulte une atteinte à l'article 4 de la Constitution, l'article 38 de la Constitution permet au législateur d'autoriser le Gouvernement à procéder par ordonnances à la fixation du nombre de députés élus par les Français établis hors de France et à la répartition des députés entre les départements, les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et les circonscriptions législatives des Français établis hors de France. »*

Tant la nouvelle répartition des sièges que la délimitation des nouvelles circonscriptions qui seront effectuées par ordonnance doivent cependant respecter les principes constitutionnels suivants :

- La répartition des sièges de parlementaires entre départements/collectivités doit s'effectuer sur des bases essentiellement démographiques, afin de respecter le principe d'égalité devant le suffrage. Les dérogations à ce principe ne peuvent être que limitées et strictement motivées par des impératifs d'intérêt général ;
- Au sein d'un même département, le Conseil constitutionnel a été amené à juger que le respect du principe d'égalité imposait qu'en aucun cas la population d'une circonscription ne pouvait s'écarter de plus de 20 % de la population moyenne des circonscriptions du département.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés prise sur le fondement de la loi 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### *2.1. Nécessité de légiférer*

La réduction de l'effectif des deux assemblées parlementaires prévue par le projet de loi organique accompagnant le présent projet de loi impose nécessairement:

- d'effectuer une nouvelle répartition des sièges de députés et sénateurs par département et collectivité, à partir des dernières données démographiques disponibles ;
- de procéder pour l'élection des députés à une nouvelle délimitation des 343 circonscriptions législatives dans lesquelles ils continueront d'être élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.
- Pour les sénateurs, d'adapter le cas échéant leur répartition entre les deux séries afin de préserver l'équilibre entre ces dernières ;

L'élection au scrutin de liste de soixante-et-un députés imposera également de prendre par ordonnance toutes mesures du domaine de la loi permettant d'adapter les dispositions relatives à l'enregistrement des candidatures, à l'organisation de la campagne et aux opérations de vote.

Il convient également de prévoir par ordonnance les modalités selon lesquelles les députés élus au scrutin de liste (à la fois dans la circonscription des Français de l'étranger mais également ceux élus au scrutin de liste national) participeront au collège électoral pour l'élection des sénateurs des Français de l'étranger. Enfin, l'habilitation permet de modifier les dispositions de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 *relative à la représentation des Français établis hors de France* précité pour les mettre en cohérence, le cas échéant avec les présents projets de loi organique et ordinaire pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace.

L'ensemble de ces dispositions relève de dispositions législatives ordinaires pouvant être prises par ordonnance.

### *2.2. Objectifs poursuivis*

La présente disposition d'habilitation a pour objectif de permettre au Gouvernement, dans le strict respect des principes constitutionnels mentionnés, de procéder par ordonnance à une nouvelle répartition et à une nouvelle délimitation des circonscriptions législatives aux fins d'élire les deux assemblées parlementaires sur la base du nouvel effectif décidé par le législateur organique.

## **3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU**

### *3.1. Concernant la répartition: l'option retenue consiste à maintenir un siège de député et un siège de sénateur par département ou collectivité*

Avec une diminution de 30% du nombre de députés et l'introduction d'une dose de proportionnelle établie à 15% de l'effectif de l'Assemblée nationale, le nombre de circonscriptions législatives pourvues au scrutin uninominal majoritaire passera de 577 à 343.

Pour les députés, l'habilitation garantit l'existence d'un siège par département. Ceci préservera le lien entre les députés et leur circonscription d'élection..

Pour les sénateurs, l'habilitation garantit également l'existence d'un siège par département, l'élection se tenant dans le cadre départemental.

Seule la dérogation préexistante pour les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, qui disposent d'un siège de sénateur chacune depuis qu'elles ont accédé au statut de collectivité en 2007<sup>1</sup> et d'un siège de député commun, est reconduite.

### *3.2 Concernant le redécoupage : l'option retenue à consister à adapter à la marge les principes fixés en 1986 et 2009*

Comme en 2009, le législateur a encadré les opérations de redécoupage menées par le Gouvernement en vertu d'une habilitation législative. Les règles suivantes devaient être respectées par le législateur délégué :

- les circonscriptions législatives sont constituées par un territoire continu ;
- sont entièrement compris dans la même circonscription pour l'élection d'un député d'un département toute commune dont la population est inférieure à 5 000 habitants et tout canton constitué par un territoire continu dont la population est inférieure à 40 000 habitants et qui est extérieur aux circonscriptions des villes de Paris, Lyon et Marseille ;
- les écarts de population entre les circonscriptions ont pour objet de permettre la prise en compte d'impératifs général. En aucun cas la population d'une circonscription ne peut s'écarter de plus de 20% de la population moyenne des circonscriptions du département ou de la collectivité.

Ces règles permettent de garantir le respect du principe constitutionnel d'égalité du suffrage, mais aussi de garantir l'intelligibilité et la sincérité du découpage électoral, qui repose ainsi sur le maillage cantonal, lorsqu'il existe.

Le Gouvernement a donc fait le choix de reconduire ces dispositions en les adaptant à la nouvelle carte cantonale, remaniée en 2014 à l'issue 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 ce qui concerne le seuil permettant le fractionnement cantonal, le relèvement de ce dernier à 60 000 habitants revient à permettre le fractionnement dans 148 cantons, répartis dans 10 départements, soit 7 % des cantons.

Cette option est la plus proche de la situation de 2009, lors de laquelle seuls 4% des cantons étaient fractionnables. Elle permettra de veiller au respect des objectifs poursuivis tout en assurant la cohérence des circonscriptions. Par ailleurs, cette option ne devrait pas conduire à dégrader les écarts des circonscriptions législatives à la moyenne départementale ; en effet, depuis la refonte de la carte cantonale en 2014, les cantons sont équilibrés démographiquement ou du moins d'importance subégale dans chaque département (avec des écarts de +/-20% entre eux par rapport à la population d'un canton dans chaque département) ce qui n'était pas le cas en 1986 et en 2009, années où de fortes disparités existaient au sein d'un même département.

Le Gouvernement a donc retenu cette option. En outre, afin de limiter le fractionnement communal et, partant le risque d'atteinte à la cohérence géographique et territoriale des circonscriptions, il ne sera pas autorisé de fractionner le territoire d'une commune entre plusieurs circonscriptions (quelle que soit la population de la commune) sauf naturellement si la commune est elle-même comprise sur le territoire de plusieurs cantons.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

### *4.1. Impacts juridiques*

Un tableau n° 1 annexé au code électoral fixera désormais le nombre de députés élus par département, collectivité régie par les articles 73 et 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie et des Français établis hors de France, en conséquence de quoi le tableau annexé à la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales sera abrogé.

La composition des circonscriptions législatives fera l'objet d'un tableau unique (tableau 1 *bis* annexé au code électoral) en lieu et place des trois tableaux actuels (tableaux n° 1 pour les départements, n° 1 *bis* pour la Nouvelle-Calédonie et les collectivités d'outre-mer régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et n° 1 *ter* pour les Français établis hors de France).

Pour les sénateurs, l'ordonnance procédera à la modification du tableau n° 5 annexé au code électoral (répartition entre séries) ainsi qu'au tableau n° 5 annexé au même code (nombre de sénateurs par département, collectivité régie par les articles 73 et 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie, ainsi que celui des sénateurs représentant les Français établis hors de France).

Enfin, l'ordonnance modifiera la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France afin de prévoir les modalités de participation des députés élus au scrutin de liste au collège électoral pour l'élection des sénateurs des Français établis hors de France.

### *4.2. Impacts sur les services*

Les services du ministère de l'intérieur (administration centrale et préfets) procéderont aux opérations de délimitation des nouvelles circonscriptions législatives. Cette opération occupera les services pendant une année à compter de la publication du présent projet de loi.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

### *5.1. Consultations*

Les dispositions qui seront prises par ordonnance entraîneront des modifications du droit électoral applicables dans les collectivités ultramarines. L'extension de ces règles dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie nécessitera la consultation de leurs assemblées délibérantes et de leurs exécutifs.

### *5.2. Application de la loi dans le temps et dans l'espace*

Cet article est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

L'ordonnance est prise dans un délai de dix-huit mois suivant la promulgation de la loi d'habilitation. Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Les dispositions relatives aux députés prises par ordonnance sur le fondement de la présente habilitation entreront en vigueur à l'occasion du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale ; celles relatives aux sénateurs prendront effet lors du prochain renouvellement du Sénat suivant le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

## **ARTICLE 7 – DISPOSITIONS DIVERSES ET RELATIVES A L'OUTRE-MER**

### **1. ETAT DES LIEUX**

En l'état actuel du droit en vigueur :

- le collège électoral sénatorial se compose des députés et des sénateurs, des conseillers régionaux et des conseillers de l'Assemblée de Corse, des conseillers à l'assemblée de Guyane et des conseillers de Martinique, des conseillers départementaux, des délégués des conseils municipaux ou des suppléants de ces délégués (article L. 280) ;
- par dérogation au droit commun (scrutin le dimanche), le premier tour des élections législatives en Polynésie française a lieu le sixième samedi qui suit la publication du décret de convocation des électeurs, et le second tour le deuxième samedi suivant le premier tour en métropole (article L. 397).

### **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le présent projet d'article tire les conséquences, sur la composition du collège électoral sénatorial, de l'élection de soixante-et-un députés élus au scrutin de liste national. Ces députés étant naturellement membres de droit du collège électoral sénatorial, il convient de les affecter à un département pour qu'ils y exercent leur suffrage. Aussi est-il proposé que les députés élus au scrutin de liste fassent partie du collège électoral du département ou de la collectivité où se situe la commune sur la liste électorale de laquelle ils sont inscrits. A défaut d'inscription sur une liste électorale, ces derniers pourront choisir le département ou la collectivité dans lequel ils souhaitent élire les sénateurs.

Le présent article comble ensuite une lacune de l'ordonnance n°2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon en permettant aux conseillers métropolitains de Lyon, à l'instar des conseillers départementaux, d'être électeurs de droit au sein du collège électoral sénatorial.

Ensuite, il vise à la simplification en regroupant les dispositions relatives à la date des élections législatives dans les collectivités de Saint-Barthélemy (art. L. 480), Saint-Martin (art. L. 507) et Saint-Pierre-et-Miquelon (art. L. 534) avec celles applicables à la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique dans l'article L. 173 du code électoral.

S'agissant de la Polynésie française, le projet de loi préserve la particularité du calendrier électoral : le premier tour des élections législatives continuera donc de s'y tenir le deuxième samedi qui précède le premier tour de scrutin en métropole. Le scrutin de liste national aura lieu le même jour. En effet, prévoir que le scrutin de liste national ait lieu en Polynésie française en même temps que le premier tour de scrutin en métropole aurait imposé de faire se déplacer les électeurs polynésiens trois fois aux urnes en l'espace de trois semaines, ce qui n'était pas envisageable. .

Enfin, le présent article actualise le compteur de l'article L. 395 du code électoral, qui renvoie aux dispositions communes relatives aux modalités de dépôt de candidature s'agissant des élections législatives en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

### **3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU**

#### *3.1. S'agissant du collège électoral sénatorial*

Le statu quo, qui consistait à laisser inchangé le collège électoral sénatorial était envisageable mais il ne permettait pas de respecter les objectifs poursuivis et allait à l'encontre du principe

d'égalité, à la fois entre députés, selon leur mode d'élection (scrutin majoritaire ou scrutin de liste), mais également entre conseiller métropolitain de Lyon ou conseiller départemental.

L'option retenue consiste donc :

- à permettre aux députés élus au scrutin de liste national d'être électeur de droit lors des élections sénatoriales, à l'instar des députés élus au scrutin majoritaire. A cette fin, ils appartiendront au collège du département ou de la collectivité où se situe la commune sur la liste électorale de laquelle ils sont inscrits.
- à intégrer dans le collège électoral sénatorial du département du Rhône les conseillers métropolitains de Lyon, dès lors que ces derniers remplacent, sur le territoire de la métropole, les conseillers métropolitains qui sont électeurs de droit. Le Sénat représentant les collectivités territoriales en vertu de l'article 24 de la Constitution, il doit être élu par un collège électoral émanant des collectivités. Il est donc nécessaire que les conseillers métropolitains de Lyon soient électeurs de droit au sein de ce collège.

### *3.2. S'agissant des dispositions relatives à l'outre-mer*

Les dispositions relatives à l'outre-mer permettent d'une part d'actualiser le compteur à l'article L. 395 du code électoral afin de rendre applicable les dispositions du présent projet de loi dans les collectivités du Pacifique. D'autre part, sans apporter de modification au droit positif, elles permettent une simplification des dispositions et renforcent l'intelligibilité du code électoral.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

Le présent projet d'article se traduira par l'insertion d'un nouvel article L. 282-1 dans le code électoral, la modification de la rédaction des articles L. 280, L. 395 et 397 code électoral et l'abrogation des articles L. 480, L. 507 et L. 534 du code électoral.

## **5. MODALITES D'APPLICATION**

Les dispositions relatives aux dates des élections législatives dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon s'appliquent à compter du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale.

Celles relatives à l'intégration des conseillers métropolitains de Lyon dans le collège électoral sénatorial entreront en vigueur à compter du prochain renouvellement du Sénat, prévu en 2022 par l'article 8 du présent projet de loi.