

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Examen des propositions de loi, ordinaire et organique, adoptées par le Sénat, visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral (n^{os} 2078 et 2079) (M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur) 2
- Informations relatives à la Commission 28

Lundi

9 septembre 2019

Séance de 16 heures

Compte rendu n^o 102

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence de
Mme Yaël Braun-Pivet,
*présidente***



La réunion débute à 16 heures.

Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.

La Commission examine les propositions de loi, ordinaire et organique, adoptées par le Sénat, visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral (n^{os} 2078 et 2079) (M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, nous nous retrouvons en ce mois de septembre dans la nouvelle salle de la commission des Lois pour examiner deux propositions de loi, l'une ordinaire, l'autre organique, qui ont été adoptées par le Sénat le 26 juin dernier et qui visent à clarifier diverses dispositions du droit électoral.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. Ces deux textes ont été déposés par notre collègue sénateur Alain Richard et adoptés par le Sénat avec le soutien du Gouvernement. Ils apportent des clarifications utiles au code électoral, que chacun sait, en particulier dans cette salle, ne pas toujours être d'une compréhension aisée.

En préambule, je tiens à préciser que les sénateurs ont strictement circonscrit le champ de ces deux textes aux questions liées au financement des campagnes et à la propagande électorale, position que nous vous proposons de suivre.

Ces clarifications, issues pour la plupart de recommandations du Conseil constitutionnel formulées dans sa décision du 21 février dernier sur les élections législatives de 2017, touchent à des sujets particulièrement sensibles pour les candidats, mais également et surtout pour nos concitoyens. Deux grandes thématiques sont en effet abordées : les conditions de financement des campagnes électorales – notamment la question de l'inéligibilité pouvant être prononcée en cas de manquement grave ou de fraude – et les conditions dans lesquelles se déroule la propagande électorale, qui suscitent à chaque élection des questions récurrentes.

Je me réjouis, à ce titre, que ces dispositions proviennent d'une initiative parlementaire : il est en effet de notre responsabilité que les règles encadrant les campagnes et l'expression des suffrages soient les plus claires et les plus précises possibles, et que tout soit fait pour en assurer le plein respect. Cette exigence démocratique, que nous avons portée dès le début de la législature avec la loi pour la confiance dans la vie politique, trouvera d'ailleurs, une suite avec le projet de loi « Engagement et Proximité », dont nous débattons dans quelques semaines.

Si ces propositions traitent d'un champ beaucoup plus restreint, elles s'inscrivent dans cette volonté de transparence et d'exemplarité que nous sommes nombreux à partager dans tous les groupes présents au sein de cette commission.

Je souhaiterais à présent rappeler succinctement le contenu des deux textes que nous allons examiner. La proposition de loi ordinaire comprend deux volets.

Le premier traite des conditions de financement des campagnes électorales et des sanctions pouvant être prononcées par le juge de l'élection.

À ce titre, l'article 1^{er} A permet désormais aux candidats, mais également aux partis politiques, à la suite d'un sous-amendement du Gouvernement adopté par le Sénat, de recueillir des dons par le biais de plateformes de paiement en ligne. Comme le recommandait

le Conseil constitutionnel, cette dérogation au principe selon lequel aucun tiers ne peut intervenir dans le recueil des dons entre le candidat et les donateurs, à l'exception de son mandataire, s'accompagnera d'un décret devant préciser les modalités de traçabilité des opérations financières ainsi effectuées et la fiabilité de la qualité de personnes physiques des donateurs.

L'article 1^{er} propose plusieurs mesures de simplification pour les candidats, dont notamment une dispense de recourir à un expert-comptable pour tous ceux qui n'ont pas atteint 5 % des suffrages exprimés – ou 3 % par coordination pour les élections européennes – et dont les dépenses sont inférieures à un plafond fixé par décret. Cette mesure devrait soulager de nombreux petits candidats, sans nuire au contrôle de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), qui d'ailleurs soutient cette mesure.

Les articles 1^{er} *bis* et 1^{er} *ter* sont de précision et n'appellent pas de commentaires particuliers, tandis que l'article 3 *bis* concerne le délai de carence qui s'appliquera aux préfets et aux sous-préfets prenant leur retraite pour se présenter à des élections municipales dans le ressort de leur ancienne activité. Ce délai me semble être de bon sens, et peut-être même devrait-il être plus important, notamment pour les sous-préfets qui ont un véritable rôle de proximité dans nos territoires.

J'ai davantage de réserves sur les autres dispositions de ce premier volet, à savoir, à l'article 1^{er} *ter* A, la légalisation du paiement de menues dépenses directement par le candidat, qui n'est actuellement que toléré. En effet, les plafonds proposés me semblent élevés selon les élections ou la taille de la collectivité concernée, et il me paraît difficile de définir *a priori* ce qu'est une « menue dépense », comme l'ont montré les auditions que nous avons conduites. Il me semble donc que cette disposition ne sécurisera pas nécessairement les candidats et qu'elle pourrait avoir des conséquences négatives sur les conditions dans lesquelles sont engagées les dépenses pendant les campagnes.

Par ailleurs, les dispositions prévues aux articles 2 et 3, hormis des clarifications rédactionnelles bienvenues, ne me semblent ni répondre aux préoccupations du Conseil constitutionnel concernant la date d'application des peines d'inéligibilité, ni adresser un message opportun aux candidats et à leurs électeurs, puisque, dans la version adoptée par le Sénat, le juge est invité à prononcer des peines différentes pour des candidats ayant commis un manquement comparable. La justification avancée est le délai éventuel séparant deux décisions, du fait de l'instruction des dossiers, délai qui ne doit pas conduire à ce que deux candidats condamnés se retrouvent dans des situations d'éligibilité ou d'inéligibilité différentes au regard des élections suivantes.

Or, au-delà de l'incertitude sur les intentions de ces candidats concernant les futures élections, il ne semble pas justifié d'établir une peine en fonction de la capacité d'un candidat à se présenter à un scrutin à venir, surtout lorsque le manquement commis est d'une particulière gravité ou qu'il relève d'une fraude. Une telle mesure me semblerait, à titre personnel, très difficile à justifier auprès de nos concitoyens.

Le second volet de cette proposition de loi apporte également plusieurs clarifications qui rejoignent les préoccupations récemment exprimées par le Conseil constitutionnel. L'article 4 vise à interdire la tenue des réunions électorales la veille du scrutin, ce qui permet d'uniformiser les règles calendaires applicables à l'ensemble des actions de propagande électorale. Dans cette perspective, je vous proposerai d'adopter un amendement afin de fixer

le terme de la campagne électorale à la veille du scrutin, zéro heure, c'est-à-dire, en pratique, le vendredi soir à vingt-trois heures cinquante-neuf, conformément au droit en vigueur régissant l'élection présidentielle.

L'article 4 *bis* permet de clarifier les règles de communication des résultats électoraux constatés en outre-mer lors des élections générales, en interdisant la diffusion de résultats partiels ou définitifs avant la fermeture du dernier bureau de vote en métropole.

L'article 5 vise à préciser le contenu des bulletins de vote, notamment en ce qui concerne les noms et la présence éventuelle de photographies susceptibles d'y être insérées, de manière à assurer la sincérité du scrutin. Si le texte adopté par le Sénat va dans le bon sens, quelques ajustements me paraissent nécessaires.

Enfin, outre plusieurs dispositions de simple coordination, la proposition de loi pose, à l'article 6, le principe de l'immutabilité du régime électoral un an avant toute élection, ce qui justifie, par cohérence, de prévoir une entrée en vigueur différée de cette proposition de loi, c'est-à-dire postérieure aux prochaines élections municipales – c'est l'objet de l'article 8.

Pour ce qui est de la proposition de loi organique, elle tire les conséquences de la loi ordinaire pour les élections sénatoriales, législatives et présidentielles et appelle, par conséquent, les mêmes remarques que celles que je viens de présenter pour la loi ordinaire.

Je tiens pour conclure à remercier M. Christophe Euzet, qui m'a accompagné tout au long des auditions. Nous avons tâché de conserver le plus possible les avancées obtenues au Sénat quand elles nous semblaient aller dans le bon sens, et les amendements que nous vous proposerons permettront, je l'espère, d'aboutir à un texte équilibré qui puisse être adopté par nos collègues sénateurs.

M. Christophe Euzet. Nous examinons aujourd'hui une proposition de loi qui fait suite aux observations rendues par le Conseil constitutionnel, après les élections législatives de 2017. C'est désormais une démarche systématique de la part du Conseil, et il me semble tout à fait pertinent de prendre l'habitude d'inclure dans notre législation ces remarques de bon sens, susceptibles d'améliorer et de clarifier le droit électoral.

Dans cette perspective, ces propositions de loi excluent du débat plusieurs questions que certains auraient souhaité aborder. Qu'ils se rassurent néanmoins : après la loi pour la confiance dans la vie politique, déjà adoptée, le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ainsi que la future réforme constitutionnelle nous offriront l'occasion de les aborder.

Je tiens à mon tour à féliciter le rapporteur pour son travail et son investissement sur des textes qui, bien que circonscrits, sont loin d'être anodins. Cela a été dit, il s'agit de simplifier les démarches des « petits » candidats en matière de comptes de campagne et de recours à l'expertise comptable, de rendre plus transparentes les opérations de vote et la fin des campagnes électorales ou encore de clarifier les conditions du prononcé des peines d'inéligibilité.

Le texte, tel qu'il nous est arrivé du Sénat, a retenu notre attention sur trois points en particulier. D'abord sur la question des menues dépenses de campagne. Jusqu'à présent tolérées à la marge, elles ont vocation à être désormais autorisées par principe. Si l'intention est louable, le dispositif proposé par le Sénat nous paraît peu convaincant.

Il en va de même sur la question du point de départ des inéligibilités prononcées pour fraude ou manquement grave aux règles des campagnes électorales. Autant on peut comprendre que l'on se préoccupe de la date à laquelle le juge rend sa décision définitive, autant on ne peut être que circonspect face aux solutions retenues.

Enfin, en ce qui concerne les photographies, on peut admettre que soient interdites les photos représentant des personnes non candidates, mais nous ne voyons pas pourquoi il faudrait aller jusqu'à interdire les photos des candidats eux-mêmes.

Ces différents points nous ont conduit à proposer plusieurs amendements à ces propositions de loi, ordinaire et organique, que nous soutenons et que nous voterons.

M. Raphaël Schellenberger. Nous n'avons pas de remarques majeures à formuler sur ces textes, qui viennent corriger quelques anomalies qui se sont glissées dans le droit électoral au fur et à mesure de la modification des différents modes de scrutin. Un certain nombre de propositions sont de bon sens – je pense par exemple à la possibilité offerte aux candidats aux élections locales de faire figurer sur le bulletin de vote le nom du candidat désigné pour présider l'organe délibérant, qui me paraît un gage de transparence vis-à-vis des électeurs. Le rapporteur a proposé un amendement allant dans le même sens pour les EPCI : c'est là une idée à laquelle nous ne sommes pas *a priori* opposés.

Nous nous réjouissons également qu'on inscrive enfin dans la loi qu'on ne peut pas modifier les circonscriptions électorales dans les douze mois précédant les élections. Il s'agissait jusqu'à présent d'un usage, qui n'avait aucun fondement légal mais, pour parer à des tentations de plus en plus fréquentes, il est important pour la stabilité de notre système politique que cela soit inscrit dans la loi.

Je suis plus sceptique en revanche sur la tentative d'encadrer l'action du juge électoral. Si je comprends l'objectif poursuivi, je m'interroge sur les risques d'atteinte au principe d'individualisation des peines, dès lors que le juge, en cas de fraude électorale, doit sanctionner d'une peine identique tous les candidats. Nous devons donc avoir une discussion sur le mécanisme mis en place.

Je m'interroge également sur la différence de traitement entre « petits » et « grands » candidats en matière de comptes de campagne. L'amendement déposé par notre rapporteur visant à étendre les obligations légales en matière de comptes de campagne à l'ensemble des listes candidates aux élections européennes est une très bonne chose. On a pu constater en effet, lors du dernier scrutin, que la constitution d'une circonscription nationale unique avait conduit à une multiplication du nombre de candidatures, et il est fort probable qu'un allègement des règles et des obligations liées au financement ne ferait qu'accroître cette tendance. Il ne s'agit pas de faire obstacle à certaines candidatures, mais l'offre politique doit rester lisible, et un candidat aux élections européennes doit *a minima* être en mesure de remplir les obligations requises.

Pour ce qui concerne les élections organisées sur des candidatures locales, nous devons prendre garde à ne pas introduire une forme de discrimination *a priori* entre « petits » et « grands » candidats, et à ne pas favoriser, au sein d'une même circonscription, tel candidat, n'ayant pas à faire valider ses comptes de campagne, sur tel autre, soumis à cette obligation, d'autant qu'on ne peut présumer de celui qui aura été un « petit » ou un « grand » candidat.

En ce qui concerne le financement par voie électronique, je vous rejoins sur la question de la traçabilité et des garanties qu'offrent les plateformes de paiement en ligne, qui permettent à l'argent de circuler anonymement.

J'en terminerai avec la question du cumul des mandats, qui n'a pas été abordée, alors que nous sommes plusieurs, y compris au sein de la majorité, à avoir déposé des amendements sur le sujet. J'admets qu'ils aient été déclarés irrecevables, mais beaucoup d'entre nous ont changé d'opinion sur le cumul depuis le vote de la loi pour la confiance dans la vie politique et, quoi qu'en dise M. Euzet, les prochains textes en discussion ne nous permettront pas d'aborder ce point, puisqu'il s'agit d'une disposition relevant de la loi organique. Je ne vois donc pas comment ce débat pourrait s'intégrer dans l'agenda parlementaire prévisionnel, dans des délais raisonnables.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Monsieur Schellenberger, votre groupe dispose de journées réservées pour débattre de toutes les propositions que vous souhaitez.

M. Erwan Balanant. Ces propositions de loi, ordinaire et organique, de nos collègues sénateurs permettent de remédier à quelques imperfections du code électoral. Leur contenu nous semble donc consensuel. Les dispositions proposées ont en grande partie été inspirées par les observations qu'a formulées le Conseil constitutionnel à la suite des élections législatives de 2017 ; elles ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des élections et notamment aux élections locales. La plupart d'entre elles nous paraissent bienvenues et permettent une mise à jour de notre droit électoral, pour qu'il s'adapte davantage à notre époque. C'est notamment l'objet de l'article 1^{er} A, qui autorise le transit des dons par des plateformes de paiement électronique, ce qui implique évidemment de pouvoir trouver un moyen de garantir la traçabilité de l'argent.

Nous saluons également les dispositions simplifiant les règles applicables aux comptes de campagne, avec toutefois quelques réserves sur l'article relatif aux dépenses directement acquittées par les candidats.

Par ailleurs, nous avons une interrogation quant aux dispositions qui visent à clarifier le point de départ de l'inéligibilité d'un candidat, à la suite d'une décision judiciaire. La solution choisie par le Sénat n'est pas celle préconisée par le Conseil constitutionnel, qui proposait de faire débiter cette inéligibilité à la date du premier tour de scrutin plutôt qu'à la date de la décision du juge de l'élection, comme c'est le cas actuellement, solution qui peut certes poser des problèmes complexes de rétroactivité.

Cela étant, la proposition du Sénat n'est pas non plus satisfaisante. En l'état, le texte prévoit de faire débiter cette inéligibilité à la date de la décision du juge, en demandant aux juges de la moduler « afin d'assurer une certaine équité entre les candidats ». Cette solution pourrait conduire à ce que des personnes condamnées à une peine d'inéligibilité pour des faits similaires le soient pour une durée différente, du seul fait de la date de la décision du juge, ce qui ne nous paraît pas souhaitable. Cette question du point de départ de l'inéligibilité est complexe, et il n'est pas évident de trouver une solution pleinement satisfaisante. Nous serons donc à l'écoute des propositions qui pourraient être formulées sur le sujet.

En ce qui concerne les bulletins de vote, le groupe MODEM entend profiter de la discussion en séance pour poser la question du bulletin unique, notamment dans les élections où les candidats sont très nombreux, comme lors des dernières élections européennes. C'est ce qui se pratique en Allemagne où l'ensemble des candidats figurent sur un seul bulletin, sur

lequel l'électeur coche son choix. Il faut savoir en effet que ces bulletins représentent au total un coût énorme – 500 000 euros pour l'ensemble des circonscriptions lors des élections législatives –, et que cet argent pourrait être mieux employé, par exemple à la promotion de la citoyenneté.

Ces quelques points mis à part, ces textes modifient utilement notre droit électoral, et le groupe MODEM et apparentés y est tout à fait favorable.

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Notre code électoral date de 1956 dans sa partie législative, et de 1964 dans sa partie réglementaire ; vouloir le réviser me paraît donc une bonne initiative.

Cela étant, si j'approuve certaines dispositions, notamment la dispense d'expert-comptable, la clarification du calendrier des réunions électorales, voire les mesures organisant l'inéligibilité ou concernant les prestataires de services de paiement, je voudrais néanmoins insister sur les menues dépenses des candidats, qui ne sont pas sans nous poser quelques difficultés, notamment lorsqu'elles sont faites avant la désignation d'un mandataire.

Il me paraît nécessaire de définir ce qu'on entend par menues dépenses et de fixer des quotas, et ce d'autant que les banques se montrent de plus en plus frileuses lorsqu'il s'agit d'ouvrir un compte de campagne. Se pose également la question des justificatifs, au sujet desquels j'ai interrogé le président Logerot sans obtenir de réponse : que fait-on lorsqu'on paie un café ou pour toutes ces petites dépenses inhérentes à une campagne électorale et pour lesquelles on ne va pas, à chaque fois, demander une facture ? Je pense également aux factures de téléphonie qui courent sur deux mois, alors que l'élection a été acquise à mi-période. Ce sont autant de sujet sur lesquels la CNCCFP se refuse à fournir des réponses écrites, qui permettraient ensuite d'éviter les discussions litigieuses.

Enfin, je voudrais souligner une ambiguïté au sujet des tracts : le code électoral les interdit, tandis que la jurisprudence du Conseil d'État les rend licites s'ils ne sont pas injurieux et s'ils ne paraissent pas trop tardivement dans la campagne. Il me semble donc qu'il conviendrait de modifier le code électoral pour permettre l'utilisation de ce moyen de propagande.

M. Paul Molac. Ces propositions de loi sont des textes techniques, qui apportent des clarifications et des précisions. Ils ne présentent pas selon moi de problème particulier, mais je m'interroge en revanche sur les critères de recevabilité des amendements déposés.

J'ai en effet déposé un amendement à l'article 3 *bis*, pour ajouter les commissaires de police aux personnes touchées par le délai de carence, ainsi qu'un amendement supprimant la règle selon laquelle, lorsqu'un candidat étranger oublie de préciser sa nationalité sur un bulletin de vote, l'élection est invalidée, y compris lorsque ce candidat a perdu. Dans les deux cas, ces amendements ont été déclarés irrecevables au motif qu'ils étaient sans lien avec le texte.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Monsieur Molac, comme vous le savez, le règlement de l'Assemblée nationale a été modifié. L'article 98, alinéa 6, dans sa rédaction entrée en vigueur le 1^{er} septembre dernier, consacre la compétence des présidents de commission pour apprécier le lien entre les amendements et les textes en discussion.

En ce qui concerne le premier amendement, qui concernait le régime des incompatibilités électorales municipales, le lien que vous évoquez serait avec l'article 3 *bis*, qui est un ajout du Sénat et ne figurait pas dans le texte initial. Or, pour statuer sur la recevabilité d'un amendement, le Conseil constitutionnel nous invite à juger de son lien avec le texte initial et non avec le texte modifié. Si le texte était voté avec cet article 3 *bis* et qu'il était soumis au Conseil constitutionnel, l'ajout du Sénat serait *a priori* considéré comme un cavalier ; c'est la raison pour laquelle j'ai déclaré votre amendement irrecevable.

En ce qui concerne l'amendement CL8 sur la mention de la nationalité, il a été déposé sur la loi organique ; or les dispositions auxquelles il pourrait éventuellement se rattacher figurent dans la loi ordinaire, d'où son irrecevabilité.

M. Ugo Bernalicis. Même si l'amendement de Paul Molac s'appuie sur un article ajouté par le Sénat concernant les préfets, il me semble tiré par les cheveux d'affirmer que l'application d'un délai de carence aux commissaires de police est sans lien avec le texte, à moins de prétendre, comme vous le faites, qu'une disposition concernant l'inéligibilité des préfets constitue un cavalier... dans un texte portant clarification de diverses dispositions du droit électoral. Si c'est dans cet esprit que vous abordez la nouvelle session législative, elle s'annonce particulièrement triste, car nous ne pourrons plus faire grand-chose, ce que nous pressentions déjà à la fin de la dernière session, tant vous aviez la censure facile.

Cela étant dit, je souhaite vous interpeller sur les dons en ligne. On assiste actuellement, au-delà de la dématérialisation des paiements, à une montée en puissance des cryptoactifs ou des cryptomonnaies, et il est possible que, demain, on puisse entièrement financer une campagne électorale avec de la cryptomonnaie ou des *bitcoins* : comment, dans ces conditions, remplir des comptes de campagne, sachant par ailleurs que les cryptomonnaies ne sont pas assujetties aux mêmes réglementations que les monnaies bancaires.

En ce qui concerne l'expert-comptable, on n'attend pas les résultats de l'élection pour faire appel à ses services, mais on le sollicite assez tôt, notamment pour les conseils juridiques et techniques qu'il peut fournir. Que se passe-t-il alors, si on l'a engagé mais que les résultats de l'élection font qu'on aurait pu s'en dispenser ? Comme cela a été dit, on ne peut préjuger des scores qui seront obtenus. Il y a donc sur ce point une vraie difficulté, qui nous ramène au problème du financement de la vie politique. C'est un thème que nous avons déjà abordé puisque nous avons même validé la création d'un médiateur du crédit... qui n'a servi à rien lors de la dernière campagne pour les élections européennes, puisque certains n'ont pas pu obtenir de crédit bancaire.

En ce qui concerne la question des inéligibilités, la solution proposée par le Sénat me paraît difficile à défendre dans la séquence politique où nous nous trouvons. Sans doute vaudrait-il mieux raccourcir les délais d'instruction.

Enfin, nous sommes d'accord pour que soit pénalisé l'affichage sauvage, à condition que la commune respecte ses obligations en matière de nombre de panneaux d'affichage qu'elle est censée mettre en place. Nous vous proposerons un amendement en ce sens.

Mme George Pau-Langevin. Ces textes vont permettre d'apporter à notre droit électoral des clarifications indispensables et des correctifs utiles en matière de propagande électorale et d'opérations de vote. Cependant, la rédaction actuelle nous paraît restreindre les possibilités de déclarer un candidat inéligible. Les modifications proposées sont inopportunes, dans la mesure où elles ne garantissent plus l'inéligibilité d'un candidat ayant eu la volonté de

frauder, alors que cette inéligibilité est aujourd'hui automatique. Cette proposition nous surprend un peu, de la part d'un parti politique qui a fait de l'exemplarité des élus sa marque de fabrique.

Quant au recueil des dons par voie électronique, c'est une manière de se mettre à la mode du jour, mais cela ne nous semble pas essentiel.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. Monsieur Schellenberger, vous avez noté que nous proposons de rendre obligatoires les comptes de campagne pour tous les candidats aux élections européennes. C'est une proposition issue de nos échanges avec le président de la CNCCFP, qui nous faisait remarquer que, aux élections européennes, un candidat qui fait un peu moins de 1 % des voix recueille malgré tout près de 240 000 voix, c'est-à-dire bien plus que ce qu'ont obtenu certains maires de grandes villes ou certains députés élus. Or aujourd'hui, il n'y a aucun contrôle des dépenses, alors que, pour recueillir autant de suffrages, le candidat a nécessairement dû faire campagne et engager des sommes importantes.

En ce qui concerne l'article 1^{er}, je propose que nous interrogeons le Gouvernement afin d'obtenir des éléments aussi précis que possible sur le décret permettant au dispositif de s'appliquer. Il s'agit, selon moi, d'un dispositif qui va dans le sens de l'époque, puisque nos concitoyens sont de plus en plus nombreux à avoir recours au paiement dématérialisé.

Sur le financement des élections, nous auditionnerons mercredi à quatorze heures le médiateur du crédit. Il rendra dans quelques semaines son premier rapport, qui ne manquera pas de nous éclairer. Je vous invite à assister à la réunion, afin de lui poser vos questions.

Pour ce qui est de déterminer le point de départ de l'inéligibilité, le dispositif du Sénat ne nous convient pas. C'est pourquoi je vous proposerai des amendements visant à revenir au droit en vigueur. Nous pourrions échanger cette semaine pour voir comment répondre aux interpellations du Conseil constitutionnel. Je précise qu'aujourd'hui, le juge n'est pas dans l'obligation de prononcer une peine d'inéligibilité : c'est une faculté.

Quant à l'affichage sauvage, je vous rejoins, monsieur Bernalicis. Des amendements viendront modifier le dispositif issu des travaux du Sénat, qui nous paraît inapplicable et risquerait même d'entraîner des dérives, les équipes pouvant déposer des affiches au nom d'autres équipes, ce qui me semble aller dans le mauvais sens.

La Commission en vient à l'examen des articles.

CHAPITRE PREMIER

Encadrement du financement des campagnes électorales et règles d'inéligibilité

Article 1^{er} A (art. L.52-5 et L. 52-6 du code électoral ; art. 11-1 et 11-2 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence de la vie politique) : *Recours à des prestataires de services de paiement*

La Commission adopte les amendements rédactionnels CL36 et CL37 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 1^{er} A modifié.

Article 1^{er} (art. L. 52-12 et L. 415-1 du code électoral ; art. 91-1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants du Parlement) : *Simplification et clarification des règles applicables aux comptes de campagne*

La Commission examine l'amendement CL12 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Les comptes de campagne des candidats ayant réalisé un score inférieur à 5 %, dont les dépenses sont dès lors non remboursables par l'État, constituent la grande majorité des comptes et congestionnent la CNCCFP. Ces comptes de candidats issus de formations relativement modestes retracent des dépenses généralement peu élevées, souvent de l'ordre de quelques centaines d'euros.

Il serait donc opportun de proposer une règle qui dispense les comptes de faible montant d'un contrôle, surtout lorsque la facture de l'expert-comptable peut constituer une partie non négligeable de leur montant – 250 euros au moins si elle n'était pas mutualisée. Aussi proposons-nous qu'un candidat non éligible au remboursement de l'État ne soit pas tenu d'établir de compte de campagne, dès lors que celui-ci ne dépasse pas 1 % du plafond des dépenses autorisées, soit 911 euros dans le cas des dernières législatives.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. Un autre dispositif a été proposé, qui me semble aller dans une meilleure direction. Il ne dispense pas le candidat de déposer un compte de campagne, mais il peut le dispenser de recourir à un expert-comptable à deux conditions : s'il n'a pas obtenu 5 % des suffrages exprimés et si les recettes et dépenses électorales engagées n'excèdent pas un certain montant qui sera fixé par décret. Ce dispositif me semble plus juste, plus applicable et répond mieux aux attentes des petits candidats, tout en conservant une obligation de traçabilité et de transparence des opérations financières. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte ensuite l'amendement de précision CL38 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CL13 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Actuellement, aucune disposition légale ne permet à la CNCCFP d'avoir communication des factures relevant de la propagande officielle, définie par l'article R. 39 du code électoral, que ces factures aient été remboursées par l'État ou non. L'amendement propose de remédier à cette situation.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. Une telle obligation est déjà prévue au niveau réglementaire. Le guide du candidat et du mandataire la rappelle d'ailleurs : une copie des justificatifs relatifs à la campagne officielle doit être annexée au compte de campagne pour information. La CNCCFP n'a pas mentionné de difficulté à ce sujet.

Pour mémoire, le remboursement des frais de la propagande officielle est distinct de celui du compte de campagne. Il relève de la compétence du préfet et ne concerne que les candidats ou candidats tête de liste ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés – 3 % pour l'élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française et les élections européennes. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL39, CL40, CL41, CL60, CL42 et CL43 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CL44 du rapporteur.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. La CNCCFP nous a fait part, lors de son audition, d'une difficulté spécifique relative aux élections européennes. L'amendement a pour objet d'imposer la tenue d'un compte de campagne à l'ensemble des candidats aux élections européennes, de manière à tirer les conséquences du rétablissement de la circonscription unique par la loi du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

En effet, maintenir le seuil de 1 % de suffrages obtenus pour exonérer les candidats de la tenue d'un compte de campagne et, par conséquent, de tout contrôle sur leurs opérations financières par la CNCCFP revient à exonérer de cette obligation des candidats ayant recueilli plus de 240 000 suffrages, ce qui implique pourtant d'avoir mené une campagne active. Il me paraît donc judicieux de rendre obligatoire le dépôt d'un compte de campagne pour l'ensemble des candidats à l'élection européenne.

M. Bruno Questel. Votre amendement vise à imposer à « tous les candidats » le dépôt d'un compte de campagne. Ne serait-ce pas plutôt aux listes de candidats ?

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. Il nous faudra en effet apporter d'ici la séance une précision en ce sens.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 1^{er} modifié.

Article 1^{er} bis (art. L. 52-8 et L. 52-15 du code électoral) : *Interdiction de la garantie de prêt par une personne morale*

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL45 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 1^{er} bis modifié.

Article 1^{er} ter A (art. 52-4 du code électoral) : *Régime des menues dépenses*

La Commission examine les amendements identiques CL46 du rapporteur et CL16 de M. Christophe Euzet.

M. Christophe Euzet. L'amendement a trait aux menues dépenses qui ont été évoquées au cours de la discussion générale et posent plusieurs problèmes. Tout d'abord, il est difficile de les définir. Par ailleurs, la CNCCFP fait déjà preuve d'une certaine tolérance à leur égard. Poser une autorisation de principe remettrait en cause cette éthique politique dans les campagnes pour laquelle nous plaçons depuis le début de la législature. Enfin, le problème est technique : autant il est facile d'anticiper le montant correspondant à 3 % du plafond des dépenses électorales, autant celui correspondant à 10 % des dépenses des comptes de campagne ne peut pas être préjugé avant le début de la campagne. Cela mettrait le candidat dans une situation d'insécurité juridique à l'égard de ses obligations légales. C'est pourquoi nous proposons de supprimer le dispositif prévu par le Sénat.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. Mon amendement, identique à celui de mon collègue, est issu des questionnements soulevés lors de nos auditions. Si le dispositif adopté au Sénat semble aller dans le sens d'une clarification, il nous paraît poser en réalité des problèmes d'efficacité et de précision. Aujourd'hui, alors qu'il existe une tolérance à l'égard de ces menues dépenses, les intégrer dans le droit en ferait une règle. Le président de la CNCCFP nous a dit que les menues dépenses étaient d'un montant relativement faibles dans les comptes de campagne. En faire une règle, c'est prendre le risque de pousser les candidats à y recourir. Par ailleurs, l'expression même de « menues dépenses » n'est pas définie. Elle n'a pas de fondement juridique. Enfin, les taux qui sont habituellement tolérés par la CNCCFP seraient appliqués de la même manière à toutes les élections. Or une élection à Paris n'est pas la même chose qu'une élection à Plœuc-sur-Lié, le village de ma famille. De même, une élection législative est différente d'une élection départementale. Aussi nous paraît-il difficile d'établir les mêmes seuils. Dans une ville comme Saint-Étienne, nous disait Jean-Michel Mis, selon cette règle, le plafond des menues dépenses s'élèverait à 30 000 euros. En conséquence, je vous propose de supprimer l'article 1^{er} ter A, qui manque de précision et de fondement juridique.

M. Raphaël Schellenberger. Je suis d'accord avec le rapporteur : la règle du Sénat n'est ni applicable, ni susceptible de résoudre le problème des menues dépenses dans les campagnes électorales. Cependant, le droit en vigueur n'est pas satisfaisant. Le flou existant fait peser sur les candidats et leurs mandataires une pression énorme. En réalité, d'après le principe actuel, le candidat ne peut jamais régler de dépense lui-même. Je n'aime pas du tout l'exemple qui a été pris par notre collègue du groupe UDI et Indépendants : une dépense réglée par un candidat ne signifie pas une dépense sans justificatif.

M. Ugo Bernalicis. En effet !

M. Raphaël Schellenberger. Un candidat qui organise un événement dans un café, paie le café et n'a pas de justificatif à la sortie, cela ne me choquerait pas de voir ses comptes de campagne invalidés. En revanche, s'il paie le café et a le justificatif, cela rentre tout à fait dans ses dépenses de campagne. Nous devons sortir de l'hypocrisie actuelle : le candidat finit par se promener avec la carte bancaire établie au nom du mandataire et par prendre le ticket qu'il a fait mettre au nom du mandataire, alors qu'il a payé lui-même avec la carte de crédit qu'il n'est pas censé avoir. Tous les candidats connaissent cela. La rédaction du Sénat n'est pas satisfaisante, mais nous devons travailler sur ce sujet d'ici à la séance, afin de dissiper le flou créé par la CNCCFP.

M. Ugo Bernalicis. Je ne suis pas loin d'être d'accord avec Raphaël Schellenberger !

M. Erwan Balanant. Deux fois ! C'est louche ! (*Sourires.*)

M. Ugo Bernalicis. Plutôt que sur un pourcentage, qui peut conduire à des aberrations, il faudrait travailler sur un plafond par dépense. De fait, ce n'est pas parce que c'est une menue dépense qu'il n'y a pas de justificatif. Il n'est écrit nulle part que ce qui est réglé par le candidat est dispensé de facture – ce n'est pas comme nous avec l'avance de frais de mandat... Le code électoral est très clair : tout doit être retracé dans le compte de campagne. Nous devons sortir de l'hypocrisie qui revient à dire qu'il y a un mandataire financier pour faire respecter le principe français de la séparation des ordonnateurs et des comptables. Je préférerais qu'il y ait une vraie séparation, l'ordonnateur serait le candidat et le comptable le comptable public au moment du remboursement.

Malgré l'importance des contrôles, mon groupe, La France insoumise, a été signalé à la justice pour ses comptes de campagne. On nage en plein délire ! Il faut sécuriser la situation. Je ne suis pas sûr qu'aucun d'entre nous ne puisse se retrouver dans l'exemple que vient de citer mon collègue. Parfois, vous avez besoin de régler immédiatement une dépense et vous vous débrouillez comme vous pouvez. Sécurisons la situation, tout en garantissant la transparence qui est déjà prévue dans le code électoral.

M. Olivier Marleix. Je partage les analyses de Christophe Euzet et du rapporteur. La notion de menues dépenses est apparue dans la jurisprudence de la CNCCFP pour apporter un peu de souplesse au dispositif et éviter de censurer un compte de campagne et d'annuler une élection à cause de petites maladroites. Cette notion, dont la Commission a mis longtemps à stabiliser la jurisprudence, est très utile. Il pouvait exister entre les contrôleurs des jurisprudences différentes : certains avaient tendance à tout faire entrer dans le compte de campagne, quand d'autres considéraient qu'il fallait être très précautionneux des deniers publics et, partant, ne pas y inscrire trop de dépenses. Depuis quatre ou cinq ans, la notion s'est stabilisée. Nous serions bien avisés de faire confiance à la CNCCFP et au juge électoral.

M. Philippe Latombe. Je comprends le besoin de souplesse. En revanche, il ne faut pas mettre un coin dans le principe de séparation entre ordonnateurs et payeurs, qui permet de garantir une certaine étanchéité, même si je sais que la réalité est plus complexe. Si nous commençons à mettre un coin, par le biais du droit électoral, dans ce principe, nous pourrions en mettre dans d'autres domaines. La rédaction du Sénat posant un problème, nous soutiendrons la suppression de l'article.

M. Erwan Balanant. Un exemple de menues dépenses de 30 000 euros a été cité. Quelle que soit l'élection, ce n'est pas une menue dépense.

M. Bruno Questel. Il s'agissait d'un plafond.

M. Erwan Balanant. Pour certaines élections, comme les élections nationales, la tolérance doit être de zéro euro. Qu'est-ce qu'une menue dépense dans le cadre d'une élection présidentielle ? Il me semble qu'il faut en rester au modèle actuel, de sorte que l'utilisation de chaque centime soit transparente. Mais pour ce qui est des élections locales se pose la question de la petite réunion publique dans un bistrot : comment payer le verre que l'on a offert ?

M. Bruno Questel. En virement à quatre-vingt-dix jours ! Le patron du bistrot sera content...

M. Erwan Balanant. Restons sérieux ! Dans les campagnes que j'ai menées, je m'arrangeais préalablement avec le cafetier, et mon mandataire financier payait ensuite, ce qui n'a jamais posé de problème. Nous devons fixer les règles les plus rigoureuses qui soient. Elles nous sécurisent. En l'absence d'une définition des menues dépenses plane une insécurité juridique qui risque de nous mettre mal à l'aise pendant nos campagnes. Le système actuel est suffisamment clair et rigoureux pour être maintenu.

M. Bruno Questel. Au-delà de l'anecdote, j'ai une expérience de vingt-cinq ans de campagnes électorales. J'ai ainsi pu me rendre compte que, lorsque l'on fait une dépense de cette nature, généralement inférieure à cinquante euros, on reçoit un papier de la CNCCFP qui nous demande de la justifier, avant de nous la faire sauter une fois sur deux. Ne nous faisons pas des nœuds au cerveau sur ce sujet !

M. Robin Reda. Je n'ai pas autant de comptes de campagne à mon actif que Bruno Questel...

M. Bruno Questel. Cela viendra !

M. Robin Reda. Je crois que nous nous accordons tous sur le fait que l'expression de « menues dépenses » est très floue. Si l'on fixait un plafond élevé et que l'on payait une menue dépense en une seule fois, on pourrait arriver à des factures de 2 000 ou 3 000 euros, qui ne sont pas de menues dépenses. Il faudrait écrire quelque chose de très compliqué pour dire qu'entre un et vingt euros, c'est une menue dépense. Cela me semble indémêlable. Il faut, à mon sens, faire confiance à la CNCCFP et ne pas monter d'usine à gaz. Si l'on crée un système avec des pourcentages, c'est un coup à n'avoir que des mathématiciens candidats aux élections municipales. (*Sourires.*)

La Commission adopte ces amendements.

En conséquence, l'article 1^{er} ter A est supprimé.

Après l'article 1^{er} ter A

La Commission examine l'amendement CL1 de M. Alexandre Holroyd.

M. Pieyre-Alexandre Anglade. L'amendement vise à faciliter la campagne menée par les députés des Français de l'étranger. La loi dispose que c'est le mandataire ou un tiers désigné par ses soins qui règle les dépenses liées aux campagnes. Mais ces obligations entraînent des difficultés importantes pour certains candidats français de l'étranger qui ont des circonscriptions couvrant de dix à quarante-neuf pays. Cela oblige le candidat à être accompagné du mandataire financier ou d'une personne tierce, ce qui contribue à augmenter ses coûts et à complexifier les remboursements à effectuer dans des devises variées. L'amendement vise à autoriser les candidats de l'étranger à régler eux-mêmes les dépenses par le biais d'un compte bancaire dédié, pour faciliter et renforcer les contrôles, lors des déplacements de campagne.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. L'amendement me semble mettre un coin dans le principe fondamental de la loi électorale, qui rend obligatoires le recours à un mandataire financier et l'absence de manipulation de fonds par le candidat. Pour les candidats des Français de l'étranger, qui ont des circonscriptions très vastes, l'article L. 330-6-1 du code électoral prévoit l'existence d'un dispositif permettant au mandataire, par dérogation à la règle de droit, d'autoriser par écrit une personne, dans chaque pays de la circonscription, autre que le candidat ou le suppléant, à régler directement des dépenses. Cette règle répondant à votre préoccupation, je vous suggère de retirer l'amendement.

L'amendement est retiré.

Article 1^{er} ter (art. 52-11-1 du code électoral) : *Modalités d'exclusion de certains candidats du remboursement forfaitaire des dépenses électorales*

La Commission adopte l'article 1^{er} ter sans modification.

Article 2 (art. L. 118-3 du code électoral) : *Clarification des règles encadrant les peines d'inéligibilité pour manquement en matière de financement des campagnes électorales*

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL18 de M. Christophe Euzet et CL49 du rapporteur.

M. Christophe Euzet. Le débat relatif à l'article 2 nous a beaucoup occupés cet été, et nous peinons à trouver une solution pleinement satisfaisante. La peine d'inéligibilité prononcée à l'encontre d'un candidat est effective le jour où est prononcée la sanction définitive. En fonction des délais d'instruction, certains candidats peuvent par conséquent être inadmissibles à l'élection suivante. Le Conseil constitutionnel avait préconisé de retenir comme date de début de l'inadmissibilité le soir du premier tour de l'élection, ce qui avait l'avantage de faire partir toutes les peines du même point de départ, mais présentait plusieurs inconvénients. Ainsi, que deviendraient les élections acquises entre-temps ? Qui plus est, cela donne l'impression de réduire systématiquement la peine effective. Le Sénat a voulu remédier à cette situation, en proposant que le juge prenne la décision en fonction des échéances électorales à venir, une solution dont nous ne pouvons-nous satisfaire. C'est pourquoi nous proposons de supprimer les alinéas 10 à 12 de l'article 2.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. Nous ne perdons pas de vue la recommandation du Conseil constitutionnel de fixer un point de départ clair de l'inadmissibilité. Il proposait que ce soit le soir du premier tour de l'élection. Pour des questions de rétroactivité, les sénateurs ont construit une solution qui nous semble moins bonne que le droit en vigueur, comme nous l'ont confirmé les personnes que nous avons auditionnées. C'est pourquoi je propose de supprimer les alinéas 10 et 11 de l'article 2, tout en souhaitant trouver, d'ici à la semaine prochaine, un dispositif qui pourrait répondre aux préconisations du Conseil constitutionnel.

M. Raphaël Schellenberger. La commission des Lois du Sénat dit avoir retenu un dispositif préservant le principe d'équité entre les candidats. Mais cela pose une question : qui est le juge de l'élection ? On va demander à des juges différents, dans des circonscriptions administratives différentes, de se caler sur ce que d'autres juges, dans d'autres juridictions, ont décidé. Je trouve fort de café que le Conseil constitutionnel nous conduise à voter une telle proposition, alors qu'il doit être le garant de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des magistrats ! Qui est le juge de l'élection ? Est-ce un juge unique ? Est-ce un juge compétent territorialement ? Il est inimaginable que le législateur doive coordonner la politique des peines.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. La disposition du Sénat ne correspond pas à la préconisation faite par le Conseil constitutionnel. Le Sénat invite le juge à juger en équité, en prenant en compte les futures échéances électorales. Il semble difficile de définir une peine, pour des manquements graves ou des fraudes, en fonction de l'éventualité d'une candidature à l'élection suivante. Cela pose même, à mon avis, un problème constitutionnel. Nous proposons de supprimer cette disposition et de revenir au droit en vigueur. Néanmoins, gardons en tête la préconisation du Conseil constitutionnel concernant le point de départ de l'inadmissibilité au soir du premier tour de l'élection. Il existe en effet le risque de faire disparaître l'effet de la peine, en fonction du moment où elle est prononcée si sa durée maximale était maintenue à trois ans. Nous pourrions conserver la date de départ de l'inadmissibilité au soir du premier tour et faire passer de trois à cinq ans cette durée.

M. Paul Molac. Les doctes professeurs de droit présents dans cette salle pourraient-ils m'expliquer pourquoi proposer une rétroactivité ? Cela me paraît contraire au droit.

M. Christophe Euzet. Le Conseil constitutionnel propose d'adopter une législation qui s'appliquera à des situations à venir. Il n'y a donc pas de rétroactivité de la règle de droit.

Madame la présidente, la rédaction de mon amendement est fautive : il est écrit qu'il vise à supprimer les alinéas 10 à 12, alors qu'il s'agit seulement des alinéas 10 et 11.

L'amendement CL18 est retiré.

M. Philippe Latombe. Nous sommes coincés entre deux principes : proposer le traitement le plus équitable et le plus clair possible et faire commencer la sanction au moment où le juge la prononce. Le Conseil constitutionnel nous place devant ce dilemme. La rédaction du Sénat ne convient pas du tout, puisqu'elle introduit une variabilité dans le processus.

Cependant, nous devons réussir à trouver une rédaction qui soit la plus équitable possible. Monsieur le rapporteur, allez-vous adopter la position du Conseil constitutionnel ? Vous avez suggéré des pistes. Si la peine d'inéligibilité s'étend d'un an à trois ans et que le jugement est prononcé deux ans après l'élection, c'est quasiment comme s'il n'y avait pas de sanction. Le Conseil constitutionnel suggère de fixer un point de départ. Si nous ne trouvons pas de rédaction et si nous n'allongeons pas les peines d'inéligibilité, que faisons-nous ? Le Conseil constitutionnel a proposé une solution. Entre les deux principes, il en a privilégié un. À défaut de solution, adopterons-nous la sienne ?

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. En l'état, la solution du Conseil constitutionnel présente deux inconvénients : l'effet rétroactif de la peine prononcée, remettant en cause les mandats acquis entre l'élection contestée et la décision du juge ; la suppression de l'effet de la peine si la décision du juge est intervenue tardivement. Si nous ne trouvons pas de solution avant la séance, je vous préconiserai d'en rester au droit en vigueur.

M. Robin Reda. Je suis aussi très mal à l'aise avec le principe de la rétroactivité. La question est celle des délais : délai d'instruction d'un recours et, en premier lieu, délai d'instruction des comptes de campagne. Faire intervenir les remboursements près d'un an après l'élection limite l'attractivité des campagnes électorales. Les difficultés financières expliquent aussi l'engorgement de la CNCCFP. Par ailleurs, il faut tenir compte des délais de saisine. Tous ces délais impliquent une rétroactivité à géométrie variable. Mais choisir la date de l'élection ne me semble pas opportun et pourrait créer une grave rupture d'égalité.

M. Erwan Balanant. Parlons-nous bien d'un dispositif d'inéligibilité en lien avec les comptes de campagne ?

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. L'article 2 vise à clarifier les règles encadrant les inéligibilités pour manquement en matière de financement des campagnes.

M. Erwan Balanant. Cela pose de vraies questions, puisque, dans certaines affaires, les délais d'instruction peuvent être très longs, avec des rebonds. On peut parfaitement imaginer, dans le cadre d'une procédure longue, qu'une personne condamnée à trois ans d'inéligibilité pourra se représenter ; ce qui n'est pas satisfaisant. Cela pourrait favoriser le développement de techniques propres à faire durer les procédures le plus longtemps possible, certains étant particulièrement doués pour ce type d'exercice...

Nous devons donc trouver une solution ou nous en tenir au droit existant comme le préconise le rapporteur.

M. Olivier Marleix. Je rappelle que l'article L. 118-3 du code électoral réserve au juge des possibilités de modulation. S'agissant d'infractions aux règles de financement des campagnes électorales, le juge peut prononcer une peine d'inéligibilité de trois ans maximum. Il peut s'assurer de l'effectivité de la peine. Certes, les procédures peuvent être longues, mais le jugement ne réclame pas six ans pour être prononcé. Le droit en vigueur fonctionne plutôt bien, et le juge est en possession de tous les moyens nécessaires à son action.

*La Commission **adopte** l'amendement CL49.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 2 **modifié**.*

Article 3 (art. L. 118-4 du code électoral) : *Clarification de l'inéligibilité pour fraude électorale*

*La Commission **adopte** les amendements identiques CL59 du rapporteur et CL19 de M. Christophe Euzet.*

*En conséquence, l'article 3 est **supprimé**.*

Article 3 bis (art. L. 231 du code électoral) : *Délai de carence des anciens membres du corps préfectoral candidats aux élections municipales*

*La Commission **adopte** l'article 3 bis **sans modification**.*

CHAPITRE II

Propagande et opérations de vote

Article 4 (art. L. 47, L. 49, L. 49-1 [abrogé] et L. 330-6 du code électoral) : *Conditions d'organisation des réunions électorales*

*La Commission **adopte** l'article 4 **sans modification**.*

Après l'article 4

La Commission examine l'amendement CL53 du rapporteur.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. Cet amendement propose de fixer la fin de la campagne à la veille du scrutin, à zéro heure, soit le vendredi soir à 23 heures 59. Cela relève d'un souci de cohérence, car chacun se demande ce qu'il est permis de faire ou non le samedi.

L'article 4 précise déjà que l'on ne peut plus tenir de réunion ni mener d'action de propagande le samedi. Prenons pour modèle les dispositions applicables à l'élection présidentielle.

*La Commission **adopte** l'amendement. L'article 4 bis A est ainsi rédigé.*

Article 4 bis [nouveau] (art. L. 52-2 du code électoral) : *Interdiction de communiquer des résultats électoraux avant la fermeture du dernier bureau de vote en métropole*

*La Commission **adopte** l'article 4 bis **sans modification**.*

Article 5 (art. L. 52-3 du code électoral) : *Contenu des bulletins de vote*

La Commission étudie l'amendement CL54 du rapporteur.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. À travers l'article 5, les sénateurs ont rendu possible l'extension aux départements et villes à arrondissements la disposition permettant de faire figurer sur les bulletins de vote le nom du candidat pressenti pour présider l'organe délibérant. Cet amendement vise, par souci de cohérence, alors que nous travaillons au renforcement des établissements publics de coopération intercommunale, à étendre cette possibilité à ces établissements. Il ne s'agit pas d'une obligation.

M. Raphaël Schellenberger. Cette mesure me paraît très bonne pour les départements. La transparence qu'elle apporte est aussi intéressante pour les EPCI lorsque les choses sont organisées, ce qui n'est pas toujours le cas. Il n'est pas toujours possible, en effet, de se mettre d'accord sur la personne qui sera désignée pour présider l'organe de coopération intercommunale.

Je relève toutefois une contradiction au sein de votre majorité, car la semaine dernière, lors d'une audition organisée par la mission d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République, dite NOTRe, le ministre chargé des collectivités locales s'est bien gardé de manifester la volonté de transformer les EPCI en collectivités locales. Or, en « politisant » le fonctionnement de l'organe délibérant d'une intercommunalité, on s'oriente véritablement vers la constitution de l'EPCI en collectivité territoriale, et non plus en outil de coopération mis au service des communes.

C'est là un changement majeur, suggéré dans la droite ligne de ce qui a été fait dans la loi NOTRe.

M. Robin Reda. Deux points me dérangent dans cette proposition. Le premier est que nous semblons tous avaliser l'élection quasi acquise du président de l'intercommunalité au suffrage universel direct, alors qu'elle fait encore largement débat, et que cette question ne manquera pas de se reposer dans tous les textes portant sur les collectivités territoriales.

J'y vois par ailleurs une insécurité démocratique, car c'est bien mal connaître le fonctionnement des EPCI et les coups de théâtre susceptibles de résulter de la mise en place d'exécutifs locaux que de considérer que l'on pourra indiquer par avance aux électeurs quelle sera la personne soutenue pour la présidence de l'EPCI. N'anticipons pas sur les débats que nous aurons, notamment sur la loi NOTRe, sur l'avenir des EPCI, leur légitimité démocratique et leur incarnation.

M. Erwan Balanant. Nous sommes au milieu du gué, et nous devons choisir. M. Reda vient de le souligner : bien malin qui peut dire qui sera le président ou la présidente d'un EPCI après les élections, tant les revirements ou les coups de théâtre peuvent être nombreux entre le deuxième tour du scrutin municipal et l'installation du conseil communautaire. Il est donc difficile d'imaginer que l'on puisse faire figurer le nom du candidat pressenti pour présider l'organe délibérant.

En revanche, nous devons conduire une réflexion afin de faire en sorte que nos concitoyens aient une meilleure appréhension des EPCI, dont le projet politique est trop souvent ignoré. Si nos concitoyens sont autant attachés à leur maire, c'est qu'ils savent

qu'avec cette élection, ils votent pour un projet politique. Celui-ci est souvent absent pour les EPCI, or cela peut entraîner d'énormes surprises car nombre de communautés de communes ou d'agglomération donnent le « la » des politiques publiques locales. Nous devons donc clarifier les choses. Peut-être faudra-t-il envisager une élection directe. Je sais que ce point fait débat, mais c'est l'élection qui confère la légitimité.

M. Olivier Marleix. Nous risquons d'adopter un dispositif baroque posant des problèmes de sincérité du scrutin. Potentiellement, on pourrait en effet mettre le nom de quelqu'un sur un bulletin de vote sans savoir si cette personne sera candidate.

Supposons que j'habite Sète, et que je sois un « fan » de Christophe Euzet, j'inscris son nom sur le bulletin de vote : est-il d'accord ou non ? Nous ne le savons pas. À ma connaissance, une telle situation de droit n'existe pas. Une intercommunalité peut compter quatre-vingts communes : qui sera candidat *in fine* ?

Cette proposition me semble juridiquement très incertaine.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. Le débat portant sur l'avenir des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale est légitime et il aura lieu.

L'article 5 prévoit, pour les départements et les villes à arrondissement, la possibilité de faire connaître à l'avance l'identité du candidat. Mais rien ne dit, notamment pour les élections départementales, que le candidat pressenti sera élu. C'est d'ailleurs ce qui est arrivé à Alain Richard lors des élections cantonales de 1998 : alors qu'il était pressenti pour présider le conseil départemental du Val-d'Oise, il n'a pas gagné son canton.

De même, dans les villes à arrondissements, l'élection du maire constitue le troisième tour électoral, et, là encore, des surprises sont toujours possibles car des candidats peuvent ne pas s'être déclarés au départ.

C'est dans un souci de cohérence et de clarté que je propose d'étendre cette possibilité aux EPCI. Je rappelle que leurs membres seront élus par fléchage lors des prochaines élections. J'espère que cela se traduira par une coordination des programmes au niveau des intercommunalités.

M. Philippe Latombe. Je suis gêné par cette proposition. Je comprends le souci de clarté, mais, comme notre collègue Marleix, je ne vois pas comment cela va se traduire concrètement.

De plus, nous allons créer un mandat impératif pour les personnes ainsi élues, même si tel n'est pas votre objectif. Le risque existe bien que la personne pressentie au départ soit obligatoirement portée à la tête de l'EPCI. Or des conflits entre communes peuvent survenir. Je serai opposé à ce dispositif tant que les conséquences qu'il est susceptible d'avoir ne seront pas clarifiées.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. Le sujet est le même pour les départements...

M. Christophe Euzet. Ce débat et ces interrogations sont parfaitement légitimes, et personne sur ce point ne détient de vérité absolue. Mais, en fonction des contextes, cette mesure peut constituer un élément de clarification.

Il faut insister en outre sur le fait qu'il s'agit d'une faculté, et en aucun cas d'une obligation. Et dès lors que l'on admet ce principe pour les élections régionales et départementales, il serait surprenant d'écarter les EPCI ; c'est une question de cohérence.

M. Olivier Marleix. Nous n'avons aucun critère objectif. Je note en outre une contradiction. Cet alinéa de l'article interdit en effet de faire figurer d'autres noms que ceux des candidats. Pour dire les choses clairement, on n'a par exemple pas le droit de faire apparaître que le candidat est soutenu par le général Boulanger – pour ne citer aucun nom plus actuel dans ce registre. Comment, à l'occasion d'une élection municipale, allez-vous vérifier que le général Boulanger – ou son successeur en l'occurrence – a vocation ou non à présider l'organe intercommunal ? Cela signifie-t-il qu'au moment où vous enregistrez les bulletins de vote vous connaissez, pour une intercommunalité comptant 120 communes, les noms de tous les candidats dans chaque commune ? Cela signifie-t-il que le candidat qui aura dit se rattacher à la liste du général Boulanger verra son bulletin considéré comme nul si celui-ci n'était pas effectivement candidat ?

Il faut préciser l'intention du législateur avant de voter cet amendement, qui risque de conduire à des situations très incertaines.

M. Robin Reda. Il faut trouver une rédaction garantissant que le candidat pressenti pour la présidence de l'EPCI soit effectivement candidat aux élections municipales et figure sur la liste complémentaire fléchée de l'EPCI, cela dans un étiquage lui permettant d'y être élu en cas de victoire. Cela implique aussi qu'il réside dans le périmètre de l'EPCI.

La rédaction proposée donne l'impression que l'on peut inscrire le nom de n'importe qui de façon à pouvoir biaiser le scrutin portant sur l'EPCI.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. Au vu des interrogations soulevées, je propose de retirer cet amendement, et d'en rediscuter en vue de la séance publique.

Je tiens à cette cohérence, notamment par rapport aux départements. C'est le sens des échanges que nous avons eus avec notre collègue Alain Richard : soit on retire tout, soit on harmonise tout. La difficulté que vous relevez est en effet la même pour tel ou tel canton alors que l'on ne sait rien du candidat à l'autre bout du département susceptible d'être fléché vers la présidence du conseil départemental, et qui peut tout à fait être battu. Encore une fois, ce ne serait qu'une possibilité.

L'amendement CL54 est retiré.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL17 de M. Christophe Euzet et CL31 de M. Robin Reda.

M. Christophe Euzet. Le Sénat a supprimé la possibilité de faire figurer des photographies, y compris des candidats, sur le bulletin de vote. Nous souscrivons à une certaine sobriété de ces bulletins, et nous pouvons comprendre que la photographie de personnes non candidates n'apparaisse pas. En revanche, nous ne sommes pas opposés à ce que celle des candidats y figure.

M. Robin Reda. Mon amendement est un peu plus sévère et propose que ne figure sur le bulletin de vote que la seule photographie du candidat tête de liste ou du candidat titulaire si le scrutin est uninominal.

Il me semble fondamental de préserver la possibilité de faire figurer la photographie du candidat. Il faut ne jamais avoir tenu un bureau de vote pour ignorer qu'il est parfois très compliqué pour les électeurs de trouver le bulletin de vote correspondant au candidat pour lequel ils veulent voter. La photographie constitue un outil d'aide à la décision indispensable.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. Je suis favorable à l'amendement de notre collègue Euzet, et je demande le retrait de celui de M. Reda, qui est plus restrictif. Je rappelle que le Conseil constitutionnel ne préconisait le retrait des photographies que des personnes tierces.

M. Philippe Latombe. Nous sommes favorables à l'amendement de M. Euzet afin que tous les candidats soient traités de façon égale – titulaire et suppléant, par exemple. Pour les scrutins de liste, la photographie de tous les candidats doit également apparaître, et pas seulement celle de la tête de liste.

M. Raphaël Schellenberger. Je soutiens l'amendement de M. Euzet, mais je demanderai au rapporteur de préparer une autre rédaction en vue de la séance publique. En effet, en l'état, celle-ci est incompréhensible : il serait plus clair de formuler une autorisation plutôt que de poser des interdictions pour les contredire dans le membre de phrase suivant.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. J'étudierai la question d'ici à l'examen du texte en séance publique.

L'amendement CL31 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL17.

Elle examine ensuite, en présentation commune, les amendements CL10 et CL11 de M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Je suis moins choqué maintenant que nous venons d'adopter l'amendement de M. Euzet, qui permet de faire figurer la photographie du candidat sur le bulletin de vote. Je trouvais en effet assez étrange de vouloir l'interdire alors que l'on voit de plus en plus fleurir tout et n'importe quoi sur les affiches électorales. Les études montrent que 15 % à 20 % des électeurs se décident en regardant les affiches avant d'entrer dans le bureau de vote. Ce que l'on y fait figurer n'est donc pas sans incidence sur l'issue du scrutin. C'est pourquoi je m'interroge sur le bien-fondé d'une disposition autorisant la présence de personnes qui ne sont pas candidates sur une affiche électorale.

Depuis le général Boulanger, on a interdit les candidatures multiples, mais on autorise des gens qui ne sont candidats à aucune élection à faire figurer leur tête partout. Cela doit au moins nous amener à réfléchir aux conséquences de cette décision sur la lisibilité du scrutin. Cette pratique permet à certains candidats de ne jamais mettre les pieds dans la circonscription électorale où ils se présentent et de réaliser des scores supérieurs à 30 %. Ce qui ne serait pas possible si ne figurait que la photographie du candidat et que celui-ci ne se montrait absolument pas au cours de la campagne...

Aujourd'hui cet usage n'est pas réglementé. Je pourrais ainsi faire figurer sur mon affiche le portrait du général de Gaulle – ce qui ne me rajeunirait pas – ou celui de Marilyn Monroe : il n'y a ni limite ni jurisprudence ; on peut faire n'importe quoi.

Mon amendement CL10 tend à remédier à cet état de fait.

L'amendement CL11 vise d'autres pratiques. En 2012, dans la circonscription où je me présentais pour les élections législatives, M. Dieudonné M'Bala M'Bala était également candidat. Mais lui, au lieu de faire figurer son suppléant à ses côtés, avait choisi la photo d'une chèvre. Après consultation du code électoral, il est apparu que ce geste qui se voulait facétieux n'était pas interdit.

Je sais que cette pratique inquiète le parti animaliste qui voit là une attaque frontale... J'avoue avoir été interpellé par la campagne de ce parti lors des élections européennes. Reconnaissons-le : ce petit chien était tellement sympathique qu'il était difficile pour les autres têtes de liste de rivaliser. C'était de la concurrence déloyale (*Sourires*).

Un jour nous aurons des chatons, des lapins, des biches... Cela m'amène à m'interroger sur l'avenir de nos systèmes électoraux et sur la sincérité du scrutin. Je pense que les têtes de liste du parti animaliste n'étaient pas plus moches que les autres... On élit des gens, pas des causes, aussi sympathiques et nobles soient-elles – je ne veux fâcher personne.

Je préconise, avec ces deux amendements, que seuls les candidats doivent pouvoir figurer sur les bulletins, affiches ou professions de foi. Ce sera beaucoup plus simple.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. Ces amendements, qui relèvent du domaine réglementaire, concernant des dispositions actuellement régies par les articles R. 26 à R. 39 du code électoral, ont néanmoins le mérite de reprendre des questions qui se posent aujourd'hui.

Mon avis sera défavorable, car je considère que les affiches et les professions de foi constituent des outils de propagande, que les candidats doivent avoir la latitude de définir comme ils l'entendent afin de convaincre les électeurs de voter pour eux. Ce n'est pas à la loi d'en décider. Chacun doit pouvoir mentionner ses soutiens ou les causes qu'il souhaite représenter.

Vous avez pris l'exemple de la liste animaliste lors des dernières élections législatives ou européennes. J'aime à penser que, si elle a réalisé un beau score, ce n'était pas dû seulement au chiot figurant sur l'affiche. C'est surtout que cette cause devient de plus en plus importante dans notre société et qu'un certain nombre d'électeurs s'y sont retrouvés en toute conscience.

M. Ugo Bernalicis. La pratique que dénonce l'amendement CL10 de M. Marleix a été celle d'autres élections, dont la dernière présidentielle. Ainsi Emmanuel Macron et Jean-Luc Mélançon figuraient-ils respectivement sur les affiches des candidats de La République en Marche et de La France insoumise. Et ce parce qu'il existe un lien très fort entre les élections législatives et l'élection présidentielle du fait de l'inversion du calendrier électoral. Si nous ouvrons le débat sur cette connexion, je pourrais être d'accord avec cet amendement. En l'état actuel des choses, le fait d'apposer à côté du candidat à l'élection législative la photo de celui de l'élection présidentielle dont il se réclame me paraît davantage un facteur de clarté que de confusion.

En revanche, mon avis sera plus convergent pour l'amendement CL11. En effet, et ainsi que le savent bien les publicitaires, les animaux constituent un argument commercial majeur ainsi qu'un outil de manipulation – bienveillant ou malveillant – pour attirer

l'attention du consommateur. Il en va de même pour l'électeur. Nous n'ignorons pas, du reste, que les propagandes électorales officielles peuvent contenir de tels messages ; à tel point qu'il est interdit de faire figurer les couleurs bleu, blanc, rouge afin que nul ne puisse se réclamer d'une quelconque investiture officielle. Des bornes sont ainsi posées pour prévenir la manipulation de l'opinion. Or il me semble que les animaux sont utilisés comme des instruments de manipulation. Aussi, en tant que défenseur de la cause animale, je considère qu'il faudrait demander leur avis aux animaux en question, qui ne l'ont sans doute pas donné.

C'est à ce titre que je suis favorable à cet amendement, sous réserve de la mention de la seule photographie, car des petits malins pourraient alors recourir au dessin.

M. Philippe Latombe. L'amendement CL11 ne me paraît pas bienvenu, car, le cas échéant, plus aucune affiche ne pourrait présenter un fond représentant la campagne et des moutons. De même, un agriculteur ne pourrait pas se présenter en tant que tel et le manifester en se montant dans une ferme avec des animaux. S'agissant des chasseurs, ou du parti Chasse, pêche, nature et traditions (CPNT), cet amendement interdirait la photo d'un chasseur portant un oiseau abattu à la ceinture. Je comprends la préoccupation exprimée par M. Marleix, mais on ne peut pas supprimer notamment les photographies d'animaux sur les professions de foi.

C'est pourquoi je voterai contre ces amendements CL10 et CL11.

M. Raphaël Schellenberger. Ces amendements questionnent le cœur, non pas du droit électoral, mais de notre système représentatif. Les électeurs doivent choisir les personnes qui vont les représenter *intuitu personae*, en fonction des engagements qu'elles prennent, mais pas des obligations qui découleraient de leurs professions de foi. Ce n'est pas parce que l'on s'engage à défendre une cause que l'on est soumis à une obligation de résultat. C'est bien sur des personnes que les électeurs portent leurs voix, et c'est à ces personnes qu'ils font confiance pour porter les valeurs détaillées dans la profession de foi.

Nous parlons des affiches et des circulaires. Il était question précédemment des comptes de campagne, qui en réalité concernent tout sauf ces derniers. Nous avons en effet progressivement donné aux candidats les moyens de mener des campagnes en dehors des moyens officiels : réseaux sociaux, vidéos, sites internet, distributions libres de tracts, collages d'affiches. Ils peuvent avoir recours à toutes sortes de moyens de publicité et de propagande, à due concurrence d'un certain budget, un minimum d'équité entre les candidats étant nécessaire.

La campagne officielle reste, quant à elle, encore sacralisée. Elle fait l'objet, en effet, d'un certain nombre de restrictions qui tendent à ramener l'élection à ce qu'elle est : le choix d'une personne ou d'un ensemble de personnes dans le cadre d'un scrutin de liste ou d'un scrutin binominal. C'est la raison pour laquelle ces amendements ne portent pas sur l'ensemble des outils de propagande. Ainsi, nous n'interdisons pas au candidat de faire apparaître d'autres personnes dans l'ensemble de leurs moyens de propagande, dans un clip diffusé sur internet par exemple. Seuls sont visés les documents qui constituent le cœur de la propagande électorale.

Sur le bleu, blanc, rouge, s'il y a du bleu dans le ciel et que le candidat porte la Légion d'honneur au revers de sa veste, celle-ci doit être colorée afin d'être certain de ne pas enfreindre la règle ! Voilà où nous en sommes ! Il faut introduire un peu de nuance : c'est la reproduction de la couleur officielle qui est interdite. Ce n'est pas la présence de différentes couleurs sur une circulaire qui va induire l'électeur en erreur.

La Commission rejette successivement les amendements.

Puis elle adopte l'article 5 modifié.

Après l'article 5

La Commission est saisie de l'amendement CL15 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Sur l'interdiction du bleu, blanc, rouge, j'ignore s'il s'agit de réminiscences de la période napoléonienne, où les candidats officiels bénéficiaient des services de l'administration et d'affiches blanches comportant des lettres noires et un liseré bleu, blanc, rouge, tandis que les candidats non officiels disposaient d'affiches de couleur qu'ils devaient payer et coller eux-mêmes.

Aujourd'hui, le port d'une cravate rouge, d'une chemise blanche et un fond de ciel bleu suffisent à faire interdire une affiche. J'ai d'ailleurs pu le mesurer personnellement : mon affiche a été acceptée en 2012 mais refusée en 2017 alors qu'elle présentait les mêmes couleurs mais dans un ordre différent. On a même signifié à un candidat dont l'affiche comportait les couleurs violette, orange et blanc que cela se rapprochait trop du bleu, blanc, rouge ! Tout cela va trop loin. Vous imaginez bien, chers collègues, que je ne suis pas du genre à mettre le drapeau bleu blanc rouge sur mes affiches ! (*Sourires*)

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. C'est un vrai sujet. Nous avons tous en tête des exemples dans lesquels l'interprétation de la commission de propagande s'est révélée désuète et excessive. Ces règles doivent être changées. Ce point, qui relève du domaine réglementaire, fait partie des échanges que j'ai avec le Bureau des élections et des études politiques du ministère de l'intérieur. Je déposerai un amendement en séance publique afin d'obtenir la réponse du Gouvernement, qui travaille à une rédaction visant à moderniser l'interprétation de cet article, notamment sur l'utilisation du bleu, blanc, rouge. Nous sommes arrivés en la matière à des excès. Et cela mobilise beaucoup de personnes et de temps, je pense ainsi aux candidats qui déposent des RTT pour se présenter devant la commission de propagande.

En attendant la nouvelle rédaction proposée par le Gouvernement en séance publique, je vous invite à retirer votre amendement.

M. Paul Molac. Je le retire et le redéposerai en séance afin de bien mettre l'accent sur le sujet.

L'amendement est retiré.

Article 5 bis A [nouveau] (art. L. 51 du code électoral) : *Enlèvement d'affiches électorales apposées irrégulièrement*

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL55 du rapporteur.

Puis elle se saisit de l'amendement CL56 du rapporteur.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. Selon moi, l'article 5 bis A est inopérant et risque de créer des situations dangereuses de concurrence entre les équipes de campagne. C'est pourquoi je propose, par l'amendement CL55, de supprimer l'imputation des frais de nettoyage sur les remboursements des dépenses de propagande des candidats.

M. Ugo Bernalicis. L'article L. 51 concerne l'affichage officiel : chaque candidat dispose du même nombre de panneaux et, même s'il y a parfois des ratés, cette règle est globalement respectée, mais il est également possible de coller sur des panneaux d'affichage libre – la rédaction de cet article à cet égard est un peu étrange et devra être modifiée le moment venu.

Or un grand nombre de communes ne respectent pas le nombre minimal de panneaux d'affichage libre. De plus, dans certaines communes, comme à Lille, ces panneaux sont privatisés par des prestataires qui y collent des affiches de concerts : l'affichage libre ne sert donc qu'aux prestataires ayant les moyens de payer quelqu'un pour passer deux à trois fois par jour. Il faut certes pénaliser ceux qui collent n'importe où – cela ne sert à rien, en plus, quand on sait le peu de poids de l'affichage dans la décision électorale – mais cela ne doit pas occulter le sujet plus général de la capacité à afficher, particulièrement lors des campagnes électorales.

M. Robin Reda. Pour celles et ceux qui découvriraient le fonctionnement d'un parti politique, l'on observe en général une scission entre les colleurs d'affiches du candidat et ceux qui n'ont pas de lien direct avec lui. Il est donc bon de ne pas présumer que le candidat a donné son accord pour que ses affiches soient collées en dehors des espaces d'expression dédiés à cet effet.

Je rejoins Ugo Bernalicis sur la question des panneaux d'affichage libre, en précisant que ceux-ci constituent souvent une source de pollution visuelle et entraînent des frais d'entretien pour les communes. Lors des périodes électorales, les équipes de colleurs d'affiches sont parfois très en forme : des nettoyages importants sont alors nécessaires pour préserver l'environnement, qui sont à la charge de la collectivité. C'est pourquoi une infraction, constatée en flagrant délit, ne doit pas rester impunie lorsqu'elle est manifestement commise par l'équipe de campagne du candidat.

M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur. Je souhaite apporter une précision sur les villes qui ne disposent pas de panneaux d'affichage public, sujet que je connais bien. Nous ne pourrions pas amender en séance l'obligation pour les communes de mettre à disposition un affichage public car cette disposition existe déjà : elle est prévue à l'article L. 581-42 du code de l'environnement. Si cette obligation n'est pas respectée, il est possible de saisir le tribunal administratif.

La rédaction issue des travaux du Sénat me dérange car elle inverse la charge de la preuve. Ainsi que le décrivait Robin Reda, des équipes de campagne pourraient coller des affiches au nom des autres équipes de campagne : les candidats se retrouveraient alors dans l'obligation de payer pour retirer des affiches qu'ils n'ont pas collées.

M. Philippe Latombe. L'inversion de la charge de la preuve est en effet le principal problème. Il suffit de voir combien d'affiches sont apposées sur les piles des ponts le long des autoroutes ou des routes nationales, souvent pour un même candidat, pour mesurer l'ampleur du problème. La suppression de l'inversion de la charge de la preuve ne me pose donc pas de souci. En revanche, il faudra trouver une solution pour que les collectivités n'aient pas à supporter le prix du nettoyage de tous les lieux systématiquement recouverts d'affiches pendant les campagnes électorales, ces affiches étant toujours visibles après plusieurs années. C'est tellement lourd pour les collectivités qu'elles ne le font pas : il faudra résoudre ce problème.

M. Paul Molac. Il s'agit d'une nuisance visuelle. Les affiches collées sur des aribus ou en campagne se délitent petit à petit : c'est sale et l'on n'a pas la solution. Lorsqu'un maire demande au procureur de poursuivre celui-ci n'intervient que si la commune dispose du nombre réglementaire de panneaux pour l'affichage libre. Chacun doit pouvoir afficher ce qu'il veut, les candidats comme les autres, car eux aussi ont le droit de diffuser des informations, par exemple relatives à une fête. Ces panneaux sont faits pour ça et c'est heureux car cela participe de la cohésion sociale. En revanche, afficher en dehors des espaces réservés n'est pas souhaitable sur un plan écologique. La situation n'est pas satisfaisante.

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

*Elle **adopte** ensuite l'amendement de coordination CL57 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 5 bis A **modifié**.*

Article 5 bis [nouveau] (art. L. 306 du code électoral) : *Clarification des règles de propagande pour les élections sénatoriales*

*La Commission **adopte** l'article 5 bis **sans modification**.*

CHAPITRE III

Diverses coordinations et modalités d'entrée en vigueur

Article 6 (titre I^{er} [nouveau] du livre VIII et art. L. 567-1 A [nouveau] du code électoral ; loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux [abrogée] ; art. 15 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France) : *Stabilité du droit électoral dans l'année précédant le scrutin*

*La Commission **adopte** l'article 6 **sans modification**.*

Article 7 (art. L. 45-1, L. 52-11-1, L. 118-2, L. 330-9-1, L. 388, L. 392, L. 454, L. 478, L. 505 et L. 532 du code électoral) : *Diverses coordinations et application en outre-mer*

*La Commission **adopte** l'amendement de coordination CL58 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 7 **modifié**.*

Article 8 : *Modalités d'entrée en vigueur*

*La Commission **adopte** l'article 8 **sans modification**.*

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

La Commission examine ensuite la proposition de loi organique, adoptée par le Sénat, visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral (n° 2079).

Article 1^{er} (art. LO 136-1 du code électoral) : *Clarification de l'inéligibilité pour manquement aux règles de financement des campagnes électorales*

*La Commission **adopte** les amendements de coordination identiques CL16 du rapporteur et CL9 de M. Christophe Euzet.*

Puis elle **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.

Article 2 (art. LO 136-3 du code électoral) : *Clarification de l'inéligibilité pour fraude électorale*

La Commission **adopte** l'amendement de coordination CL17 du rapporteur.

En conséquence, l'article 2 est **supprimé**.

Article 2 bis (art. LO 136-4 du code électoral) : *Mise en œuvre de l'inéligibilité pour manquement aux obligations fiscales*

La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL15 du rapporteur.

Puis elle **adopte** l'article 2 bis **modifié**.

Article 3 (art. LO 384-1 du code électoral ; art. 3 et 4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel ; art. 21 de la loi n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République) : *Diverses coordinations*

La Commission **adopte** l'article 3 **sans modification**.

Article 4 : *Entrée en vigueur*

La Commission **adopte** l'article 4 **sans modification**.

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

La réunion s'achève à 18 heures 05.



Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

– *M. Bruno Questel*, rapporteur sur le projet de loi relatif à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique (texte déposé au Sénat n° 677, sous réserve de sa transmission) ;

– *Mme Cécile Untermaier*, rapporteure d’application sur les propositions de loi, ordinaire et organique, adoptées par le Sénat, visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral (n^{os} 2078 et 2079).

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Caroline Abadie, M. Pieyre-Alexandre Anglade, M. Erwan Balanant, M. Ugo Bernalicis, M. Florent Boudié, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Jean-François Eliaou, M. Christophe Euzet, M. Jean-Michel Fauvergue, M. Guillaume Gouffier-Cha, M. Dimitri Houbron, Mme Catherine Kamowski, M. Guillaume Larrivé, M. Philippe Latombe, M. Olivier Marleix, M. Ludovic Mendes, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, Mme George Pau-Langevin, M. Robin Reda, M. Raphaël Schellenberger, M. Jean Terlier, M. Guillaume Vuilletet

Excusés. - Mme Huguette Bello, M. Éric Ciotti, M. Philippe Dunoyer, Mme Paula Forteza, Mme Marie Guévenoux, M. Mansour Kamardine, Mme Marietta Karamanli, M. Jean-Michel Mis, Mme Maina Sage, M. Hervé Saulignac, M. Arnaud Viala