



N<sup>OS</sup> 4404 et 4408

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 janvier 2017

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA  
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,  
SUR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE (n° 4291)

*visant à instaurer une **obligation de casier judiciaire vierge** pour les **candidats** à une  
**élection présidentielle, législative ou sénatoriale***

ET LA PROPOSITION DE LOI (n° 4289)

*visant à **instaurer une obligation de casier judiciaire vierge** pour les **candidats** à une  
**élection locale***

PAR MME FANNY DOMBRE COSTE,  
Députée

---



## SOMMAIRE

Pages

<b>PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. DES RÈGLES D'ÉLIGIBILITÉ EXTRÊMEMENT LIBÉRALES</b> .....	10
1. La lettre constitutionnelle .....	10
2. Une jurisprudence constitutionnelle protectrice .....	10
a. La décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 .....	10
b. La décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010 .....	11
3. Des cas d'inéligibilité très limités par la loi.....	12
<b>II. LE CONTENU DES PROPOSITIONS DE LOI</b> .....	13
1. La création d'une nouvelle condition d'éligibilité.....	13
a. L'absence de mentions au bulletin n° 2 du casier judiciaire .....	13
b. Une limitation aux infractions les plus graves ou en lien direct avec la chose publique.....	14
c. Un mécanisme déjà exigé des aspirants à la fonction publique.....	15
2. Le respect des prescriptions constitutionnelles.....	16
a. La « distinction par la vertu ».....	16
b. La préservation de la liberté de l'électeur et de l'indépendance de l' élu.....	16
c. Le caractère non punitif de l'inscription au bulletin n° 2 du casier judiciaire.....	17
d. La conformité à la jurisprudence constitutionnelle sur les peines obligatoires.....	18
<b>III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	20
1. Une modification de la liste des infractions prises en considération .....	20
2. Un déplacement du dispositif de la proposition de loi ordinaire au sein du code électoral.....	21
3. Un contrôle des conditions d'éligibilité <i>a priori</i> et <i>a posteriori</i> .....	21
4. Une extension aux territoires ultramarins.....	23
5. Le choix d'intitulés identiques.....	23
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	25

<b>EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE</b> .....	31
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L.O. 127-1 [nouveau] du code électoral) : Condition d'éligibilité à un mandat parlementaire .....	31
<i>Article 2</i> (art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) : Condition d'éligibilité à la présidence de la République .....	35
<i>Article 2 bis (nouveau)</i> (art. L.O. 489, L.O. 516 et L.O. 544 du code électoral ; art. 195 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ; art. 109 de la loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Coordinations pour l'outre-mer .....	36
<i>Article 3</i> : Entrée en vigueur .....	36
<i>Titre</i> .....	37
<b>EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI</b> .....	39
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 198, L. 234-1 et L. 341-2 [nouveaux] du code électoral) : Condition d'éligibilité à un mandat local .....	39
<i>Après l'article 1<sup>er</sup></i> .....	40
<i>Article 2</i> : Entrée en vigueur .....	42
<i>Titre</i> .....	42
<b>TABLEAU COMPARATIF (PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE)</b> .....	45
<b>TABLEAU COMPARATIF (PROPOSITION DE LOI ORDINAIRE)</b> .....	69
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE</b> .....	75

## PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 25 janvier 2017, la commission des Lois a apporté aux deux propositions de loi, organique et ordinaire, **visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection** les principales modifications présentées ci-après.

● **Sur la liste des infractions dont l'absence de mention au bulletin n° 2 du casier judiciaire conditionne l'éligibilité des personnes :**

Adoptant un amendement de sa rapporteure, la commission des Lois a restreint cette liste aux crimes, à certains délits d'ordre sexuel, aux manquements à la probité, à la corruption, au trafic d'influence, aux fraudes électorales et à la fraude fiscale.

● **Sur le contrôle de la condition d'éligibilité :**

Sur proposition de sa rapporteure, la commission des Lois a fait en sorte que le contrôle de la condition d'éligibilité liée aux mentions portées sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire puisse avoir lieu tant au moment de la déclaration de candidature que postérieurement à l'élection, hormis pour l'élection présidentielle faisant l'objet de vérifications exhaustives *a priori*.

● **Sur les fonctions électives concernées par la nouvelle condition d'éligibilité :**

Adoptant un amendement de sa rapporteure, la commission des Lois a prévu que le dispositif envisagé s'applique également aux Français représentant la France au Parlement européen et aux membres des assemblées des territoires ultramarins obéissant à des règles spécifiques.



MESDAMES, MESSIEURS,

Dès le début de la XIV<sup>e</sup> législature, les lois organique n° 2013-906 et ordinaire n° 2013-907 du 11 octobre 2013, relatives à la **transparence de la vie publique**, ont témoigné d'une volonté de mieux faire respecter les règles éthiques par les responsables publics. À travers des mécanismes nouveaux de publicité et de contrôle, elles ont visé à retisser les liens de confiance qui unissent les citoyens, les élus et les administrations.

La loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013, relative à la **lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière**, a renforcé les procédures et les sanctions prévues en répression des atteintes à la probité. Les moyens permettant de lutter contre cette forme particulière de délinquance qu'est la délinquance fiscale, qui voit des citoyens se soustraire à leur obligation de participation au financement de la vie de la nation, ont également été accrus.

Enfin, avec la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la **transparence**, à la **lutte contre la corruption** et à la **modernisation de la vie économique**, dite « loi Sapin II », de nouveaux progrès ont été réalisés pour encadrer la vie des affaires et les relations entre acteurs économiques et décideurs publics.

De ces avancées, dûment constatées par l'organisation non-gouvernementale *Transparency International France* à l'occasion de son bilan de la législature <sup>(1)</sup>, l'Assemblée nationale peut légitimement tirer fierté. En des temps troublés où le populisme prospère sur la défiance que portent les citoyens à leurs représentants, **l'exemplarité des élus est plus qu'un devoir : elle est une condition de survie de la démocratie représentative** que nous connaissons depuis l'époque moderne.

---

(1) « Transparency France dresse un bilan globalement positif des actions menées sous le quinquennat en matière de transparence de la vie publique et de lutte contre la corruption. L'association se félicite des **avancées obtenues sur plusieurs sujets importants**, tels que la prévention des conflits d'intérêts, la lutte contre la délinquance économique et la protection des lanceurs d'alerte. Toutefois, **des progrès sont attendus** pour favoriser la participation citoyenne ou la **probité des décideurs publics**. » (*communiqué de presse du 19 décembre 2016*, <https://transparency-france.org/project/19122016-bilan-quinquennat/>)

Alors même que l'écrasante majorité des élus se consacrent à leur charge dans le plus grand dévouement et avec la plus parfaite droiture, les turpitudes de quelques-uns suffisent à jeter l'opprobre sur l'intégralité du corps politique, de sorte que la défiance s'empare de tous <sup>(1)</sup>. Les recommandations sont nombreuses, qui incitent le législateur à écarter plus strictement des charges publiques les individus coupables d'infractions pénales révélant un manque de considération à l'égard de la collectivité, un défaut de civisme dans la gestion des affaires de tous, et une faillite déontologique portant gravement atteinte à l'ordre social.

La proposition n° 18 du rapport *Renouer la confiance publique*, remis au Président de la République en janvier 2015 par **M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)**, recommandait ainsi de priver effectivement les élus non exemplaires de leur mandat. En effet, si une peine complémentaire d'inéligibilité peut être prononcée par les juridictions, il n'y est guère fait recours. « *Le régime actuel des peines d'inéligibilité est problématique à deux égards. En premier lieu, la détection des infractions pouvant aboutir au prononcé d'inéligibilités demeure insuffisante [...]. En second lieu, les magistrats sont souvent réticents à prononcer ce type de sanctions, estimant que la décision d'écarter un responsable public de la vie politique appartient aux seuls électeurs. La presse s'est d'ailleurs fait l'écho de cas d'atteintes à la probité insuffisamment sanctionnés. À ce titre, la Commission Rozès avait déjà proposé, dans un rapport de novembre 1994, l'adoption de dispositions rendant automatiquement inéligibles les élus ayant fait l'objet d'une condamnation pour manquement à la probité, en faisant le constat qu'il n'appartenait pas au juge de priver un individu du droit d'être élu.* » <sup>(2)</sup>

Afin de prévenir les infractions fiscales, **M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, Déontologue de l'Assemblée nationale**, a préconisé, pour sa part, l'institution d'un « quitus fiscal » permettant de vérifier la régularité de la situation contributive des candidats à la députation <sup>(3)</sup>.

Pour la conception des propositions de loi organique et ordinaire qui font l'objet du présent rapport, le groupe Socialiste, écologiste et républicain s'est inspiré d'une recommandation formulée par le **Service central de prévention de la corruption** dans son rapport annuel pour 2013, visant à instituer une nouvelle condition d'éligibilité des personnes aux mandats publics – en l'occurrence aux mandats locaux. « *Tous les candidats à un concours de recrutement de la fonction publique sont tenus de présenter un casier judiciaire vierge (extrait B2). Il serait équitable et de simple bon sens que les candidats à un mandat local, qui devraient avoir à cœur d'aspirer à une relative exemplarité, soient astreints à présenter, de*

---

(1) Dans un sondage Harris Interactive pour Transparency International France publié par Public Sénat le 20 octobre 2016, 77 % des personnes interrogées jugent les parlementaires très corrompus ou plutôt corrompus. Il en va de même pour le pouvoir exécutif national (72 %) et pour les présidents de conseils régionaux et départementaux (67 %). La défiance envers les maires atteint 48 %.

(2) Renouer la confiance publique, janvier 2015, pp. 137-138.

(3) Interview accordée à Mediapart, 23 septembre 2014.



*même, un casier judiciaire vierge à l'appui de leur déclaration de candidature. »*<sup>(1)</sup>

Cette suggestion bouleverse les habitudes de pensée. En matière de probité, **l'inéligibilité est habituellement conçue comme une peine**, prononcée par les juridictions, en répression d'un comportement fautif. Elle est donc tournée vers le passé et doit se conformer aux règles constitutionnelles en matière pénale.

Or, la limitation de l'éligibilité des personnes se justifie également par des **motivations autres que répressives**.

Ainsi, seuls sont électeurs et éligibles les citoyens ayant atteint l'âge de dix-huit ans, afin de leur laisser le temps d'affermir leur liberté de vote et de se dégager de l'influence de leur entourage<sup>(2)</sup>. Surtout, **le droit admet également que soit limitée l'éligibilité de ceux qui se soustraient à leurs obligations envers la nation** sans pour autant encourir de sanction pénale : c'est ainsi que l'article L. 45 du code électoral ordonne que *« nul ne peut être élu s'il ne justifie avoir satisfait aux obligations imposées par le code du service national »*. Celui ou celle qui ne s'est pas conformé à ses devoirs pour la défense nationale est jugé indigne de briguer les suffrages de ses concitoyens.

C'est sur cette logique que reposent les présentes propositions de loi. Elles ne prévoient pas une peine d'inéligibilité, mais une **nouvelle condition d'éligibilité** ; elles n'ambitionnent pas de sanctionner plus durement le coupable d'une infraction pénale, mais de garantir que les candidats aux charges publiques fassent montre d'une **bonne moralité** ; elles ne visent pas les élus d'hier mais ceux de demain.

L'Assemblée nationale a déjà tenté, il y a peu, d'inscrire dans la loi un tel dispositif : le II de l'article 19 de la loi « Sapin II » précitée prescrivait que *« nul ne peut être candidat si ce bulletin [n° 2 du casier judiciaire] comporte la mention d'une condamnation pour manquement au devoir de probité »*. Le Conseil constitutionnel en avait prononcé la **censure pour des raisons exclusivement formelles**<sup>(3)</sup>.

Les deux textes proposés, organique et ordinaire, répondent à cette objection. **Aucun obstacle constitutionnel** ne s'oppose donc à elles.

En conséquence, **la commission des Lois a adopté à l'unanimité** les propositions de loi. Votre rapporteure invite l'Assemblée nationale à se prononcer dans le même sens.

---

(1) Rapport annuel du Service central de prévention de la corruption pour 2013, p. 218.

(2) Loi n° 74-631 du 5 juillet 1974 fixant à dix-huit ans l'âge de la majorité.

(3) Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, point n° 143 : « Le régime des inéligibilités applicables aux membres du Parlement relève de textes ayant valeur de loi organique. Par suite, le paragraphe II de l'article 19 de la loi déferée, qui a le caractère d'une loi ordinaire et édicte une inéligibilité pour l'élection des députés en cas de condamnation pour manquement au devoir de probité, est entaché d'incompétence. Il est donc à ce titre contraire à la Constitution. »

## I. DES RÈGLES D'ÉLIGIBILITÉ LIBÉRALES

Ainsi que l'a souligné le Déontologue de l'Assemblée nationale à l'occasion de son audition par votre rapporteure, la France se caractérise par un droit électoral extrêmement libéral en matière de définition des conditions d'éligibilité des personnes. Cette grande tolérance résulte moins de la lettre de la Constitution que de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel.

### 1. La lettre constitutionnelle

**Deux dispositions appartenant au bloc de constitutionnalité** doivent être mentionnées.

Le dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose : « *Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.* »

L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 proclame, quant à lui : « *La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.* »

Le droit de vote est très largement garanti à tous les citoyens sous la triple condition de majorité, de nationalité et de capacité. En revanche, **l'éligibilité est susceptible de recevoir des restrictions sur le fondement des « vertus » et des « talents »**.

### 2. Une jurisprudence constitutionnelle extrêmement protectrice

Le Conseil constitutionnel a considérablement renforcé le droit d'éligibilité à travers deux décisions respectivement rendues en 1982 et 2010.

#### a. La décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982

La décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, a **aligné le régime constitutionnel de l'éligibilité sur celui du droit de vote** à partir des deux dispositions mentionnées ci-dessus.

Ainsi son septième considérant énonce-t-il que « *du rapprochement de ces textes il résulte que la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans*

*des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ».*

Le Conseil admet cependant une quatrième cause de limitation des droits de vote et d'éligibilité : la préservation de la liberté de l'électeur ou de l'indépendance de l'élu permet de justifier le maintien de dispositions législatives prévoyant diverses inéligibilités ou incompatibilités à l'encontre, notamment, d'administrateurs ou de magistrats, afin d'éviter que, une fois en fonction, leur action soit fondée sur des raisons autres que l'intérêt général ou d'influer sur le choix des électeurs.

### ***b. La décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010***

La décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, *M. Stéphane A. et autres*, revêt un intérêt particulier pour l'appréciation des propositions de loi qui font l'objet du présent rapport. Elle prononce la **censure d'une disposition visant à empêcher l'inscription sur les listes électorales des personnes condamnées pour des atteintes à la probité** et, par conséquent, à les priver de leur éligibilité.

La loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique avait ainsi rédigé l'article L. 7 du code électoral : « *Ne doivent pas être inscrites sur la liste électorale, pendant un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive, les personnes condamnées pour l'une des infractions* » limitativement énumérées <sup>(1)</sup>.

Selon les requérants, la sanction d'interdiction d'inscription sur les listes électorales méconnaissait les principes de nécessité et d'individualisation des peines inscrits à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 <sup>(2)</sup>. Le Conseil constitutionnel a donné droit à leur argumentation en considérant que **l'interdiction constituait une « sanction ayant le caractère d'une punition »**.

Ainsi que l'indique le commentaire de cette décision publié aux *Cahiers du Conseil constitutionnel* (n° 29), « *le Conseil constitutionnel juge qu'une peine est prononcée par une juridiction de jugement et suppose une appréciation de la culpabilité. Le critère de la peine est donc sa finalité répressive. Ainsi, les incapacités constituent des peines si elles sont l'accessoire de cette peine, mais elles n'en sont pas si elles sont édictées seulement pour garantir la moralité d'une profession* <sup>(3)</sup>. Or, la radiation prévue par l'article L. 7 n'était pas une

---

(1) *Étaient visés la concussion, la corruption passive et le trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique, la prise illégale d'intérêts, la violation des règles de passation des marchés et délégations de service public, la soustraction ou le détournement de biens, la corruption active et le trafic d'influence, les menaces et les actes d'intimidation commis contre les personnes exerçant une fonction publique et, enfin, la soustraction et le détournement de biens contenus dans un dépôt public.*

(2) « La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée. »

(3) *Cour de cassation, chambre criminelle, 26 novembre 1997, n° 96-83792.*

*simple mesure de sûreté destinée à "moraliser" le monde politique. Elle avait été conçue comme une punition et son but était répressif. Elle était liée au jugement d'une juridiction de jugement et à l'appréciation de la culpabilité de l'intéressé. Par ailleurs, elle ne pouvait être assimilée à une interdiction professionnelle, l'exercice d'un mandat électif n'étant pas assimilable à l'exercice d'une profession. »*

La qualification de peine avait pour conséquence l'application de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et la soumission des dispositions de l'article L. 7 aux **principes de nécessité et d'individualisation**. Or :

– il est constant que le principe de nécessité des peines emporte **prohibition des peines automatiques**. Sur le terrain particulier de l'inéligibilité, la décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, avait déjà précisé, à son considérant n° 41, que « *le principe de nécessité des peines implique que l'incapacité d'exercer une fonction publique élective ne peut être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à l'espèce* ». L'article L. 7 prévoyait pourtant une interdiction d'inscription sur les listes électorales de plein droit ;

– le principe d'**individualisation des peines**, consacré par la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005, *Loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*, s'opposait directement à la sanction prévue à l'article L. 7 du code électoral, dont le juge ne pouvait moduler la durée de cinq ans.

La décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010 **exclut donc très explicitement toute peine complémentaire automatique obérant le droit de vote ou le droit d'éligibilité**. Elle n'interdit pas, en revanche, la fixation de nouvelles inéligibilités n'ayant pas le caractère d'une peine.

### **3. Des cas d'inéligibilité très limités par la loi**

Les conditions d'éligibilité sont peu nombreuses en droit électoral français. Il convient d'être français (ou ressortissant d'un État membre de l'Union européenne pour les élections municipales), d'avoir 18 ans révolus au jour du scrutin et d'avoir satisfait à ses obligations militaires. Suivant les scrutins, des exigences de domiciliation dans la circonscription électorale peuvent être imposées, et les candidatures multiples prohibées. **À défaut de respecter ces conditions cumulatives, le candidat n'est pas éligible.**

**L'inéligibilité et l'incompatibilité** présentent comme point commun de faire obstacle à l'exercice simultané de certains mandats avec certaines fonctions. Quelques caractéristiques les distinguent cependant :

– l'incompatibilité s'apprécie, non pas au jour de l'élection, mais au jour du jugement. Elle touche les fonctions que le candidat élu exerce par ailleurs. Elle

contraint le candidat à opérer un choix entre son mandat et la fonction jugée incompatible avec l'exercice de ce dernier <sup>(1)</sup> ;

– l'inéligibilité, qui s'apprécie au jour du scrutin, empêche l'accès au mandat en cause. Si une cause d'inéligibilité survient en cours de mandat, elle empêche l'élu de se maintenir en fonction et entraîne sa démission d'office.

Le code électoral prévoit des **inéligibilités absolues** à l'encontre notamment des majeurs incapables <sup>(2)</sup> et des individus privés de leurs droits électoraux par une décision de justice. Peuvent également être déclarés inéligibles pour une durée donnée les élus déclarés démissionnaires d'office ou révoqués ainsi que ceux dont le compte de campagne ou la déclaration de situation patrimoniale n'a pas été correctement déposé.

Il existe aussi des **inéligibilités relatives** interdisant aux personnes exerçant des fonctions d'autorité de se présenter dans leur ressort territorial.

## II. LE CONTENU DES PROPOSITIONS DE LOI

Les propositions de loi organique et ordinaire prévoient la création d'une nouvelle condition d'éligibilité pour les candidats aux élections présidentielle, parlementaires et locales. Elles leur imposent d'être en mesure de présenter un casier judiciaire vierge de certaines mentions limitativement énumérées, tel qu'il est exigé pour les candidats à l'entrée dans la fonction publique. Cette nouvelle condition apparaît conforme aux exigences constitutionnelles dès lors qu'elle ne constitue pas une peine automatique, mais qu'elle s'inscrit dans une démarche générale de moralisation de la vie politique pour l'avenir.

### 1. La création d'une nouvelle condition d'éligibilité

#### *a. L'absence de mentions au bulletin n° 2 du casier judiciaire*

Le casier judiciaire a été mis en place à compter de 1848 par Arnould Bonneville de Marsangy, procureur à Versailles, afin que chaque infraction soit recensée et vienne appuyer les décisions futures des autorités judiciaires. Son application fut organisée en 1850 par une circulaire du Garde des Sceaux Eugène Rouher. Devenu, en 1980, casier judiciaire automatisé, il reprend tous les casiers manuels précédemment tenus en métropole. Son fonctionnement, régi par les articles 768 à 781 du code de procédure pénale, prévoit **trois bulletins** à l'exhaustivité décroissante :

---

(1) Il existe des incompatibilités avec certaines professions (militaire, magistrat) et avec certaines fonctions (préfet, fonctionnaire des corps d'autorité de la police nationale) qui contraignent l'élu à opérer un choix entre mandat et profession. L'interdiction de cumul de plusieurs mandats est une incompatibilité. Les liens de parenté entre différents élus d'une même assemblée délibérante peuvent également faire naître une incompatibilité (art. L. 238 du code électoral).

(2) Art. L.O. 129 du code électoral pour l'élection législative.

– figurent au **bulletin n° 1**, dont l’usage est réservé à l’autorité judiciaire, les condamnations pénales à compter de la contravention de cinquième classe, les compositions pénales exécutées, les incapacités ainsi que divers éléments issus de la vie familiale des personnes, de leur activité commerciale ou de leur situation réglementaire sur le territoire national au regard du droit des étrangers ;

– le **bulletin n° 2** est destiné aux administrations, aux autorités militaires et aux employeurs dans les secteurs identifiés comme sensibles – travail auprès de mineurs notamment. L’intéressé n’est pas informé de sa communication et n’a aucun moyen de la solliciter ;

– enfin, le **bulletin n° 3** est le seul extrait de casier judiciaire délivré sur demande à l’intéressé, et que peuvent solliciter les employeurs qui justifient d’un intérêt légitime à connaître les antécédents de leurs salariés. Il ne fait apparaître que les sanctions les plus graves : les condamnations à une peine d’emprisonnement ferme de plus de deux ans ou d’une durée inférieure si le juge en a ordonné l’inscription, ainsi que les condamnations à des interdictions, déchéances ou incapacités prononcées sans sursis.

Aux termes de l’article 775 du code de procédure pénale, le bulletin n° 2 se compose – en matière pénale – du bulletin n° 1 duquel sont retirées les décisions de justice frappant les mineurs, les condamnations de nature contraventionnelle, les condamnations assorties d’un sursis considérées comme non avenues, les condamnations faisant l’objet d’une dispense de peine ou d’un ajournement du prononcé de celle-ci, les condamnations prononcées à l’étranger et les compositions pénales exécutées. Par ailleurs, n’y figurent pas les condamnations dont le juge n’a pas souhaité l’inscription, ayant fait l’objet d’une réhabilitation, ou définitives depuis plus de cinq ans lorsqu’elles ont donné lieu à une mesure alternative à l’emprisonnement <sup>(1)</sup>.

Ce sont donc les condamnations fermes de nature correctionnelle ou criminelle, soit celles considérées comme les plus graves par la loi pénale, qui apparaissent au **bulletin n° 2**. Ce sont elles qu’il convient de prendre en compte pour **apprécier les vertus** des candidats aux élections politiques.

#### ***b. Une limitation aux infractions les plus graves ou en lien direct avec la chose publique***

Il aurait pu être tentant de considérer que toutes les condamnations de nature pénale heurtent l’ordre social, sans quoi le législateur n’aurait pas jugé utile de les réprimer par des peines privatives de liberté, et qu’il convenait en conséquence, au nom du devoir d’exemplarité des élus, que toute personne candidate à une fonction électorale soit contrainte de présenter un **casier judiciaire vierge de toute mention**.

---

(1) Ces mesures alternatives, comme le stage de citoyenneté, les travaux d’intérêt général, l’interdiction d’une activité ou la confiscation d’un bien, sont prévues aux articles 131-5 à 131-11 du code pénal. Lorsqu’est prononcée une peine de jours-amendes, sa mention disparaît du bulletin n° 2 après seulement trois ans.

Cette option a été écartée pour deux raisons :

– d’une part, toutes les infractions ne témoignent pas d’une inaptitude manifeste à l’exercice de fonctions électives. De plus, la grande diversité des incriminations prévues par le droit français aurait pu conduire à un **nombre excessif d’inéligibilités peu justifiées pour des fautes somme toute vénielles**. Une focale si large aurait pu faire courir le risque d’une instrumentalisation de la justice à des fins d’élimination d’adversaires politiques, sur le modèle de la vie politique athénienne au V<sup>e</sup> siècle où les procès tenaient lieu d’élections – « *Il y a tant de lois qu’il n’y a personne exempt d’être pendu* » disait Platon ;

– d’autre part, dès lors que l’objectif poursuivi par les propositions de loi consiste à moraliser la vie politique, il est cohérent de ne prendre en considération que les manquements les plus graves à la probité et au devoir civique. **Il n’y a pas lieu de punir des coupables ; il y a lieu de ne permettre l’accès à la compétition électorale qu’aux candidats dont la déontologie personnelle n’est pas en doute pour l’exercice des fonctions auxquelles ils aspirent.**

En conséquence, les propositions de loi ne déclarent incompatibles avec l’exercice d’un mandat qu’un nombre limité d’infractions : **outre les incriminations les plus graves correspondant à une mise en danger des personnes, ne seraient retenues que les atteintes à la probité et les infractions financières ainsi que les fraudes électorale et fiscale.**

### *c. Un mécanisme déjà exigé des aspirants à la fonction publique*

Il est notable que le bloc de constitutionnalité protège de façon identique, par l’article 6 de la Déclaration de 1789, l’accès des citoyens à « **toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents** », c’est-à-dire, en langage moderne, la possibilité qui leur est offerte de briguer un mandat électif ou d’entrer dans la fonction publique.

Cette dernière exige déjà des candidats un casier judiciaire vierge. L’article 5 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite « loi Le Pors », prescrit ainsi : « *Nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire [...] le cas échéant, si les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l’exercice des fonctions* ».

Cette **exigence de « vertu »** a reçu à plusieurs reprises l’assentiment du Conseil constitutionnel, y compris lorsque l’appréciation du comportement des candidats reposait sur des critères plus aléatoires qu’une mention au casier judiciaire. Dans sa décision n° 2012-278 QPC du 5 octobre 2012, le Conseil a jugé conforme à la Constitution l’article 16 de l’ordonnance organique n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, aux termes duquel les personnes qui présentent leur candidature à l’École nationale de la magistrature doivent notamment « *être de bonne moralité* ». Les juges ont estimé que « *les dispositions contestées ont pour objet de permettre à l’autorité*

*administrative de s'assurer que les candidats présentent les garanties nécessaires pour exercer les fonctions des magistrats et, en particulier, respecter les devoirs qui s'attachent à leur état ; qu'il appartient ainsi à l'autorité administrative d'apprécier, sous le contrôle du juge administratif, les faits de nature à mettre sérieusement en doute l'existence de ces garanties ».*

Cette appréciation doit être saluée : il est évident que les fonctionnaires et, en l'occurrence, les magistrats, doivent **présenter les garanties nécessaires pour respecter les devoirs qui s'attachent à leur état**. Il semble tout aussi évident qu'il en va de même pour les élus locaux, pour les parlementaires et pour le Président de la République, dès lors que le même article 6 de la Déclaration de 1789 trouve à s'appliquer aux uns comme aux autres.

## **2. Le respect des prescriptions constitutionnelles**

Les propositions de loi s'attachent à s'inscrire dans le respect des prescriptions de la Constitution et du Conseil constitutionnel.

### *a. La « distinction par la vertu »*

La première garantie constitutionnelle que présentent les propositions de loi consistent en leur respect littéral des dispositions de l'article 6 de la Déclaration de 1789. Celui-ci proclame l'égalité admissibilité à « **toutes dignités, places et emplois publics** » selon la capacité des intéressés, mais il admet aussi expressément qu'une distinction puisse être opérée sur la base des vertus de chacun et qu'elle puisse revenir sur ladite admissibilité.

Or, il ne saurait être contesté que la probité, l'honnêteté et la déontologie comptent parmi ces vertus. Selon Montesquieu, « *la vertu, dans une république, est une chose très simple : c'est l'amour de la république ; c'est un sentiment, et non une suite de connaissances ; le dernier homme de l'État peut avoir ce sentiment, comme le premier. Quand le peuple a une fois de bonnes maximes, il s'y tient plus longtemps que ce qu'on appelle les honnêtes gens. Il est rare que la corruption commence par lui.* <sup>(1)</sup> »

### *b. La préservation de la liberté de l'électeur et de l'indépendance de l'élu*

Comme indiqué précédemment, le Conseil constitutionnel a livré une interprétation très large des dispositions constitutionnelles pour aboutir à un encadrement minimal de l'éligibilité : « *la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu* <sup>(2)</sup> ».

---

(1) De l'esprit des lois, livre V, chapitre 2, « Ce que c'est que la vertu dans l'État politique ».

(2) Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.



Il est notable que le droit positif ne respecte pas pleinement cette jurisprudence, de sorte qu'il est permis de s'interroger sur la force qui lui est attachée. L'obligation de respect des obligations du service national ne se rattache ainsi avec évidence à aucune des quatre causes d'exclusion susmentionnées.

En tout état de cause, votre rapporteure estime que le fait d'écarter des opérations électorales les personnes dont le comportement malhonnête a été précédemment établi dans les conditions les plus incontestables qu'offre la République, c'est-à-dire à l'issue d'un procès pénal régulier et contradictoire, peut se **rattacher à l'objectif de préservation de la liberté de l'électeur et de l'indépendance de l'élu**. Une personne qui s'adonne à la corruption et au trafic d'influence peut être suspectée de vouloir orienter les suffrages. Elle peut se trouver en position de faiblesse vis-à-vis des coauteurs de l'infraction. Il est même certain qu'un candidat préalablement convaincu de fraude électorale met directement en danger la liberté de l'électeur.

### *c. Le caractère non punitif de l'inscription au bulletin n° 2 du casier judiciaire*

En dépit de ce que pourrait laisser supposer une lecture sommaire, le dispositif proposé par les propositions de loi **diffère fondamentalement de celui de l'ancien article L. 7 du code électoral** dont la décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010 a prononcé la censure.

Rappelons que ledit article L. 7 prévoyait : « *Ne doivent pas être inscrites sur la liste électorale, pendant un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive, les personnes condamnées pour l'une des infractions* » énumérées. Comme l'a jugé le Conseil constitutionnel, **il s'agissait bien d'une peine** : l'interdiction d'inscription sur les listes électorales était consécutive à la condamnation pénale dont elle découlait directement. De surcroît, elle avait pour effet de priver le condamné de son droit de vote, ce qui ne pouvait se rattacher à un quelconque objectif de moralisation de la vie politique.

Il n'en va pas de même du dispositif proposé. Si la condamnation pénale mène à une restriction de l'éligibilité, le processus n'est pas direct puisque réalisé en deux temps : la condamnation est portée au bulletin n° 2 du casier judiciaire d'abord, la mention apparaissant au casier judiciaire fait obstacle à l'éligibilité ensuite.

Votre rapporteure souligne que **l'inscription d'une condamnation au bulletin n° 2 du casier judiciaire ne saurait, en elle-même, constituer une peine**. Elle n'est pas prononcée expressément par le juge ; elle est effective de plein droit sur le fondement du code de procédure pénale<sup>(1)</sup>. Elle n'est jamais qualifiée de peine complémentaire et le juge n'intervient que pour déroger à la

---

(1) On pourrait défendre le caractère punitif de l'inscription d'une peine de moins de deux ans ferme d'emprisonnement au bulletin n° 3, puisque celle-ci peut expressément être décidée par le juge (2° de l'article 777 du code de procédure pénale). Mais rien de tel n'existe pour les deux premiers bulletins.

règle en ordonnant une non-inscription. Il ne s'agit que d'une compilation des décisions relatives à un individu, qui vise par principe à l'exhaustivité.

Quant aux conséquences de l'inscription d'une condamnation au bulletin n° 2, votre rapporteure souligne qu'elles ne soulèvent aucune difficulté à l'occasion de la condamnation d'une personne qui, par l'effet de cette mention, se verra fermer les portes d'un ensemble de professions – au premier rang desquelles la fonction publique alors même que la liberté d'y accéder a rang constitutionnel.

**Il semble donc logique que le dispositif ne puisse être qualifié de punitif.**

***d. La conformité à la jurisprudence constitutionnelle sur les peines obligatoires***

Votre rapporteure est consciente de la diversité des situations concrètes, qui se réduisent difficilement à une formulation légale abstraite. C'est pourquoi elle tient à souligner deux éléments qui, si le Conseil constitutionnel devait considérer la création d'un nouveau critère d'éligibilité fondé sur le casier judiciaire comme une peine, devrait néanmoins le convaincre d'en valider le principe.

Votre rapporteure **constate que la jurisprudence constitutionnelle a évolué depuis la censure de l'article L. 7 du code électoral en 2010**, de sorte que même la qualification de peine – qui, il faut le rappeler, n'est aucunement le sentiment des rédacteurs des propositions de loi – semble désormais pouvoir être jugée compatible avec la Constitution.

La décision n° 2015-493 QPC du 16 octobre 2015, *M. Abdullah N.*, et son commentaire aux *Cahiers du Conseil constitutionnel* sont particulièrement éclairants.

*« Les peines accessoires doivent cependant être distinguées des peines complémentaires obligatoires que le juge est tenu de prononcer.*

*En présence d'une peine obligatoire ou d'une autre limitation du pouvoir du juge dans le prononcé et la fixation du quantum de la peine, le Conseil constitutionnel juge d'abord que le principe d'individualisation des peines « ne saurait faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions ». Il n'y a pas d'interdiction de principe des peines obligatoires. Le Conseil subordonne leur conformité au principe d'individualisation des peines en se fondant sur un faisceau d'indices :*

*– la possibilité de modulation des peines en fonction de la gravité des comportements reprochés au justiciable (le juge a-t-il la faculté de faire varier la peine ou la loi instaure-t-elle elle-même une modulation ?) ;*

– l'existence d'un **lien entre la peine obligatoire en cause et le comportement réprimé** (l'absence de lien rend plus nécessaire le pouvoir d'individualisation du juge) ;

– la possibilité – consécutive – pour le juge d'exercer son plein contrôle quant aux faits et à leur qualification et ainsi, de **proportionner la peine à la gravité des comportements reprochés** au justiciable ;

– la **sévérité de la peine** (plus la peine est sévère plus l'exigence d'individualisation est forte) ;

– la **gravité des faits ou les antécédents de leur auteur**, qui peuvent atténuer le contrôle de l'exigence d'individualisation. »

Ainsi donc, votre rapporteure souligne :

– que si l'inscription d'une condamnation au bulletin n° 2 du casier judiciaire est de droit, **elle n'est pas pour autant automatique**. Le juge jouit de la faculté d'ordonner son omission conformément à l'article 775-1 du code de procédure pénale <sup>(1)</sup>. Le dispositif s'apparente ainsi largement aux peines obligatoires non automatiques, qui s'appliquent uniquement en l'absence de décision contraire du juge, et que le Conseil constitutionnel a encore validé lors de son examen de la loi « Sapin II » précitée ;

– que la durée durant laquelle la condamnation est inscrite au B2 est **modulable** par le juge puisqu'elle dépend du *quantum* de la peine prononcée ;

– qu'en l'absence d'action du condamné, la **réhabilitation légale** lui sera automatiquement acquise au terme d'une durée fixée par la loi à l'issue de l'exécution de la peine prononcée, emportant effacement de la mention de ses condamnations au bulletin n° 2 du casier judiciaire <sup>(2)</sup> ;

---

(1) « Le tribunal qui prononce une condamnation peut exclure expressément sa mention au bulletin n° 2 soit dans le jugement de condamnation, soit par jugement rendu postérieurement sur la requête du condamné (...). L'exclusion de la mention d'une condamnation au bulletin n° 2 emporte relèvement de toutes les interdictions, déchéances ou incapacités de quelque nature qu'elles soient résultant de cette condamnation. »

(2) *Articles 133-12 à 133-17 du code pénal. Les personnes physiques ne doivent pas avoir été condamnées à une nouvelle peine criminelle ou correctionnelle pendant un certain délai :*

- *trois ans lorsque la personne a été condamnée au jour amende ou à l'amende à compter du paiement de la totalité du montant, de la fin de la contrainte judiciaire ou du délai d'incarcération valant purge du jour amende ou de l'accomplissement de la prescription ;*

- *cinq ans pour une peine de prison inférieure à un an résultant d'une condamnation unique ou à une peine autre que l'amende, le jour amende, la réclusion ou la détention criminelle. Le délai commence à courir à compter de l'exécution de l'amende ou de la prescription ;*

- *dix ans lorsque la personne a été condamnée à une peine de prison inférieure à dix ans par une condamnation unique ou inférieure à cinq ans en cas de condamnations multiples à de l'emprisonnement.*

*L'article 769 du code de procédure pénale prévoit également le retrait du casier judiciaire des fiches correspondant à une condamnation criminelle prononcée quarante ans auparavant et qui n'ont pas été suivies d'une nouvelle condamnation à une peine criminelle ou correctionnelle.*

– qu’un **effacement de la mention au casier judiciaire** peut être à tout instant sollicité du juge (article 775-1 du code de procédure pénale) et qu’un **relèvement de l’interdiction**, qui aurait le même effet si le Conseil devait juger la restriction de l’éligibilité comme une peine, est également ouvert (article 132-21 du code pénal)<sup>(1)</sup>, de même qu’une demande de réhabilitation judiciaire (articles 782 et suivants du code de procédure pénale) ;

– qu’il existe un **lien direct** entre les infractions prises en considération pour apprécier l’éligibilité d’une personne, leur gravité et l’exercice d’un mandat électif ;

– que l’inéligibilité, si elle obère une partie des droits politiques du citoyen, ne le prive pas de son droit de vote, et qu’elle **n’empêche aucunement la poursuite d’une existence normale du point de vue civil, professionnel et familial**.

Quoi qu’elle conteste que le dispositif proposé par les propositions de loi puisse être qualifié de peine, votre rapporteure considère donc que, si cette interprétation devait néanmoins être retenue, les dispositions proposées demeurerait conformes à la jurisprudence la plus récente du Conseil constitutionnel.

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS

#### 1. Une modification de la liste des infractions prises en considération

Sur proposition de sa rapporteure, la commission des Lois a adopté une nouvelle rédaction du dispositif proposé afin de renforcer sa constitutionnalité. Elle a ainsi restreint la **liste des infractions** dont la mention sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire fait obstacle à l’éligibilité des personnes, retenant deux catégories :

– les atteintes les plus graves à l’ordre social, c’est-à-dire les infractions criminelles<sup>(2)</sup> et trois délits d’ordre sexuel (agression sexuelle, harcèlement sexuel, proxénétisme) ;

– les comportements mettant directement en cause la capacité des personnes à prendre part à la vie de la Cité, à savoir les manquements au devoir de probité ainsi que les fraudes électorales et la fraude fiscale. Le manque de probité témoigne d’une incapacité manifeste à exercer des fonctions publiques ; les fraudes électorales témoignent d’une absence de respect pour les processus

---

(1) Le Conseil constitutionnel, dans sa décision de 2010 précitée, avait écarté cet argument en énonçant que la possibilité de relèvement total ou partiel, et possiblement immédiat, de l’interdiction d’inscription sur les listes électorales, ne saurait, à elle seule, assurer le respect des exigences qui découlent du principe d’individualisation des peines.

(2) Sont ainsi concernés les meurtres et viols prévus dans la rédaction initiale, mais aussi les actes de terrorisme, les trafics de stupéfiants ou encore les traites des êtres humains.

démocratiques ; la fraude fiscale traduit une volonté de s'abstraire d'une obligation citoyenne fondamentale <sup>(1)</sup> qui, depuis la Grèce antique, vaut exclusion des compétitions électorales.

## 2. Un déplacement du dispositif de la proposition de loi ordinaire au sein du code électoral

Dans sa rédaction initiale, la proposition de loi ordinaire créait un nouvel article L. 198 au sein du titre III du livre I<sup>er</sup> du code électoral, portant « *Dispositions spéciales à l'élection des conseillers départementaux* ». Un renvoi était ensuite opéré au titre IV du même livre, « *Dispositions spéciales à l'élection des conseillers municipaux et des membres du Conseil de Paris* ».

Sur proposition de sa rapporteure, la Commission a déplacé le dispositif au titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup>, « *Dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires* », dans un nouvel article L. 44-1. Ce changement permet d'éviter d'opérer un renvoi pour l'application du dispositif aux conseillers départementaux <sup>(2)</sup>. Il présente aussi l'avantage d'**étendre le dispositif aux Français élus au Parlement européen** <sup>(3)</sup>.

Par ailleurs, la disposition permettant une application aux conseillers régionaux et aux membres de l'Assemblée de Corse a été ajoutée à l'article L. 340 du code électoral. Privilégier une insertion dans un article existant plutôt que la création d'un nouvel article L. 341-2, tel que le prévoyait la rédaction initiale de la proposition de loi, permet d'éviter toute une série de coordinations.

## 3. Un contrôle des conditions d'éligibilité *a priori* et *a posteriori*

Votre rapporteure s'est interrogée sur la meilleure façon de faire respecter le nouveau critère d'éligibilité prévu par les propositions de loi, dans l'objectif de ne pas multiplier les annulations à la suite de la désignation de candidats non éligibles et de ne pas faire peser sur l'administration une charge excessive. En effet, le bulletin n° 2 du casier judiciaire ne peut être transmis à la personne concernée, de sorte qu'il n'était pas possible de faire de lui une pièce du dossier de candidature. Il revient à l'administration de solliciter sa communication pour

---

(1) *La fraude fiscale viole directement une disposition constitutionnelle, l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789* : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. »

(2) *La disposition est répétée par la proposition de loi organique au titre II du même livre, de façon à respecter les compétences du législateur organique.*

(3) *Le premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen prévoit* : « L'élection des représentants au Parlement européen prévue par l'acte annexé à la décision du conseil des communautés européennes en date du 20 septembre 1976 rendu applicable en vertu de la loi n° 77-680 du 30 juin 1977 est régie par le titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code électoral et par les dispositions des chapitres suivants. »

vérification. Or, une telle opération est impossible à l'occasion d'élections générales <sup>(1)</sup>.

En conséquence, **la Commission a fait le choix d'inscrire son dispositif dans le droit commun du contrôle de l'éligibilité.**

Pour l'**élection présidentielle**, qui se singularise par un faible nombre de prétendants, 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, confie au **Conseil constitutionnel le soin de veiller à la régularité des candidatures** – notamment des cinq cents parrainages et de la déclaration de situation patrimoniale qui accompagnent chacune d'entre elles – « à peine de nullité ». Le bulletin n° 2 du casier judiciaire ne serait qu'une pièce supplémentaire que le Conseil serait amené à vérifier. Aucune inéligibilité ne pourrait être constatée sur ce fondement après les opérations électorales.

Pour les **autres élections**, le code électoral prévoit un **double mécanisme de contrôle** : au moment du **dépôt de la candidature**, en prescrivant au représentant de l'État d'opposer un **refus motivé à son enregistrement**, qu'il appartient au candidat de contester devant la juridiction administrative <sup>(2)</sup> ; à la suite de l'élection, en prévoyant la **déchéance** ou la **démission d'office** des élus dont l'inéligibilité est mise au jour <sup>(3)</sup>.

---

(1) *Le ministère de l'Intérieur a indiqué à votre rapporteure que les élections municipales de 2014 avaient vu le dépôt de 932 000 candidatures.*

(2) *Pour les députés, l'article L.O. 160 prévoit notamment : « Est interdit l'enregistrement de la candidature d'une personne inéligible. Le refus d'enregistrement est motivé. Le candidat ou la personne qu'il désigne à cet effet peut, dans les vingt-quatre heures qui suivent la notification du refus d'enregistrement, le contester devant le tribunal administratif. »*

*Pour les sénateurs, l'article L. 303 ordonne, « si une déclaration ne remplit pas les conditions prévues aux articles précédents, [au] préfet [de saisir] dans les vingt-quatre heures le tribunal administratif qui statue dans les trois jours. Son jugement ne peut être contesté que devant le Conseil constitutionnel saisi de l'élection. »*

*Pour les conseillers départementaux, l'article L. 210-1 indique : « [Si] un candidat ou un remplaçant figurant sur cette déclaration est inéligible, elle n'est pas enregistrée (...). Le refus d'enregistrement d'un binôme de candidats est motivé. Chaque candidat du binôme qui s'est vu opposer un refus d'enregistrement dispose d'un délai de vingt-quatre heures pour saisir le tribunal administratif. »*

*Les articles L. 255-4 et L. 265 pour les conseillers municipaux, L. 351 pour les conseillers régionaux et L. 372 pour les membres de l'Assemblée de Corse portent des règles similaires.*

(3) *Pour les députés, l'article L.O. 136 commande : « Sera déchu de plein droit de la qualité de membre de l'Assemblée nationale celui dont l'inéligibilité se révélera après la proclamation des résultats et l'expiration du délai pendant lequel elle peut être contestée ou qui, pendant la durée de son mandat, se trouvera dans l'un des cas d'inéligibilité prévus par le présent code. » L'article L.O. 325 fait application des mêmes règles aux sénateurs.*

*Pour les conseillers départementaux, l'article L. 205 prévoit : « Tout conseiller départemental qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un des cas d'inéligibilité prévus (...) est déclaré démissionnaire par le représentant de l'État dans le département, sauf réclamation au tribunal administratif dans les dix jours de la notification (...).*

*Les articles L. 236 pour les conseillers municipaux et L. 341 pour les conseillers régionaux et les conseillers à l'Assemblée de Corse portent des règles similaires.*

Le premier alinéa est applicable au cas où l'inéligibilité est antérieure à l'élection mais portée à la connaissance du représentant de l'État dans le département postérieurement à l'enregistrement de la candidature. »

Il y a lieu d'espérer que la publicité des règles de candidature amène les personnes qui ne remplissent pas le critère d'éligibilité institué par les propositions de loi à ne pas prendre part aux élections, de sorte que les cas d'inéligibilité *a posteriori* soient limités. On ne peut cependant exclure qu'ils se produisent. Les conséquences seraient alors :

– pour les députés <sup>(1)</sup>, les sénateurs <sup>(2)</sup> et les conseillers départementaux <sup>(3)</sup>, une **élection partielle** ;

– pour les conseillers municipaux des communes de moins de mille habitants, une **vacance** au sein du conseil municipal à concurrence d'un tiers des sièges <sup>(4)</sup> ;

– pour les conseillers municipaux des communes de plus de mille habitants <sup>(5)</sup>, les conseillers régionaux <sup>(6)</sup> et les conseillers à l'Assemblée de Corse <sup>(7)</sup>, un **remplacement** de l'élu inéligible par le premier candidat non élu figurant sur la même liste.

#### 4. Une extension aux territoires ultramarins

La Commission a adopté des amendements proposés par sa rapporteure effectuant les coordinations nécessaires pour **étendre la condition d'éligibilité liée au caractère vierge du casier judiciaire** à la Guyane et à la Martinique (proposition de loi ordinaire) ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon (proposition de loi organique) <sup>(8)</sup>.

#### 5. Le choix d'intitulés identiques

Les deux propositions de loi se complétant mutuellement dans le respect des compétences du législateur organique, et chacune comprenant désormais des dispositions relatives aux outre-mer, la commission des Lois a jugé préférable de leur donner un **intitulé identique**.

---

(1) Article L.O 178 du code électoral.

(2) Article L.O 322 du même code.

(3) Article L. 221 du même code.

(4) Article L. 258 du même code.

(5) Article L. 270 du même code.

(6) Article L. 360 du même code.

(7) Article L. 380 du même code.

(8) Les autres collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et la métropole de Lyon ne nécessitaient pas de mesure de coordination pour que le dispositif leur soit applicable.





## DISCUSSION GÉNÉRALE

*Lors de sa réunion du mercredi 25 janvier 2017, la commission des Lois procède à l'examen des propositions de loi ordinaire et organique visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection locale (n° 4289), présidentielle, législative ou sénatoriale (n° 4291) (Mme Fanny Dombre Coste, rapporteure).*

**Mme Fanny Dombre Coste, rapporteure.** Chers collègues, cette législature aura permis de réelles avancées sur le front de la moralisation de la vie publique. Tout d'abord, les lois organique n° 2013-906 et ordinaire n° 2013-907 du 11 octobre 2013, relatives à la transparence de la vie publique, ont marqué une avancée significative pour le respect des règles éthiques par les responsables publics. Ensuite, la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013, relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, a renforcé les sanctions liées aux atteintes à la probité. Enfin, la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin II », récemment adoptée, a permis de réaliser de nouveaux progrès en matière de transparence et de modernisation de la vie économique et de lutte contre la corruption.

Pour autant, notre pays et ses institutions font face à une défiance inédite, à laquelle nous devons continuer de répondre. Cette perte de confiance atteint directement les conditions du débat démocratique et sert de terreau aux mouvements populistes. Nous ne pouvons plus laisser prospérer les doutes quant à l'intégrité des responsables publics. La collectivité a le droit, voire le devoir, de contrôler la probité de ses élus, tout comme elle en contrôle désormais l'enrichissement.

Les recommandations sont nombreuses en la matière. Pour n'en citer qu'une, parce que c'est celle qui a inspiré les présentes propositions de loi, le Service central de prévention de la corruption suggérait, en 2013, d'instituer une nouvelle condition d'éligibilité des personnes aux mandats publics. C'est la proposition que nous faisons aujourd'hui, c'est-à-dire la présentation d'un casier judiciaire vierge de certaines mentions limitativement énumérées. Comment pouvons-nous justifier que près de 400 professions – parmi lesquelles celles de médecin, d'infirmière et de policier – soient soumises à cette exigence et que nous-mêmes, élus, en soyons exemptés ?

C'est sur cette logique que reposent les propositions de loi. Elles ne prévoient pas une peine d'inéligibilité automatique, qui aurait été censurée par le Conseil constitutionnel comme le fut l'article L. 7 du code électoral dans la décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010 ; elles mettent en place une nouvelle condition d'éligibilité. L'objectif n'est pas de sanctionner plus durement un coupable, mais de garantir que les candidats aux charges publiques font montre d'une bonne moralité.

Nous nous sommes appuyés pour leur rédaction sur deux dispositions du bloc de constitutionnalité : d'abord le dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution, qui dispose que les conditions pour être électeur, et donc éligible, sont déterminées par la loi ; ensuite, l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui prévoit que « *tous les citoyens (...) sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ». Le droit de vote est très largement garanti à tous les citoyens sous la triple condition de majorité, de nationalité et de capacité. En revanche l'éligibilité est susceptible de recevoir des restrictions sur le fondement des vertus de chacun.

En dépit de ce que pourrait laisser supposer une lecture sommaire, le dispositif proposé diffère totalement de celui de l'ancien article L. 7 du code électoral. Comme l'a remarqué le Conseil constitutionnel, il s'agissait bien alors d'une peine : l'interdiction d'inscription sur les listes électorales était consécutive à la condamnation pénale dont elle découlait directement. Il n'en va pas de même du mécanisme envisagé aujourd'hui : si la condamnation pénale mène à une restriction de l'éligibilité, le processus n'est pas direct. La condamnation est d'abord inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ; sa mention fait obstacle à l'éligibilité dans un deuxième temps. Cette inscription n'a aucun caractère punitif et ne soulève d'ailleurs aucune difficulté lorsqu'elle induit l'impossibilité d'accéder à un ensemble de professions, au premier rang desquelles la fonction publique, alors même que la liberté d'y entrer a rang constitutionnel.

Les remarques de certains collègues lors du dépôt de ces propositions de loi, mais également les auditions que j'ai menées ces derniers jours en tant que rapporteure, nous conduisent, Mme Françoise Descamps-Crosnier et moi, à vous proposer des amendements importants.

Tout d'abord, sur le champ des condamnations, il nous a semblé important de prendre en considération le cas des élus locaux, malheureusement parfois condamnés dans l'exercice de leurs missions pour des faits involontaires. Nous avons donc fait le choix de retenir uniquement les crimes, les manquements à la probité, les fraudes fiscales et électorales et les délits sexuels.

Afin d'assurer l'effectivité technique de la mesure, nous prévoyons, hormis pour l'élection présidentielle, un contrôle à la fois *a priori* et *a posteriori* sur le principe du droit commun. Si la préfecture venait à constater qu'une personne n'était pas en règle avant l'élection, elle refuserait d'enregistrer sa candidature ; si elle le constatait après l'élection, elle prononcerait une démission d'office. Tout cela a lieu sous le contrôle du juge administratif, voire du Conseil constitutionnel pour les parlementaires.

Il est prévu que la mise en application des deux propositions de loi se fasse de façon étagée, après les élections générales survenant suite à la promulgation des textes. Cela évitera que des élus soient déchus de leur mandat alors même que la règle d'éligibilité n'était pas en vigueur au moment de leur élection.

Mes chers collègues, ne nous trompons pas : il n'est pas question de jeter l'opprobre sur l'ensemble de la classe politique. Une très large majorité d'élus sont exemplaires ; c'est une infime minorité qui jette le discrédit sur tous les autres. Pourtant, la confiance n'est pas accessoire mais indispensable. Elle est une condition de survie de notre démocratie représentative. C'est pourquoi je vous engage à soutenir ce texte à mes côtés.

**M. Michel Zumkeller.** Le groupe UDI salue l'examen de ces textes dont nous partageons totalement l'objectif : il devient de plus en plus difficile de justifier que les candidats aux élections présidentielles, législatives et sénatoriales n'aient pas à fournir leur casier judiciaire, dans le climat de défiance que l'on connaît. En revanche, nous nous interrogeons quant à l'opportunité d'instaurer une automaticité des peines. Nous comprenons votre analyse, et globalement nous la partageons ; reste que votre texte risque notamment de s'appliquer à des personnes ayant été condamnées il y a plusieurs années, à un moment où le juge ignorait que sa décision emporterait de telles conséquences. N'y a-t-il pas là un risque au regard de notre Constitution ? Nous nous posons encore la question.

En revanche, l'amendement que vous proposez concernant le champ des infractions nous semble une bonne mesure car il serait dommage que des personnes de bonne foi puissent être condamnées.

**Mme Françoise Descamps-Crosnier.** Ces deux propositions de loi présentent une utilité certaine et s'inscrivent dans le cadre du chantier législatif sur la transparence que nous avons engagé en 2013. Même si nous avons voté et mis en place une série d'outils pour rénover la vie politique, la défiance de nos concitoyens envers leurs représentants politiques ne cesse de s'accroître. Il est donc nécessaire d'aller plus loin. La transparence et l'exemplarité peuvent nous permettre de restaurer un climat de confiance.

Ces deux propositions de loi poursuivent ce but en prévoyant que tout candidat à une élection doit présenter un casier judiciaire vierge, tant pour les mandats nationaux que locaux, moyennant les réserves exposées par la rapporteure. Cette obligation est déjà requise pour accéder à certaines professions et pour intégrer la fonction publique. Je ne reviendrai pas sur les condamnations qui font obstacle aux candidatures : notre rapporteure a été suffisamment claire et précise sur ce point.

S'engager dans cette voie, c'est suivre les recommandations nombreuses qui invitent à écarter des charges publiques les candidats aux élections qui ne seraient pas exemplaires. On est là dans un système préventif : on ajoute une condition à l'éligibilité, celle d'avoir un casier judiciaire vierge. Il ne s'agit en aucune manière d'introduire une peine complémentaire d'inéligibilité au risque de contredire au principe d'individualisation des peines.

Je voudrais saluer la pugnacité de la rapporteure et le travail qu'elle a accompli pour aboutir à la présentation de ces deux propositions de loi. Le groupe

Socialiste, écologiste et républicain les votera ainsi que tous les amendements qu'elle a présentés et que j'ai cosignés, qui précisent la rédaction et la rendent encore plus solide.

**M. Sébastien Denaja.** Je salue le travail accompli par notre collègue Fanny Dombre Coste – en lien avec un autre Héraultais, le sénateur Henri Cabanel. Il s'agit tout simplement de continuer à œuvrer, comme nous le faisons sans relâche depuis 2012, à la construction d'une République exemplaire.

Je me félicite aussi de la sévérité et de la fermeté des condamnations judiciaires récemment prononcées, que ce soit à l'égard d'un ancien ministre du budget ou d'un ancien ministre de l'intérieur – la justice n'hésitant pas à les condamner à de la prison ferme. Car c'est bien ce qu'attendent nos concitoyens, qui aspirent à l'exemplarité des responsables publics. C'est ce que nous avons souhaité en 2013 en créant notamment la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, avec la loi « Sapin II » relative à la transparence et à la lutte contre la corruption – la majorité ayant permis l'adoption d'un amendement que j'avais présenté en tant que rapporteur, instituant une peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité des élus condamnés pour des faits de corruption. Nous avions d'ailleurs également débattu, lors de l'examen de la loi « Sapin II », d'un amendement de Mme Dombre Coste obligeant les candidats à une élection à avoir un casier judiciaire vierge ; mais comme nous étions dans le cadre d'un projet de loi ordinaire, il n'aurait pu s'appliquer aux parlementaires. Je me réjouis donc aujourd'hui que l'ensemble des élus soient désormais visés par cette disposition, puisque nous sommes appelés à nous prononcer tout à la fois sur une proposition de loi ordinaire et sur une proposition de loi organique. Je les voterai évidemment avec enthousiasme, comme tous mes collègues du groupe Socialiste, écologiste et républicain.

On nous attend toujours sur le chemin de l'exemplarité ; c'est une pierre supplémentaire que nous apportons à l'édifice mais il en faudra bien d'autres. On l'a encore vu ce matin dans la presse : quand des parlementaires se permettent de rémunérer des emplois fictifs, c'est l'ensemble de la représentation nationale qui se trouve salie, à plus forte raison lorsque c'est un candidat à la fonction suprême qui est mis en cause.

**Mme Isabelle Attard.** Par un hasard du calendrier, nous nous trouvons depuis quarante-huit heures confrontés à des scandales en tous genres qui prouvent à quel point nous avons absolument raison d'être ici aux côtés de Mme Dombre Coste et de son groupe pour aller de l'avant avec ces deux propositions de loi.

L'exigence d'exemplarité est la seule solution pour lutter contre le « tous pourris » et retrouver la confiance de nos concitoyens électeurs.

Nous ne pouvons pas nous contenter de ce que nous avons déjà voté. Certes, nous avons institué la Haute autorité pour la transparence de la vie

publique et le non-cumul des mandats, mais nous devons aller plus loin car les dérives ont été trop fortes. Nous ne pouvons nous contenter de mesurette : il faut des actes forts, visibles, assortis de sanctions. On ne peut faire deux poids deux mesures, sanctionner les chefs d'entreprise et les particuliers qui oublieraient vingt euros sur leur déclaration de revenus chaque année et autoriser les élus à s'exonérer de toute responsabilité. Ce « deux poids deux mesures » est aujourd'hui totalement incompris et cette injustice flagrante ne peut que nous porter du tort. Nous ne pouvons nous contenter de n'être que quelques-uns à vouloir améliorer le système : il faut que cette volonté soit partagée par tous les parlementaires et tous les élus, quels qu'ils soient. Il suffit d'un mouton noir dans la bergerie pour que l'opprobre éclabousse tout le monde. Il suffit de dix, vingt, trente parlementaires à l'Assemblée nationale ou au Sénat qui se comportent de façon délictuelle pour que tout le monde soit concerné.

Nous devons donc tous ensemble voter ces propositions de loi – que nous vous proposerons, avec mon collègue Sergio Coronado, d'améliorer par le biais de quelques amendements. Quoi qu'il en soit, je vous remercie de les avoir fait inscrire à l'ordre du jour : l'actualité brûlante est la preuve de leur utilité.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Je ne reviendrai pas sur l'actualité car le problème n'est pas là : les deux propositions de loi de Mme Dombre Coste remontent déjà à plusieurs semaines et j'ai eu l'occasion de m'en entretenir avec elle. Estimant pour ma part que ces textes correspondent à ce qu'on attend aujourd'hui de la classe politique, je les voterai avec beaucoup de plaisir.

**M. Patrice Verchère.** Je voterai bien entendu ces propositions de loi. Néanmoins, comme certains rappelaient des événements s'étant produits au cours des dernières quarante-huit heures, permettez-moi de souligner qu'il serait également bon que les conjointes – fussent-elles répudiées – des présidents de la République aient un statut car l'État supporte certaines dépenses effectuées à leur profit...

*La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi organique (n° 4291).*



## EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

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

(art. L.O. 127-1 [nouveau] du code électoral)

### **Condition d'éligibilité à un mandat parlementaire**

#### **1. La rédaction initiale de la proposition de loi**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi organique proscriit toute candidature à une élection parlementaire de la part d'une personne dont le bulletin n° 2 du casier judiciaire porte la mention d'une condamnation en répression d'une infraction figurant sur une liste déterminée. Il crée, à cet effet, au sein du code électoral, un article L.O. 127-1 instituant une nouvelle condition d'éligibilité pour les députés, l'article L.O. 296 précisant pour les sénateurs que, l'âge excepté, « *les autres conditions d'éligibilité et les inéligibilités sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée nationale* ».

La liste des infractions dont la mention au bulletin n° 2 du casier judiciaire entraîne l'inéligibilité figure aux alinéas 4 à 9. Elle se compose :

– au 1<sup>o</sup>, des crimes et délits constituant des atteintes volontaires à la vie <sup>(1)</sup> ou à l'intégrité de la personne <sup>(2)</sup>, des agressions sexuelles et un harcèlement sexuel <sup>(3)</sup>, une infraction à la législation sur les stupéfiants <sup>(4)</sup> ou sur les armes <sup>(5)</sup>, une atteinte aux libertés de la personne <sup>(6)</sup>, une traite des êtres humains <sup>(7)</sup>, du proxénétisme <sup>(8)</sup>, un recours à la prostitution <sup>(9)</sup>, une exploitation de la mendicité <sup>(10)</sup> ou de la vente à la sauvette <sup>(11)</sup>, ou un abus de faiblesse <sup>(12)</sup> ;

– au 2<sup>o</sup>, des manquements au devoir de probité réprimés par les articles 432-10 à 432-16 du code pénal <sup>(13)</sup> ;

---

(1) Articles 221-1 à 221-5-5 du code pénal.

(2) Articles 222-1 à 222-18-3 du même code.

(3) Articles 222-22 à 222-33-3 du même code.

(4) Articles 222-34 à 222-43-1 du même code.

(5) Articles 222-52 à 222-67 du même code.

(6) Articles 224-1 A à 224-8 du même code : réduction en esclavage, enlèvement, séquestration, détournement de moyen de transport.

(7) Articles 225-4-1 à 225-4-9 du même code.

(8) Articles 225-5 à 225-12 du même code.

(9) Articles 225-12-1 à 225-12-4 du même code.

(10) Articles 225-12-5 à 225-12-7 du même code.

(11) Articles 225-12-8 à 225-12-10 du même code.

(12) Articles 225-13 à 225-16 du même code.

(13) Concussion, corruption passive et trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique, prise illégale d'intérêts, atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession, soustraction et détournement de biens.

– au 3°, des infractions de corruption active et passive, trafic d’influence commis par des particuliers <sup>(1)</sup> ou entrave à l’exercice de la justice <sup>(2)</sup> ;

– au 4°, des infractions de recel ou de blanchiment <sup>(3)</sup> des choses, des produits ou des revenus provenant des infractions mentionnées aux 1° et 2° ;

– au 5°, des violations du droit électoral que constituent l’achat de votes et le fait de violenter ou menacer des électeurs pour s’assurer leurs suffrages <sup>(4)</sup> ;

– au 6°, des infractions fiscales donnant lieu à une condamnation pénale apparaissant au bulletin n° 2 <sup>(5)</sup>.

L’inéligibilité d’un candidat peut lui être opposée avant et après les opérations électorales.

*A priori*, l’article L.O. 160 du code électoral proscriit « l’enregistrement de la candidature d’une personne inéligible » par le préfet. Cette décision peut faire l’objet d’un recours devant le juge administratif.

*A posteriori*, l’article L.O. 136 du même code prévoit que « sera déchu de plein droit de la qualité de membre de l’Assemblée nationale celui dont l’inéligibilité se révélera après la proclamation des résultats et l’expiration du délai pendant lequel elle peut être contestée ou qui, pendant la durée de son mandat, se trouvera dans l’un des cas d’inéligibilité prévus par le présent code. La déchéance est constatée par le Conseil constitutionnel à la requête du bureau de l’Assemblée nationale ou du garde des sceaux, ministre de la Justice, ou, en outre, en cas de condamnation postérieure à l’élection, du ministère public près la juridiction qui a prononcé la condamnation. »

## 2. Les dispositions adoptées par la commission des Lois

La commission des Lois a adopté un amendement de la rapporteure réduisant la liste des infractions dont la mention au bulletin n° 2 du casier judiciaire entraîne l’inéligibilité. Celle-ci se compose désormais :

– au 1°, des **infractions de nature criminelle**, que le code pénal juge les plus graves pour l’ordre social et qu’il réprime d’une peine de réclusion ;

– au 2°, des **délits d’ordre sexuel** – agression sexuelle, harcèlement sexuel et proxénétisme – particulièrement attentatoires au principe d’égalité entre les femmes et les hommes ;

---

(1) Articles 433-1, 433-2, 435-1 à 435-10 et 445-1 à 445-2-1 du code pénal.

(2) Articles 434-9 et 434-9-1 du même code.

(3) Articles 321-1, 321-2, 324-1 et 324-2 du même code.

(4) Articles L. 106 à L. 109 du code électoral.

(5) Les infractions fiscales de nature non pénale n’entrent pas dans le périmètre du dispositif.



– au 3<sup>o</sup>, des manquements au devoir de probité initialement mentionnés au 2<sup>o</sup> ;

– au 4<sup>o</sup>, des délits de corruption et trafic d'influence initialement mentionnés au 3<sup>o</sup> ;

– au 5<sup>o</sup>, des délits de recel ou de blanchiment initialement mentionnés au 4<sup>o</sup> ;

– au 6<sup>o</sup>, de **tous les délits constitutifs de fraude électorale que le code électoral réprime d'une peine d'emprisonnement**. Les infractions sanctionnées d'une simple amende, par exemple la diffusion de messages sur internet la veille ou le jour du scrutin<sup>(1)</sup>, ou encore le fait d'utiliser les panneaux électoraux à d'autres fins que celles de la campagne<sup>(2)</sup>, ont été écartées ;

– au 7<sup>o</sup>, du **délit général de fraude fiscale** – omission de déclaration dans les délais prescrits, dissimulation volontaire d'une part des sommes sujettes à l'impôt, organisation d'insolvabilité ou toute autre manœuvre visant à faire obstacle au recouvrement de l'impôt, ou toute autre action de nature frauduleuse.

La Commission a considéré que cette évolution permettait de mieux garantir la constitutionnalité du dispositif. En effet, elle établit un **lien direct entre les droits essentiels du citoyen**, parmi lesquels figure l'éligibilité, **et ses devoirs les plus élémentaires** – contribuer aux charges publiques, se soumettre aux procédures démocratiques, préserver la dignité des mandats électoraux, ne pas attenter gravement à l'ordre public par une action criminelle.

\*

\* \*

*La Commission examine, en présentation commune, l'amendement CL6 de la rapporteure et l'amendement CL4 de M. Lionel Tardy.*

**Mme la rapporteure.** Mon amendement CL6 réécrit le dispositif applicable aux députés et aux sénateurs pour conférer une plus grande efficacité au dispositif. Les mentions portées au bulletin n° 2 du casier judiciaire qui fermeront la porte à l'exercice d'un mandat électif seront les mêmes pour les élections locales traitées dans la proposition de loi ordinaire.

Seront incompatibles avec l'exercice d'un mandat, d'abord, les infractions criminelles – celles dont le code pénal considère qu'elles portent l'atteinte la plus importante à l'ordre social : nous couvrirons ainsi les meurtres et les viols, prévus dans la rédaction initiale, mais aussi les actes de terrorisme, le trafic de stupéfiants, les cas de traite des êtres humains et tous les crimes envisageables. Nous conservons aussi, chacun le comprendra, un certain nombre de délits d'ordre

---

(1) Article L. 89 du code électoral, qui prévoit une amende de 3 750 euros.

(2) Article L. 90 du code électoral, qui prévoit une amende de 9 000 euros.

sexuel – agressions sexuelles, harcèlement sexuel, proxénétisme – dans la mesure où l’engagement de la société française en faveur de la protection des femmes victimes de violences est, fort heureusement, total.

Seront également incompatibles les manquements au devoir de probité ainsi que les fraudes électorales et fiscales : les premiers traduisent l’incapacité manifeste d’une personne à exercer des fonctions publiques ; les deuxièmes témoignent d’une absence de respect du processus démocratique ; les troisièmes trahissent un désintérêt à l’égard de la vie de la cité qui, depuis la Grèce antique, vaut exclusion de la compétition électorale.

Conformément aux dispositions en vigueur, il reviendra aux préfetures de refuser d’enregistrer les candidatures des candidats inéligibles et, si cette éligibilité est mise en défaut après l’élection, au Conseil constitutionnel de prononcer la déchéance du candidat irrégulièrement élu.

**M. Lionel Tardy.** Je suis favorable à ces textes comme je l’ai été à ceux sur la transparence de la vie publique. Mais après avoir lu leur exposé des motifs, je ferai remarquer, sans esprit polémique, que le malaise démocratique a malheureusement été renforcé par certaines nominations intervenues pendant ce quinquennat et contre lesquelles la loi ne peut rien.

La liste des condamnations incompatibles avec l’exercice d’un mandat électif est forcément subjective ; pour ma part, je considère qu’elle doit surtout contenir tous les abus liés à la chose politique. Je comprends que les infractions qui traduisent un manquement au devoir de probité en fassent partie, par exemple. Mais pour aller au bout de la logique, il faudrait y ajouter ce que le code pénal appelle les infractions d’atteinte à la confiance publique, à savoir le faux et l’usage de faux. C’est le sens de mes amendements CL4 et CL5 ; j’ai déposé un amendement identique à la proposition de loi ordinaire.

**Mme la rapporteure.** Je vous répondrai sur le fond même si votre amendement CL4 risque de devenir sans objet en cas d’adoption du mien. On peut, bien sûr, discuter de la liste que je propose, mais j’appelle votre attention sur le fait que les éléments que nous retenons doivent soit présenter un caractère de gravité sérieux – ce qui est le cas des infractions criminelles –, soit être en lien direct avec la capacité des personnes à exercer un mandat électif. Dans le cas contraire, nous pourrions encourir une censure du Conseil constitutionnel.

Vous avez soulevé à raison la question des faux en écriture publique, mais je dois donner un avis défavorable à votre amendement dans la mesure où il fait également référence à l’article 441-1 du code pénal, relatif aux faux en écriture privée, qui ne me semble pas présenter un lien évident avec les fonctions électives.

*La Commission **adopte** l’amendement CL6.*

*En conséquence, l’amendement CL4 **tombe**.*

*Puis la Commission **adopte** l’article 1<sup>er</sup> **modifié**.*

## Article 2

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

### Condition d'éligibilité à la présidence de la République

#### 1. La rédaction initiale de la proposition de loi

Sur le modèle de l'article 1<sup>er</sup> relatif à la condition d'éligibilité à un mandat parlementaire, l'**article 2** de la proposition de loi organique proscrit toute candidature à l'élection présidentielle de la part d'une personne dont le bulletin n° 2 du casier judiciaire porte la mention d'une condamnation en répression d'une infraction figurant sur une liste déterminée. Cette liste est identique à celle retenue à l'article 1<sup>er</sup>.

La vérification de l'absence de telles mentions sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire des candidats est confiée au **Conseil constitutionnel avant la tenue des opérations électorales (alinéa 2)**. Aux termes 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, celui-ci vérifie déjà le « *consentement des personnes présentées qui, à peine de nullité de leur candidature, doivent lui remettre, sous pli scellé, une déclaration de leur situation patrimoniale* » ainsi que les cinq cents « *présentations* » de personnalités autorisées à parrainer une candidature nécessaires à son enregistrement.

#### 2. Les dispositions adoptées par la commission des Lois

La Commission a adopté un amendement de la rapporteure proposant une **rédaction plus concise** de l'article 2, préférant renvoyer à la liste élaborée à l'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi organique plutôt que de la répéter à l'identique.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL7 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Cet amendement simplifie la rédaction de l'article 2 en renvoyant directement au dispositif de l'article 1<sup>er</sup>, applicable aux parlementaires.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 2 est ainsi rédigé et l'amendement CL5 de M. Lionel Tardy tombe.*

*Article 2 bis (nouveau)*

(art. L.O. 489, L.O. 516 et L.O. 544 du code électoral ; art. 195 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ; art. 109 de la loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

**Coordinations pour l'outre-mer**

Ainsi que le requiert l'article 74 de la Constitution du 4 octobre 1958, « *les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République. Ce statut est défini par une loi organique (...).* » L'obligation d'un casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection locale qu'établit la proposition de loi ordinaire requiert donc l'intervention du législateur organique pour son extension aux territoires de Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française.

Sur proposition de la rapporteure, la commission des Lois a donc inséré, à cette fin, dans la proposition de loi organique, un **nouvel article 2 bis**.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'amendement CL8 de coordination de la rapporteure. L'article 2 bis est ainsi rédigé.*

*Article 3*

**Entrée en vigueur**

L'**article 3** prévoit l'application des dispositions précédentes aux élections législatives, sénatoriales et présidentielle à l'occasion des premières échéances respectives suivant la promulgation de la proposition de loi.

Cette entrée en vigueur différée en plusieurs phases est **cohérente eu égard à l'esprit des propositions de loi – moraliser et non punir, préparer l'avenir et non réprimer le passé**. Une application générale à une date donnée aurait remis en cause l'éligibilité de personnes pourtant régulièrement élues en faisant apparaître après leur élection une nouvelle condition d'éligibilité. Au contraire, une entrée en vigueur à l'occasion des élections générales permet à chacun de confronter sa candidature aux règles en vigueur et présente, en outre, l'avantage de limiter les probabilités d'invalidation et d'élections partielles.

Sur proposition de la rapporteure, la commission des Lois a précisé les modalités d'entrée en vigueur dans les **territoires ultramarins** visés à l'article 2 bis.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL9 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Cet amendement de coordination vise à prévoir les modalités d'entrée en vigueur du critère d'éligibilité relatif au casier judiciaire des personnes pour les fonctions électives d'outre-mer insérées dans le texte grâce à l'amendement précédent.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 3 est **ainsi rédigé**.*

#### *Titre*

*La Commission **adopte** l'amendement CL10 de coordination de la rapporteure. Ce faisant, elle **adopte** le titre de la proposition de loi organique **modifié**.*

*Puis elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi organique **modifiée**.*

*La Commission en vient à la discussion des articles de la proposition de loi ordinaire (n° 4289).*



## EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

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

(art. L. 198, L. 234-1 et L. 341-2 [nouveaux] du code électoral)

### **Condition d'éligibilité à un mandat local**

#### **1. La rédaction initiale de la proposition de loi**

Sur le modèle des dispositions de la proposition de loi organique relatives aux élections législatives, sénatoriales et présidentielle, l'**article 1<sup>er</sup>** de la proposition de loi ordinaire proscriit toute candidature aux **élections locales – municipales, départementales et régionales** – de la part d'une personne dont le bulletin n° 2 du casier judiciaire porte la mention d'une condamnation en répression d'une infraction figurant sur une liste déterminée. Cette liste est identique à celle retenue dans la proposition de loi organique précédemment commentée.

Le 1° rétablit un **article L. 198** au sein du code électoral pour faire application de cette disposition à l'élection des **conseillers départementaux**.

Le 2° crée un **nouvel article L. 234-1** dans le même code pour l'élection des **conseillers municipaux** et des **membres du Conseil de Paris**.

Le 3° prévoit enfin qu'un **nouvel article L. 341-2** dispose de même pour l'élection des **conseillers régionaux** et des **conseillers à l'Assemblée de Corse**.

Le droit actuel prévoit, comme pour les élections parlementaires, que l'inéligibilité d'un candidat puisse lui être opposée **au moment de son dépôt de candidature**, entraînant un refus d'enregistrement de celle-ci sous le contrôle du juge administratif <sup>(1)</sup>, **ou postérieurement à son élection** si son inéligibilité ne se révèle ou n'apparaît qu'alors <sup>(2)</sup>.

Les autres modalités d'application de ces dispositions seront précisées par décret en Conseil d'État (alinéas 11, 14 et 17).

#### **2. Les dispositions adoptées par la commission des Lois**

La commission des Lois a adopté deux amendements proposés par sa rapporteure :

---

(1) *Articles L. 210-1, L. 255-4, L. 266 et L. 350 du code électoral pour, respectivement, les conseillers départementaux, les conseillers municipaux des communes de moins de mille habitants, les conseillers municipaux des communes de plus de mille habitants et les conseillers régionaux.*

(2) *Articles L. 205 pour les conseillers départementaux, L. 236 et L. 237 pour les conseillers municipaux, et L. 341 pour les conseillers régionaux.*

– la **liste des infractions** dont la mention sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire remet en cause l'éligibilité d'une personne a été modifiée de façon à ce qu'elle soit identique à celle retenue dans la proposition de loi organique ;

– les dispositifs applicables aux conseillers municipaux et aux conseillers départementaux ont été réunis en un seul, figurant au titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code électoral, de sorte qu'il s'applique également aux Français représentant la France au **Parlement européen** <sup>(1)</sup> ;

– le dispositif applicable aux conseillers régionaux et aux conseillers à l'Assemblée de Corse a été intégré à l'article L. 340 du code électoral, ce qui entraîne l'**application des règles en vigueur pour le contrôle** de la déclaration de candidature **et pour la sanction** de l'inéligibilité postérieurement à l'élection. L'exigence d'un décret d'application a été supprimée, celui-ci étant déjà prévu à l'actuel article L. 384 du même code ;

– deux **coordinations** ont été apportées au sein du code électoral pour l'application aux assemblées de Guyane et de Martinique, d'une part, à l'article L. 558-11, et aux assemblées de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, d'autre part, à l'article L. 388.

\*

\* \*

*La Commission examine d'abord l'amendement CL4 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Cet amendement applique aux élus locaux les règles que nous venons d'adopter pour les parlementaires.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Il y a un problème grammatical dans la rédaction de cet article. Il faut le corriger. Il en était d'ailleurs de même dans la proposition de loi organique...

**M. le président Dominique Raimbourg.** Vous avez raison, mais l'erreur rédactionnelle à laquelle vous faites référence est corrigée par l'amendement de la rapporteure. Et il en a été de même dans la proposition de loi organique.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'amendement de coordination CL5 de la rapporteure.*

*Elle adopte alors l'article I<sup>er</sup> modifié.*

*Après l'article I<sup>er</sup>*

*La Commission examine l'amendement CLI de M. Sergio Coronado.*

---

(1) Article 2 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.



**M. Sergio Coronado.** L'exigence de ce texte nous oblige et je me félicite du large soutien qu'il reçoit au sein de cette commission. La transparence et l'exemplarité doivent s'imposer à ceux qui prétendent représenter la volonté populaire.

Pour autant, toutes les condamnations, et notamment les peines d'enfermement depuis 1994, ne s'accompagnent pas automatiquement de la déchéance des droits civiques. Mon amendement CL1 tend donc à permettre aux personnes incarcérées d'exercer leur droit de vote. Aux élections municipales de mars 2014, d'après les chiffres communiqués par la chancellerie, 519 détenus ont pu voter par procuration et 54 ont bénéficié d'une permission de sortir. Dans son rapport d'activité de 2013, le contrôleur général des lieux de privation de liberté écrivait que « *de nombreux témoignages (...) ont été apportés concernant des difficultés à obtenir une permission de sortir ou à désigner une personne pour voter par procuration* ». Ces difficultés interdisent *de facto* aux détenus d'exercer leur droit de vote.

Pourtant, interpellé par l'association Robin des lois, ainsi que par votre serviteur, le ministère de l'intérieur a confirmé qu'« *aucune disposition du code électoral n'interdit qu'un bureau de vote soit implanté au sein d'un établissement pénitentiaire, dès lors que l'arrêté préfectoral le créant lui affecte un périmètre géographique correspondant à l'établissement* ».

Cet amendement vise tout simplement à rendre effectif le droit de vote des personnes incarcérées qui n'ont pas fait l'objet d'une déchéance de leurs droits civiques.

**Mme la rapporteure.** Je suis sensible, comme vous et comme nous tous certainement, à l'importance de préserver l'exercice des droits constitutionnels, et notamment du droit de vote, des personnes placées en détention. C'est une question importante que je vous remercie de soulever aujourd'hui.

Néanmoins, cette proposition de loi vise à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats aux élections, ce qui est un sujet différent. Or vous n'ignorez pas que ce texte pourrait être soumis au Conseil constitutionnel, comme ce sera le cas en tout état de cause pour la loi organique que nous venons d'adopter. Si nous adoptions cette disposition, il ne manquerait pas de la considérer comme un cavalier législatif.

Je vous invite donc à retirer votre amendement ; sinon, j'y serai défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle se saisit ensuite de l'amendement CL2 de M. Sergio Coronado.*

**M. Sergio Coronado.** Je pensais presque que vous alliez considérer cet amendement comme devenu sans objet, monsieur le président, compte tenu de ceux que nous avons adoptés...

**M. le président Dominique Raimbourg.** Disons que, sur le fond au moins, il a beaucoup perdu de son intérêt !

**M. Sergio Coronado.** Il visait en fait à intégrer la disposition sanctionnant l'inscription ou la radiation frauduleuse d'un électeur à la partie du code électoral consacrée aux dispositions pénales.

*La Commission rejette l'amendement.*

## *Article 2*

### **Entrée en vigueur**

L'**article 2** prévoit l'application des dispositions précédentes aux élections municipales, départementales et régionales suivant la promulgation de la proposition de loi. Il procède de la **logique de moralisation et de préparation de l'avenir** déjà exprimée à l'article 3 de la proposition de loi organique.

Sur proposition de la rapporteure et à la suite de la coordination effectuée à l'article 1<sup>er</sup>, la commission des Lois a précisé les modalités d'entrée en vigueur du dispositif **en Martinique et en Guyane**.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL7 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Il s'agit de prévoir une entrée en vigueur progressive du dispositif, au fur et à mesure des renouvellements des mandats concernés, en prenant en outre en considération les mandats ultramarins.

*La Commission adopte l'amendement. En conséquence, l'article 2 est ainsi rédigé.*

## *Titre*

*La Commission adopte l'amendement de coordination CL8 de la rapporteure.*

*Ce faisant, elle adopte le titre de la proposition de loi modifié.*

*Elle adopte enfin l'ensemble de la proposition de loi modifiée.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** les propositions de loi organique et ordinaire visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection (n<sup>os</sup> 4289 et 4291), dans le texte figurant dans les documents annexés au présent rapport.*



## TABLEAU COMPARATIF (PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE)

### Dispositions en vigueur

### Texte de la proposition de loi organique

### Texte adopté par la Commission

**Proposition de loi organique visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection présidentielle, législative ou sénatoriale**

**Proposition de loi organique visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection**

**amendement CL10**

Article 1<sup>er</sup>

Article 1<sup>er</sup>

Après l'article L.O. 127 du code électoral, il est inséré un article L.O. 127-1 ainsi rédigé :

(*Alinéa sans modification*)

« Art. L.O. 127-1. – Ne peuvent pas faire acte de candidature les personnes dont le bulletin n° 2 de son casier judiciaire porte la mention d'une condamnation incompatible avec l'exercice d'un mandat électif.

« Art. L.O. 127-1. – Ne peuvent faire acte de candidature les personnes dont le bulletin n° 2 du casier judiciaire comporte une mention de condamnation pour l'une des infractions suivantes :

~~« Les condamnations incompatibles avec l'exercice d'un mandat électif sont :~~

**Alinéa supprimé**

« 1° A (nouveau) Les crimes ;

« 1° Les infractions d'atteintes à la personne humaine réprimées aux articles 221-1 à 221-5-5, 222-1 à 222-18-3, 222-22 à 222-33, 222-33-2 à 222-33-3, 222-34 à 222-43-1, 222-52 à 222-67, 224-1 A à 224-8, 225-4-1 à 225-4-9, 225-5 à 225-12, 225-12-1 à 225-12-4, 225-12-5 à 225-12-7, 225-12-8 à 225-12-10, 225-13 à 225-16 du code pénal ;

« 1° Les délits prévus aux articles 222-27 à 222-31, 222-33 et 225-5 à 225-7 du code pénal ;

« 2° Les infractions traduisant un manquement au devoir de probité, réprimées aux articles 432-10 à 432-16 du même code ;

« 2° Les délits traduisant un manquement au devoir de probité prévus à la section 3 du chapitre II du titre III du livre IV du même code ;

**amendement CL6**

« 3° Les infractions de corruption et trafic d'influence, réprimées aux articles 433-1, 433-2,

« 3° Les délits de corruption et trafic d'influence prévus aux articles 433-1, 433-2, 434-9, 434-9-1,

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p><b>Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel</b></p>	<p>434-9, 434-9-1, 435-1 à 435-10 et 445-1 à 445-2-1 dudit code ;</p> <p>« 4° Les <del>infractions</del> de recel <del>ou de blanchiment, réprimées</del> aux articles 321-1, 321-2, 324-1 et 324-2 du même code, du produit, des revenus ou des choses provenant des infractions mentionnées aux 1° et 2° du présent article ;</p> <p>« 5° Les <del>infractions réprimées</del> aux articles L. 106 à L. 109 <del>du code électoral</del> ;</p> <p>« 6° Les <del>infractions fiscales</del>.</p> <p>« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. »</p>	<p>435-1 à 435-10 et 445-1 à 445-2-1 dudit code ;</p> <p>« 4° Les <u>délits</u> de recel, <u>prévus</u> aux articles 321-1 et 321-2 <u>du même code, ou de blanchiment, prévus aux articles 324-1 et 324-2</u> du même code, du produit, des revenus ou des choses provenant des infractions mentionnées aux 1° et 2° du présent article ;</p> <p>« 5° Les <u>délits prévus</u> aux articles <u>L. 86 à L. 88-1, L. 91 à L. 100, L. 102 à L. 104, L. 106 à L. 109, L. 111, L. 113 et L. 116 du présent code</u> ;</p> <p>« 6° <u>Le délit prévu à l'article 1741 du code général des impôts.</u> »</p>
	Article 2	Article 2
		<p><b>amendement CL6</b></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 3. – L'ordonnance n° 58-1064 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative à l'élection du Président de la République est remplacée par les dispositions suivantes ayant valeur organique.</i></p>		
<p><i>I. – Quinze jours au moins avant le premier tour de scrutin ouvert pour l'élection du Président de la République, le Gouvernement assure la publication de la liste des candidats.</i></p>		
<p><i>Cette liste est préalablement établie par le Conseil constitutionnel au vu des présentations qui lui sont adressées par au moins cinq cents citoyens membres du Parlement, des conseils régionaux, de l'Assemblée de Corse, des conseils départementaux, du conseil de la métropole de Lyon, de l'Assemblée de Guyane, de l'Assemblée de Martinique, des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, du Conseil de Paris, de l'assemblée de la Polynésie française, des assemblées de province</i></p>		

**Dispositions en vigueur**

de la Nouvelle-Calédonie, de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna, maires, maires délégués des communes déléguées et des communes associées, maires des arrondissements de Paris, de Lyon et de Marseille ou conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger. Les présidents des organes délibérants des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération, les présidents des communautés de communes, le président de la Polynésie française, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France peuvent également, dans les mêmes conditions, présenter un candidat à l'élection présidentielle. Les présentations doivent parvenir au Conseil constitutionnel au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures. Lorsqu'il est fait application des dispositions du cinquième alinéa de l'article 7 de la Constitution, elles doivent parvenir au plus tard le troisième mardi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures. Une candidature ne peut être retenue que si, parmi les signataires de la présentation, figurent des élus d'au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer, sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être les élus d'un même département ou d'une même collectivité d'outre-mer.

Pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent, les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France et les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger sont réputés être les élus d'un même département. Pour l'application des mêmes dispositions, les députés et les sénateurs élus en Nouvelle-Calédonie et les membres des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie sont réputés être élus d'un même département d'outre-mer ou d'une même collectivité d'outre-mer. Pour l'application des mêmes dispositions, les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France sont réputés

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté  
par la Commission**

**Dispositions en vigueur**

être les élus d'un même département. Aux mêmes fins, les présidents des organes délibérants des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération ou des communautés de communes sont réputés être les élus du département auquel appartient la commune dont ils sont délégués. Aux mêmes fins, les conseillers régionaux sont réputés être les élus des départements correspondant aux sections départementales mentionnées par l'article L. 338-1 du code électoral. Aux mêmes fins, les conseillers à l'Assemblée de Corse sont réputés être les élus des départements entre lesquels ils sont répartis en application des dispositions des articles L. 293-1 et L. 293-2 du même code. Aux mêmes fins, les conseillers métropolitains de Lyon sont réputés être les élus du département du Rhône.

Les présentations des candidats sont rédigées sur des formulaires, revêtues de la signature de leur auteur et adressées au Conseil constitutionnel par leur auteur par voie postale, dans une enveloppe prévue à cet effet, ou par voie électronique. Les formulaires et les enveloppes sont imprimés par les soins de l'administration conformément aux modèles arrêtés par le Conseil constitutionnel. Les modalités de transmission par voie électronique sont fixées par décret en Conseil d'État.

Par dérogation au quatrième alinéa du présent I, les présentations peuvent être déposées :

1° Dans les départements et collectivités d'outre-mer ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, auprès du représentant de l'État ;

2° Lorsqu'elles émanent de conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, auprès de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire chargé de la circonscription consulaire dans laquelle réside l'auteur de la présentation.

Le représentant de l'État, l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire assure, par la voie la plus

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté  
par la Commission**



## Dispositions en vigueur

rapide, après en avoir délivré récépissé, la notification de la présentation au Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel doit s'assurer du consentement des personnes présentées qui, à peine de nullité de leur candidature, doivent lui remettre, sous pli scellé, une déclaration de leur situation patrimoniale conforme aux dispositions de l'article L.O. 135-1 du code électoral et l'engagement, en cas d'élection, de déposer deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat ou, en cas de démission, dans un délai d'un mois après celle-ci, une nouvelle déclaration conforme à ces dispositions qui sera publiée au Journal officiel de la République française dans les huit jours de son dépôt.

Les déclarations de situation patrimoniale remises par les candidats, dans les conditions prévues au neuvième alinéa du présent I, sont transmises à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui les rend publiques au moins quinze jours avant le premier tour de scrutin, dans les limites définies au III de l'article L.O. 135-2 du code électoral. [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013.]

La déclaration de situation patrimoniale remise à l'issue des fonctions dans les conditions prévues au neuvième alinéa du présent I est transmise à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Au fur et à mesure de la réception des présentations, le Conseil constitutionnel rend publics, au moins deux fois par semaine, le nom et la qualité des citoyens qui ont valablement présenté des candidats à l'élection présidentielle. Une fois envoyée, une présentation ne peut être retirée. Une fois déposée en application des cinquième à septième alinéas du présent I, une présentation ne peut être retirée. Huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, le Conseil

## Texte de la proposition de loi organique

~~Le I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel est complété par huit alinéas ainsi rédigés :~~

## Texte adopté par la Commission

La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel est ainsi modifiée :

1° Le I de l'article 3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

**Dispositions en vigueur**

constitutionnel rend publics le nom et la qualité des citoyens qui ont valablement proposé les candidats.

**Texte de la proposition de loi organique**

« Le Conseil constitutionnel s'assure que le bulletin n° 2 du casier judiciaire des personnes présentées ne porte pas la mention d'une condamnation incompatible avec l'exercice d'un mandat électif au sens de l'article L.O. 127-1 du code électoral. »

« Les condamnations incompatibles avec l'exercice d'un mandat électif sont :

« 1° Les infractions d'atteintes à la personne humaine réprimées aux articles 221-1 à 221-5-5, 222-1 à 222-18-3, 222-22 à 222-33, 222-33-2 à 222-33-3, 222-34 à 222-43-1, 222-52 à 222-67, 224-1-A à 224-8, 225-4-1 à 225-4-9, 225-5 à 225-12, 225-12-1 à 225-12-4, 225-12-5 à 225-12-7, 225-12-8 à 225-12-10, 225-13 à 225-16 du code pénal ;

« 2° Les infractions traduisant un manquement au devoir de probité, réprimées aux articles 432-10 à 432-16 du même code ;

« 3° Les infractions de corruption et trafic d'influence, réprimées aux articles 433-1, 433-2, 434-9, 434-9-1, 435-1 à 435-10 et 445-1 à 445-2-1 dudit code ;

« 4° Les infractions de recel ou de blanchiment, réprimées aux articles 321-1, 321-2, 324-1 et 324-2 du même code, du produit, des revenus ou des choses provenant des infractions mentionnées aux 1° et 2° du présent article ;

« 5° Les infractions réprimées aux articles L. 106 à L. 109 du code électoral ;

« 6° Les infractions fiscales. »

**Texte adopté par la Commission**

« Le Conseil constitutionnel s'assure que le bulletin n° 2 du casier judiciaire des personnes présentées ne comporte aucune mention de condamnation pour l'une des infractions mentionnées à l'article L.O. 127-1 du code électoral, à peine de nullité de leur candidature. » ;

**amendement CL7**

**Alinéa supprimé**

**1° Supprimé**

**2° Supprimé**

**3° Supprimé**

**4° Supprimé**

**5° Supprimé**

**6° Supprimé**

*I bis.* – À compter de la publication de la liste des candidats et jusqu'à la veille du début de la campagne, les éditeurs de services de

**Dispositions en vigueur**

communication audiovisuelle respectent, sous le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel, le principe d'équité en ce qui concerne la reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne.

Dans l'exercice de cette mission de contrôle, le Conseil supérieur de l'audiovisuel tient compte :

1° De la représentativité des candidats, appréciée, en particulier, en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats ou par les partis et groupements politiques qui les soutiennent et en fonction des indications de sondages d'opinion ;

2° De la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral.

À compter du début de la campagne et jusqu'au tour de scrutin où l'élection est acquise, les éditeurs de services de communication audiovisuelle respectent, sous le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel, le principe d'égalité en ce qui concerne la reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne.

Le respect des principes mentionnés aux premier et cinquième alinéas du présent *I bis* est assuré dans des conditions de programmation comparables, précisées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel dans une recommandation relative à l'élection présidentielle.

À compter de la publication de la liste des candidats et jusqu'au tour de scrutin où l'élection est acquise, le Conseil supérieur de l'audiovisuel publie, au moins une fois par semaine, dans un format ouvert et aisément réutilisable, le relevé des temps consacrés à la reproduction et au commentaire des déclarations et écrits des candidats et à la présentation de leur personne.

II. – Les opérations électorales sont organisées selon les règles fixées

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté  
par la Commission**

**Dispositions en vigueur**

par les articles L. 1<sup>er</sup>, L. 2, L. 5, L. 6, L. 9 à L. 21, L. 23, L. 25, L. 27 à L. 40, L. 42, L. 43, L. 45, L. 47 à L. 52-2, L. 52-4 à L. 52-11, L. 52-12, L. 52-14, L. 52-15, quatrième alinéa, L. 52-16 à L. 52-18, L. 53 à L. 55, L. 57 à L. 78, L. 86 à L. 111, L. 113 à L. 114, L. 116, L. 117, L. 117-2, LO 127, L. 199, L. 200, L. 385 à L. 387, L. 389, L. 393, L. 451 à L. 453, L. 477, L. 504 et L. 531 du code électoral, sous réserve des dispositions suivantes :

Pour l'application des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 52-4 du code électoral, le mandataire recueille, pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne et règle les dépenses engagées en vue de l'élection.

Le plafond des dépenses électorales prévu par l'article L. 52-11 du code électoral est fixé à 13,7 millions d'euros pour un candidat à l'élection du Président de la République. Il est porté à 18,3 millions d'euros pour chacun des candidats présents au second tour.

Les personnes physiques ne peuvent, dans le cadre de l'application des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, accorder des prêts et avances remboursables aux candidats.

L'obligation de dépôt du compte de campagne ainsi que la présentation de ce compte par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés s'imposent à tous les candidats. Les frais d'expertise comptable liés à l'application de l'article L. 52-12 du code électoral sont inscrits dans le compte de campagne.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve, rejette ou réforme, après procédure contradictoire, les comptes de campagne et arrête le montant du remboursement forfaitaire prévu au V du présent article. Elle se prononce dans les six mois du dépôt des comptes.

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté  
par la Commission**

**Dispositions en vigueur**

Dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales est constaté, la commission fixe une somme, égale au montant du dépassement, que le candidat est tenu de verser au Trésor public. Cette somme est recouvrée comme les créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine.

Par dérogation au quatrième alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral, les comptes de campagne des candidats sont publiés par la commission au Journal officiel dans le mois suivant l'expiration du délai prévu à l'avant-dernier alinéa du V du présent article. Chaque compte comporte en annexe une présentation détaillée des dépenses exposées par chacun des partis et groupements politiques qui ont été créés en vue d'apporter un soutien au candidat ou qui lui apportent leur soutien, ainsi que des avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature fournis par ces partis et groupements. L'intégralité de cette annexe est publiée avec le compte, dans les conditions prévues à la première phrase du présent alinéa. Les partis et groupements politiques mentionnés au présent alinéa communiquent à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, à sa demande, les pièces comptables et les justificatifs nécessaires pour apprécier l'exactitude de cette annexe.

Pour l'application des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 52-5 et du quatrième alinéa de l'article L. 52-6 du code électoral, le délai pour la dissolution de plein droit de l'association de financement électoral et pour la cessation des fonctions du mandataire financier est fixé à un mois à compter de la publication prévue au dernier alinéa du V du présent article.

Le solde positif éventuel des comptes des associations électorales et mandataires financiers des candidats est dévolu à la Fondation de France.

Le montant de l'avance prévue au deuxième alinéa du paragraphe V du

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté  
par la Commission**

**Dispositions en vigueur**

présent article doit figurer dans les recettes retracées dans le compte de campagne.

Par dérogation aux dispositions de l'article L. 55 du code électoral, le scrutin est organisé le samedi en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française et dans les ambassades et les postes consulaires situés sur le continent américain.

Il *bis*. – Le jour du vote, le scrutin est ouvert à huit heures et clos à dix-neuf heures.

Toutefois, pour faciliter l'exercice du droit de vote, et sans que le scrutin puisse être clos après vingt heures :

1° Le représentant de l'État dans le département ainsi qu'à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie peut, par arrêté, avancer l'heure d'ouverture ou retarder l'heure de clôture du scrutin dans certaines communes ou circonscriptions administratives ;

2° Le ministre des affaires étrangères peut, par arrêté, avancer l'heure d'ouverture ou retarder l'heure de clôture du scrutin dans certains bureaux de vote ouverts à l'étranger.

III. – Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations et examine les réclamations dans les mêmes conditions que celles fixées pour les opérations de référendum par les articles 46, 48, 49, 50 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel arrête et proclame les résultats de l'élection qui sont publiés au Journal officiel de la République française dans les vingt-quatre heures de la proclamation. La déclaration de situation patrimoniale du candidat proclamé élu est jointe à cette publication.

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté  
par la Commission**

**Dispositions en vigueur**

Les décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques mentionnées au II du présent article peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil constitutionnel par le candidat concerné, dans le mois suivant leur notification. Pour l'examen des comptes comme des réclamations visées au premier alinéa du présent paragraphe, le président du Conseil constitutionnel désigne des rapporteurs, choisis parmi les membres du Conseil et les rapporteurs adjoints mentionnés au second alinéa de l'article 36 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Les agents de l'administration des impôts sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres du Conseil constitutionnel et de ses rapporteurs adjoints à l'occasion des enquêtes qu'ils effectuent pour contrôler les comptes de campagne des candidats à l'élection du Président de la République.

IV. – Tous les candidats bénéficient, de la part de l'État, des mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle.

V. – Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application des présentes dispositions organiques ; il détermine notamment les conditions de la participation de l'État aux dépenses de propagande.

Lors de la publication de la liste des candidats au premier tour, l'État verse à chacun d'entre eux une somme de 153 000 euros, à titre d'avance sur le remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne prévu à l'alinéa suivant. Si le montant du remboursement n'atteint pas cette somme, l'excédent fait l'objet d'un reversement.

Une somme égale à 4,75 % du montant du plafond des dépenses de campagne qui leur est applicable est remboursée, à titre forfaitaire, à chaque candidat ; cette somme est portée à 47,5 % dudit plafond pour chaque candidat ayant obtenu plus de 5 % du

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté  
par la Commission**

### Dispositions en vigueur

total des suffrages exprimés au premier tour. Elle ne peut excéder le montant des dépenses du candidat retracées dans son compte de campagne.

Le remboursement total ou partiel des dépenses retracées dans le compte de campagne n'est possible qu'après l'approbation définitive de ce compte. Le remboursement forfaitaire n'est pas versé aux candidats qui ne se sont pas conformés aux prescriptions du troisième alinéa du II du présent article, qui n'ont pas déposé leur compte de campagne au plus tard à 18 heures le onzième vendredi suivant le premier tour de scrutin ou dont le compte de campagne est rejeté pour d'autres motifs. Dans les cas où les irrégularités commises ne conduisent pas au rejet du compte, la décision concernant ce dernier peut réduire le montant du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité de ces irrégularités.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ou, en cas de recours, le Conseil constitutionnel fait publier au Journal officiel les décisions prises pour approuver, rejeter ou réformer les comptes de campagne et arrêter le montant du remboursement.

Les dispositions du code électoral auxquelles renvoient la présente loi et la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République sont applicables dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle.

### Texte de la proposition de loi organique

### Texte adopté par la Commission

2° (nouveau) À l'article 4, la référence : « n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle » est remplacée par la référence : « n° du visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection ».

**amendement CL7**



**Dispositions en vigueur**

**Code électoral**

*Art. L.O. 489.* – I. – Sont inéligibles au conseil territorial :

1° (*Abrogé*) ;

2° Les personnes privées, par décision juridictionnelle passée en force de chose jugée, de leur droit d'éligibilité en application des lois qui autorisent cette privation ;

3° Les représentants de l'État, les secrétaires généraux, les secrétaires généraux adjoints et les sous-préfets chargés de mission auprès du représentant de l'État, les directeurs du cabinet du représentant de l'État en exercice ou qui ont exercé leurs fonctions à Saint-Barthélemy depuis moins de trois ans ;

4° Les personnes déclarées inéligibles en application des articles L. 118-3, L. 118-4, L.O. 136-1 ou L.O. 136-3 ;

5° Pendant un an à compter de la décision devenue définitive du juge administratif prononçant sa démission d'office, le membre du conseil territorial qui a refusé, sans excuse valable, d'exercer les fonctions qui lui sont dévolues par la loi, conformément à l'article L.O. 6221-3 du code général des collectivités territoriales ;

6° Le Défenseur des droits.

II. – En outre, ne peuvent être élus membres du conseil territorial s'ils exercent leurs fonctions à Saint-Barthélemy ou s'ils les ont exercées depuis moins de six mois :

1° Les magistrats des juridictions administratives et des juridictions

**Texte de la proposition de loi organique**

**Texte adopté par la Commission**

Article 2 bis (nouveau)

I. – Le 1° du I des articles L.O. 489, L.O. 516 et L.O. 544 du code électoral est ainsi rétabli :

« 1° Les personnes dont le bulletin n° 2 du casier judiciaire comporte une mention de condamnation pour l'une des infractions mentionnées à l'article L.O. 127-1 ; ».

**amendement CL8**

**Dispositions en vigueur**

judiciaires ; les juges de proximité ; le secrétaire général de la chambre territoriale des comptes ;

2° Les membres des corps d'inspection et de contrôle de l'État ;

3° Les directeurs, chefs de service, chefs de bureau des services du représentant de l'État et des autres administrations civiles de l'État ;

4° Le directeur général des services de la collectivité et les directeurs généraux adjoints, les directeurs, les chefs de service de la collectivité ou de l'un de ses établissements publics ; les membres du cabinet du président du conseil territorial ;

5° Les officiers des armées de terre, de mer et de l'air et les personnels de la gendarmerie ;

6° Les fonctionnaires des corps actifs de police ;

7° Les agents et comptables de la collectivité agissant en qualité de fonctionnaire employés à l'assiette, à la perception et au recouvrement des contributions directes ou indirectes et au paiement des dépenses publiques de toute nature ;

8° Les directeurs et directeurs généraux des hôpitaux publics ; le directeur, les directeurs adjoints et le secrétaire général de l'agence régionale de l'hospitalisation ; les directeurs des organismes régionaux et locaux de la sécurité sociale ; les directeurs des caisses primaires et des caisses régionales de sécurité sociale.

III. – Les agents salariés de la collectivité ne peuvent être élus au conseil territorial. Ne sont pas compris dans cette catégorie ceux qui, étant fonctionnaires ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la collectivité qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession et ceux qui ne sont agents salariés de la collectivité qu'au titre d'une activité

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté  
par la Commission**

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté  
par la Commission**

saisonnaire ou occasionnelle.

*Art. L.O. 516.* – I. – Sont inéligibles au conseil territorial :

1° (*Abrogé*) ;

2° Les personnes privées, par décision juridictionnelle passée en force de chose jugée, de leur droit d'éligibilité en application des lois qui autorisent cette privation ;

3° Les représentants de l'État, les secrétaires généraux, les secrétaires généraux adjoints et les sous-préfets chargés de mission auprès du représentant de l'État, les directeurs du cabinet du représentant de l'État en exercice ou qui ont exercé leurs fonctions à Saint-Martin depuis moins de trois ans ;

4° Les personnes déclarées inéligibles en application des articles L. 118-3, L. 118-4, L.O. 136-1 ou L.O. 136-3 ;

5° Pendant un an à compter de la décision devenue définitive du juge administratif prononçant sa démission d'office, le membre du conseil territorial qui a refusé, sans excuse valable, d'exercer les fonctions qui lui sont dévolues par la loi, conformément à l'article L.O. 6321-3 du code général des collectivités territoriales ;

6° Le Défenseur des droits.

II. – En outre, ne peuvent être élus membres du conseil territorial s'ils exercent leurs fonctions à Saint-Martin ou s'ils les ont exercées depuis moins de six mois :

1° Les magistrats des juridictions administratives et des juridictions judiciaires ; les juges de proximité ; le secrétaire général de la chambre territoriale des comptes ;

2° Les membres des corps d'inspection et de contrôle de l'État ;

**Dispositions en vigueur**

3° Les directeurs, chefs de service, chefs de bureau des services du représentant de l'État et des autres administrations civiles de l'État ;

4° Le directeur général des services de la collectivité et les directeurs généraux adjoints, les directeurs, les chefs de service de la collectivité ou de l'un de ses établissements publics ; les membres du cabinet du président du conseil territorial ;

5° Les officiers des armées de terre, de mer et de l'air et les personnels de la gendarmerie ;

6° Les fonctionnaires des corps actifs de police ;

7° Les agents et comptables de la collectivité agissant en qualité de fonctionnaire employés à l'assiette, à la perception et au recouvrement des contributions directes ou indirectes et au paiement des dépenses publiques de toute nature ;

8° Les directeurs et directeurs généraux des hôpitaux publics ; le directeur, les directeurs adjoints et le secrétaire général de l'agence régionale de l'hospitalisation ; les directeurs des organismes régionaux et locaux de la sécurité sociale ; les directeurs des caisses primaires et des caisses régionales de sécurité sociale.

III. – Les agents salariés de la collectivité ne peuvent être élus au conseil territorial. Ne sont pas compris dans cette catégorie ceux qui, étant fonctionnaires ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la collectivité qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession et ceux qui ne sont agents salariés de la collectivité qu'au titre d'une activité saisonnière ou occasionnelle.

*Art. L.O. 544. – I. – Sont inéligibles au conseil territorial :*

1° (*Abrogé*) ;

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté  
par la Commission**

**Dispositions en vigueur**

2° Les personnes privées, par décision juridictionnelle passée en force de chose jugée, de leur droit d'éligibilité en application des lois qui autorisent cette privation ;

3° Les représentants de l'État, les secrétaires généraux, les secrétaires généraux adjoints et les sous-préfets chargés de mission auprès du représentant de l'État, les directeurs du cabinet du représentant de l'État en exercice ou qui ont exercé leurs fonctions à Saint-Pierre-et-Miquelon depuis moins de trois ans ;

4° Les personnes déclarées inéligibles en application des articles L. 118-3, L. 118-4, L.O. 136-1 ou L.O. 136-3 ;

5° Pendant un an à compter de la décision devenue définitive du juge administratif prononçant sa démission d'office, le membre du conseil territorial qui a refusé, sans excuse valable, d'exercer certaines des fonctions qui lui sont dévolues par la loi, conformément à l'article L.O. 6431-3 du code général des collectivités territoriales ;

6° Le Défenseur des droits.

II. – En outre, ne peuvent être élus membres du conseil territorial s'ils exercent leurs fonctions à Saint-Pierre-et-Miquelon ou s'ils les ont exercées depuis moins de six mois :

1° Les magistrats des juridictions administratives et des juridictions judiciaires ; les juges de proximité ; le secrétaire général de la chambre territoriale des comptes ;

2° Les membres des corps d'inspection et de contrôle de l'État ;

3° Les directeurs, chefs de service, chefs de bureau des services du représentant de l'État, des autres administrations civiles de l'État ; ingénieurs des travaux publics de l'État, chef de section principale ou chef de section des travaux publics de l'État chargé d'une circonscription territoriale

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté  
par la Commission**

**Dispositions en vigueur**

de voirie ;

4° Le directeur général des services de la collectivité et les directeurs généraux adjoints, les directeurs, les chefs de service de la collectivité ou de l'un de ses établissements publics ; les membres du cabinet du président du conseil territorial ;

5° Les officiers des armées de terre, de mer et de l'air et les personnels de la gendarmerie ;

6° Les fonctionnaires des corps actifs de police ;

7° Les agents et comptables de la collectivité agissant en qualité de fonctionnaire employés à l'assiette, à la perception et au recouvrement des contributions directes ou indirectes et au paiement des dépenses publiques de toute nature ;

8° Les directeurs et directeurs généraux des hôpitaux publics ; le directeur, les directeurs adjoints et le secrétaire général de l'agence régionale de l'hospitalisation ; les directeurs des organismes régionaux et locaux de la sécurité sociale ; les directeurs des caisses primaires et des caisses régionales de sécurité sociale.

**Loi organique n° 99-209 du  
19 mars 1999 relative à la  
Nouvelle-Calédonie**

*Art. 195. – I. –* Sont inéligibles au congrès et aux assemblées de province :

1° (*Abrogé*)

2° Les individus privés par décision juridictionnelle de leur droit

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté  
par la Commission**

II. – Le 1° du I de l'article 195 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est ainsi rétabli :

« 1° Les personnes dont le bulletin n° 2 du casier judiciaire comporte une mention de condamnation pour l'une des infractions mentionnées à l'article L.O. 127-1 du code électoral ; ».

**amendement CL8**

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté  
par la Commission**

d'éligibilité, en application des lois qui autorisent cette privation ;

3° Les hauts-commissaires de la République, les secrétaires généraux, secrétaires généraux adjoints du haut-commissariat, les directeurs du cabinet du haut-commissaire et les commissaires délégués de la République en exercice ou qui ont exercé leurs fonctions en Nouvelle-Calédonie depuis moins de trois ans ;

4° Les personnes déclarées inéligibles en application des articles L. 118-3, L. 118-4, L.O. 136-1 ou L.O. 136-3 du code électoral ;

5° Le Défenseur des droits.

II. – En outre, ne peuvent être élus membres du congrès ou d'une assemblée de province, dans la circonscription où ils se présentent, pendant l'exercice de leurs fonctions ou au cours des six mois suivant la cessation de ces fonctions :

1° Les magistrats des juridictions administratives et des juridictions judiciaires ;

2° Les membres des corps d'inspection et de contrôle de l'État ;

3° Les officiers des armées de terre, de mer et de l'air et les personnels de la gendarmerie exerçant un commandement territorial ;

4° Les directeurs et chefs de service de l'État ;

5° Les fonctionnaires des corps actifs de police en activité en Nouvelle-Calédonie ;

6° Le secrétaire général et les secrétaires généraux adjoints du gouvernement et les secrétaires généraux et secrétaires généraux adjoints des provinces, les directeurs généraux, inspecteurs généraux, inspecteurs, directeurs, directeurs adjoints de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces ou de l'un des établissements publics de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces ;

**Dispositions en vigueur**

7° Les agents et comptables de la Nouvelle-Calédonie et des provinces agissant en qualité de fonctionnaires, employés à l'assiette, à la perception et au recouvrement des contributions directes ou indirectes, et au paiement des dépenses publiques de toute nature.

III. – Tout membre du congrès ou d'une assemblée de province dont l'inéligibilité se révélera après l'expiration du délai pendant lequel son élection peut être contestée ou qui, pendant la durée de son mandat, se trouvera frappé de l'une des incapacités qui fait perdre la qualité d'électeur, est déclaré démissionnaire par arrêté du haut-commissaire, soit d'office, soit sur réclamation de tout électeur. Les recours contre ces arrêtés sont portés devant le Conseil d'État.

La procédure prévue à l'alinéa précédent n'est mise en œuvre à l'égard d'un membre du congrès ou d'un membre d'une assemblée de province déclaré comptable de fait par un jugement du juge des comptes statuant définitivement que si quitus ne lui a pas été délivré de sa gestion dans les six mois de l'expiration du délai de production des comptes imparti par ledit jugement.

**Loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française**

*Art. 109.* – I. – Sont inéligibles à l'assemblée de la Polynésie française :

1° (*Abrogé*)

2° Les personnes privées, par décision juridictionnelle passée en force de chose jugée, de leur droit d'éligibilité en application des lois qui autorisent

**Texte de la proposition de loi organique**

**Texte adopté par la Commission**

III. – Le 1° du I de l'article 109 de la loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française est ainsi rétabli :

**amendement CL8**

« 1° Les personnes dont le bulletin n° 2 du casier judiciaire comporte une mention de condamnation pour l'une des infractions mentionnées à l'article L.O. 127-1 du code électoral ; ».

**amendement CL8**



**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté  
par la Commission**

cette privation ;

3° Les hauts-commissaires de la République, les secrétaires généraux, secrétaires généraux adjoints du haut-commissariat, les directeurs du cabinet du haut-commissaire et les chefs de subdivisions administratives en exercice ou qui ont exercé leurs fonctions en Polynésie française depuis moins de trois ans ;

4° Les personnes déclarées inéligibles en application des articles L. 118-3, L. 118-4, LO 136-1 ou LO 136-3 du code électoral ;

5° Le Défenseur des droits (1).

II. – En outre, ne peuvent être élus membres de l'assemblée de la Polynésie française s'ils exercent leurs fonctions en Polynésie française ou s'ils les ont exercées depuis moins de six mois :

1° Les magistrats des juridictions administratives et des juridictions judiciaires ;

2° Les membres des corps d'inspection et de contrôle de l'État ;

3° Les directeurs et chefs de service de l'État ;

4° Le secrétaire général du gouvernement de la Polynésie française et les secrétaires généraux des institutions, les directeurs généraux, inspecteurs généraux, inspecteurs, directeurs, directeurs adjoints de la Polynésie française ou de l'un de ses établissements publics et le directeur du cabinet du président de la Polynésie française.

III. – Ne peuvent pas non plus être élus membres de l'assemblée de la Polynésie française, exclusivement dans la circonscription où ils exercent ou ont exercé depuis moins de six mois leurs fonctions :

1° Les officiers des armées de terre, de mer et de l'air et les personnels de la gendarmerie en activité en Polynésie française ;

**Dispositions en vigueur**

2° Les fonctionnaires des corps actifs de police en activité en Polynésie française ;

3° Les chefs de circonscription administrative de la Polynésie française ;

4° Les agents et comptables de la Polynésie française agissant en qualité de fonctionnaire employés à l'assiette, à la perception et au recouvrement des contributions directes ou indirectes et au paiement des dépenses publiques de toute nature.

**Texte de la proposition de loi organique**

Article 3

~~L'article 1<sup>er</sup> de la présente loi organique s'applique à compter de la première élection présidentielle.~~

**Texte adopté par la Commission**

I. – Les articles 1<sup>er</sup> et 2 bis s'appliquent à compter, suivant la promulgation de la présente loi :

1° S'agissant des députés, du premier renouvellement général de l'Assemblée nationale suivant la promulgation de la présente loi ;

2° S'agissant des sénateurs, du premier renouvellement de la série concernée suivant la promulgation de la présente loi ;

**amendement CL9**

3° (nouveau) S'agissant des conseillers territoriaux de Saint-Barthélemy, du premier renouvellement général du conseil territorial suivant la promulgation de la présente loi ;

4° (nouveau) S'agissant des conseillers territoriaux de Saint-Martin, du premier renouvellement général du conseil territorial suivant la promulgation de la présente loi ;

5° (nouveau) S'agissant des conseillers territoriaux de Saint-Pierre-et-Miquelon, du premier renouvellement général du conseil territorial suivant la promulgation de la présente loi ;

6° (nouveau) S'agissant des membres du congrès et des assemblées

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition  
de loi organique**

**Texte adopté  
par la Commission**

—

—

—

de province de Nouvelle-Calédonie, du premier renouvellement général du congrès et des assemblées de province suivant la promulgation de la présente loi ;

7° (nouveau) S'agissant des représentants à l'assemblée de la Polynésie française, du premier renouvellement général de l'assemblée suivant la promulgation de la présente loi.

~~L'article 2 s'applique à compter, s'agissant des députés, du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale et, s'agissant des sénateurs, du prochain renouvellement de la série à laquelle appartient le sénateur.~~

II. – L'article 2 s'applique à compter de la première élection présidentielle suivant la promulgation de la présente loi.

**amendement CL9**



## TABLEAU COMPARATIF (PROPOSITION DE LOI ORDINAIRE)

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
	<p data-bbox="450 498 756 589"><b>Proposition de loi visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une <del>élection locale</del></b></p> <p data-bbox="558 687 642 709">Article 1<sup>er</sup></p> <p data-bbox="434 735 766 778">Le code électoral est ainsi modifié :</p> <p data-bbox="434 808 766 851">1<sup>o</sup> L'article <del>L. 198</del> du code électoral est ainsi rétabli :</p> <p data-bbox="434 880 766 1015">« <del>Art. L. 198.</del> Ne peuvent pas faire acte de candidature les personnes dont le bulletin n° 2 de leur casier judiciaire <del>porte la mention d'une condamnation incompatible avec l'exercice d'un mandat électif.</del></p> <p data-bbox="434 1044 766 1106">« Les <del>condamnations incompatibles avec l'exercice d'un mandat électif sont :</del></p> <p data-bbox="434 1190 766 1415">« 1° Les <del>infractions d'atteintes à la personne humaine réprimées aux articles 221-1 à 221-5-5, 222-1 à 222-18-3, 222-22 à 222-33, 222-33-2 à 222-33-3, 222-34 à 222-43-1, 222-52 à 222-67, 224-1 A à 224-8, 225-4-1 à 225-4-9, 225-5 à 225-12, 225-12-1 à 225-12-4, 225-12-5 à 225-12-7, 225-12-8 à 225-12-10, 225-13 à 225-16</del> du code pénal ;</p> <p data-bbox="434 1445 766 1536">« 2° Les <del>infractions traduisant un manquement au devoir de probité, réprimées aux articles 432-10 à 432-16</del> du même code ;</p> <p data-bbox="494 1634 766 1659">« 3° Les <del>infractions</del> de</p>	<p data-bbox="787 498 1100 589"><b>Proposition de loi visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une <del>élection</del></b></p> <p data-bbox="955 615 1112 637"><b>amendement CL8</b></p> <p data-bbox="895 687 980 709">Article 1<sup>er</sup></p> <p data-bbox="835 735 1052 757"><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p data-bbox="775 808 1112 851">1° <del>Après l'article L. 44, il est inséré un article L. 44-1 ainsi rédigé :</del></p> <p data-bbox="775 880 1112 997">« <del>Art. L. 44-1.</del> Ne peuvent faire acte de candidature les personnes dont le bulletin n° 2 <del>du</del> casier judiciaire <del>comporte une mention de</del> condamnation pour l'une des infractions suivantes :</p> <p data-bbox="835 1044 980 1066"><b>Alinéa supprimé</b></p> <p data-bbox="835 1135 1076 1157">« 1° A <i>(nouveau)</i> Les crimes ;</p> <p data-bbox="775 1190 1112 1252">« 1° Les <del>délits prévus aux articles 222-27 à 222-31, 222-33 et 225-5 à 225-7</del> du code pénal ;</p> <p data-bbox="775 1445 1112 1536">« 2° Les <del>délits traduisant un manquement au devoir de probité prévus à la section 3 du chapitre II du titre III du livre IV</del> du même code ;</p> <p data-bbox="955 1561 1112 1583"><b>amendement CL4</b></p> <p data-bbox="835 1634 1112 1659">« 3° Les <del>délits</del> de corruption et</p>

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la Commission**

corruption et trafic d'influence, réprimées aux articles 433-1, 433-2, 434-9, 434-9-1, 435-1 à 435-10 et 445-1 à 445-2-1 du même code ;

« 4° Les infractions de recel ou de blanchiment, réprimées aux articles 321-1, 321-2, 324-1 et 324-2 dudit code, du produit, des revenus ou des choses provenant des infractions mentionnées aux 1° et 2° du présent article ;

« 5° Les infractions réprimées aux articles L. 106 à L. 109 du code électoral ;

« 6° Les infractions fiscales.

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. »

2° Après l'article L. 234 est inséré un article L. 234-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 234-1. — Ne peuvent pas faire acte de candidature les personnes dont le bulletin n° 2 de leur casier judiciaire porte la mention d'une condamnation incompatible avec l'exercice d'un mandat électif au sens de l'article L. 198.

« Un décret en Conseil fixe les modalités d'application du présent article. »

**Code électoral**

Art. L. 340. — Ne sont pas éligibles :

1° Les personnes énumérées aux articles L. 195 et L. 196, lorsque leurs fonctions concernent ou ont concerné tout ou partie du territoire de la région ;

2° Les fonctionnaires placés auprès du représentant de l'État dans la région et affectés au secrétariat général pour les affaires régionales en qualité de

trafic d'influence prévus aux articles 433-1, 433-2, 434-9, 434-9-1, 435-1 à 435-10 et 445-1 à 445-2-1 dudit code ;

« 4° Les délits de recel, prévus aux articles 321-1 et 321-2 du même code, ou de blanchiment, prévus aux articles 324-1 et 324-2 du même code, du produit, des revenus ou des choses provenant des infractions mentionnées aux 1° et 2° du présent article ;

« 5° Les délits prévus aux articles L. 86 à L. 88-1, L. 91 à L. 100, L. 102 à L. 104, L. 106 à L. 109, L. 111, L. 113 et L. 116 du présent code ;

« 6° Le délit prévu à l'article 1741 du code général des impôts.

*(Alinéa sans modification)*

2° *(Supprimé)*

2° bis (nouveau) Le 3° de l'article L. 340 est ainsi rétabli :

**amendement CL4**

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>secrétaire général ou de chargé de mission ;</p>	<p><del>3° Le chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre IV du même code est complété par un article L. 341 2 ainsi rédigé :</del></p>	<p><u>« 3° Les personnes dont le bulletin n° 2 du casier judiciaire comporte une mention de condamnation pour l'une des infractions mentionnées à l'article L. 44-1. » :</u></p>
<p>3° (<i>Abrogé</i>).</p>	<p><del>« Art. L. 341 2. — Ne peuvent pas faire acte de candidature les personnes dont le bulletin n° 2 de son casier judiciaire porte la mention d'une condamnation incompatible avec l'exercice d'un mandat électif, au sens de l'article L. 198.</del></p>	<p>3° (<i>Supprimé</i>)</p>
<p>Pendant la durée de ses fonctions, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ne peut être candidat à un mandat de conseiller régional s'il n'exerçait le même mandat antérieurement à sa nomination.</p>	<p><del>« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. »</del></p>	<p><b>amendement CL4</b></p>
<p>Les articles L. 199 à L. 203 sont applicables à l'élection des conseillers régionaux.</p>	<p><i>Art. L. 388.</i> – Les dispositions du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du présent code, dans leur rédaction en vigueur à la date de promulgation de la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections, à l'exception des articles L. 15, L. 15-1, L. 46-1 et L. 66, sont applicables à l'élection :</p>	<p><u>4° (<i>nouveau</i>) Au premier alinéa de l'article L. 388, la référence : « n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections » est remplacée par la référence : « n° du visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection » :</u></p>
<p>1° Des députés en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna ;</p>	<p>2° Des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, sous réserve de l'application des dispositions du titre V</p>	<p><b>amendement CL5</b></p>

**Dispositions en vigueur**

de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

3° Des représentants à l'assemblée de la Polynésie française, sous réserve des dispositions de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;

4° Des membres de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna, sous réserve des dispositions de la section III du titre III de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles de Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer ;

5° Des conseillers municipaux en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

*Art. L. 558-11.* – Ne sont pas éligibles :

1° Les personnes énumérées aux articles L. 195 et L. 196, lorsque leurs fonctions concernent ou ont concerné tout ou partie du territoire de la collectivité territoriale ;

2° Les fonctionnaires placés auprès du représentant de l'État dans la collectivité territoriale et affectés au secrétariat général pour les affaires régionales en qualité de secrétaire général ou de chargé de mission ;

3° (*Abrogé*) ;

Les articles L. 199 à L. 203 et le cinquième alinéa de l'article L. 340 sont applicables à l'élection des conseillers à l'assemblée de Guyane ou de Martinique.

**Texte de la proposition de loi**

—

**Texte adopté par la Commission**

—

5° (*nouveau*) Au dernier alinéa de l'article L. 558-11, après la référence : « L. 203 », sont insérés les mots : « ainsi que le 3° ».

**amendement CL5**

Article 2

~~Le 1° de l'article 1<sup>er</sup> entre en vigueur à compter du premier~~

La présente loi s'applique :

1° S'agissant des conseillers municipaux, des conseillers



Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

renouvellement général des conseils municipaux suivant la promulgation de la présente loi.

~~Le 2° de l'article 1<sup>er</sup> entre en vigueur~~ à compter du premier renouvellement général des conseils départementaux suivant la promulgation de la présente loi.

~~Le 3° de l'article 1<sup>er</sup> entre en vigueur~~ à compter du premier renouvellement général des conseils régionaux suivant la promulgation de la présente loi.

communautaires et des conseillers de Paris, à compter du premier renouvellement général des conseils municipaux suivant sa promulgation ;

2° S'agissant des conseillers départementaux, à compter du premier renouvellement général des conseils départementaux suivant sa promulgation ;

3° S'agissant des conseillers régionaux, des conseillers à l'Assemblée de Corse, des conseillers à l'assemblée de Guyane et des conseillers à l'assemblée de Martinique, à compter du premier renouvellement général des conseils régionaux suivant sa promulgation.

**amendement CL7**



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE**

### **Agence française anticorruption :**

— M. Laurent Barnaud, secrétaire général du Service central de prévention de la corruption ;

— M. Charles Duchaine, magistrat, préfigurateur de l'Agence.

### **Assemblée des départements de France :**

— M. Jérôme Briend, conseiller « réforme territoriale et fonction publique territoriale » ;

— Mme Marylene Jouvien, conseillère, en charge des relations avec le Parlement ;

— Mme Isoline Millot, vice-présidente du département de Seine-et-Marne, en charge de l'environnement et du cadre de vie.

### **Assemblée nationale :**

— M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, déontologue.

### **Association Anticor :**

— M. Éric Alt, vice-président ;

— M. Clément Le Métayer, assistant au service juridique ;

— Mme Lisa Poisson Quinton, assistante au service juridique.

### **Chancellerie, Ministère de la Justice :**

— M. Anthony Duplan, conseiller « libertés publiques, droit public, juridictions administratives » ;

— M. Charles Moynot, conseiller « législation pénale » ;

— M. David Rey, conseiller parlementaire.

**Ministère de l'Intérieur :**

— M. Cyriaque Bayle, adjoint au chef du bureau des élections et des études politiques ;

— M. Augustin Cellard, adjoint au chef du bureau des élections et des études politiques ;

— Mme Magali Debatte, conseillère budgétaire et modernisation ;

— Mme Violaine Demaret, conseillère administration territoriale de l'État ;

— M. Romain Derache, conseiller parlementaire ;

— Mme Lisa Merger, chargée de mission « administration territoriale » ;

— M. François Pesneau, adjoint du directeur de la modernisation et de l'action territoriale ;

— Mme Claire Ranchon, conseillère parlementaire.