



N° 3713

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 décembre 2020.

## PROJET DE LOI ORGANIQUE

*relatif à l'élection du Président de la République,*

**(Procédure accélérée)**

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

PRÉSENTÉ

PAR M. Jean CASTEX,

Premier ministre,

ET PAR M. Gérald DARMANIN,

ministre de l'intérieur



## EXPOSÉ DES MOTIFS

La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 encadre l'élection du Président de la République et rend applicables certaines dispositions du code électoral pour ce scrutin. Il est donc nécessaire avant chaque élection présidentielle d'actualiser ce renvoi au code électoral au niveau organique pour prendre en compte toutes les évolutions législatives récentes. Outre ces modifications techniques, le présent projet de loi organique procède à quelques aménagements afin d'améliorer les règles encadrant cette élection.

L'**article 1<sup>er</sup>** du projet de loi organique prévoit que le décret de convocation est publié au moins dix semaines avant la date du premier tour du scrutin. En effet, à la différence des autres scrutins, aucune date limite de publication du décret de convocation n'est fixée. Or, sa publication déclenche l'envoi des formulaires de parrainage par les préfets.

Compte tenu du délai resserré mentionné au cinquième alinéa de l'article 7 de la Constitution (trente-cinq jours au plus) pour organiser une élection, l'article 1<sup>er</sup> précise également qu'en cas d'intérim, le décret est publié dès la publication de la déclaration du Conseil constitutionnel constatant la vacance ou le caractère définitif de l'empêchement.

Le 1<sup>o</sup> de l'**article 2** prévoit une entrée en vigueur différée de la possibilité de transmettre au Conseil constitutionnel les parrainages par voie électronique. Cette faculté a été intégrée en 2016 par voie d'amendement. L'absence d'identité numérique de niveau élevé, seul dispositif de nature à sécuriser la transmission dématérialisée des parrainages, impose de reporter, au plus tard à 2027, soit à la prochaine élection présidentielle, l'entrée en vigueur de ce dispositif.

Le 2<sup>o</sup> de l'article 2 met à jour la grille de lecture des articles du code électoral applicables aux élections présidentielles. La nouvelle grille de lecture comprend quatre modifications. Premièrement, elle exclut les articles L. 79 à L. 82 relatifs au vote par correspondance des personnes détenues dont le vote fait l'objet d'un dispositif particulier (5<sup>o</sup> de l'article 2). Deuxièmement, l'article L. 47-A qui définit les dates de campagne, auparavant fixées par décret, est rendu applicable. Troisièmement, une modification technique sans incidence sur le fond,

modifie le renvoi à l'article L. 200 par un renvoi à l'article L.O. 129. Enfin, le renvoi à l'article L. 453 est supprimé ; cet article prévoit que pour l'application de l'article L. 52-11 qui fixe les plafonds de dépenses électorales, la référence à l'indice du coût de la vie de l'INSEE est remplacée pour Mayotte par la référence à l'indice local du coût de la vie. Or, pour l'élection présidentielle, le plafond de dépenses ne fait pas l'objet d'adaptation pour Mayotte. Ces évolutions viennent compléter des évolutions intervenues depuis la dernière élection présidentielle de 2017, notamment l'abrogation de l'article L. 5 du code électoral, permettant aux majeurs en tutelle d'exercer leur droit de vote de manière inconditionnelle, et la possibilité désormais de saisir un juge en référé pour faire cesser la diffusion de fausses informations pendant la campagne électorale.

Le 4° de l'article 2 impose aux candidats de déposer leur compte de campagne par voie dématérialisée auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

En complément, le 3° de l'article 2 prévoit un dispositif d'édition par voie électronique des reçus-dons.

Le 5° de l'article 2 prévoit un système de vote par correspondance pour les personnes détenues. Ce dispositif, déjà mis en place pour les élections européennes de 2019, prévoit que l'ensemble des votes est centralisé dans un bureau de vote national qui procèdera au dépouillement et à la proclamation des résultats.

**L'article 3** rend applicables à l'élection présidentielle les dispositions du code électoral dans leur rédaction en vigueur à la date de la publication de la présente loi organique, alors qu'elles l'étaient dans leur rédaction résultant de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019.

Il prévoit également que les procurations établies pour l'élection présidentielle seront « déterritorialisées », c'est-à-dire que le mandant pourra confier sa procuration à un mandataire qui n'est pas inscrit sur les listes électorales de la même commune. Cette faculté a déjà été prévue par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 qui « déterritorialise » les procurations à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022. Dès lors, faute de disposition expresse, cette évolution entrera en vigueur postérieurement à la date de publication du projet de loi organique et ne serait donc pas rendue applicable.

L'**article 4** modifie la loi organique n° 76-97 du 1<sup>er</sup> janvier 1976 relative aux listes consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

Le *a* du 1° de l'article 4 actualise les dispositions relatives à la composition de la commission de contrôle des listes électorales, en prenant en compte la modification apportée à la composition du conseil consulaire. Auparavant, le président de la commission de contrôle était le vice-président du conseil consulaire, élu par et parmi les membres de ce conseil. Dorénavant, c'est le président du conseil consulaire qui est élu par et parmi ses membres. Par conséquent, le renvoi est adapté.

Le *b* du 1° de l'article 4 prévoit que l'appel aux suppléants dans les commissions de contrôle aura lieu lorsque les conditions de quorum ne seront plus réunies et en cas de cessation de mandat de ses membres et non plus seulement en cas de décès.

Le 2° de l'article 4 supprime l'obligation d'attester sur l'honneur de son impossibilité de se rendre aux urnes le jour du scrutin pour pouvoir voter par procuration. Pour les électeurs résidant en France, cette obligation a déjà été supprimée par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019.

De la même façon que le fait l'article 3, le 3° de l'article 4 rend applicables à l'élection présidentielle pour les Français de l'étranger les dispositions du code électoral dans leur rédaction en vigueur à la date de la publication de la présente loi organique.

## PROJET DE LOI ORGANIQUE

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

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

Fait à Paris, le 21 décembre 2020.

*Signé* : Jean CASTEX

Par le Premier ministre :

*Le ministre de l'intérieur*

*Signé* : Gérald DARMANIN

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

### Modifications apportées à la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962

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

- ① Après l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, il est inséré un article 1<sup>er</sup> *bis* ainsi rédigé :
- ② « *Art. 1<sup>er</sup> bis.* – Lorsque l'élection du Président de la République a lieu dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article 7 de la Constitution, les électeurs sont convoqués par un décret en conseil des ministres publié au moins dix semaines avant la date du premier tour de scrutin.
- ③ « En cas de vacance de la présidence de la République, ou lorsque le Conseil constitutionnel a, en application du cinquième alinéa de l'article 7 de la Constitution, déclaré définitif l'empêchement du Président, les électeurs sont convoqués sans délai par décret en conseil des ministres. »

#### Article 2

- ① L'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 est ainsi modifié :
- ② 1° Au quatrième alinéa du I, après les mots « ou par voie électronique » sont insérés les mots « à compter d'une date fixée par décret et, au plus tard, du 1<sup>er</sup> janvier 2027 » ;
- ③ 2° Le premier alinéa du II est ainsi rédigé :
- ④ « II. – Les opérations électorales sont organisées selon les règles fixées par les articles L. 1<sup>er</sup>, L. 2, L. 6, L. 9 à L. 20, L. 29 à L. 32, L. 36 à L. 38, L. 42, L. 43, L. 45, L. 47 A à L. 52-2, L. 52-4 à L. 52-11, L. 52-12, L. 52-14, L. 52-15, quatrième alinéa, L. 52-16 à L. 52-18, L. 53 à L. 55, L. 57-1 à L. 78, L. 86 à L. 114, L. 116, L. 117, L. 117-2, L.O 127, L.O. 129, L. 163-1 et L. 163-2, L. 199, L. 385 à L. 387, L. 389, L. 393, L. 451, L. 477, L. 504 et L. 531 du code électoral, sous réserve des dispositions suivantes. » ;
- ⑤ 3° Après le troisième alinéa du II, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « Pour chaque don, l'association de financement électorale ou le mandataire financier délivre un reçu édité au moyen d'un téléservice mis en

œuvre par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Les demandes de reçus sont transmises au moyen de ce téléservice. » ;

- ⑦ 4° Après la première phrase du cinquième alinéa du II, devenu le sixième alinéa, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Le compte de campagne est déposé par voie dématérialisée au moyen d'un téléservice mis en œuvre par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. » ;
- ⑧ 5° Il est ajouté un VI ainsi rédigé :
- ⑨ « VI. – Les personnes placées en détention provisoire et les détenus purgeant une peine n'entraînant pas une incapacité électorale qui sont incarcérés dans un établissement pénitentiaire situé sur le territoire de la République peuvent, s'ils sont inscrits sur une liste électorale, voter par correspondance sous pli fermé à l'élection du Président de la République dans des conditions permettant de respecter le caractère secret et personnel du vote, la sincérité du scrutin ainsi que la sécurité et la sûreté des personnes concernées. Sauf dans le cas où ils sont inscrits sur une liste électorale en application du III de l'article L. 12-1 du code électoral, ils doivent effectuer une démarche à cette fin auprès de l'administration pénitentiaire.
- ⑩ « Pour l'application du premier alinéa, il est institué une commission électorale chargée de veiller au caractère personnel et secret du vote par correspondance et à la régularité et à la sincérité des opérations de vote. Cette commission a pour mission d'établir une liste des électeurs admis à voter par correspondance, qui constitue la liste d'émargement, et de procéder au recensement des votes.
- ⑪ « La liste des électeurs admis à voter par correspondance n'est pas communicable.
- ⑫ « Les électeurs admis à voter par correspondance ne peuvent pas voter à l'urne ni par procuration, sauf si la période de détention prend fin avant le jour où ils étaient appelés à exprimer leur suffrage dans l'établissement pénitentiaire.
- ⑬ « Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent VI. »

### Article 3

- ① Le premier alinéa de l'article 4 de la loi du 6 novembre 1962 précitée est ainsi rédigé :
- ② « Les dispositions du code électoral auxquelles renvoie la présente loi sont applicables dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la loi organique n° relative à l'élection du Président de la République. Toutefois, l'article L. 72 de ce code est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. »

## CHAPITRE II

### Modifications apportées à la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976

### Article 4

- ① La loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République est ainsi modifiée :
- ② 1° Au IV de l'article 8 :
- ③ a) Au 1°, les mots : « vice-président » sont remplacés par le mot : « président » ;
- ④ b) Au 2°, après les mots : « après chaque renouvellement » sont insérés les mots : « ou dès que le nombre de sièges vacants ne permet plus de réunir le quorum » et le mot : « décès » est remplacé par les mots : « cessation de mandat » ;
- ⑤ 2° À l'article 13, les mots : « lorsqu'ils attestent sur l'honneur être dans l'impossibilité de se rendre au bureau de vote le jour du scrutin » sont supprimés ;
- ⑥ 3° L'article 21 est ainsi rédigé :
- ⑦ « *Art. 21.* – Les dispositions du code électoral auxquelles renvoie la présente loi organique sont applicables dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la loi organique n° relative à l'élection du Président de la République. Toutefois, l'article L. 72 de ce code est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° 2019-1461 du

27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. »



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

## **ETUDE D'IMPACT**

### **PROJET DE LOI ORGANIQUE**

#### **relatif à l'élection du Président de la République**

NOR: INTA2033500L/Bleue-1

18 décembre 2020



## TABLE DES MATIERES

Introduction générale.....	6
Tableau synoptique des consultations.....	6
1. État des lieux.....	8
2. Options possibles et dispositif retenu.....	8
3. Analyse des impacts des dispositions envisagées.....	22
4. Consultations et modalités d'application.....	23

## INTRODUCTION GENERALE

La loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 encadre l'élection du Président de la République et rend applicables certaines dispositions du code électoral pour ce scrutin. Il est donc nécessaire avant chaque élection présidentielle d'actualiser ce renvoi au code électoral au niveau organique pour prendre en compte toutes les évolutions législatives récentes. Outre ces modifications techniques, le présent projet de loi organique procède à quelques aménagements afin d'améliorer les règles encadrant cette élection.

L'article 1er du projet de loi organique prévoit que le décret de convocation est publié au moins dix semaines avant la date du premier tour du scrutin. En effet, à la différence des autres scrutins, aucune date limite de publication du décret de convocation n'est fixée. Or, sa publication déclenche l'envoi des formulaires de parrainage par les préfets.

Compte tenu du délai resserré mentionné au cinquième alinéa de l'article 7 de la Constitution (trente-cinq jours au plus) pour organiser une élection, l'article 1er précise également qu'en cas d'intérim, le décret est publié dès la publication de la déclaration du Conseil constitutionnel constatant la vacance ou le caractère définitif de l'empêchement.

Le 1° de l'article 2 prévoit une entrée en vigueur différée de la possibilité de transmettre au Conseil constitutionnel les parrainages par voie électronique. Cette faculté a été intégrée en 2016 par voie d'amendement. Le retard pris dans le développement de l'identité numérique de niveau élevé, seul dispositif de nature à sécuriser la transmission dématérialisée des parrainages, impose de reporter à 2027, soit à la prochaine élection présidentielle, l'entrée en vigueur de ce dispositif.

Le 2° de l'article 2 met à jour la grille de lecture des articles du code électoral applicables aux élections présidentielles. La nouvelle grille de lecture comprend quatre modifications. Premièrement, elle exclut les articles L. 79 à L. 82 relatifs au vote par correspondance des personnes détenues dont le vote fait l'objet d'un dispositif particulier (5° de l'article 2). Deuxièmement, l'article L. 47-A qui définit les dates de campagne, auparavant fixées par décret, est rendu applicable. Troisièmement, une modification technique sans incidence sur le fond, modifie le renvoi à l'article L. 200 par un renvoi à l'article L.O. 129. Enfin, le renvoi à l'article L. 453 est supprimé ; cet article prévoit que pour l'application de l'article L. 52-11 qui fixe les plafonds de dépenses électorales, la référence à l'indice du coût de la vie de l'INSEE est remplacée pour Mayotte par la référence à l'indice local du coût de la vie. Or, pour l'élection présidentielle, le plafond de dépenses ne fait pas l'objet d'adaptation pour Mayotte. Ces évolutions viennent compléter des évolutions intervenues depuis la dernière élection présidentielle de 2017, notamment l'abrogation de l'article L. 5 du code électoral, permettant par là-même aux majeurs en tutelle d'exercer leur droit de vote de manière inconditionnelle, et la possibilité désormais de saisir un juge en référé pour faire cesser la diffusion de fausses informations pendant la campagne électorale.

Le 4° de l'article 2 impose aux candidats de déposer leur compte de campagne par voie dématérialisée auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

En complément, le 3° de l'article 2 prévoit un dispositif d'édition par voie électronique des reçus-dons.

Le 5° de l'article 2 prévoit un système de vote par correspondance pour les personnes détenues. Ce dispositif, déjà mis en place pour les élections européennes de 2019, prévoit que l'ensemble des votes est centralisé dans un bureau de vote national qui procèdera au dépouillement et à la proclamation des résultats.

L'article 3 rend applicables à l'élection présidentielle les dispositions du code électoral dans leur rédaction en vigueur à la date de la publication de la présente loi organique, alors qu'elles l'étaient dans leur rédaction résultant de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019.

Il prévoit également que les procurations établies pour l'élection présidentielle seront « déterritorialisées », c'est-à-dire que le mandant pourra confier sa procuration à un mandataire qui n'est pas inscrit sur les listes électorales de la même commune. Cette faculté a déjà été prévue par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 qui « déterritorialise » les procurations à compter du 1er janvier 2022. Dès lors, faute de disposition expresse, cette évolution entrera en vigueur postérieurement à la date de publication du projet de loi organique et ne sera donc pas rendue applicable. Le 1° de l'article 3 le prévoit ainsi expressément pour l'élection présidentielle de 2022.

L'article 4 modifie la loi organique n° 76-97 du 1er janvier 1976 relative aux listes consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

Le a) du 1° de l'article 4 actualise les dispositions relatives à la composition de la commission de contrôle des listes électorales, en prenant en compte la modification apportée à la composition du conseil consulaire. Auparavant, le président de la commission de contrôle était le vice-président du conseil consulaire, élu par et parmi les membres de ce conseil. Dorénavant, c'est le président du conseil consulaire qui est élu par et parmi ses membres. Par conséquent, le renvoi est adapté.

Le b) du 1° de l'article 4 prévoit que l'appel aux suppléants dans les commissions de contrôle aura lieu lorsque les conditions de quorum ne seront plus réunies et en cas de cessation de mandat de ses membres et non plus seulement en cas de décès.

Le 2° de l'article 4 supprime l'obligation d'attester sur l'honneur de son impossibilité de se rendre aux urnes le jour du scrutin pour pouvoir voter par procuration. Pour les électeurs résidant en France, cette obligation a déjà été supprimée par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019.

De la même façon que le fait l'article 3, le 3° de l'article 4 rend applicables à l'élection présidentielle pour les Français de l'étranger les dispositions du code électoral dans leur rédaction en vigueur à la date de la publication de la présente loi organique.

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 <sup>er</sup>	Définition d'un délai minimal séparant la date de publication du décret de convocation des électeurs à la date du premier tour du scrutin et adaptation de ce délai au cas de vacance de la présidence de la République	Conseil constitutionnel	
2, 1°	Entrée en vigueur différée de la possibilité pour les parrains de transmettre leur parrainage par voie électronique	Conseil constitutionnel	
2, 2°	Actualisation de la grille de lecture des articles du code électoral applicables à l'élection du Président de la République	Conseil constitutionnel	
2, 3°	Mise en place d'une obligation de dépôt par voie matérialisée du compte de campagne des candidats à l'élection présidentielle	Conseil constitutionnel	CNCCFP
2, 4°	Mise en place d'une obligation de délivrance des reçus-dons par voie dématérialisée dans le cadre de l'élection présidentielle	Conseil constitutionnel	CNCCFP
2, 5°	Mise en place d'une modalité particulière de vote par correspondance pour l'élection présidentielle à destination des personnes détenues	Conseil constitutionnel	
3	Actualisation du compteur de la loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 et déterritorialisation des procurations pour l'élection présidentielle de 2022	Conseil constitutionnel	INSEE

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
4, 1°	Changement de l'appellation de « vice-président » du conseil consulaire, devenu « président » et simplification des conditions d'appel aux suppléants dans les commissions de contrôle	Conseil constitutionnel	
4, 2°	Suppression pour les Français de l'étranger votant à l'élection présidentielle de l'obligation d'attester sur l'honneur ne pouvoir se rendre aux urnes pour établir une procuration	Conseil constitutionnel	
4, 3°	Actualisation du compteur de la LO n°76-97 du 31 janvier 1976	Conseil constitutionnel	

## **1. ÉTAT DES LIEUX**

### **1.1. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Les dispositions encadrant l'élection du Président de la République sont inscrites aux articles 6 et 7 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui définissent le mode de scrutin, les délais encadrant l'élection et la procédure en cas de vacance ou d'empêchement du chef de l'Etat. L'article 6, qui dispose que le Président est élu au suffrage universel pour une durée de cinq ans, renvoie au législateur organique le soin de définir ses modalités d'application. C'est l'objet de la loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République. Cette loi ne peut être modifiée que par une loi organique adoptée selon la procédure prévue à l'article 46 de la Constitution.

### **1.2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Modifiée pour la première fois en 1976, la loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 l'a été par la suite à plus d'une vingtaine de reprises. Elle l'est en vue de chaque scrutin présidentiel. En effet, elle rend applicable des dispositions du code électoral au scrutin présidentiel dans leur version en vigueur à la date de publication de la loi organique qui la modifie (grille de lecture au 1er alinéa du II de l'article 3 rendue applicable par le compteur de l'article 4). Ainsi, au moins un an avant l'élection, une loi organique actualise ce cadre pour lui rendre applicables les évolutions législatives intervenues depuis sa dernière modification. Outre ces modifications techniques, les règles de l'élection présidentielle peuvent également évoluer en opportunité.

Le présent projet de loi organique a ainsi pour objet :

- De rendre applicables aux élections présidentielles les évolutions du droit électoral intervenues depuis la dernière modification de la loi du 6 novembre 1962 par la loi n°2019-1268 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral ;
- De traduire des recommandations formulées par les différents organismes de contrôle de l'élection présidentielle à la suite de l'élection présidentielle de 2017, au premier rang desquelles le Conseil constitutionnel (Décision n°2017-172 PDR).

Les dispositions encadrant l'élection présidentielle étant de niveau organique, il est impératif de recourir à un texte de même niveau (Art. 46 de la Constitution).

## **2. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **2.1. ARTICLE 1<sup>ER</sup> : DECRET DE CONVOCATION DES ELECTEURS**

#### **2.1.1. Cadre général**

Pour les élections au suffrage universel hors élection présidentielle, la loi détermine le délai minimal séparant la publication de l'acte de convocation des électeurs de la date retenue pour

le scrutin. Cet acte peut être un décret (renouvellements généraux de l'Assemblée, du Sénat, des conseils municipaux, départementaux et régionaux, et élections législatives et sénatoriales partielles) ou un arrêté du représentant de l'Etat dans le département ou la collectivité à statut particulier, ou du sous-préfet, pour les élections partielles.

L'article 10 de la loi n° 2016-1048 du 1<sup>er</sup> août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales a uniformisé à six semaines le délai minimal séparant l'acte de convocation du premier tour scrutin, quel que soit le scrutin (art L. 173 du code électoral pour les élections législatives, art. L. 220 pour les élections départementales, art. L. 247 pour les élections municipales partielles, art. L. 311 pour les élections sénatoriales et art. L. 357 pour les élections régionales, art. L. 378 pour les élections à l'assemblée de Corse, art. L. 558-29 pour les élections à l'assemblée de Corse, art. L. 492 pour les élections à l'assemblée territoriale de Saint-Barthélemy, art. 519 pour les élections à l'assemblée territoriale de Saint-Martin et art. L. 547 pour les élections à l'assemblée territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon).

En revanche, pour l'élection présidentielle, aucune disposition législative n'impose de délai obligatoire entre la convocation des électeurs et la tenue du scrutin.

### 2.1.2. État des lieux

Le décret de convocation des électeurs est mentionné à deux reprises dans le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001<sup>1</sup> pris pour l'application de la loi du 6 novembre 1962. En effet, dans le dispositif actuel, la publication du décret de convocation constitue une étape fondamentale des opérations préalables au scrutin à double titre :

1°) Les formulaires de parrainage sont envoyés aux élus destinataires par les préfets dès la publication de ce décret : « *Les formulaires et les enveloppes postales servant à leur acheminement sont adressés par l'autorité administrative aux citoyens habilités par la loi à présenter un candidat à compter de la publication du décret convoquant les électeurs* » (art. 2 du décret de 2001) ;

2°) La Commission nationale de contrôle de la campagne électorale (CNCCEP) « *est installée le lendemain du jour de la publication du décret portant convocation des électeurs* » (art. 13 du décret).

### 2.1.3. Objectifs poursuivis

Contrairement à tous les autres scrutins, aucune disposition ne précise à quelle date au plus tard doit être pris le décret de convocation des électeurs. S'il est possible de deviner la date probable au regard du calendrier des conseils des ministres, aucune disposition de nature législative ou réglementaire ne permet d'établir cette date avec certitude.

Cette lacune ne serait pas nécessairement problématique si le décret de convocation, pris en conseil des ministres après avis du Conseil constitutionnel, n'ouvrait pas la période de recueil des parrainages, dont le terme est, pour sa part, fixé par l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 au « *sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures* ».

En 2017, du fait du décalage du conseil des ministres du mercredi 21 février au vendredi 23 février à la suite d'un déplacement du Premier ministre en Chine, la publication du décret de convocation n'a eu lieu que le samedi 24 février. Cette viduité de deux jours a soulevé des difficultés.

---

<sup>1</sup> Décret n°2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel

En effet, la variation dans le délai d'envoi ou de réception des parrainages peut avoir des conséquences sur le nombre de candidats bénéficiant dans les délais prévus par la loi du seuil minimal de parrainages requis.

#### **2.1.4. Options envisagées**

Le maintien du statu quo paraît peu satisfaisant dans la mesure où malgré l'indétermination de la date à laquelle est publiée le décret de convocation, cette publication conditionne l'ouverture de la période de réception des parrainages. Celle-ci est donc subordonnée aux aléas du calendrier gouvernemental, soumis à de multiples contraintes circonstancielles et non prévisibles.

#### **2.1.5. Option retenue**

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique prévoit que le décret de convocation est publié au moins dix semaines avant la date du premier tour du scrutin. Cette date limite est peu contraignante, puisque les dates de l'élection présidentielle sont fixées bien avant cette échéance, mais permettra de sécuriser les opérations qui découlent de la publication de ce décret.

En cas de vacance ou d'empêchement, compte tenu du délai resserré mentionné au cinquième alinéa de l'article 7 de la Constitution pour organiser une élection (vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement), l'article 1<sup>er</sup> précise également qu'en cas d'intérim le décret de convocation est publié dès la publication de la déclaration du Conseil constitutionnel constatant la vacance ou le caractère définitif de l'empêchement.

## **2.2. ARTICLE 2, 1° - TRANSMISSION DES PRESENTATIONS DES CANDIDATS PAR VOIE ÉLECTRONIQUE**

### **2.2.1. Cadre général**

L'article 2 de la loi organique n°2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle a introduit la possibilité pour les élus habilités de transmettre au Conseil constitutionnel par voie électronique leur formulaire de présentation d'un candidat (« parrainage »), tout en maintenant le dispositif d'envoi par courrier des formulaires. La mise en œuvre de cette disposition, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020, renvoyait à un décret pris en Conseil d'Etat.

Dans ses observations sur l'élection présidentielle de 2017 (cf. décision n° 2017-172 PDR du 20 juillet 2017), le Conseil constitutionnel souligne « *la nécessité de n'envisager qu'avec les plus grandes précautions* » la mise en œuvre de cette transmission électronique qui « *devra, en tout état de cause, être entourée des garanties nécessaires* ».

### **2.2.2. État des lieux**

Afin de mettre en œuvre ce dispositif, une solution technique a été envisagée. Toutefois, son déploiement était conditionné à la mise en place d'une « identité électronique de niveau élevé », au sens du règlement eIDAS n°910/2014 du 23 juillet 2014, seule moyen d'identification à même de sécuriser la transmission des parrainages. Or, il n'existe pas encore en France d'identité numérique.

### **2.2.3. Objectifs poursuivis**

Le retard pris dans le développement de l'identité numérique de niveau élevé rend impossible la sécurisation de la transmission des parrainages à une date compatible avec la prochaine échéance électorale. Il y a lieu d'en tirer les conséquences concrètes.

### **2.2.4. Options envisagées**

Deux options ont été écartées :

- Maintenir les dispositions dans leur rédaction actuelle : cela aurait laissé ouvert aux élus concernés un dispositif auquel, dans les faits, ils n'auraient pas pu recourir ;
- Supprimer la possibilité de transmission par voie électronique : la suppression pure et simple n'a pas été retenue, eu égard à la volonté manifestée par le législateur organique d'ouvrir cette possibilité aux élus habilités.

### **2.2.5. Option retenue**

Le projet de loi organique prévoit, au 2° de l'article 2, une entrée en vigueur différée de ce dispositif au 1<sup>er</sup> janvier 2027, soit pour l'élection présidentielle de 2027, permettant ainsi de ne pas revenir sur la volonté du législateur organique tout en laissant le temps à l'administration de développer une solution sécurisée.

## **2.3. ARTICLE 2, 2° - ACTUALISATION DES DISPOSITIONS DU CODE ÉLECTORAL APPLICABLES À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE**

### **2.3.1. Cadre général**

La loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 comprend les dispositions relatives à l'élection du Président de la République. Toutefois, un certain nombre de règles applicables à l'élection présidentielle figurent dans des dispositions du code électoral communes à l'ensemble des élections. L'application de ces règles de droit commun est opérée par la grille de lecture prévue au 1<sup>er</sup> alinéa du II de l'article 3 du présent projet de loi organique.

Depuis la dernière élection présidentielle, la loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 a fait l'objet de quatre mises à jour:

1°) La loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a modifié l'article 3 pour introduire une obligation, faite désormais aux candidats à l'élection présidentielle, de déposer une déclaration d'intérêts et d'activités auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Elle a prévu également que la publication de la déclaration de situation patrimoniale déposée par le Président de la République à l'issue de ses fonctions soit assortie d'un avis de cette Haute autorité sur l'évolution du patrimoine entre le début et la fin de l'exercice des fonctions présidentielles ;

2°) La loi organique n° 2018-1201 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information a ajouté les articles L. 112, L. 163-1 et L. 163-2 du code électoral à la grille de lecture de l'article 3 pour donner la possibilité à tout candidat, tout parti

ou groupement politique ou de toute personne ayant intérêt à agir de saisir le juge des référés pour faire cesser la diffusion de fausses informations pendant la campagne électorale pour l'élection présidentielle ;

3°) La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a abrogé l'article L. 5 du code électoral qui donnait la possibilité au juge d'instance de priver un majeur en tutelle de son droit de vote. Parallèlement, la loi organique n° 2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions a supprimé l'article L. 5 de la liste des articles du code électoral énumérés à l'article 3 et rendus applicables pour l'élection présidentielle ;

4°) La loi organique n°2019-1268 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral a modifié le compteur de l'article 4 pour décliner à l'élection présidentielle les dispositions introduites dans le code électoral par la loi° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral.

La grille de lecture présente deux lacunes. D'une part, elle n'est pas actualisée, dès lors que depuis ses dernières modifications, certaines dispositions ont été introduites dans le code électoral et ne figurent pas dans les renvois actuels. D'autre part, certains renvois ne sont pas adaptés.

### **2.3.2. Objectifs poursuivis**

Il convient d'actualiser la grille de lecture et la modifier pour la rendre plus lisible.

### **2.3.3. Option retenue**

Le 2° de l'article 2 procède à quatre modifications de la grille de lecture.

Premièrement, il rend applicable le nouvel article L. 47 A du code électoral relatif aux dates de campagnes électorales créé par la loi n°2019-1269 du 2 décembre 2019. Les dates de campagne pour l'élection présidentielle sont à ce jour définies par l'article 10 du décret du 8 mars 2001. La loi du 2 décembre 2019 ayant rehaussé au niveau législatif, s'agissant des autres scrutins, les durées des campagnes électorales - qui étaient autrefois de niveau réglementaire - il est proposé de s'inscrire dans cette logique d'harmonisation de la durée de la campagne officielle initiée par le législateur, qui a fixé une durée uniforme de deux semaines. De la sorte, pour l'élection présidentielle, les dates et la durée de la campagne électorale seront également rehaussées au niveau législatif, donc en l'espèce au niveau organique. Le décret du 8 mars 2001 sera actualisé en ce sens.

Deuxièmement, l'article L. 112 du code électoral est remis à sa place au sein de la liste des articles énumérés par la grille de lecture. Actuellement, le renvoi à cet article se situe dans l'énumération à une place erronée. Cette modification permet de simplifier la grille de lecture (modification de « L. 86 à L. 111, L. 113 à L. 114 » en « L. 86 à L. 114 »).

Troisièmement, le renvoi à l'article L. 200 du code électoral est remplacé par le renvoi à l'article L.O. 130 du code électoral. Ces deux dispositions ont le même objet, à savoir rendre les personnes en tutelle ou en curatelle inéligibles. Toutefois, l'article L. 200 s'applique à l'élection des conseillers départementaux tandis que l'article L.O. 130 s'applique à l'élection des députés. Cette deuxième référence de niveau organique semble plus adaptée à l'élection présidentielle.

Enfin, le renvoi à l'article L. 453 du code électoral est supprimé. Cet article prévoit que pour l'application de l'article L. 52-11 du code électoral qui fixe les plafonds de dépenses électorales, la référence à l'indice du coût de la vie de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) est remplacée pour Mayotte par l'indice local du coût de la vie. Or, pour l'élection présidentielle, le plafond de dépenses ne fait pas l'objet d'adaptation pour Mayotte, ce qui rend inutile le renvoi à cet article

## **2.4. ARTICLE 2, 3° ET 4° - PRÉSENTATION DÉMATÉRIALISÉE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES REÇUS DONS**

### **2.4.1. Cadre général**

Les dispositions définies par le code électoral et relatives au plafonnement et au financement des campagnes électorales sont en large partie applicables à l'élection du Président de la République, sous réserve de quelques adaptations ou dérogations expresses prévues par la loi du 6 novembre 1962.

### **2.4.2. État des lieux**

L'article L. 52-12 du code électoral astreint les candidats soumis au plafonnement des dépenses de campagne prévu à l'article L. 52-11, et qui ont obtenu au moins 1% des suffrages, au dépôt d'un compte de campagne auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des finances politiques (CNCCFP). Cet article est rendu applicable à l'élection présidentielle par le premier alinéa du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 et concerne l'ensemble des candidats quels que soient leurs résultats électoraux. Les cinquième, sixième et huitième alinéas du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précisent les modalités d'application de l'article L. 52-12. Ces dispositions font en outre l'objet de mesures d'application prévues par les articles 12, 12-1 et 12-2 du décret du 8 mars 2001.

L'article L. 52-10 du code électoral prévoit que l'association de financement électorale ou le mandataire financier délivre au donateur un reçu pour chaque don. Il est rendu applicable à l'élection présidentielle par la grille de lecture du 1<sup>er</sup> alinéa du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962.

### **2.4.3. Objectifs poursuivis**

La CNCCFP conduit actuellement un projet de dématérialisation de la transmission des comptes de campagne, qui sont aujourd'hui intégralement transmis sur support papier. Outre son coût écologique, la transmission des comptes en format papier complexifie le traitement des comptes par la Commission, ce que le contexte épidémique lié à la Covid a récemment encore souligné.

La CNCCFP souhaite également dématérialiser la transmission des reçus-dons par le mandataire financier.

Aussi, l'objectif recherché est bien de moderniser les modalités de transmission des comptes de campagne et de délivrance des reçus-dons mais aussi de faciliter leur contrôle par la Commission.

#### **2.4.4. Options envisagées**

S'agissant du niveau de norme, les modalités de présentation et de transmission des comptes de campagne par voie électronique et de délivrance des reçus-dons auraient pu être définies au niveau réglementaire. Toutefois, dès lors que la télétransmission est obligatoire, à l'exclusion de tout autre moyen de transmission, le niveau législatif semble plus adapté.

S'agissant du dispositif lui-même, il aurait pu être envisagé de faire coexister deux modalités de transmission : par voie électronique et par voie papier. Toutefois, le nombre limité de candidats à l'élection présidentielle, les moyens techniques qui sont généralement à leur disposition et le caractère limité de cette obligation laissent à penser que l'obligation de transmission des comptes et de délivrance des reçus-dons par voie dématérialisée ne fait pas peser sur eux une charge excessive.

#### **2.4.5. Option retenue**

Le 3° de l'article 2 impose aux candidats de déposer leur compte de campagne par voie dématérialisée.

Le 4° de l'article 2 impose aux associations de financement électorales ou au mandataires financiers de délivrer des reçus-dons édités au moyen d'un télé service.

Les modalités d'application de ces dispositions feront l'objet de précisions de niveau réglementaire, par modification du décret du 6 mars 2001. Ces dispositions permettent d'assurer un traitement homogène des comptes, d'optimiser et de moderniser le contrôle, et de limiter les coûts de traitement.

### **2.5. ARTICLE 2, 5° - PARTICIPATION AU VOTE DES PERSONNES DÉTENUES**

#### **2.5.1. Cadre général**

Les principes fondamentaux relatifs à la qualité d'électeur, permettant l'inscription sur les listes électorales, sont définis au dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution: « *Sont électeurs dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.* »

Les personnes détenues peuvent être privées du droit de vote par une peine spécifique. Autrement, elles demeurent des électeurs, mais peuvent éprouver des difficultés à exercer de manière effective leur droit de vote. En effet, pour voter, elles ont trois possibilités : demander une permission de sortir pour voter à l'urne ; établir une procuration ; à partir de 2021, voter par correspondance au chef-lieu du département de détention, pour les électeurs inscrits à cette fin.

De manière constante, le Conseil constitutionnel a toujours considéré que n'étaient pas contraires au principe d'égalité des dispositions légales spécifiques à certaines franges d'électeurs lorsqu'elles étaient justifiées par leur situation particulière, comme c'est le cas pour le vote par correspondance sous pli fermé des personnes détenues pour les élections européennes ou pour le vote par correspondance (sous pli fermé ou électronique) des Français établis hors de France.

Afin de préserver le secret du vote et la sincérité du scrutin, le vote par correspondance implique de déterminer des conditions d'organisation et d'acheminement permettant d'éviter

toute altération des enveloppes de scrutin (ouverture des enveloppes pour connaître le sens du vote de l'électeur, détournement des suffrages, etc.).

### 2.5.2. État des lieux

Le nombre de détenus exerçant leur droit de vote, y compris à l'occasion des grands scrutins nationaux, reste faible, voire anecdotique, sur les 55 000 détenus en capacité de voter.

	Procurations établies	Permissions de sortir accordées	Vote par correspondance	Total des détenus ayant pris part au vote
Élections présidentielles de 2017	853	200		1 053 (soit 2%)
Élections législatives de 2017	412	113		525 (soit 1%)
Elections européennes de 2019	110	55	4 395	4 560 (soit 8%)

Pour lutter contre cette abstention forte, le Président de la République, dans son discours à l'École nationale d'administration pénitentiaire le 6 mars 2018, a fixé au Gouvernement l'objectif de faciliter l'exercice du droit de vote des détenus pour toutes les élections.

Ainsi, pour les élections européennes du 26 mai 2019, l'article 87 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a, pour la première fois, institué la possibilité pour les personnes détenues de voter par correspondance sous pli fermé depuis leur lieu de détention. Grâce à ce dispositif prévu uniquement pour le scrutin européen de 2019, 4 395 personnes détenues ont pu voter par correspondance le 26 mai 2019. Cependant, 3 980 détenus n'ont pas pu voter par correspondance faute d'être inscrits sur les listes électorales.

Ce dispositif n'était pas duplicable pour les élections locales où les votes des personnes détenues ne peuvent être centralisés au sein d'un bureau de vote unique au niveau national. Par la suite, l'article 112 de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019<sup>2</sup> a donc créé un dispositif pérenne de vote par correspondance au chef-lieu du département de détention, pour les personnes détenues qui choisissent de s'y inscrire à cette fin. Le décret d'application n°2020-1460 du 29 novembre 2020<sup>3</sup> vient de faire entrer en vigueur ces dispositions législatives, qui seront pour la première fois éprouvées lors des élections départementales et régionales de 2021.

<sup>2</sup> Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

<sup>3</sup> Décret n° 2020-1460 du 29 novembre 2020 portant application de l'article 112 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique et relatif à l'inscription sur les listes électorales et au vote par correspondance des personnes détenues

### 2.5.3. Objectifs poursuivis

L'objectif poursuivi est de permettre l'exercice effectif du droit de vote des personnes détenues, tout en garantissant les principes fondamentaux du vote en France : secret du vote, consentement de l'électeur, prohibition du vote multiple, obligation d'inscription sur une liste électorale avant une date limite, dépouillement des scrutins placés dans une urne de manière ouverte.

Le vote par correspondance sous pli fermé créé pour les personnes détenues pour les élections européennes du 26 mai 2019 répondait à tous ces critères et constitue un précédent qu'il est souhaitable de pérenniser pour les élections à circonscription nationale unique.

### 2.5.4. Options envisagées

#### 1- Étendre à l'élection présidentielle le dispositif de vote par correspondance dans la commune chef-lieu du département de détention, pour les électeurs qui y sont inscrits, désormais prévu pour les élections locales

Une option envisageable était d'étendre à l'élection présidentielle le dispositif prévu par l'article 112 de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 et le décret d'application n°2020-1460 du 29 novembre 2020.

Ce dispositif prévu pour les élections locales prévoit que les personnes détenues peuvent s'inscrire au chef-lieu de leur établissement de détention pour y voter par correspondance. Cette modalité dérogatoire d'inscription sur les listes électorales, intrinsèquement liée à une modalité de vote (vote par correspondance sous pli fermé) et non pas à une attache à la commune comme c'est le cas dans la tradition du droit électoral français, a été proposée par le Gouvernement et adoptée par le Parlement car il s'agissait de la seule option permettant un vote par correspondance pour les personnes détenues envisageable d'un point de vue logistique. En effet, à défaut il aurait fallu prévoir l'acheminement de la propagande électorale depuis et vers la commune d'inscription de chaque électeur détenu, soit jusqu'à 40 000 circuits différents, ce qui n'était pas envisageable, *a fortiori* entre les deux tours d'un même scrutin.

Cette solution retenue pour les scrutins locaux aurait pu être conservée pour l'élection présidentielle. Cependant, l'inscription au chef-lieu du département de détention n'est pas forcément attractive pour un électeur, qui peut ne y avoir aucune attache, et ne pas avoir l'intention d'y résider à l'issue de sa détention.

#### 2- Créer un bureau de vote dans l'établissement pénitentiaire

Par sa proximité avec le dispositif de droit commun, la création d'un bureau de vote supplémentaire dans la commune où est implanté l'établissement pénitentiaire présenterait l'avantage de répondre pleinement à l'objectif de réinsertion des détenus dans la vie civique, et de favoriser une participation potentiellement encore plus importante que le vote par correspondance car ne nécessitant pas, à l'image de cette dernière, une étape préalable d'option.

Toutefois, cette option n'a pas été retenue car la tenue du bureau de vote aurait été difficile du fait du risque de déstabilisation du corps électoral municipal dans les communes où sont implantés les établissements pénitentiaires, les votes des personnes détenues devant être alors centralisés ensuite au niveau communal. Elle comportait également des enjeux de sécurité liés au manque de personnel pénitentiaire le dimanche, jour de scrutin, pour sécuriser ces

opérations électorales, avec la présence nécessaire en outre des délégués des candidats pour contrôler les opérations de vote dans les établissements pénitentiaires.

### **2.5.5. Option retenue**

L'option retenue consiste à reproduire pour l'élection présidentielle le dispositif mis en place pour les élections européennes du 26 mai 2019. Ce dispositif doit être complété par un décret en Conseil d'Etat. Il présente l'intérêt de permettre à tous les électeurs détenus inscrits sur les listes électorales de voter par correspondance. Le choix de voter par correspondance est recueilli dans un délai précisé par décret pour être transmis à l'INSEE, qui porte ensuite une mention spécifique sur la liste électorale de la commune d'inscription de la personne détenue, dans le REU, précisant que l'électeur « ne vote pas dans la commune ». Cette mention évite un double vote (par correspondance et à l'urne ou par procuration). Sur la base des informations transmises par l'INSEE, une commission de contrôle en charge de la régularité et de la sincérité du vote par correspondance en détention dresse la liste des électeurs admis à voter par correspondance et centralise leur vote au sein d'un bureau de vote unique.

L'option retenue est celle qui est le plus à même de permettre le droit de vote effectif des personnes détenues. En effet, le dispositif pour permettre aux personnes détenues de voter par correspondance aux élections locales impliquent qu'elles s'inscrivent au chef-lieu de leur département de détention, tandis que la solution ici retenue pour l'élection présidentielle leur permet de voter par correspondance quelle que soit leur commune d'inscription. Dans le cadre d'un scrutin à circonscription nationale, ouvrir un vote par correspondance dans un bureau de vote dédié est donc la solution la plus à même de permettre l'effectivité du droit de vote des personnes détenues.

Les articles L.79 à L.82 du code électoral n'étant pas rendus applicables par le présent projet de loi organique, l'électeur détenu qui ne choisirait pas expressément de voter par correspondance pour l'élection présidentielle ne pourrait pas pour autant voter par correspondance dans sa commune d'inscription, mais seulement à l'urne ou par procuration.

En pratique, le dispositif envisagé reproduit celui des européennes de 2019, qu'il s'agisse des textes réglementaires en préparation (décret d'application en Conseil d'Etat auquel renvoie le présent projet de loi organique) ou du dispositif opérationnel, qui fait intervenir le ministère de la Justice, notamment l'administration pénitentiaire, l'INSEE et le réseau des préfetures.

## **2.6. ARTICLE 3 - MISE À JOUR DU « COMPTEUR » DE L'ARTICLE 4 DE LA LOI DU 6 NOVEMBRE 1962**

### **2.6.1. Cadre général**

La loi du 6 novembre 1962 comporte de nombreux renvois aux dispositions du code électoral applicables aux autres élections, notamment celles relatives aux campagnes électorales et aux opérations de vote. Elle renvoie à ces dispositions dans leur version en vigueur à une date qu'elle détermine. Lorsque ces dispositions sont modifiées entre deux scrutins présidentiels, la loi du 6 novembre 1962 doit être modifiée afin de renvoyer à la dernière version en vigueur de ces dispositions.

Cet exercice d'actualisation du « compteur », opération du reste récurrente avant chaque scrutin présidentiel, est indispensable pour conférer à ces dispositions la valeur organique prévue par l'article 6 de la Constitution.

## **2.6.2. État des lieux**

La dernière mise à jour du compteur est intervenue en 2019. C'est pourquoi le premier alinéa de l'article 4 de la loi du 6 novembre 1962 est ainsi rédigé : « *Les dispositions du code électoral auxquelles renvoient la présente loi organique sont applicables dans leur rédaction résultant de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral.* ».

Le deuxième alinéa de l'article 4 rend certaines dispositions du code électoral applicables en Nouvelle-Calédonie dans des versions antérieures puisque les listes électorales de Nouvelle-Calédonie ne sont pas gérées dans le Répertoire Electoral Unique.

Par ailleurs, la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 dite « Loi Engagement et proximité » a déterritorialisé les procurations. Autrement dit, le mandant pourra confier sa procuration à un mandataire qui n'est pas inscrit sur les mêmes listes électorales que lui, à charge pour ce mandataire de se déplacer le jour du scrutin dans la commune de vote du mandat. Cette modification de l'article L. 72 du code électoral entrera en vigueur de manière différée au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Par le jeu des compteurs – article 4 de la loi du 6 novembre 1962 actualisé par l'article 3 du projet de loi organique – cette évolution ne sera, sans disposition expresse, pas prise en compte.

## **2.6.3. Objectifs poursuivis**

Cette actualisation permet d'élever au niveau organique les dispositions mentionnées dans le code électoral dans leur version actuelle. A défaut, elles ne seraient applicables que dans leur version antérieure.

S'agissant de la déterritorialisation des procurations, l'objectif est de prévoir l'application de cette disposition au prochain scrutin présidentiel.

## **2.6.4. Options envisagées**

### ***Rédaction du compteur***

Si l'actualisation du compteur en elle-même ne fait pas débat, sa rédaction a pu donner lieu à une incertitude électorale. Actuellement, les dispositions du code électoral mentionnées sont rendues applicables dans leur rédaction « résultant de la loi n°2019-1269 du 2 décembre 2019 ». Or, cette rédaction a fait naître des interprétations divergentes, notamment s'agissant des textes pour lesquels était prévue une entrée en vigueur différée.

### ***Déterritorialisation des procurations***

L'option de ne pas rendre applicable la déterritorialisation des procurations pour le scrutin de 2022, est exclue. En effet, l'article L. 72, dans sa nouvelle rédaction, entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Il ressort de la volonté du législateur que cette évolution s'applique pour l'élection présidentielle et que ce n'est qu'en raison d'un problème de renvoi que cette disposition

n'aurait pas vocation à s'appliquer. En effet, cette mesure constitue une véritable simplification pour les élections.

L'option d'inscrire de manière pérenne dans la loi du 6 novembre 1962 cette disposition nécessairement transitoire a été écartée. Dès qu'une nouvelle modification de la loi de 1962 interviendra après le 1<sup>er</sup> janvier 2020, le compteur de l'article 4 sera mis à jour. Or, l'article L. 72 fait partie de la grille de lecture du 1<sup>er</sup> alinéa du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962. Elle sera donc nécessairement rendue applicable.

### **2.6.5. Option retenue**

L'article 3 du projet de loi organique introduit une rédaction moins ambiguë : les dispositions du code électoral auxquelles il est renvoyé sont applicables dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la loi organique.

Il prévoit en outre que l'article L. 72 du code électoral est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

## **2.7. ARTICLE 4 – MODIFICATION DE LOI ORGANIQUE N°76-97 DU 31 JANVIER 1976 RELATIVE AUX LISTES ELECTORALES CONSULAIRES ET AU VOTE DES FRANÇAIS ETABLIS HORS DE FRANCE POUR L'ELECTION DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE**

### **2.7.1. Cadre général**

La participation des Français établis hors de France à l'élection présidentielle est régie par les dispositions de la loi n°76-97 du 31 janvier 1976. Comme la loi du 6 novembre 1962, cette loi renvoie aux dispositions du code électoral qu'elle rend applicables et qu'elle élève au niveau organique. Elle doit donc être nécessairement actualisée pour tenir compte des évolutions intervenues depuis sa dernière révision.

### **2.7.2. État des lieux**

Depuis sa dernière révision, plusieurs changements sont intervenus :

1° le transfert de la présidence des conseils consulaires de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire, représentant du chef de l'Etat à l'étranger et de l'administration, vers un élu, conseiller des Français de l'étranger, par l'article 111 de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ;

2° l'article 112 de la même loi a supprimé la nécessité d'attester sur l'honneur de son impossibilité de se rendre aux urnes pour pouvoir voter par procuration.

En outre, et depuis la mise en place des commissions de contrôle des listes électorales consulaires, les modalités de renouvellement en cours de mandat de ses membres sont apparues trop restreintes et nécessitent d'être assouplies.

### 2.7.3. Objectifs poursuivis

Ces deux évolutions récentes rendent nécessaire la mise à jour de certaines dispositions de la loi organique n°76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

Par ailleurs, il convient d'actualiser le compteur présent à l'article 21 de cette loi afin d'élever au niveau organique les modifications intervenues depuis la loi n°2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du code électoral.

### 2.7.4. Options envisagées

Les dispositions relatives au remplacement des membres de la commission de contrôle auraient pu être conservées en l'état. Toutefois, elles se relèvent insuffisamment souples en pratique. Leur modification est donc proposée.

Mis à part cette évolution, les mesures de l'article 4 sont des mesures de pure coordination qui découlent des évolutions législatives déjà intervenues pour lesquelles il n'y a donc pas d'autres options que celles proposées.

### 2.7.5. Option retenue

#### **1 Le changement de l'appellation de « vice-président » du conseil consulaire, devenu « président ».**

La réforme de la gestion des listes électorales qui a abouti à l'instauration d'un Répertoire électoral unique (REU) a créé des commissions de contrôle auprès des postes détenant une liste électorale consulaire (LEC), comme c'est le cas dans les communes pour la gestion des listes électorales communales.

Ces commissions de contrôle ont succédé aux commissions administratives, qui étaient présidées par l'ambassadeur ou le chef de poste et dont les membres étaient désignés par l'AFE parmi les électeurs inscrits sur la LEC sur proposition du président.

Elles étaient présidées par le conseiller des Français de l'étranger (nouvelle appellation des anciens « conseillers consulaires ») élu par et parmi les membres du conseil consulaire pour en exercer la vice-présidence, comme le prévoyait l'article 3 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013.

Or, l'article 111 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 a modifié cet article 3 pour prévoir que ce conseiller des Français de l'étranger « *élu par et parmi les membres élus du conseil consulaire* » serait désormais le président de ce conseil, et non plus son vice-président. Cette disposition entre en vigueur à compter du prochain renouvellement général des conseils consulaires, prévu en mai 2021.

Par conséquent, pour que la commission de contrôle reste présidée par la même personne, il est nécessaire d'adapter le renvoi à la loi du 22 juillet 2013 dans la loi organique du 31 janvier 1976<sup>4</sup>, en remplaçant le terme de « vice-président » par celui de « président ».

---

<sup>4</sup> Loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

Afin de rendre opérationnel ce changement même en l'absence d'actualisation de la loi du 31 janvier 1976, le législateur est intervenu par la loi du 27 décembre 2019 pour ajouter dans la loi du 22 juillet 2013 les termes « *Pour l'application de l'article 8 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République, il tient lieu de vice-président du conseil consulaire.* » Cette disposition de sécurité deviendra inopérante et devra être supprimée par un prochain vecteur législatif.

## **2 La clarification du processus de désignation des membres de la commission de contrôle pendant la durée de la mandature**

Dans sa rédaction actuelle, l'article 8 de la loi du 31 janvier 1976 précise les modalités de désignation des membres « *après chaque renouvellement* », puis prévoit que « *les deux membres suppléants remplacent, dans l'ordre de leur désignation, l'un ou l'autre des titulaires en cas d'empêchement ou de décès. Le mandat de membre titulaire n'est pas immédiatement renouvelable.* »

La commission de contrôle ne délibère valablement que lorsque le président et deux autres membres y prennent part. Dans les faits, les Français établis hors de France se caractérisent par une mobilité professionnelle et personnelle géographique importante qui rend les compositions des commissions de contrôle évolutives. Afin que le quorum puisse être réuni en toute période, il apparaît nécessaire de préciser dans les textes que les modalités de désignation instituées peuvent avoir cours à tout moment de la mandature, et non pas seulement « après chaque renouvellement ».

Aussi, les termes « *ou dès que le nombre de sièges vacants ne permet plus de réunir le quorum* » permettront d'enclencher la procédure de désignation de nouveaux membres titulaires ou suppléants en cours de mandat, dans l'éventualité où les primo-désignés au sortir du renouvellement général ne seraient pas en mesure de remplir leurs fonctions au sein de la commission de contrôle.

Le même article prévoit le remplacement des membres titulaires, mais uniquement en cas d'empêchement ou de décès. Ces deux situations sont insuffisantes et, hors cas d'empêchement et de décès, les situations de démission ou de cessation de mandat doivent être envisagées.

En effet, l'expérience de presque deux ans de gestion des listes électorales consulaires par les commissions de contrôle montre que, dans les faits, l'Assemblée des Français de l'étranger doit pouvoir autant que de besoin procéder au remplacement de postes vacants. De plus, de nombreux cas de démissions ont été recensés, en lien essentiellement avec la mobilité propre aux Français établis hors de France. La commission de contrôle doit compter *a minima* le président et deux membres. Les suppléants doivent pouvoir être désignés dès qu'une vacance est constatée, afin de minimiser le risque que le quorum ne soit pas atteint lors de la réunion suivante de la commission de contrôle.

Les cas de figure de remplacement possible par les suppléants peuvent donc être précisés. Au-delà de l'« empêchement » qui n'est par principe jamais définitif, et du décès qui est plutôt l'exception, les cas de « démission » et de « cessation de fonctions pour toute autre cause » permettent de couvrir l'ensemble des situations susceptibles de survenir. Dès lors, les termes « En cas de décès, de démission ou de cessation de fonctions pour toute autre cause » sont ajoutés par le b) du 1° de l'article 4 du présent projet de loi organique.

### **3 Fin de l'attestation sur l'honneur pour voter par procuration**

L'article L. 71 du code électoral a été modifié par l'article 112 de loi 2019-1461 du 27 décembre 2019 : pour établir une procuration de vote, aucune attestation sur l'honneur n'est désormais requise (disposition entrée en vigueur par le décret n°2020-742 du 17 juin 2020).

L'article 13 de la loi organique du 31 janvier 1976 précise que « *Les électeurs inscrits sur une liste électorale consulaire peuvent exercer, sur leur demande, leur droit de vote par procuration lorsqu'ils attestent sur l'honneur être dans l'impossibilité de se rendre au bureau de vote le jour du scrutin.* ». Par parallélisme, le 2° de l'article 4 du présent projet de loi organique supprime cette obligation de produire une attestation sur l'honneur pour pouvoir voter par procuration pour les électeurs inscrits sur une liste électorale consulaire.

### **4 Actualisation du compteur de la loi n°76-97 du 31 janvier 1976**

Le 3° de l'article 4 du projet de loi organique actualise le compteur de la loi organique du 31 janvier 1976 en prévoyant la même rédaction moins ambiguë que pour la loi du 6 novembre 1962 : les dispositions du code électoral auxquelles il est renvoyé sont applicables dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la présente loi organique.

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

### **3.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **3.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Les dispositions des articles 1<sup>er</sup>, 2, 3 et 4 modifient de façon pérenne la loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République et la loi 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.

#### **3.1.2. Impacts budgétaires**

La mise en place d'un système de dématérialisation de la transmission par les candidats de leur compte de campagne à la CNCCFP facilitera son travail, générant ainsi des économies budgétaires.

### **3.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

La pérennisation à l'élection présidentielle du dispositif de vote par correspondance pour les personnes détenues prévu aux élections européennes de 2019 et au 5° de l'article 2 du présent projet de loi organique aura le même impact sur les administrations qu'en 2019.

Seront ainsi mobilisés selon les modalités qui seront prévues au niveau réglementaire, notamment par décret en Conseil d'Etat : le ministère de la Justice, en particulier la direction de l'administration pénitentiaire et les services pénitentiaires (information des personnes détenues, recueil de leur choix et transmission des listes d'électeurs à l'INSEE, vérification de l'identité des électeurs, organisation matérielle des opérations de vote dans l'établissement pénitentiaire, transmission des plis fermés au bureau centralisateur) ; l'INSEE (vérification

des électeurs, mention à porter sur la liste électorale) ; le ministère de l'intérieur, en particulier les services en charge des élections en administration centrale et en préfectures (acheminement du matériel électoral, suivi juridique).

Néant.

### **3.2.1. Impacts sur les professions réglementées**

L'obligation de présentation dématérialisée des comptes de campagne concerne les experts comptables puisque le 5<sup>e</sup> alinéa du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 prévoit que le compte de campagne est obligatoirement présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables. Aussi, ces derniers devront déposer les comptes par voie électronique. Cela concerne toutefois un nombre restreint de personnes et n'a pas d'incidence en matière d'exercice de la profession.

### **3.3. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La transmission par voie dématérialisée des comptes de campagne s'inscrit dans une démarche écologique du fait de la suppression de l'impression sur support papier qu'elle induit, et ce d'autant que la transmission dématérialisée revêt un caractère obligatoire.

## **4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **4.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La méthodologie pour rédiger ce projet de loi organique a été la suivante : afin de recueillir leurs propositions d'évolution des textes encadrant l'élection présidentielle, toutes les parties prenantes ont été consultées qu'il s'agisse :

- Des ministères concernés : Ministère de la Justice, Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, Ministère des Outre-Mer ;
- Des institutions partenaires : Conseil supérieur de l'audiovisuel, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Pour mémoire, le Conseil constitutionnel a un rôle prééminent puisque, d'une part, l'article 58 de la Constitution lui confie la mission de veiller à la régularité de l'élection du Président de la République, d'autre part, il sera nécessairement amené à s'exprimer sur le texte puisqu'il s'agit d'une loi organique.

### **4.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **4.2.1. Application dans le temps**

Le présent projet de loi organique entrera en vigueur dès le lendemain de sa publication au Journal officiel de la République française.

#### **4.2.2. Application dans l'espace**

La loi organique a vocation à s'appliquer sur tout le territoire de la République.

Aucune disposition propre aux territoires ultra-marins n'est prévue.

#### **4.2.3. Textes d'application**

Les dispositions d'application de la loi du 6 novembre 1962 sont prévues, à titre principal, par le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Celui-ci devra être actualisé en fonction des dispositions promulguées de la loi organique.

A titre accessoire, devrait être également mis à jour dans une moindre mesure le décret n° 2005-1613 du 22 décembre 2005 portant application de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.



